

## 2 Sociální bydlení

*Martin Lux*

### 2.1 Úvod

Téměř ve všech západoevropských zemích najdeme sektor bydlení nazývaný „sociální bydlení“. Ačkoliv existují velké rozdíly v jednotlivých systémech (bytová politika spadá v Evropské unii do kompetence jednotlivých členských států), v převážné míře se sociálním bydlením rozumí sektor nájemního bydlení, kterým se snaží orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit potřebným skupinám obyvatel, jež si ze sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti. Nájemné je v sociálních bytech zpravidla nižší než tržní nájemné a výstavba či provoz sociálních bytů jsou určitým způsobem finančně podporovány institucemi státu nebo obcí, např. vytvářením nejrůznějších fiskálních výhod pro investory, vymezením přímých subvencí nebo poskytnutím garancí pro použité stavební úvěry. Investory a následně i provozovateli sociálního bydlení mohou být přímo obce zastoupené v obecních bytových společnostech, bytová družstva, neziskové bytové asociace i zcela soukromí vlastníci.

Během 90. let 20. století vlády zemí Evropské unie, s výjimkou Irska a Německa, pokračovaly v trendu snižování veřejných výdajů určených právě na výstavbu a/nebo provoz sociálního bydlení; veřejné výdaje se začaly soustřeďovat zvláště na nepřímou podporu poptávky po bydlení prostřednictvím adresných příspěvků na bydlení. Finanční podpora výstavby sociálních bytů z veřejných rozpočtů bývá také nazývána *podporou na cílsu* nebo *podporou nabídky* (roz. nabídky bydlení). Výdaje veřejných rozpočtů určené na výplatu příspěvku na bydlení, resp. příspěvku na nájemné, jsou nazývány *podporou na hlavu* nebo také *podporou poptávky*. Proces výraznějších škrtů v rozpočtových výdajích určených na podporu nabídky, který má svůj počátek již v první polovině 80. let, byl logickým důsledkem několika faktorů:

- zadlužení veřejných rozpočtů vyvolávající nutnost uplatnění restriktivnější fiskální politiky v 70. letech 20. stol. (podpora poptávky je pro veřejné rozpočty zpravidla levnější než podpora nabídky);
- nutnost vyhovět náročným Maastrichtským kritériím týkajícím se míry zadlužení státního rozpočtu při vstupu země do Evropského měnového systému;
- nízká ekonomická efektivita dosavadních provozovatelů sociálního bydlení,

- zbytečně velké administrativní náklady, neoperativnost a neefektivní management zejména v případě veřejných provozovatelů sociálního bydlení;
- snaha politických reprezentací navrátit poválečnou výstavbou vytěsněné soukromé kapitálové investice do vlastnické i nájemní bytové výstavby;
- obecná krize konceptu „státu blahobytu“ projevující se v ekonomické praxi „nejštedřejších“ států odchodem mozků, nízkými soukromými investicemi, rostoucí nezaměstnaností a inflací;
- větší politická vůle v evropských zemích preferovat vlastnické bydlení před bydlením nájemním;
- přesvědčení, že problém poválečného fyzického nedostatku bytů byl již vyřešen.

Diskuse o tom, zdali je tento trend skutečně „správný“ a zdali odklon od podpory nabídky a tedy i od přímé podpory výstavby nebo provozu sociálního bydlení, je cestou hodnou následování, je velmi široká a v mnoha ohledech se vyznačuje velkou obecností. Stoupenci volného trhu a soustředění státu výhradně na podporu poptávky prostřednictvím příspěvku na bydlení zpravidla argumentují tím, že v případě podpory na cihlu:

- *alokace bytů z hlediska spotřebitelské poptávky je neefektivní* – stát nikdy nemůže mít tak adekvátní informace, aby uspokojil nejrozmanitější spotřebitelské preference týkající se velikosti bytu a jeho finanční dostupnosti (optimální užitek);
- *produkce sociálních bytů je neefektivní* – náklady na výstavbu jsou z důvodu chybějících konkurenčních tlaků vyšší než v případě působení volného trhu;
- *netržní určování výše nájemného nejen vede k nižší sociální mobilitě, ale zvláště k další neoptimální alokaci bytů* projevující se např. tím, že mladé rodiny jsou nuceny žít v nevyhovujících malých bytech, zatímco domácnosti důchodců bydlí v rozsáhlých bytech i poté, co jejich děti domácnost opustily;
- *nebezpečí zneužití pro politické účely* – provozovatel sociálního bydlení zpravidla vytváří na lokálním nájemním trhu lokální monopol, a je-li zároveň voleným orgánem (obec), pak může dojít k situaci, že alokace bytů bude prováděna mezi „politicky“ citlivé a důležité voličstvo spíše než mezi potřebné domácnosti (např. tlak odborů, místní elita);
- *vytěsnění soukromých investic („crowding out effect“)* – stát investuje tam, kde by jinak investoval soukromý kapitál, což má za následek inflační tlaky a „promrhání“ peněz daňových poplatníků.

Zastánci nabídkové podpory pro výstavbu sociálních bytů naopak argumentují tím, že:

- *volný trh bydlení vede vždy k vytvoření monopolu*, jakkoliv skrytého ve spletech vlastnických vztahů různých soukromých společností; monopolní pozice vede ke zvyšování nájemného, záměrnému snižování nabídky a realizaci monopolního zisku pro provozovatele;
- *stát na rozdíl od trhu má k dispozici větší množství relevantních informací* týkajících se deficitu v nabídce sociálních bytů (např. statistiku imigrace, růstu počtu domácností aj.) a má navíc možnost zajistit nízké náklady výstavby (dotační politikou, darováním pozemku pro výstavbu zdarma) pro rychlou a rozsáhlou produkci bytů;

- *vyrovnání nabídky a poptávky na volném trhu je minimálně v krátkém období pomalé*. Jestliže se zpozdí zvýšení nabídky bytů za zvýšením poptávky, pak trh v krátkém období odpoví jednak zvýšením produkce, ale také zvýšením cen a existující soukromí provozovatelé nájemních bytů budou mít dodatečný zisk, tzv. „zisk z nedostatku“, který, i když pouze v krátkém období, může být abnormálně vysoký. Na rozdíl od soukromých pronajímatelů neziskové organizace nebo veřejní provozovatelé sociálních bytů nezneužijí takové situace k tomu, aby realizovali „zisk z nedostatku“, a nedojde tak k dočasnému snížení finanční dostupnosti nájemního bydlení (zabrání se tak krátkodobým tržním výkyvům i rostoucí inflaci);

- *soukromému kapitálu plynoucímu do nájemní bytové výstavby se vyplatí, pokud se mu taková výstavba vůbec vyplatí, pouze investice v tržním segmentu kvalitnějších a luxusních nájemních bytů pro příjmově silnější skupiny domácností.*

„Protrzně orientovaní stoupenci využívají konceptuální modely, které předpokládají zcela informované aktéry a zcela kompetitivní trhy bez problémů souvisejících s distribucí nebo externalitami a stát za byrokratického a neefektivního monopolistu. Prosocialističtí stoupenci zase ignorují problém informace, inovace a motivace v sociální organizaci a předpokládají, že trhy jsou neefektivní a monopolistické... Debata se tak často zakládá na vytváření jednoduchých opozic. Na jedné straně se předpokládá dokonalost (pro preferovaný systém) a proti ní stylizovaná smutná realita (spojená s nepreferovaným systémem).“ (MacLennan, More 1997: 532) Pro hodnocení dopadů podpory nabídky a podpory poptávky byly zkonstruovány nejrůznější ekonometrické modely zpravidla potvrzující vytěsňující efekt přímých nabídkových podpor (Meen 1995), ale také inflační tlaky v případě výhradního soustředění státu na příspěvek na bydlení.

Mimo čistě ekonomickou argumentaci se pozornost soustředí také na otázku zvýšení kvality bydlení. William Apgar (1990) argumentuje tím, že podpora na cihlu je schopna zajistit zvýšení kvality bytového fondu s nižší finančně únosnou úrovní nájemného pro budoucí nájemníky. Nižší výše nájemného v sociálních bytech napomáhá i těm domácnostem, které nesplní příjmová omezující kritéria pro přidělení sociálního bytu, a to tak, že nová nabídka sociálních bytů sníží svým konkurenčním efektem i výši nájemného v ostatních segmentech trhu. Naopak poptávková podpora zvýší pouze nájemné v obou sektorech (jak tržním, tak sociálním), a nevede, podle něj, ke zvýšení kvality bydlení. George Galster (1997) rovněž souhlasí s tím, že podpora na cihlu vede ke zvýšení kvality bydlení. Vyšší nabídka sociálních bytů účinně sníží nájemné v nejméně kvalitním segmentu soukromého nájemního bytového trhu, což velkou část soukromých majitelů těchto bytů donutí k jejich rekonstrukci nebo převodu na nebytové jednotky. Pokud je však podpora na hlavu svázána s minimálními standardy bytové jednotky, nebo pokud je fixní bez ohledu na reálnou výši nájemného, dochází, podle Galstera, rovněž ke zvýšení kvality bytového fondu.

Dalším tématem do diskuse je otázka konkrétních politických preferencí

cí v ekonomické zaostávání a recesi vedlo zpravidla ve všech zemích EU k zásadnějším daňovým reformám (snížení daní), škrtnům ve výdajích veřejných rozpočtů a zavedení tržních principů do oblastí, které do té doby byly výhradní nebo alespoň důležitou doménou státních investic. Tento trend se snad nejvýrazněji projevil právě v oblasti bytové politiky v odklonu od drahé nabídkové k levnější poptávkové podpoře bydlení.<sup>23</sup> Důležitým impulzem se stal rovněž evropský sjednocovací proces, zvláště pak nastavení velmi tvrdých ekonomických kritérií týkajících se inflace, rozpočtového deficitu a státního zadlužení pro vstup země do Evropského měnového systému. Pokud by tedy základní směřování vlády mělo vést ke snížení rozpočtových výdajů, pak zřejmě padne v resortu bydlení volba na podporu poptávky. Pokud by však cílem vlády z důvodu zastaralého nebo nedostatečného bytového fondu mělo být zvýšení kvality stávajícího fondu a rychlé uspokojení poptávky nebydlících nízkopříjmových domácností, pak je naopak nejvhodnější cestou „osvícená“ podpora nabídky. Jestliže by cílem vlády mělo být odstranění negativních externalit – jako např. sociální exkluze či sociální segregace, pak je vhodnějším nástrojem obecná podpora poptávky a do problémových oblastí mířená podpora nabídky (rekonstrukce, regenerace prostředí, výstavba nových bytů v okolí, která by odstranila negativní stigma dané lokality). Bylo-li by cílem vlády zvýšit možnost výběru bydlení podle preferencí jednotlivých domácností, pak je obecně jistě nejlepším nástrojem podpora poptávky, ovšem v případě regenerace chátrajících bytových jednotek je pro zajištění svobody při výběru bytu pro příjmově slabší domácnosti naopak vhodnější podpora nabídky garantující těmto domácnostem budoucí finanční dostupnost revitalizovaných bytů, a tedy i možnost zůstat v těchto bytech, atd. „Neexistuje taková bytová politika, která by byla nejlepší za všech okolností. Každá politika má své vlastní komparativní výhody a je určována konkrétní situací na trhu bydlení, stejně jako cíly konkrétních představitelů politiky,“ píše Galster (1997: 573). Úplné zrušení nabídkové podpory vede zákonitě k prudkému snížení výstavby sociálních bytů; předpokládá proto dosažení relativního bytového dostatku a nízkou úrokovou míru soukromého zápůjčního kapitálu.

V souvislosti s podporou nabídky jsme přijali adjektivum „osvícená“. Ačkoliv ne zcela explicitně, obecně se uznává, že masová výstavba sociálních bytů v 60. a 70. letech, končící často v prefabrikované uniformní sídlištní výstavbě, přinesla více problémů, než kolik jich vyřešila. „Jiným aspektem sociálního managementu je boj s kriminalitou a rozsáhlým chátráním sídlištních domů. Tento problém se konkrétně týká poválečné sídlištní výstavby vysokopodlažních prefabrikovaných domů. V každé zemi se objevuje vazba mezi tímto problémem a procesem sociální segregace,“ píší Boelhouwer a Van Der Heijden (1997: 521), kteří jinak podpoře nabídky přiznávají její pozitivní význam. Dokonce i Švédsko s pověstným důrazem na kvalitu výstavby počítá s tím, že nezane-

<sup>23</sup> Jak uvádí George Galster, podle několika komparativních studií provedených ve Spojených státech, srovnávajících různé poptávkové a nabídkové strategie, je podpora poptávky přibližně dvakrát levnější při jakékoli úrovni spotřeby bydlení pro nízkopříjmové domácnosti (Galster 1997: 567).

dbatelná část obecního bytového fondu postavená v 60. a 70. letech 20. stol. bude muset být stržena a nahrazena novou kvalitnější bytovou výstavbou.

Podpora nabídky v českém prostředí s obrovskou zátěží komunistické sídlištní výstavby má a bude mít jistě svůj význam. I při konstantním průměrném příjmu rostoucí příjmová diferenciací vede přirozeným způsobem ke zvýšení poptávky po menších a středně velkých bytech, jelikož „chudí se stávají ještě chudšími“. Zvýšená poptávka v tomto segmentu bydlení neúměrně zvyšuje tržní nájem v malých bytech, a stále větší části lidí pak hrozí ztráta bydlení a bezdomovectví z důvodu finanční nedostupnosti menších a méně kvalitních bytů (Whitehead 2000: 8). Není navíc žádný důvod se domnívat, že výraznější cenová i legislativní deregulace nájemního bydlení, která je jinak zcela zásadním a nutným krokem reformy v oblasti nájemního bydlení, povede jednoznačně ke zvýšení soukromých investic do nájemní bytové výstavby. Ačkoliv nájemné bylo zcela deregulováno ve Velké Británii již před deseti lety, očekávaný návrat soukromých investic do této oblasti podnikání se nenaplnil. Je mnoho jiných, jistě i ziskovějších a méně riskantních druhů podnikání, které soukromé investice přitáhnou více nežli nájemní bytová výstavba. V ovzduší přežívajícího paternalizmu a nostalgie po sociálních jistotách komunizmu je navíc risk z takové investice vnímán jako násobně vyšší.

Nabídková podpora by však měla mít novou, v evropských zemích již přijatou, formu. „V současnosti existuje téměř univerzální odklon od přímých, státem kontrolovaných opatření v oblasti bydlení. Tento odklon reflektuje jak nespokojenost s minulými výsledky, tak rostoucí tlak na zajištění investic mimo státní rozpočet.“ (MacLennan, More 1997: 538) Stát přispívá, ale pouze částečně, mířeně a pokud možno nepřímou (možnost odpisu z daní, garance zajišťující nízkoúročené soukromé půjčky, nízkoúročený úvěr ze státního fondu, okrajové přímé dotace). Provozovatelem sociálních bytů pak není obec, ani stát, jež oba prokazují velmi nízkou efektivitu při bytové výstavbě i správě, nýbrž nezávislé, v zásadě soukromé organizace vystavené všem tržním rizikům (bytové asociace). Zcela jasná definice podmínek fungování sektoru sociálního bydlení, zvláště pak podmínek poskytnutí finanční pomoci z veřejných rozpočtů týkající se jak bytového fondu (velikost a kvalita bytu), tak nárokování přidělení sociálního bytu (příjmová kritéria, alokační mechanismy) jsou pouze nutným předpokladem úspěchu potenciální budoucí „osvícené“ nabídkové podpory v českém prostředí.

## 2.2 Sociální bydlení v zemích EU

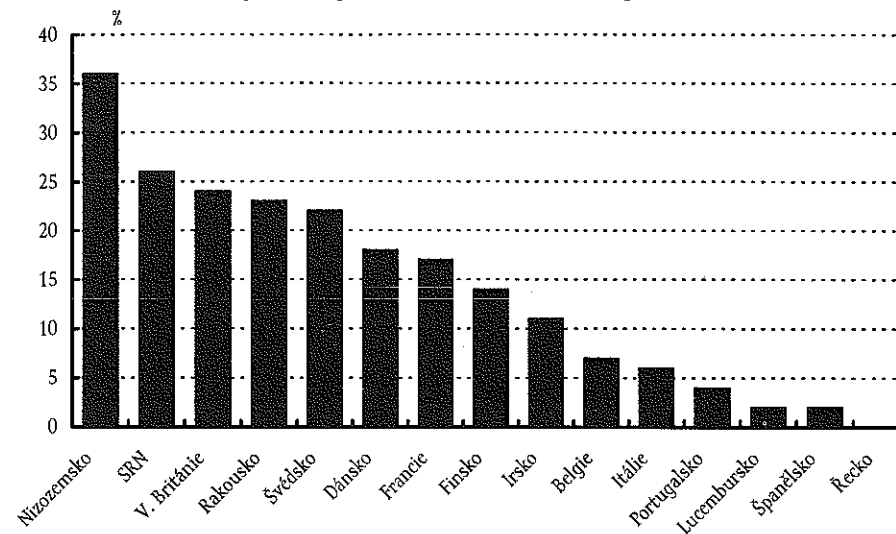
Na začátku výstavby sociálního bydlení v evropských zemích stáli v první polovině 19. století zejména filantropové: bohatí lidé, kteří se prostřednictvím svých vlastních soukromých fondů nebo kontaktů snažili zajistit odpovídající bydlení stále početnějšímu městskému proletariátu. Již v 19. století se do výstavby nájemních bytů zapojily rovněž obce (např. ve Velké Británii) a vý-

znamným impulzem pro novou „sociální“ nájemní výstavbu se stalo rovněž bytové družstevnictví. Družstevnictví našlo ornou půdu všude tam, kde byly ve vládách zastoupeny sociálně-demokratické strany (Německo, Dánsko, Nizozemsko, Švédsko), jelikož v sobě neslo i důležitý morálně sociální apel (solidarita s blízkými). Do velké míry však bylo podporováno i jinými politickými stranami (komunisty v SSSR, konzervativci ve Švédsku, fašisty v Německu). Problematické a rozporuplné bylo však vždy vyjasnění vzájemných vlastnických vztahů mezi členy družstva a družstvem jako takovým (problémy švédského bytového družstevnictví uvádí Strömberg 1992), protože postavení družstevníků neodpovídalo ani postavení plných vlastníků, ani postavení nájemníků. Časté sdružování jednotlivých družstev do větších celků navíc vedlo k tomu, že stát prostřednictvím nejvyšších orgánů nejrůznějších družstevních svazů získával na původně nezávislou politiku bytových družstev stále větší vliv.

V poválečném období družstevnictví postupně ztrácí na svém významu. Ve většině zemí se s rostoucí výstavbou obecního nebo státního nájemního bydlení podíl družstevního sektoru výrazně snížil, družstva byla rovněž nejrůzněji transformována a postupně se vytrácel i duch počátečního družstevnictví. V současnosti existuje velmi marginální družstevní sektor ve Francii, Německu a Nizozemsku. Výraznější postavení má družstevnictví pouze v Rakousku, Švédsku, Norsku a Dánsku, kde se naopak podíl družstevního bydlení na celkovém bytovém fondu od roku 1945 dodnes zvyšuje (mimo Dánsko a Rakousko se však jedná téměř výlučně o družstva vlastníků, nikoliv družstva nájemníků, jako tomu bylo v období komunistického Československa). Rozhodující postavení postupně získal klasický nájemní bytový fond ve vlastnictví obcí a rovněž sociální nájemní fond nezávislých bytových asociací a jiných soukromo právních provozovatelů sociálního bydlení.

Programy státem financované výstavby sociálních nájemních bytů se ve Velké Británii, Německu, Dánsku a Nizozemsku realizovaly již před druhou světovou válkou, v období mezi lety 1919 a 1925. Nicméně základním cílem většiny vlád západních zemí v dané době bylo pouze vyrovnat se s válečnými ztrátami a vrátit se postupně k volnému trhu s bydlením, na kterém v oblasti nájemního bydlení přirozeně dominuje soukromý nájemní bytový fond. Skutečná masová výstavba sociálních nájemních bytů se naplno rozvinula až jako důsledek druhé světové války a byla téměř jednohlasně podporována ve všech evropských zemích. „Investice do sociálního bydlení se staly rovněž jedním z nástrojů keynesiánského modelu stimulace poptávky; byly užity k podpoře cílů zajištění plné zaměstnanosti a ekonomického růstu.“ (Harloe 1994: 409) S růstem popularity konceptu „státu blahobytu“ v 60. letech rostly také výdaje státního rozpočtu do oblasti bydlení a bytové výstavby. V 70. letech se však objevily známé ekonomické potíže: ekonomická recese v roce 1974, rostoucí inflace, neúnosná zadluženost veřejných rozpočtů, rostoucí nezaměstnanost. Navíc v těchto letech byl již poválečný nedostatek bytů ve většině případů eliminován. „Konzervativní a centristické politické strany se vrátily k upřednostňování soukromého na úkor sociálního bydlení, zvláště pak vlastnického bydlení.“ (Harloe 1994: 410)

Graf 1: Sociální nájemní bydlení (v % z celkového bytového fondu)

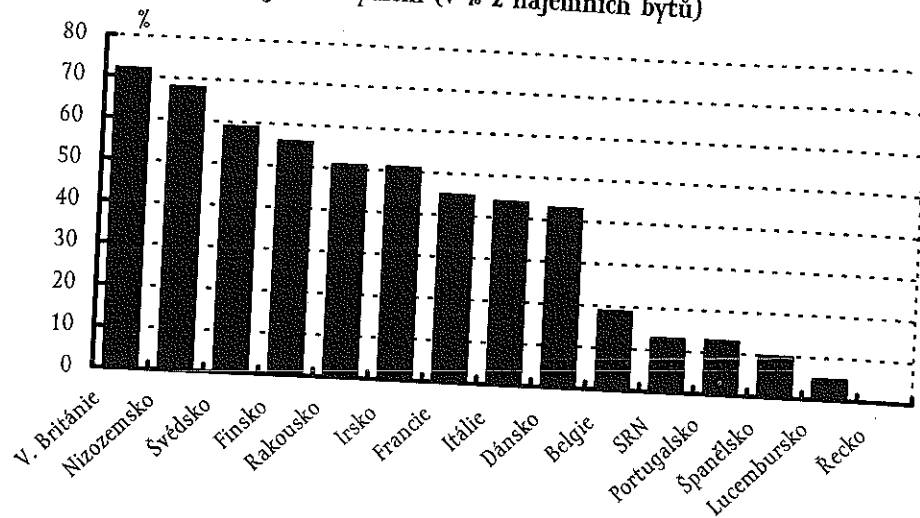


Poznámka: Údaj pro SRN zahrnuje i fond bývalých státních bytů východních spolkových zemí. V západních spolkových zemích tvořilo sociální bydlení na konci 80. let pouze 8 % a v polovině 90. let 12 % celkového bytového fondu.

Zdroj: European Observation Unit for Social Housing, 1996.

Problémy, které se vynořily jako důsledek masové bytové výstavby v 60. a 70. letech, nebyly malé: nízký kvalitativní standard rychle postavených bytů, nízká kvalita okolního prostředí, rychlá devastace bytového fondu, rostoucí sociální diferenciace, velmi nízká úroveň správy a kontroly bytového fondu (centralismus a byrokracie). Výsledkem zásadních reforem bytových politik v 80. a 90. letech pak byl relativně prudký posun od dotací na cihlu k dotacím na hlavu (zavedení adresného příspěvku na bydlení), razantní snížení státních výdajů do výstavby a správy sociálních bytů, decentralizace sociální bytové politiky, zvýšení role soukromých provozovatelů sociálního bydlení (bytových asociací), zvýšení nájemného, privatizace sociálních bytů, pobídky pro soukromé investice do nájemní výstavby, do budoucna pouze částečné a většinou nepřímé krytí sociální nájemní výstavby z veřejných prostředků. „Sociální bydlení není dnes moc oblíbený termín. Zahrnuje totiž aktivní roli státu, využívá peněz daňových poplatníků a zdá se, že je příliš vzdáleno trhu.“ (Priemus 1997: 549) Procesy sociální diferenciace se zásadními reformami bytových politik urychlily, a v některých zemích se objevil problém „rezidualizace“ nebo „marginalizace“ sociálních nájemních bytů (koncentrace příjmově nejslabších domácností v sociálním bydlení). Výstavba nových sociálních bytů se v mnoha zemích v 80. a 90. letech vlivem nově nastavených podmínek snížila, nejprudčeji ve Velké Británii a Nizozemsku (Smith, Oxley 1997: 490)

Graf 2: Sociální nájemní bydlení (v % z nájemních bytů)



Poznámka: Údaj pro SRN nezahrnuje fond bývalých státních bytů východních spolkových zemí.

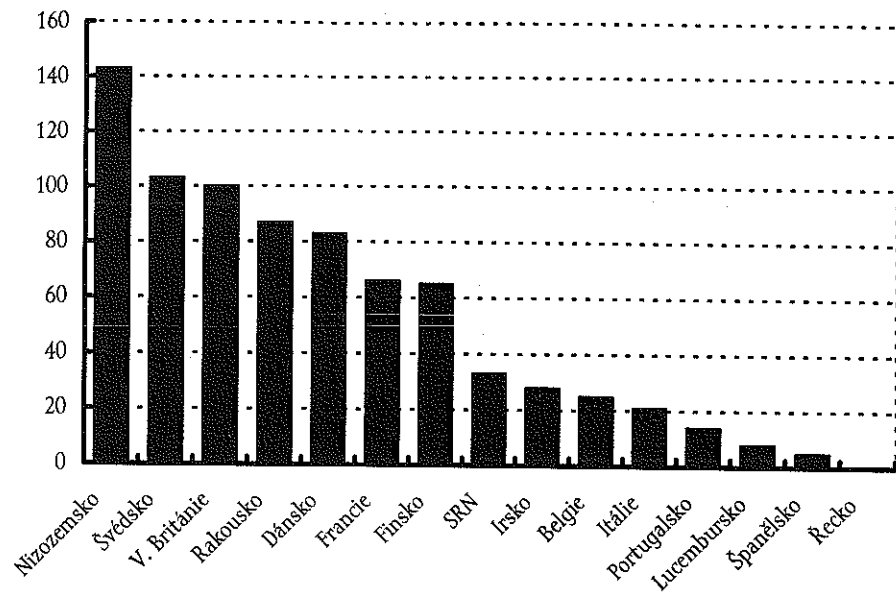
Zdroj: European Observation Unit for Social Housing, 1996.

Zajímavá je ovšem skutečnost, že dotační programy státu skončily zvláště v zemích s největším podílem sociálního bydlení na celkovém bytovém fondu, jakými jsou Nizozemsko, Velká Británie a rovněž, možná neočekávaně, Švédsko. Naopak v zemích, kde specifické historické podmínky jako např. imigrace nebo nečekaný ekonomický růst, zapříčiňující prudké zvýšení cen vlastnického bydlení, snížily dostupnost bydlení pro sociálně potřebnou část populace, byly dotační programy v průběhu 90. let obnoveny, i když v mnohem „tržnější“ podobě, než tomu bylo dříve (Německo, Irsko).

Graf 1 uvádí procentuální zastoupení sociálního nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu v 90. letech pro jednotlivé evropské země, Graf 2 procentuální zastoupení sociálního nájemního bydlení na celkovém nájemním bytovém fondu příslušné země.

V současnosti je rozsah sociálního nájemního bydlení v zemích EU odhadován na přibližně 19 milionů bytů tvořících 18 % celkového bytového fondu v zemích EU; 56 % tvoří vlastnické bydlení, 21 % soukromé nájemní bydlení a 5 % ostatní (převážně družstevní) bydlení (Priemus 1997: 551). Z Grafu 3, uvádějícího srovnání zemí EU podle počtu sociálních nájemních bytů na 1 000 obyvatel, je patrné rozdělení evropských zemí do dvou skupin. Do první skupiny náleží země s více než 50 sociálními byty na 1 000 obyvatel vlastníci společně okolo 75 % evropského fondu sociálního nájemního bydlení: země skandinávské (Švédsko, Dánsko, Finsko), Velká Británie, Nizozemsko, Francie a Rakousko. Druhou skupinu zemí, ve kterých jsou potřeby bydlení uspokojovány převážně rozsáhlým vlastnickým sektorem bydlení a počet sociálních nájemních

Graf 3: Sociální nájemní bydlení na 1 000 obyvatel



Poznámka: Údaj pro SRN nezahrnuje fond bývalých státních bytů východních spolkových zemí.

Zdroj: European Observation Unit for Social Housing, 1996.

bytů na 1 000 obyvatel je nižší než 50, tvoří země jihoevropské (Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko), Belgie, Německo (západní spolkové země), Irsko nebo Lucembursko. Jedinou členskou zemí EU, ve které sociální nájemní sektor bydlení neexistuje vůbec, je Řecko.

Výstavba sociálních bytů a v některých případech i jejich provoz (Německo, Belgie, obecní bydlení ve Velké Británii) jsou zčásti financovány z veřejných prostředků, přičemž existuje velká škála nejrůznějších forem veřejné podpory od poskytování přímých nevratných dotací (bytové asociace ve Velké Británii, Německu) přes poskytování kvalifikovaných nízkoúročných úvěrů (ve Francii, Švédsku, Německu) až k pouhému zajištění státních garancí snižujících komerční úrokovou sazbu u soukromých stavebních půjček (v Nizozemsku). Popis různých forem financování sociálního bydlení nalezne čtenář v následující podkapitole věnované systémům sociálního bydlení v jednotlivých evropských zemích.

Počáteční nájemné v sociálních bytech bývá zpravidla kalkulováno jako tzv. nákladové (také neziskové) nájemné. Zahrnuje veškeré náklady související se splátkami kvalifikovaných úvěrů použitých na výstavbu, opravami, správou a příspěvkem do fondu na případné rekonstrukce domu v budoucnu. V absolutní většině zemí pak počáteční nájemné bývá průběžně aktualizováno podle vývoje cen stavebních prací nebo podle jiného indexu odrážejícího vývoj cenové hladiny. Nejedná se tudíž o „historické“ nákladové nájemné. V některých

systémech (Belgie, Portugalsko, Lucembursko, obecní bydlení v Irsku) se používá koncept tzv. k příjmu vztaženého nájemného, kdy je nájemné – bez ohledu na náklady – stanoveno jako jistý, předem stanovený podíl z příjmu dané domácnosti. Pokud se příjem domácnosti zvýší, zvýší se rovněž nájemné. Metodika stanovování nájemného bývá zpravidla upravena prostřednictvím centrálních předpisů, zákonů.

Důležitou otázkou je rovněž způsob rozdělení kompetencí v oblasti vytváření alokačního mechanismu při přidělování sociálního nájemního bydlení mezi státem a obcemi, resp. státem a neveřejnými provozovateli sociálního bydlení. V zásadě bychom mohli identifikovat tři základní formy rozdělení kompetencí (Ghekiere 1992):

1. Kritéria pro nárokování sociálního bydlení a politika přidělování sociálních bytů jsou precizně upraveny na národní nebo regionální úrovni, přičemž jednotlivým provozovatelům sociálního bydlení (obcím, neziskovým organizacím, bytovým asociacím nebo i soukromým investorům) je ponechán nepřiliš výrazný prostor při aplikaci těchto kritérií do jejich vlastní přidělovací politiky; obce stejně jako ostatní pronajímatelé sociálních bytů se musí striktně držet centrálně stanovených kritérií. V zemích uplatňujících tuto relativně centralistickou formu rozdělení kompetencí v oblasti sociálního bydlení je zákonem stanovena maximální výše příjmu domácnosti oprávněné žádat o přidělení sociálního bytu. „Centralistický“ způsob stanovení kritérií je charakteristický např. pro Lucembursko, Německo, Belgie (regionální zákon), Francii a Itálii. Prostor nezávislých provozovatelů sociálního bydlení (např. neziskových organizací) je v těchto zemích omezen např. na výběr kandidáta ze tří obcí navržených kandidátů na přidělení sociálního bytu (Německo) nebo ze seznamu kandidátů navržených prefekturou (státem), obcí či zaměstnavateli majících specifická rezervační práva na obsazení uvolněných nebo nově postavených sociálních nájemních bytů (Francie).

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

3. Svým způsobem výjimečné postavení má při rozdělení kompetencí v oblasti definování priorit sociálního bydlení Nizozemsko, kde v průběhu 90. let

došlo k podstatnému osamostatnění nejvýznamnějších provozovatelů sociálního bydlení, bytových asociací. Pravidla pro řízení sociálního sektoru ustavená Zákonem o sociálním nájemním sektoru z roku 1993 a zavazující jednání bytových asociací jsou „spíše vágní“ (Priemus 1999) a opírají se pouze o požadavek zajištění konzultací nájemníků v zásadních věcech řízení asociací, zajištění odpovídající kvality bytového fondu a požadavek alokace bytů mezi sociálně potřebnou část domácností, v roce 1990 definovanou jako 40 % domácností, jejichž příjem je nižší nežli průměrný holandský příjem domácností. Přidělovací politika je pak buď výsledkem partnerského ujednání mezi příslušnou obcí a bytovými asociacemi, nebo spadá výlučně do kompetence příslušné bytové asociace.

Nezařaditelné postavení se týká rovněž Švédska, které by sice, pokud jde o rozdělení kompetencí, náleželo do druhé výše uvedené skupiny, nicméně možnost získat „sociální“ bydlení není v této severské zemi nikterak omezena (ani maximálním příjmovým limitem, ani definováním cílových skupin domácností). Švédský systém tzv. *univerzální bytové politiky* teoreticky dosud umožňuje komukoliv (byť domácnosti s milionovými příjmy) získat dotované sociální nájemní bydlení. Tato možnost je ojedinělá v zemích Evropské unie, nicméně změny švédské bytové politiky v průběhu 90. let vedoucí ke znatelnému zvýšení nájemného v sociálních bytech tuto „výhodu“ značně relativizovaly. Přestože cílem univerzálního přístupu mělo být zamezení procesu sociální segregace, skutečnost se ukázala být paradoxně opačná. Švédsko dnes patří k zemím s nejsegregovanějším sektorem sociálního bydlení obývaného zejména příjmově nejslabšími domácnostmi.

Základní kritéria pro přidělení sociálního bydlení tak tvoří:

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

Splnění centrálním zákonem nebo obcemi stanovených kritérií je pouze prvním krokem k zařazení uchazeče do seznamu čekatelů; jedná se o minimální nutnou podmínku. Poté do hry obvykle vstupují různá bodování sociální potřeby žadatelů a vytvoření prioritní škály pro jednotlivé žadatele (s výjimkou Dánska, vlámského regionu v Belgii a přirozeně Švédska, kde jsou uchazeči splňující minimální podmínky seřazeni jednoduše chronologicky za sebou podle data podání žádosti). Prioritními kritérii nejrůznějších bodovacích systémů sociální potřeby jsou pak zvláště aktuální bytový problém žadatele (kvalita bydlení, zdravotní závadnost, velikost současného bytu žadatele v poměru k velikosti jeho domácnosti, nechtěné soužití) a příslušnost k ně-



kteří obci nebo státu (Velká Británie) definovaným cílovým skupinám obyvatel (bezdomovci, nezaměstnaní, svobodné matky apod.). Byt je pak přidělen tomu žadateli, který jednoduše dosáhne nejvíce bodů v žebříčku sociální potřeby. Tento systém bodování míry sociální potřeby žadatelů vyplývá buď ze zákonných nebo vyhláskových ustanovení centrálních orgánů, nebo je v souladu s centrální bytovou politikou vytvářen obcí (Velká Británie, Irsko), případně je předmětem dohody mezi obcí a nezávislými bytovými asociacemi (Nizozemsko).

Možnost zcela samostatného výběru uživatele sociálního bytu nezávislým provozovatelem je tak částečně omezena ve prospěch objektivnějších hledisek při přidělování (s výjimkou Nizozemska). V Německu a Lucembursku je konečnému nezávislému provozovateli sociálního bydlení pouze dána možnost výběru mezi třemi obcemi (v Německu) nebo speciální nezávislou komisí složenou ze zástupců veřejných orgánů a zástupců provozovatelů sociálního bydlení (v Lucembursku) navrženými kandidáty dosahujícími nejvyšší sociální potřeby. Ve Valonsku (Belgie) jsou dvě třetiny bytů automaticky alokovány podle počítačově zpracovaného algoritmu a pouze jedna třetina bytů posouzením konkrétních případů.

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

Posledním důležitým kritériem, ovlivňujícím přidělení sociálního bytu, je snaha obcí i státu o dosažení maximální přiměřenosti přiděleného bytu aktuální sociální potřeby žadatele. Ačkoliv v některých systémech sociálního bydlení (Dánsko, Nizozemí, Velká Británie nebo Irsko) není explicitně zákonem nebo vyhláškou stanovena příjmová hranice pro vstup do sociálního sektoru, příjem domácnosti může hrát významnou roli při procesu samotného přidělování bytu obcí, vedeného snahou uspokojit zvláště ty domácnosti, které byt nutně potřebují. Kritériem přiměřenosti přiděleného bytu není pouze velikost domácnosti žadatele (aby nedošlo k nepřiměřené inkonzistenci mezi velikostí

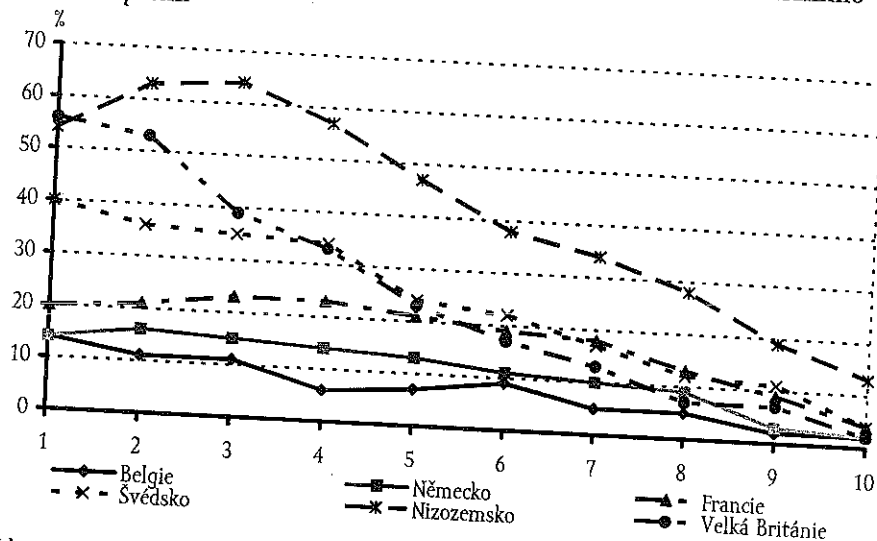
bytu a domácnosti), ale zvláště poměr příjmu žadatele k aktuální výši nájmu v určitém sociálním bytě. Snahou je, aby domácnosti s nižšími příjmy získaly byt s nižší cenou nájmeného a naopak. V tzv. kupónovém německém systému uchazeč, který splní zákonem stanovená kritéria, obdrží kupón s oprávněním na získání sociálního nájmeného bytu (ten je uplatnitelný u různých provozovatelů sociálního bydlení). „Opravnující“ kupón poměrně přesně určuje typ bytu (velikost, vybavení, nájem), na který má žadatel u různých provozovatelů sociálního bydlení nárok. V Nizozemsku se rozšiřuje tzv. delftský model alokace sociálních bytů; jeho principem je, že byty nejsou nadále přidělovány podle seznamu čekatelů, nýbrž každý uprázdněný byt je nabízen prostřednictvím inzerce ve specializovaných novinách. Mimo údaje týkající se nabízeného bytu (nájem, rozloha, vybavení apod.) inzerát obsahuje i typickou charakteristiku žadatele (velikost a příjem domácnosti), aby byla zajištěna co nejvyšší sociální efektivnost. Pouze ty domácnosti, které vyhovují inzerovaným kritériím, mohou požadovat přidělení nabízeného bytu.

V žádné evropské zemi (teoreticky mimo Švédsko) není absence příjmových kritérií spojena s absencí sociální cílenosti; mnohdy je tomu právě naopak. Ve Velké Británii, kde není vstup do sektoru apriori limitován zákonem stanovenou maximální hranicí příjmu domácnosti, je sociální efektivnost alokace kontrolována a všechny nezávislé bytové asociace jsou povinny každoročně publikovat zprávu zmiňující se mimo jiné i o naplňování sociálních kritérií. Jak ukazuje Graf 4, uživatele sociálních bytů tvoří domácnosti s nižšími nebo středními příjmy; nejpevnější vazba mezi kvintilovým příjmovým rozložením a podílem domácností žijících v sociálním sektoru bydlení se objevila zvláště v Nizozemsku, Švédsku (1) a Velké Británii, tedy zcela paradoxně i v těch zemích, kde je deklarován univerzální model bytové politiky.

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

Zásadní problém, se kterým se evropské sociální bydlení v současnosti potýká, se týká rostoucí sociální exkluze. Vznikají „ghetta“ sociálních bytů tvořená převážně domácnostmi imigrantů (Francie, Německo) nebo příjmově nejslabšími domácnostmi (Velká Británie). Politika příspěvku na bydlení poskytuje v této souvislosti částečné řešení (tj. i příjmově slabší domácnost si může dovést kvalitnější bydlení). Hlubším řešením je německý model „neustále se přesouvajícího“ sociálního bydlení; sociálním je byt pouze po určité období (v rámci tzv. třetího dotačního programu průměrně okolo 10 let) a po uplynutí smlouvou

Graf 4: Procentuální zastoupení jednotlivých kvintilových skupin domácností podle velikosti jejich celkového příjmu v sektoru sociálního bydlení



Zdroj: Van der Heijden 1999

stanovené lhůty, během které se nájem průběžně zvyšuje o stanovený koeficient, je provozovatel sociálního bytu oprávněn zvýšit nájem na úroveň běžnou pro soukromý nájemní sektor. Sociálním bytem může v Německu rovněž být na základě dohody mezi soukromým investorem a obcí například pouze jeden nebo dva byty v nově postaveném bytovém domě; nájemníci platící „sociální“ nájem tak žijí v jednom domě s nájemníky platícími „tržní“ nájem.

K negativním rysům sektoru sociálního nájemního bydlení patří rovněž velmi nízká mobilita domácností a časté případy zneužití jak ze strany provozovatelů, tak ze strany nájemníků. Nájemníci užívající sociální byt profitují z nízkých nájmů i v době, kdy řada daleko potřebnějších domácností je nucena vyhledávat své bydlení na volném trhu; v jihoevropských zemích se objevuje i nezákonné podpronajímání sociálních bytů. Na druhou stranu kontrola provozovatelů je nesrovnatelná s úrovní kontroly, kterou vykonávají obecní úřady v ČR, a proto i rozsah těchto „podvodů“ je nesrovnatelně nižší. Zneužití ze strany provozovatelů umožňuje v některých zemích nedostatečně transparentní a neobjektivní bodovací systém pro určení sociální potřeby domácnosti (Itálie).

## 2.3 Vybrané systémy sociálního bydlení zemí EU

### 2.3.1 Německo

Specifičnost sociálního sektoru bydlení v Německu spočívá zvláště v tom, že sociálními byty se nerozumí stále stejná část bytového fondu, nýbrž pouze ta část aktuálního bytového fondu, která byla pořízena na základě zvláštních dohod mezi veřejnými orgány a nejrozmanitější škálou investorů a provozovatelů těchto bytů (včetně obecních bytových společností). Dohoda je časově omezená (tj. zařazení takto pořízeného bytu do sektoru sociálního nájemního bydlení je pouze dočasné) a po uplynutí stanovené lhůty, pokud ta není dodatkem k původní smlouvě dodatečně prodloužena, začnou pro příslušný byt platit obvyklé podmínky běžné v soukromém nájemním sektoru a nájemné se zvýší na tržní místně příslušnou úroveň. „Přesouvající se“ sociální bydlení je jistě jedním z nejinspirativnějších prvků německého systému.

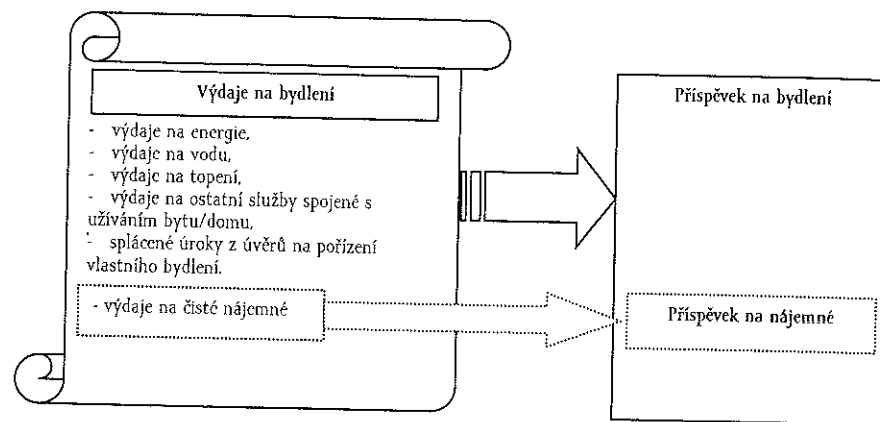
Německé specifikum spočívá rovněž v tom, že mezi provozovatele sociálních bytů patří jak obecní bytové společnosti odpovědné a řízené obcí, tak bytová družstva, zaměstnavatelské, odborové nebo církevní organizace i soukromí vlastníci (podíl sociálních bytů spravovaných jinými než obecními bytovými společnostmi je zhruba třetinový). V Německu se tak podařilo zapojit do výstavby a správy sociálního nájemního fondu širokou škálou nejrozličnějších účastníků (veřejných, neziskových i soukromých), a financování výstavby tak z velké části zajišťuje soukromý kapitál (uvádí se 50 %). Tabulka 1 ukazuje složení a proměnu institucionálních provozovatelů sociálního bydlení ve „starých spolkových zemích“ Německa mezi lety 1975 a 1993.

Portfolio sociálních bytů se neustále mění (z důvodu časově omezených smluv na „sociální“ nájemné); v roce 1994 tvořilo v západní části SRN okolo 12 % z celkového bytového fondu. Po poválečné státem podporované výstavbě se podíl sociálních bytů na nové výstavbě v západních spolkových zemích neustále snižoval; v roce 1945 z celkového počtu vydaných stavebních povolení tvořilo sociální bydlení 60 %, v padesátých letech již jen 50 %, v letech sedmdesátých 30 % a v letech osmdesátých jen 25 %. Dominantní postavení na trhu s nájemním bydlením mělo v celém poválečném období soukromé nájemní bydlení. V první polovině 90. let se podíl sociálních bytů v západní části Německa zvýšil, jelikož vláda obnovením nabídkových podpor reagovala na neutuchající imigraci a mobilitu části německé populace z východních do západních spolkových zemí. „Výstavba sociálních bytů čelí nové poptávce dodatečných celkem 4 milionů imigrantů, kteří přišli do západních spolkových zemí mezi léty 1989 a 1993.“ (Völker 1997: 464)

Výstavba sociálních bytů je finančně podporována státem pomocí několika nástrojů: 1. bezúročná nebo nízkouročná půjčka; 2. přímá nevratná dotace při výstavbě; 3. postupně se snižující nevratné provozní dotace nebo půjčky



Schéma 1: Vztah mezi pojmy příspěvek na bydlení a příspěvek na nájemné



SMZ konkrétní domácnosti činí například 20 %, znamená to, že domácnost skutečně 20 % svých příjmů vydává na úhradu výdajů na nájemné/bydlení. Změny v hodnotách SMZ vlivem příspěvku na nájemné/bydlení umožňují hodnotit, jak moc nebo naopak málo příspěvek pomáhá konkrétní domácnosti nebo skupině domácností.

Dalším pojmem, který je třeba důsledně odlišovat od skutečné míry zatížení, je tzv. **normativní míra zatížení** (dále **NMZ**), která je velmi úzce spojena s konkrétním způsobem výpočtu výše příspěvku. NMZ je tarifně stanovena zpravidla jako koeficient, kterým se násobí výše celkových příjmů domácnosti. Pro účely výpočtu výše příspěvku udává, jaký minimální podíl ze svých vlastních zdrojů by daná domácnost měla vynaložit na úhradu svých výdajů na nájemné/bydlení. Je-li NMZ stanovena ve výši např. 15 %, znamená to, že pro účely výpočtu výše příspěvku se předpokládá, že domácnost bude minimálně 15 % svých příjmů vydávat na úhradu výdajů na nájemné/bydlení. NMZ tedy na rozdíl od skutečné míry zatížení nevyovídá o tom, jakou část svých příjmů domácnost na nájemné/bydlení skutečně vydává, ale je nástrojem, který ve vzorci pro výpočet příspěvku určuje, jak by se domácnost měla podílet na úhradě svých výdajů na nájemné/bydlení. Změny v hodnotách NMZ tudíž ovlivňují výši příspěvku vypláceného konkrétní domácnosti, a zprostředkovávají i hodnotu SMZ po obdržení příspěvku takové domácnosti.

### 3.3 Postavení a úloha adresného příspěvku na bydlení

Adresný příspěvek na nájemné/bydlení je jedním z velmi významných instrumentů bytové a sociální politiky zemí Evropské unie. Jako takový musí nutně fungovat v souladu s dlouhodobou koncepcí bytové politiky a stejně tak s ostatními prvky systému státního sociálního zabezpečení.

Z hlediska bytové politiky se jedná o poptávkově orientovaný nástroj, ovlivňuje tedy bezprostředně zejména poptávku po bydlení, zprostředkovaně pak může působit i na stranu nabídky. Zvýšením disponibilních příjmů obyvatelstva prostřednictvím příspěvku je stimulována koupěschopná poptávka. Přírozenou reakcí na růst poptávky je odpovídající zvýšení nabídky. Tento obecný ekonomický princip platí, i přes jistá specifika vyplývající z odlišného charakteru bydlení jako ekonomického statku lišícího se od jiných statků, i v této oblasti. Z hlediska sociální politiky je možno říci, že adresný příspěvek na nájemné/bydlení by měl určitým konkrétním cílovým skupinám obyvatelstva pomoci dosáhnout možnosti přiměřeného<sup>39</sup> bydlení. Nejčastěji se jedná o skupiny nízkopříjmových či určitým způsobem sociálně znevýhodněných domácností.

Adresné příspěvky na bydlení byly ve vyspělých evropských zemích zaváděny zhruba od poloviny 60. (Německo 1965), ale zejména v průběhu 70. let (Velká Británie 1972, Francie 1977). V současné době není adresný příspěvek na bydlení ze zemí EU využíván pouze v Itálii a ve Španělsku (Lux, Burdová 2000: 75). Hlavním důvodem jeho rozšíření v uvedeném období byla zejména měnící se ekonomická a sociální situace ve druhé polovině 70. let, na kterou postupně reagovaly hospodářské politiky jednotlivých zemí.

60. léta 20. století byla ve většině západoevropských zemí spojena s poměrně rychlým hospodářským růstem. V tomto období také docházelo k rychlému nárůstu podílu veřejných výdajů ve vztahu k hrubému domácímu produktu (HDP). Vysoké výdaje veřejných rozpočtů musely být alespoň částečně vyváženy i rostoucími příjmy, což vedlo k nárůstu daňového zatížení obyvatelstva. V reakci na tyto skutečnosti se začaly stále častěji ozývat hlasy volající po snížení vysokých veřejných výdajů a po jejich efektivnější alokaci. Začalo se hovořit o tzv. fiskální krizi sociálního státu. K posílení těchto trendů přispěly nečekané ekonomické problémy nastupující po relativně dlouhém období hospodářské prosperity: vysoká zadluženost, stagnace hospodářského růstu, rostoucí inflace. Negativní ekonomické dopady vyvolávaly i tzv. nabídkové šoky způsobené ropnými krizemi v průběhu 70. let.

Prostředky veřejných rozpočtů se počátkem 70. let stále ještě významně podílely na poměrně intenzivní výstavbě dotovaného bydlení určeného širokým skupinám obyvatel. V souladu s nastupující restriktivní hospodářskou politikou, vyvolanou uvedenými ekonomickými problémy, se vlády jednotlivých zemí začaly i v oblasti bydlení více zajímat o konečné dopady různých podpůrných opatření. Ve větší míře usilovaly o jejich přesnější zacílení na konkrétní skupiny obyvatel. Důraz začal být kladen na efektivnější poptávkové (např. příspěvek na bydlení) než nabídkové nástroje hospodářské politiky. V oblasti bydlení posílil proces přechodu od tzv. subvencí „na cihlu“ k tzv. subvencím „na hlavu“ (Valentová, Kohout 1997). Přímá finanční spoluúčasť státu (systémů veřejných rozpočtů) na bytové výstavbě se postupně snižovala. V neziskovém, případně i v soukromém nájemním sektoru byla zahájena více či méně

<sup>39</sup> Otázka přiměřenosti obydlí je v různých systémech APN/APB řešena různými prostředky, jak se dozvíme z dalšího textu.

ně intenzivní deregulace cen nájemného, v některých zemích byla část nájemního bytového fondu privatizována, a stále více se prosazovala snaha do této oblasti zapojit soukromý kapitál.

Výše zmíněná fakta spolu se vzrůstající nezaměstnaností a nerovnoměrně distribuovaným růstem HDP vedly k větší majetkové a sociální diferenciaci jednotlivých skupin populace. Na jedné straně více bohatly domácnosti, jejichž doménou je většinou vlastnické bydlení, na straně druhé se objevily problémy se segregací a sociálním vyloučením nejchudších, handicapovaných nebo sociálně obtížně přizpůsobivých skupin obyvatel. Ty byly odkázány na ghetta tvořená chátrajícím bytovým fondem nejnižší kvality. Zejména šlo o bytový fond tvořený sociálními byty postavenými v rámci intenzivní poválečné obnovy. Jednu z možností, jak odstranit některé z těchto negativních jevů a umožnit znevýhodněným skupinám obyvatel dosáhnout možnosti přiměřeného bydlení při efektivnějším využití veřejných zdrojů, představoval nově zaváděný adresný příspěvek na bydlení.

### 3.4 Teoretická východiska

Základním principem APN/APB je s ohledem na výši příjmů, výši nájemného/výdajů na bydlení a počet osob obývajících domácnost poskytnout oprávněným domácnostem nájemního či vlastnického sektoru bydlení příspěvek zpravidla ve výši rozdílu mezi skutečnou a únosnou hranicí zatížení výdaji na nájemné/bydlení pro danou domácnost. Při výpočtu APN/APB se tak zohledňují zejména tři faktory: příjmy, výdaje na bydlení a počet osob žijících v domácnosti. Jaké jsou výhody adresného příspěvku na nájemné/bydlení (Ghekiere 1996, Bégassat 1997)?

- Podle většiny teoretiků zabývajících se problematikou bydlení je APN/APB efektivnější a operativnější ve vztahu k nárokům na veřejné rozpočty než nástroje orientované primárně na podporu nabídky.
- APN/APB může zprostředkovaně podporou poptávky stimulovat nabídku, tj. větší investice – zejména soukromého kapitálu – na renovace, údržbu, opravy stávajícího bytového fondu, či dokonce rozšíření nabídky stávajícího bydlení.
- Jednoznačnou výhodou je jeho adresný charakter, tj. možnost příspěvek zacílit na konkrétní skupinu obyvatel či domácností.
- Správně konstruovaný model APN/APB by měl domácnosti stimulovat k vyhledávání bydlení přiměřenějšího jejich možnostem.
- APN/APB je přenosnou dávkou, a díky tomu může do určité míry napomoci řešit problém nízké mobility pracovní síly.
- APN/APB umožňuje relativně rychle reagovat na měnící se finanční a majetkovou situaci domácností<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Podle toho, jak často je tato prověřována.

- Jaké jsou naopak nevýhody adresného příspěvku na nájemné/bydlení?
- Stimulaci poptávky vede jeho zavedení zákonitě k růstu cen stávajícího bydlení (čili vyvolává inflační tendence).
- Fungování APN/APB s sebou přináší administrativní náklady (přímé i nepřímé), po určité době je nutno přizpůsobovat nastavení modelu měnícím se vstupním podmínkám (mění se úroveň příjmů, výdajů domácností na bydlení, inflaci a dalším veličinám).
- Protistimulační efekt: zvýšení příjmů domácnosti může znamenat snížení výše APN/APB, nebo dokonce úplnou ztrátu nároku na jeho výplatu (též tzv. past chudoby).

Mezinárodní komparaci systémů APN/APB značně ztěžuje skutečnost, že jak příjmy, tak výdaje jsou často různě definovány. Příjmy vstupující do výpočtu příspěvku jsou zpravidla očištěny o nejrůznější odčitatelné položky. Například v německém modelu APB (Wohngeld, 1999) se od celkových příjmů odečítají přídatky a další nezdanitelné částky na děti, nezdanitelná částka na člena rodiny staršího 62 let, základní výše důchodu pro postižené a vdovy/vdovce, polovina částky poskytované podle zákona na uspokojení základních životních potřeb, určité příjmy osvobozené od daně, které nejsou vynakládány na uspokojení základních životních potřeb, nezdanitelné částky určené specifickým skupinám osob, v určitém rozsahu náklady na zajištění zákonné vyživovací povinnosti a některé další zákonem stanovené položky. Takto upravené příjmy tvoří základ pro výpočet paušální částky (základní výše 6 %, maximální 30 %), o kterou se dále snižují. Ve Finsku jsou do základu pro výpočet příspěvku zahrnuty všechny příjmy domácnosti, včetně transferů, ve Velké Británii celkové týdenní příjmy, včetně všech sociálních transferů, snížené o odčitatelné položky zohledňující složení a velikost domácnosti (5 GBP pro jednočlenné domácnosti, 10 GBP pro dvoučlenné domácnosti, 15 GBP pro domácnosti invalidních občanů a 25 GBP pro domácnosti s pouze jedním rodičem).

Rovněž do výdajů se v různých systémech zahrnují různé položky. V německém modelu (Wohngeld: 1999) je to čistý nájem v případě nájemníků, resp. náklady na kapitálovou službu a provozní náklady v případě vlastníků. K čistému nájmu se dále připočítávají náklady na spotřebu vody, na odpad a společné osvětlení. Ve Finsku se do výdajů na bydlení vedle čistého nájemného započítávají i výdaje na topení a spotřebu vody pro domácnosti v nájemním sektoru – část měsíčních splátek hypotečního úvěru na pořízení bytu a tarifně určené výdaje na topení a vodné pro domácnosti ve vlastnickém sektoru. Ve Velké Británii se do výdajů domácností na bydlení započítává pouze čistý nájem, většina výdajů za služby je z výpočtu vyloučena.

Některé modely APN/APB berou v úvahu i výši majetku domácnosti, kvalitu a stáří bytového fondu, typ rodiny (úplná, neúplná, s dětmi, bezdětná), fázi životního cyklu (důchodce, student), atd. Okruh osob oprávněných pobírat příspěvek se liší i z hlediska forem bydlení – v některých zemích mají na příspěvek nárok pouze domácnosti nájemního sektoru, jinde i domácnosti splácející půjčky (úvěry) na pořízení vlastního bydlení a někde i domácnosti, které závazky vyplývající z pořízení vlastního bydlení již splatily.

APN/APB však v zemích EU není nikdy plošnou dávkou; zaměřuje se na konkrétní příjmově slabší skupiny obyvatel. Proto u některých modelů nalezneme horní hranici příjmů, jejímž překročením domácnost nárok na výplatu příspěvku ztrácí (tak je tomu např. v německém modelu).

Z hlediska logiky fungování APN/APB lze odlišit kontinentální a britský přístup k modelování APN/APB (Lux, Burdová 2000: 76–80). Kontinentální model se vztahuje k zemím, jakými jsou Finsko, Německo, Nizozemsko, tj. k zemím kontinentální Evropy, v jejichž systémech APN/APB lze nalézt určité společné principy, které se však výrazně odlišují od zásad, na nichž je postaven britský systém APN.

**Kontinentální model APB** je postaven na následujících třech principech:

- a) *princip minimálních nákladů* – příspěvek nikdy nepokrývá výdaje domácnosti na nájemné/bydlení v plné výši, ale část z nich si domácnost musí vždy hradit z vlastních zdrojů. V případě, že nemá žádný vlastní příjem, je odkázána na ostatní dávky sociální pomoci.
- b) *princip marginálních nákladů* – s růstem výše výdajů domácností na nájemné/bydlení musí růst také míra participace domácností na úhradě těchto nákladů. Jinými slovy, přestěhuje-li se domácnost do kvalitnějšího či většího bytu, za který platí vyšší nájemné, není jí zvýšení nájemného plně hrazeno z příspěvku, nýbrž je nucena si sama hradit stále větší část takto rostoucích nákladů na nájemné. Domácnosti by tak měly být motivovány k vyhledávání bydlení přiměřenějšího jejich finančním možnostem. Ke splnění principu marginálních nákladů slouží instituty tzv. maximálního nájemného a rostoucí normativní míry zatížení pro výdaje přesahující tzv. standardní výdaje. Maximální nájemné je tarifně stanovená výše nájemného s ohledem na velikost domácnosti, stáří bytu, vybavení bytu a lokalitu, ve které se byt oprávněně domácnosti nachází. Částka, o kterou skutečně placené nájemné převyšuje tarifně stanovené maximální nájemné, vůbec nevstupuje do výpočtu výše příspěvku, hradí ji plně samotná domácnost. Kromě toho je v systémech APN/APB stanovena (nebo ve tvaru níže popsané normativní míry zatížení implicitně obsažena) standardní výše výdajů na nájemné/bydlení. Jestliže skutečné výdaje jsou vyšší než standardní, ale nižší než maximální, roste míra participace domácnosti na úhradě nákladů na nájemné/bydlení prudčeji (může to být v závislosti na výši příjmů domácnosti).
- c) *princip normativní míry zatížení* – normativní míra zatížení udává, jakou minimální část ze svých příjmů musí domácnost vynaložit na úhradu svých výdajů na nájemné/bydlení. Je obvykle stanovena s ohledem na výši příjmů, velikost domácnosti a výši výdajů na bydlení (s růstem příjmů obvykle roste nebo zůstává na stejné úrovni, s růstem výdajů roste, s rostoucím počtem členů naopak obvykle klesá). Jestliže normativní míra zohledňuje všechny tyto faktory, říkáme, že je stanovena trojrozměrně. V některých zemích (ve Finsku, Nizozemsku) je však stanovena pouze dvourozměrně – s vypuštěním výše výdajů na nájemné/bydlení (Lux, Burdová 2000: 78).

**Britský model APN** má oproti kontinentálnímu některá specifika (Bégassat 1997). Prvním z nich je absence principu minimálních nákladů. Pokud příjem britské domácnosti nedosahuje minimální stanovené úrovně (životního minima), jsou její výdaje na nájemné plně hrazeny příspěvkem. V kontinentálních modelech si domácnost vždy určitou minimální část výdajů na bydlení hradí sama. Do roku 1996 v britském systému neplatil ani princip marginálních nákladů. Znamenalo to, že každé zvýšení nájemného britské domácnosti bylo při konstantních příjmech domácnosti plně kryto zvýšením příspěvku. Domácnosti nebyly vedeny k vyhledávání bydlení, které by více odpovídalo jejich finančním možnostem; provozovatelé nájemního bydlení mohli profitovat z neúměrného zvyšování nájemného. Důsledkem byly rostoucí finanční nároky na zdroje, z nichž byl příspěvek financován. Aby se zamezilo těmto negativním jevům, byl nejprve zaveden institut tzv. „kontrolora nájemného“, který dohlížel na to, aby úroveň nájmů v obci byla v souladu s místně obvyklou hladinou nájemného bytového fondu odpovídající kvality. Od roku 1996 je růst nájemného nad úroveň tzv. referenčního nájemného (určuje ho kontrolor nájemného) hrazen příspěvkem pouze z 50 %.

V britském modelu rovněž nenajdeme institut maximálního nájemného, při jehož překročení si domácnost výdaje na nájemné přesahující tarifně určené maximální nájemné hradí výhradně z vlastních zdrojů. Velmi zásadní odlišností je nahrazení normativní míry zatížení kontinentálních modelů tzv. **mírou regrese**. Jedná se o míru snižování výplaty příspěvku a zvyšování participace domácnosti na úhradě výdajů na nájemné v závislosti na výši rozdílu mezi skutečnými příjmy domácnosti a státem stanoveným minimálním příjmem (životním minimem)<sup>41</sup>. Míra regrese je reprezentována jediným pevným koeficientem zvaným *taper* (v současnosti 0,65). Na rozdíl od normativní míry zatížení (NMZ) kontinentálního modelu bezprostředně nezávisí na počtu členů domácnosti ani na výši příjmů. Vzhledem k vysoké hodnotě koeficientu *taper* je pro britský model typický prudký růst míry zatížení domácností jdoucí ruku v ruce s růstem jejich příjmů. Jakmile totiž příjmy domácnosti překročí úroveň minimálního příjmu, z každé další vydělané libry (nad hodnotou minimálního příjmu) plyne 65 pencí na úhradu výdajů na nájemné (Lux, Burdová 2000: 79). Zvýší-li se příjem o 10 liber, musí domácnost 6,5 libry z těchto nových příjmů dát na nájemné. O příslušnou částku se vždy sníží příspěvek na nájemné. Takto rychlý nárůst míry zatížení a současně rychlý pokles výše vypláceného příspěvku může vést k tomu, že domácnosti nejsou dostatečně motivovány, aby usilovaly o dosažení vyššího příjmu.

Jako typického reprezentanta kontinentálních modelů, který důsledně respektuje všechny tři uvedené principy, uvedeme nejprve německý model. Následovat bude popis tzv. českého modelu APN a poté bude v krátkosti zmíněna situace v několika dalších vybraných zemích Evropské unie.

<sup>41</sup> Jinými slovy, o co více příjmy domácnosti převyšují minimální příjem, tím nižší příspěvek jim je vyplácen a tím větší část jejich příjmů plyne na úhradu výdajů na bydlení.

### 3.4.1 Německý model

V SRN je příspěvek na bydlení poskytován jak nájemníkům, tak osobám bydlícím ve vlastním domě, bytě nebo jiném obytném prostoru v osobním vlastnictví (Wohngeld 1999). Příspěvek na bydlení obdrží každý, kdo si o něj zažádá a současně doloží splnění všech oficiálně stanovených podmínek pro jeho poskytnutí. V německém modelu jsou explicitně stanoveny hranice měsíčních příjmů domácností (diferencované podle počtu členů, zóny, stáří a vybavení bytu), při jejichž překročení už domácnost nemá nárok na výplatu příspěvku na bydlení. Například pro jednočlenné domácnosti obývací byt dokončený po 1. 1. 1992 vybavený ústředním vytápěním a koupelnou nebo sprchovým koutem v obcích zařazených do šesté geografické zóny (viz dále) činí tato částka 1420 DM<sup>42</sup>.

Zvláštní režim se vztahuje na osoby, které jsou ze zákona příjemci dávek sociální pomoci (Sozialhilfe) nebo sociální podpory válečným obětem, a které proto mají nárok na tzv. **pausační příspěvek** na bydlení (pauschaliertes Wohngeld). Vedle sebe tak koexistují dvě různé formy příspěvku, a to již uvedený paušální a dále tzv. **tabulkový příspěvek** (Tabellenwohngeld). Základní odlišnost mezi nimi spočívala zejména v tom, že u paušálního příspěvku až do 1. ledna 2001 neexistovala žádná maximální výše zohledněného nájemného, jak je tomu u tabulkového, ale příspěvek byl zpravidla poskytován jako určitý podíl ze skutečných výdajů na bydlení (celostátně v průměru 48 %) bez jakéhokoliv zohlednění výše příjmů nebo diferenciace podle počtu osob v domácnosti (Wohngeld- und Mietenbericht 1999, 2000). Novela zákona o příspěvku na bydlení přinesla i u paušálního příspěvku institut maximálního zohledněného nájemného, které je diferencováno podle velikosti domácnosti. Zjednodušení výpočtu paušálního příspěvku ve srovnání s tabulkovým příspěvkem spočívá i po 1. 1. 2001 v odlišném způsobu stanovení výše příjmů pro účely výpočtu příspěvku – namísto individuálního zjišťování výše příjmů jsou používány zákonem stanovené normativy. Paušální příspěvek na bydlení pobíralo v roce 1998 55,7 % z celkového počtu příjemců obou druhů příspěvku ve starých spolkových zemích a 17,8 % v nových spolkových zemích. Jeho průměrná výše činila 291 DEM (staré spolkové země), resp. 231 DEM (nové spolkové země). Pro srovnání, průměrná výše tabulkového příspěvku činila 188 DEM resp. 176 DEM. Celkem se na výplatu obou druhů příspěvků vydalo v roce 1998 téměř 7 miliard DEM; z toho 3,8 miliard ze státního rozpočtu a 3,2 miliardy z rozpočtů jednotlivých zemí<sup>43</sup>. Celkový počet domácností pobírajících příspěvek činil v roce 1998 ve starých spolkových zemích 2 206 203, v nových spolkových zemích 740 613.

<sup>42</sup> Hovoříme o příjmu sníženém o příslušné odčitatelné položky, tak jak již byly vyjmenovány výše. Odpovídající výše hrubého měsíčního příjmu bez přídatků na děti před odpočtem paušální částky v základní výši 6 % činí 1 510 DEM.

<sup>43</sup> Téměř dvě třetiny z celkových nákladů ve starých spolkových zemích přitom připadly na výplatu paušálního příspěvku.

Tabulka 1: Rozdělení bytového fondu podle období výstavby a vybavení bytu pro účely stanovení maximálního nájemného v SRN

Byty dokončené:						
před 31. prosincem 1965			mezi 1. 1. 1966 a 31. 12. 1977		mezi 1. 1. 1978 a 31. 12. 1991	po 1. 1. 1992
bez společného vytápění a bez koupelny nebo sprchového koutu	se společným vytápěním nebo s koupelnou či sprchovým koutem	se společným vytápěním a s koupelnou nebo sprchovým koutem	se společným vytápěním a s koupelnou nebo sprchovým koutem	ostatní byty		

Zdroj: Wohngeld: Ratschläge und Hinweise, 1999

Za základní (obecný) model je v německém systému považován **tabulkový příspěvek**, který si nyní podrobněji popíšeme. Pro účely výpočtu maximálního zohledněného nájemného u tabulkového příspěvku na bydlení bylo území SRN rozděleno do 6 zón (Mietenstufen) podle hodnoty průměrné procentuální odchylky místně obvyklého nájemného v obci od průměrného nájemného srovnatelného bytového fondu za celou republiku. Do jednotlivých zón jsou zařazeny buď samostatné obce, které mají více než 10 000 obyvatel, nebo kraje sdružující ostatní obce s méně než 10 000 obyvateli. Do první zóny jsou zařazeny obce, ve kterých je hladina nájemného v průměru o 15 a více procent pod celostátním průměrem, do druhé obce s průměrnou hladinou nájemného od 5 % do 15 % pod celostátním průměrem, do třetí obce s hladinou nájemného od 5 % pod až po 5 % nad celostátním průměrem, do čtvrté obce s hladinou nájemného od 5 % do 15 % nad celostátním průměrem (např. Brémy, Bremerhaven), do páté obce s hladinou nájemného o 15 % až 25 % nad celostátním průměrem (např. Hamburg) a do šesté obce, ve kterých průměrná hladina nájemného převyšuje celostátní průměr o 25 a více procent (patří sem například Mnichov, Frankfurt nad Mohanem, Garmisch-Partenkirchen, Dachau, Germering, atd.). Dále je bytový fond rozdělen do sedmi kategorií podle roku výstavby a úrovně vybavení bytu – viz Tabulka 1.

Pro každou kombinaci geografické zóny, doby výstavby a úrovně vybavení bytu je tarifně stanovena výše maximálního nájemného za m<sup>2</sup>. Celkem tedy 42 různých úrovní výše maximálního nájemného za m<sup>2</sup>. Pro výpočet maximálního nájemného pro danou domácnost, žádající o tabulkový příspěvek na bydlení, je částka maximálního nájemného za m<sup>2</sup> násobena normativně stanovenou velikostí bytu, která je odvozena od počtu členů domácnosti. Velikost domácnosti se rozlišuje až na úroveň šesti a více členů. Zákonem stanovená normativní velikost bytu činí pro jednočlenné domácnosti 48 m<sup>2</sup>, dvoučlenné 62 m<sup>2</sup> a dále se zvyšuje vždy o 12 m<sup>2</sup> za každého dalšího člena.

Normativní míra zatížení (NMZ) je stanovena trojrozměrně, což znamená, že pro každou úroveň nájemného je diferencována podle počtu členů domácnosti a současně pro daný počet členů podle výše celkových příjmů domácnosti. Platí, že s rostoucími příjmy normativní míra zůstává buď stejná nebo roste, zatímco vždy roste se zvyšujícími se výdaji na bydlení. V německém modelu jsou zvýhodněny vícečlenné domácnosti; jejich normativní míra zatížení se zvyšující se úrovní nájemného sice roste (princip marginálních nákladů), avšak mnohem pomaleji ve srovnání s méně početnými domácnostmi. Vzorec pro výpočet výše příspěvku je následující:

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

- APB - konečná výše adresného příspěvku na bydlení,  
 MAXVYD - maximální tarifně stanovené výdaje na bydlení,  
 NMZ - normativní míra zatížení (tarifně stanovená).

MAXVYD = tarifně stanovená maximální výše nájemného za  $m^2 * \text{tarifně stanovená maximální velikost bytu v } m^2$

Tarifně stanovená max. výše nájemného za  $m^2 = \text{fce (zóna, stáří a vybavení bytu)}$

Tarifně stanovená maximální velikost bytu v  $m^2 = \text{fce (počet osob v domácnosti)}$

NMZ = fce (výdaje, příjmy, počet osob)

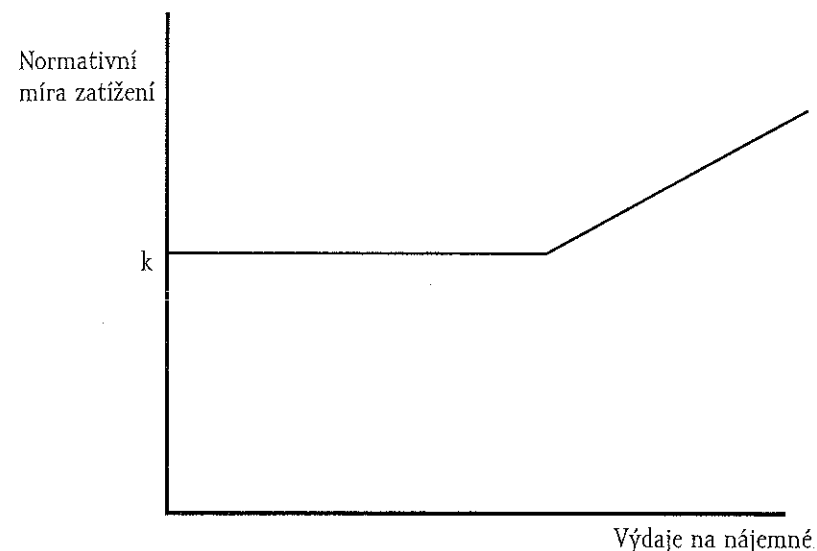
Výhodou německého modelu APB je důsledné respektování principů minimálních nákladů, marginálních nákladů a normativní míry zatížení. Stanovení normativní míry v závislosti na velikosti domácnosti a současně výši jejich příjmů a výdajů na bydlení umožňuje velmi přesně regulovat míru zatížení jednotlivých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

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

### 3.4.2 Český model

Českým modelem nazýváme návrh připravený v průběhu roku 1999 meziresortní komisí složenou ze zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí a Ministerstva pro místní rozvoj. Bezprostředním důvodem ustavení této komise a přípravy nové koncepce příspěvku na nájemné bylo Usnesení vlády č. 164 z 11. března 1998, ve kterém se v bodě 4 ukládá mi-

Graf 1: Průběh křivky NMZ při dané úrovni příjmů v českém modelu



nistru pro místní rozvoj, „aby ve spolupráci s ministrem financí zahájil práce na zákonné úpravě regulace nájemného z nedružstevních bytů po roce 1999“ (Základní koncepce... 1999: 3). Výše příspěvku se podle tohoto návrhu vypočítá následovně:

$$D = (N/P - k) * P$$

- D - konečná výše příspěvku na nájemné,  
 N - skutečně placené nájemné, je-li pod úrovní maximálního (zohledněného) nájemného,  
 P - celkový čistý příjem domácnosti,  
 k - koeficient normativní míry zatížení.

Tvůrci návrhu předpokládali, že příjemci příspěvku budou pouze domácnosti z nájemního sektoru. Maximální nájemné se vypočte jako součin v místě obvyklého nájemného na  $m^2$  a normativně stanovené maximální plochy bytu, která je stejně jako v německém modelu funkcí velikosti domácnosti. Normativní míra zatížení je stanovena jediným koeficientem (není tedy diferencována podle počtu členů domácnosti), a „do určité míry“ nezávisí ani na výši výdajů domácností na nájemné. Obrat „do určité míry“ uvádíme z toho důvodu, že příspěvek nesmí krýt více než 80 % celkových výdajů na nájemné dané domácnosti. Dokud tedy výše příspěvku nepřekračuje uvedené procento z částky celkových výdajů, normativní míra je rovna hodnotě koeficientu k. Jakmile výše příspěvku v poměru k celkovým výdajům na bydlení pře-

kročí stanovenou maximální hranici, normativní míra vzroste. Jinými slovy, pro normativní míru zatížení v českém modelu platí následující vztah:

$$k \geq 0,2 * N/P$$

Průběh závislosti výše normativní míry zatížení na výši výdajů domácnosti na nájemné lze znázornit pomocí křivky zakreslené v Grafu 1.

Hlavní výhodou českého modelu je jeho jednoduchost (normativní míra zatížení stanovená jediným pevným koeficientem). Za nevýhodu českého modelu je možno považovat nerespektování principu marginálních nákladů, tzn., že domácnosti platící vyšší nájemné mají stejnou normativní míru zatížení jako domácnosti platící nižší nájemné (do bodu zvratu).

### 3.4.3 Britský model

Některé rozdíly v konstrukci britského modelu příspěvku na bydlení, v porovnání s principy, na nichž jsou postaveny kontinentální systémy, byly uvedeny výše. Na tomto místě se zaměříme hlavně na konkrétní aspekty určení výše příspěvku. V britském systému je terminologicky odlišen příspěvek vyplácený domácnostem v obecních nájemních bytech od příspěvku vypláceného domácnostem žijícím v nájemních bytech bytových asociací nebo soukromníků. Způsob jejich výpočtu je však totožný. Příspěvek je vyplácen pouze domácnostem v nájemním sektoru, na příspěvek tudíž nemají nárok domácnosti žijící ve vlastnickém sektoru bydlení. Do výdajů domácností na bydlení se započítává pouze čisté nájemné, většina výdajů za služby je z výpočtu vyloučena (jedná se tedy o příspěvek na nájemné). Do základu pro výpočet příspěvku vstupují celkové příjmy domácnosti, včetně všech sociálních dávek; příjmy se očišťují o odčitatelné položky zohledňující velikost (měřenou počtem členů) a složení (invalidní občané, neúplné domácnosti) domácnosti. Při posuzování žádosti o výplatu příspěvku se bere v úvahu rovněž majetek dané domácnosti.

Příspěvek se vypočte podle vzorce:

$$APN = [RN + 0,5 (N - RN)] - 0,65 * (R - MR) \quad \text{pro } N \text{ větší než } RN.$$

RN – referenční nájemné stanovené kontrolorem nájemného.

N – výše skutečného (čistého) nájemného.

R – výše příjmu nárokující domácnosti po odečtení odčitatelných položek.

MR – stanovená výše minimálního příjmu (životní minimum),

### 3.4.4 Finský model

Ve Finsku existují tři režimy výpočtu APB – normální režim, speciální režim pro domácnosti důchodců a speciální režim pro domácnosti studentů<sup>44</sup>. Příspěvek normálního režimu je určen jak pro domácnosti v nájemním, tak ve vlastnickém sektoru; vyloučeny jsou pouze domácnosti, jejichž majetek přesahuje stanovené kapitálové limity. Pro účely výpočtu APB jsou brány v úvahu všechny příjmy domácnosti, včetně sociálních transferů. Do výdajů na bydlení se mimo čistého nájemného započítávají i výdaje na topení a spotřebu vody pro domácnosti v nájemním sektoru, část splátek hypotečního úvěru na pořízení bytu a tarifně určené výdaje na topení a vodné pro domácnosti ve vlastnickém sektoru. Je stanovena maximální úroveň nájemného, výdaje přesahující tuto hranici jsou plně hrazeny samotnou domácností. Normativní míra zatížení je stanovena dvourozměrně – s ohledem na výši příjmů a počet členů domácnosti. Výše příspěvku se určí podle následující rovnice:

$$APB = 0,8 * (A - B)$$

A – skutečně placené nájemné (pokud je pod úrovní maximálního nájemného),

B – část nájemného, kterou domácnost na základě normativní míry zatížení hraší z vlastních zdrojů,

$$B = NMZ * R - 0,25 * SN$$

NMZ – normativní míra zatížení dané domácnosti,

R – celkové příjmy domácnosti,

SN – výše standardního nájemného určená tarifně pro různé geografické zóny a různou velikost domácnosti,

$$A = \min (N, NM) * \min (P, PM)$$

N – skutečně placené nájemné za m<sup>2</sup>,

NM – maximální nájemné za m<sup>2</sup>,

P – skutečná velikost bytu v m<sup>2</sup>,

PM – tarifně stanovená maximální velikost bytu v m<sup>2</sup> pro danou velikost domácnosti.

<sup>44</sup> Vzájemně se liší hodnotou koeficientu uvedeného v první rovnici – pro domácnosti důchodců činí jeho hodnota 0,85 místo 0,80 (Bégassat 1997).



MARTIN LUX,  
DANIEL ČERMÁK, MIROSLAVA OBADALOVÁ,  
PETR SUNEGA, ZDENA VAJDOVÁ

# BYDLENÍ — VĚC VEŘEJNÁ

*Sociální  
aspekty  
bydlení  
v České republice  
a zemích  
Evropské unie*

