

# Modelování rovnovážné úrovně nájemného a důsledků aplikace vybraných nástrojů bytové politiky

Martin LUX – Petr SUNEGA \*

## Úvod

Regulace nájemného byla v mnoha členských zemích EU zaváděna po první a znovu po druhé světové válce jako reakce na poválečný fyzický nedostatek bytů. Vzhledem k tomu, že na trhu s nájemním bydlením v té době (stejně jako době meziválečné) měl soukromý nájemní fond dominantní postavení, znamenalo zavedení regulace relativně značný zásah do soukromých vlastnických práv a fungování bytového trhu (vytěsnění soukromých investic). Od první poloviny 70. let dochází ve většině zemí EU k zahájení deregulačních procesů, resp. k zahájení přechodu *od plošné neadresné a trhu vzdálené regulace „prvního řádu“ k tzv. regulaci nájemného „druhého řádu“ (či „druhé generace“)*. Regulace „druhého řádu“ v sektoru soukromého nájemního bydlení spočívá již pouze v některých omezeních týkajících se náhlého růstu nájemného, vyrovnání místné příslušné úrovně nájemného (Německo, Francie, Švédsko), případně omezení zisku z investovaného vlastního kapitálu do soukromé nájemní bytové výstavby (Švýcarsko). Ve Velké Británii je již více než 10 let nájemné v soukromém sektoru zcela uvolněno. I v některých zemích střední a východní Evropy (SVE) došlo v rámci společenské transformace k výraznějšímu uvolnění centrální regulace nájemného: v Estonsku a Bulharsku stát přestal regulovat nájemné zcela (v Estonsku byla pravomoc převedena do působnosti obcí), v Polsku prostřednictvím příslušné legislativy nastavil maximální mez nájemného pro probíhající nájemní poměry dostatečně vysoko (3 % z tzv. reprodukční pořizovací hodnoty ročně). V mnoha zemích SVE byl problém cenové i „legislativní“ regulace zděděn z období komunismu vyřešen jednoduše rozsáhlou privatizací původního veřejného nájemního bydlení (Maďarsko, Slovinsko, aj.); na trhu s nájemním bydlením tak zprostředkovaně začali působit zejména soukromí vlastníci.<sup>1</sup>

\* Sociologický ústav AV ČR (lux@soc.cas.cz) (sunega@soc.cas.cz)

Tato stať vznikla v rámci projektu „Sociální aspekty bydlení českých domácností a jejich proměna v období transformace ve světle srovnání ze situací v zemích EU“ podpořeného grantem GA AV ČR č. S7028004.

<sup>1</sup> V časopise *Finance a úvěr* jsme se zatím podrobněji věnovali pouze bytové otázce v Rakousku – viz: J. Strnad: „Financování bytového hospodářství v Rakousku“. *FaÚ*, 1991, č. 5, ss. 203–213. (volně k dispozici jako PDF-soubor na [www.financeauver.org](http://www.financeauver.org)) – *pozn. redakce*

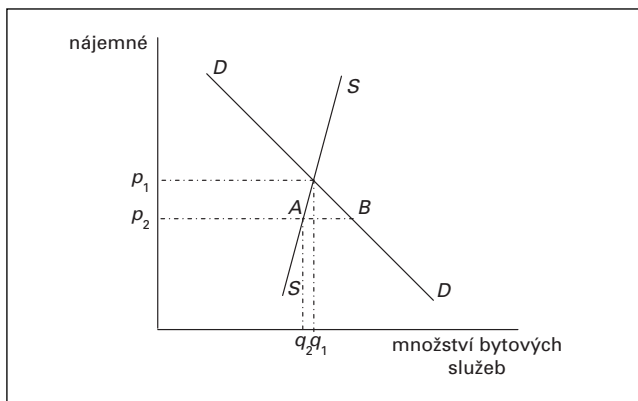
V tzv. sociálním sektoru bydlení (určeném pro sociálně potřebné domácnosti) v zemích EU bývá nájemné kalkulováno jedním ze dvou základních způsobů: jako nákladové nájemné (většina zemí EU) nebo jako tzv. k příjmu vztahené nájemné (Belgie, Portugalsko, testování v Německu). V prvním případě je nájemné stanoveno jako součet všech nákladů souvisejících s pořízením i správou bydlení (včetně splátek zpravidla kvalifikovaných úvěrů užitých pro výstavbu), v druhém případě jako předem určený podíl příjmu domácnosti. V průběhu posledních desetiletí se významnou měrou posílila tendence přesného zacílení sociálního bydlení na opravdu potřebné domácnosti a na snížení provozních dotací; z těchto důvodů došlo i v sektoru sociálního bydlení k výraznému nárůstu výše nájemného kompenzovaného, podobně jako v soukromém sektoru, adresným příspěvkem na bydlení (na nájemné).

V České republice je v současnosti v převážné části<sup>2</sup> soukromého i obecního nájemního sektoru uplatňována regulace nájemného „prvního řádu“ s relativně nízkým maximálním limitem (vzhledem k výši takzvaného tržního nájemného). Regulace nájemného se vztahuje *plošně* na všechny nájemníky obývající daný druh bytu bez ohledu na jejich sociální postavení. Tento druh státní intervence přináší celou řadu *negativních jevů z hlediska ekonomické efektivity i sociální efektivity*; ty se za pomoci standardního ekonomického aparátu pokusíme stručně objasnit v *první části tohoto textu*.

***Předpokladem efektivního fungování bytového trhu v ČR je postupný odklon od regulace „prvního řádu“ a nastolení svobodných tržních vztahů limitovaných určitými omezeními výše charakterizovanými jako regulace „druhého řádu“ při současném zavedení cílených nástrojů sociální pomoci***, které umožní zajistit přiměřené bydlení skutečně potřebným domácnostem. Takovými nástroji jsou zejména sociální bydlení a adresný příspěvek na nájemné. *Další část textu* proto bude věnována *popisu simulačního modelu*, který byl vyvinut s cílem *odhalit rovnovážnou tržní úroveň nájemného* v jednotlivých regionech ČR *a při této úrovni nájemného postupně aplikovat systém obecního sociálního bydlení a efektivní model příspěvku na nájemné*. Naším záměrem bylo rovněž *porovnat efektivnost obou nástrojů a pokusit se vyčíslit náklady*, které by si jejich zavedení vyžádalo. Předložený model představuje první komplexnější pokus o relevantní simulaci rovnovážného nájemného v ČR, avšak vzhledem ke skutečnosti, že při jeho tvorbě bylo abstrahováno od některých faktorů (např. migrace obyvatel), a rovněž z důvodu nedostatečné statistické báze nelze jeho vývoj považovat za ukončený. Autoři do budoucna předpokládají jeho další adaptace.

---

<sup>2</sup> Podle odhadů okolo 95 % nájemního bytového fondu v roce 1999 včetně převážné většiny soukromých restituovaných nájemních bytů. Z regulace nájemného jsou vyjmuty pouze tzv. „uvolněné byty“, tj. byty, u nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem (nejedná-li se o zákonný přechod nájmu, výměnu bytu, bytovou náhradu apod.), nové byty (pokud jejich výstavba není financována z veřejných prostředků) a byty, jejichž nájemcem je právnická osoba se sídlem mimo území ČR nebo fyzická osoba, která nemá na území ČR trvalý pobyt.



zdroj: (Fallis, 1985, s. 203)

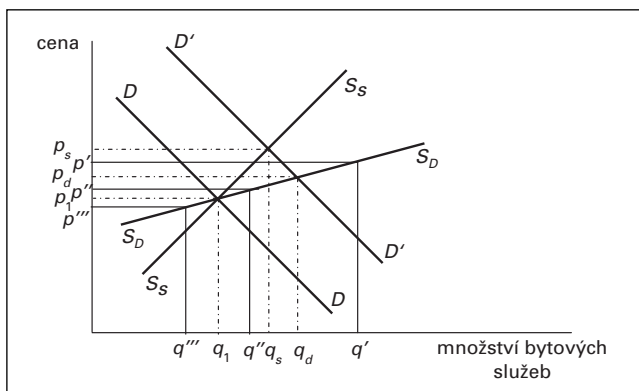
## 1. Ekonomické důsledky regulace nájemného

Většina ekonometrických analýz následků klasické plošné regulace nájemného „prvního řádu“ vychází z předpokladu dokonale konkurenčního trhu s nájemním bydlením. Na tomto trhu dochází z dlouhodobého hlediska k ustavení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou při rovnovážné ceně (neboli tzv. ceně vyčišťující trh), i když krátkodobě může zvýšení poptávky vést k náhlému zvýšení ceny na úroveň tzv. „nájemného z nedostatku“ (neboli cenovému „přestřelení“).

Jaké jsou tedy teoreticky ekonomické důsledky regulace nájemného, pokud budeme předpokládat dokonale konkurenční trh s nájemním bydlením? Počáteční rovnováhu na trhu pro krátkodobou křivku nabídky zachycuje *graf 1*, ve kterém křivka *DD* představuje poptávku po nájemním bydlení a křivka *SS* je křivkou nabídky nájemního bydlení v krátkém období. Na ose *y* je vynášena cena nájemního bydlení (tj. výše nájemného), na ose *x* množství poptávaných bytových služeb.<sup>3</sup> Trh je v rovnováze (neboli je „vyčištěn“) v situaci, kdy je při ceně  $p_1$  poptáváno množství  $q_1$ . Jestliže se vláda rozhodne zavést regulaci nájemného na úrovni ceny  $p_2$ , pak se krátkodobě sníží množství nabízeného nájemního bydlení z  $q_1$  na  $q_2$  a vzniká tržní nerovnováha daná nadměrnou neuspokojenou poptávkou ve výši *AB*. Výše nadměrné poptávky je dána cenovou elasticitou nabídkových a poptávkových funkcí (sklonem křivek nabídky a poptávky) a mírou regulace (tj. rozdílem mezi  $p_1$  a  $p_2$ ).

<sup>3</sup> Bydlení je velmi heterogenním, komplexním a multidimenzionálním zbožím, jednotlivé domy a byty se liší celou řadou charakteristik (atributů), které poskytují spotřebitelům specifické bytové služby. Takovými atributy mohou být velikost užitné plochy, design, stáří, kvalita použitých materiálů pro výstavbu, právní důvod užívání, počet a kvalita přidružených prostor (garáž, sklep, zahrada...), kvalita okolního prostředí apod. Trh s bydlením je fakticky složen z nesčetného množství trhů s bytovými službami, na nichž se setkávají preference spotřebitelů s nabídkou investorů.

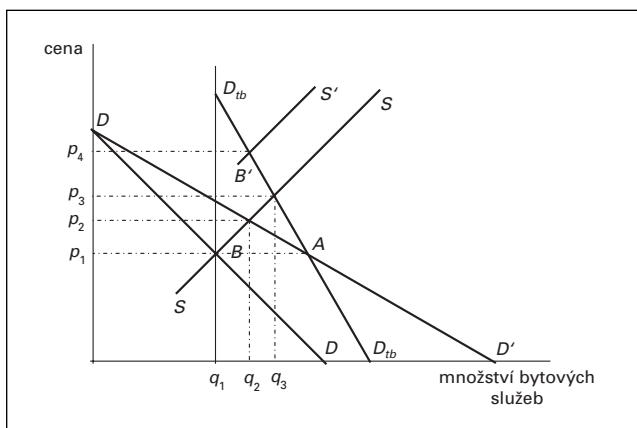
GRAF 2 Důsledky zavedení regulace nájemného na trh s bydlením



zdroj: (MacLennan, 1982, s. 217)

Graf 2 zachycuje reakci trhu v dlouhém období; předpokládejme, že se vláda rozhodla zareagovat na náhlý vzestup poptávky (daný např. zvýšením příjmů) zavedením regulace nájemného. Pokud by výše regulovaného nájemného byla stanovena na úrovni  $p'$  mezi  $p_s$  (rovnovážná cena v krátkém období) a  $p_d$  (rovnovážná cena v dlouhém období), pak sice dojde ke krátkodobé nerovnováze na trhu dané nadměrnou poptávkou, v dlouhém období však množství nabízeného bydlení ( $q'$ ) bude dokonce vyšší, než by tomu bylo v případě neexistence vládního zásahu ( $q_d$ ), cena bude však také vyšší a nerovnováha se obrátí (tj. regulovaná cena by byla vyšší než cena dlouhodobě rovnovážná); pokud rozdíl není veliký, může dojít i k vyčištění trhu na rovnovážnou úroveň. Pokud je výše nájemného vládou stanovena na úrovni  $p''$  mezi  $p_1$  a  $p_d$ , vznikne tentokrát již dlouhodobá tržní nerovnováha daná nadměrnou poptávkou, ale na druhé straně původní efekt zvýšení příjmů (jenž zapříčinil posun křivky poptávky z  $DD$  na  $D'D'$ ) povede k tomu, že se v dlouhém období nabídka nájemního bydlení oproti původnímu stavu o málo zvýší z  $q_1$  na  $q''$ . Pokud by ale vláda stanovila cenu nájemného na úrovni  $p'''$ , pak dojde dlouhodobě nejen ke vzniku tržní nerovnováhy z důvodu nadměrné poptávky, ale rovněž k poklesu množství nabízeného bydlení na úroveň  $q'''$  (a to přes původní zvýšení poptávky po nájemním bydlení).

Standardní zachycení důsledků regulace nájemného neuvažuje o bydlení jako o speciálním zboží; pokud bychom přihlédlí k heterogenitě bydlení a na základě praxe předpokládali, že stát není schopen zajistit dokonalou regulaci ceny bytové charakteristiky, ale pouze víceméně jednoduše diferencovaného nájemného jako celku, pak by racionální reakcí pronajímatelů bylo snížení množství poskytovaných bytových služeb (např. menší frekvence oprav společných prostor), jelikož si tím zajistí, že i při zavedení regulace nájemného budou realizovat stejný zisk na jednotku bytové služby jako dříve. Žádný zákon nemůže být tak dokonalý, aby majitelům umožnil snížením investic do udržení fondu realizovat vyšší příjem z poskytované bytové služby; je dokonce pravděpodobné, že z důvodu snížení



zdroj: (Fallis, 1985, s. 204)

nabídky vyvolané regulací nájemného může být ať už formou legální, či formou skrytou cena bytové služby tak vysoká, že umožní současným majitelům dosahovat vyšších než normálních zisků.

Stát se zpravidla snaží zabránit poklesu nové bytové výstavby v případě regulace nájemného vyloučením nových nebo nově pronajímaných bytů z regulačních omezení. V důsledku toho pak na trhu s nájemním bydlením vznikají dva hlavní segmenty: segment s regulovaným nájmem a segment tržního nájmu. Situaci zachycuje graf 3. Původní tržní rovnováhu reprezentuje množství  $q_1$  a cena  $p_1$  v místě, kde se tržní nabídka  $SS$  protíná s křivkou tržní poptávky  $DD$ . Předpokládejme, že se poptávková křivka  $DD$  z nějakých níže specifikovaných důvodů posune doprava na  $DD'$ ; aby se zabránilo v růstu nájemného na úroveň  $p_2$ , stát stanoví maximální nájemné v původní výši  $p_1$ , avšak vyloučí z regulace novou výstavbu. Ve chvíli zavedení regulace vznikne nerovnováha a nadměrná poptávka  $AB$ . Předpokládejme, že posun poptávkové křivky byl dán imigrací nových domácností na daný národní (regionální) trh. Vzhledem k tomu, že segment s plošně regulovaným nájmem je obsazen původními domácnostmi, všichni nově přichozí (nadměrná poptávka  $AB$ ) jsou nuceni hledat bydlení v segmentu tržního nájmu. Nabídková a poptávková křivka po bydlení za tržní nájemné je zakreslena v pravé části grafu; vertikální osa procházející bodem  $q_1$  udává osu  $y$  ceny bydlení a množství nabízeného a poptávaného bydlení zachycuje standardně horizontální osa  $x$  mající počátek v  $q_1$ . Nabídkovou křivku bydlení za tržní nájemné udává část celkové nabídkové křivky  $SS$  z bodu  $B$ , poptávkovou křivku po bydlení za tržní nájemné pak udává křivka  $D_{tb}D_{tb}$  (protíná křivku celkové poptávky  $DD'$  v bodě  $A$ , jelikož  $DD'$  vznikla horizontálním součtem  $DD$  a  $D_{tb}D_{tb}$ ). Rovnovážná cena v segmentu tržního nájmu se ustanoví ve výši  $p_3$ , rovnovážné množství pak ve výši  $q_3 - q_1$ . Při ceně  $p_1$  v segmentu s regulovaným nájmem a  $p_3$  v segmentu tržního nájmu neexistuje žádná nadměrná poptávka; avšak cena v segmentu tržního nájmu je vyšší, než by byla rov-

novázná cena v případě neexistence jakékoliv regulace nájemného ( $p_3 > p_2$ ), což znamená, že lidé nuceně hledat své bydlení v segmentu tržního nájmu jsou regulací významně postiženi; paradoxně právě prudkým snížením dostupnosti bydlení.

Při očekávání vyššího rizika spojeného s možností rozšíření regulace nájemného na všechny nájemní byty budou racionální investoři v segmentu tržního nájmu požadovat vyšší čistou současnou hodnotu budoucích výnosů z investice;<sup>4</sup> z těchto důvodů se nabídková křivka pro segment tržního bydlení posune trvale doleva (mnoho nabízejících se z trhu stáhne, zbylí budou chtít vyšší zisky plynoucí z vyššího rizika) na  $B'S'$  a výše nájemného v tomto segmentu dosáhne dokonce úrovně  $p_4$  (při nižší úrovni nabízeného množství). Jak je patrné z grafu, tzv. *tržní nájemné* v podobně neefektivním tržním prostředí je zpravidla o mnoho vyšší než *skutečná rovnovážná úroveň nájemného* při neexistenci regulovaného nájemního sektoru.

Z obecné ekonomické analýzy důsledků regulace nájemného „prvního řádu“ (tj. regulace neomezující se pouze na sociální bydlení a neodrážející v soukromém a části obecního nájemního sektoru pohyby cen či úrokové míry na trhu) je zřejmé, že se jedná z hlediska ekonomické efektivity o jeden z nejhorsích způsobů intervence státu ve prospěch vyšší dostupnosti bydlení; vede k selektivnímu snížení nabídky bytových služeb (a při určitých podmínkách i k snížení celkové nabídky bydlení), chátrání bytového fondu, zneužívání levného bydlení k nadměrné spotřebě, bytovému nedostatku (nadměrné poptávce), prudkému růstu cen v segmentu neregulovaného bydlení, tlaku na vytváření lokálních monopolů, vzniku a rozšíření černého trhu a dlouhodobým negativním očekáváním soukromého kapitálu, jež doznívají ještě dlouho po jejím zrušení.

Z hlediska efektivnosti (sociální spravedlnosti) vytváří plošná regulace nájemného „prvního řádu“ jako nástroj pro zajištění vyšší dostupnosti nájemního bydlení rovněž množství sociálních nerovností, mezi kterými vyniká napětí mezi domácnostmi, kterým se ať už legálním, či nelegálním

<sup>4</sup> Čistou současnou hodnotu (ČSH) budoucích výnosů z investice určíme jako rozdíl mezi výší kapitálového výdaje na investici a diskontovanou (tj. přepočtenou k současnému okamžiku) hodnotou očekávaných budoucích výnosů z investice. Formálně:

$$ČSH = -I_0 + \frac{R_1}{1+i} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n}$$

kde:

$I_0$  – celková suma investic do bydlení v roce 0, též počáteční hodnota investice, pořizovací náklady investice;

$R_1, R_2, \dots, R_n$  – očekávané čisté příjmy z investice v letech 1, 2, ...,  $n$ . Jedná se o čisté příjmy, což znamená, že veškeré náklady spojené s údržbou a správou bytu/domu na udržení současného standardu bytových služeb a náklady spojené se splátkami zápůjčního kapitálu (nikoliv však úroků ze zápůjčního kapitálu!) musejí být z těchto příjmů odečteny;

$i$  – míra aktualizace (upravená úroková míra), o které zjednodušeně předpokládáme, že je konstantní v čase.

V případě, kdy je investice (bydlení) prodána v čase  $n$ , zvyšuje se ČSH ještě o diskontovanou zůstatkovou hodnotu této investice.

způsobem podařilo dostat do privilegovaného segmentu regulovaného nájemního bydlení, a těmi, kterým se to i přes prokazatelnou sociální potřebnost nepodařilo. V průběhu nájemního poměru se při regulaci „prvního řádu“ zpravidla nezkontroluje příjem domácností žijících v sektoru s regulovaným nájmem a je běžné, že nejenže příjmově nejpotřebnější část populace v regulovaném bydlení nebydlí, ale naopak je právě ta nucena si pořizovat drahé vlastnické bydlení. Analýza příjmové situace českých domácností v nejrůznějších typech bydlení provedená v (Lux – Burdová, 2000) ukázala, že nejenže neexistují statisticky významné rozdíly mezi typy bydlení v ČR (tj. sektor regulovaného nájemního bydlení je obýván stejným podílem příjmově silnějších domácností jako sektor družstevního či vlastnického bydlení), ale rovněž že nejvyšší „zisk“ z regulace nájemného realizují domácnosti zařazené podle příjmové distribuce do dvou nejvyšších příjmových kvintilů. Dokonale zvrácená logika sociální spravedlnosti a nezměrné následky na efektivitu fungování trhu s bydlením, které plošná regulace nájemného má, však přesto mnohým vládám rozvojových nebo transformujících se zemí nebrání v tom, aby ji nadále podporovaly.

Z těchto důvodů by regulace nájemného „prvního řádu“ jako nástroje bytové politiky pro zajištění vyšší dostupnosti bydlení měla být v ČR nahrazena „osvícenou“ nabídkově orientovanou bytovou politikou (efektivním systémem sociálního bydlení) a adresným příspěvkem na nájemné.

**Zásadní otázkou je, jaká je vůbec rovnovážná tržní cena nájemného v českém prostředí?** Jak jsme ukázali výše, jen těžko bychom za rovnovážnou cenu mohli považovat současnou tzv. „tržní“ cenu nájemného, prudce vychýlenou z důvodu samotné regulace. Kdybychom postupovali cestou čisté ekonomické teorie a vycházeli při stanovení rovnovážné tržní ceny nájemného z tržní ceny nemovitostí, pak by se rovnovážná cena nájemného měla rovnat násobku úrokové míry (z hypoték a současně alternativních aktiv) a tržní ceny nemovitosti. Uvedený koncept je však založen na předpokladech, které v českém prostředí nejsou splněny, zejména: dokonale konkurenční trh vlastnického i nájemního bydlení a dokonale konkurenční kapitálový trh. Stanovení rovnovážné výše nájemného na úrovni násobku zvýhodněné úrokové míry hypotečních úvěrů a tržní ceny bydlení by tak přineslo, podle našeho názoru, zkreslující výsledky. Z tohoto důvodu jsme se rozhodli použít složitější a náročnější cestu simulace zvyšování nabídky regulovaného nájemního bydlení pro různé úrovně cen nájemného až do chvíle dosažení rovnovážné tržní úrovně nájemného.

## 2. Deregulace nájemného v ČR

Pro zjištění rovnovážné hladiny nájemného byl v programu *SPSS* vyvinut relativně komplexní simulační model „šokové“ deregulace nájemného pracující na datovém souboru *Statistiky rodinných účtů 1999*. Cílem tohoto modelu bylo zjistit, při jaké úrovni nájemného by se uvolnil dostatečný počet nájemních bytů, který by nasýtil poptávku domácností žijících v tržním nájemním sektoru bydlení. Vzhledem k tomu, že dostupné datové

zdroje neobsahují informaci o počtu tržních nájemních bytů ani jejich rozložení v jednotlivých regionech ČR, bylo nezbytné níže popsaným postupem odhadnout počet tržních nájemních bytů v Praze a pomocí speciálního algoritmu poté dopočíst i jejich zastoupení v ostatních okresech ČR. Pro každou domácnost zpravodajsky zkoumanou v SRÚ 99 a žijící v regulovaném nájemním sektoru bydlení byla následně určena výše uživatelských nákladů v případě pořízení vlastnického bydlení odpovídající velikosti a lokaci dosud užívaného nájemního bytu.

Koncept uživatelských nákladů je využíván při rozhodování domácností o tom, zda vstoupit na trh vlastnického, či nájemního bydlení (*tenure choice*). Předpokládá racionálně se chovající domácnost, která porovnává očekávané náklady vlastnického bydlení s výší nájemného pro jinak stejná bydlení stejné kvality poskytující stejné množství bytových služeb. Uživatelské náklady jsou očekávanými náklady vlastnického bydlení. Jestliže domácnost nepředpokládá změnu ceny vlastnického bydlení v budoucnu a jestliže neuvažujeme opotřebením nemovitosti, pak se uživatelské náklady rovnají součinu ceny bydlení a úrokové míry ( $p \cdot r$ ). V případě, kdy domácnost financuje koupi nového domu/bytu s využitím cizího kapitálu (zpravidla úvěru), odpovídá úroková míra ( $r$ ) úrokové sazbě použitého stavebního úvěru. Jestliže domácnost užije k nákupu vlastnického bydlení vlastní naspořené kapitál, pak je  $r$  vztaženo k tzv. nákladům obětované příležitosti. Pokud bychom započítali i míru opotřebením (depreciace) a očekávaný kapitálový zisk či ztrátu dané změnou ceny vlastnického bydlení v budoucnu, pak by se uživatelské náklady  $UN$  rovnaly:

$$UN = p_1 r - [p_2 (1 - d) - p_1]$$

kde  $p_1$  udává aktuální cenu vlastnického bydlení,  $p_2$  očekávanou cenu stejného vlastnického bydlení v budoucnu, celý údaj v závorce pak očekávaný kapitálový zisk/ztrátu,  $d$  konstantní roční míru opotřebením a  $p_2 (1 - d)$  očekávanou zůstatkovou cenu vlastnického bydlení po odečtením opotřebením. Pokud by se pak uživatelské náklady rovnaly výší nájemného za nájemní bydlení poskytující stejný standard a množství bytových služeb, pak by byla domácnost při rozhodování indiferentní.

Při selektivním zvyšování současné úrovně regulovaného nájemného v jednotlivých regionech ČR jsme předpokládali, že pokud domácnost splňuje jistá věková a příjmová kritéria a přitom by potenciální uživatelské náklady vlastnického bydlení byly nižší než nová úroveň regulovaného nájemného, pak by odešla ze sektoru nájemného do sektoru vlastnického bydlení. Ve chvíli, kdy by se počet uvolněných bytů vyrovnal s celkovým počtem bytů v současném tržním nájemním sektoru bydlení, by se v dané oblasti deregulační proces zastavil a vznikla by nová rovnovážná tržní cena nájemného.

Předpokládali jsme, že neexistují tzv. držené byty, tj. nájemní byty zpravidla ve vlastnictví obcí, jež nejsou osobou uvedenou v nájemní smlouvě aktuálně užívány. Naopak, model je založen na předpokladu, že všechny nájemní byty jsou užívány domácnostmi, které hradí majitelům nebo nájemníkům regulované nebo tzv. „tržní“ nájemné (např. prázdné obecní byty jsou jejich nájemníky nelegálně podnajímány za tzv. „tržní“ nájemné dal-



ším domácnostem). Pokud bychom předpokládali, že efektivní poptávka po nájemním bydlení je výlučně ztělesňována pouze domácnostmi aktuálně žijícími v současném tzv. „tržním“ nájemním sektoru, pak by se deregulace nájemného zastavila ještě mnohem dříve a nová rovnovážná úroveň tržního nájemného by byla nižší než úroveň simulovaná naším modelem. Je však téměř jisté, že v případě snížení hladiny současného tzv. „tržního“ nájemného se objeví efektivní poptávka dalších domácností, které bydlí aktuálně u příbuzných, rodičů, v provizorním bydlení apod.; z těchto důvodů jsme uvažovali zastavení deregulačního procesu až na úrovni, kdy sektor současného regulovaného nájemního bydlení opustí přesně tolik domácností, kolik jich žije v sektoru tzv. „tržního“ nájemního bydlení v jednotlivých lokacích ČR. Jinými slovy: předpokládali jsme, že pronajímatelé bytů za tržní nájemné najdou vždy za domácnost „odcházející“ do levnějšího sektoru regulovaného nájemního bydlení „náhradu“ (příčemž však přirozeně musí snížit i výši nájemného). Nůžky se uzavřou až ve chvíli, kdy se počet uvolněných regulovaných nájemních bytů vyrovná s počtem obsazených nájemních bytů pronajímaných za tržní nájemné (včetně černého trhu s obecními byty).

## 2.1 Určení velikosti tržního nájemního sektoru v jednotlivých okresech ČR

Prvním krokem při určení velikosti tržního nájemního sektoru v ČR byl odhad počtu tržních nájemních bytů v hlavním městě Praze. Postup při odhadu ukazuje *tabulka 1*.

Na základě konzultací s odborníky z oblasti pražské bytové politiky jsme předpokládali, že se každý rok z celkového počtu pražských obecních nájemních bytů od roku 1991 uvolnilo 0,7 % bytů (jedná se o skutečná uvolnění, nikoliv zákonné přechody nájmu či výměny bytů), z nichž průměrně

TABULKA 1 Odhad počtu tržních nájemních bytů v Praze

rok	uvolněné obecní byty	tržní „obecní“ byty	privatizace	tržní „privatizované“ byty	tržní soukromé nájemní byty	tržní nájemní byty celkem	
							vč. bytů na černém trhu
1991	0	0	0	0	0		
1992	1 303	326	8 300	75	1 080		
1993	1 236	309	8 300	75	1 070		
1994	1 169	292	8 300	75	1 061		
1995	1 103	276	8 300	75	1 051		
1996	1 037	259	8 300	75	1 042		
1997	972	243	8 300	75	1 032		
1998	907	227	8 300	75	1 023		
1999	843	211	8 300	75	1 014		
2000	779	195	8 300	75	1 005		
2001	715	179	8 300	75	996		
<b>celkem</b>	–	<b>2 516</b>	–	<b>747<sup>a</sup></b>	<b>10 373</b>	<b>13 636</b>	<b>27 272</b>

vysvětlivka: <sup>a</sup> Hodnoty v řádcích byly zaokrouhleny na celá čísla.

25 % bylo zpětně obcí pronajato za smluvní neregulované nájemné. Podle dostupných informací činil obecní nájemní bytový fond v Praze v roce 1991 celkově 194 500 bytů. Při znalosti celkového počtu zprivatizovaných obecních bytů k březnu 2001 jsme zjednodušeně rozvrhli privatizaci do jednotlivých let (na každý rok tak připadlo 8 300 zprivatizovaných bytů); uvolněné a zprivatizované byty byly pak průběžně odečítány od celkového zůstatku obecních bytů a stejnou metodikou byl odhadnut počet uvolněných a za tržní nájemné pronajatých obecních bytů v dalších letech. Tak např. v roce 1992 se v sektoru obecních nájemních bytů uvolnilo celkem 1 303 bytů (0,7 % z celkového počtu obecních nájemních bytů sníženého o 8 300 zprivatizovaných bytů), z nichž 326 (25 %) bylo pronajato za tržní nájemné; v roce 1993 jsme pak vycházeli ze zůstatku obecních bytů (sníženého o 326 bytů pronajatých za tržní nájemné a dalších 8 300 bytů zprivatizovaných) a následně odhadli počet uvolněných bytů v daném roce na 1 236, z nichž 309 bylo pronajato za tržní nájemné, atd. Zprůměrování výše zprivatizovaných bytů by nemělo mít na odhad velikosti obecního „tržního“ nájemního bydlení v roce 2001 významnější vliv; k roku 2001 by se tak do tržního nájemního sektoru bydlení uvolnilo celkem 2 516 obecních bytů.

Předpokládali jsme rovněž, že i část zprivatizovaných bytů byla novými majiteli pronajata na volném trhu (přesně 0,9 % z těchto bytů ročně). Podobné tempo uvolňování bytů (0,9 % ročně) bylo uvažováno i pro převážně restituovaný soukromý nájemní bytový fond odhadnutý v Praze na základě údajů Českého statistického úřadu na 120 000 bytů v roce 1991. Vzhledem k tomu, že soukromí majitelé by asi jen těžko pronajímali své byty zpětně za regulované nájemné, model zahrnoval předpoklad, že všechny uvolněné byty byly zpětně pronajaty za smluvní nájemné.<sup>5</sup> Soukromý nájemní a zprivatizovaný bytový fond tak zvýšily počet tržních nájemních bytů o více než 11 000 bytů na celkový počet 13 636 bytů. Z důvodu existence rozsáhlého černého trhu s obecním nájemním bydlením, který fakticky rovněž tvoří tržní nájemní sektor bydlení, byl výsledný počet zvýšen o 100 % (na 27 272 bytů). Domníváme se, že zdvojnásobení počtu bytů z důvodu existence černého trhu je zcela oprávněné a potvrzují to i výsledky postojového šetření *Postoje k bydlení 2001 – trh* realizovaného týmem Socioekonomie bydlení v roce 2001 mezi domácnostmi žijícími v tržním nájemním sektoru bydlení.

Speciálním algoritmem byl následně odhadnut počet tržních nájemních bytů v ostatních okresech ČR. Využity přitom byly údaje o počtu obyvatel v jednotlivých okresech a dále rozdělení českých obcí do 8 geografických zón podle průměrné výše tržního nájemného na metr čtvereční podlahové plochy.<sup>6</sup> Účelem rozřazení obcí do příslušných zón bylo vytvořit takovou vý-

<sup>5</sup> Neuvažovali jsme však úbytek bytového fondu vzniklý v důsledku převodu dosavadních bytů do jiného typu užívání.

<sup>6</sup> Rozřazení obcí ČR do 8 základních geografických zón podle výše tržního nájemného bylo provedeno Tomášem Kosteckým pro účel simulace optimálního modelu příspěvku na bydlení již v roce 2000 – viz např. (Sunega, 2001). Datový soubor, na jehož základě byly zóny vytvořeny, vznikl jako součást výzkumu cen tržního nájemného realizovaného týmem Lokální a regionální problematiky Sociologického ústavu AV ČR v roce 1997.

slednou strukturu, ve které by „vzdálenost“ v průměrné hodnotě tržního nájemného mezi jednotlivými zónami byla přibližně stejná. Do nejvyšší, osmé zóny podle velikosti průměrného nájemného byla zařazena pouze Praha, sedmá zóna zůstala prázdná, do šesté zóny byl zařazen okres Brno-město a do páté zóny např. okres Kolín; znamená to, že vzdálenost mezi Prahou a Brnem ve výši průměrného tržního nájemného byla dvakrát větší než vzdálenost mezi Brnem a okresem Kolín.

Postup při odhadu počtu tržních nájemních bytů v jednotlivých okresech byl pak následující. Východím bodem byla výše popsáním způsobem určená velikost tržního nájemního sektoru v Praze (zároveň tedy 8. zóně), kterou jsme relativizovali (vydělením počtem pražských obyvatel) a získali průměrný počet tržních nájemních bytů na jednoho obyvatele v Praze. Obdržená hodnota byla zpětně vynásobena počtem obyvatel v jednotlivých zónách a výsledkem byl počet tržních nájemních bytů v jednotlivých zónách. Počet tržních nájemních bytů však přirozeně není určen pouze počtem obyvatel v jednotlivých lokacích, ale mnoha dalšími podmínkami (poptávka po bydlení v daném regionu). Tyto ostatní faktory se odrážejí zejména v aktuálních tržních cenách nájemného v dané oblasti (čím jsou ceny vyšší při předpokladu počáteční proporcionálně stejné nabídky, tím je zřejmé, že větší část domácností nenašla své uplatnění v sektoru regulovaného nájemního bydlení a poptává bydlení na volném trhu; zvýšení cen vede rovněž následně i ke zvýšení nabídky v daném místě). K další úpravě tedy posloužil výsledek zónování, kdy byly pro každou zónu v souladu s předpoklady (stejná vzdálenost mezi zónami) vytvořeny váhy (příčemž váha pro zónu 8 byla rovna 1) a jejich vynásobením s dosud získanými údaji byl pak získán závěrečný odhad počtu tržních nájemních bytů v jednotlivých zónách. Na základě procentuálního zastoupení populace jednotlivých okresů na celkovém počtu obyvatel v zónách byl následně určen odhad počtu tržních nájemních bytů v jednotlivých okresech ČR.

## **2.2 Určení výše uživatelských nákladů pro stejně velké vlastnické bydlení**

Původně jsme předpokládali, že domácnost bude při svém racionálním uvažování srovnávat výši dosavadního nájemného a uživatelské náklady stejně velkého bytu ve zcela novém bytovém domě. Zásadní položkou pro určení uživatelských nákladů je přirozeně výše pořizovacích nákladů stejně velkého vlastnického bydlení v dané lokaci. Průměrné pořizovací náklady na jeden metr čtvereční celkové plochy u nově postavených bytových domů byly získány z údajů ČSÚ. Z důvodu malé četnosti nemohly být pro účel simulace použity údaje za jednotlivé okresy, nicméně byly použity údaje průměrných pořizovacích nákladů na metr čtvereční podlahové plochy bytů v bytových domech členěné podle VÚSC ČR a kategorií velikosti obce (tj. zvláště pro každou kategorii velikosti obce v každém VÚSC), což je zřejmé z důvodu nízké bytové výstavby maximální statisticky relevantní členění. Náklady uváděné ČSÚ však nezahrnují náklady na pozemek. Na základě spolupráce s *Asociací pro rozvoj trhu nemovitostí* byly zjištěny průměrné

ceny pozemků pro velikostní kategorie obcí v jednotlivých VÚSC; uváděná cena za pozemek byla vydělena koeficientem 3,8, udávajícím průměrný počet podlaží nově postavených bytových domů v ČR. Výsledná upravená cena za pozemek byla připočtena k pořizovací ceně nových bytů vycházející z údajů ČSÚ.

Vzhledem k tomu, že předpoklad odchodu domácností pouze do nového vlastnického bydlení se ukázal mít relativně dalekosáhlé důsledky pro určení nové rovnovážné ceny nájemného (zejména pak v regionech s dnes již nízkou úrovní tržního nájemného, jako např. severní Čechy nebo severní Morava, kde však pořizovací náklady nové výstavby nejsou až o tolik nižší než v ostatních regionech republiky), i vzhledem k tomu, že se zřejmě tento předpoklad do velké míry odchyluje od skutečnosti, upravili jsme postup následovně: domácnost odejde ze sektoru nájemního bydlení tehdy, když výdaje na nájemné překročí uživatelské náklady stejné velikého vlastnického bydlení (v bytových domech) vycházející z průměru mezi průměrnou pořizovací cenou nového bydlení (pro daný region a kategorii velikosti obce) a průměrnou pořizovací cenou staršího dosavadního bydlení (opět pro daný region a kategorii velikosti obce). Inzerované průměrné ceny staršího bydlení na metr čtvereční podlahové plochy pro jednotlivé regiony a kategorie velikosti obce byly získány prostřednictvím databáze *KISEB* provozované *Institutem regionálních informací* v Brně.

Při výpočtu uživatelských nákladů jsme předpokládali, že všechny domácnosti budou hradit 70 % výdajů na pořízení vlastnického bydlení prostřednictvím hypotečního úvěru a 30 % z vlastních nasporených prostředků; v souladu s ekonomickou teorií však do uživatelských nákladů byly započteny i úrokové náklady obětované příležitosti z použití vlastních finančních zdrojů (5 % z vlastního užitého kapitálu). Předpokládali jsme, že domácnosti k financování nákupu využijí nejlukrativnější nabídky na trhu s hypotečním úvěrováním (Česká spořitelna, program *TOP bydlení*), u které je polovina úvěru (maximálně do 1 000 000,- Kč) úročena tržní úrokovou sazbou sníženou o tři procentní body (3,5 %) a zbývající polovina standardní tržní úrokovou sazbou (6,9 %); doba splatnosti úvěru byla stanovena na 20 let. Na základě podmínek pro poskytnutí hypotečního úvěru byli však z úvěrování vyloučeni žadatelé, jejichž příjem nesplňoval kritéria bonity klienta daného finančního ústavu (průměrný čistý příjem domácnosti nepřesáhl součet 1,5násobku životního minima a výše anuitní splátky a případných dalších plateb spojených se splácením dřívějších úvěrových závazků). Z tohoto důvodu byly domácnosti nesplňující bonitní kritéria a navíc – podle našeho dodatečného předpokladu – domácnosti s předností starším 45 let vyloučeny z možnosti získat vlastnické bydlení a odejít tak ze sektoru dosavadního regulovaného nájemního bydlení.

Při výpočtu uživatelských nákladů jsme dále započítali úrokovou podporu státu vztahující se k hypotečním úvěrům (dva procentní body z výsledné vážené úrokové sazby České spořitelny na základě platného programu v roce 2001) a daňovou úsporu vyplývající z možnosti odpočtu úroků z daňového základu; k uživatelským nákladům jsme mimo průměrnou úrokovou splátku po výše zmíněných úpravách připočetli náklady obětované příležitosti z vlastního kapitálu tvořícího 30 % celkových po-

řizovacích nákladů (ve výši 5 % ročně) a výdaje na udržení standardu bytového fondu ve výši 1 % z celkových pořizovacích nákladů ročně; odečetli jsme naopak předpokládaný kapitálový výnos plynoucí ze zhodnocení nemovitosti v čase. Koeficient zhodnocení jsme diverzifikovali pro jednotlivé zóny zvlášť, přičemž pro Prahu jsme předpokládali reálné zhodnocení ve výši 3 % z původních pořizovacích nákladů za 20 let, pro ostatní zóny se koeficient rovnoměrně snižoval až na nulovou hodnotu v zóně 1 (roční zhodnocení jsme pak odhadli jednoduše jako podíl celkového zhodnocení za 20 let dělený 20). Formálně lze uvedený postup zachytit následovně:

Pro každou domácnost byly v prvním kroku zjištěny roční úrokové splátky  $ÚS_{1..20}$  z hypotečního úvěru České spořitelny (program *TOP bydlení*) splatného pravidelnými měsíčními částkami (anuitou) do 20 let od jeho přidělení.<sup>7</sup> Výše úroku byla již upravena (snižena) o dvouprocentní státní úrokovou dotaci. Při předpokladu využití daňového odpočtu úroků v průběhu celého období splácení byla vypočtena daňová úspora  $DÚ_{1..20}$  v jednotlivých 20 letech splácení úvěru:

$$\begin{aligned} HPZ_n \cdot t_n^1 &= x_n \\ (HPZ_n - ÚS_n) \cdot t_n^2 &= y_n \quad \text{pro } n = 1..20 \\ DÚ_n &= x_n - y_n \end{aligned}$$

kde  $HPZ$  udává hrubý příjem ze zaměstnání,  $ÚS$  celkovou úrokovou splátku,  $t$  daňovou sazbu pro příslušnou úroveň příjmů. Výše daňové úspory byla kalkulována jak pro hrubý příjem ze zaměstnání přednosti domácnosti, tak pro hrubý příjem ze zaměstnání manželky, přičemž pro následné kroky simulace byla vybrána pro danou domácnost výhodnější varianta (vyšší daňová úspora). Pro každou domácnost byla následně vypočtena výše skutečné úrokové splátky  $SÚS_{1..20}$  snížená již o daňovou úsporu pro všech 20 let splácení hypotečního úvěru a následně i průměrná roční úroková splátka  $PÚS$ :

$$ÚS_n - DÚ_n = SÚS_n \quad \text{pro } n = 1..20$$

$$\frac{\sum_{i=1..20} SÚS_i}{20} = PÚS$$

Výsledná rovnice pro výpočet ročních uživatelských nákladů  $UN$  je následující:

$$UN = PÚS + 0,01 \cdot PN + 0,05 \cdot VK - \frac{kPN}{20}$$

<sup>7</sup> Úroková splátka byla vypočtena zvlášť pro každý rok, jelikož výše úrokové splátky se při anuitním způsobu splácení mění.

kde  $UN$  udává roční uživatelské náklady,  $PUS$  průměrnou roční úrokovou splátku hypotečního úvěru,  $PN$  celkové pořizovací náklady vlastnického bydlení (1 % úhrada na udržení fondu),  $VK$  vlastní kapitál (5 % náklady obětované příležitosti z investovaných vlastních prostředků) a  $k$  koeficient zhodnocení (rovný 0,03 pro Prahu a snižující se podle jednotlivých geografických zón). Následně platí:

$$\text{Jestliže } UN < RN \text{ a zároveň } \check{C}PD > 1,5ZIVMIN + ANUITA + OZ$$

$$\text{a zároveň } VEK \leq 45,$$

*pak domácnost odejde do vlastnického sektoru bydlení.*

Zde  $UN$  udává roční uživatelské náklady vlastnického bydlení,  $RN$  výši regulovaného nájemného,  $\check{C}PD$  celkový čistý příjem domácnosti,  $ZIVMIN$  životní minimum dané domácnosti,  $ANUITA$  výši celkové roční anuity pro splátku hypotečního úvěru,  $OZ$  ostatní úvěrové závazky domácnosti a  $VEK$  věk přednosti domácnosti.

### 2.3 Deregulace nájemného na rovnovážnou úroveň

Výše dosavadního nájemného byla jednotlivým domácnostem zahrnutým v SRÚ 99 a žijícím v sektoru nájemního bydlení (vždy stejným koeficientem pro úhrn domácností v celém regionu) následně zvyšována až do chvíle, kdy ze sektoru nájemního bydlení (na základě ekonomického srovnání uživatelských nákladů vlastnického bydlení a nové úrovně regulovaného nájemného každou konkrétní domácností) odešlo přesně tolik domácností, kolik jich žije v dané oblasti v sektoru tržního nájemního bydlení. Obdobně byly určeny konečné výše koeficientů navýšení nájemného pro ostatní regiony ČR (pro zpřesnění za použití iterační metody) a díky nim i výše rovnovážné úrovně tržního nájemného v jednotlivých lokacích. *Tabulka 2* uvádí srovnání průměrných simulovaných cen rovnovážného nájemného a současných nabídkových cen nájemného (ze zdrojů *Institutu regionálních informací*) pro jednotlivé regiony ČR; z tabulky je zřejmé, že skutečná hodnota rovnovážného tržního nájemného se v mnohých regionech nachází hluboko pod její současnou tzv. „tržní“ hodnotou.

*Tabulka 3* uvádí celkový dodatečný příjem (definovaný jako rozdíl mezi příjmem z původního regulovaného nájemného a příjmem z deregulovaného rovnovážného tržního nájemného) pro obce a soukromé pronajímatele v jednotlivých regionech ČR; počet nájemních bytů v jednotlivých regionech ČR byl zjištěn z předběžných výsledků cenzu 2001 (pro chybějící okresy byl dopočítán podle průměrné změny v počtu nájemních bytů mezi roky 1991 a 2001 v již spočítaných okresech daného regionu).

Jak je patrné z tabulky 3, celkový roční dodatečný příjem současných obecních i soukromých pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného na jeho rovnovážnou úroveň by mohl dosáhnout přibližně 15 mld. Kč. Důležitou skutečností je ovšem rovněž zjištění, že při dané rovnovážné úrovni nájemného by se, podle našeho očekávání, neobjevila žádná soukromá nájemní

TABULKA 2 Srovnání regulované, rovnovážné a současné tzv. „tržní“ úrovně nájemného

kraj	průměrná výše měsíčního nájemného podle SRÚ 99 (Kč/m <sup>2</sup> )	průměrná výše měsíčního nájemného po deregulaci (Kč/m <sup>2</sup> )	průměrná výše měsíčního nabídkového nájemného podle IRI <sup>a</sup> (Kč/m <sup>2</sup> )
Hl. m. Praha	26,2	67,6	128,0
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	25,7	66,3	90,6
Středočeský kraj (bez Prahy-východ a Prahy-západ)	13,5	49,3	60,3
Jihočeský kraj	15,6	33,8	52,6
Západočeský kraj	15,7	28,0	54,0
Severočeský kraj	14,4	22,4	29,4
Východočeský kraj	13,8	41,3	49,2
Jihomoravský kraj	17,2	39,5	58,1
Severomoravský kraj	16,9	22,2	37,4

*vysvětlivka:* <sup>a</sup> průměrné hodnoty získané z údajů o průměrné výši nabídkového nájemného ve 335 městech ČR (stav k 15. 11. 2000) publikovaných Institutem regionálních informací (IRI), s.r.o., v rámci Komplexního informačního systému ekonomických charakteristik bydlení (KISEB)

*zdroj:* SRÚ 99, vlastní výpočty

TABULKA 3 Průměrný dodatečný příjem z deregulace nájemného

kraj	průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného (Kč)	
	obce	soukromí pronajímatelé
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	3 117 738 284	3 019 541 803
Středočeský kraj	1 600 056 276	100 322 338
Jihočeský kraj	827 207 521	68 038 714
Západočeský kraj	792 634 349	101 986 812
Severočeský kraj	684 869 763	223 445 573
Východočeský kraj	1 353 397 248	596 742 879
Jihomoravský kraj	1 891 754 504	423 734 485
Severomoravský kraj	693 406 774	60 296 241
<b>celkem</b>	<b>10 961 064 719</b>	<b>4 594 108 845</b>

*zdroj:* SRÚ 99, vlastní výpočty

výstavba (při odhadu soukromé nájemní výstavby jsme vycházeli z konceptu čisté současné hodnoty investice; bohužel ani při 5% míře aktualizace a předpokladu 50leté doby životnosti investice není hodnota v žádném regionu ČR kladná, a tudíž lze očekávat, že zájem investorů o soukromou nájemní by-

TABULKA 4 Míra zatížení před deregulací a po ní na simulovanou rovnovážnou tržní úroveň nájemného

	průměrná skutečná míra zatížení bazickými výdaji před deregulací v %	průměrná skutečná míra zatížení bazickými výdaji po deregulaci v %
<i>sociální skupina přednosti</i>		
dělník	17,76	23,87
samostatně činný	17,69	27,52
zaměstnanec	17,76	26,56
zemědělec	14,20	19,83
důchodce (nepracující)	29,09	43,46
<i>počet osob v domácnosti</i>		
1členná domácnost	27,97	42,90
2členná domácnost	19,85	28,78
3členná domácnost	17,25	24,45
4členná domácnost	16,11	21,82
5- a vícečlenná domácnost	15,97	22,66
<i>věk přednosti domácnosti</i>		
18–25 let	18,69	28,15
26–35 let	17,30	22,42
36–45 let	18,09	26,07
46–55 let	17,64	26,68
nad 56 let	26,98	40,17

*poznámka:* První sloupec udává míru zatížení pro všechny domácnosti nájemního sektoru bydlení, druhý sloupec pak již míru zatížení pouze pro ty domácnosti, které by za podmínek stanovených simulačním modelem neodešly do sektoru vlastnického bydlení.

zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty

tovou výstavbu bude i po deregulaci nájemného na rovnovážnou úroveň velmi skromný).<sup>8</sup> Na druhé straně se však jistě zvýší nabídka nájemních bytů pronajímaných za rovnovážné tržní nájemné ze současného bytového fondu tvořená jednak dnešním fondem obecních nájemních bytů nelegálně podnajímaných na černém trhu a jednak daleko větší finanční motivací pro soukromé vlastníky (včetně družstevníků). Vliv na zvýšení poptávky po vlastnickém bydlení a po nové vlastnické bytové výstavbě hrazené zcela ze soukromých zdrojů jednotlivých domácností je zcela evidentní; tato zvýšená poptávka může mít za následek i zvýšení cen vlastnického bydlení nebo cen stavebních prací a materiálů; pro jeho zhodnocení by však bylo zapotřebí zjistit elasticitu poptávkových křivek v českém prostředí a pro tento účel i zajistit speciální relativně rozsáhlý datový soubor; ten však bohužel k dispozici nemáme.

*Tabulka 4* uvádí skutečnou míru zatížení (SMZ)<sup>9</sup> bazickými výdaji na bydlení pro různé skupiny domácností po ukončení deregulačního procesu

<sup>8</sup> Je nutné upozornit na to, že jsme vycházeli z průměrné ceny nájemného v daném regionu. Kdybychom však počítali s diferenciací i uvnitř obcí, např. Prahy, pak lze jistě očekávat mnohem vyšší cenu nájemného v určitých lokacích, a tudíž i vyšší hodnotu ČSH pro investice do nájemního bydlení v těchto lokacích.

<sup>9</sup> Skutečná míra zatížení je definována jako poměr mezi částkou tzv. bazických výdajů na bydlení a celkovým čistým příjmem domácnosti. Bazické výdaje na bydlení tvoří součet výdajů na nájemné, ústřední topení, teplou vodu, elektřinu, plyn, tekutá i tuhá paliva, vodné, stočné a ostatní komunální služby (Lux – Burdová, 2000, s. 8).



a po skokovém navýšení současného regulovaného nájemného na jeho rovnovážnou úroveň.

Jak je z tabulky 4 zřejmé, skokové navýšení nájemného na jeho rovnovážnou úroveň by znamenalo pro mnoho domácností (zejména pak jednočlenné domácnosti či domácnosti důchodců) i prudké zvýšení zatížení výdaji na bydlení a snížení dostupnosti bydlení. Z tohoto důvodu je zapotřebí na jedné straně **rozložit deregulační proces do delšího časového období** a na straně druhé připravit nové, tentokrát **efektivnější a přesněji zacílené nástroje bytové politiky**, jež zajistí dostupnost nájemního bydlení pro všechny sociální skupiny českých domácností. Mezi tyto nástroje patří v zemích EU i ostatních vyspělých zemích zejména sociální bydlení a příspěvek na bydlení.<sup>10</sup>

## 2.4 Sociální bydlení

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 národních států), v převážné míře se sociálním bydlením rozumí sektor nájemního bydlení, kterým se veřejné orgány státu nebo obcí snaží zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit těm potřebným skupinám obyvatel, které 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 veřejnými institucemi státu nebo obcí, např. vytvářením nejvýhodnějších 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.<sup>11</sup>

Jen těžko bychom nějaký sektor bydlení v ČR mohli nazvat sociálním bydlením v souladu se standardy zemí EU. Obecní bydlení tvořené z převážné části regulovaným nájemním bydlením je do velké míry obýváno příjmově silnějšími domácnostmi, neexistuje žádný návrh směřující k rozdělení bytového fondu obcí na byty určené k sociálnímu bydlení a byty určené ke komerčnímu pronájmu (resp. k privatizaci), neexistuje žádný návrh stanovení výše nákladového nájemného a alokačních pravidel pro přidělování sociálních bytů (které by např. umožnily zvýšit nájemné na úroveň tržního

<sup>10</sup> Ačkoliv jsme doporučovali postupnou deregulaci nájemného, pro účel zkoumání efektivity a efektivnosti těchto nástrojů v českém prostředí budeme z metodologických důvodů nadále předpokládat, že by došlo k šokovému navýšení nájemného rovnou na úroveň námi simulované rovnovážné tržní ceny nájemného. Rozložení deregulace nájemného do delšího časového horizontu by mimo jistá vychýlení nemělo mít pro výsledky našich simulací zásadní praktické důsledky.

<sup>11</sup> Vzhledem k nedostatku prostoru nelze na tomto místě pojednat o principech uplatňovaných v systémech sociálního bydlení v zemích EU podrobněji. Případné zájemce odkazujeme na publikace k tomuto tématu – např. (Lux – Burdová, 2000), (Lux, 2000), (Lux (ed.), 2001).

nájemného v případech, kdy příjem domácnosti přesáhne centrálně stanovený a regionálně odlišený limit).

Domníváme se, že ČR by při vytváření systému sociálního bydlení měla rozhodně využít příležitosti, kterou ji poskytuje současný dosud relativně rozsáhlý sektor obecního nájemního bydlení. Doporučujeme proto, aby byly vytvořeny takové podmínky, které by obce motivovaly k rozdělení jejich nájemního fondu na tři části: část určenou k privatizaci, část určenou k pronájmu za rovnovážné tržní nájemné a část určenou k pronájmu za sociální nájemné. Rozdělení bytů by mělo proběhnout takovým způsobem, aby nevznikla žádná prostorová ghetta sociálního bydlení (to znamená: rozdělit byty i v rámci jednotlivých bytových domů).

Vzhledem k tomu, že v SRÚ nejsou odlišeny nájemní byty ve vlastnictví obcí od nájemních bytů soukromých, bylo takové rozlišení provedeno pomocí koeficientů logistické regrese realizované na datech z výzkumu *Postoje k bydlení 2001*, který dané rozlišení obsahoval.<sup>12</sup> Takto „dovyvořený“ obecní nájemní fond byl následně rozdělen na fond bytů sociálních (pro sociálně potřebné domácnosti) a fond obecních bytů pronajímaných za rovnovážné tržní nájemné.

Sociální nájemné bylo stanoveno (vzhledem ke skutečnosti, že investiční náklady bytové výstavby byly převážně kryty formou přímých dotací ze státního rozpočtu a není třeba splácet hypoteční či jiný stavební úvěr) na úrovni 1 % z reprodukční pořizovací hodnoty bytu ročně, tj. 1/12 z této hodnoty měsíčně.<sup>13</sup> Reprodukční pořizovací hodnotou bytu rozumíme pořizovací náklady pro výstavbu stejně velikého bytu v dané lokaci v aktuálních cenách stavebních prací, materiálů a pozemků. Tímto by byl v systému sociálního bydlení zaveden v zemích EU nejrozšířenější princip stanovení nájemného na úrovni tzv. nákladového nájemného.

Nájemní smlouva na sociální nájemní byt by měla být nejen časově omezená, ale rovněž podmíněná aktuální sociální potřebností domácnosti (tj. zejména jejím aktuálním příjmem). V případě, kdy by pominuly důvody pro stanovení sociálního nájemného (např. růst příjmu nebo přechod nájmu na potomky s vyššími příjmy), by byt jednoduše ztratil charakter sociálního bydlení a byl nadále pronajímán za rovnovážné tržní nájemné.<sup>14</sup> Naopak, pokud by se životní standard jiné domácnosti žijící v obecním by-

<sup>12</sup> Výsledná rovnice logistického regresního modelu měla následující podobu:

$$\text{šance} = \exp(-1,921 + 0,707 \cdot \text{kraj6} + 1,689 \cdot \text{vystav1} - 0,556 \cdot \text{vel5} + 1,598 \cdot \text{dum1})$$

kde: kraj6.....dummy proměnná – Východočeský kraj  
vystav1.....dummy proměnná – období výstavby před rokem 1946  
vel5.....dummy proměnná – velikost obce 10000–50000 obyvatel  
dum1.....dummy proměnná – rodinný dům

Pravděpodobnost = šance / (1 + šance).

<sup>13</sup> Je možné, že námi odhadnutá výše nákladového nájemného (1 % z reprodukční pořizovací hodnoty bytu ročně) je nereálně nízká; k dané problematice (výše nákladů na udržení již existujícího bytového fondu) však chybí dostatečně fundovaná kalkulace z hlediska samotných manažerských firem. Tento předpoklad může být předmětem dalších diskuzí a podrobných kalkulací.

<sup>14</sup> Příjmy by se měly sledovat za zákonem stanovené období. V některých zemích EU se příjmy sledují každý rok nebo jednou za dva či maximálně tři roky. V Polsku se v nových sociálních bytech postavených neziskovými bytovými asociacemi sledují příjmy uživatelů každé dva roky.

toovém fondu snížil natolik, že by vyhovoval stanoveným kritériím pro zavedení sociálního nájemného, pak by tato domácnost taktéž získala právo na sociální nákladové nájemné. Pro určení toho, zda daný byt má být pronajímán za tržní, či sociální nájemné, byla vytvořena následující kritéria. Sociální nájemné by mělo být aplikováno:

- pro domácnosti s předností starším 60 let s celkovým čistým příjmem nižším než 2,5násobek životního minima dané domácnosti,
- pro domácnosti s předností mladším 60 let s celkovým čistým příjmem nižším než  $k$ -násobek životního minima dané domácnosti, přičemž:
  - pro domácnosti v Praze (včetně Prahy-východ a Prahy-západ) je  $k$  rovno 2,2,
  - pro domácnosti ve Středočeském kraji je  $k$  rovno 1,97,
  - pro domácnosti v Jihočeském kraji je  $k$  rovno 1,98,
  - pro domácnosti v Západočeském kraji je  $k$  rovno 1,83,
  - pro domácnosti v Severočeském kraji je  $k$  rovno 1,93,
  - pro domácnosti ve Východočeském kraji je  $k$  rovno 1,86,
  - pro domácnosti v Jihomoravském kraji je  $k$  rovno 1,91,
  - pro domácnosti v Severomoravském kraji je  $k$  rovno 1,86.

Rozlišení koeficientu  $k$  pro jednotlivé regiony republiky lépe odráží regionální rozdíly v příjmech domácností nedostatečně reflektovaných v konceptu životního minima; hodnoty  $k$  pro jednotlivé kraje byly získány na základě srovnání průměrných čistých příjmů na ekonomicky aktivní osobu domácnosti v jednotlivých krajích k situaci v Praze.<sup>15</sup> Navrhovaná kritéria zvýhodňují domácnosti s předností starším 60 let, čímž napomáhají starším občanům, pro něž by bylo případné stěhování mnohem složitější.

Uplatnění výše zmíněných kritérií umožnilo rozřadit současný obecní bytový fond tak, že pouze jeho část (zpravidla okolo 50 % v jednotlivých regionech ČR) je pronajímána za sociální nájemné, zatímco zbytek fondu je pronajímán za rovnovážné tržní nájemné. Nárok na sociální bydlení by ve zvýšené míře získaly především domácnosti s předností v důchodu a domácnosti jednotlivců.

Ve všech regionech republiky platí, že průměrné sociální (nákladové) nájemné je nižší než bytu odpovídající rovnovážné tržní nájemné (viz *tabulka 5*). Díky ustanovení systému sociálního bydlení ve vybraných bytech obecního bytového fondu by se přirozeně snížila i průměrná míra zatížení bazickými výdaji na bydlení pro jednotlivé skupiny domácností. Na druhé straně by však za této situace malý počet domácností, u kterých jsme předpokládali odchod do sektoru vlastnického bydlení, z důvodu přidělení sociálního nájemného sektor nájemního bydlení neopustil, což má přirozeně za následek zvýšení rovnovážné úrovně tržního nájemného ve vybraných lokacích. Ačkoliv v důsledku přesného zacílení systému sociálního bydlení není tlak na zvýšení rovnovážné úrovně nájemného silný, bude mít takové zvýšení přirozeně vliv i na průměrné zatížení bazickými výdaji na bydlení.

<sup>15</sup> Diferenciace pouze podle krajů může být v praxi nedostatečná; při zajištění dostatečné datové báze, například prostřednictvím plánovaných výzkumů Českého statistického úřadu, je však možné zajistit daleko podrobnější členění.

TABULKA 5 Roční nájemné pro průměrný byt a průměrný roční dodatečný příjem obcí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení

kraj	průměrné roční nájemné (Kč)			průměrný roční dodatečný příjem obcí plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení (Kč)
	regulované	rovnovážné tržní	sociální	
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	18 375,3	47 436,2	14 504,2	1 288 624 432
Středočeský kraj	9 696,0	35 335,9	12 841,7	966 056 960
Jihočeský kraj	11 254,2	24 339,1	14 107,5	510 094 664
Západočeský kraj	10 315,3	18 350,1	10 159,1	442 421 363
Severočeský kraj	10 299,6	15 991,7	9 747,2	348 064 790
Východočeský kraj	10 429,7	31 116,4	12 732,6	758 962 745
Jihomoravský kraj	12 623,5	29 007,0	9 077,8	624 282 388
Severomoravský kraj	12 136,4	15 910,2	11 246,2	264 919 680
<b>celkem</b>	–	–	–	<b>5 203 427 021</b>

zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty

V tabulce 6 proto uvádíme míru zatížení pro jednotlivé skupiny domácností před simulovanou deregulací nájemného i po ní, míru zatížení po zavedení systému sociálního bydlení a v neposlední řadě i míru zatížení po zavedení systému sociálního bydlení při započtení vlivu růstu rovnovážné úrovně tržního nájemného vyvolaného právě tímto zavedením.

Z důvodů uplatnění systému sociálního bydlení ve vybrané části obecních bytů by poklesl případný „zisk“ z deregulace nájemného na rovnovážnou tržní úroveň pro obce: z téměř 11 mld. Kč na 5,2 mld. Kč. Je rovněž patrné, že výše sociálního nájemného je v některých českých regionech (Praha, Severočeský kraj aj.) nejen nižší než rovnovážné tržní nájemné, ale rovněž nižší než současné průměrné regulované nájemné. Zůstává tedy otázkou, zda-li roční částka ve výši 1 % z reprodukční pořizovacích nákladů bytu/domu je dostatečně vysoká k pokrytí všech nutných nákladů spojených s provozem i modernizací daného bytového fondu (nákladové nájemné). Ačkoliv „skrytá ztráta“ obcí ze zavedení systému sociálního bydlení není malá, na druhou stranu však nemá – na rozdíl od příspěvku na bydlení – tento způsob státní intervence příliš velký vliv na úroveň rovnovážné ceny nájemného (většina domácností, která by získala sociální bydlení, by se, podle našich předpokladů, v důsledku deregulace nájmu stejně do sektoru vlastnického bydlení neodstěhovala). Inflační tlak příspěvku na bydlení na rovnovážnou úroveň nájemného je, jak uvidíme dále, mnohem silnější.

Vzhledem k tomu, že by se s velkou pravděpodobností v ČR neobnovila žádná nová soukromá nájemní výstavba ani po dokončení procesu deregulace, bylo by z hlediska budoucí státní bytové politiky žádoucí *přijmout*

TABULKA 6 Míra zatížení domácností po zavedení systému sociálního bydlení

	průměrná SMZ <sup>a</sup> bazickými výdaji před deregulací v %	průměrná SMZ <sup>a</sup> bazickými výdaji po deregulaci v %	průměrná SMZ <sup>a</sup> bazickými výdaji po zavedení systému sociálního bydlení v %	průměrná SMZ <sup>a</sup> bazickými výdaji po zavedení systému sociálního bydlení a dalším zvýšení tržního nájemného v %
<i>sociální skupina přednosty</i>				
dělník	17,76	23,87	21,91	22,01
samostatně činný zaměstnanec	17,69	27,52	25,42	25,57
zemědělec	17,76	26,56	25,00	25,26
zemědělec	14,20	19,83	17,25	17,32
důchodce (nepracující)	29,09	43,46	34,23	34,36
<i>počet osob v domácnosti</i>				
1členná domácnost	27,97	42,90	36,62	36,79
2členná domácnost	19,85	28,78	24,63	24,79
3členná domácnost	17,25	24,45	21,63	21,82
4členná domácnost	16,11	21,82	19,48	19,56
5- a vícečlenná domácnost	15,97	22,66	19,66	19,70
<i>věk přednosty domácnosti</i>				
18–25 let	18,69	28,15	25,20	25,29
26–35 let	17,30	22,42	20,62	20,76
36–45 let	18,09	26,07	22,84	22,96
46–55 let	17,64	26,68	25,07	25,21
nad 56 let	26,98	40,17	32,66	32,80

vysvětlivka: <sup>a</sup> SMZ – skutečná míra zatížení

zdroj: SRÚ 99, simulační model

*novou legislativu vztahující se k nové sociální nájemní bytové výstavbě a vytvořit dlouhodobý program jejího financování* (dlouhodobost je nutná z ekonomických důvodů). Z hlediska sociální i ekonomické efektivity vynaložených prostředků se jeví jako nejpríjemnější varianta svěřením odpovědnosti do rukou nezávislých neziskových bytových asociací, které by zajišťovaly novou nájemní bytovou výstavbu v souladu s trendy v zemích EU. Bytové asociace jako soukromé právnické osoby by tak na jednu stranu zcela odpovídaly za své finanční aktivity a případné ztráty a byly by nuceny zajistit si částečné krytí nákladů nové bytové výstavby ze soukromých zdrojů, na straně druhé by získaly možnost čerpat na výstavbu sociálních nájemních bytů zvýhodněné půjčky nebo přímé dotace ze státního rozpočtu (resp. Státního fondu rozvoje bydlení). Sledováním a vyhodnocováním sociálních a ekonomických indikátorů aktivit bytových asociací by se, podobně jako v Nizozemí a Velké Británii, měla zabývat nezávislá zastřešující výkonná a kontrolní instituce. Obce by na aktivity bytových asociací měly vliv prostřednictvím nutného souhlasu s projektem výstavby v případě žádosti asociace o finanční krytí části nákladů na výstavbu z veřejných prostředků a prostřednictvím přímé aktivní spolupráce

na lokální úrovni. Taková spolupráce by se nejčastěji odehrávala ve formě bezplatných převodů pozemků pro výstavbu nových nájemních bytů z obecního vlastnictví do vlastnictví asociací kompenzovaných závazkem asociace pronajmout část nového sociálního bytového fondu obcí navrženým kandidátům. Podpora procesu filtrace, tedy odchodu některých domácností z obecního bydlení do dražšího (ale novějšího) sociálního bydlení bytových asociací, by jistě napomohla větší nabídce sociálních obecních bytů potřebnějším domácnostem.

Nájemné v bytech bytových asociací by v případě využití veřejných prostředků mělo být regulováno zákonem na úrovni nákladového nájemného; v tomto případě by se výše regulovaného nájemného mohla v souladu s analogickou situací v Polsku stanovit např. na úrovni 4 % reprodukční pořizovací hodnoty bytu ročně. Vstup do sektoru sociálního bydlení ve vlastnictví bytových asociací by měl být omezen maximální úrovní celkových čistých příjmů domácnosti, aby byla zajištěna žádoucí sociální efektivnost celého programu. Vzhledem k tomu, že nákladové nájemné v těchto bytech by dosahovalo vyšší úrovně než nákladové nájemné v sociálních bytech obcí, měly by příjmové limity být stanoveny tak, aby umožnily požádat o přidělení nového sociálního bydlení i středně příjmově silným domácnostem.

## 2.5 Příspěvek na bydlení (na nájemné)

Příspěvek na bydlení je adresným příspěvkem vypláceným z veřejných rozpočtů (státu a obcí) příjmově slabším a středně příjmově slabým domácnostem na pokrytí nezbytných výdajů spojených s bydlením (převážně na pokrytí čistého nájemného); postupně se ve většině zemí EU na základě reformy bytových politik v 80. a 90. letech stal jedním z nejdůležitějších (v mnoha zemích dominantním) nástrojů bytové politiky sloužících k zajištění vyšší dostupnosti bydlení. Ačkoliv existují relativně značné rozdíly v modelování vzorců užívaných pro výpočet příspěvku nebo v rozsahu oprávněných žadatelů, příspěvek na bydlení je a byl vždy modelován tak, aby výše potenciálního příspěvku odrážela míru sociální potřeby jednotlivých žadatelů; příspěvek je adresován příjmově slabší části populace a jeho výše závisí na velikosti výdajů na bydlení a celkových příjmů žadatele. Důležitým faktorem je obvykle i velikost domácnosti, jelikož příspěvek zpravidla partikulárně napomáhá více rodinám s dětmi než jednočlenným domácnostem.

Standardní tvar příspěvků na bydlení (na nájemné) v zemích EU kontinentálního typu je následující:

$$APB = \min(SVB, MVB) - NMZ \cdot PD$$

kde: *APB* je výše adresného příspěvku na bydlení (na nájemné),  
*SVB* skutečné výdaje na bydlení (na nájemné),  
*MVB* maximálně tarifně stanovené výdaje na bydlení (na nájemné),  
*NMZ* normativní míra zatížení,  
*PD* příjem domácnosti.

Skutečné výdaje na bydlení (na nájemné) vstupují do výpočtu příspěvku pouze v případě, že jsou nižší než tarifně stanovené maximální výdaje na bydlení (na nájemné). Maximální výdaje jsou pak nejjednodušším způsobem stanoveny jako součin normativní podlahové plochy pro danou velikost domácnosti (liší se podle počtu členů domácnosti) a průměrné ceny nájemného na metr čtvereční podlahové plochy v dané lokalitě. Pokud domácnost bydlí ve větším bytě (s větší podlahovou plochou), než je stanovený tarif pro danou velikost domácnosti, nebo pokud domácnost sice bydlí v přiměřeně velkém bytě, ale z důvodu lokace či kvality bydlení je nájemné vyšší než průměrné nájemné v lokalitě, pak si tu část výdajů na bydlení (na nájemné), která překračuje úroveň maximálních výdajů, musí hradit zcela ze svých vlastních prostředků. Normativní míra zatížení (*NMZ*) je obvykle definována jako minimální podíl z příjmu domácnosti, který musí domácnost určit na výdaje na bydlení (na nájemné). Stanovena bývá zpravidla tak, že pro rostoucí výdaje na bydlení (rostoucí kvalitu bydlení) roste. Další podrobnosti k systémům příspěvků na bydlení v zemích EU včetně jejich relativně vyčerpávajících popisů nalezne čtenář v (Lux – Burdová, 2000) a (Sunega, 2001).

V ČR je v současnosti příspěvek na bydlení poskytován vlastníkům i nájemcům bytů/domů, kteří jsou v nich hlášeni k trvalému pobytu, jestliže rozhodný příjem domácnosti nájemce či vlastníka je nižší než částka součinu životního minima rodiny a koeficientu 1,6. Výše příspěvku se pak vypočte podle následující rovnice:

$$\text{příspěvek} = \text{náklady domácnosti} - \frac{\text{náklady domácnosti krát rozhodný příjem domácnosti}}{\text{životní minimum rodiny krát 1,6}}$$

Náklady domácnosti jsou stanoveny tarifně (neodrážejí skutečné výdaje domácnosti na bydlení) ve výši zákonem stanovené částky k zajištění nezbytných výdajů domácnosti (společných potřeb domácnosti), která v součtu s částkou potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb tvoří životní minimum. Diferencovány jsou pouze podle velikosti domácnosti. Vzhledem k tomu, že stanovení výdajů pro účely výpočtu výše příspěvku nereflktuje regionální rozdíly v cenách bydlení, že oprávnění k získání příspěvku je omezeno absolutní výší příjmů (a nikoliv mírou zatížení v kombinaci s maximálními výdaji) a že bez ohledu na existenci sektoru tržního nájmu bere model v úvahu pouze příjmy domácnosti, je daný model z hlediska sociální efektivity vhodný pouze pro prostředí s plošně regulovaným nediferencovaným nájemným (klasická regulace „prvního řádu“). I v tomto prostředí však dochází k rovnoměrné distribuci příspěvku mezi domácnosti s relativně nízkou a domácnosti s relativně vysokou mírou zatížení (tento defekt je dán zejména skutečností, že model vychází pouze z tarifních výdajů na bydlení). Na druhé straně tento model prozatím nevede k efektu „pasti chudoby“, nemá výraznější vliv na ceny bydlení a je relativně šetrný k výdajům státního rozpočtu.

Vzhledem ke skutečnosti, že i při zavedení sektoru sociálního bydlení do našeho simulačního modelu problém dostupnosti nájemního bydlení ne-

mizí, a rovněž vzhledem k tomu, že snížení dostupnosti nájemního bydlení pro nové domácnosti a domácnosti dosud žijící v soukromém nájemním bydlení z důvodu deregulace nájemného by vedlo k přílišné státní podpoře nabídky (nová výstavba sociálních bytů), jež je ve srovnání s podporou poplatky vždy dražší, je nutné vytvořit nový model příspěvku na nájemné, který by na jedné straně odpovídal základním principům kontinentálních modelů příspěvků v zemích EU a na straně druhé reflektoval specifika českého prostředí.

Testováním nejvhodnějšího modelu příspěvku na nájemné pro české prostředí respektujícího evropské standardy se zabýval Sunega (2001), který se zejména zaměřil na hledání optimálního principu pro stanovení normativní míry zatížení (NMZ). Na základě výsledků komplexních testů byla pro české prostředí doporučena varianta s normativní mírou zatížení NMZ rostoucí s výdaji na bydlení (na nájemné) stejným tempem pro různé početné domácnosti. Uvedená varianta splňovala zvolená kritéria ekonomické efektivity i sociální efektivity: vyznačovala se nejnižší podporou příjmově silnějších domácností, vykazovala nízké nároky na zdroje veřejných rozpočtů a současně umožňovala nejlépe zacílit pomoc v podobě příspěvku na nepotřebnější domácnosti vykazující nejvyšší míru zatížení výdaji na bydlení (resp. na nájemné).

Obecná rovnice výsledného doporučeného modelu je tato:

$$APB = \min(SVB, MVB) - NMZ \cdot PD$$

kde maximální výdaje na bydlení *MVB* jsou dány tarifně a odrážejí regionální rozdíly v cenách nájemného a normativní míra zatížení NMZ je vypočtena takto:

$$NMZ = 4 + 0,0849673 \cdot (\text{počet výdajových intervalů} - 1)$$

Tento model byl také použit pro naše simulace hledající optimální nástroj pro zajištění finanční dostupnosti nájemního bydlení, který by v případě deregulace nájemného na rovnovážnou tržní úroveň doplňoval intervence státu ve sféře sociálního bydlení.

Výdaje domácností na nájemné byly pro účely určení výše příspěvku rozděleny do intervalů po 50 Kč, přičemž s každým dalším výdajovým intervalem se NMZ domácností zvyšovala o hodnotu 0,0849673. Sklon a počátek křivky NMZ byly určeny s ohledem na výši průměrné skutečné míry zatížení bazickými výdaji po poskytnutí příspěvku, která se pohybovala těsně nad hranicí 23 %. Maximální nájemné bylo stanoveno jako 85 % průměrného tržního nájemného na metr čtvereční placeného domácnostmi v příslušné zóně a kategorii bytu (s vyloučením domácností, které by měly nárok na přidělení obecního sociálního bytu a platily by tudíž většinou nájemné neodpovídající výši rovnovážného tržního nájemného). Při tomto nastavení by na příspěvek mělo po šokové deregulaci na rovnovážnou úroveň nájemného nárok zhruba 70 % z celkového počtu domácností žijících v nájemním bydlení.

Domácnostem, které by měly nárok na příspěvek na nájemné, se o výši příspěvku sníží úroveň jimi placeného rovnovážného tržního nájemného.



TABULKA 7 Vývoj míry zatížení bazickými výdaji na bydlení při zavedení sociálního bydlení a příspěvku na bydlení (v %)

	průměrná SMZ <sup>a</sup> bazickými výdaji před deregulací	průměrná SMZ bazickými výdaji po deregulaci v %	průměrná SMZ bazickými výdaji po zavedení systému sociálního bydlení	průměrná SMZ bazickými výdaji po zavedení systému sociálního bydlení a dalším zvýšení tržního nájemného	průměrná SMZ bazickými výdaji po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné	průměrná SMZ bazickými výdaji po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné a dalším zvýšení tržního nájemného
<i>sociální skupina přednosty</i>						
dělník	17,76	23,87	21,91	22,01	20,17	20,98
samostatně činný	17,69	27,52	25,42	25,57	23,72	25,36
zaměstnanec	17,76	26,56	25,00	25,26	23,24	25,09
zemědělec	14,20	19,83	17,25	17,32	16,47	16,74
důchodce (nepracující)	29,09	43,46	34,23	34,36	27,81	28,35
<i>počet osob v domácnosti</i>						
1členná domácnost	27,97	42,90	36,62	36,79	29,51	30,66
2členná domácnost	19,85	28,78	24,63	24,79	22,34	23,27
3členná domácnost	17,25	24,45	21,63	21,82	20,39	21,30
4členná domácnost	16,11	21,82	19,48	19,56	19,04	19,86
5- a vícečlenná domácnost	15,97	22,66	19,66	19,70	19,20	19,80
<i>věk přednosty domácnosti</i>						
18–25 let	18,69	28,15	25,20	25,29	22,09	23,23
26–35 let	17,30	22,42	20,62	20,76	19,30	19,79
36–45 let	18,09	26,07	22,84	22,96	20,87	21,87
46–55 let	17,64	26,68	25,07	25,21	23,24	24,92
nad 56 let	26,98	40,17	32,66	32,80	27,09	27,97

*ysvětlivka:* <sup>a</sup> SMZ – skutečná míra zatížení  
zdroj: SRÚ 1999, vlastní výpočty

Vyskytly se mezi nimi i domácnosti, které by při původní výši rovnovážného tržního nájemného nájemní sektor opustily (jelikož jejich uživatelské náklady by v porovnání s výší jimi placeného nájemného byly nižší), avšak při nové výši nájemného sníženého o příspěvek by i nadále v nájemních bytech setrvaly. Z tohoto důvodu bylo nutné opětovně uvolňovat rovnovážnou výši nájemného, dokud se i při fungování systému adresného příspěvku na nájemné neuvolnil optimální počet nájemních bytů.<sup>16</sup>

*Tabulka 7* uvádí vývoj skutečné míry zatížení bazickými výdaji na byd-

<sup>16</sup> Z důvodu zvýšení rovnovážné úrovně nájemného se pak změnila i finální rovnice pro výpočet NMZ:

$$NMZ = 4 + 0,0751445 \cdot (\text{počet výdajových intervalů} - 1)$$

**TABULKA 8 Průměrný dodatečný příjem plynoucí z deregulace nájemného a užití základních nástrojů bytové politiky k vyšší dostupnosti nájemního bydlení**

kraj	průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného (v Kč)		průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení (v Kč)		průměrný dodatečný příjem pronajímatelů plynoucí z deregulace nájemného po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné (v Kč)	
	obce	soukromí pronajímatelé	obce	soukromí pronajímatelé	obce	soukromí pronajímatelé
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	3 117 738 284	3 019 541 803	1 288 624 432	3 221 240 117	2 123 208 380	4 695 522 630
Středočeský kraj	1 600 056 276	100 322 338	966 056 960	113 793 912	1 107 765 077	116 525 398
Jihočeský kraj	827 207 521	68 038 714	510 094 664	81 118 262	594 949 549	81 730 797
Západočeský kraj	792 634 349	101 986 812	442 421 363	117 213 499	700 558 182	160 607 524
Severočeský kraj	684 869 763	223 445 573	348 064 790	252 981 324	732 150 703	450 573 300
Východočeský kraj	1 353 397 248	596 742 879	758 962 745	664 844 151	902 634 547	721 995 218
Jihomoravský kraj	1 891 754 504	423 734 485	624 282 388	463 515 119	1 020 924 542	621 515 178
Severomoravský kraj	693 406 774	60 296 241	264 919 680	85 352 303	623 410 137	122 642 408
<b>celkem</b>	<b>10 961 064 719</b>	<b>4 594 108 845</b>	<b>5 203 427 021</b>	<b>5 000 058 687</b>	<b>7 805 601 116</b>	<b>6 971 112 454</b>

zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty

lení při aplikaci jednotlivých nástrojů bytové politiky (sociální bydlení, příspěvek na bydlení) i s přihlédnutím ke skutečnosti, že v případě zavedení nástroje dojde k navýšení rovnovážné tržní ceny nájemného (přirozená inflace vyvolaná státními zásahy do volného trhu).

Shrnující *tabulka 8* uvádí průměrný dodatečný příjem jednotlivých pronajímatelů nájemních bytů plynoucí z deregulace nájemného na jeho rovnovážnou úroveň a následně příjem po zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné (náklady spojené s výplatou příspěvku na bydlení nejsou odečteny); rovnovážné tržní nájemné se vlivem státních intervencí zvyšuje, a proto se mění i odhad průměrného dodatečného příjmu jednotlivých pronajímatelů.

V *tabulce 8* nejsou uvedeny náklady veřejných rozpočtů (zejména státního rozpočtu) spojené s výplatou příspěvku na nájemné. Náklady na příspěvek byly zjištěny zvlášť pro sociální a zvlášť pro ostatní nájemní sektor bydlení vždy jako součin počtu domácností majících nárok na příspěvek a průměrné výše příspěvku v daném regionu a sektoru bydlení. Počet oprávněných domácností byl odhadnut jako násobek podílu domácností pobírajících příspěvek v daném sektoru bydlení v SRÚ 99

TABULKA 9 Růst rovnovážné úrovně tržního nájemného v důsledku státních intervencí

kraj	průměrné roční nájemné (Kč)		růst (%)
	tržní	tržní po státních intervencích	
Praha včetně okresů Praha-východ a Praha-západ	47 436,2	63 566,3	34,00
Středočeský kraj	35 335,9	39 477,0	11,72
Jihočeský kraj	24 339,1	26 972,3	10,82
Západočeský kraj	18 350,1	22 968,4	25,17
Severočeský kraj	15 991,7	21 777,6	36,18
Východočeský kraj	31 116,4	35 458,4	13,95
Jihomoravský kraj	29 007,0	36 654,1	26,36
Severomoravský kraj	15 910,2	19 812,3	24,53

zdroj: SRÚ 99, vlastní výpočty

a počtu nájemních bytů v daném sektoru bydlení v jednotlivých regionech ČR v roce 2001. Celkové roční náklady na příspěvek na nájemné by činily 5,237 mld. Kč; při předpokladu ročního dodatečného příjmu všech pronajímatelů na bytovém trhu ve výši bezmála 15 mld. Kč by roční „zisk“ z deregulace nájemného a ze zavedení cílenější státní bytové politiky dosahoval v úhrnu přibližně 10 mld. Kč. Pokud bychom měli vzít v úvahu pouze „bilanci“ pro veřejné finance, pak by deregulace a zavedení nových nástrojů bytové politiky znamenaly nárůst příjmů přibližně o 2,6 mld. Kč ročně (při nezapočtení dodatečných administrativních nákladů). Odhadovaná výše příjmů i nákladů však velmi úzce závisí na přijatém modelu příspěvku a výši nájemného v sociálním sektoru bydlení (výše nákladového nájemného); *při předpokladu postupné deregulace (a tudíž i postupného zvyšování příjmů domácností) by se snížil i počet domácností nárokových příspěvek na nájemné a veřejné výdaje spojené s jeho výplatou by mohly být i výrazně nižší, než se zde předpokládá. Z uvedeného vyplývá, že největší přínos reformy v oblasti nájemního bydlení plyne pro soukromé pronajímatele bytů, kteří na jednu stranu „profitují“ z deregulace nájemného, avšak na druhou stranu rovněž i ze zavedení systému sociálního bydlení a příspěvku na nájemné. Dodatečná regulace zisku soukromých pronajímatelů (uplatňovaná ve Švýcarsku i Německu v rámci regulace nájemného „druhého řádu“) je proto nutná, aby se většina takto získaných prostředků vrátila zpět do obnovy bytového fondu.*

Tabulka 9 uvádí odhadované zvýšení rovnovážné úrovně tržního nájemného v důsledku zavedení systému sociálního bydlení i příspěvku na bydlení. V Praze by, podle našich odhadů, mohla být rovnovážná cena nájemného v důsledku intervencí veřejného sektoru (sociální bydlení, příspěvek na nájemné) až o 34 % vyšší než rovnovážná cena nájemného bez veřejné pomoci k zajištění vyšší dostupnosti nájemního bydlení. Největší tlak na zvýšení rovnovážné úrovně nájemného nemá zavedení

systému sociálního bydlení, ale zcela jednoznačně zavedení příspěvku na nájemné; inflační tendence při zavedení příspěvku na nájemné jsou, jak plyne i ze zkušenosti v zemích EU a simulací provedených výzkumníky bydlení v těchto zemích, vždy silnější než v případě nabídkové státní podpory (sociálního bydlení). Výhodou je naopak přísná adresnost podpory, nižší nároky na státní rozpočet (pokud započítáme skryté ztráty při zavedení systému regulovaného sociálního bydlení), vyšší sociální i ekonomická efektivnost státní podpory a daleko menší pravděpodobnost zneužití než při přidělování sociálních bytů volenými orgány státní správy.

## Závěr

Reforma nájemního bydlení v podobě postupného přechodu od regulace „prvního řádu“ k regulaci „druhé řádu“ při zavedení účinných nástrojů sociální pomoci jako sociálního bydlení a příspěvku na bydlení (resp. na nájemné) by bezpochyby přinesla v úhrnu velmi pozitivní důsledky pro fungování trhu s nájemním i vlastnickým bydlením, a to jak z hlediska ekonomické efektivnosti, tak sociální efektivnosti. Více než výsledný kladný finanční efekt takové reformy jak pro veřejný sektor, tak pro trh s bydlením obecně je důležitá skutečnost, že v důsledku odstranění dosavadních diskrepancí zmizí černý trh s obecním nájemním bydlením (jelikož zmizí motivace pro jeho provozování), sníží se dosavadní nevyvážená úroveň tzv. „tržního“ nájemného, zvýší se poptávka po nové výstavbě vlastnického bydlení a v neposlední řadě výrazně posílí příjem obecních i soukromých pronajímatelů zajišťující růst investic do obnovy bytového fondu. Deregulace nájemného spojená částečně s novou výstavbou sociálních bytů zajišťovanou nezávislými a tržně se chovajícími bytovými asociacemi za finanční podpory Státního fondu rozvoje bydlení by mohla vést k situaci dnes velmi dobře známé v Maďarsku, které je v indikátoru podílu bytového fondu na 1 000 obyvatel velmi blízké situaci v ČR: velmi široká nabídka nájemního bydlení pro nejširší skupiny poptávajících domácností, včetně cenově velmi dostupných nájemních bytů i ve velkých městech. Do značné míry uměle vyvolávaný nedostatek bytů v ČR, který je velkou částí české populace dnes skutečně vnímán jako sociální problém, by mohl, podle našeho názoru, ztratit na své důležitosti a stát se problémem pouze vybraných lokalit či regionů. Na druhé straně je však vzhledem k velkému počtu domácností nárokujejších příspěvek na nájemné v případě šokového navýšení nájemného důležité rozložit deregulační proces do delšího časového období a využít tak postupného navýšování příjmů domácností.

## LITERATURA

FALLIS, G. (1985): *Housing Economics*. Toronto, Butterworths, 1985.

GRANELLE, J. J. (1998): *Économie immobilière. Analyses et applications*. Paris, Economica, 1998.

LUX, M. – BURDOVÁ, P. (2000): Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením. *Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky* (Praha, Národohospodářský ústav Josefa Hlávky), 2000, č. 2.

LUX, M. (2000): Sociální nájemní bydlení v ČR ve světle komparativního srovnání. *Sociologický časopis*, roč. 36, 2000, ss. 157–181.

LUX, M. (ed.) (2001): *Social Housing in Europe 2000*. Praha, Sociologický ústav AV ČR, 2001.

MACLENNAN, D. (1982): *Housing Economics*. London/New York, Longman, 1982.

MACLENNAN, D. – MORE, A. (1997): The Future of Social Housing: Key Economic Questions. *Housing Studies*, vol. 12, 1997, pp. 531–548.

MACLENNAN, D. – WILLIAMS, R. (1990): *Affordable Housing in Europe*. York, Joseph Rowntree Foundation, 1990.

MAIER, K. – ČTYROKÝ, J. (2000): *Ekonomika územního rozvoje*. Praha, Grada Publishing, 2000.

NEDOMOVÁ, A. (ED.) (1999): *Trh bydlení, jeho regionální diferenciaci a sociální souvislosti*. Pracovní text č. 2. Praha, Sociologický ústav AV ČR.

PASQUALE, D., di – WHEATON, W. (1996): *Urban Economics and Real Estate Markets*. New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1996.

SUNEGA, P. (2001): Adresný příspěvek na nájemné v prostředí ČR: komparace vybraných modelů. *Sociologické texty* (Praha, Sociologický ústav AV ČR), 2001, č. 3.

## SUMMARY

JEL Classification: R31, D49, H54, H31

Keywords: housing policy – rent control – social housing – housing allowance

## Equilibrium Rent and Housing Policy Implications

Martin LUX – Petr SUNEGA: Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the CR, Prague  
(lux@soc.cas.cz; sunega@soc.cas.cz)

Housing-policy research in European Union countries distinguishes between two kinds of rent control: non-targeted „first-generation“ rent control and targeted „second-generation“ rent control, the later which better reflects housing market relations. The article demonstrates the drastic consequences of first-generation rent control in the Czech Republic, using criteria of social effectiveness and economic efficiency. The authors present the results of an econometric simulation model on the determination of equilibrium market rents after rent deregulation. Due to a sharp decrease in housing affordability in the Czech Republic, the authors simulate the application of two housing-policy instruments: social housing and housing allowance. A cost-benefit analysis shows that rent deregulation and the application of effective policy instruments would substantially increase the income of landlords, decrease the level of currently biased market rents, and maintain the relative affordability of housing.