

Texty k semináři

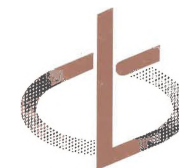
LIBERALIZACE TRHU S BYTY V ČESKÉ REPUBLICE

Texts to the seminar

THE LIBERALIZATION OF HOUSING MARKET IN THE CZECH REPUBLIC

LIBERÁLNÍ INSTITUT
PRAHA

26. září 1995



CENTRUM
LIBERÁLNÍCH
STUDIÍ

ALEKO

PRAHA 1995

Texty k semináři

**LIBERALIZACE TRHU S BYTY
V ČESKÉ REPUBLICE**

Texts to the seminar

**THE LIBERALIZATION
OF HOUSING MARKET
IN THE CZECH REPUBLIC**

**LIBERÁLNÍ INSTITUT PRAHA
26. září 1995**

**ALEKO
LIBERÁLNÍ INSTITUT
CENTRUM LIBERÁLNÍCH STUDIÍ**

Texty k semináři
Liberalizace trhu s byty v České republice

Texts to the seminar
The Liberalization of Housing Market
in the Czech Republic

Obálku navrhla Klára Folvarská-Roseová
Vydalo ALEKO, Praha 4 ve spolupráci
s Centrem liberálních studií, n.p.o., Chorvatská 4,
101 00 Praha 10
Vydání první, Praha 1995, počet výtisků 500

Vytisklo ALEKO s. r. o., Praha 4

HOUSING MARKET REFORM IN THE CZECH REPUBLIC: PROGRESS AND REMAINING CHALLENGES

Randall K. Filer
CERGE-EI, Prague
and
City University of New York

When friends of the Czech Republic's remarkable transformation want to offer gentle criticism or suggest that the Czech government may not be quite the ally of the free market it portrays itself, they turn first to the housing market.¹ Certainly the housing market stands out as the major exception to the board acceptance of market forces that has characterized most of the economic transition in the Czech Republic. This essay examines the current state of the Czech housing market and discusses the implications of a continued failure to deregulate this market, as well as the practicality of various proposals for reform.

Concern over the housing market tends to focus on the potential disruptions posed by excessive regulation, including controls on rents, rather than on other problems such as the collapse of new construction (from 61,000 units in 1990 to about 10,000 in 1994) or the relatively small size and large number of residents in the typical Czech dwelling unit (2.8 residents per unit as opposed to 2.3 in Germany or 2.4 in Norway, and an average of 46 square meters per unit as opposed to 95 in Germany or 116 in Norway). At a fundamental level, however, all of these problems are linked.

The problems created when rental units are subject to effective rent control are well documented.² Without such controls, rental housing markets closely approximate classical competitive economic markets. There are a large number of buyers and sellers and very many similar units. Thus, economic profits in such markets must be close to zero. In an unregulated market, rents for units of a given quality will exactly cover the costs of producing and operating a unit of that quality. When binding rent

¹ See for example the editorial in the **European Wall Street Journal** of April 10th, 1994.

² For a good general discussion of the problems created by rent control see: Peter Salins, **Scarcity by Design**, Cambridge MA: Harvard University Press, 1992.

control is imposed on such a market there are several predictable effects:

- * Profits are reduced. Since in a competitive market economic profits must have been zero to begin with, rent control will reduce profit on existing units to a negative level.

- * This will cause the market price of these units to fall, imposing a capital loss on owners.

- * Since rents no longer cover replacement costs, new construction will stop.

Thus, rent control typically initiates a vicious circle where housing shortages are used to justify rent controls that then create even greater shortages. The "temporary" rent controls New York City introduced as an emergency measure during World War II are still in place over fifty years later because the housing shortage created in large part by these controls still exists. These shortages are a combination of the reduction in supply produced by the lowering of the return on housing and the increase in supply that is brought about by the fact that people will increase their demand for products with artificially low prices.

It is of little help that current policy in the Czech Republic exempts new units built without state funds from rent control. Many cities have adopted such an exemption when confronted with housing shortages induced by rent control. In almost every case, however, once that the principle of rent control has been accepted, political pressure has forced the law to be applied retroactively to units that were supposedly exempt. Thus, the promise of exemption is not credible. Such a scenario is especially plausible in the Czech Republic where any foreseeable change in government would bring to power parties who are more rather than less supportive of rent regulation.

Since effective rent control³ means that allowable rents are insufficient to cover operating costs and normal rates of return at the existing quality level, markets respond by attempting to lower quality levels until zero economic profits are restored. Thus, effective rent controls create a classic problem of lack of maintenance and deterioration in quality.⁴ Since the mandated rent is equal to the rent that free exchange between buyers

³ We are concerned here with effective rent control, by which we mean rents that are set by law at a price below what would prevail in a competitive, unregulated market. Obviously, the mere existence of a law setting maximum rents will not have the negative impacts discussed if these rents are close to or even above the unregulated equilibrium rent.

⁴ One recent study found that rent control in Manhattan increased the probability that buildings built before 1947 were not in sound condition by almost 20 percent. (Joseph Gyourko and Peter Linneman, "Rent Controls and Rental Housing Quality," *Journal of Urban Economics* 27 (1990) pp. 398-409.)

and sellers would generate for a dwelling unit of lower quality, owners will find that tenants will willingly pay this rent even if the quality of the unit is allowed to deteriorate. By economizing on upkeep landlords can partially restore their return from the property without having any difficulty finding tenants.

This process of quality deterioration reduces the implicit subsidy to tenants. Given that the imposition of rent control means that the principle of government control of housing market has been accepted, the obvious response of tenants is to attempt to introduce further government regulations to restore the surplus value of their unit over the rent they pay that was generated for them by the initial imposition of below-market rents. Thus, every city with rent control eventually also develops an elaborate web of regulations attempting to control quality, as well as an extensive and costly legal system to enforce these rules and adjudicate tenant-landlord disputes. Indeed, cities such as New York and Vienna where rent regulations have been in operation for some time operate an entire parallel court system just to deal with housing suits. Social tension is created as the cooperative exchange between willing buyers and sellers that exists in an unregulated market is transformed into an adversarial relationship where both parties attempt to obtain an advantageous position through the intervention of the government. Indeed, when rent control regulations were lifted in British Columbia, law suits related to housing apparently fell to approximately 10 percent of the level that prevailed under rent control.

In the limit, if rent and quality regulations are sufficiently binding to reduce owners' incomes net of maintenance and operating costs to less than zero (i.e. to reduce the market value of the property to zero), owners will abandon their property, leading to municipal assumption of large numbers of dilapidated buildings. Even when buildings are not abandoned, lack of maintenance and quality deterioration create social problems. There is extensive evidence that crime and other negative aspects of urban life increase in areas where property is poorly maintained. It is almost as if potential criminals subconsciously connect poorly maintained buildings with lack of community concern and assume a greater license to violate social norms.⁵

⁵ This phenomenon is known in the literature as the „broken windows“ hypothesis and was first advanced by James Q. Wilson and George Kelling in the U.S. Subsequent studies have consistently shown that when buildings in a given neighborhood are better maintained crime in that neighborhood goes down even if the incomes and social characteristics of its residents do not change.

The process of artificial housing shortages, quality deterioration, excess litigation and eventual abandonment takes decades but appears to be inevitable in any housing market where rent regulation is binding. Prime Minister Klaus has a point when he says that it is unfair to compare the Czech situation, where rent control has been an issue for only five years, to New York City, where it has had over fifty years to destroy the market, or Vienna, where the damage has been occurring for nearly a century. Unfortunately, the experience of localities that have adopted rent regulations is that once they are in place they are extremely difficult to remove. Tenants, who believe they benefit from the regulations, outnumber landlords in any political calculation. Given that the distortions created by the interference with the market already exist, removing rent control would create temporary hardships for many renters. Time and again societies have proven unwilling to accept these temporary hardships in the interest of long-run improvements in the housing market. Thus, the real danger is not that rent regulations have already irreparably damaged the Czech housing market, but that they have set in motion forces that will eventually do a great deal of harm but that will prove politically impossible to remove. Thus, it is dangerous to think of rent controls in the Czech Republic as a "transition" phenomenon. The political dynamic is that they are rarely ever a temporary phenomenon.

The Czech Republic is particularly vulnerable to the negative impacts of rent control because these negative consequences (under-investment in housing construction and maintenance, leading to a housing shortage and low-quality dwelling units) are exactly the same as the problems that were created in the housing market by communist central planners. Thus, the Czech Republic, like other economies in transition, does not enter rent regulation with an extensive, high-quality housing stock that can withstand the negative impact of the controls for some period as was the case in Western cities such as New York and Vienna. We can, therefore, expect the disastrous end result of interference in the housing market to arrive much more rapidly in the Czech Republic than it did elsewhere.

There is a second reason why the negative consequences of rent control will be especially severe in the Czech Republic. The transition process requires significant reallocations of labor as old industries shrink and new industries in which a country has a true comparative advantage emerge. When unemployment rates are high, as they are in most countries undergoing the transition, this reallocation can take place without geographic mobility. In the Czech Republic, however, overall unemployment rates are so low that labor market reallocation requires geographic relo-

cation. Since the implicit subsidy from residing in a rent-controlled apartment is not portable and would be lost if its recipient moves, the existence of rent control in the housing market will inhibit the speed at which the economy can move toward efficient allocation of workers, thereby slowing down the process of transition and generating long-term regional differences in unemployment. Czech workers who wanted to move from Bruntal, where there were 25 unemployed workers for every vacant job in 1993, to Prague, where there were 7 vacant jobs for every unemployed worker, were prevented from doing so by the difficulty in finding an apartment in Prague created at least in part by the regulatory disruption of the housing market.

In a recent survey of labor market conditions in the Czech Republic, the Organization for Economic Co-Operation and Development emphasized this point when it concluded:

Regional differences in unemployment are marked, and while long-term unemployment is concentrated in high-unemployment areas, vacancies mainly concern jobs in low-unemployment areas. Contrary to common wisdom, there is no evidence that Czech workers are reluctant to move in response to the prevailing regional allocation of employment opportunities and wage differentials. It appears that they are willing to spend long hours travelling from their residence to the place of work, but they have difficulties in finding affordable housing in urban areas where most vacancies are located... This points to the need for further relaxation of rent controls, and other housing reforms in order to provide stronger incentives for an increased supply of rental housing to Czech citizens in urban areas and to resume residential construction which has sharply declined since 1989.⁶

Given the wide consensus that rent regulation creates serious problems in a housing market and that the longer it is allowed to stay in effect the greater these problems will become and the less amenable they will be to rational redesign, it is imperative that the Czech Republic act quickly to eliminate these regulations. Fortunately, local conditions are such that it is possible to do so with minimal disruption and political risk provided action is taken soon. In order to understand the impact of the removal of rent regulations, we must begin by estimating what rents would prevail in their absence.

⁶ Organization for Economic Co-Operation and Development, Centre for Co-Operation with the Economies in Transition, **Review of the Labour Market in the Czech Republic**, Paris, 1995 pp: 133-134.

As suggested above, free market (unregulated) rents on existing housing cannot exceed the sum of operating costs and a payment sufficient to amortize the costs of new construction of similar housing. If owners attempt to charge more than this, alternative suppliers will find it profitable to enter the market. If, on the other hand, there is an excess supply of housing, the market value of existing housing will fall below what it would cost to construct replacement units and rents would be even lower. Given the presumed housing shortage in the Czech Republic it seems safe to conclude that rents for existing units will be set by the costs of new construction. In the second quarter of 1994 approximately 32,500 construction permits for new dwelling units of all types were issued in the Czech Republic. The total value of these units was about 28 billion Kč. In the third quarter 34,000 permits with a cost of 32.5 billion Kč were issued. These figures imply an average construction cost for newly built units of around 900,000 Kč. Currently, however, most new construction is for the high end of the market. The cost of replicating existing units should, therefore, be significantly lower. Even so, it seems unreasonable to assume that the typical existing dwelling unit could be replicated with a new unit of similar quality and size for less than 500,000 Kč. This is also close to the current market price for existing flats. In the summer of 1995, first category cooperative flats of about 75 square meters (somewhat larger than the average of all flats) could be legally purchased for about 375,000 Kč in Olomouc, 525,000 Kč in Plzeň and 600,000 in Brno. Of course, flats in Prague are more expensive while those in many smaller cities and towns are much less expensive (a 3+1 flat in Teplice, for example, costs between 140,000 and 200,000 Kč).

With a 10% cost of funds and a 30-year payback period, construction costs of 500,000 Kč would require tenants to pay about 4,400 Kč a month for landlords to recover capital outlays. The costs of maintenance and operation must be added to this figure. Conservatively, cooperatives in the Czech republic currently spend between 500 and 1,000 Kč a month on such expenses, while utility costs add an additional 1,000 Kč. Thus, a reasonable, but very rough, projection of the average market rent for current dwelling units would be about 6,000 to 6,500 Kč per month including utilities.

This is obviously a high figure in light of average wages and family incomes in the Czech Republic. In the West, there is a widely accepted "rule of thumb" that a family should spend no more than 35 to 40 percent of its gross income on housing costs. A monthly rent of 6,500 Kč is well in excess of this fraction of income for most Czech families given that the

average household income in the first quarter of 1995 was about 10,500 Kč per month.⁷ On the other hand, the monthly costs of 2,000 to 3,000 Kč per month that would prevail if landlords did not have to recover any capital investment are well within the ability of most Czech families to afford at current income levels. Thus, there is an obvious direction in which housing policies in the Czech Republic should be oriented. The few families who need assistance in meeting operating and maintenance costs for their dwellings can easily be accommodated within the general social support scheme. On the other hand, since a large number of families currently have difficulty either purchasing or paying a market rent that would enable landlords to recover the capital costs of their units, housing policy should be directed toward increasing incomes of landlords and encouraging new construction.

The design of housing policy for the Czech Republic needs to begin from the current structure of ownership in the country. In 1994 there were 4,077,181 primary dwelling units (houses and apartments excluding vacation cottages) in the Czech Republic. Of these, 3,705,681 or slightly less than 91 percent were inhabited.⁸ Table 1 presents the ownership structure of these dwelling units. An indication of the lack of dynamic policies in the housing market is given by the fact that this ownership structure has changed very little since 1991 when 41 percent of units were owner-occupied, 27 percent were state or municipally owned, 21 percent were in collectives, and 11 percent were rentals from private owners.

The ownership structure in Table 1 is for the country as a whole. In Prague, where the presumed shortage of housing is greatest, there is a greater reliance on rental housing. Only about 12.5 percent of households in Prague live in owner-occupied units. About 50 percent live in state or municipal housing. In addition, a larger proportion than elsewhere in the country rent from private landlords due to the relatively large num-

⁷ Given that the tax burden and food prices in the Czech Republic are both relatively high when compared with western countries such as the U.S. where such rules of thumb were developed, Czech families may not be able to devote as much of their gross income to housing as families in other countries. This, however, may be offset by the fact that most experts agree that the „grey market“ is larger in the Czech Republic than in countries such as the U.S. and that actual incomes exceed reported incomes by a considerable amount. The conventional 35 percent rule seems, therefore to be appropriate for local conditions.

⁸ About 400,000 additional households do not have their own dwelling unit. Surveys of these households indicate that about two-thirds of them regard this „doubling-up“ as involuntary and would like to live in their own unit but have been unable to find one in a location they desire and at a price they were willing to pay. To what extent these desires are realistic is unknown.

ber of apartment buildings in Prague that were returned to former owners during restitution.

It is clear from this distribution of ownership that most housing units in the Czech Republic are owned in a way that presents little difficulty for designing a rational housing policy. The 42 percent of units that are owner-occupied (mostly single-family homes) are already in the private housing market. They can be sold freely, and their owners typically hold a clear title with no outstanding mortgage. Operating costs are affordable. Should the owners of these units wish to move, the money received from selling their current home would enable them to purchase an equivalent unit elsewhere.

The additional 21 percent of dwelling units in collective and cooperative buildings should be thought of in a similar manner. In most other countries these units would be classified as owner-occupied rather than rental units. The "rents" paid by their owners are the equivalent to condominium fees or cooperative assessments in other countries. Thus, reform in this sector of the market involves two rather simple steps.

- 1) Break up the massive organizations characteristic of the communist regime into much smaller, self-governing cooperatives or condominium projects⁹ covering one development or even a single building.
- 2) Give each resident freely tradable property rights either to an ownership share in a cooperative that entitles whoever possesses it to occupy a particular unit, or to a particular unit in a condominium.

Both of these measures are already well under way and when completed should be sufficient to rationalize the owner-occupied sector of the housing market. In general, no ongoing operating subsidies will be required. Since occupants will have capital assets that can be easily sold, there are no barriers to mobility should they want to change the location or characteristics of their housing. Thus, there should be little short or long term call on the state budget from this sector, although in order to generate political support for other steps discussed below, the authorities may want to forgive or assume outstanding unpaid mortgages on these units.

This leaves about 37 percent of the market (although well over 50 per-

⁹ The traditional distinction is that in a condominium each owner has clear title to a single apartment as well as an obligation to contribute to the upkeep of common areas such as entrances, grounds, and roofs, while in a cooperative each owner owns a share in the entire building or group of buildings that entitles him or her to occupy one of the units in the entity. It is of little practical import which of these forms of organization comes to dominate in the Czech market.

cent in Prague) that is currently true rental housing. About three-quarters of these units are owned either by the state or municipal government, while the remaining quarter (10 percent of the entire number of dwelling units) are privately owned. These are the units currently subject to stringent rent controls where the disruption of the housing market is greatest.

Rent regulation in the Czech Republic is quite severe. Recall the estimate generated above that a fair market rent for the average flat in the Czech Republic might be over 5,000 Kč a month, net of utilities. In Prague, where the initial cost of units is higher, the unregulated market rent would also be higher. This should be contrasted with current regulations that allow a rent of approximately 600 Kč a month for a typical flat of about 80 m². Although the Ministry of Housing projects that rents will more than triple by the end of the century under the provisions of the current law, much of this increase is in response to anticipated inflation. The projected real increase will only bring average rents to somewhat over 1,200 Kč a month in 1995 crowns. This figure is projected be closer to 2,000 1995 Kč in high demand areas such as Prague. Table 2 shows possible increases in rents based on reasonable assumptions about overall economic conditions. It is clear that any politically feasible increase in rents will fall far short of reaching a level that would allow a normal rate of return on housing assets.

If we accept that possible rent increases will be sufficient to cover operating costs and basic maintenance of apartment units but will not allow sufficient excess over these costs to generate a normal return on investment, owners of flats with sitting tenants will continue to be forced to provide extensive subsidies to their tenants. Tenants in existing apartments subject to these rent regulations will have significantly lower housing costs than new entrants into a local market, who will find it necessary to pay a rent high enough to amortize the initial capital cost of the unit as well as cover operating and maintenance costs.

Thus, even the drastic rent increases embodied in the current government policy will leave in place a wide disparity in housing costs between different households occupying physically similar units. No one will be satisfied in such a world. Households who are forced to pay market rents will resent the fact that they are not receiving the massive subsidies available to those fortunate enough to live in rent controlled units. Current tenants will focus not on the fact that they are heavily favored over other renters, but rather on the fact that their rents have tripled in a five year period. This will leave them dissatisfied with housing policy and angry at the government as well. Finally, landlords who are prevented from obtain-

ning the rents they see being paid for uncontrolled apartments will be the most resentful of all. On the macroeconomic level, subsidies that continue only if tenants do not move will combine with the relative lack of new construction to inhibit the geographic mobility required for efficient economic development well into the next century. A policy that combines large increases for current tenants, enormous disparities in housing costs between otherwise equivalent families based on where they lived in 1989, and forced subsidies from landlords to tenants seems a prescription for political disaster, and will almost guarantee that significant social tension will be created by the housing market problem for the foreseeable future.

A solution is not, however, as difficult as it might seem. The issue becomes clear when ownership of rental property is viewed as an issue of property rights. Among these are the right to dispose of the property, the right to alter its appearance and the right to collect a stream of income from renting it. Obviously, the last of these is by far the most important. The problem with a rent control law is that all or part of this property right is taken away from the owner and given to the tenant.

With respect to state and municipal units, since the major property right (the right to the stream of fair-market rental income) has already been effectively transferred to the tenants, it is a trivial exercise to transfer the remaining property rights to them as well. The government has nothing to lose by converting these units into cooperatives or condominiums and transferring title to residents.

Given that the right to the difference between the fair market rent and the actual rent already belongs to the tenant, is altering the current ownership arrangement important? The answer is "yes," because of the inalienability of the rent subsidy. If current tenants could sell the right to occupy the apartment with the subsidy in place, there would be no barrier to mobility and no economic inefficiency. Given that tenants cannot sell the right to their subsidy to future occupants, the knowledge that they would have to pay market rents were they to move serves to lock tenants into their current housing. Converting tenants into owners removes this barrier, since any tenant for whom relocation makes sense could sell their unit and use the proceeds to purchase (or rent) housing elsewhere.

Transfer of the title to state and municipal housing is the occupants of this housing a simple matter. There is no cost to the government budget unless the authorities had hoped to generate revenue by selling the units. Given that anticipated rents under the current and proposed regulations appear to be barely sufficient to cover operating costs, there is little hope that any significant revenue could be generated from selling the units.

With no prospect of an economic return, investors would have little incentive to purchase them. If they were offered to sitting tenants at any significant price, the rational response would be to refuse to purchase and continue to rent the units.

This is why it is essential that all tenants be given their units outright rather than merely an option to buy them at a reduced rate. Since some individuals may not wish to become owners, giving residents a choice between purchase (even at zero price) and retaining the current arrangement may result in some tenants feeling no compulsion to alter the situation. Thus, the barrier to mobility will remain in place. After tenants are forced to become owner-occupants, those who prefer to rent are free to sell their units. They may then rent another unit or they may be able to remain in their current unit if they are able to sell to an investor who wants to own rental property. Where the majority of occupants in a building would prefer to rent rather than own, a democratic cooperative is free to sell the entire building to an investor, dividing the proceeds among the coop members. In either case the necessity for rent regulation would no longer exist since the income from investing the proceeds of the sale could be used to offset the higher market rents.

It should now be clear that only the 10 percent of housing units rented from private landlords (2 percent in houses and 8 percent in larger buildings) pose a significant problem. The vast majority of these units were supposedly returned to former owners under the restitution program. A belief in restitution in kind is one of the main features that has distinguished the transition in the Czech Republic from the rest of the region. This principle requires that property appropriated by the communist government be returned to its rightful owners. In most situations, return of property rights requires only that the government relinquishing a competing claim, something that can be accomplished by fiat.

With respect to rental housing, however, the Czech government is caught between the proverbial rock and hard place. Returning the right to the potential income stream that could be generated by the property would impose a cost not on the government, but rather on innocent citizens who played no part in the appropriation. Because of the considerable social unrest true restitution of rental housing would create, in this area alone the Czech government has held to a fiction of restitution while actually continuing to support the appropriation of the property rights of former owners. If the Czech Republic is to adhere to its avowed philosophy, it must return all property rights to the former owners of nationalized rental property. To fail to return the right to the income stream that such

property could generate by retaining rent control makes a mockery of the moral position behind restitution. As long as this is not done this property has not really been privatized, and the claim that it has been restituted becomes a cruel hoax. All owners have been given is a piece of paper saying they own their property, rather than the key property right to the income the property might generate.

When viewed as an issue of property rights the dilemma is clear. The same right to income from a rental unit cannot reside with both the owner of the unit and the tenant. If, however, consistency requires the return of this property right to its legitimate owner, how can the interest of the tenant be preserved?

There is no costless solution. There is, however, an obvious moral one. Since it was the government that engaged in the illegitimate appropriation of the property, as in the case of other restitution, it should be the government that bears the loss from restitution. When an industrial property is restituted, it is the government that gives up the future profit stream from that factory. As the successor to the communist government that originally appropriated the property, it is incumbent on the state to rectify the problems created by this nationalization. Thus, one or the other of the parties who have claim to the property right in question will have to be compensated out of public funds to abandon that claim.

Efficiency as well as moral considerations suggest that the property right be returned to the owner of the building. This means that rent controls must be removed from these units. Efficiency will be promoted if all of the property rights involved in ownership reside with a single party. In addition, only if tenants are faced with paying the full market rent will they have the proper incentive to use units efficiently, moving when they are occupying an apartment that is not optimal with respect to size or location.

Fairness also suggests, however, that tenants in privately owned housing should not be disadvantaged with respect to those in state or municipal housing simply by the accident of where they happened to live. Thus, these residents deserve to be compensated for relinquishing their claim to subsidized rents. Is such a subsidy feasible in the context of the Czech government's budget? We suggested above that the magnitude of these subsidies might average something in the vicinity of 4,400 Kč a month for the average rent controlled unit. This would mean that the total implicit subsidy from landlords to tenants amounts to about 19.5 billion Kč a year.¹⁰

¹⁰ Fifty-two thousand eight hundred Kč a year per unit (4,400 x 12) for approximately 370,000 units.

Twenty billion Kč is of the same order of magnitude as the combined cost of the Czech government's plethora of current housing support programs, most of which could be eliminated after the reforms proposed here were adopted. It amounts to less than 4.5 percent of total government spending for 1995. Such an amount is not unmanageable in light of the current fiscal situation and borrowing capacity of the Czech government. Perhaps the simplest way of implementing such a subsidy would be for the government to give each resident who lived in a rental unit in 1989 that was subsequently restituted a bond promising to pay a fixed amount each month for a set period. The amount should be large enough to enable the tenant to pay a fair market rent for the unit they inhabited. The time period should be long enough that by the time the subsidy expired incomes should have risen sufficiently that paying the market rent would not be an unmanageable burden. A fifteen to twenty year period should be sufficient. In order to ensure a smooth transition, payments under the bond should be phased down towards the end of this period. At the end of the period payments should have fallen to zero and no principle should be returned.

The advantage of issuing a promissory note rather than a monthly subsidy is that tenants who wanted to purchase an apartment (either their current unit if it were available or any other dwelling) would be able to sell the bond for cash to enable them to enter the housing market. It is unimportant whether the government wants to use privatization proceeds in the Fund for National Property to purchase the right to these subsidy streams itself or whether it wants to allow them to be transferred to private investors or financial institutions. In either case demand for new construction would be stimulated at the same time as the drag on the market created by rent regulation was eliminated.

Political resistance can be expected to the free transfer of municipal units and the issuance of bonds to those in private, formerly rent-controlled flats. Those who already live in owner occupied housing (including coop units) will ask why significant benefits are only to be provided to some citizens. It is important to recognize and publicize that the proposals made here do not confer any **new** benefits on renters. Rather, they simply capitalize the value of already existing benefits from the existence of below-market rents. Still, it is a shame that these or similar reforms were not undertaken much earlier when they could be presented along with restitution and voucher privatization as a total package from which all citizens benefitted.

The actions outlined above should ensure a well-functioning housing

market for current tenants. These policies will not, however, address the difficulties faced by new entrants to the housing market (whether newly formed households or those who are currently sharing units with parents or others). To address this issue the government has proposed a mortgage subsidy that would reduce interest rates by 3 percent (4 percent for those signing up in the first year of the program) for the entire period of a mortgage loan. This is an attractive proposal, but may be more than is necessary. Since it does not target new entrants to the housing market, it would also provide a subsidy to those who wanted to upgrade their housing by moving to a larger or better quality unit. In addition, because these proposed subsidies will lower the cost of mortgage funds to a level below the state's borrowing cost, they will also impose a cost on the state budget.¹¹

While government estimates claim that the proposed mortgage subsidy will allow over 60 percent of all working Czechs to own some form of housing, it will obviously not be sufficient to enable many families to enter the housing market. As an example, a conventional 25-year mortgage on a flat costing 500,000 Kč with a 6 percent interest rate (10 percent less a 4 percent subsidy) would still require a current monthly payment of 3,222 Kč. Adding 2,000 Kč for operating and maintenance costs plus utilities would make total housing costs for this unit 5,222 Kč a month. Adopting the rule of thumb that housing costs should not exceed 35 percent of gross income, such a unit could only be afforded by families earning 15,000 Kč or more a month. In 1994 only 8.7 percent of households in the Czech Republic had monthly incomes of over 15,000 Kč. The typical new unit built in 1994 (costing about 900,000 Kč) would be affordable only by families earning over 22,000 Kč a month, a truly minuscule segment of the total population.

The problem is that these are level-payment mortgages. Such a payment scheme is inappropriate in a transition economy where incomes can be expected to increase rapidly over time. Growth in the income of any given Czech family will come from three sources: individual productivity increases due to human capital accumulation (experience), world-wide productivity increases, and the "catch-up" of the Czech economy that is a part of the transition to a market system. As family incomes grow, the burden of a fixed mortgage payment shrinks. Indeed, if the real income of

¹¹ Other changes in the law will clearly improve the operation of the housing market. Primary among these is a provision that a unit being purchased with a mortgage may serve as collateral for that mortgage.

15,000 Kč a month grew by 6 percent a year, the payment of 5,222 Kč that would barely be affordable today would constitute a mere 8.6 percent of income after 25 years. Clearly, more families would be able to purchase housing if the design of the mortgage scheme provided for payments to grow over time as incomes grew. Suppose that mortgage payments were allowed to grow over time so that total housing costs remained level at 35 percent of income as real incomes rose. This would enable families with much lower current incomes to afford housing while at the same time being designed to require no subsidy from the state budget.

Table 3 shows the stream of payments under such a mortgage if it is assumed that real incomes grow at only 3 percent a year. Three percent is approximately the long-term rate of growth in average incomes in developed countries such as the U.S. As suggested above, average incomes should grow much more rapidly in a transition economy such as the Czech Republic. In addition, incomes of individual persons increase over their life-time because of human capital accumulation even if average real incomes in the country remain stagnant. Thus, a 3 percent real growth rate is a very conservative assumption. Table 3 also assumes that real operating costs remain constant at 2,000 Kč a year (i.e. operating costs increase at the same rate as inflation), and real interest rates are 2 percent a year. The table uses for illustrative purposes an initial family income of 10,000 Kč a month, just about the average family income in the first quarter of 1995. With a 2 percent real interest rate, the present value of this stream of real mortgage payments is 523,000 Kč over 20 years and 908,000 Kč over 30 years.¹²

The price of flats that could be afforded under alternative assumptions regarding a family's initial income, the growth rate of that income over time and the length of the mortgage is shown in Table 4. In each case it is assumed that mortgage payments are adjusted annually to hold housing costs equal to 35 percent of real income. It is clear that such a mortgage scheme would bring high quality housing within the budget of most Czech families. An additional advantage of such a scheme is that it

¹² In order to keep the figures comprehensible, all calculations are presented in real terms. With a 7 percent annual inflation rate and a 3 percent real growth rate, a current income of 10,000 Kč a month would have grown to a nominal income of 158,631 Kč a month after 30 years. The corresponding nominal maintenance costs would be about 15,000 Kč a month and the nominal mortgage payment to hold housing costs at 35 percent of income would be about 41,000 Kč a month. It is likely that such large figures would scare many citizens. Thus, it would seem to be important that the terms of the growing payment mortgage be written in real crowns, with an automatic adjustment for inflation.

would involve no cost to the state budget. It could be implemented either by private lenders or a government agency. In the latter case, if the mortgage loan were financed with a zero coupon bond that matured at the expiration of the mortgage and paid an interest rate of 2 percent over the inflation rate, the mortgage payments collected from the household over the life of the mortgage (if reinvested at the same 2 percent rate) would be more than sufficient to repay the full principal and interest on the bond at maturity.

In summary, only one aspect of the housing market in the Czech Republic will be difficult to rationalize. This is the attempt, through restitution and rent control, to assign a single property right to two individuals. There is no way to resolve this conflict other than to purchase one of these party's claim to the income stream from rental property. Taking this into account, a comprehensive policy for reform of the housing market that minimizes claims on the state budget and maximizes incentives for new construction and economically efficient mobility would contain the following elements.

- 1) Immediate abolition of all rent regulations.
- 2) Division of current cooperatives into small (perhaps even single building) cooperative or condominium developments.
- 3) Reorganization of state and municipally owned housing into similarly-sized condominium developments or cooperatives along with free transfer of titles to current legal residents.
- 4) Purchase of the claims to subsidized rents by tenants who live in rent-controlled units through the provision of bonds, the income from which will allow them to either rent their current apartments at market rents or, when sold to investors, enable the purchase of an equivalent unit and that will gradually phase out the subsidy over time by remaining constant as real incomes and rents increase.
- 5) Revision of the proposed mortgage scheme to provide for payments that grow over time as real incomes rise in the Czech Republic.

All but one of these elements of a rational housing policy will be costless. Even this one will, however, involve a gross cost of less than 5 percent of the state budget each year and a net cost of much less as current housing programs are eliminated. Surely this is a small price to eliminate the damage rent control will inflict on the Czech economy, avoid its poisoning of the political and social atmosphere, and regain the moral authority generated by full restitution of appropriated property.

TABLE 1 – OWNERSHIP OF HOUSING IN CZECH REPUBLIC, 1994

Type of Housing	Number of Units (thousands)	Percent of Total
Owner-Occupied		
In Single Family Homes	1,509	40%
In Other Structures	42	2%
Rental Units		
Collectives	732	20%
Cooperatives	14	< 1%
State and Municipal Buildings	1,003	27%
In Single-Family Homes	66	2%
In Private Buildings	289	8%
Other or Undetermined	51	2%
TOTAL	3,706	100%

Source: Ministry of Housing

TABLE 2 – PROJECTED INCREASES IN RENTS UNDER CURRENT REGULATIONS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Percentage Increase 1995–2000
Assumed Inflation Rate	9.0%	8.0%	7.0%	6.0%	6.0%	4.0%	35%
Assumed Growth of Real Net Money Income	6.0%	5.0%	4.0%	3.0%	1.5%	2.0%	56%
Projected Average Increase in Rent	22%	22%	22%	22%	22%	22%	171%
Projected Maximum Increase in Rent	31%	31%	31%	31%	31%	31%	286%
EXAMPLE: Category I Flat, 80 m ² living space in a town of 80,000 inhabitants	586 Kč per month	715 Kč per month	872 Kč per month	1064 Kč per month	1298 Kč per month	1584 Kč per month	171% (100% net of inflation)
EXAMPLE: Same Flat in Prague	629 Kč per month	824 Kč per month	1079 Kč per month	1413 Kč per month	1851 Kč per month	2425 Kč per month	286% (186% real)

Source: Ministry of Housing

TABLE 3 – MONTHLY PAYMENTS UNDER GROWING PAYMENT MORTGAGE

Year	Real Income	Real Payment
1	10,000	1,500
2	10,300	1,605
3	10,609	1,713
4	10,927	1,825
5	11,255	1,939
6	11,593	2,057
7	11,941	2,179
8	12,299	2,305
9	12,668	2,434
10	13,048	2,567
11	13,439	2,704
12	13,842	2,845
13	14,258	2,990
14	14,685	3,140
15	15,126	3,294
16	15,580	3,453
17	16,047	3,616
18	16,528	3,785
19	17,024	3,959
20	17,535	4,137
21	18,061	4,321
22	18,603	4,511
23	19,161	4,706
24	19,736	4,908
25	20,328	5,115
26	20,938	5,328
27	21,566	5,548
28	22,213	5,774
29	22,879	6,007
30	23,566	6,248

TABLE 4 – HOUSING AFFORDABLE UNDER ALTERNATIVE ASSUMPTIONS

Initial Monthly Income	Growth Rate of Real Income	Mortgage Life	Amount Affordable (1995 Prices)
8,000 Kč	3% year	20 years	338,000 Kč
8,000 Kč	3% year	25 years	469,000 Kč
8,000 Kč	3% year	30 years	617,000 Kč
10,000 Kč	3% year	20 years	523,000 Kč
10,000 Kč	3% year	25 years	705,000 Kč
10,000 Kč	3% year	30 years	908,000 Kč
12,000 Kč	3% year	20 years	707,000 Kč
12,000 Kč	3% year	25 years	907,000 Kč
12,000 Kč	3% year	30 years	1,200,000 Kč
8,000 Kč	6% year	20 years	592,000 Kč
8,000 Kč	6% year	25 years	907,000 Kč
8,000 Kč	6% year	30 years	1,312,000 Kč
10,000 Kč	6% year	20 years	840,000 Kč
10,000 Kč	6% year	25 years	1,253,000 Kč
10,000 Kč	6% year	30 years	1,777,000 Kč
12,000 Kč	6% year	20 years	1,088,000 Kč
12,000 Kč	6% year	25 years	1,599,000 Kč
12,000 Kč	6% year	30 years	2,242,000 Kč

REFORMA TRHU S BYTY V ČESKÉ REPUBLICE

POKROK A ZBÝVAJÍCÍ ÚKOLY

Randall K. Filer

CERGE-EI, Praha

a

City University of New York

Když se chtějí příznivci pozoruhodné ekonomické transformace v České republice vyjádřit kriticky nebo naznačit, že Česká vláda není tak docela příznivcem volného trhu, jak se tváří, potom se nejspíše zmíní o trhu s byty¹. Trh s byty je skutečně nejvýraznější výjimkou v jinak obecně uznávaném významu tržních sil, který charakterizoval převážnou část ekonomické transformace v České republice. Toto pojednání zkoumá současný stav českého trhu s byty a probírá důsledky přetrvávající neschopnosti tento trh deregulovat i vhodnost různých návrhů na reformu.

V otázkách týkajících se trhu s byty se soustředíme více na možné škody, které způsobuje nadměrná regulace, včetně regulace nájemného, než na další problémy, jako je kolaps nové bytové výstavby (z 61 000 jednotek v r. 1990 na přibližně 10 000 v r. 1994) nebo relativně malá velikost a velký počet trvale bydlících v typické české obytné jednotce (2,5–2,8 obyvatel na jednotku v porovnání s 2,4 v Německu nebo v Norsku a průměr 70,5 m² na jednotku v protikladu k 95 m² v Německu nebo 116 m² v Norsku). Na základní úrovni se však všechny tyto problémy prolínají.

Problémy, které vznikají, když je nájemné z bytů přísně regulováno, jsou náležitě dokumentovány.² Bez takovéto regulace se trh s byty velmi podobá klasickým konkurenčním hospodářským trhům. Existuje velký počet kupujících a prodávajících a velice mnoho podobných jednotek. Proto se hospodářské zisky na takových trzích musí blížit nule. Na neregulovaném trhu pokryje nájemné za byty dané kvality přesně náklady na výstavbu a provoz bytů takovéto kvality. Když se na takovýto trh uvalí závazná regulace nájemného (zavede se „ochrana“ nájemníků), dojde k řadě jevů, které lze předpovědět:

¹ Viz například článek v **European Wall Street Journal** z 10. dubna 1994.

² Dobrá všeobecná diskuse problémů, které vznikají v důsledku regulace nájemného je např. v práci: Peter Salins, **Scarcity by Design** (Uměle vyvolaný nedostatek), Cambridge MA: Harvard University Press, 1992.

* Sníží se zisky. Poněvadž zisky v konkurenční tržní ekonomice musely být na počátku nulové, sníží regulace nájemného zisk u stávajících jednotek na zápornou úroveň.

* To způsobí, že tržní cena těchto jednotek klesne a způsobí tak kapitálovou ztrátu vlastníkům.

* Poněvadž nájemné již nepokrývá náklady na obnovu, zastaví se nová výstavba.

Regulace nájemného tak typicky odstartuje začarovaný kruh, kde nedostatek bytů je používán jako argument pro ospravedlnění regulace nájemného a ta způsobí ještě větší nedostatek bytů. „Dočasná“ regulace nájemného v New Yorku, zavedená jako nouzové opatření během II. světové války, je stále ještě po padesáti letech v platnosti, poněvadž nedostatek bytů, vyvolaný převážně touto regulací stále ještě existuje. Tento nedostatek vzniká kombinací dvou vlivů. Jednak omezením nabídky, neboť se snižuje výnos z pronájmu, a jednak vzrůstem poptávky, který souvisí s tím, že lidé zvyšují zájem o zboží, které je k mání za uměle snížené ceny.

To, že současná politika České republiky vyjmula nové byty postavené bez podpory státních fondů z regulace nájemného, nemá velký význam. Mnoho měst přijalo takovouto výjimku, když se potýkala s nedostatkem bytů způsobeným regulací nájemného. Jelikož však byla myšlenka regulace nájemného již jednou společností akceptována, vynutil si však téměř ve všech případech politický tlak, aby byl přijat zpětně působící zákon pro byty, u kterých se předpokládalo vynětí. Takto není slib vynětí z regulace důvěryhodný. Takový scénář platí zejména pro Českou republiku, kde jakákoli předpokládaná změna ve vládě by přivedla k moci síly, podporující ještě více regulaci nájemného.

Poněvadž silná regulace nájemného znamená, že povolené nájemné je nedostačující k pokrytí provozních nákladů a normální míry návratnosti při stávající úrovni kvality, odpovídá trh tím, že snižuje úroveň kvality, dokud se znovu nedosáhne nulových hospodářských zisků. Takto vytváří silná regulace nájemného klasický problém nedostatečné údržby a zhoršování kvality bytů.³ Poněvadž nadekretované nájemné se rovná nájemnému, které by vytvořil volný trh mezi kupujícími a prodávajícími pro obytnou jednotku nižší kvality, vlastníci zjistí, že nájemci ochotně zaplatí toto

³ Jedna nedávná studie zjistila, že regulace nájemného na Manhattanu zvýšila pravděpodobnost, že budovy postavené před rokem 1947 nebyly v dobrém stavu, o téměř 20%. (Joseph Gyourko a Peter Linnemann, „Rent Controls and Rental Housing Quality,“ (Regulace nájemného a kvalita nájemných domů), *Journal of Urban Economics* 27 (1990) str. 398–409).

nájemné dokonce i tehdy, když se kvalita jednotky zhorší. Prostřednictvím úspor na údržbě mohou domácí částečně zajistit návratnost své investice, aniž by měli nesnáze se získáváním nájemníků.

Tento proces zhoršování kvality snižuje vynucené subvencování nájemníků. Dejme tomu, že zavedení regulace nájemného znamená, že byla přijata zásada vládní regulace trhu s byty. Pak samozřejmě reakcí nájemníků je pokoušet se zavést další vládní nařízení, které by obnovilo hodnotu jejich bytů opět nad hodnotu odpovídající nájemnému, které platí a které pro ně bylo původně stanoveno pod hladinou tržního nájemného. Takto každé město s regulací nájemného ještě navíc rozvíjí pečlivě vypracované předivo nařízení, která se pokoušejí regulovat kvalitu, jakož i rozsáhlý a nákladný právní systém k prosazování těchto předpisů a posuzování sporů nájemník-domáci. Ve skutečnosti taková města jako New York a Vídeň, kde byla regulace nájemného po určitou dobu v platnosti, disponují celým samostatným soudním systémem, který se zabývá jen bytovými problémy. Vytváří se sociální napětí, poněvadž ochotná spolupráce při výměně mezi kupujícími a prodávajícími, která existuje na neregulovaném trhu, se mění na nepřátelský vztah, kde se obě strany pokoušejí získat výhodnější pozici prostřednictvím intervence vlády. Když byla zrušena regulace nájemného v Britské Kolumbii, poklesl počet soudních sporů z oblasti nájemních vztahů na cca 10% počtu, který byl běžný při regulaci nájemného.

V krajním případě, jestliže nařízení platná pro oblast nájemného a kvality jsou dostatečně přísná tak, že příjmy vlastníků po odečtení nákladů na provoz a údržbu klesnou pod nulu (t.j. tržní hodnota nemovitosti klesne na nulu), vlastníci své nemovitosti opustí a obec tak získá spoustu rozpadajících se budov. Dokonce i když budovy nejsou opouštěny, vytváří nedostatek údržby a zhoršování kvality sociální problémy. Je dostatek důkazů, že trestná činnost a ostatní negativní aspekty městského života narůstají v oblastech, kde je majetek špatně udržován. Je to tak, že potenciální zločinci podvědomě spojují nedostatek údržby a chátrání s nedostatkem pozornosti společnosti k této oblasti a předpokládají větší volnost k porušování společenských norem.⁴

Proces umělého nedostatku bytů, zhoršování kvality, nadměrného počtu soudních sporů a případného opouštění nemovitostí trvá desítky let,

⁴ Tento jev je znám v literatuře jako teorie „rozbitých oken“ a prvně byl použit Jamesem Q. Wilsonem a George Kellingem v USA. Následné studie shodně prokázaly, že když budovy v dané oblasti jsou lépe udržovány, trestná činnost se v této oblasti snižuje, a to i tehdy, jestliže se příjmy a sociální postavení jejich obyvatel nezmění.

je však nevyhnutelným průvodním jevem všech trhů s byty, kde je uplatněna přísná regulace nájemného.

Předseda vlády Klaus si myslí, že není fair srovnávat českou situaci, kde se řeší problém deregulace nájemného pouze pět let, s New Yorkem, kde trvalo rozbití trhu padesát let, nebo s Vídní, kde dochází ke škodám téměř celé století. Bohužel, zkušenost z lokalit, které jednou zvolily cestu regulace nájemného, je ta, že jsou v situaci, ze které se budou mimořádně obtížně dostávat. Nájemníků, kteří si myslí, že na regulaci vydělávají, je mnohem více než majitelů domů při všech politických kalkulacích. Pokud již došlo ke škodám zásahem do tržní rovnováhy, způsobí deregulace nájemného dočasné zhoršení situace mnoha nájemcům. V průběhu let se prokázalo, že společnost nebývá ochotna připustit tato dočasná zhoršení nutná k zlepšení trhu s byty v dlouhodobém výhledu. Skutečně nebezpečí tedy nespočívá v tom, že regulace nájemného již nenapravitelně poškodila český bytový trh, ale v tom, že uvedla do pohybu síly, které případně mohou způsobit velkou škodu, ale které bude, jak se ukazuje, politicky nemožné odstranit. Je proto nebezpečné se domnívat, že regulace nájemného je v České republice přechodným jevem. Politická dynamika ukazuje, že regulace nájemného je jen vzácně dočasná.

Pravděpodobnost, že se tyto negativní dopady v České republice výrazně projeví, je obzvláště vysoká, poněvadž tyto záporné důsledky (nedostatečné investování do bytové výstavby a údržby, vedoucí k nedostatku bytů a nízké kvalitě bytových jednotek), jsou přesně stejné jako problémy, se kterými se střetávali komunističtí centrální plánovači bytové výstavby. Česká republika tedy stejně jako jiné ekonomiky ve fázi přechodu nevstoupila do regulace nájemného s rozsáhlým, vysoce kvalitním bytovým fondem, který by určitou dobu odolal negativnímu dopadu regulačních opatření, jako tomu bylo v případě západních měst, jako jsou New York a Vídeň. Můžeme proto očekávat, že katastrofální konečný výsledek zásahů do bytového trhu se v České republice dostaví mnohem rychleji, nežli tomu bylo kdekoli jinde.

Je zde i druhý důvod, proč budou negativní následky regulace nájemného v České republice obzvláště tvrdé. Proces ekonomické transformace vyžaduje i podstatné přemísťování pracovní síly, tak jak stará průmyslová odvětví zanikají a vynořují se nová odvětví, ve kterých má země značnou komparativní výhodu. Když je míra nezaměstnanosti vysoká, jak je tomu u většiny zemí procházejících ekonomickou transformací, může toto přemísťování pracovní síly probíhat bez geografické mobility. V České republice však je celková míra nezaměstnanosti natolik nízká, že přemísťování pracovní síly vyžaduje geografické přemísťování.

Poněvadž podpora vyplývající z bydlení v obytné jednotce s regulovaným nájemným není přenosná a v případě odstěhování jejího příjemce by došlo k její ztrátě, znamená to, že regulace nájemného bude brzdit rychlost, s níž bude v hospodářství docházet k efektivnímu rozložení pracovní síly, čímž se zpomalí proces transformace a vytvoří se dlouhodobé regionální rozdíly v nezaměstnanosti. Čeští dělníci, kteří se chtěli odstěhovat z Bruntálu, kde bylo v r. 1993 25 nezaměstnaných dělníků na jedno prázdné místo, do Prahy, kde bylo 7 prázdných míst na každého nezaměstnaného dělníka, tak nemohli učinit pro potíže při hledání bydlení v Praze, které byly způsobeny z větší části regulačními zásahy do trhu s byty.

Rři nedávném průzkumu podmínek trhu pracovních sil v České republice⁵ zdůraznila Organizace pro Hospodářskou Spolupráci a Rozvoj (OECD) tento problém, když publikovala následující závěr:

„Regionální rozdíly v nezaměstnanosti jsou značné, a zatímco dlouhodobá nezaměstnanost je soustředěna v oblastech s vysokou nezaměstnaností, volná místa jsou většinou v oblastech s nízkou nezaměstnaností. Na rozdíl od všeobecného názoru neexistuje žádný důkaz, že by se čeští dělníci zdráhali stěhovat podle převládající regionální nabídky pracovních příležitostí a výše platů. Zdá se, že jsou ochotni trávit dlouhé hodiny cestou ze svého bydliště na pracoviště, ale ve skutečnosti mají obtíže při hledání přijatelného ubytování v městských oblastech, kde je většina volných míst... To ukazuje na potřebu dalšího uvolnění regulace nájemného a dalších bytových reforem tak, aby se vytvořily silnější stimuly pro zvýšení nabídky nájemních bytů pro české občany v městských oblastech a pro obnovení bytové výstavby, která po r. 1989 silně poklesla.“⁵

Vydeme-li z všeobecné shody, že regulace nájemného způsobuje na trhu s byty katastrofální problémy a že čím déle bude působit, tím větší tyto problémy budou a tím těžší bude je racionálně změnit, stává se imperativem, aby Česká republika odstranila tuto regulaci co nejrychleji. Naštěstí místní podmínky jsou takové, že je možné to provést s minimálními negativními dopady a politickým rizikem za předpokladu, že změna proběhne brzy. Aby bylo možno pochopit dopad deregulace nájemného, musíme začít odhadem, jaké nájemné se ustaví po deregulaci.

Jak bylo již uvedeno, tržní nájemné (neregulované) nemůže u stávajících obytných domů překročit součet provozních nákladů a částky posta-

⁵ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Středisko pro spolupráci s ekonomiky v přechodném období, **Review of the Labour Market in the Czech Republic** (Přehled trhu pracovních sil v České republice), Paříž, 1995 str. 133–134.

čující na amortizaci nákladů nové výstavby podobných obytných domů. Jestliže se vlastníci pokusí požadovat více, alternativní dodavatelé zjistí, že je výhodné vstoupit na takovýto trh. Jestliže na druhé straně existuje přebytek bytů, tržní hodnota stávajících obytných domů klesne pod hranici, kolik by stála výstavba náhradních jednotek, a nájemné bude dokonce nižší. Budeme-li předpokládat, že je v současné době v České republice nedostatek bytů, zdá se, že můžeme bezpečně předpokládat, že nájemné za stávající jednotky bude určováno náklady na novou výstavbu. Ve druhém čtvrtletí 1994 bylo v České republice vydáno přibližně 32 500 stavebních povolení na nové bytové jednotky všeho typu. Celková hodnota těchto jednotek činila 28 miliard Kč. Ve třetím čtvrtletí bylo vydáno 34 000 povolení na jednotky v ceně 32,5 miliard Kč. Tato čísla předpokládají průměrné stavební náklady na nově postavenou jednotku kolem 900 000 Kč. V současné době je většina nové výstavby na „horním“ konci trhu. Reprodukční náklady stávajících jednotek by měly být proto podstatně nižší. I tak se však zdá nereálné předpokládat, že by reprodukční náklady typické stávající obytné jednotky podobné kvality mohly být nižší než 500 000 Kč. Tato hodnota je také blízká tržní hodnotě stávajících bytů. V létě 1995 byly ceny družstevních bytů o velikosti 75 m² (poněkud větších než průměr) 375 000 Kč v Olomouci, 525 000 Kč v Plzni a 600 000 Kč v Brně. Byty v Praze jsou samozřejmě dražší, zatímco byty v menších městech jsou naopak mnohem levnější (byt 3+1 v Teplicích stojí 140 000 až 200 000 Kč).

Při 10% ceně peněz a 30letém splátkovém kalendáři by stavební náklady ve výši 500 000 Kč vyžadovaly, aby nájemníci platili domácím přibližně 4400 Kč měsíčně, aby byly pokryty kapitálové výdaje. K tomu je třeba ještě přičíst náklady na údržbu a provoz. Bytová družstva v České republice na tyto výdaje v současné době utratí 500 až 1000 Kč měsíčně, k tomu je ještě třeba přičíst dalších 1000 Kč uživatelských nákladů. Takto by přiměřený, ale velmi hrubý odhad průměrného tržního nájemného z průměrné obytné jednotky činil 6000 až 6500 Kč měsíčně včetně uživatelských nákladů.

Toto je samozřejmě vysoké číslo ve světle průměrných mezd a rodinných příjmů v České republice. Na Západě je obecně akceptováno přibližné pravidlo, že by rodina neměla utratit více než 35 až 40 procent svých hrubých příjmů na náklady bydlení.

Měsíční nájemné 6500,- značně překračuje tuto procentní část příjmů pro většinu českých rodin, když průměrný příjem domácnosti v prvním čtvrtletí 1995 byl kolem 10 500 Kč za měsíc.⁶ Na druhé straně měsíční náklady 2000 až 3000 Kč, které by převažovaly, kdyby domácí neměli

vůbec pokryty kapitálové investice, si může při stávající úrovni příjmů dovolit platit většina českých rodin. To jasně naznačuje směr, na nějž by se bytová politika České republiky měla orientovat. Malá část rodin, která by pro uhrazení nákladů na provoz a údržbu svých bytů potřebovala finanční výpomoc, může být uspokojena v rámci systému státních sociálních podpor. Na druhé straně, poněvadž velký počet rodin má v současnosti problémy při koupi nebo pronájmu bytu za tržní nájemné, které by umožňovalo domácím pokrýt kapitálové náklady jejich bytů, měla by se bytová politika orientovat na růst příjmů majitelů domů tak, aby se výstavba nových bytů stala podnikatelsky zajímavou.

Při tvorbě bytové politiky České republiky je třeba začít od stávající struktury vlastnictví v zemi. V r. 1994 bylo v České republice 4 077 181 obytných jednotek (domů a bytů, nepočítáme-li rekreační chaty). Z toho bylo 3 705 681 neboli o něco méně než 91 procent trvale obýváno.⁷ Tabulka 1 ukazuje strukturu vlastnictví těchto bytových jednotek. Důkazem nedostatku dynamiky na trhu s byty je i skutečnost, že se tato struktura vlastnictví od r. 1991 změnila jen velice málo. 41 procent jednotek bylo obydleno vlastníky, 27 procent bylo v majetku státu nebo obcí, 21 procent bylo družstevních, a 11 procent bylo pronajímáno soukromými vlastníky. Struktura vlastnictví v tabulce 1 platí pro zemi jako celek. V Praze, kde je předpokládán nedostatek bytů největší, je také největší podíl nájemních bytů. Pouze kolem 12,5 procent domácností v Praze žije vlastnickým způsobem. Kolem 50 procent žije ve státních nebo obecních bytech. V Praze je také největší podíl soukromého nájemního sektoru v ČR vzhledem k relativně velkému počtu bytových domů, které byly vráceny dřívějším vlastníkům během restituce.

Z tohoto rozdělení je jasné, že vlastnictví většiny bytových jednotek v České republice nepředstavuje pro návrh racionální bytové politiky žádný podstatný problém. 42 procent jednotek, které jsou obývány vlastníky (většinou rodinné domky), jsou již součástí trhu a mohou být volně prodávány, a většinou nejsou zatíženy žádnou větší hypotékou. Provozní náklady jsou únosné. Jestliže by si vlastníci těchto jednotek přáli se pře-

⁶ Za předpokladu, že daňové břemeno a ceny potravin jsou v České republice relativně vysoké v porovnání se západními zeměmi, jako jsou USA, kde byla takováto limitní pravidla odvozena z praxe, české rodiny by možná nebyly schopny věnovat tak velkou část svého hrubého příjmu na bytové náklady jako rodiny v jiných zemích.

⁷ Kolem 400 000 domácností nemá vlastní bytovou jednotku. Průzkumy těchto domácností naznačují, že asi 2/3 z nich považují toto „soužití“ jako nedobrovolné a rády by žily ve své vlastní jednotce, ale nebyly schopny v požadovaném místě nalézt jednotku za cenu, kterou by byly ochotny zaplatit. Do jaké míry jsou ovšem tato přání reálná, není známo.

stěhovat, pak peníze, které získají prodejem svého současného domova, jim umožní zakoupit ekvivalentní jednotku jinde.

Dalších 21 procent bytových jednotek ve společných a družstevních budovách je třeba posuzovat podobným způsobem. Ve většině jiných zemí by byly tyto jednotky klasifikovány jako jednotky obývané vlastníky. „Nájemné“ placené jejich vlastníky je ekvivalentem provozních poplatků z bytu, zakoupeného v kondominiu, nebo podílu na provozních nákladech družstva v jiných zemích. Reformu tohoto sektoru trhu by spravily dva dosti jednoduché kroky.

1. Rozdělení velkých organizací, charakteristických pro komunistický režim, na podstatně menší samosprávná družstva nebo kondomiální útvary⁸ zahrnující jednotlivé bloky nebo i jen jednotlivé budovy.

2. Poskytnutí práv volně obchodovatelného majetku každému trvale bydlícímu, a to buď formou vlastnického podílu v družstvu, který opravňuje kohokoli, kdo jej vlastní, k obývání předmětné jednotky, nebo vlastnického práva k bytové jednotce v kondominiu (obytném domě, ve kterém jsou byty majetkem nájemníků).

Obě tato opatření již probíhají a po jejich dokončení bude vlastnický sektor bytového trhu již bez problémů. Obecně lze říci, že tato opatření nevyžadují žádné provozní dotace. Poněvadž vlastníci budou mít kapitálové podíly, které lze snadno prodat, nebudou žádné překážky pro přestěhování, jestliže by chtěli změnit místo nebo kvalitu svého bydlení. Z tohoto sektoru by proto měly být jen malé požadavky na státní rozpočet jak v krátkodobém, tak i v dlouhodobém výhledu. Nicméně pro získání politické podpory pro ostatní kroky, o nichž budeme hovořit dále, by vláda mohla uvažovat o prominutí nebo převzetí nesplacených hypoték, vázoucích na těchto jednotkách.

Zbývá tedy kolem 37 procent bytového trhu (ačkoliv v Praze dobře přes 50), který je v současné době skutečně nájemní. Kolem tří čtvrtin těchto jednotek je ve vlastnictví státu nebo obecních úřadů, zatímco zbývající čtvrtina (10 procent z celého množství bytových jednotek) je v soukromém vlastnictví. V těchto jednotkách je v současné době uplatňována přísná regulace nájemného vedoucí k největším deformacím bytového trhu.

⁸ Základní rozdíl je v tom, že v kondominiu má každý vlastník plné vlastnické právo ke své obytné jednotce, jakož i závazek přispívat na udržování společných a vstupních prostor, základů, střechy a pod., zatímco v družstvu vlastní každý vlastník podíl na celé budově nebo skupině budov, který jej opravňuje obývat jednu z jednotek nemovitosti. V podstatě je málo důležité, která z těchto organizačních forem bude na českém trhu převládat. Z důvodů diskutovaných níže má tradiční kondominium některé výhody, poněvadž je častěji využíváno investory, kteří v domě nebydlí.

Regulace nájemného je v České republice velmi tvrdá. Připomeneme-li si odhad učiněný výše, potom spravedlivé tržní nájemné za průměrný byt v České republice by mohlo činit přes 5000 Kč měsíčně, bez služeb. V Praze, kde jsou pořizovací náklady jednotek vyšší, by nájemné na ne-regulovaném trhu bylo rovněž vyšší. Tato fakta musíme srovnat se stávajícími nařízeními, která dovolují maximální nájemné přibližně 600 Kč měsíčně za typický byt o 80 m². Ačkoliv Ministerstvo hospodářství tvrdí, že nájemné do konce století vzroste někde až na trojnásobek, za předpokladu, že se současná právní úprava nezmění, značná část tohoto přírůstku bude pouze kryt předpokládanou inflací. Předpokládaný růst reálného nájemného bude v průměru na 1200 Kč měsíčně v cenách roku 1995. Toto číslo by se mohlo blížít v oblastech s vysokou poptávkou (jako je např. Praha) až k 2000 Kč měsíčně v cenách r. 1995. Tabulka 2 ukazuje možné přírůstky nájemného založené na reálných odhadech celkových ekonomických podmínek. Je jasné, že jakékoliv politicky přijatelné zvýšení nájemného bude hluboko pod úrovní, která by umožnila dosáhnout normální výnosy z majetku vloženého do bytových domů.

Jestliže připustíme, že možné přírůstky nájemného postačí na krytí provozních nákladů a základní údržby bytových jednotek, ale nezajistí normální návratnost investic, budou vlastníci domů s byty obsazenými regulovanými nájemníky přinuceni podstatným způsobem tyto nájemníky subvencovat. Nájemníci ve stávajících bytových jednotkách, kteří podléhají této regulaci nájemného, budou mít podstatně nižší náklady na bydlení nežli nájemníci nově vstupující na bytový trh, kteří budou muset platit dostatečně vysoké nájemné, aby se amortizovaly jak počáteční kapitálové náklady na jednotku, tak i pokryly provozní náklady a náklady na údržbu.

I přes podstatné zvýšení nájemného, které je součástí současné vládní politiky, zůstanou zachovány veliké rozdíly mezi nájemným, které budou platit různé domácnosti, obývající prakticky stejné byty. V takovém světě nebude nikdo spokojen. Domácnosti, které budou nuceny platit tržní nájemné, budou zdůrazňovat, že nedostávají masivní subvence jako ti privilegiovaní šťastlivci, kteří bydlí v jednotkách s regulovaným nájemným.

Současní nájemníci nebudou vnímat hlavně tu skutečnost, že jsou silně upřednostňováni před ostatními nájemci, ale spíše to, že se jejich nájemné za pětileté období ztrojnásobilo. Budou proto nespokojeni s bytovou politikou a nazlobeni také na vládu. Konečně, majitelé domů, kteří nesmí vybírat řádné nájemné, které se platí na volném trhu, budou nejnespokojenější ze všech. Na makroekonomické úrovni znemožní podpory, které jsou garantovány jen nájemníkům, kteří se nestěhují, spolu s relativně nízkou novou výstavbou jakoukoliv mobilitu pracovní síly, která je potřeb-

ná pro úspěšný hospodářský rozvoj jistě i v příštím století. Politika, která kombinuje výrazný nárůst nájemného pro stávající nájemníky s velikými rozdíly v nákladech na bydlení pro jinak stejné rodiny jen podle toho, kde žily v r. 1989, a s vynucenými subvencemi, které musí majitelé domů poskytovat svým regulovaným nájemníkům, je zaručenou cestou k politické katastrofě vytvářející silné sociální napětí v důsledku deformace trhu s byty i do budoucnosti, kterou můžeme předvídat.

Řešení však není tak obtížné, jak by se mohlo zdát. Problém se vyjasní, když se na vlastnictví pronajímané nemovitosti podíváme jako na otázku vlastnických práv. Tato práva sestávají z práva disponovat nemovitostí, práva měnit její vzhled a práva přijímat výnos z jejího pronájmu. Samozřejmě, poslední právo je ze všech nejdůležitější. Problém právní úpravy při regulaci nájemného spočívá v tom, že se celé nebo část tohoto majetkového práva sebere vlastníkovi a dá nájemci.

V případech státních a obecních jednotek, poněvadž hlavní majetkové právo (právo přijímat spravedlivý tržní výnos z pronájmu) již bylo ve skutečnosti převedeno na nájemníky, je jednoduchým úkonem převést na ně i zbývající práva k nemovitosti. Vláda nemůže nic ztratit přeměnou těchto jednotek na družstva nebo kondominia, čímž by předala vlastnictví bytů nájemníkům.

Je vzhledem k tomu, že právo na rozdíl mezi spravedlivým tržním a současným regulovaným nájemným již náleží nájemci, změna současného uspořádání vlastnictví důležitá? Odpověď je „ano, vzhledem k nepřenosnosti subvencovaného nájemného“. Jestliže budou současní nájemci moci prodávat právo užívání bytové jednotky spolu se subvencovaným nájemným, nebudou existovat překážky pro stěhování, způsobující hospodářskou neefektivnost. Pokud nájemci nemohou prodat právo na subvencované nájemné budoucím nájemníkům, pak vědomí, že budou muset platit tržní nájemné tam, kam se chtějí stěhovat, blokuje nájemce v jejich stávajících bytech. Přeměnou nájemců na vlastníky se zruší tato bariéra, poněvadž kterýkoli nájemce, který by se chtěl přestěhovat, může prodat svou jednotku a použít prostředky k nákupu (nebo pronájmu) bytu kdekoliv.

Převod vlastnického práva u státních a obecních bytů je pro držitele těchto bytů jednoduchou záležitostí. Nevznikají žádné nároky na státní rozpočet, pokud ovšem úřady nedoufaly, že získají příjmy prodejem těchto jednotek. Vzhledem k tomu, že nájemné regulované podle současných i připravovaných předpisů bude stěží krýt provozní náklady, nelze příliš očekávat, že by prodejem těchto jednotek bylo možno dosáhnout podstatného příjmu. Bez vyhlídky na ekonomický zisk nebudou mít investoři

důvod ke koupi. Jestliže by byly nabídnuty stávajícím nájemcům za jakoukoli podstatnou cenu, rozumná odpověď bude odmítnout nákup a pokračovat v pronájmu jednotek.

Proto je důležité všem nájemcům jejich jednotky přímo věnovat, a nikoliv dát jim pouze možnost si je koupit za sníženou cenu. Někteří jednotlivci si možná nebudou přát stát se vlastníky. Kdyby byla zachována pro nájemníky možnost volby mezi koupí (i za nulovou cenu) a zachováním současného stavu, mohla by řada nájemníků zvolit druhou alternativu. Překážka mobility pracovní síly by tak nebyla odstraněna. Poté, co budou nájemníci přinuceni stát se bydlícími vlastníky, budou mít ti, kdo dávají přednost pronájmu, možnost prodat své jednotky. Potom si mohou pronajmout jinou jednotku nebo budou možná schopni zachovat si stávající jednotku, jestliže se jim podaří ji prodat investorovi, který bude chtít vlastnit pronajimatelný majetek. Tam, kde většina obyvatel domu bude chtít žít nájemním způsobem, a ne vlastnickým, může se družstvo demokraticky rozhodnout prodat celý dům investorovi a rozdělit výtěžek prodeje mezi členy. V žádném případě již nebude důvod pro regulaci nájemného, poněvadž výnos z vhodné investované částky získané prodejem může být použit k vyrovnání vyšších tržních sazeb nájemného.

Nyní by mělo být jasné, že pouze 10 procent bytových jednotek pronajatých od soukromých majitelů (2 procenta v rodinných domech a 8 procent v činžovních domech) představuje určitý problém. Velká většina těchto jednotek byla vrácena dřívějším vlastníkům v rámci restitucí. Důvěra v restituci je svého druhu jednou z hlavních charakteristik, které odlišují transformační proces v České republice od ostatních zemí regionu. Tato zásada vyžaduje, aby majetek vyvlastněný komunistickou vládou byl vrácen zákonným vlastníkům. Ve většině případů vyžaduje vrácení vlastnických práv pouze to, aby se vláda vzdala konkurenčního nároku, něco, co je možno provést vydáním nařízení.

Avšak co se týče nájemního bydlení, česká vláda se dostala mezi mlýnské kameny. Vrácením práva na případný příjem vytvářený majetkem by náklady tohoto aktu nehradila vláda, ale většinou nevinní občané, kteří neměli s vyvlastněním nic společného. Vzhledem k tomu, že opravdová restituce nájemních domů by způsobila značný sociální neklid, rozhodla se pouze v tomto případě česká vláda pro fiktivní restituci, při které původním vlastníkům nevrátila všechna vlastnická práva.

Pokud chce Česká republika dodržet svoji proklamovanou filosofii, musí vrátit veškerá vlastnická práva dřívějším vlastníkům zestátněných nájemních domů. Pokud bude navrácení práva na výnos, který může takový majetek přinášet, zamezeno tím, že se zachová regulace nájemné-

ho, je to výsměch morálním principům, na nichž spočívá myšlenka restitucí. Pokud nedojde k tomuto kroku, nebyl vlastně majetek skutečně privatizován, a tvrzení, že byl restituován, je jen krutým žertem.

Vše, co bylo vlastníkům vráceno, je kus papíru, říkající, že vlastní svůj majetek, místo klíčového majetkového práva na příjem, který by tento majetek měl přinášet.

Z hlediska otázky majetkových práv je toto dilema jasné. Totéž právo na příjem z nájemní jednotky nemůže mít současně vlastník jednotky i nájemce. Jestliže však důslednost zákonného postupu vyžaduje vrácení tohoto majetkového práva jeho legitimnímu vlastníkovi, jak může být chráněn zájem nájemce?

Neexistuje řešení, které by nic nestálo. Je zde však jedno triviální morální řešení. Poněvadž to byla vláda, která se angažovala v nezákonném vyvlastňování, měla by to být vláda, kdo ponese ztráty jako v ostatních případech restitucí. Když je restituován průmyslový majetek, je to vláda, která se vzdává budoucího zisku z této továrny. Jakožto nástupce komunistické vlády, která si původně přivlastnila majetek, je to stát, který je povinen napravit křivdy způsobené tímto znárodněním. A tak jedna nebo druhá ze stran, které si činí nárok na příslušné majetkové právo, bude muset být kompenzována z veřejných prostředků, aby se tohoto práva vzdala.

S ohledem na racionálnost i morální aspekty by mělo být majetkové právo vráceno vlastníkovi budovy. To znamená, že regulace nájemného musí být u těchto jednotek zrušena. Racionálnost řešení bude větší, jestliže veškerá majetková práva budou soustředěna v jedné ruce. Navíc jen tehdy, když nájemníci budou muset platit plné tržní nájemné, budou mít ten správný stimul používat tyto jednotky efektivně a stěhovat se, když obývají bytovou jednotku, která není z hlediska velikosti nebo umístění optimální.

S ohledem na spravedlnost by však nájemníci v soukromých domech neměli být v nevýhodě oproti nájemníkům ve státních nebo obecních domech jen podle toho, kde právě náhodou bydleli. Tito nájemníci by měli dostat kompenzaci za to, že přijdou o nárok na regulované nájemné. Je taková kompenzace v kontextu českého státního rozpočtu možná? V předcházející části jsme odhadli výši těchto dotací v průměru někde kolem 4400 Kč měsíčně pro průměrnou jednotku s regulovaným nájemným. To znamená, že majitelé domů vlastně subvencovali své nájemníky částkou kolem 19,5 mld. Kč ročně.⁹

⁹ Padesát dva tisíc osm set Kč za rok na jednotku (4400 x 12) pro přibližně 370 000 jednotek.

Dvacet miliard Kč je přibližně stejná částka, jakou česká vláda vydává na plejádu programů na podporu bydlení, z nichž většinu bude možno zrušit, provedou-li se reformy, které jsou zde navrženy. Je to méně nežli 4,5 procent celkových rozpočtových výdajů za rok 1995. Taková částka by byla zatížením, avšak nikoliv nezvládnutelným ve světle současné fiskální situace a úvěrových možností české vlády. Snad nejjednodušším způsobem zavedení takové podpory by bylo pro vládu dát každému obyvateli, který žil v r. 1989 v nájemní jednotce, která byla následně restituována dluhopis (obligaci), slibující platit každý měsíc za stanovené období pevnou částku. Tato částka by měla být dosti velká, aby umožnila nájemníkovi platit spravedlivé tržní nájemné za jednotku, kterou obýval. Časové období by mělo být dosti dlouhé, aby do té doby, než vyprší nárok na podporu, příjmy dostatečně stouply, aby placení tržního nájemného nebylo nezvládnutelným břemenem. Patnácti- až dvacetileté období by mělo být dostačující. Aby se zajistil hladký přechod na tržní nájemné, měly by platby na základě dluhopisu klesat ke konci období. Do konce období by měly platby klesnout na nulu a žádná jistina by se neměla vracet.

Výhoda vydání takovýchto dluhopisů oproti měsíčním podporám je v tom, že nájemci, kteří by chtěli zakoupit bytovou jednotku (buďto tu, v níž bydlí, pokud bude na prodej, nebo jakoukoli jinou) by mohli prodat dluhopis, což by jim umožnilo vstoupit na bytový trh. Není důležité, zda vláda chce použít příjmy z privatizace ve Fondu národního majetku k vykoupení práva na tyto podpory, nebo zda chce umožnit jejich prodej soukromým investorům nebo finančním institucím. V každém případě bude stimulována poptávka po nové výstavbě, jakmile se odstraní brzda trhu způsobená regulací nájemného.

Můžeme očekávat politický odpor proti bezplatnému převodu obecních bytů a vydávání dluhopisů nájemníkům v soukromých domech, kde bylo uplatňováno regulované nájemné. Ti, kteří již bydlí ve vlastním (včetně družstevníků) se budou ptát, proč jsou tyto významné výhody poskytovány jen některým občanům. Je důležité si uvědomit a veřejnosti vysvětlit, že zmíněné návrhy nepředstavují žádné další výhody pro nájemníky. Ve skutečnosti jen kapitalizují výhody, které díky nájemnému, regulovanému hluboko pod tržní úroveň, již nyní nájemníci požívají. Je spíš škoda, že takovéto a podobné reformy nebyly provedeny mnohem dříve, kdy mohly být provedeny společně s restitucemi a kupónovou privatizací jako jeden akt, přinášející profit všem občanům.

Kroky, které jsme výše popsali, by měly zajistit dobře fungující trh s byty pro současné nájemníky. Tato opatření však neřeší obtíže, se kterými se setkávají ti, kteří nově vstupují na trh s byty (ať už nově vznikající

domácnosti nebo ty, které v současné době bydlí s rodiči nebo jinými osobami). Aby se zaměřila na tento problém, navrhla vláda hypoteční podporu, která by snížila úrokové sazby o 3 procenta (4 procenta pro ty, kteří podepíší v prvním roce programu) na celé období hypoteční půjčky. Je to atraktivní návrh, ale nabízí možná víc, nežli je třeba. Poněvadž se nezaměřuje jen na nově vstupující na bytový trh, bude poskytovat podporu i těm, kdo chtějí zlepšit své bydlení přestěhováním do větší nebo kvalitnější jednotky. Kromě toho, protože tyto navrhované podpory sníží ceny hypotečních prostředků pod úroveň státních úvěrových nákladů, budou trvale zatěžovat státní rozpočet.¹⁰

I když vládní odhady tvrdí, že navrhovaná hypoteční podpora umožní přes 60 procentům všech pracujících Čechů vlastnit obytnou jednotku určitého typu, mnoha rodinám to samozřejmě nebude stačit na to, aby mohly vstoupit na bytový trh.

Příklad: obvyklá 25letá hypotéka na byt za 500 000 Kč s 6procentní úrokovou mírou (10 procent minus 4 procenta podpory) by si ještě vyžádala běžné měsíční splátky ve výši 3222 Kč. Přidáme-li 2000 Kč na provoz a údržbu a služby, budou celkové náklady na bydlení u této jednotky 5222 Kč měsíčně. Přijmeme-li zásadu, že náklady na bydlení by neměly přesáhnout 35 procent hrubého příjmu rodiny, mohla by být taková jednotka přístupná pouze rodinám, které vydělávají 15 000 Kč měsíčně nebo víc. V r. 1994 mělo pouze 8,7 % domácností v České republice měsíční příjmy nad 15 000 Kč. Typická nová jednotka postavená v r. 1994 (stojící kolem 900 000 Kč) by byla přístupná pouze pro rodiny, vydělávající nad 22 000 Kč měsíčně, tedy pro skutečně zanedbatelný zlomek celkové populace.

Problém spočívá v tom, že toto jsou hypotéky s rovnoměrnými splátkami. Takovéto schéma splátek je nevhodné v přechodové ekonomice, kde je možno očekávat, že příjmy časem rychle porostou. Tak jak příjmy rodiny rostou, břemeno fixní hypoteční splátky se zmenšuje. Jestliže by reálný příjem 15 000 Kč za měsíc vzrůstal o 6 % ročně, splátka 5222 Kč, která by byla dnes stěží přijatelná, by činila po 25 letech jen asi 8,6 % příjmu. Podstatně více rodin by bylo schopno zakoupit byt, jestliže by návrh hypotečního schématu umožňoval nárůst splátek s časem, tak jak by rostly příjmy. Předpokládejme, že bude povolen nárůst hypotečních splátek s časem tak, aby celková úroveň splátek na byt zůstávala na 35 pro-

¹⁰ Ostatní změny v zákoně budou jasně zlepšovat fungování bytového trhu. Primární mezi nimi je ustanovení, že jednotka zakoupená pomocí hypotéky může sloužit jako záruka za tuto hypotéku.

centech, tak jak by rostly reálné příjmy. To by umožnilo rodinám s mnohem nižšími současnými příjmy zajistit si bydlení, přičemž by nebylo třeba žádných podpor ze státního rozpočtu.

Tabulka 3 ukazuje sled splátek takové hypotéky, jestliže předpokládáme, že reálné příjmy porostou pouze o 3 procenta ročně. Tři procenta přibližně odpovídají dlouhodobému tempu růstu průměrných příjmů v rozvinutých zemích, jako jsou USA. Jak jsme uvedli již dříve, v přechodových ekonomikách, jako je např. Česká republika, by měly růst příjmy mnohem rychleji. Kromě toho příjmy jednotlivců rostou po celou dobu jejich života vzhledem k akumulaci lidského kapitálu, dokonce i když reálné příjmy v zemi stagnují. 3procentní tempo růstu reálných příjmů je tedy velmi opatrný předpoklad. Tabulka 3 také předpokládá, že skutečné provozní náklady zůstanou konstantní na 2000 Kč měsíčně (tj. že provozní náklady porostou stejným tempem jako inflace), a reálná úroková sazba bude 2 %. Pro názornost užívá tabulka počáteční příjem rodiny 10 000 Kč měsíčně, což je zhruba průměrný příjem rodiny v prvním čtvrtletí roku 1995. Při reálné úrokové míře 2 % je současná hodnota tohoto toku reálných hypotečních splátek 523 000 Kč při 20letém a 908 000 Kč při 30letém splátkovém kalendáři.¹¹

V tabulce 4 jsou uvedeny ceny bytů, které si budou moci dovolit rodiny s různými počátečními příjmy, s různou rychlostí růstu těchto příjmů a při různých dobách splácení hypotečního úvěru. Předpokladem je, že ve všech případech jsou hypoteční splátky každoročně upravovány tak aby se náklady na bydlení rovnaly 35 % reálného rodinného příjmu. Je jasné, že by při takovémto hypotečním systému měla většina českých rodin možnost si ze svých příjmů pořídit kvalitní bydlení. Další výhodou takového systému je, že by nezatěžoval státní rozpočet. Mohl by být zaváděn buďto soukromými peněžními ústavami nebo státní agenturou. Ve druhém případě, jestliže by nákup byl financován nulovou kupónovou obligací, která bude splatná v době vypršení hypotéky, a ponese úrok ve výši 2 % nad mírou inflace, pak hypoteční splátky vybrané od domácnosti po dobu splácení hypotéky (jestliže budou reinvestovány při stejné 2% sazbě) by

¹¹ Aby byla čísla pochopitelná, veškeré výpočty jsou prováděny v reálných cenách. Při 7procentní roční míře inflace a 3procentním reálném tempu růstu by současný příjem 10 000 Kč měsíčně musel po 30 letech vzrůst na nominální příjem 158 631 Kč za měsíc. Odpovídající nominální náklady na údržbu by byly kolem 15 000 Kč měsíčně a nominální hypoteční splátka k udržení nákladů na bydlení na 35 % příjmu by byla kolem 41 000 Kč za měsíc. Je pravděpodobné, že takováto velká čísla by se stěžejí vztahovala na mnoho občanů. Proto se zdá důležité, aby podmínky rostoucích hypotečních plateb byly stanoveny v reálných korunách, s automatickým vyrovnáním vzhledem k inflaci.

byly víc nežli dostačující ke splacení plného základu a úroku z obligace v době splatnosti.

Závěrem lze říci, že pouze jeden aspekt bytového trhu v České republice bude těžké uvést do pořádku. Je to snaha přidělit prostřednictvím restituce při zachování regulace nájemného právo na jeden majetek dvěma stranám. Neexistuje jiný způsob, jak vyřešit tento konflikt, nežli vykoupit od jedné ze stran nárok na výnos z pronajaté nemovitosti. Uvědomíme-li si tento fakt, pak by konsistentní politika reformy bytového trhu, která by minimalizovala požadavky na státní rozpočet, maximalizovala stimuly pro novou bytovou výstavbu a umožnila účinnou mobilitu pracovní síly, musela zahrnovat následující kroky.

1. Okamžité zrušení veškeré regulace nájemného.
2. Rozdělení současných družstev do malých (zahrnujících možná i jen jediný dům) družstev nebo přechod na formu kondominiálních útvarů.
3. Reorganizaci státem nebo obcí vlastněných bytových domů na obdobně veliké kondominiální útvary nebo družstva, společně s bezplatným převodem vlastnických práv na stávající nájemníky.
4. Zakoupení nároků na subvencované nájemné, které uplatňují nájemníci bydlící v jednotkách s regulovaným nájemným, za obligace, jejichž výnos jim umožní buďto si pronajmout své současné byty za tržní nájemné, nebo jim umožní – když je prodají investorům – koupit si obdobnou jednotku. Hodnota subvencí poskytnutých prostřednictvím těchto obligací se bude postupně snižovat, jelikož zůstane konstantní, zatímco příjmy i nájemny porostou.

5. Revizi navrhovaného systému hypoték tak, aby se splátky s časem zvyšovaly obdobně jako reálné příjmy v České republice. ²

Až na jeden, nevyžadují tyto kroky racionální bytové politiky žádné finanční prostředky. Avšak i tento jeden krok bude vyžadovat hrubé náklady menší než 5% státního rozpočtu ročně a čisté náklady ještě **podstatně** nižší, neboť bude možno zrušit většinu současných programů podpory bytové politiky. To je jistě nepatrná cena za to, že se uchráníme před škodami, které by české ekonomice způsobila regulace nájemného spolu s otrávením politické a sociální atmosféry, a znovu získáme morální autoritu za plnou restituci vyvlastněného majetku.

TABULKA 1 – VLASTNICTVÍ BYTŮ V ČESKÉ REPUBLICE, 1994

Typ bytové jednotky	Počet jednotek (tisíce)	% z celku
Obývané vlastníky		
V rodinných domcích	1509	40 %
V jiných stavbách	42	2 %
Nájemné jednotky		
Kolektivní	732	20 %
Družstva	14	< 1 %
Státní a obec. budovy	1003	27 %
V rodinných domcích	66	2 %
V soukromých budovách	289	8 %
Jiné nebo neurčené	51	2 %
CELKEM	3706	100 %

Zdroj: Ministerstvo hospodářství

**TABULKA 2 — PLÁNOVANÝ NOMINÁLNÍ RŮST NÁJEMNÉHO
PODLE SOUČASNÝCH NAŘÍZENÍ**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Procentní přírůstek 1995–2000
Předpokládaná míra inflace	9,0 %	8,0 %	7,0 %	6,0 %	6,0 %	4,0 %	35 %
Předpokládaný nárůst reálného čistého měsíčního příjmu	6,0 %	5,0 %	4,0 %	3,0 %	1,5 %	2,0 %	56 %
Plánovaný průměrný nárůst nájemného	22 %	22 %	22 %	22 %	22 %	22 %	171 %
Plánovaný maximální nárůst nájemného	31 %	31 %	31 %	31 %	31 %	31 %	286 %
PŘÍKLAD: Byt I. kategorie 80 m ² obytné plochy ve městě s 80 000 obyvateli	586 Kč za mě- síc	715 Kč za mě- síc	872 Kč za mě- síc	1064 Kč za mě- síc	1298 Kč za mě- síc	1584 Kč za mě- síc	171 % (100 % čistý od inflace)
PŘÍKLAD: Nějaký byt v Praze	629 Kč za mě- síc	824 Kč za mě- síc	1079 Kč za mě- síc	1413 Kč za mě- síc	1851 Kč za mě- síc	2425 Kč za mě- síc	286 % (186 % reálný)

Zdroj: Ministerstvo bytové výstavby

**TABULKA 3 – MĚSÍČNÍ PLATBY PŘI ROSTOUCÍCH HYPOTÉČNÍCH
SPLÁTKÁCH**

Rok	Reálný příjem	Reálná platba
1	10 000	1 500
2	10 300	1 605
3	10 609	1 713
4	10 927	1 825
5	11 255	1 939
6	11 593	2 057
7	11 941	2 179
8	12 299	2 305
9	12 668	2 434
10	13 048	2 567
11	13 439	2 704
12	13 842	2 845
13	14 258	2 990
14	14 658	3 140
15	15 126	3 294
16	15 580	3 453
17	16 047	3 616
18	16 528	3 785
19	17 024	3 959
20	17 535	4 137
21	18 061	4 321
22	18 603	4 511
23	19 161	4 706
24	19 736	4 908
25	20 328	5 115
26	20 938	5 328
27	21 566	5 548
28	22 213	5 774
29	22 879	6 007
30	23 566	6 248

**TABULKA 4 – MOŽNOSTI BYDLENÍ PŘI ALTERNATIVNÍCH
PŘEDPOKLADECH**

Počáteční měsíční příjem	Tempo růstu reálného příjmu	Splátkový kalendář	Částka, kterou lze získat (ceny 1995)
8 000 Kč	3 % ročně	20 let	338 000 Kč
8 000 Kč	3 % ročně	25 let	469 000 Kč
8 000 Kč	3 % ročně	30 let	617 000 Kč
10 000 Kč	3 % ročně	20 let	523 000 Kč
10 000 Kč	3 % ročně	25 let	705 000 Kč
10 000 Kč	3 % ročně	30 let	908 000 Kč
12 000 Kč	3 % ročně	20 let	707 000 Kč
12 000 Kč	3 % ročně	25 let	942 000 Kč
12 000 Kč	3 % ročně	30 let	1 200 000 Kč
8 000 Kč	6 % ročně	20 let	592 000 Kč
8 000 Kč	6 % ročně	25 let	907 000 Kč
8 000 Kč	6 % ročně	30 let	1 312 000 Kč
10 000 Kč	6 % ročně	20 let	840 000 Kč
10 000 Kč	6 % ročně	25 let	1 253 000 Kč
10 000 Kč	6 % ročně	30 let	1 777 000 Kč
12 000 Kč	6 % ročně	20 let	1 088 000 Kč
12 000 Kč	6 % ročně	25 let	1 599 000 Kč
12 000 Kč	6 % ročně	30 let	2 242 000 Kč

NĚKTERÉ ASPEKTY TRHU S BYTY V ČR

Prof. JUDr. Pavel Rychetský
VŠE Praha

Posuzovaná studie představuje nesporně pozoruhodný projekt řešení tíživých problémů transformované ekonomiky České republiky v bytové oblasti. V dalších poznámkách k této studii se s ohledem na to, že s větší-
nou jejích závěrů souhlasím, soustředím na některé aspekty, které autor
pominul a na stručné zhodnocení vývoje názorů na uvedenou oblast
v polistopadovém období, zejména v letech 1990–1992, kdy jsem v teh-
dejší federální vládě vykonával funkci jejího místopředsedy a současně
předsedy její legislativní rady.

Nejčastěji frekventovanou výtkou, adresovanou současné vládě, je tvr-
zení, že nevypracovala a veřejnosti nepředložila žádnou ucelenou kon-
cepce vlastní bytové politiky, to jest nástin takových legislativních, institu-
cionálních a ekonomických opatření, která by ve své výsledné podobě
byla schopna vyřešit jak neuspokojivou situaci nájemců v cizích domech,
tak ekonomicky neúnosnou situaci vlastníků domů, a zejména pak situaci
nebydlících při nepochybném nedostatku nových bytů a nevýhodnosti je-
jich výstavby investorem, který by je hodlal pronajímat. S tvrzením, že
současná vláda nemá koncepci státní bytové politiky, nesouhlasím. Jsem
však přesvědčen, že její koncepce je spíše jakousi antikoncepcí. Vychází
z extrémně ultraliberální ideologické doktriny, která ostatně v oblasti réto-
riky dominuje celému dosavadnímu polistopadovému vývoji a která vy-
chází z premisy, že jedinou povinností státu je zavedení krystalicky čistě-
ho tržního prostředí, které posléze vyřeší veškeré problémy společnosti.
V očividném rozporu s tímto myšlenkovým konceptem je ovšem skutečná
praxe vlády, která svou vlastní ideologickou představu koriguje (jako
ostatně každá vláda), avšak bohužel nikoli tam, kde je to nezbytné, jako
např. v oblasti působení přirozených monopolů nebo při ochraně životní-
ho prostředí, ale tam, kde se cítí nejvíce politicky ohrožena. Pod zorným
úhlem minulých čtyřiceti let absolutní, vše zasahující moci státu se rozšíři-
lo přesvědčení, že vše, co stát činí, činí špatně, a proto by neměl činit nic.
V pozadí této doktriny je ovšem falešné přesvědčení, že stát, který niče-
ho nečiní, též za nic neodpovídá. Podle mého názoru je míra odpovědnosti
státu a potažmo jeho vlády v daném okamžiku vždy stejná bez ohledu na
to, zda vláda je orientována více liberálně nebo více solidárně. Pouze vý-

sledky činnosti vlády mohou být různé s dopadem na veřejnost a posléze i na znovuzvolitelnost té či oné politické reprezentace.

Předlistopadový systém s důsledností sobě vlastní zlikvidoval všechny formy podnikání v oblasti bydlení včetně vlastnických vztahů k jednotlivým bytům a slavnostně prohlásil, že sejme jednou provždy z občanů břemeno uspokojování jejich bytových potřeb. Po deseti letech výstavby, správy a provozu bytového fondu výhradně v režii státu přichází v r. 1959 první přiznání porážky a obnovuje se družstevní bytová výstavba, která se za nepominutelné pomoci státu postupně stala rozhodující a jedinou obecně dostupnou formou uspokojování bytových potřeb, i když ani zdaleka nebyla schopna komplexně vyřešit problém bydlení v našich zemích. Druhým krokem ze slepé uličky mělo být v r. 1966 přijetí zákona č. 52/1966 Sb., o osobním vlastnictví k bytům, jehož koncepce však byla natolik nezdařilá, že tato forma bydlení se nikdy nerozšířila. Pro předlistopadovou koncepci státní bytové politiky byla příznačná nehospodárnost a neefektivnost, které se projevovaly rozsáhlými dotacemi ze státního rozpočtu jak do komplexní bytové výstavby, tak do správy a údržby státního bytového fondu, bez žádoucího efektu. Naopak docházelo ke vzniku výrazných disproporcí v objemech dokončovaných bytů, v jejichž důsledku vznikaly oblasti s výrazným přebytkem bytů, zatímco bytová tíseň v jiných oblastech, zejména ve velkých městech narůstala. Odmítnutí této koncepce státní bytové politiky bylo logickým krokem všech polistopadových vlád.

Dlužno konstatovat, že Achillovou patou polistopadových vlád zůstala otázka koncepce bytové politiky i v období po listopadu 1989. Postupné omezování dotací do spravovaného bytového fondu stejně jako do výstavby nových bytů vyústilo krokem, kterým se stát zbavil veškeré odpovědnosti. Existující i rozestavěný státní bytový fond převedl do vlastnictví obcí, přičemž současně zmrazil prakticky všechny formy přímé i nepřímé podpory bydlení a výstavbě, a to včetně investic do inženýrských sítí a ostatní technické vybavenosti. Výsledkem je prudký pokles nově zahajované bytové výstavby, doprovázený naopak vzestupnou tendencí úbytku stávajícího bytového fondu – jak v důsledku jeho pokračující devastace, tak masivními přeměnami bytů na nebytové prostory. Obce dostaly vpravdě danajský dar – rozsáhlý a zdevastovaný bytový fond spolu s rozestavěností vyžadující na dokončení stamilionové částky. Nedostaly však žádné zdroje umožňující o nabyté vlastnictví pečovat. Provoz komunálního bytového fondu je při zmrazeném nájemném zákonitě ztrátový a obce zoufale hledají cestu, jak udělat s tímto horkým bramborem totéž, co udělal jejich předchůdce – to jest jak se ho zbavit. Jsme tak svědky velkého paradoxu – chudé obce se zbavují toho nejcennějšího, co mají

a co by mělo být podstatou jejich politiky. Ještě horší je situace vlastníků restituovaných domů, kteří nemají žádnou podporu státu a uchylují se často k neregulérním krokům. Návrh, se kterým jsem přišel již koncem roku 1990, a který je též součástí studie profesora Filera, totiž převést stávající byty v komunálním bytovém fondu za více méně symbolické ceny do vlastnictví jejich nájemníků, kteří by tvořili samostatná kondominia, bohužel Federální shromáždění při těsném hlasování na jaře r. 1992 odmítlo. Jeho dnešní podoba, realizovaná zákonem č. 72/1994 Sb., se ukázala být pro svou administrativní náročnost zcela bezvýhodná.

Ani rozhodnutí prvních polistopadových vlád, spočívající prakticky v úplném ukončení státní podpory nové výstavbě zrušením státních příspěvků na novou výstavbu a zrušením státem ingerované úvěrové pomoci (úrok 1%), nebylo náhodné. **Není žádné tajemství, že první transformační kroky makroekonomického charakteru přinesly této zemi hluboký propad hrubého domácího produktu, a tím i příjmové části státního rozpočtu, spolu s inflací ve výši cca 40 % za r. 1991 a cca 10–15 % v následujících letech. Jevilo se tedy logické, když polistopadové vlády v zájmu zamezení schodkového hospodaření provedly škrty ve výdajové části státního rozpočtu a když tak učinily v těch oblastech, kde se dopad takových škrťů neprojevuje okamžitě, ale až v horizontu řady let. Tak se prakticky zcela eliminovaly státní výdaje na údržbu bytového fondu i na novou výstavbu, na kulturu, ekologii, postiženo bylo i školství a zdravotnictví. Z přechodného opatření se však nemělo stát pravidlo a stejně logicky měla následující vláda nastartovat aktivní hospodářskou politikou růst ekonomiky a obnovu ingerence státu v těchto oblastech. Základní změny tedy lze dosáhnout jedině tím, že se změní pořadí priorit státní politiky, mezi které patří spoluodpovědnost za relativně fungující a všeobecně dostupný systém uspokojování bytových potřeb občanů. Studie profesora Filera dokazuje, že může jít o model tržně konformní a nákladově relativně nenáročný.**

Fiaskem skončil i proces tzv. privatizace bytového fondu. Od počátku docházelo ke střetu dvou naprosto nesmiřitelných koncepcí: jedna prosazovala výlučně cestu prodeje celých domů „i s nájemníky“, druhá prosazovala naopak pouze prodej bytů jejich nájemníkům. Dlužno konstatovat, že faktické vítězství pouze první koncepce de facto nezměnilo nic na současné situaci – místo OPBH nebo jiného správce obecních domů nastoupil jiný subjekt, ale postavení nájemníka a vlastníka zůstalo beze změny, nezměnil se jejich vzájemný vztah, ani vztah k bytu, ani se neotevřel prostor pro trh s byty. Touto cestou se navíc podařilo prodat jen nepatrný

zlomek nájemních domů. Kdo by stál o to koupit si např. plně obsazený panelák s regulovaným nájemným a bez naděje na návratnost vložené investice? Ani cesta výlučného prodeje nebo dokonce darování bytů těm, kteří v nich bydlí, by jistě vlastní trh s byty zcela neotevřela. Nesporně by však přinesla zásadní změnu ve vztahu k bytu, který by se stal předmětem vlastnictví a tudíž i náležitě péče. Stejně tak by se změnil vztah vlastníků jednotlivých bytů k domu jako celku, neboť i ten by byl ve spoluvlastnictví všech vlastníků bytů. Tato forma privatizace ovšem předpokládala odlišnou právní úpravu od přijatého zákona o vlastnictví k bytům – především měla být pro dosavadní vlastníky a správce nájemních domů jednoduchá a převody bytů do vlastnictví jejich nájemců se měly v prvním kroku realizovat za symbolické, obecně dostupné ceny. Uskutečnění této formy privatizace totiž předpokládalo „ochotu nájemce si svůj byt koupit“. Tuto ochotu lze iniciovat dvojím způsobem – buď neustálým zvyšováním vyhláškového nájemného za hranici únosnosti tak, že nájemní vztah bude „nevýhodný“ a východiskem bude koupě bytu, anebo vytvořením podmínek, za nichž bude „výhodné“ a motivující si byt koupit a s ním převzít i spoluodpovědnost za celý dům. Mělo jít o výhodné úvěrové podmínky i přijatelnou kupní cenu, která při tomto prvním prodeji nemůže být ryze tržní. Žádný z uvedených námětů se nerealizoval a celková situace se tak ani po pěti letech od listopadu 1989 zásadně nezměnila – pouze došlo k úplnému zastavení nové bytové výstavby a státních dotací do zchátralého bytového fondu.

Cílem privatizace bytového fondu není pouhá změna vlastníků bytového fondu ze státu nebo obcí na jiné subjekty, ani úplné zrušení veřejného (obecního) sektoru bydlení. Výsledkem privatizace by měl být smíšený model, ve kterém bude fungovat trh s byty – tj. situace, za které budou forma a způsob uspokojování bytových potřeb občanů především v jejich rukách a v závislosti na jejich možnostech. Bytová otázka a modalita jejího řešení jsou proměnlivé podle regionů i podle jednotlivých lokalit v obci. Je proto třeba odmítnout představu, že existuje jen jedna univerzální a správná cesta k privatizaci bytového fondu znemožňující jiné přístupy v závislosti na konkrétních podmínkách. Další kroky je třeba směřovat tak, aby byly vytvořeny legislativní a ekonomické podmínky pro otevření všech forem privatizace stávajícího bytového fondu i podpory výstavby nového tam, kde je to nezbytné. Dosažení takového stavu předpokládá různé formy vlastnictví bytového fondu. To jest existenci vlastnictví jednotlivých bytů a kondominia těchto vlastníků spravujících celý dům souběžně s existencí nájemních bytů v domech. Jejich vlastníkem může být jak fyzická tak právnická osoba anebo obec v případě bytů sociálních anebo

jiných, na kterých bude mít obec v závislosti na místních podmínkách zájem. Dosažení tohoto stavu ovšem předpokládá též ekonomickou (např. daňovou a úvěrovou) intervenci státu tak, aby výstavba a provoz domů s nájemními byty anebo s byty určenými k prodeji jednotlivým zájemcům byla rentabilní a pro investora atraktivní z hlediska návratnosti vložených investic. Úplná deregulace nájemného z bytů přitom není jedinou cestou k podnícení nové výstavby a v podmínkách České republiky (absence volného kapitálu a investiční náročnost staveb) nemůže být použita izolovaně. Profesor Filer spojuje s úplným odstraněním regulace bytového nájemného dosažení kýženého stavu trhu s byty, který si již dále poradí sám a vyřeší tíživé problémy všech zúčastněných – majitelů domů stejně jako jejich nájemníků nebo nebydlících. Jde však o představu, která nekoresponduje s praxí ani tradicí vyspělých zemí Evropské unie, které nikdy k úplnému zrušení regulace nájemného nepřistoupily a považují regulaci nájmů i nadále za jeden z nejvýznamnějších prostředků realizace bytové politiky státu. Vycházejí přitom z poznání, že byt není zbytným zbožím, se kterým lze zacházet obdobně jako s předměty osobní spotřeby, ale že realizace bytových potřeb občana je současně naplňováním jednoho z jeho základních ústavních práv – svobody pobytu. Ani trh s byty není v těchto zemích zcela neregulovaný – regulace se ovšem omezuje na sféru výstavby a provozu sociálních bytů, za kterou v konečné podobě nesou společnou odpovědnost stát a obce. Relativní dostatek a dostupnost bytů – byť nižší kategorie – jsou spolu s účinnou ochranou nájemníků podmínkou sociálního smíru, sociální mobility i ekonomické prosperity státu a jeho občanů. Otázkou pro další diskusi v našich podmínkách tedy je, zda přistoupit okamžitě k absolutnímu odbourání regulace nájemného a předpokládat, že k vyrovnání nabídky a poptávky na trhu s byty dojde v reálném čase. V opačném případě by totiž ani uvolnění nájemného nemuselo přinést předpokládaný efekt. Především je totiž nutno přihlídnout k faktu, že nájemné je prakticky ve všech stávajících bytech smlouveno a jeho jednostranné zvyšování principy soukromého práva neumožňují. V této souvislosti je pozoruhodné, jak naprostá většina dnešních nájemníků „nevyužívá svých práv“ a každoročně přistupuje na zvyšování svého nájmu v souladu s novelizací vyhlášky ministerstva financí o nájemném. Je to nesporný doklad existence obecného povědomí, že stále ještě „bydlíme na úkor vlastníků domů levně“. Požadavek na regulaci nájemného by dle mého soudu měl být trvalou součástí budoucí koncepce bytové politiky, avšak pouze v následujících rozměrech:

- regulované nájemné ponechat v sociálních bytech
- upravit cílenou sociální podporu pro jasně definované případy, která

zabrání riziku, že by se někdo jen z finančních důvodů octl zcela bez příštěší, s tím, že stát bude muset spolu s obcemi pro mezní případy vytvořit v součinnosti s obcemi sociální bydlení; **dnes je již jisté, že systém sociální podpory včetně sociálního bydlení musí být trvalou součástí bytové politiky státu i obcí;**

- úplná deregulace nájemného ve všech ostatních bytech, které bude vyjadřovat kvalitu bydlení v konkrétním bytě nejen v závislosti na jeho ploše a vybavenosti, ale i na jeho umístění v domě a v krajině. **Příjmy z nájemného musí pokrýt náklady pořízení a provozu domu a přinášet jeho majiteli i přiměřený zisk, což není třeba právně regulovat a lze ponechat působení trhu. Nápad na vydání měsíčně úročených státních obligací nájemníkům bytů v restituovaných domech jako podpora nájemce zaslouží vysoké ocenění pro svou nepatrnou administrativní náročnost a vysokou mobilitu;**

- zákonem vymezit vztahy vlastníků a nájemců a zejména zajistit ochranu nájemců na úrovni západoevropského standardu. **Ochrana nájemníků znamená i jasně stanovená pravidla pro případné jednostranné zvyšování nájemného a povinnost včasného oznamování všech změn, které mohou nájemce poškodit;**

- sociální příspěvek na bydlení musí zahrnovat i jeho nejdražší složku – vytápění – kterou přitom nájemník v dálkově vytápěném bytě nemůže ovlivnit.

Autor těchto poznámek se nedomnívá, že vyřešení hluboké disproporce mezi poptávkou po levných bytech u velké části nebydlících (mladá manželství, rozvedení manželé, osamělé osoby) přinese pouhá deregulace nájemného, jak ji navrhuje profesor Filer. Toto řešení sice může přinést návrh na nerovnoměrné splátky hypotečních úvěrů, ale i v takovém případě nelze pominout skutečnost, že předpokladem jeho realizace je jednak minimálně 3 % roční růst reálných příjmů domácností, jednak maximální míra roční inflace 7 %. Tento výhled je ovšem velmi optimistický a přinejmenším v alternativě bude nutno uvažovat i jiné perspektivy naší ekonomiky. V současné době se pořizovací ceny průměrných „panelákových“ bytů o ploše cca 80 m² blíží částce 1 milion Kč a jde přitom o tzv. čisté ceny, bez nákladů na infrastrukturu a zainvestování pozemků. Změna tohoto stavu vyžaduje přinejmenším, aby stát nebo obce

- převzaly na sebe investice do infrastruktury pro novou výstavbu;
- vytvořily legislativní zázemí pro dlouhodobé úvěry hypotečního typu s výrazně intervenovanou úrokovou mírou a bez povinnosti ručení další nemovitostí;

- umožnily vlastnit bytové domy i devizovým cizozemcům s cílem zjednodušit zapojení zahraničního kapitálu;
- daňově zvýhodnily podnikatelské aktivity spočívající ve výstavbě a provozu bytových domů;
- přijaly zákonnou úpravu neziskových a obecně prospěšných organizací, do níž by byly pojaty i obce a bytová družstva jako provozovatelé bytového fondu;
- legislativně vymezily dotace, intervence a daňové úlevy státu v oblasti výstavby i provozu bytových domů.

Potřeba institucionalizace státní bytové politiky formou zřízení speciálního ústředního orgánu státní správy je značně pochybná. Mnohem významnější bude skutečná vůle státních orgánů vynakládat podstatně více státních prostředků na podporu bydlení.

Závěr

Podněty profesora Filera představují dostatečně ucelenou koncepci liberálního a tržně konformního řešení současné situace na trhu s byty v České republice. Nejsou však záruky, že jde o řešení přijatelné v reálném čase bez dalších opatření ve vztahu k potřebě nové výstavby. Pořizovací cena nového bytu o průměrné ploše 80 m² činí minimálně 900 000 Kč, počítáno navíc bez ceny pozemku a jeho zainvestování. Ve vztahu k průměrným příjmům v ČR se získání nového bytu pro průměrného občana za jeho života jeví naprosto nereálným. Jediným řešením tedy bude zásadní změna této relace. Ekonomická (např. daňová a úvěrová) intervence státu by měla směřovat k tomu, aby výstavba a provoz domů s nájemními byty anebo s byty určenými k prodeji jednotlivým zájemcům byla rentabilní a pro investora atraktivní z hlediska návratnosti vložených investic. Má-li být jejím výsledkem současně obecně dostupné bydlení pro většinu obyvatelstva, ještě po dlouhou dobu se neobejde bez vkládání zdánlivě nenávratných finančních prostředků ze státního rozpočtu. Jejich návratnost je ovšem vyjádřitelná stejným způsobem, jako návratnost státních prostředků vkládaných do školství, vzdělání, vědy, péče o zdraví, ochrany životního prostředí apod., tj. do oblastí, které se v polistopadovém Československu a posléze i v České republice staly neprávem opomíjenou sférou. Podpora nové výstavbě přitom přináší státu řadu dalších výhod – z každého takto proinvestovaného milionu korun se státu na daních a odvodech vrátí minimálně 20 %, nehledě k výhodám zvýšené zaměstnanosti a mobility obyvatelstva.

REFORMA TRHU BYTOVÉ VÝSTAVBY A REALITA V ČESKÉ REPUBLICE

JUDr. Stanislav Křeček

předseda Sdružení na ochranu nájemníků

Studie je jistě vážným a cenným pokusem ukázat řešení obtížných problémů, před kterými Česká republika stojí. Autorovi nepochybně nechybí statistické údaje o životě v republice, podle mého názoru však nezná skutečnou denní realitu života v zemi nejen dnes, ale i v její historii.

Nikdo jistě nepopírá, že regulace nájemného je zásahem do práv pronajímatelů, zásadní otázkou však je, zda se bez určité regulace můžeme vůbec obejít a zda skutečná deregulace a bez jakýchkoliv omezení fungující trh s byty vůbec v nějaké zemi existuje (když sám autor uvádí, že regulace nájemného existuje již 50 let i v New Yorku) a zda samotný trh byl v poválečném období schopen v západní Evropě bytový problém vyřešit a zda je schopen vyřešit obdobné problémy postkomunistických zemí. Naproti tomu, pro toho, kdo zná skutečnou situaci v ČR, není otázkou, zda regulace nájemného je, nebo není zapotřebí, a zde plně souhlasíme s V. Klausem, který říká: „Nemohu přijmout bezstarostný pohled na věc, že je tržně konformní, abychom ihned a zcela deregulovali nájemné, a že je výrazem antitržních postojů, když takový bezstarostný pohled nezastáváme.“ (Lidové noviny 16. 9. 1995.)

Možná příliš odvážné tvrzení, že autor nezná skutečnou situaci v ČR, odvozují z jeho úvah nad možnostmi našich občanů platit jím proponované tržní nájemné (str. 28 a 29 jeho studie [*odkazy platí pro zde publikovaný český překlad studie prof. Filera - pozn. red.*]): je sice pravda, že průměrný příjem cenové domácnosti v ČR byl 10 500 Kč (dnes je o něco vyšší), ale stejně tak je pravda, že 70 % domácností má nižší příjem, než je příjem průměrný, a že dvě třetiny občanů mají příjem do 10 000 Kč. Podobná čísla uvádí autor na str. 36, kde zcela realisticky uvažuje o možnostech splácet hypoteční úvěry. Je tedy na první pohled zřejmé, že závěr autora o reálné možnosti „většiny českých rodin“ platit nájemné ve výši 3000 Kč měsíčně lze zpochybnit.

Omyl autora ohledně schopností občanů vycházející z neznalosti jejich skutečných příjmů není ovšem omylem jediným: především autor nebere

v úvahu fakt, že na rozdíl od většiny evropských zemí nájemné dnes tvoří jen asi 30 % nákladů na bydlení a nájemné tedy není hlavním a už vůbec ne jediným problémem našich nájemníků. Unáhlená deregulace cen služeb, a to i u monopolních dodavatelů, vedla k jejich neodůvodněnému růstu, který dnes znemožňuje razantnější kroky v deregulaci nájemného. K výši nájemného doporučované ve studii je třeba tedy reálně připočítat ještě ceny za služby a ceny energií a při jejich předpokládaném růstu se dostáváme vysoko nad možnosti naprosté většiny našich občanů. Z tohoto hlediska je pravděpodobné, že růst nákladů na bydlení do roku 2000 nebude trojnásobný, ale mnohem vyšší.

Druhý omyl autora podle mého názoru spočívá v představě, že se zejména soukromí majitelé domů, právnické osoby, ale i obce jako pronajímatelé budou, v případě deregulace nájemného, řídit tím, co autor nazývá „spravedlivým trhem“. Za právní úpravy, která umožňuje pronajímatelům i za platnosti nájemní smlouvy zvyšovat nájemné jednostranným rozhodnutím (tato právní úprava nemá v Evropě obdoby!), by okamžitě naprostá většina pronajímatelů zvýšila nájemné na nesmyslnou úroveň ve snaze vypudit dnešní nájemníky ze svého domu s cílem přeměnit dům v nebytové, komerčně využívané prostory (při neexistenci zákonné ochrany bytového fondu), nebo pronajmout byty nově těm, kteří mohou zaplatit více. Je přirozené, že dříve či později by zákony trhu ukázaly nereálnost a nevýhodnost takových snah, ale do té doby by došlo k nelidským, nepřijatelným a politicky neúnosným tragediím, ne-li k odporu občanů, kteří by se odmítli vystěhovat nebo by odmítli nájemné platit. Obava to není lichá: považuje-li autor v Praze za nájemné určené spravedlivým trhem 6000 Kč měsíčně, nechť ví, že někteří majitelé domů požadují i více než dvojnásobek této částky.

Pokud něco lze vytknout současné regulaci nájemného, pak to, že ze všech možných jejích způsobů byl vybrán ten nejméně vhodný, totiž plošné zdražování bez ohledu na objektivně dané kvalitativní rozdíly v bydlení. Tím, že nerespektuje sociální postavení nájemníků, zvýhodňuje nájemníky s vyššími příjmy, což vede k sociální nespravedlnosti. V důsledku toho již dnes početné skupiny občanů, zejména domácnosti důchodců a některé mladé rodiny s dětmi se s ohledem na ceny bydlení dostávají do velmi obtížné situace. Ani možné zvyšování nájemného podle výhodné polohy domu, tedy pokus o jakousi zákonem určenou polohovou rentu, na věci mnoho nemění, neboť většina obcí (hl. město Praha především) tuto možnost použila opět pouze plošně, jen jako nástroj dalšího zvyšování nájmů. To má, spolu se zmíněným růstem cen služeb a energií, paradoxně negativní důsledky právě na skupinu majitelů domů: vláda

nemůže vyhovět jejich požadavkům, často ovšem zcela nereálným, protože by se dostala do jakési reformní pasti.

Podle našeho názoru by v zájmu přijatelné a účinné deregulace nájemného bylo nezbytné vypracovat novou metodiku hodnocení kvality bytů, zahrnujíc v to i prostorovou alokaci bytů, respektovat příjmové poměry jednotlivých sociálních skupin a prověřit oprávněnost mnohonásobného zvýšení cen služeb spojených s bydlením, o cenách energií dodávaných monopoly ani nemluvě.

Regulace nájemného ovšem není důsledek komunistické totality, nebo váhání současné vlády řešit reálné problémy trhu z byty. Po celou dobu trvání první, předválečné republiky bylo nájemné v ČSR regulováno jako důsledek faktu, že po každé změně politických poměrů, které slibují úspěšný rozvoj, vzrostou ceny nemovitostí způsobem, který příjmy občanů nemohou následovat. Nepřihlédnutí k této skutečnosti je ovšem nejzákladnější omyl, kterého se autor, alespoň podle mého názoru, dopouští. Ceny nemovitostí u nás a ceny stavebních prací, stejně tak jako ceny nájmu nebytových prostor nejsou důsledkem reálného vývoje, neodrážejí jejich skutečnou, řádným trhem dosaženou cenu, ale jsou důsledkem boomu a přirozeně i nedostatku. Jsou-li dnes v Evropě nejvyšší nájemné nebytových prostor v Kyjevě, sotva kdo může vážně uvažovat, že by odrážely skutečnou hodnotu věci. Jestliže tedy byt v dnešních cenách lze u nás pořídit za 150 průměrných měsíčních platů, ale za 50 platů ve SRN a za 40 platů ve Velké Británii, sotva mohou být dnešní náklady na pořízení bytové jednotky podkladem pro úvahy o působení spravedlivého trhu. Nízké příjmy našich občanů jako jistá podmínka nízké inflace musí být kompenzovány i regulací nájemného.

Ostatně termín „deregulace nájemného“ je pojem velmi neurčitý a patrně nikde v Evropě neznamená svévoli pronajímatele. Připomínám institut srovnatelného nájemného ve SRN a pod.

Jedna z hlavních příčin naší současné bytové krize vyplývá podle nás ze skutečnosti, že vláda vychází z nedoloženého tvrzení, že bytů je u nás dostatek a jen v důsledku nízkého nájemného nejsou správně rozděleny. Jakási objektivizace nájemného se má, podle představ vlády, stát prostředkem k jejich racionálnímu znovurozdělení, které bude odpovídat finančním možnostem domácností. Z toho důvodu vláda přikročila k tak základní restrikci prostředků poskytovaných na bytovou výstavbu a vůbec bydlení ze státního rozpočtu. Výsledkem je kolaps bytové výstavby, ze kterého se bude naše země obtížně vzpamatovávat. Je přirozeně možná diskuse o využití bytového fondu u nás – studie na str. 23 přináší statistické údaje svědčící o potřebě jeho zkvalitňování a kvantifikaci – ale patří-li

ČR ke státům s nejnižším počtem bytů na tisíc obyvatel, zdá se, že nutnost nové výstavby je jednou ze základních podmínek jakýchkoliv úvah o reformě trhu s byty u nás.

Autor studie podle mého názoru přeceňuje potřebu mobility pracovních sil u nás a nutnost stěhování za prací jako předpoklad nízké nezaměstnanosti. U nás, podobně jako ve většině evropských států, nemá stěhování za prací tradici a s ohledem na rozměr našeho státu se tato tradice sotva vytvoří. Potřebu bytů v souvislosti s pracovními příležitostmi považujeme za vhodné řešit formou zaměstnaneckých bytů, stavených daňově zvýhodněnými stavebníky. Tato forma výstavby má u nás ostatně úspěšnou předválečnou tradici.

Studie věnuje značnou pozornost privatizaci bytového fondu dnešními nájemníky jako jedné z možností přenesení povinností spojených s údržbou domu, a tím nápravy dnešního neutěšeného stavu. Opět však mimo realitu reálných příjmů. Privatizace tak, jak ve většině našich obcí probíhá, je privatizací strachem, tj. každý se snaží účastnit se privatizace, koupit si členství v družstvu, které privatizuje dům, nikoliv z potřeby, ale ze strachu, aby dalším prodejem třeba v dražbě nepřišel o střechu nad hlavou, a bez ohledu na zcela zjevné nebezpečí, že nebude mít později žádné finanční prostředky na nákladnou údržbu domu. Autor studie, který privatizaci doporučuje jako jeden ze způsobů řešení našich bytových problémů, nebere v úvahu reálný fakt mnohamiliardové zanedbanosti bytového fondu u nás a ani skutečnost, že ten, kdo dnes bytový fond privatizuje, bere na sebe část tohoto vnitřního dluhu státu. Tvrzení autora, že „vláda nemůže nic ztratit“ privatizací (str. 32) a další úvahy o tom, že jde o jednoduchý a doporučeníhodný krok, ztrácejí ze zřetele skutečnost, že nájemníci v privatizovaných domech nebudou mít patrně v budoucích letech na prostředky na jejich údržbu, což sotva může být mimo pozornost vlády.

Doporučovaná přeměna nájemníků ve vlastníky nebere v úvahu v Evropě obvykle odlišnou sociální skladbu vlastníků domů a bytů na straně jedné a nájemníků na straně druhé, tedy skutečnost, že lidé s průměrnými a nižšími příjmy bydlí spíše v nájemných bytech, než ve vlastních. Pokus o setření tohoto rozdílu způsoby dnešní, u nás prováděné privatizace (dům vlastní družstvo složené z milionářů i vdov žijících z minimálního důchodu), může mít v budoucnu i nepředvídatelné důsledky. Za velmi zvláštní považuji, že nám autor na str. 33 doporučuje privatizaci bytového fondu nájemníky za nulovou cenu, tedy postup, který se např. v USA tak velmi neosvědčil ze stejných důvodů, pro které kritizujeme privatizaci u nás: nízká kupní cena (a u nás i strach o to, abych nepřišel o střechu

nad hlavou) povede k tomu, že spoluvlastníky domu se stanou i ti, kteří v budoucnu prostředky na jeho údržbu mít nebudou. Vysoké procento neplatičů nájemného a dalších poplatků u členů Stavebních bytových družstev, v důsledku čehož se mnohá SBD dostávají na okraj krachu, jsou dokladem reálnosti tohoto nebezpečí.

Podle mého názoru autor studie ne zcela porozuměl problematice restitucí u nás. Restituce nejsou a ani nemohou být návratem země do předválečných poměrů, ale jen nápravou některých majetkových křivd. Majitelé nemovitostí byli v podstatě jedinou skupinou občanů, jejichž majetková práva byla restituována. Restituce měly přesná pravidla zavazující restituenty jen k určité dispozici s restituovaným majetkem, k dispozici, která pro další zdárný vývoj státu byla únosná. Vyčítat dnes státu, že restituenti nemají všechna práva neomezené dispozice s majetkem, je výtka mimo reálný prostor a čas. Ostatně: regulace nájemného existuje v této zemi již 77 let a tedy žádné překvapení pro restituenty a dnešní majitele domů...

Zdá se mi ovšem, že i ostatní úvahy autora o vlastnických právech majitelů domů překračují evropský právní prostor. Rozhodně není v Evropě obvyklé, aby vlastník činžovního domu, tvořícího součást města, měl neomezené právo volně disponovat s nemovitostí nebo dokonce měnit její vzhled, jak to autor předpokládá na str. 32.

Za zvláštní považuji fakt, že u autora nenalezly milost ani nepochybně potržní kroky prováděné současnou vládou, jak jsou obsaženy v současných právních předpisech u nás. Na str. 24 se říká: „Málo pomáhá, že politika České republiky vyjímá nové jednotky postavené bez podpory státních fondů z ochrany nájemníků. Mnoho měst přijalo tuto výjimku... téměř v každém případě však... přinutil politický tlak, aby byl přijat zpětně působící zákon pro jednotky, u kterých se předpokládalo vynětí.“ To je hrubé nepochopení problému. Je pravda, že možnost stanovit nájemné bez omezení u nových bytových jednotek postavených bez veřejných prostředků je využívána minimálně. To ovšem je nejlepším důkazem proti tvrzení, že regulované nájemné je brzdou rozvoje bydlení u nás. Skutečnou brzdou jsou nízké příjmy našich občanů, které prostě neumožňují placení vysokých nájmů i tam, kde tomu žádná regulace nebrání. To případní investoři dobře vědí, a proto se nepouštějí do výstavby nových obytných domů ne proto, že by jim stát v nových domech reguloval nájemné, ale proto, že vědí, že za neregulované nájemné – byť by reálně odráželo náklady stavby – by nájemníky nových bytů nenašli. Což ostatně je zkušenost i mnoha podnikatelů v západoevropských zemích a je jen s podivem, že autor tento fakt deklaruje poukazem na jakýsi – u nás však

neexistující – zpětně působící zákon přijatý dokonce pod politickým tlakem. Nejde-li o chybný překlad, jde o neinformovanost autora.

Podle mého názoru studie nepřipustně ztotožňuje ochranu nájemníků pouze s regulací nájemného. Na str. 25 je pejorativně tvrzeno, že to vytváří „předivo nařízení“ a vytváří dokonce „samostatný soudní systém“. Nevidím důvod k tak pejorativnímu hodnocení. Ochrana nájemníků zdaleka není a nemůže být ztotožněna jen s regulací nájemného. Nutnost zabránit zneužití nepochybně silnějšího postavení pronajímatele a poznání společenského významu bydlení vedlo v evropských státech chránících lidská práva a považujících službu občanům za hlavní smysl své existence ke kodifikovanému stanovení pravidel vztahů mezi nájemníky a pronajímateli. V České republice je fungování nájemního práva podle mého názoru problémem spíše exekutivy, když úroveň nájemního práva u nás je – až na malé výjimky – na slušné evropské úrovni. Bezohlednost nikoliv bezvýznamného počtu pronajímatelů vůči nájemníkům a značné nerespektování platných zákonů v oblasti bydlení se zřejmě významně podílí na všeobecném povědomí o malém respektování práva v České republice vůbec.

• Významným a podle mého názoru rozhodujícím přínosem studie je rozbor hypotečních úvěrů a pravidel pro jejich poskytování u nás. Doporučení časově determinované výše splátek s ohledem na budoucí růst příjmů u nás je nejen lichotivé, ale zřejmě i reálnější než málo praktické a málo realistické kroky vlády v tomto směru.

BYTOVÁ POLITIKA – VŠEMOCNÝ LIEK NA BYTOVÉ BOLESTI?

Ing. Mário Strapec
CERGE-EI

Faktický proces vytvárania trhu s bytmi a bytová politika vlády Českej Republiky je v súčasnosti v popredí záujmu nielen odbornej, predovšetkým ekonomickej obce, ale (a je nutné podotknúť, že na dobro veci) aj širokej verejnosti. Je to iba prirodzený dôsledok zmien, ktoré práve v týchto dňoch určujú ďalší vývoj foriem (a kultúry) bývania v ČR prinajmenšom na obdobie najbližších desiatich rokov. Vznik a legalizácia hypotečných úverov, podpora nájomného bývania spoločne s podporou výstavby technickej infraštruktúry, prevod družstevných bytov súkromným vlastníkom, podpora vlastníckych foriem bývania, vytváranie nových právnych úprav vo vzťahu 'vlastník vs. najomník' – to všetko dnes už nie je iba problémom úzkej skupiny odborníkov a zodpovedných ministerstiev, čo dokazujú aj dnešné masmédiá, ktoré venujú tejto otázke značnú pozornosť.

Bohužiaľ sa dlhú dobu viedli o otázkach bývania takmer výlučne iba špekulatívne diskusie s cieľom poukázať na existenciu problému. To je práca určite chvályhodná, situáciu však nerieši.

Z tohoto dôvodu diskusie podložené reálnymi štatistickými údajmi a doplnené snahou o predpoveď najbližšieho vývoja v oblasti trhu s bytmi znamenajú viac ako iba jednoduchú snahu o nápravu dnešného neutešeného stavu. Tieto diskusie môžu do veľkej miery formovať nové riešenia a celkový rámec reformy trhu s bytmi.

Domnievam sa, že príspevok pána Filera k bytovej otázke je jedným z tých, ktoré sa snažia reálne hodnotiť situáciu a ponúkajú riešenie.

Táto práca sa do značnej miery zaoberá reguláciou nájomného a poukazuje na jej deštruktívne pôsobenie na trh. Úplne súhlasím s názorom pána Filera - bytový problém nesúvisí iba s reguláciou nájomného (aj keď práve tá je veľmi často prezentovaná ako hlavný problém bytovej politiky), ale úzko súvisí s kolapsom novej bytovej výstavby a s úrovňou dnešného bytového fondu.

Je pravda, že regulácia nájomného spôsobuje „zníženie profitability existujúcich bytových jednotiek na negatívnu úroveň“ a „zastavenie novej

výstavby“. Uzavretý kruh, kde nedostatok bytových jednotiek ‘ospravedlňuje’ reguláciu, a tá vytvára ešte väčší nedostatok bytov, sa nedá odstrániť inak ako dereguláciou. Čím dlhšie regulácia funguje, tým obtiažnejšie je zbaviť sa jej či už z politických, alebo ekonomických dôvodov. Veľké nebezpečenstvo za danej situácie vychádza predovšetkým zo znižovania kvality výstavby nových jednotiek a z chátrania starého bytového fondu pre nedostatok prostriedkov, ktoré by mali vlastníci venovať na jeho obnovu.¹

Počiatkový stav bytového fondu je neutešený, sú potrebné značné prostriedky na jeho opravu, a priblíženie sa štandardu ekonomicky vyspelých krajín bude trvať značnú dobu.²

Dnes sa však situácia v Českej republike začína meniť. Vláda pristúpila k postupnej deregulácii nájomného, a to predovšetkým cestou postupného zvyšovania maximálneho čistého nájomného. Prirodzene sa budú zvyšovať aj celkové náklady na bývanie, teda čisté nájomné plus náklady na teplo, vodné, stočné a podobne. Od 1. 7. 1995 už nebude regulované nájomné zjednané po tomto termíne v nájomných bytoch v rodinných domkoch (tie ale bohužiaľ tvoria iba zhruba 80 tisíc bytových jednotiek). V roku 2000 končí platnosť novely vyhlášky Ministerstva financií o regulovanom nájomnom. Čas ukáže, či bude nutné pristúpiť k určitému druhu regulácie, ktorá bude mať ale značne voľnejšiu formu, alebo bude možné reguláciu zrušiť úplne.

Nedá sa teda hovoriť o ‘strnulej’ regulácii, ktorú mal autor príspevku pravdepodobne na mysli, prípadne o nejakej ‘neochote’ vlády odstrániť reguláciu nájomného z politických dôvodov (napriek tomu, že nepopulárne opatrenie, akým by enormné zvýšenie nájomného jednoznačne bolo, je obzvlášť pri blížiacich sa voľbách značne riskantné).

Podľa môjho názoru by okamžitá deregulácia nevyriešila bytový problém. Naopak. Ceny bytových jednotiek, ktoré sú v súčasnej dobe vysoké, by pravdepodobne neklesli a ustálili by sa na úrovni, ktorá by bola vyššia ako tržná rovnovážna hodnota. Dnes totiž ešte nefunguje trh, ktorý by ‘vedel’ dostatočne dobre ohodnotiť skutočnú tržnú hodnotu ‘tovaru’, v našom prípade bytu. Pri postupnej deregulácii je možné očakávať postupné priblíženie sa tržnej hodnote na rozdiel od okamžitého cenového ‘šoku’. Legislatíva

¹ Článok Lubomíra Mikše „Z našich neutešených bytových situácií vedú rôznymi východiskami“, EKONOM 35/1995, popisuje vek bytových jednotiek a uvádza priemerný vek bytovej jednotky v ČR – 47 rokov. Zároveň popisuje a odhaduje náklady na údržbu a modernizáciu domov.

² Pán prezident SVAZU PODNIKATELŮ VE STAVEBNICTVÍ Milan Veverka sa domnieva, že ČR by do konca roku 2010 mala dosiahnuť úroveň krajín ES (Hospodárske Noviny, 15. 9. 1995).

je ďalším problémom, ktorý by okamžitá deregulácia nevyriešila. Súčasné právne normy vlastníctva by negovali deregulačný efekt.

Neustále ostáva veľkým problémom vzájomný vzťah nájomníka a vlastníka bytovej jednotky. Tento problém prirodzene súvisí s reguláciou nájomného - súčasné právne normy až príliš jednoznačne chránia nájomníka. Pri neexistencii voľných sociálnych bytov je takmer nemožné vystať neplatičov, počet ktorých by sa pri odstránení regulácie s veľkou pravdepodobnosťou značne zvýšil. Existuje asi jediná cesta nápravy tohoto anomálneho stavu, a tou je upevnenie vlastníckych práv vlastníka vzhľadom k nájomníkovi. S postupnou dereguláciou by bolo žiadúce previesť nevypovedateľné nájomné zmluvy na dobu neurčitú na normálne 'tržné' zmluvy, ktoré by boli pre obidve zmluvné strany prijateľné a považovali by ich za najvýhodnejšie. Avšak tento prístup vyžaduje zmenu občianskeho zákonníka a je pomerne náročným právnym problémom.

Randall K. Filer vo svojej práci venuje značnú pozornosť problematike trhu práce v spojení s reguláciou nájomného. Tomuto problému venuje verejnosť veľmi málo pozornosti. Súvisí to pravdepodobne s nízkou mierou nezamestnanosti v Českej republike. Bežnému pozorovateľovi ekonomiky totiž nie sú známe regionálne rozdiely v miere nezamestnanosti (od 0,3 % v Prahe až po 8,5 % v Novom Jičíne a na mikroregiónoch sú rozdiely ešte oveľa zreteľnejšie). Tieto rozdiely sú do značnej miery spôsobené malou schopnosťou obyvateľstva nájsť si v regióne s dostatočným počtom voľných pracovných miest takmer akékoľvek bývanie (prípadne sú vhodné bytové jednotky pre záujemcov finančne nedostupné – prípad Prahy).

Súhlasím s autorom v tom, že na pochopenie dôsledku deregulácie nájomného je nutné zistiť aspoň odhad neregulovaného nájomného. Tento odhad je značne náročný práve pre nedostatok informácií o reálnej tržnej cene bytovej jednotky vzhľadom k nerozvinutému trhu. Výsledná hodnota nájomného uvedeného v príspevku je dostatočne hrozivá. Vychádza z hodnoty novo postavenej bytovej jednotky a počíta s 10% úrokom na úver, nutný k pokrytiu nákladov na výstavbu. Touto cestou sa teda nedá odhadnúť tržné nájomné v starších bytoch, poprípade v bytoch postavených za podpory obce alebo štátu (tu sa samozrejme nepredpokladajú mohutné finančné dotácie zo štátneho rozpočtu).

Tým sme sa dotkli problematiky formy vlastníctva bytového fondu. Nedá sa nesúhlasiť s faktom malej dynamiky zmien vlastníckej štruktúry bytov. Zároveň je ale dobré si pre zaujímavosť porovnať štruktúru vlastníctva bytového fondu podľa spôsobu užívania bytu v európskych krajinách so situáciou v Českej republike (Tabuľka č. 1).

Tab. č. 1: Forma vlastníctva a užívania bytov vo vybraných krajinách v %

	Súkromné vlastníctvo užívateľov	Nájomný sektor neziskový	Nájomný sektor ziskový
Holandsko	44	44	12
Belgicko	59	7	31
Veľká Británia	68	24	8
Francúzsko	54	17	20
ČR	41	59	

Zdroj: EKONOM 25/1995

Nájomné bývanie sa pohybuje v Európe na úrovni 30 až 60 % z celkového bytového fondu (najvyšší v SRN, Holandsku a Švajčiarsku a najnižší vo Veľkej Británii.³ 59 % nájomného bývania teda neznamená v Európe nijak extrémny podiel. Z toho je 21 % nájomných bytov v družstevných domoch. Tieto byty budú v najbližšej dobe prevedené na svojich vlastníkov a môžu byť teda čiastočne považované za formu vlastníckeho bývania. Je ale nutné aby – potom, ako sa byty stanú vlastníctvom súčasných nájomníkov – družstvá, ktoré ich spravujú, prešli do malých bytových družstiev, zložených napríklad iba z obyvateľov bytov jedného domu. Tí by prirodzene mali mať právo na voľný predaj či prenájom svojho bytu, ako sa to uvádza v práci R. K. Filera.

Zaujímavé riešenie problému rozdielneho postavenia nájomníkov v súkromných a obecných či štátnych domoch ponúka autor vo forme obligácií, kupóny ktorých by boli použité na vyrovnanie tržného a aktuálneho nájomného, bez nároku na vyplatenie hodnoty bondu (no principal – hodnota bondu je nulová, ale má nenulový kupón, opak obligácie bez kupónu – zero coupon bond). Nájomníci v súkromných bytoch platia neregulované nájomné a sú prirodzene znevýhodnení vzhľadom k nájomníkom v obecných a štátnych bytoch. V tomto prípade by vlastne štát dotoval nájomní-

³ Blížšie sa daným problémom zaoberá článok Milana Polívky „Nájemné bydlení je nutné“, EKONOM 15/1995.

kov v súkromných bytoch. Výhodou týchto obligácií by bola možnosť ich použitia na trhu s bytmi. Nemyslím si, že by sa touto cestou dal vyriešiť problém nájomníkov súkromných bytov. Skupina týchto bytov je značne malá (ani nie 10 % celkového bytového fondu). Otázkou by naďalej ostala prinajmenšom určitá 'spravodlivosť' voči ostatným nájomníkom v neregulovaných bytoch. Šlo by o určitý krok späť v deregulácii nájomného a určite to nerieši významný problém nových záujemcov o bývanie – mladé rodiny, obyvateľov zdieľajúcich byt spoločne s rodičmi a podobne).

Tu sa autor dostáva k jednému z dôležitých nástrojov pri riešení bytovej otázky – k hypotečným úverom. Problém nových 'nebývajúcich' by mohli pomôcť vyriešiť práve tieto štátom dotované bankové úvery. V práci je poukázané na fakt, že už pri hypotečnom úvere 500 000 Kč je splátka spolu s ostatnými výdajmi na bývanie značne vysoká, a iba 8,7 % domácností si môže dovoliť splácať danú sumu. Hypotéky teda nie sú určené na hromadné riešenie bytového problému. Návrh riešenia tohto problému využíva rastúce splátky hypotečného úveru založené na permanentnom raste príjmu. V transformujúcich sa ekonomikách skutočne možno očakávať významné zvyšovanie príjmov obyvateľstva. Príklad uvádza splátku v prvom roku hypotéky 1500 Kč a splátku 4137 Kč v poslednom roku (splätnosť hypotéky je 20 rokov) na rozdiel od pravidelnej splátky 3222 Kč. Problematický by bol asi vplyv týchto foriem splácania úveru na vývoj inflácie. Výhľad s 3% ročným rastom mzdy na 30 rokov dopredu sa podľa mojej mienky obzvlášť v transformujúcej sa ekonomike javí ako nereálny. Na druhej strane súčasný vládny návrh si 'vyhradil' možnosť zmeniť úrokovú mieru hypotečných úverov po uplynutí piatich rokov. Do tejto doby sa podľa vládneho návrhu banka poskytujúca hypotečné úvery zaviazala udržať stabilnú úrokovú mieru.⁴ Potom vláda prehodnotí úroveň inflácie a primerane upraví štátnu podporu.

Na rozdiel od rastúcich splátok hypotéky tento systém zaručuje vydávanie hypotečných zástavných listov, ktoré tvoria hlavný zdroj takzvaných 'dlhých' peňazí. Vzhľadom na dlhodobosť hypotečných úverov (až do 20 rokov) je získanie týchto dlhodobých, relatívne lacných zdrojov pre hypotéky 'životne' dôležité.

V závere práce sú zhrnuté hlavné myšlienky, ktoré by mohli pomôcť vyriešiť problém trhu s bytmi. S bodmi 2) a 3) úplne súhlasím. Bod 1) je značne diskutabilný a riskantný nielen z pohľadu vlády, ale predovšetkým zo strany účastníka novovzniknutého trhu s bytmi. Ako som už vyššie uviedol, hrozba 'rozkolísania' cien bytových jednotiek je značná. Štvrtý

⁴ Viď napríklad Hospodárské Noviny z 23. 8. 1995.

bod ponúka neobvyklé riešenie problému existencie regulovaného ako aj neregulovaného nájomného na trhu v tom istom čase vo forme 'bondov'. Podľa mojej mienky je to iná forma dotácie na zmiernenie dopadu deregulácie, čomu by sa vláda mala pravdepodobne vyhnúť. Navyiac táto plošná dotácia nerozlišuje medzi 'majetnými' a 'menej majetnými' účastníkmi trhu a vyriešiť tento problém s danou formou dotácie by asi nebolo jednoduché. Posledný bod reviduje schému splátok hypotečného úveru. Je to zaujímavý návrh, osobne sa ale domnievam, že by bol pre finčné inštitúcie príliš komplikovaný. To je ale už námet na diskusiu pre finančných odborníkov, ktorý by však mohol z pohľadu hypoték priniesť nové názory na riešenie bytovej otázky.

Na úplný záver by som si dovoľil komentovať niektoré programy bytovej politiky vlády, ktoré síce nie sú explicitne v štúdiu zmienené, bez ktorých si však nie je možné vytvoriť ucelený názor na situáciu trhu s bytmi v Českej republike.

Nedomnievam sa, že by vláda venovala tomuto problému nedostatočnú pozornosť. Práve opak je pravdou. Značný počet programov a prostriedkov sa uvoľňuje na zlepšenie celkovej situácie. Je iba prirodzené, že napríklad program podpory pri výstavbe nájomného bývania v roku 1995, na ktorý bolo vyčlenených 800 mil. Kč a ktorý poskytoval dotácie na jednu novovybudovanú jednotku až do výšky 320 000 Kč (to zodpovedá zhruba 2500 novým bytom) v žiadnom prípade nevyrieši problémy nájomného bývania. Dá sa ale považovať za signál pre trh a vytvoriť určitý multiplikačný efekt na rozbehnutie programov, kde budú musieť úzko kooperovať obce a súkromní investori, s čím súvisí aj vyjasnenie vlastníckych vzťahov a nároky na primeranú časť zisku pre oboch vlastníkov – obec aj súkromného investora. Týmto smerom by sa pravdepodobne mala uberať nová bytová výstavba. Obce si budú musieť zvyknúť na značnú finančnú a morálnu zodpovednosť za svoje byty. A investor si zase bude musieť nájsť cestu k spolupráci s obcami, napriek súčasnému nie príliš utešenému stavu. Z dohody môžu profitovať obidve strany.

Dalo by sa uviesť značné množstvo programov podpory výstavby, napríklad program podpory výstavby technickej infraštruktúry pre bytovú výstavbu v obciach na rok 1995, ktorý nebol tak popularizovaný, napriek tomu sa však považuje za významnú pomoc pri riešení bytovej otázky obcí (dokonca ešte významnejšiu ako podpora nájomného bývania). Z pohľadu obyvateľa je napríklad značne významná podpora hypotečného úverovania vo forme zníženia úrokov. Tento program sa stal až príliš populárny a po zverejnení skutočných splátok úveru nastalo značné sklamanie. Je to prirodzené. Ten, kto mal aspoň snahu a spočítal si reálne

náklady na hypotéky, zistil, že táto forma podpory nie je určená na široké použitie pri výstavbe nových bytov či domkov. Je určená skutočne pre stredné a vyššie príjmové skupiny. To ale nie je problémom zle formulovaného programu hypoték. Táto situácia odráža celkový stav ekonomiky. Na širšie využitie hypoték si jednoducho budeme ešte musieť počkať.

Celkový stav a vývoj novej výstavby, ako ho môžeme sledovať v Tabuľke č. 2, nie je príliš lichotivý, jednoznačne sa ale začínajú prejavovať znaky oživenia a pravdepodobne je prekonaný najväčší prepad z rokov 1993 a 1994. Bytová politika vlády teda podľa všetkého napriek značnej kritike svoj zmysel má. Je prirodzene ešte nemálo problémov, predovšetkým asi pri legislatívnych úpravách vlastníctva bytových jednotiek a ochrany nájomníka. Tieto úpravy a ani žiadne iné podporné programy však nemôžu a ani nechcú suplovať normálne tržné prostredie. Žiadna bytová politika totiž nemôže zmeniť chovanie účastníkov trhu s bytmi, ktorý bol a naďalej ostáva čiastočne deformovaný.

Tab. č. 2: Vývoj novej bytovej výstavby v rokoch 1989 až 1995

	Byty zahájené v novej výstavbe	– z toho indivi- duálna výstavba	Byty dokončené v novej výstavbe	– z toho indivi- duálna výstavba
1989	56 000	16 000	55 000	16 000
1990	61 000	32 000	45 000	17 000
1991	11 000	6 500	42 000	10 000
1992	8 500	6 000	36 000	13 000
1993	7 500	6 800	32 000	14 000
1994	11 000	–	18 000	–
1995 ⁵	13 000 –15 000	–	19 000 –20 000	–

Zdroj: MH ČR

⁵ Predbežný odhad.

Návrh politiky bydlení

včetně postupného, nikoliv však pomalého přechodu
k trhu s byty, s důrazem na:

1. minimalizování dopadu na státní rozpočet,
2. plnou sociální průchodnost s využitím adresné sociální politiky,
3. zajištění údržby stávajícího bytového fondu a omezení jeho úbytku,
4. postupnou tvorbu příznivého podnikatelského ovzduší pro novou bytovou výstavbu.

(Třetí verze)

Za Občanské sdružení majitelů domů zpracovali
ing. R. Axamit a RNDr. T. Šimeček

Spojení na autory:

tel.: (02) 61 21 67 37; 684 77 13, fax: (02) 312 31 84

Praha duben 1995

PŘEDMLUVA

V polistopadovém období byla bytová otázka řešena bez ucelené koncepce. Při řešení této citlivé otázky byly často zkreslovány ekonomické skutečnosti s ohledem na politické dopady a snahu zachovat privilegia v nájemním sektoru, zakotvená systémem přidělování bytů bývalým režimem a převzatou legislativou.

K vypracování tohoto návrhu jsme přikročili poté, co jsme se seznámili s materiály připravovanými ministerstvy financí, hospodářství a práce a sociálních věcí. Tyto materiály sice vytvářejí kostru prvního uceleného pokusu o řešení politiky bydlení, zůstaly však na povrchu problému, pokouší se nalézt nápravu metodami často neslučitelnými s principy tržní ekonomiky.

Převzali jsme proto základní kostru návrhu, opravili jsme zřejmé chyby vstupních údajů a současně citujeme prameny, kde si může čtenář tyto údaje ověřit. Doplnili jsme materiál o několik kapitol. Náš návrh řeší všechny hlavní problémy metodami slučitelnými s principy tržní ekonomiky.

Domníváme se, že naše návrhy nejsou jediným možným způsobem řešení. Přesto jsme přesvědčeni, že je to svého druhu prvý návrh, který zajišťuje poměrně rychlý a současně sociálně průchodný přechod k trhu s byty a který řeší tvorbu prostředků pro postupnou obnovu zanedbaných bytových domů, zpomalení úbytku nájemního bytového fondu a jeho efektivnější využívání. Návrh se pokouší vytvořit podmínky pro alokaci soukromého kapitálu i do výstavby nájemních bytů a harmonizaci našeho právního řádu s právním řádem ekonomicky vyspělých zemí. S ohledem na předpokládanou integraci do ES upozorňujeme na nutnost odstranění propastných rozdílů v cenách různých komodit (např. mezi SRN a ČR v r. 1993: potravinářské zboží – 4–10 Kč/DEM, průmyslové zboží – 7–15 Kč/DEM, čisté nájemné – méně než 1 Kč/DEM (HN 7. 10. 1994 str. 11).

Je to také cesta ke smíru obou stran bytového trhu na principu rovných práv v tržním prostředí.

I. ÚVOD

Bydlení je statkem (službou) soukromého charakteru, jeho zajišťování nemůže být v moderní tržní ekonomice považováno za nárok občana vůči společnosti, nebo za svého druhu veřejný statek, který musí stát každému občanu zajišťovat.

V bývalých komunistických zemích, a tedy i v ČR bylo bydlení rozsáhle dotováno a udržováno z politických důvodů v nepoměru k reálné síle ekonomiky. (Např. v bývalé NDR bylo 430 bytů, zatímco v NSR bylo pouze 415 bytů na 1000 obyvatel, přesto díky regulaci nájemného to byla pouze NDR, kde se projevoval chronický nedostatek bytů – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Stadtebau: Wohngeld und Mietenbericht 1993, Bonner Universität – Buchdruckerei, 4/1994.) Občané jsou proto zvyklí na vyšší standard bydlení, než odpovídá ekonomické síle hospodářství. Po listopadu 1989 byly dotace do oblasti bydlení z větší části odbourány. Dnes, po inflačním přepočtu, by tyto dotace ve stejném rozsahu představovaly částky nejméně 50 až 60 miliard Kč ročně. Pro porovnání činí roční přímé i nepřímé dotace z veřejných rozpočtů do oblasti bydlení nyní (1995) cca 14 až 16 miliard Kč ročně. Podstatnou část sociálních nákladů ekonomické transformace v letech 1990 až 1995 tedy nese bytová sféra za cenu omezení bytové výstavby a pokračujícího chřadnutí bytového fondu. Není zajištěna ani jeho prostá reprodukce, jak co se týká počtu bytů, tak jeho údržby.

V ČR je v důsledku velmi neuvážených zásahů dřívějšího direktivního systému do provozu bytových domů (tuhá regulace nájemného, vyvlastňování bytového fondu, zanedbávání údržby domů, přidělování bytů za zásluhy a pro vybrané státní zaměstnance, vytvoření institutu dědičného nájmu, oddělení provozu domů od jejich ekonomiky apod.) i toho, že tento systém nebyl zásadním způsobem změněn, trh bydlení hrubě deformován a jeho nedokonalost si vynucuje potřebu věnovat otázkám bydlení mimořádnou pozornost.

Náprava současné situace ve sféře bydlení je komplexním problémem, vyžadujícím nemalé finanční náklady i legislativní úpravy směřující k tržní ekonomice. Přitom nelze očekávat, že bude možné bydlení v České republice dovést na úroveň běžnou ve vyspělých státech dříve, než se tam dostane i úroveň celé ekonomiky. V nejbližších letech je třeba spíše očekávat mírné snižování průměrné úrovně bydlení spolu s jeho větší diferenciací.

Cílem státní politiky bydlení musí být v souladu s programovým prohlášením vlády postupný, nikoliv však pomalý přechod k trhu s byty tak, aby

každý občan měl možnost si zvolit bydlení ve vlastním domě či bytě nebo nájemní bydlení v kvalitě a rozměru přiměřeném jeho příjmovým možnostem a preferencím.

Vysoká poptávka po bytech v České republice je způsobena především tuhou regulací nájemného. Roste ale i v souvislosti s růstem příjmů obyvatelstva a s celosvětovým trendem snižování počtu členů domácnosti, který souvisí s měnícím se stylem života a změnou pojetí rodiny.

Na druhé straně pokračuje v České republice trvale vysoký absolutní úbytek bytů (cca 20 tis. bytů ročně). Podle odborných prognóz nelze při pokračující regulaci nájemného očekávat, že by toto číslo výrazněji pokleslo. Jedná se většinou o byty, které vyřazuje zanedbaná údržba, byty v oblastech bez pracovních příležitostí, v atraktivnějších lokalitách zákonitá přeměna ztrátových bytových prostor na neztrátové prostory nebytové, a také slučování dříve rozdělených nebo menších bytů.

V posledních dvou letech poklesl počet nově zahajovaných bytů na méně než čtvrtinu proti průměru let osmdesátých (v roce 1994 to bylo 10 tis. bytů). Téměř výhradně se jedná o stavby rodinných domů. Byty se staví pouze na prodej. Výstavba nájemních bytů je prakticky nulová, přestože nájemné u těchto bytů není regulováno. Zde však působí ekonomická konkurence regulovaného nájemného a podnikatelsky nepřijatelná právní ochrana nájemníků.

Přesto zatím v ČR existuje cca 10% rezerva funkčně neobsazených bytů. Jen v Praze lze počet takovýchto bytů odhadnout na 30 tisíc. Je to způsobeno plošnou regulací nájemného na velmi nízké úrovni, která umožňuje i příjmově slabým rodinám užívat nadměrné byty nebo dva i více bytů. Tím je nabídka bytů kriticky oslabena a vytváří se umělý nedostatek bytů. Ten je paradoxně nejsilnější v Praze, která však statisticky vykazuje 410 bytů/1000 obyvatel v porovnání s celostátním průměrem 360 bytů/1000 obyvatel. O tom, že v Praze není nedostatek volných bytů, svědčí i skutečnost, že několik desítek tisíc cizinců, ale i občanů ČR, kteří přišli do Prahy po roce 1989, našlo volné byty, samozřejmě nikoliv za regulované nájemné.

Umělý nedostatek bytů vede k růstu tržních cen nájmu. Perspektiva získání bytu za částky 10krát až 20krát vyšší, než je současné regulované nájemné převážně na černém trhu, rozděluje obyvatelstvo na privilegiovanou vrstvu stávajících nájemníků a na ostatní, což vede ke zvyšování sociálního napětí.

Při koupi bytu nebo placení odstupného za nájemní smlouvu se pak poskytují částky od cca 10 000 Kč/ m² v Praze až po zhruba 2000 Kč/m² v menších městech.

Strach z nevratné ztráty sociálního privilegia regulovaného nájmu v nynějším bydlišti a přechod na tržní nájemné v novém bydlišti brání mobilitě obyvatelstva za prací, a tak v některých oblastech přetrvává vysoká nezaměstnanost, zatímco jinde je nedostatek pracovních sil.

II. VĚCNÁ A LEGISLATIVNÍ ANALÝZA

A. Kvantitativní a kvalitativní přehled o bytovém fondu

V České republice bydlí 10,3 mil. obyvatel v celkem 3,7 mil. bytech: přičemž cca 340 tis. cenзовních domácností nemá vlastní byt. Toto soužití je např. u rodinných domů jev přirozený, u rozvedených manželství však bývá toto soužití nechtěné. Na 1000 obyvatel připadá v ČR 360 bytů (včetně trvale neobydlených bytů je to 398). Srovnatelná čísla pro ostatní, mnohdy podstatně vyspělejší státy západní Evropy, která zahrnují veškeré byty jsou: (podle ročenky CECODHAS 1992: Irsko 271, Španělsko 299, Itálie 331, Portugalsko 352, Belgie 363, Řecko a Francie 371, Lucembursko 376, Holandsko 385, Velká Británie 404, Německo 415, Dánsko 450). Průměrný počet bytů na 1000 obyvatel i průměrná velikost jedné domácnosti 2,67 členů jsou tedy srovnatelné s ostatními vyspělými státy.

Bytový fond v ČR je ve velmi špatném stavebně technickém stavu. Jen u nájemních bytů (1,4 mil.) se odhaduje průměrná zanedbanost na minimálně 200 tis. Kč na byt, což celkově činí částku cca 280 mld Kč. To je jeden ze zřejmých důsledků regulace nájemného, která trvá od roku 1939. Přitom je třeba zdůraznit, že na údržbu a provoz tohoto fondu byly vynakládány v průběhu celých 70–80 let v průměru na 1 korunu nájemného nejméně 2 koruny dotací. Přestože reálné nájemné (nájemné vztahené k cenám stavebních prací) po roce 1989 dále klesá, byly dotace zrušeny. Průměrné stáří nájemního domovního fondu je (navzdory poměrně rozsáhlé výstavbě v 60. až 80. letech) 47 let. Výměra nájemních bytů je ve srovnání se západními zeměmi nižší: průměrná plocha nájemního bytu je v ČR 60 m², v Německu 66 m², průměrná plocha bytu v celém domovním fondu, včetně rodinných domů, je v ČR 70,5 m² ve Švédsku 91 m² v SRN 95 m². Průměrná velikost jedné obytné místnosti (díky velmi malým pokojům v panelové výstavbě) je 14 m², zatímco v Německu 21 m², Belgii 22 m² atd.

Zhruba jedna třetina obyvatel ČR bydlí v panelových domech postavených v rámci státní nebo družstevní hromadné bytové výstavby: v Praze

bydlí v těchto domech přes 40 % obyvatel. Jejich tepelně izolační vlastnosti jsou nedostatečné. Důsledkem jsou vysoké měrné náklady na vytápění, které jsou až dvojnásobné ve srovnání s cihlovými domy. Tyto vícenáklady jsou dosud dotovány ze státního rozpočtu částkou 5 mld. Kč ročně.

V letech 1981–1991 bylo v ČR postaveno přes 500 tis. bytů. Zároveň ale trvale vysoký úbytek bytů činil ročně cca 30 tis., tedy celkem 300 tis. bytů. Čistý roční přírůstek bytů tak byl pouze necelá 2 % bytů ročně. V posledních dvou letech prudce klesl počet nově zahajovaných bytů.

a) Nová výstavba: byty dokončené a rekolaudované

1989 ... 55 tis. (z toho 16 tis. v individuální výst.)

1990 ... 47 tis. 17 tis.

1991 ... 42 tis. 10 tis.

1992 ... 36 tis. 13 tis.

1993 ... 32 tis. 14 tis.

1994 ... 18,6 tis.

b) Nová výstavba: byty zahájené

1989 ... 56 tis. (z toho 16 tis. v individuální výst.)

1990 ... 61 tis. 32 tis.

1991 ... 11 tis. 6,5 tis.

1992 ... 8,5 tis. 6 tis.

1993 ... 7,5 tis. 6,8 tis.

1994 ... 10 tis.

Průměrný počet zahajovaných bytů na 1000 obyvatel dosáhl v roce 1993 v České republice hodnoty pouze 0,72 bytů/1000 obyvatel. Pro srovnání rok 1992: Rakousko 3,1, Holandsko 5,7, Francie 4,8, Finsko 6,3, Švédsko 6,5, Kanada 6,1.

Vlivem dorůstajících silných populačních ročníků se zvyšuje počet osob, které chtějí samostatně bydlet a hospodařit. Silně tak vzrůstá poptávka po malých bytech. Domníváme se, že tuto poptávku by bylo možno částečně uspokojit v rodinných domech. Tyto domy byly před válkou stavěny často včetně malých bytů, nyní se však jejich majitelé obávají tyto byty pronajmout zejména kvůli nedostatečné právní ochraně svých oprávněných zájmů. Při dostatečném daňovém zvýhodnění a přiměřené právní ochraně se podle našich odhadů může otevřít prostor pro nabídku až 100 tis. malých bytů.

Vzhledem k trvale vysokému úbytku bytů (20–30 tis. bytů ročně)

a velmi malému počtu zahajovaných bytů dochází již od roku 1994 k poklesu absolutního počtu bytů v ČR za současného trvalého nárůstu počtu cenových domácností.

Poptávka po bytech je rozložena velmi nerovnoměrně. Zatímco v některých oblastech severních Čech, severní Moravy a na venkově je poptávka uspokojená, v jižních Čechách, samozřejmě v Praze, ve Zlíně a jinde je poptávka neuspokojena. Obecně platí, že v místech s dostatkem pracovních příležitostí není obvykle dostatek volných bytů a naopak.

Struktura bytového fondu podle způsobu užívání bytu – odhad:

1. byty v nájemním sektoru:	
v rodinných domech	2 %
v soukromých činžovních domech	9 %
v obecních domech	23 %
ve státních domech	4 %
	<u>38 %</u>
2. vlastnické bydlení	
vlastní v rodinných domech	39 %
vlastní v činžovních domech	2 %
družstevní byty	21 %
	<u>62 %</u>

Podíl nájemních bytů z celkového počtu bytů je v ČR 38 %. V porovnání s ostatními vyspělými státy Evropy je nižší. Např. v roce 1980 byl tento podíl ve Švýcarsku 70 %, v SRN 60 %, Nizozemí 57 %, Rakousku 53 %, Švédsku 57 %. Z mnoha důvodů není proto účelné podporovat přeměnu nájemního bydlení na bydlení vlastnické.

B. Přehled legislativy

Základním předpisem upravujícím vlastnické i nájemní vztahy je občanský zákoník. Jeho novely 509/1991 Sb., a 267/1994 Sb. znamenaly jen malou změnu v pojetí právního vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem bytu. Novely rovněž neodstranily dřívější deformace v omezování vlastnických práv. Přímým důsledkem je hrozivý nárůst soudních sporů (v roce 1994 odhad 40–50 tis.).

K 1. 5. 1994 pak nabyl účinnosti zákon č. 72/1994 Sb. (o vlastnictví bytů), který umožňuje prodej jednotlivých bytů a nebytových prostor v domě. Pro četné právní problémy spojené s jeho praktickou realizací

a pro nezáměr vlastníků rozprodávat domy tímto způsobem není v současné době téměř využíván.

Dalšími právními předpisy v dané oblasti jsou:

- zákon č. 96/1993 Sb. o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření (připravuje se novela),

- zákon č. 319/1993 Sb. o příspěvku na nájemné, který využívá méně než 5 % předpokládaných žadatelů a který vyžaduje zásadní přehodnocení,

- předpisy o nájemném z bytů, vyhláška č. 176/1993 Sb. ve znění vyhl.č. 30/1995 Sb. o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu. Je však možno konstatovat, že navrhované tempo deregulace nájemného je tak pomalé, že v řadě míst nebude dosaženo tržní rovnováhy ani za deset let. Po tuto dobu bude udržován umělý nedostatek bytů,

- nová vyhláška o oceňování nemovitostí (č. 178/1994 Sb.) nabyla účinnosti dnem 1. listopadu 1994, obsahuje i nový přístup k zjišťování cen bytů a nebytových prostor v domech. Vedla k podstatnému zvýšení převodních daní o cca 50 až 100 % zejména u činžovních domů,

- vyhláška č. 136/1985 Sb. (o finanční podpoře bytové výstavby, ve znění pozdějších novel), vyhláška umožňuje poskytování nenávratné pomoci (byť v omezeném rozsahu) občanům stavějícím domek nebo byt do svého vlastnictví, upravuje poskytování nárokových příspěvků na dříve zahájenou družstevní a individuální bytovou výstavbu,

- desítky daňových zákonů a jejich novel:

- o dani z příjmu

- o dani z nemovitosti

- o dědických, darovacích a převodních daních

- o zdravotním a sociálním pojištění atd.

Z hlediska daňových zákonů je vlastník nájemního bytu normální podnikatel, přitom nemá v podstatě žádné daňové úlevy, přestože je nájemné tvrdě regulováno.

Stále více se do daňových zákonů prosazuje systém dvojích cen. Např. pro daň z příjmu se odpisy počítají z „historických cen“ (inflačně znehodnocených až o dva řády), naopak u majetkových daní se vychází z úrovně současných cen. Také při nuceném výkupu a náhradách používá stát či obec většinou odhady výrazně nižší, než je tržní hodnota.

Uvedené předpisy tvoří základní právní rámec ve sféře nájemních, vlastnických, ekonomických a daňových vztahů v oblasti bytového fondu a bydlení. Zakonzervovaly tak právní stav v oblasti nájemního bydlení, který znemožňuje bez výrazného přepracování vznik funkčního trhu s byty.

C. Ekonomické souvislosti

1. Stavebnictví

Podíl bytové výstavby, modernizace a údržby bytového fondu na celkovém objemu stavebních prací se pohybuje ve vyspělých zemích kolem 45%. V minulosti činil v ČR tento podíl 32%. V současné době klesl již pod 10%. Snížení objemu bytové výstavby má vliv na další existenci příslušných výrobních kapacit stavebních podniků a dalších výrobců. U stavebních firem s více jak 25 zaměstnanci představovaly zakázky bytové výstavby k 31. 12. 1993 pouhých 5,5 mld. Kč, tj. 7,9% z celkové zásoby práce na tuzemských zakázkách. Naopak vzniklo mnoho malých stavebních firem, které se specializovaly zejména na výstavbu rodinných domů, rekonstrukce, modernizace a opravy domů.

V současnosti jsme svědky tlaku velkých stavebních firem na znovuoobnovení masivní bytové výstavby se státní podporou. Činí tak v předtuše budoucích lukrativních státních zakázek. Domníváme se však, že přednost by měla mít údržba a modernizace stávajícího bytového fondu bez přímé účasti státu. Jen u nájemních domů je celkový objem zakázek pro zanedbanou opravu bytového fondu odhadován na 280 mld. Kč. Po deregulaci nájemného jen na úroveň věcně usměrňovaného by vlastníci získali cca 20 mld. Kč ročně. Tato částka by byla převážně využita na opravy domů. Objem stavební výroby by tak mohl vzrůst stejně jako při státem podporované výstavbě cca 20 000 bytů ročně. Zatímco deregulace nájemného je systémovým krokem a přináší další pozitivní účinky, státní podpora nové výstavby povede k trvalému čerpání prostředků z veřejných rozpočtů s nízkou efektivitou. Ze zahraničních zkušeností je známo, že stavební zakázky se státní účastí jsou většinou dražší, než zakázky financované soukromým kapitálem. Vzniká zde nebezpečí korupce jak při přidělování státních zakázek, tak při přidělování bytů se subvencovaným nájemným.

Z počtu zahajovaných a dokončovaných bytů a z úbytku bytového fondu vyplývá, že výstavba nových bytů klesla pod „záchovnou“ hladinu a nepokrývá potřebu prosté početní reprodukce bytového fondu.

Do roku 2000 tak lze očekávat snížení počtu bytů o 70–100 tis. bytů oproti současnému stavu. Tento proces bude pokračovat tak dlouho, dokud se počet bytů nepřizpůsobí peněžním příjmům obyvatelstva a nevytvoří se normální podnikatelské ovzduší v oblasti bydlení. Zpomalení tohoto procesu je podmíněno růstem reálných příjmů obyvatelstva (individuální výstavba i schopnost platit nájemné v nové výstavbě) a deregulací

nájemného (omezení úbytku bytů chátráním a převodem na nebyty). Část tohoto úbytku je způsobena přirozeným dožitím domů a slučováním bytů.

2. Analýza škod způsobených regulací nájemného

a) Škody ze zanedbávané údržby

Nynější hodnotu nájemního bytového fondu (1,4 mil. bytů) lze vyčíslit na 800 mld. Kč (cca 10 000 Kč/m² – Ing. K. Johanovský: Výpočet výše ekonomického nájemného v závislosti k nutným reprodukčním nákladům v bytových domech USI, únor 1994 – zpracováno pro MH ČR str. 5). Dlouholetá zkušenost říká, že na údržbu je třeba vynakládat zhruba 1,2–1,8 % ceny domu ročně (u nás je pravděpodobnější vzhledem k zanedbanosti staré zástavby a větší náročnosti údržby panelové výstavby spíše horní hranice). Celková potřeba údržbářských prací tak vychází v intervalu 9,6–14,4 mld. Kč ročně. Ve skutečnosti se na nájemném vybere cca 5 mld. Kč ročně. Další empirická zkušenost říká, že při opožděném provádění oprav náklady na ně rostou. Rozsah škod tak lze odhadnout na cca 7 mld. Kč ročně (5 mld. Kč neprovedené opravy + 2 mld. Kč budoucí škody), tedy asi 5000 Kč na byt ročně.

b) Škody ze snížení mobility pracovní síly

Jeden pracovník vytvoří ročně v průměru 240 tis. Kč hrubého domácího produktu (HDP); z toho přibližně 44 %, tedy 105 tis. Kč, jde ve formě přímých a nepřímých daní do veřejných rozpočtů. Pro 10 tis. pracovníků zamrzlých tam, kde není práce, místo aby se za ní přestěhovali tam, kde je, výsledná národohospodářská ztráta činí 2,4 mld. Kč nevytvořeného HDP a 1,05 mld. Kč snížení příjmů veřejných rozpočtů. Obdobně lze hledět i na nevyužívání potenciálních pracovních sil, kdy lidé sice pracují, ale není využita ani jejich kvalifikace, ani schopnosti. Celkové škody tak odhadujeme při nízké nezaměstnanosti na 5 mld. Kč nižšího HDP a 2 mld. Kč nižších příjmů veřejných rozpočtů.

c) Černý trh s byty

Pro ty, kteří kdysi nezískali privilegium bydlení v regulovaném nájmu, je černý trh prakticky jedinou reálnou šancí, jak si v dohledné době v daném místě opatřit bydlení. Jeho rozsah neustále vzrůstá a je obtížné ho odhadnout. Jen v Praze je však již objem plateb na černém trhu pravděpodobně větší, než objem plateb regulovaného nájemného.

Jedná se zejména o černé nájmy a podnájemy za 10–20násobky regulovaného nájemného, výměny větší za menší s doplatkem až 100–

200 tis. za obytnou místnost, prodej nájemních smluv za 5–10 tis. Kč/ m² a nárokování odstupného až ve výši 10 tis. Kč/ m². Všechny tyto příjmy jsou nezdaněny a zpravidla využity mimo systém bydlení. Jejich objem odhadujeme za ČR přes 2 mld. Kč a daňový únik přes 0,4 mld. Kč ročně.

d) Zvýšení příjmu veřejných rozpočtů

Při deregulaci nájemného na úroveň věcně usměrňovaného nájemného, tedy prosté reprodukce bytového fondu tj. asi o 500 %, by všichni nájemníci (1,4 mil. bytů) platili místo dnešních cca 5 mld. Kč cca 25 mld. Kč ročně. Jen daň z příjmu, kterou platí pouze soukromí majitelé (0,4 mil. náj. bytů) by pak při průměrné výši daně 20 % stoupla o cca 1,2 mld. Kč. Zároveň by odpadla potřeba dotovat provoz obecních domů z veřejných rozpočtů ve výši 2,5 až 4,5 mld. Kč ročně.

Dále je třeba zmínit vyšší energetickou náročnost bydlení zejména u panelových domů cca o $\frac{1}{3}$ až $\frac{1}{2}$ oproti vyspělým zemím a její ekologické dopady, neefektivní využívání bytového fondu, úbytek bytového fondu, snižování příjmů z turistiky, omezení populačního růstu, nízkou kulturu bydlení, ztráty času a náklady na zbytečné dojíždění za prací atd.

Celkovou výši škod způsobených regulací nájemného tak odhadujeme řádově na 10–20 mld. Kč ročně, tedy na úrovni 1–2 % HDP.

3. Analýza výdajů a příjmů z veřejných rozpočtů podle typu vlastnictví bytů

S jistým zjednodušením lze rozlišit tři hlavní typy bytů:

- družstevní s ústředním vytápěním 700 tis. bytů
- obecní (z toho 60 % s ústředním vytápěním) 1000 tis. bytů
- byty v soukromém vlastnictví
(z toho cca 10 % s ústředním vytápěním) 400 tis. bytů

Přímé dotace do oblasti bydlení ze státního rozpočtu na rok 1995 jsou členěny následovně: 2,1 mld. Kč majetková újma bankovním domům, 5 mld. Kč jako dotace na teplo pro ústřední vytápění, 0,2 mld. jako státní příspěvek na nájemné a cca 0,5 mld. Kč na opravy obecních domů, z čehož malá část bude k dispozici i soukromým vlastníkům.

Průměrné výdaje a příjmy z veřejných rozpočtů pro rok 1995 na 1 byt podle různých forem vlastnictví

TABULKA 1

Položka na jeden byt	Družstevní	Obecní	Soukromé
Majetková újma	-2000 Kč (1)	0	0
Dotace na vytápění	-3700 Kč	-2200 Kč	-370 Kč
Příspěvek na nájemné (2)	-12 Kč	-24 Kč	-24 Kč
Dotace z obec. rozpočtů	0	-3000 Kč (3)	-200 Kč
Daň z nemovitosti	200 Kč	0	200 Kč
Daň z příjmu	0	0	nízká
Daně převodní	0	0	750 Kč (4)
Celkem	-5512 Kč	-5224 Kč	356 Kč

(1) neznáme přesná čísla, ale odhadujeme, že $\frac{2}{3}$ majetkové újmy vyrovnává úroky půjček družstevníkům a $\frac{1}{3}$ majitelům rodinných domů.

(2) z důvodové zprávy MPSV k novele zákona o příspěvku na hrubé nájemné vyplývá, že celková výše příspěvku bude v r. 1995 pouhých 40 mil. Kč ročně.

(3) celková dotace obcí na provoz jejich bytového fondu není známa, z neúplných údajů lze odhadnout, že se pohybuje v rozmezí 2 až 4 mld. Kč ročně z obecních rozpočtů. K tomu je třeba přičíst cca 0,5 mld. ročně ze státního rozpočtu.

(4) převod nemovitosti jedenkrát za dvacet let, v průměru tedy za jeden rok 0,25 % ceny bytu. Odhadní cena bytu dle vyhlášky 178/1994 Sb. v průměru 300 000 Kč za byt.

Z tabulky 1 vyplývají tyto důležité závěry:

a) družstevní a obecní byty jsou i dnes rozsáhle dotovány z veřejných rozpočtů, a to na úrovni zhruba 1,5 až 2násobku čistého nájemného. Dotace jsou neadresné.

b) pro úplnost je třeba uvést, že srovnávání výdajů domácností na bydlení v nájemních a družstevních bytech musí zahrnout i tato fakta:

- družstevníci bydlí ve vybydlovacím režimu, tedy neplatí sami sobě amortizaci domu,

- většinu oprav v bytech a částečně i v domě si platí a svépomocně provádějí družstevníci sami,

- nízké průměrné stáří družstevních domů (pod 20 let) ve srovnání s obecními domy (cca 40 let) a domy v soukromém vlastnictví (cca 70 let) vede k podstatně nižším nákladům na údržbu domů. Přesto už nyní nese družstevní sektor známky zanedbané údržby v průměru 18 tis. Kč a u bytů LBD 160 tis. Kč na byt a zároveň se odhaduje částka nutná na odstranění vad panelové výstavby ve výši 60 tis. Kč na byt.

c) z nájemních bytů v soukromém vlastnictví se naopak peníze do veřejných rozpočtů odvádějí. V případě, že by byla zavedena obdobná dotace, která je nyní běžná u družstevních a obecních bytů ve stejné výši (cca 5000 Kč/byt/rok) i u soukromých bytů, představovalo by to z hlediska pronajímatelů stejný efekt, jako zvýšení čistého nájemného o 200 %.

D. Sociální souvislosti

Analýza současného stavu:

Bydlení je statkem soukromého charakteru, o jeho úroveň se musí každý občan postarat především sám. Úroveň bydlení by měla v zásadě odpovídat jeho příjmu a spotřebním preferencím. Úloha státu je pak omezena pouze na pomoc těm, kteří se nezávisle dostanou do obtížné ekonomické, zdravotní či společenské situace. V těchto případech by měl stát jasně deklarovat svoji vůli pomoci takovým občanům zajistit přiměřené bydlení. V ČR připadá v průměru 1,04 osoby na jednu obytnou místnost. Vzhledem k regulaci nájemného, a tedy netržnímu prostředí, je bytový fond využíván velmi nerovnoměrně. Jak je vidět z tabulky 2, je pouze cca 37 % bytů využito přiměřeně, cca 36 % bytů je nedostatečně obsazeno a cca 27 % je přelidněno (viz. J. Douša: Bytová situace v České republice a vývoj bytových potřeb do r. 2000. Výstavba a architektura 1992).

TABULKA 2

	Počet osob v bytě				
Počet pokojů	1	2	3	4	5+
1	<u>372</u>	306	121	31	12
2	140	<u>430</u>	287	75	32
3	38	214	<u>305</u>	84	43
4	16	170	413	<u>143</u>	83
5+	6	52	147	94	<u>92</u>

(Údaje v tabulce jsou v tisících bytů, „optimální“ obsazení bytů je podtrženo).

Lze očekávat, že jedním z výrazných efektů postupné deregulace nájemného bude tlak na ekonomičtější využití bytového fondu a uvolnění bytových rezerv.

Nehospodárnost využívání bytového fondu je možno dokumentovat i na průměrném nájemném za druhé čtvrtletí r. 1994 přepočteného na jednu osobu (ČSÚ 1994 kód publikace 08 01):

domácnosti zaměstnanců	281 Kč
domácnosti zaměstnanců s dětmi	237 Kč
domácnosti důchodců	430 Kč.

Protože nájemné odpovídá kategorii bytu a obýtné ploše, lze konstatovat, že v domácnostech důchodců je přinejmenším 1,5 (1,8) krát větší plocha bytu na jednu osobu než v domácnostech zaměstnanců (zaměstnanců s dětmi). Zároveň je však v relativně vysokých platbách důchodců za bydlení spatřována jedna z hlavních sociálních překážek deregulace nájemného. O tom, že u žádné skupiny důchodců není situace kritická navzdory vysokému plošnému standardu bydlení, svědčí i poměrné výdaje na bydlení v r. 1993 pro všech pět příjmových skupin důchodců podle kvintilového rozdělení (ČSÚ 1994 kód publikace 08 02):

	Celkové výdaje na bydlení
1/5 důchodců s nejvyššími příjmy	18,7 % příjmů
1/5 důchodců s druhými nejvyššími příjmy	21,4 % příjmů

$\frac{1}{5}$ důchodců s třetími nejvyššími příjmy	21,0 % příjmů
$\frac{1}{5}$ důchodců se čtvrtými nejvyš. příjmy	19,0 % příjmů
$\frac{1}{5}$ důchodců s nejnižšími příjmy	20,0 % příjmů,

z toho čisté nájemné činilo průměrně 3,5 až 5 % příjmů. Pro srovnání činily výdaje zaměstnanců na bydlení při stejném kvintilovém rozdělení 10 až 12 % příjmů, z toho čisté nájemné 2 až 3 % příjmů. Při optimálnějším využití bytového fondu je zde tedy bezesporu prostor pro deregulaci čistého nájemného rychlejším tempem.

Pro úplnost je třeba ještě zdůraznit, že příjmy obyvatelstva jsou podhodnoceny.

– Metoda sběru dat, tak jak ji používá ČSÚ vede zpravidla k podceňování příjmů u některých skupin obyvatelstva až o 20 %.

– Nejsou zahrnuty příjmy obyvatelstva z šedé ekonomiky, která dle vyjádření ministra Dyby představuje 10 až 15 % hrubého domácího produktu.

– V Praze, Brně, Zlíně atd., kde je bytový problém největší jsou průměrné příjmy výrazně nad celostátním průměrem. (Např. v Praze o 30 %).

– Důležitým doplňujícím kritériem je i to, jak lidé sami pocítují své výdaje na bydlení vzhledem ke svým příjmům. Z rozboru novinových inzerátů vyplývá, že počet těch, kteří hledají větší byt, je zhruba třikrát větší, než počet těch, kteří hledají menší byt. Nejde jen o to, že jsou ochotni platit vyšší výdaje na bydlení, ale zpravidla nabízejí vysoké „doplatky“.

Příspěvek na bydlení

Z analýzy stávajícího příspěvku na hrubé nájemné vyplývá, že zhruba 40 % příjemců tohoto příspěvku bydlí v bytech 4+1 a větších a dalších 36 % v bytech 3+1. Příspěvek je tedy využíván zejména na podporu nadprůměrného bydlení příjmově slabších domácností. Vzhledem k výrazně nižší potřebě této podpory v r. 1994 (cca 20 mil. Kč oproti 1000 mil. Kč jak předpokládalo MPSV ČR) je možno dovodit, že pro rozpočet přijatelná částka 1 mld. Kč by při vhodně navrženém příspěvku na bydlení pokryla sociální potřeby i okamžité deregulace nájemného o 100 % a pomohla by tak při řešení bytové otázky).

Navrhujeme dále, aby pro určení připravovaného příspěvku na bydlení byla kromě násobku životního minima zvažována i jiná věcná kritéria. Ta by měla znesnadnit plýtvání penězi daňových poplatníků na podporu nadprůměrného bydlení příjmově slabých domácností i na podporu domácností se značným majetkem, ale nízkými vykazovanými příjmy.

Kritérium majetkové: žadatel o příspěvek na bydlení musí v žádosti formou čestného prohlášení uvést svůj majetek nad např. 250 000 Kč. V pří-

padě, že údaje budou nepravdivé, bude příjemce povinen příspěvky vrátit včetně úroků nejpozději při pozůstalostním řízení.

Kritérium přiměřenosti bytu: stanovit, že výše příspěvku je závislá na přiměřenosti bytu podle tabulky 3, která udává procentuální část základního příspěvku, který žadatel obdrží s ohledem na velikost bytu a počet členů domácnosti.

TABULKA 3

	Počet členů domácnosti				
Počet obytných místností nebo celková plocha bytu	1	2	3	4	5+
1 nebo méně než 40 m ²	100	100	100	100	100
2 nebo méně než 55 m ²	50	100	100	100	100
3 nebo méně než 70 m ²	0	50	100	100	100
4 nebo méně než 90 m ²	0	0	0	50	100
5+ nebo větší než 90 m ²	0	0	0	0	0

Další možná kritéria: postupně zohledňovat do státního příspěvku na bydlení i další hlediska jako polohovou rentu, skutečné výdaje na bydlení, zdravotní stav členů domácnosti a pod.

E. Problematika stávajícího nájemního bytového fondu

Pro pochopení hloubky problému je třeba se vrátit až do let 1938–1939, kdy v ČSR až na výjimky byla bytová situace řízena tržními mechanismy a stavěly se bytové domy nejvyšší kvality.

Nájemné mělo v té době téměř stejnou nominální hodnotu jako dnes (průměrné nájemné za dvoupokojový byt druhé kategorie bylo 320 Kč) a činilo zhruba 6–7 % aktuální ceny pronajímané nemovitosti včetně pozemku. Inflace byla v průběhu let 1920 až 1938 prakticky nulová a úroky z dlouhodobých vkladů byly na úrovni 4 %.

Protože obdobná čísla platí i nyní ve většině vyspělých států až na to,

že míra inflace bývá 2–3 % a úroková míra z dlouhodobých vkladů bývá 6–9 %, činí tedy nájemné obvykle 6–9 % ceny nemovitosti, pokud není státem či obcí subvencováno. Lze tedy učinit jednoduchý závěr:

Tržní nájemné je v ustálené ekonomice blízké úrokům z dlouhodobých vkladů a ty jsou zase o něco vyšší než inflace. Vzhledem k tomu, že se předpokládá, že po roce 2000 by inflace měla poklesnout na cca 3 %, čemuž se pravděpodobně přizpůsobí i úroková míra z dlouhodobých vkladů, budou vytvořeny základní makroekonomické podmínky pro normální tržní cenu nájemného ve výši 6–9 % z ceny pronajímané nemovitosti i u nás a bude mít smysl stavět nájemní byty na komerční bázi. Aby se taková výstavba skutečně rozběhla, bude samozřejmě třeba provést ještě řadu daňových opatření a důsledně chránit vlastnická práva.

1. Vývoj cen stavebních prací v letech 1900 až 1995

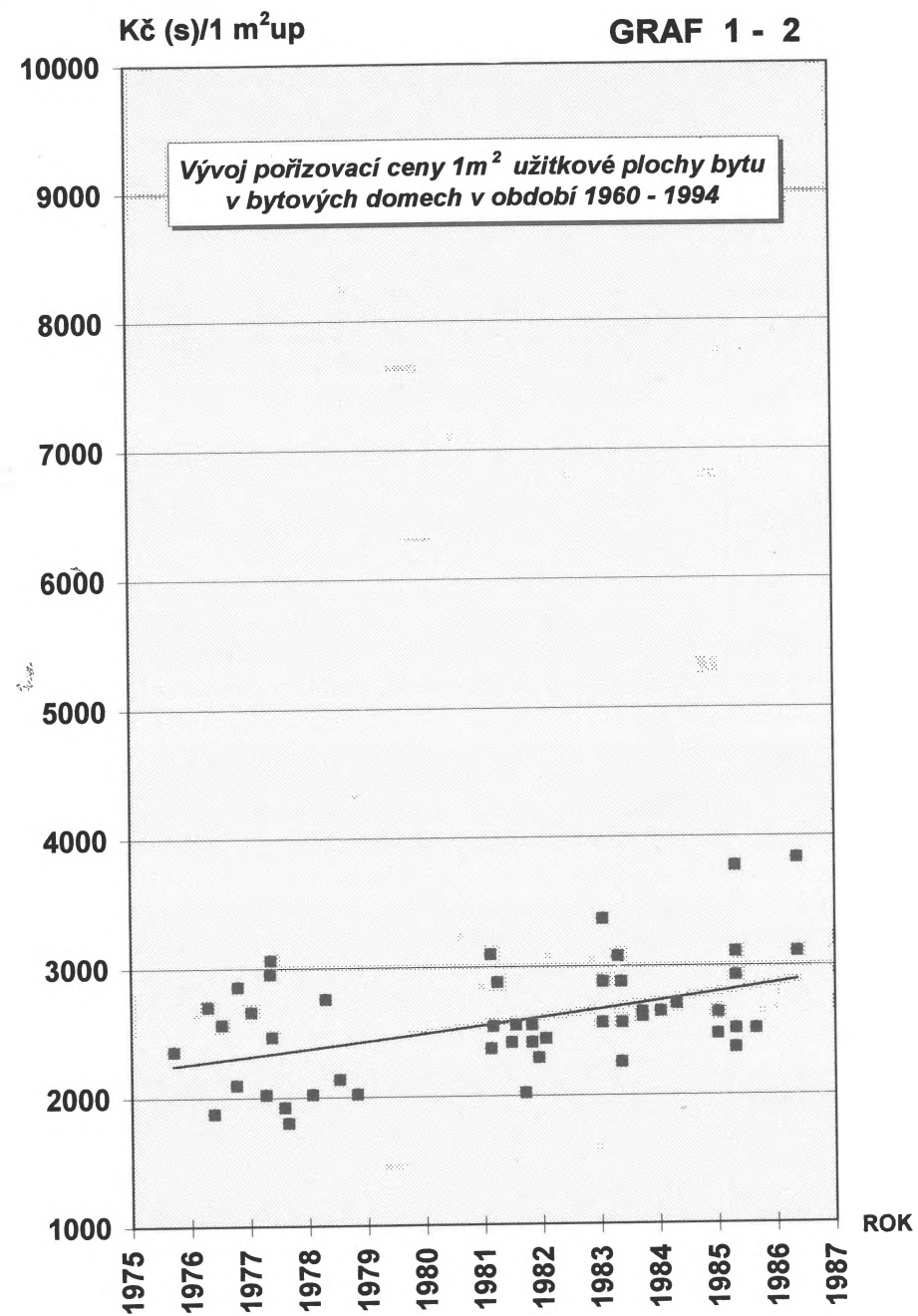
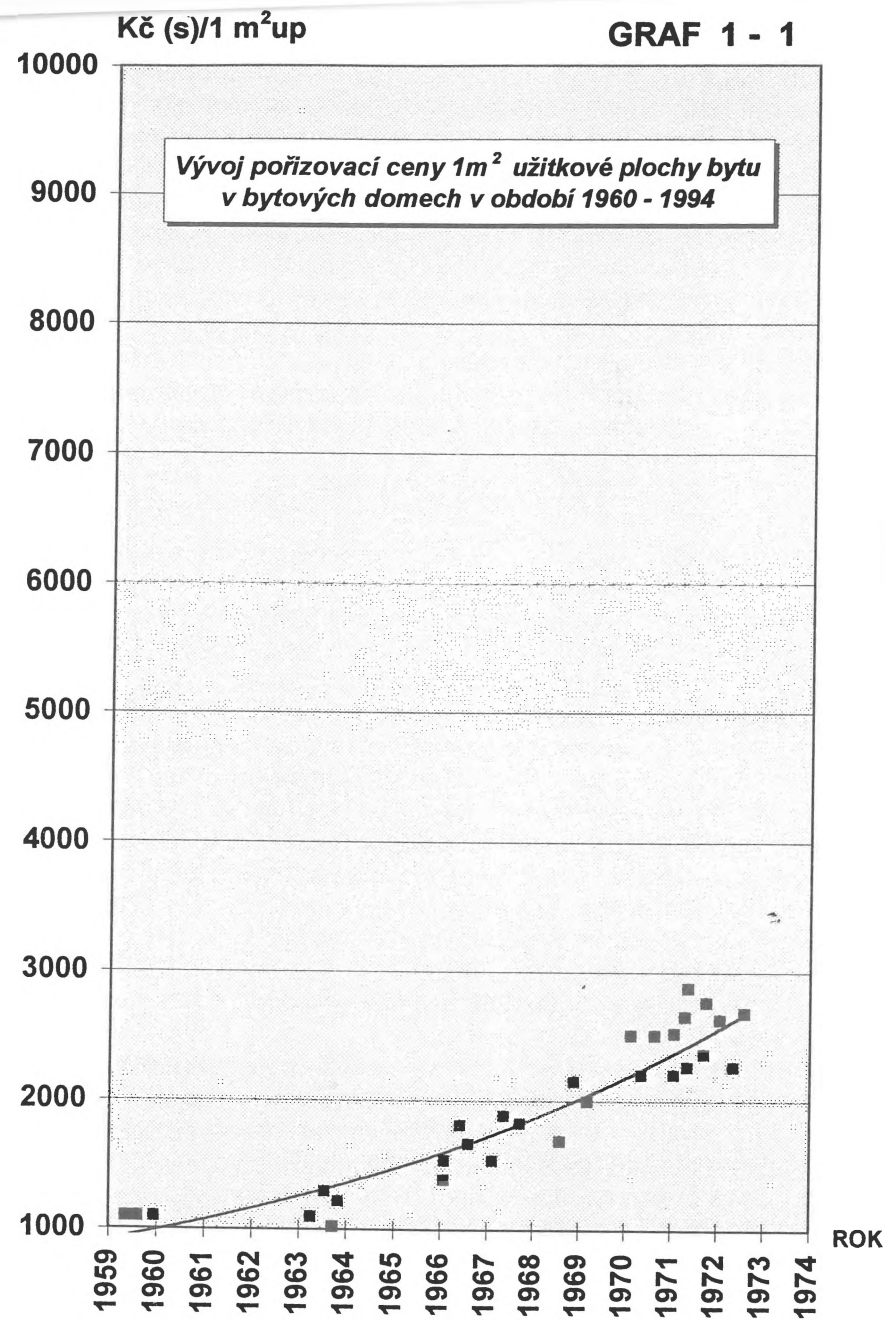
Nájemné představuje v tržní ekonomice poměrně fixní procento z tržní ceny pronajímané nemovitosti (6–9 % ročně). Tato tržní cena je pak v přímé relaci k ceně nové výstavby. V našich podmínkách nerozvinutého trhu s byty tomu odpovídají tzv. reprodukční ceny. Je tedy jasné, že pro určení rovnovážného nájemného je klíčovou otázkou cena stavebních prací, pozemků a nezbytné infrastruktury.

Ceny pozemků jsou specifickým problémem, na který se v našich podmínkách často zapomíná. Rozpětí cen pozemků se u nás v současné době pohybuje ve velmi širokém rozpětí od cca 100 Kč/m² na venkově až po 250 000 Kč/m² na náměstí Republiky v Praze. Cenu infrastruktury lze odhadnout v rozpětí 20 až 40 % ceny domu a tuto cenu je pak pochopitelně nutno přičíst k vlastní ceně domu.

Cena 1 m² bytové plochy se v tomto století u nás měnila asi takto:

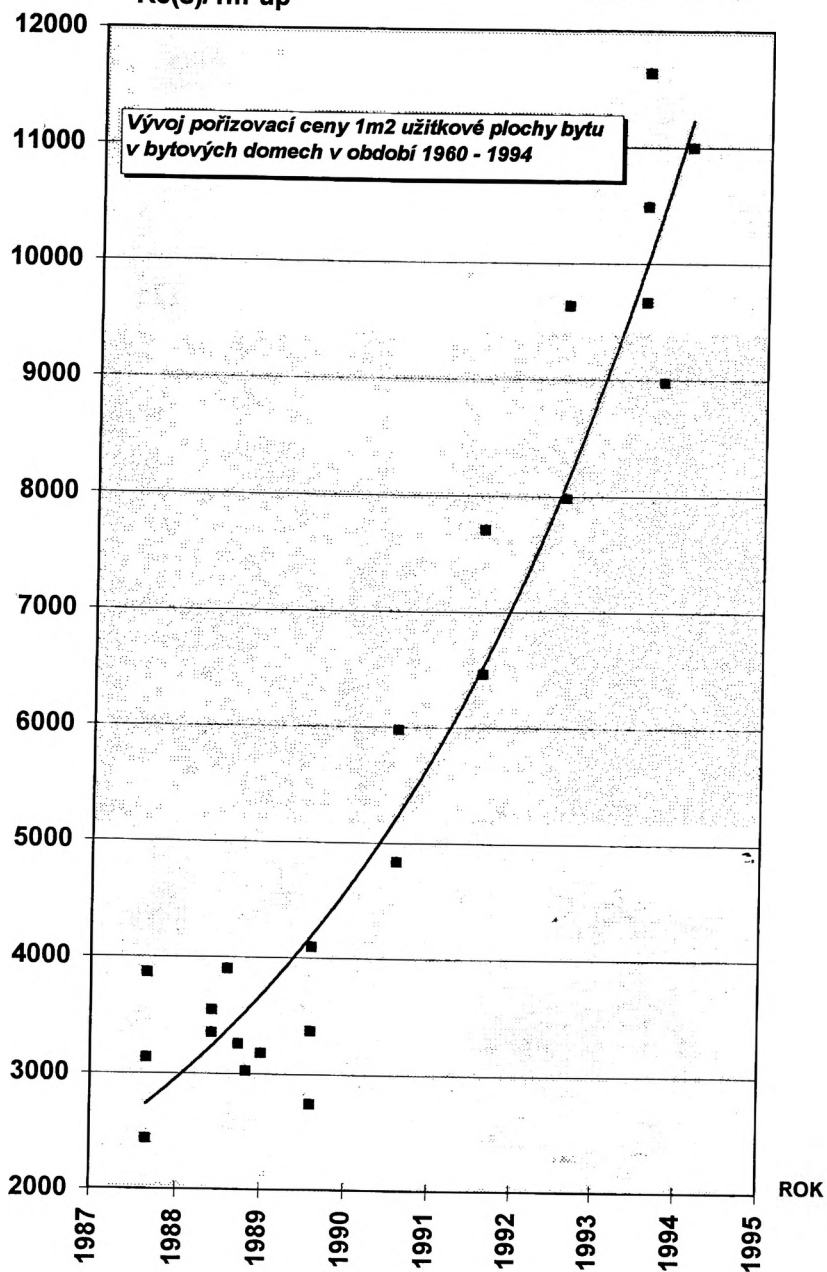
před 1. světovou válkou do r. 1914	cca 100 K
za první republiky – 1920–1938	cca 1 000 Kč
v současné době 1995	cca 11 500 Kč
u luxusnějších bytů	nad 15 000 Kč

Po měnové reformě v roce 1953 se vrátila cena 1 m² bytové plochy přibližně na předválečnou úroveň (1000 Kčs/m²) a zůstala na této úrovni až do začátku 60. let. Její další vývoj je možno nejlépe dokumentovat na rozsáhlé databázi stavebně technického ústavu, tak jak byla zveřejněna ve studii z prosince roku 1994 ing. Vajsarem pod názvem „Náklady a ceny v oblasti bytového fondu a nájemního bydlení“. Názorný přehled vývoje cen je patrný z grafu 1, který následuje. Podrobný komentář a vysvětlivky k němu jsou na straně 48–61 citované práce.



Kč(s)/1m²up

GRAF 1 - 3



Z grafu 1 vyplývá, že inflace cen stavebních prací za léta 1960 až 1994 dosáhla více než 1000 %, zatímco růst čistého nájemného byl dle údajů MH ČR za totéž období pouze 272 %, tj. reálná hodnota nájemného klesla 4krát.

Pro stanovení konkrétní výše nájemného je u stávající zástavby třeba určit nynější reprodukční cenu průměrného bytu. Například ing. Johannovský ve své práci z února 1994 „Výpočet výše ekonomického nájemného v závislosti k nutným reprodukčním nákladům v bytových domech“ zpracované pro MH ČR uvádí v cenové hladině r. 1993, že:

průměrná cena 1 m² bytu I. kategorie byla 10 380 Kč

II. kategorie byla 8 080 Kč

III. a IV. kategorie byla 6 670 Kč

tj. celkem v průměru za byt. fond byla 9 660 Kč.

2. Vývoj cen nájemného do r. 1995

V důsledku systematického úsilí vlády první republiky byla v roce 1939 dokončena deregulace nájemného a nájemné představovalo cca 7 % ceny pronajímané nemovitosti ročně. Po vypuknutí druhé světové války bylo nájemné opět zmrazeno v celém nájemním sektoru. V r. 1953 při měnové reformě zůstala hodnota nájemného na úrovni 1,5–2,5 % ceny nemovitosti, tedy asi na $\frac{1}{3}$ předválečné hodnoty. Tento vývoj se bohužel nezastavil, takže v roce 1989 pokleslo nájemné pod 1 % ceny nemovitosti a ztratilo jakýkoliv rozumný ekonomický smysl a je dnes spíše symbolickým poplatkem. Zároveň však musel stát bytovou sféru rozsáhle dotovat, aby zajistil její početní reprodukci a nejnutnější, byť nedostatečnou údržbu. Výše dotací představovala cca 4–5 % hrubého domácího produktu (HDP).

Po roce 1989 došlo k postupnému odbourávání dotací z veřejných prostředků až na úroveň cca 1,4 % HDP v r. 1995. Reálné regulované nájemné (vztahené k cenám stavebních prací) v letech 1989 až 1995 dále pokleslo asi o 20 % (navzdory dvojnásobnému zvýšení nominální ceny nájemného) a činí dnes asi 0,6–0,7 % ceny pronajímané nemovitosti.

3. Vývoj cen nájemného po r. 1995

Vláda přijala vyhlášku 30/1995 Sb., která stanoví maximální tempo růstu nájemného do r. 2000 s postupným pomalým zvyšováním nájemného vždy k 1. 7. běžného roku.

Růst nájemného dle této vyhlášky v % do r. 2000 ve stálých cenách k 1. 1. 1995 bude následující:

R O K (vždy k 1. 7.)

LOKALITA	KOEFICIENT	95	96	97	98	99	2000
Praha	19 %	119	141	168	200	240	280
průměrná obec	12 %	112	125	140	157	176	197
malá obec	6 %	106	112	119	126	134	141

Ve skutečnosti však může být tempo deregulace i značně nižší, neboť ve vyhlášce je více mechanismů, jak tempo deregulace snížit než jak ho zvýšit. Pokud bude index cen stavebních prací růst rychleji, než index spotřebitelských cen, kterým je ve vyhlášce zohledňována inflace (jak tomu zatím je), bude růst reálného nájemného ještě pomalejší.

Po zveřejnění této vyhlášky došlo v Praze ke zvýšení cen bytů i odstupného za nájemní smlouvu na černém trhu cca o 20 %. Trh tedy hodnotí význam vyhlášky spíše jako signál, že regulace nájemného na velmi nízké úrovni bude ještě dlouho pokračovat.

V celorepublikovém průměru pak nájemné v r. 2000 bude činit asi 1,5 % ceny nemovitosti a bude stále ještě hluboko i pod úrovní věcně usměrňovaného nájemného ve výši 4–4,5 % z ceny bytu.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že na rozdíl od ostatních regulovaných cen je nájemné regulováno na úrovni 20 až 25 % prostých reprodukčních nákladů bytového fondu, což vede k ekonomickému vyvlastňování nájemních domů, ať již obecních nebo soukromých.

Odkazy na to, že nájemné je, či spíše bylo regulováno i v jiných zemích, přehlíží kvantitativní fakt, že v těchto zemích se uplatňovala regulace v podstatě trojího druhu:

a) regulované ceny omezují pouze zisk z pronájmu na úroveň v místě obvyklou, to však nebrání růstu nájemného jak vzhledem k inflaci, tak i jeho pomalému (např. 5 %) reálnému růstu ročně. Regulace se pohybuje v intervalu 60–100 % průměrného tržního nájemného.

b) regulované ceny jsou minimálně na úrovni prosté reprodukce, čemuž by u nás odpovídalo věcně usměrňované nájemné na úrovni pětinásobku současného regulovaného nájemného (nulový zisk – vhodné řešení pro neziskové organizace, případně obce).

c) pokud jsou ceny regulovány pod úroveň prosté reprodukce, jsou subvencovány z veřejných prostředků, čemuž u nás částečně odpovídal stav před r. 1989, kdy na 1 Kčs nájemného připadaly minimálně 2 Kčs dotací. Bytový fond přesto nezadržitelně chátral.

F. Přehled stávající účasti státu v oblasti bydlení

1. Úhrada majetkové újmy České spořitelně (ČS) a Investiční a Poštovní bance (IPB). Těmto bankám je dotován rozdíl mezi diskontní úrokovou sazbou a sazbami, za které musely poskytovat úvěry (ČS na individuální bytovou výstavbu za 2,7 % a IPB na družstevní bytovou výstavbu za 1 %). Podle dosavadní struktury úvěrů je poslední splátka v roce 2034.

2. Dofinancování – dotacemi – rozestavěné komplexní bytové výstavby (KBV). Toto opatření bude pokračovat do r. 1996 včetně. Věcně jde prakticky jen o základní síť včetně čistíren odpadních vod (ČOV) a budovy škol.

3. Financování výstavby penzionů pro důchodce, invalidní občany, domy pro matky s dětmi, azylové domy, noclehárny pro potulné obyvatelstvo atd., tedy naléhavých sociálních potřeb by mělo zůstat podle našeho názoru v podstatě jedinou podporou státu nové výstavbě bytů.

4. Dotace na výstavbu obecních bytů – nedoporučujeme zahajovat novou výstavbu, ale spíš použít prostředky na dotace havarijních oprav, přeměny napětí, a pod.

5. Půjčky obcím na modernizaci a údržbu bytového fondu. Zdrojem půjček je návratná finanční výpomoc poskytnutá ze státního rozpočtu (SR) do rozpočtu obcí. Obce tak mohou poskytovat přísně účelové nízkouročené zdroje, které vzhledem k termínu vracení do SR mohou několikanásobně použít.

6. Příspěvek na zahájení individuální bytové výstavby – postup podle vyhl. č. 136/85 Sb. je v současné době málo stimulující (50 tis.) – navrhuje zrušit.

7. Příspěvek na stavební spoření a osvobození úroků ze stavebního spoření od daně z příjmů fyzických osob – dáno zákonem.

8. Příspěvek na nájemné – novelizován s platností od 1. 7. 1995. **Navrhujeme zcela změnit filosofii tohoto příspěvku a přeměnit jej na hlavní nástroj podpory bydlení a bytové výstavby. Tento příspěvek na bydlení musí být proto ve státním rozpočtu zajištěn dostatečnými prostředky řádu miliard Kč ročně, aby i sociálně slabí příjemci mohli v budoucnosti platit věcně usměrňované i tržní nájemné. Zároveň je třeba zajistit adresnost tohoto příspěvku, zohlednění přiměřenosti bytu i majetkové situace žadatele a postupně i další kritéria.**

9. Osvobození od daně z nemovitosti u restituovaných domů nebo novostaveb obytných domů. Navrhujeme rozšířit na všechny pronajímatele bytů za regulované nájemné.

10. Dotace k cenám tepla, které někdy omylem nebývají zahrnuty mezi příspěvky na bydlení, ve výši 5 mld. Kč ročně. Navrhujeme zrušit tuto plošnou dotaci a prostředky převést do adresného příspěvku na bydlení. Tím se ušetří cca 2–3 mld. Kč ročně a umožní se výrazně vyšší tempo deregulace nájemného.

Číselné údaje o jednotlivých formách podpory udává tabulka 4.

TABULKA 4

	1993	1994	1995
Dofinancování KBV, DBV, IBV a vad panelové výstavby	1,50	1,30	0,52*
Příspěvek na zahajovanou IBV	0,50	0,70	0,40
Obecní byty	–	0,40	0,35
Půjčka obcím na modernizaci bytů	–	0,50	0,30
Stavební spoření	–	0,50	0,60
Příspěvek na hrubé nájemné	–	0,10	0,20
Domy-penziony s byty pro důchodce	1,00	1,50	1,70
Rezerva k podpoře bytové výstavby	–	–	1,30
Úhrada majetkové újmy	2,90	2,10	2,10
Dotace k cenám tepla cca	5,00	5,47	5,00
Celkem	10,90	12,57	12,47

* Pro rok 1995 není uvažováno s financováním vad panelové výstavby.

III. NÁVRH NOVÝCH OPATŘENÍ

Důraz je třeba klást na údržbu a modernizaci stávajícího bytového fondu. Teprve následně po zlepšení příjmové situace obyvatelstva bude možno zvyšovat objem nové bytové výstavby.

A. Stávající a rozestavěný bytový fond

V tomto okruhu je nezbytné, vzhledem k regulovanému nájemnému, umožnit všem majitelům objektů větší vytváření zdrojů především pro postupné odstraňování zanedbané údržby a modernizaci fyzicky i morálně velmi zastaralých objektů s byty.

1. DAŇOVÁ OPATŘENÍ

Vlastníci nájemního bytového fondu jsou silně podkapitalizováni a nemají prakticky přístup k dlouhodobým finančním zdrojům. Stávající daňové zákony však působí tak, že investice do rekonstrukcí a modernizací bytového fondu se musí provádět z čistého zisku po zdanění, čímž se dále neúměrně prodražují cca o 20–30 %. Tento nedostatkový investiční kapitál se pak promítá do odpisů, což při délce odpisování 45 let a zhruba 10% inflaci v praxi způsobuje, že do nákladových položek se celkově reálně promítne jen jeho nepatrná část. Tato daňová politika v podstatě znemožňuje rekonstrukci a modernizaci bytového fondu.

Zároveň jsou udržovány odpisové základy stávajících domů na úrovni „historických cen“, které jsou často desetkrát až stokrát nižší, než jejich reprodukční ceny. Ani u nové výstavby se nepočítá s valorizací odpisových základů vzhledem k inflaci. Naopak, u převodních daní se již vychází ze současných reprodukčních cen a u daně z nemovitosti se do r. 2000 uvažuje o jejím podstatném zvýšení také na základě současných reprodukčních cen, proto navrhuje:

a) Tam, kde jsou odpisové základy obytných domů v nápadném nepochopitelném měru k jejich reálné hodnotě buď

- přecenit základ pro odpisování na úroveň hladiny současných reprodukčních cen, nebo

- dát vlastníkům možnost paušálního snížení daňového základu ve výši průměrných reálných odpisů tedy ve výši 200 Kč/m² podlahové plochy pronajímaných bytů (i v rodinných domech);

- v obou případech i pro novou výstavbu je třeba do budoucna pravidelně valorizovat odpisové základy například pokaždé, když souhrnná inflace cen stavebních prací překročí 20 %.

b) Modernizace stávajících budov přeřadit do 3. odpisové skupiny. Modernizací se přitom rozumí pouze změny stavebních dispozic (např. půdní vestavba, přístavba, nástavba). Vše ostatní považovat za opravy, které jsou z daňového hlediska nákladovou položkou.

c) Vlastníky (fyzické osoby) obytných i rodinných domů osvobodit od

daně z nemovitosti z té části domu, která je pronajímána na bydlení, za předpokladu, že bude prokázáno použití finančních prostředků získaných osvobozením na stavební opravy nebo modernizaci bytů.

d) Osvobodit od převodních daní alikvotní části obytných budov, které jsou pronajímány jako byty za regulované nájemné.

2. DEREGULACE NÁJEMNÉHO

Novela vyhlášky 176/1993 Sb. ve znění vyhl. 30/1995 Sb. nezajišťuje dostatečné tempo deregulace nájemného tak, aby tržní mechanismy účinně ovlivnily efektivnost využití bytového fondu, zastavily jeho úbytek a vytvořily předpoklady pro podnikání v oblasti bydlení.

V současné době činí nájemné v průměru pouze 20–25 % nákladů na správu, údržbu a amortizaci bytového fondu. V první etapě, zhruba do r. 2000, by se měla odstranit tato ztrátovost, a to kombinací rychlejšího plošného růstu cen reálného nájemného podle obdobného vzorce, jak jej stanoví vyhláška 30/1995 Sb.

Tento růst by pak měl být doplněn některými dalšími selektivními opatřeními.

Zde je třeba podotknout, že regulace je dělána systémem maximální, nikoliv předepsané ceny a je na pronajímатели, využije-li tohoto prostoru nebo ne. Jak bude růst nájemné, je pravděpodobné, že stále větší okruh pronajímatelů se bude muset spokojovat s cenami nižšími než maximálními.

a) Vyrovnání poklesu reálného nájemného v letech 89–94

Vzhledem k růstu ekonomiky a reálných mezd a poklesu reálného nájemného po roce 1989 asi o 20 % vyrovnat k 1. 1. 1996 tento pokles využitím rozhodovacího koeficientu vlády v novele vyhl. 176/93 Sb. k jednorázovému zvýšení nájemného u všech bytů. Zároveň doporučujeme tento koeficient zvyšovat podle indexu růstu reálných mezd tak, aby nedocházelo k poklesu podílu nájemného i výdajů na bydlení na čistých příjmech obyvatelstva, jak se stalo např. v r. 1994.

b) Kvalita bytu

Doplnit do vyhl. 176/1993 nový paragraf, který by zohledňoval vyšší kvalitu bytu zvýšením nájemného takto:

- v rodinných domech o 100 %,
- u bytů 5+1 a větších a u bytů s celkovou podlahovou plochou větší než 110 m² o 100 %,

- u bytů 4+1 a bytů s celkovou podlahovou plochou větší než 90 m² o 50 %,
- u bytů v cihlových domech o 30 %,
- u bytů se dvěma sociálními zařízeními o 20 %. Při souběhu dvou a více kritérií podle tohoto paragrafu by bylo možno užít pouze jeden zvyšovací koeficient.

c) Polohová renta

V závislosti na poloze domu nebo bytu může obec zvýšit v katastru obce strop nájemného až o 50 %, minimálně však o 30 % u min. 10 % bytů a min. o 15 % u min. 20 % bytů. Pokud tak neučiní, platí zvýšení o 30 % pro všechny soukromé majitele v katastru obce.

d) Změnit § 5a odst. 6 vyhl. 176/1993 Sb. ve znění vyhl. 30/1995 Sb. tak, že obec má právo koeficient K_v snížit pouze pro domy v majetku obce.

e) Započítání skutečných nákladů

Do nákladů za služby zahrnout náklady na pojištění domů, daň z nemovitosti a náklady na správu domu.

f) Náklady na rekonstrukce bytu

Stanovit, že oprávněně vynaložené náklady na rekonstrukci domu nebo rekonstrukci bytu, pokud s ní nájemník souhlasí, bude nájemník splácet formou příplatku k nájemnému (v Německu se splácí zhruba 10 % z takto vynaložené částky ročně).

g) Přejedání nájmu

Pokud se nejedná o manžela/ku nebo osiřelé děti do 25 let, může se při podpisu nové nájemní smlouvy nájemné zvýšit až o 100 %.

h) Podnikání v bytě – stanovit, že při podnikání v bytě se souhlasem pronajímatele bude nájemné za celý byt o 100 % vyšší, pokud se strany nedohodnou jinak.

V případě, že nájemník podniká v bytě bez souhlasu vlastníka, nájemné se platí za celý byt o 200 % vyšší.

i) Vzájemná dohoda – dohodnou-li se dobrovolně obě strany na jiné výši nájemného (např. v souvislosti s rekonstrukcí či vybavením bytu) je toto nájemné oboustranně závazné.

j) Započítání celé plochy bytu – nájemné se v plné výši počítá z celkové plochy bytu pod uzamčením, nebo ve výhradním používání s výjimkou balkónu, terasy a sklepa, kde je nájemné poloviční.

Alternativou takovéto novelizace vyhl. 176/93 Sb. může být rychlejší „plošná“ deregulace s výstavbou masivnější sociální sítě s většími nároky na státní rozpočet.

U obou alternativ platí, že cílovým stavem je ve světě obvyklá výše nájemného, dosahující v průměru 6 až 9 % ceny pronajímané nemovitosti v porovnání s nynější úrovní pod 1 %. Ztrátovost bytových domů by měla být odstraněna zavedením věcně usměrňovaného nájemného nejpozději do roku 2000 a regulace nájemného by měla být zrušena nejpozději do r. 2005.

3. NOVELA OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Občanským zákoníkem je třeba podpořit rozvoj tržních vztahů i v oblasti bydlení tak, aby výstavbu obytných domů nebylo již třeba subvencovat z veřejných rozpočtů. Zároveň by se měl stát občanský zákoník účinnou brzdou stále více se rozmáhajících spekulací s byty.

a) U nájmu na dobu neurčitou zavést možnost výpovědi bez udání důvodu s velmi dlouhou výpovědní lhůtou (např. 5–10 let). U důchodců pak možnost změny nájmu na dobu určitou na dožití za podmínky přiměřenosti bytu. V tomto případě by však nebylo možno uplatňovat přechod nájmu.

b) Smluvní volnost, která by znamenala, že ujednání obsažená v nové nájemní smlouvě mají zásadní přednost před občanským zákoníkem.

c) Omezit přechody nájmu tak, aby se vztahovaly u osob blízkých pouze na ty, které prokáží, že žily ve společné domácnosti s nájemcem minimálně 2 roky.

d) Chránit oprávněné ekonomické zájmy pronajímatele tak, že nájemné nesmí být regulováno na nižší úroveň, než věcně usměrňované nájemné vztahené k současným reprodukčním cenám.

e) Upravit podnikání v bytech.

f) V návaznosti na tvorbu tržního prostředí v oblasti bydlení postupně omezovat a v konečném řešení zrušit pojem náhradního bytu.

4. NOVELA OBČANSKÉHO SOUDNÍHO ŘÁDU A INSTITUTU EXEKUCE

Přepracovat OSŘ tak, aby soudní spory v oblasti bydlení probíhaly řádově měsíce, a ne roky. Obdobně zprůchodnit institut exekuce tak, aby vyklizení bytu, kde skončila nájemní smlouva, trvalo řádově týdny.

B. Nová výstavba bytů

Při existenci regulace nájemného nemůže sebesmasivnější bytová výstavba vytvořit převahu nabídky nad poptávkou po bytech. Přitom nová výstavba je často uváděna jako nezbytná podmínka deregulace nájemného. Jedná se o zásadní omyl. Cena nové výstavby jednoho bytu (3+1) se nyní pohybuje okolo 1 mil Kč. Tržní, ale i věcně usměrňované nájemné bude u takového bytu mnohonásobně vyšší, než stávající regulované nájemné.

Státní podpora takové výstavby nepřinese nic jiného než růst výdajů veřejných rozpočtů a zatížení daňových poplatníků.

Ze světových zkušeností je známo, že:

- státem nebo obcí podporovaná bytová výstavba je dražší než soukromá a vede k plýtvání veřejnými prostředky. Např. v USA se prokázalo, že podpora výstavby nových sociálních domů je dvakrát dražší než přímá podpora chudých formou příspěvku na bydlení,

- státem podporovaná bytová výstavba je doprovázena korupcí a nízkou kvalitou staveb,

- nelze vytvořit a udržet rozumná kritéria přidělování a odnímání levných sociálních bytů,

- v podmínkách regulace nájemného není jasné, kde stavět, neboť trh je natolik zdeformován, že neodráží skutečné potřeby,

- podpora nové výstavby vede nepřímo k zanedbávání údržby stávajících domů a nezvyšuje tak celkový počet bytů na trhu úměrně vynaloženým nákladům,

- nejefektivnější podporu nové bytové výstavby je možno zajistit adresným příspěvkem na přiměřené bydlení chudých a znovuvytvořením fungujícího bytového trhu.

Přesto se domníváme, že jistá omezená podpora z veřejných rozpočtů by měla být směřována na výstavbu domovů pro důchodce, azylových domů, domů s pečovatelskou službou, bezbariérových bytů a holobytů.

Velmi omezena by měla být výstavba „sociálních“ bytů pro všechny výše zmíněné problémy. Zásadně by se mělo jednat pouze o byty do max. 2+1 a nájemné by nemělo být nižší než věcně usměrňované.

Kromě toho, že neexistují podle našeho názoru žádné zvláštní důvody pro státní podporu bytové výstavby, stojí za zvážení ještě jedna skutečnost. V současné etapě transformace by masivní podpora nové bytové výstavby vedla pouze k umělému zvyšování spotřeby na úkor modernizace průmyslu, služeb a infrastruktury. Byla by svým způsobem pokračováním žití na úkor budoucnosti. Potenciálně ušetřené prostředky je možno

efektivněji využít na podporu další liberalizace hospodářství a snižování daní.

Při formulaci těchto závěrů jsme vycházeli z materiálů MH ČR, Rent Control - Fraser Institute 1981 a Maris Mikelsons: Housing Allowances Assessing the Potential for Slovakia listopad 1993 a dalších zdrojů.

Poznámky

Poznámky

Poznámky

10

11

12

13

14

ISBN 80-85341-46-8