

METODIKA IDENTIFIKACE TRŽNÍHO SELHÁNÍ V OBLASTI BYDLENÍ

Oddělení Socioekonomie bydlení, Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.

Martina Mikeszová, Martin Lux, Petr Sunega, Irena Boumová

České vysoké učení technické v Praze, Fakulta architektury

David Tichý, Michal Kohout



Tato metodika je výsledkem řešení výzkumného projektu č. TD03000050 s názvem „Tržní selhání v kontextu sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu“ programu OMEGA Technologické agentury ČR.

Praha, 2017

Oponentní posudky zpracovali:

Ing. Petr Víšek, Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, Katedra sociální práce

Doc. Mgr. Dan Ryšavý, Ph.D., Filozofická fakulta Univerzity Palackého, Katedra sociologie, andragogiky a kulturní antropologie

Autoři:

Mgr. Martina Mikeszová, Ph.D., Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.

Mgr. Ing. Martin Lux, Ph.D., Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.

Ing. Petr Sunega, Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.

Ing. arch. Irena Boumová, Ph.D., Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.

doc. Ing. arch. David Tichý, Ph.D., Fakulta architektury ČVUT

prof. Ing. arch. Michal Kohout, Fakulta architektury ČVUT

Předkladatel:

Sociologický ústav AV ČR, v. v. i., Oddělení Socioekonomie bydlení
Jilská 1, 110 00 Praha 1

Kontakt: Martina Mikeszová

e-mail: martina.mikeszova@soc.cas.cz

tel.: 210 310 225

Dedikace

Tato metodika je výsledkem řešení výzkumného projektu č. TD03000050 s názvem „Tržní selhání v kontextu sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu“ programu OMEGA Technologické agentury ČR.

V Praze, 15. 11. 2017

OBSAH

Cíl metodiky	3
DÍLČÍ CÍLE METODIKY.....	3
Vlastní metodika	5
ÚVOD	5
PŘÍKLADY TRŽNÍCH SELHÁNÍ NA TRHU BYDLENÍ.....	9
<i>Nedokonalá konkurence.....</i>	<i>9</i>
<i>Informační bariéry.....</i>	<i>10</i>
<i>Omezená likvidita.....</i>	<i>10</i>
<i>Externality.....</i>	<i>10</i>
<i>Veřejný statek.....</i>	<i>11</i>
<i>Pružnost reakce nabídky.....</i>	<i>11</i>
RÁMCOVÁ IDENTIFIKACE RIZIKA TRŽNÍHO SELHÁNÍ V OBLASTI BYDLENÍ V JEDNOTLIVÝCH OBCÍCH ČR	15
<i>Zdroje dat a ukazatele jednotlivých rizik</i>	<i>16</i>
<i>Kvantifikace rizika tržního selhání na trhu bydlení a souhrnný indikátor rizika tržního selhání v oblasti bydlení v jednotlivých obcích ČR.....</i>	<i>18</i>
<i>PŘÍKLAD VYUŽITÍ METODIKY – RÁMCOVÁ IDENTIFIKACE RIZIKA TRŽNÍHO SELHÁNÍ V OBLASTI BYDLENÍ V ROCE 2015</i>	<i>20</i>
METODIKA OVĚŘENÍ TRŽNÍHO SELHÁNÍ NA ÚROVNI DOMÁCNOSTÍ	24
<i>Ověření bytové situace domácnosti</i>	<i>24</i>
<i>Vyhodnocení ověření tržního selhání na úrovni domácnosti.....</i>	<i>28</i>
<i>PŘÍKLAD VYUŽITÍ METODIKY – IDENTIFIKACE TRŽNÍHO SELHÁNÍ NA VZORKU 100 DOMÁCNOSTÍ V 10 OBCÍCH ČR</i>	<i>32</i>
DOPORUČENÝ POSTUP POMOCI DOMÁCNOSTEM POSTIŽENÝM TRŽNÍM SELHÁNÍM V OBLASTI BYDLENÍ.....	33
Popis uplatnění certifikované metodiky.....	36
Přehled použité literatury a zdrojů dat	37
ZDROJE DAT	37
Publikace předcházející metodice	38

PŘÍLOHY:

Příloha 1: Manuál pro rámcovou identifikaci rizika tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni obcí

Příloha 2: Dotazník pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)

Příloha 3: Návod pro vyhodnocení „Dotazníku pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“

Příloha 4: Zpráva z pilotního výzkumu testujícího „dotazník pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“

Cíl metodiky

Cílem metodiky je **identifikovat selhání trhu bydlení, a to jak na úrovni obcí ČR, tak na úrovni jednotlivých domácností**, které má posloužit pro prokázání potřeby veřejné podpory v oblasti sociálního bydlení. **Metodika má sloužit obcím, ale také státním orgánům pro efektivní rozdělování dotací v oblasti sociálního bydlení, které bude zároveň v souladu s platnými evropskými regulacemi o provozování sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, tj. v prokazatelném případě tržního selhání.** Metodika si klade za cíl zajistit efektivní veřejnou intervenci v oblasti sociálního bydlení, která optimalizuje veřejné výdaje a nevede k ohrožení konkurence na trhu bydlení či jiným tržním distorzím.

Metodika se zaměřuje na identifikaci vážného tržního selhání u domácností, které nutně a bezodkladně potřebují řešit svou bytovou situaci, a to za maximální podpory státu. **Metodika tedy cílí na situace, kdy řešení bytové nouze jednotlivých domácností z důvodu tržního selhání nelze ponechat nejen na trhu, ale z různých důvodů ani na obecní či krajské samosprávě; řešení jejich bytové nouze vyžaduje významnou intervenci státu a s velkou pravděpodobností i legislativní podobu zákona.** Metodika přitom nevylučuje existenci parciálních programů pomoci státu, obcí či neziskového sektoru zaměřených na zvýšení kvality bydlení jiných skupin domácností, u nichž jsou projevy tržního selhání méně závažné a řešení jejich bytové situace nevyžaduje významnou intervenci státu ani legislativní podobu.

DÍLČÍ CÍLE METODIKY

Metodika se skládá ze tří hlavních částí, kterým odpovídají i jednotlivé dílčí cíle:

1. *rámcová identifikace rizika tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni obcí;*
2. *metodika identifikace tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni jednotlivých domácností;*
3. *postup pomoci domácnostem postižených tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi).*

Cílem *rámcové identifikace rizika tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni obcí* je **orientačně zmapovat rozsah tržního selhání v oblasti bydlení ve všech obcích ČR** za použití veřejně dostupných datových zdrojů. Tato rámcová identifikace pak umožňuje zjistit, s jakou mírou rizika tržního selhání se jednotlivé obce v České republice potýkají, a porovnat **míru potřeby veřejné intervence v oblasti sociálního bydlení** mezi obcemi.

Druhou část metodiky tvoří návodný postup sloužící obcím pro *identifikaci tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni jednotlivých domácností a jeho vyhodnocení*. **Toto šetření zejména zkoumá, zdali si domácnost může či nemůže obstarat své velikosti přiměřené, finančně dostupné, kvalitativně standardní a prostorově nevyložené bydlení za tržních podmínek.** Cílem této části metodiky je zkoumání **konkrétních důsledků tržního selhání v oblasti bydlení v dané obci**, tj. šetření konkrétních domácností, které požádaly o pomoc a daly souhlas k ověření své bytové situace

Poslední část metodiky se zaměřuje na doporučený *postup při poskytnutí pomoci domácnostem postižených tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi)*, které by mohly mít nárok na poskytnutí sociálního bydlení. Z důvodu dodatečného ověření, že se v každém jednotlivém případě jedná o prokazatelné tržní selhání, dává metodikou doporučený postup domácnosti v bytové nouzi možnost volby mezi pomocí prostřednictvím zprostředkování bydlení v sektoru tržního (soukromého) nájemního bydlení a pomocí formou zařazení domácnosti na čekací listinu (pořadník) určenou pro poskytování sociálních bytů. Cílem tohoto postupu je nejen **ponechat domácnosti možnost svobodného rozhodování o svém budoucím bydlení na základě vlastních preferencí**, ale také **nevytvářet nekalou konkurenci pro tržní řešení bytové nouze** v případě domácností, kterým může trh poskytovat vhodné a rychlé řešení jejich bytové nouze.

Tato metodika na několika místech zdůrazňuje potřebu využití nástrojů sociální politiky (sociálních služeb a dávek), ale i když v některých ilustrativních příkladech k nim poukazuje, jejich konkrétní

nastavení v kontextu poskytování sociálního bydlení již leží mimo její rámec. **Metodika se výhradně věnuje identifikaci tržního selhání na trhu bydlení, které opravňuje dle požadavků Evropské komise k podpoře sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, tedy pouze nástrojům v oblasti bytové politiky.** Metodika byla vytvořena ve spolupráci Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., a Fakulty architektury ČVUT.

Vlastní metodika

ÚVOD

Tržní selhání v oblasti bydlení opravňuje dle požadavků Evropské komise k provozování sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu, neboť trh z nějakého důvodu nemůže tyto činnosti zabezpečovat sám a občanům by tyto potřebné služby zvláštního významu bez veřejného zásahu nebyly poskytovány. Identifikace tržního selhání v oblasti bydlení, které je podmínkou pro poskytnutí veřejné podpory sociálního bydlení v ČR jako služby obecného hospodářského zájmu, je právě předmětem této metodiky. Příčin selhání trhu bydlení (viz níže) může být celá řada a důsledkem selhání trhu je skutečnost, že mnohé domácnosti si z nějakého důvodu **nemohou zajistit velikostně přiměřené, finančně dostupné, kvalitativně standardní a prostorově nevyložené bydlení za tržních podmínek.**

Předpisy EU pro oblast veřejné podpory s veřejným financováním sociálního bydlení jako služby obecného hospodářského zájmu (SGEI) výslovně počítají, ovšem poskytování sociálního bydlení je spojeno se **znevýhodněnými občany nebo příslušníky sociálně méně zvyhodněných skupin, kteří nejsou schopni z důvodu omezené solventnosti získat bydlení za tržních podmínek.** Klíčové je tedy správné vymezení cílové skupiny. Jak ukazují zkušenosti z jiných členských států EU, příliš široké vymezení cílové skupiny oprávněných občanů se stalo předmětem zpochybnění zacílení systému sociálního bydlení ze strany Evropské komise (např. v Nizozemí nebo ve Švédsku, viz podrobnosti v Braga, Palvarini 2013).

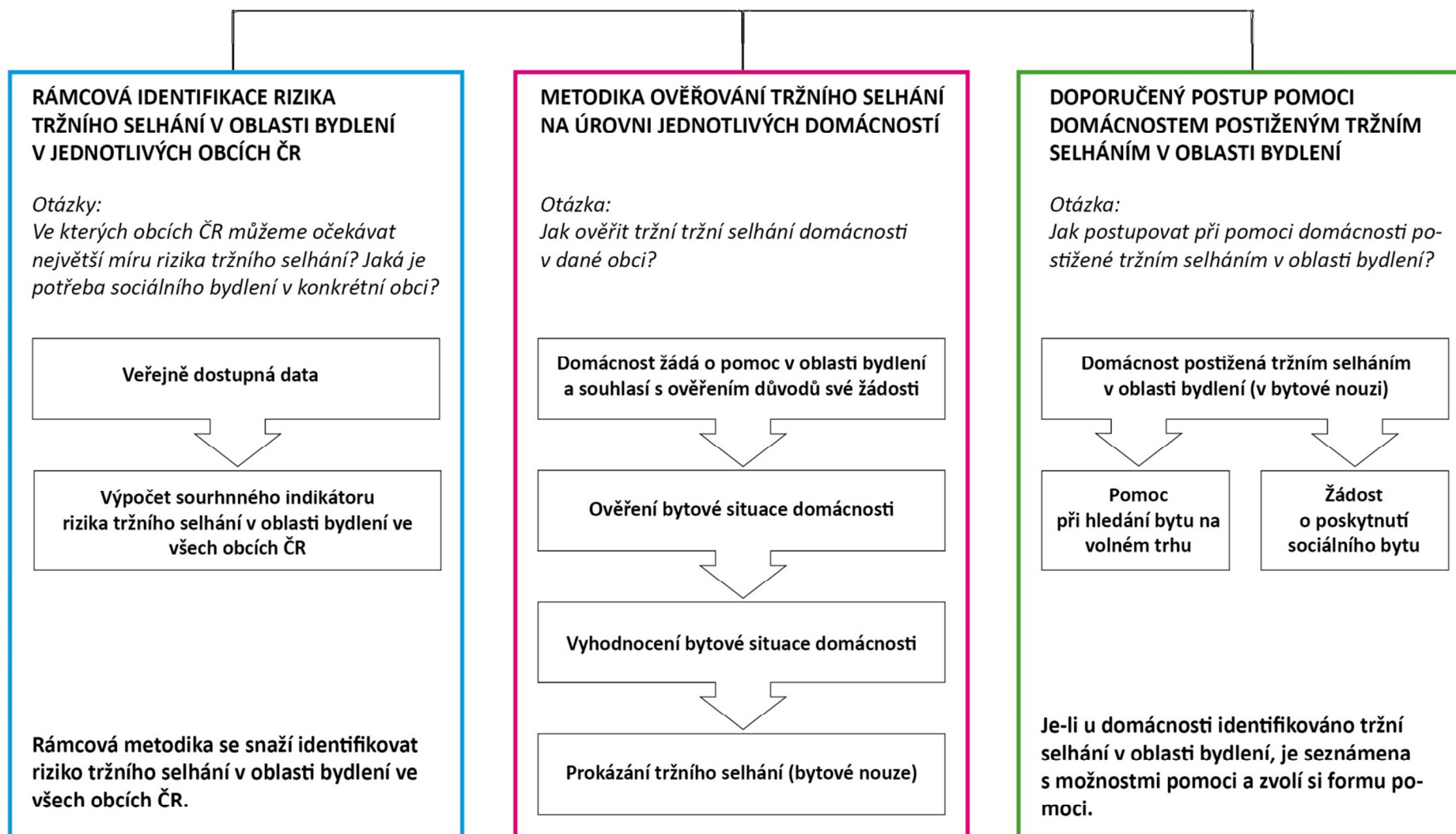
Z předpisů EU a postupů Evropské komise¹ jednoznačně vyplývá, že sociální bydlení jako SGEI **je třeba vymezit tak, aby se týkalo pouze znevýhodněných skupin obyvatel.** Pokud by pokrývalo příliš širokou skupinu obyvatelstva, pak by tato veřejná podpora vytvářela nekalou konkurenci soukromým pronajímatelům a soukromým poskytovatelům ubytovacích služeb. V takovém případě by mohlo být ze strany Evropské komise konstatováno narušení hospodářské soutěže v rozporu s předpisy EU pro oblast veřejné podpory, a to zejména na základě **stížnosti některého ze soukromých poskytovatelů bydlení, ubytovacích služeb či developera.** S ohledem na fakt, že v ČR tyto subjekty hojně působí, je třeba s takovou stížností dopředu počítat.

Na rozdíl od veřejného financování subjektů či entit nabízejících bydlení, které je považováno za veřejnou podporu, pravidla EU podporu fyzickým osobám nevykonávajícím ekonomickou aktivitu nepovažují za veřejnou podporu (zde spadají i sociální dávky a dávky na bydlení). Z veřejných rozpočtů lze tedy těmto osobám poskytovat sociální dávky spojené s bydlením, aniž by nastal rozpor s pravidly EU.

Cílem této metodiky je identifikovat důsledky tržního selhání v oblasti bydlení v jednotlivých obcích, a to jak rámcově jako orientační podklad pro efektivnější zacílení směřování veřejné (státní) pomoci v oblasti bydlení, tak přesněji na základě ověření s cílem identifikovat konkrétní domácnosti postižené tržním selháním v oblasti bydlení. **V této souvislosti je nutné zmínit, že samotný nízký příjem domácnosti není sám o sobě vnímán jako selhání trhu bydlení.** Cílem metodiky je v neposlední řadě také navržení postupu pomoci domácnostem postižených tržním selháním, které opět respektuje soukromý sektor a nabízí domácnostem v bytové nouzi možnost výběru ze dvou možností řešení jejich bytové situace. Názorný přehled jednotlivých částí metodiky pak znázorňuje Schéma 1.

¹ Informace vychází z dostupných materiálů věnujících se vymezení fungování sociálního bydlení jako SGEI v rámci pravidel EU (Bumbálek 2014; Braga, Palvarini 2013; MMR, ÚOHS 2013; Sdělení 2012; Evropská komise 2013) a z písemného vyjádření soudního znalce se specializací na veřejnou podporu JUDr. Michaela Kincla vyžádaného speciálně pro přípravu této metodiky.

Schéma 1: Metodika identifikace tržního selhání v oblasti bydlení



Inovativní přínos této metodiky je v několika oblastech. Rámcová metodika shrnující rizika tržního selhání v oblasti bydlení poskytuje na základě dostupných veřejných dat možnost získat v ČR první orientační přehled o potřebě veřejných intervencí v oblasti sociálního bydlení ve všech obcích v ČR. Nástroj zahrnuje také návod pro každoroční aktualizaci dat, a tak umožňuje sledovat vývoj této potřeby v čase. V České republice existují metodiky a publikace, které se snaží zmapovat potřebu sociálního bydlení (např. Šimíková, Vyhlídal 2015), ovšem pouze na úrovni ČR, a **zaměření na regionální úroveň a na situaci v jednotlivých obcích dosud zcela chyběl**. Cílem metodiky rámcové identifikace rizika tržního selhání je postižení distribuce rizika selhání trhu bydlení mezi obcemi ČR a získání podkladů pro efektivní a správně geograficky a lokálně zacílenou intervenci státu v dané oblasti.

Metodika identifikace tržního selhání na úrovni jednotlivých domácností přináší **komplexní návod pro obce, jak ověřit bytovou situaci domácnosti, která je v důsledku selhání trhu bydlení v bytové nouzi**. Metodika se skládá z dotazníku jako podkladu pro ověření situace domácnosti a z návodu na vyhodnocení dotazníku. Dotazník byl vytvořen tak, aby pomohl zjistit pověřeným pracovníkům obce základní údaje o domácnosti, která žádá o poskytnutí sociálního bytu (a současně dává souhlas s ověřením své bytové situace), a následně jim umožnil vyhodnotit její bytovou situaci. Znění otázek bylo testováno během pilotního výzkumu se 100 domácnostmi potenciálně postižených tržním selháním v oblasti bydlení v 10 vybraných obcích ČR. Srozumitelnost otázek byla rovněž konzultována s pověřenými pracovníky v těchto obcích, kteří se testování účastnili a v některých případech sami dotazník vyplňovali. **V ČR se jedná o první návrh konkrétního postupu ověřování tržního selhání na úrovni domácností, tedy identifikace domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení.**

Hlavní inovativní přínos metody přitom spočívá zejména v oblasti ověření kvality bydlení, na jejíž podobě se podíleli zástupci Fakulty architektury ČVUT, kteří zároveň vypracovali doporučené kvalitativní a prostorové charakteristiky sociálního bydlení pro účely jiné metodiky, jejímž uživatelem je Ministerstvo práce a sociálních věcí. **Spolupráce s Fakultou architektury ČVUT tak zajišťuje konzistenci a vzájemnou provázanost jednotlivých postupů v rámci obou souvisejících metodik zaměřených na oblast sociálního bydlení.** Pomocí dotazníku mohou pověřené pracovníci obce jako poučení laici (tj. pracovníci seznámení s dotazníkem a s předpisy dle pokynů dotazníku) zjistit základní parametry kvality bydlení a vyhodnotit, zda užívaný byt splňuje minimální standardy kvality bydlení či nikoliv. Využití této metodiky představuje zjednodušení pro obce, neboť aktuálně užívaný byt domácnosti, která je potenciálně postižená tržním selháním v oblasti bydlení, nemusí procházet nákladným odborným posouzením a odborné stanovisko je vyžadováno pouze v případě sporu. Podrobný návod umožňuje, aby pověřený pracovník obce (posuzovatel) vyhodnotil míru tržního selhání u dané domácnosti sám. Instrukce pro posuzovatele se zároveň snaží co nejlépe eliminovat účelové jednání domácností-žadatelů, a tak co nejlépe identifikovat oprávněnost nároku na veřejnou podporu.

Doporučený postup pomoci domácnostem postižených tržním selháním předkládá obcím dále návod, jak těmto domácnostem ponechat **co největší svobodu rozhodování při řešení jejich bytové situace a zároveň respektovat volný trh nájemního bydlení tak, aby nedošlo k neoprávněné veřejné podpoře**. Právě zachování možnosti svobodného rozhodnutí jakou zvolit formu pomoci na domácnosti, a zároveň využití poskytnutí sociálního bytu pouze v případě, kdy se jiná nabízená pomoc jeví pro domácnost jako nevhodná, představuje hlavní přínos této části metodiky. Je zřejmé, že doporučený postup pomoci musí být provázaný s poskytováním sociálních služeb a využitím nástrojů sociální politiky, které jsou však mimo rámec této metodiky. Je také očekávatelné, že i přes poskytnutou pomoc bude docházet u některých domácností ke ztrátám nově nabytého bydlení, například z důvodu neplacení nájemného nebo jiného porušení podmínek nájmu. Z důvodu zachování motivace k plnění všech povinností spojených s bydlením je proto vhodné stanovit minimální dobu, během které si domácnost nemůže opětovně žádat o sociální bydlení, pokud by předtím již porušila podmínky poskytnuté podpory. **Během této doby bude pravděpodobně pobývat v dočasných či**

azylových formách bydlení, proto tato metodika přiznává roli i dočasným formám bydlení a ubytovacím službám.

Schéma 2 názorně shrnuje hlavní kroky, podle kterých by obec měla postupovat při testování a řešení bytové nouze na základě této metodiky, bude-li žádat o poskytnutí veřejné podpory v oblasti sociálního bydlení.

Schéma 2: Přehled postupu obce při využití metodiky identifikace tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni domácností

Předpoklad:

OBEC MÁ ZÁJEM O VYUŽITÍ PROGRAMU MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR ZAMĚŘENÉHO NA INVESTIČNÍ PODPORU SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ

1. Obec seznámí veřejnost s možností pomoci v oblasti bydlení určené pro domácnosti postižené tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi) prostřednictvím informací na vývěsních tabulích obce, úředních deskách, webových stránkách obce apod.
2. Domácnosti, které se domnívají, že splňují dané podmínky a mají zájem řešit svou bytovou situaci, požádají o pomoc obec a současně dají obci souhlas s ověřením své bytové situace. Pověřený pracovník obce, seznámený s metodikou pro identifikaci tržního selhání, následně provádí u těchto domácností ověření jejich bytové situace, tedy vyplní elektronický (příp. tištěný) „Dotazník pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“ (Příloha č. 1). Ověření bytové situace se provádí přímo v bytě/ubytovně/prostoru, kde domácnost žije (příp. u lidí bez domova na obecním úřadě).

OVĚŘENÍ TRŽNÍHO SELHÁNÍ NA ÚROVNI DOMÁCNOSTÍ, viz str. 24

3. Na základě ověření bytové situace domácnosti jsou pomocí elektronické aplikace pro vyhodnocení bytové situace identifikovány domácnosti postižené tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi).

IDENTIFIKACE DOMÁCNOSTÍ POSTIŽENÝCH TRŽNÍM SELHÁNÍM, viz str. 28

4. Obec poskytuje domácnostem postiženým tržním selháním pomoc v oblasti bydlení. Pro poskytnutí pomoci využívá doporučeného postupu, který umožňuje domácnostem vybrat si tu formu pomoci, která nejlépe odpovídá jejich potřebám, a zároveň respektuje soukromý sektor nájemního bydlení, aby nedošlo k neoprávněné veřejné podpoře. Domácnosti si můžou vybrat mezi žádostí o poskytnutí sociálního bytu nebo doprovázeném zprostředkování vhodného bydlení na volném trhu.

POSTUP POMOCI DOMÁCNOSTEM POSTIŽENÝCH TRŽNÍM SELHÁNÍM, viz str. 33

5. Pokud si domácnost vybere žádost o sociální byt a zařazení na pořadník pro poskytnutí sociálního bytu a obec nedisponuje vlastními byty pro sociální účely, využije obec výsledky ověření bytové situace domácnosti (identifikace tržního selhání) jako podklad pro žádost o investiční podporu státu pro účely sociálního bydlení.

ŽÁDOST O INVESTIČNÍ PODPORU NA SOCIÁLNÍ BYDLENÍ

V následující části jsou diskutovány obecné příklady selhávání trhu bydlení a důvody, kdy je ve veřejném zájmu na trhu bydlení zasahovat, tj. východiska této metodiky. V dalších třech částech jsou postupně vysvětleny tři hlavní části metodiky: (1) rámcová identifikace rizika tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni obcí, (2) metodika identifikace tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni jednotlivých domácností (identifikace bytové nouze z důvodu tržního selhání) a (3) postup pomoci domácnostem postiženým tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi). Přílohy metodiky pak zahrnují: (1) manuál pro rámcovou identifikaci rizika tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni obcí, (2) plné znění „Dotazníku pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“, (3) návod pro vyhodnocení „Dotazníku pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“ a pro identifikaci domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi) a (4) zprávu z pilotního výzkumu testujícího „Dotazník pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“, který proběhl mezi 100 domácnostmi v 10 obcích ČR v roce 2016.

PŘÍKLADY TRŽNÍCH SELHÁNÍ NA TRHU BYDLENÍ

Efektivní fungování trhů je ideálně možné pouze v tzv. dokonale konkurenčním prostředí. Na takovém trhu nemá žádný spotřebitel či výrobce takovou pozici, aby mohl ovlivnit cenu prodávaného zboží, objem transakcí je vysoký, neexistuje žádná forma organizované či skryté spolupráce mezi výrobcí nebo spotřebiteli, trh je zcela otevřen možným potenciálním zákazníkům i producentům, je neustále v rovnováze nebo se do stavu rovnováhy blíží rychlou reakcí nabídky na změny v poptávce a zboží obchodované na trhu nemá žádná specifika, která by vytvářela informační bariéry, externality, omezení výlučnosti spotřeby či omezení likvidity prodeje. Pokud některý z uváděných předpokladů není splněn, pak hovoříme o tržním selhání, neefektivitě trhu. Mezi nejvýznamnější faktory v pozadí neefektivního trhu se uvádí nedokonalá konkurence (monopol, oligopol), informační bariéry, omezená likvidita, externality, existence veřejného statku, a mnohdy též nepružná reakce nabídky na změny v poptávce.

Nedokonalá konkurence

Monopolem je taková situace, kdy je na daném trhu, národním či lokálním, pouze jeden nabízející a poptávajícím tak nezbyvá než přijmout jím nabízenou cenu; oligopolem pak situace, kdy je nabízejících na daném trhu sice více, ale ne tolik, aby se na cenové strategii vůči poptávajícím nedomluvili. **Trh bydlení jako celek je obvykle na straně nabídky, i na straně poptávky, velmi kompetitivní, konkurenční.** Na trhu, kde se většina prodeju/pronájmů týká již dříve postavených bytů nabízených velkým množstvím prodávajících/pronajímatelů, se jen těžko vytváří monopolní či oligopolní situace. **Oligopolní nebo dokonce monopolní situace se však může vyskytnout, zejména pak lokálně, ve dvou specifických případech: (1) u nové komplexnější bytové výstavby, která je zpravidla zajišťována jen omezeným počtem developerů a stavebních firem; a (2) u prodeje pozemků pro novou bytovou výstavbu z důvodu limitní nabídky pozemků.**

Koncentrace trhu ve výrobě některých důležitých stavebních materiálů (v ČR například izolačních materiálů nebo cihel) je vysoká, nezřídka je vysoká i na evropské úrovni. Rizika při výstavbě bytových komplexů jsou z důvodu délky výstavby, jejího financování i územní a stavební regulace významná a proto často existuje jen omezený počet developerů a stavebních firem, kteří jsou schopni je podstoupit a projekt realizovat. Oligopolní situace v případě výroby některých stavebních materiálů i skrytá koordinace nabídek zejména mezi velkými stavebními firmami byla v ČR výzkumem prokázána například v období stavebního boomu v roce 2007 (Lux et al. 2008).

Pozemky nelze kopírovat či vyrábět a navíc slouží nejen pro bydlení, ale také pro jiné účely. Pokud je nabídka pozemků v nějaké lokalitě omezena přírodní překážkou nebo prostou neexistencí volných pozemků, nelze na růst poptávky v daném místě vůbec reagovat zvýšením nabídky. Vytváří se tak například specifická vazba mezi cenou pozemků a dostupností center ekonomického rozvoje: je zřejmé, že cena pozemků v blízkosti centra zaměstnanosti je vyšší než v místě od centra

vzdálenějším, jelikož vyšší náklady dojížděky do zaměstnání musí kompenzovat nižší cena stavebního pozemku. Mimo to, i v lokalitách s volnou nabídkou pozemků vhodných pro bytovou výstavbu je vlastnictví pozemků nezřídka historicky koncentrované do rukou několika málo vlastníků, kteří při jejich prodeji mohou postupovat koordinovaně, a zpravidla tak také činí. **Omezení konkurence v nabídce pozemků a obecně limitní nabídka pozemků představuje nejvýznamnější omezení trhu bydlení z pohledu hodnocení jeho kompetitivity.**

Na druhou stranu, skutečnost, že jeden pronajímatel ovládá podstatnou část trhu s nájemným bydlením v dané obci, není důkazem tržního selhání: pokud je cena dána výhradně trhem, pokud je daný lokální trh otevřený investicím zvenčí a pokud mají lidé možnost si koupit byt i do svého vlastnictví, pak nemusí docházet k žádným závažnějším distorzím z důvodu dominantního postavení jednoho pronajímatele.

Informační bariéry

Trh bydlení je typickým představitelem trhů s významnými informačními bariérami. Aktuální tržní cenu bytu, odrážející aktuální stav poptávky a nabídky na trhu, je obtížné odhadnout, a to tím více, čím více je byt či dům specifický. Bydlení je totiž heterogenním, komplexním, multi-dimenzionálním zbožím. Jak domy, tak byty určené k bydlení se navzájem liší v rozsáhlé škále nejrůznějších charakteristik (atributů), které poskytují svým spotřebitelům specifické bytové služby. Především se jedná o velikost podlahové plochy, počet a velikost pokojů, design, stáří stavby, kvalitu použitých stavebních materiálů, osvětlení, použitou izolaci, míru vlhkosti, ale v neposlední řadě i o právní formu užívání (tj. zdali jde, například, o byt vlastní nebo družstevní).

Poptávku po konkrétním bytě či domě nelze určit tak jako na finančním trhu součtem všech poptávek po akciích jedné konkrétní firmy. Na rozdíl od poptávky po akciích, poptávka po bydlení je v zásadě různě váženým součtem poptávek po dané lokalitě, po dané dostupnosti, po dané velikosti domu či bytu, po dané velikosti a orientaci zahrady a tak dále a to vše navíc ve vzájemných kombinacích. Komplexnost (složitost) bydlení jako zboží zejména znamená, že nikdo není schopen zcela spolehlivě odhadnout, jaká je, dle aktuální nabídky a poptávky, v dané chvíli tržní cena jedné konkrétní nemovitosti. Neexistuje žádná burza nemovitostí, kde by se cena takové nemovitosti pro daný časový moment mohla ustanovit, a i kdyby teoreticky taková burza vznikla, byla by odsouzena k zániku, protože nemovitosti se mohou lišit jen v jednom či několika málo atributech.

Omezená likvidita

Nalezení, zařízení bydlení a přestěhování je spojeno s nemalými náklady, které přímo nesouvisí s cenou bydlení – tzv. transakčními náklady: náklady stěhování, komise realitním agenturám, poplatky za vyřízení úvěrů a převodů nebo platba daně z převodu nemovitosti. Pokud koupě bydlení předpokládá prodej dosavadního bydlení, mohou transakční náklady dosahovat výše pěti až deseti procent ceny bytu. **Vysoké transakční náklady kupující i prodávající odrazují, cenu statků prodávají a omezují likviditu statku i obrat na trhu.**

Externality

Spotřeba bydlení je spojena se značnými pozitivními i negativními externalitami, jež podstatně narušují ideál efektivního trhu. Ekonomická teorie nazývá externalitou vnější efekt; výsledek ekonomické aktivity, který si v případě jeho užítku nemůže původce zcela přivlastnit, nebo který v případě jeho nákladu nelze od původce vymoci. Externalita je nezamýšleným nákladem nebo přínosem jiným subjektům; je dodatečným užitekem nebo nákladem, který k vlastníku statku plyne z důvodu spotřeby jiného statku jiným vlastníkem. Typickým příkladem pozitivní externality na trhu s byty je situace, kdy dojde k regeneraci části bytového fondu v určité lokalitě a z této regenerace mají podstatný užitek (finančně měřený zvýšenou cenou bytů/domů v lokalitě) nejen ti lidé, kteří své byty na své náklady regenerovali, ale také ti, kteří žijí v jejich sousedství a k žádné regeneraci nepřistoupili, ani se na žádné regeneraci sami finančně nepodíleli. Typickým příkladem negativní externality je

naopak situace, kdy sociální segregace (nebo sociálně-ekonomická degradace) určitého prostředí postihne nejen obyvatele segregované lokality, ale také obyvatele sousedství. Zakořeněnost nemovitosti v určitém prostoru je dána jednou provždy a lokalita je velmi důležitým faktorem ceny i cenového zhodnocení (budoucího růstu ceny) nemovitosti.

Z důvodu existence významných externalit na trhu bydlení moderní stát intervnuje za účelem jejich minimalizace, a to tím, že definuje stavební, hygienické, bezpečnostní, požární a další normy chránící před živelnou výstavbou a prostřednictvím územních plánů určuje využití jednotlivých lokalit. Tyto územní a stavební regulace sice omezují vznik externalit, ale na druhou stranu samotný statek-bydlení podstatně prodražují. Bydlení, které je na jedné straně nezbytným statkem, se tak na straně druhé stává v moderních společnostech statkem luxusním, který může být finančně nedostupný pro podstatnou část společnosti.

Veřejný statek

Bydlení, resp. rezidenční nemovitost, je ve svobodné společnosti založené na tržním hospodářství z povahy věci privátním statkem (zbožím). V žádném případě není statkem veřejným, jak jej chápe ekonomická teorie. Veřejný statek je totiž definován nedělitelností spotřeby (tj. jeho spotřebou nesnižují užitek ze spotřeby ostatních lidí) a nemožností vyloučit ze spotřeby daného statku ostatní spotřebitele. Jinými slovy, veřejným statkem je takové zboží, z jehož užívání nemohu (nebo mohu jen velmi obtížně) vyloučit ostatní lidi a jehož užíváním nesnižují možnost jiným lidem užívat jej úplně stejně jako já. Typickým příkladem je vzduch (či lépe čistý vzduch) a ze zboží vzniklých z lidské práce například maják, ochrana daná právními předpisy, obrana státu, veřejné osvětlení, požární ochrana, mnohé informace či některá autorská díla. Bydlení nemůže být veřejným statkem, jelikož bydlet v určitém bytě znamená mít také právo vyloučit ostatní lidi z jeho užívání, spotřeby.

Na druhou stranu, protože je bydlení základní lidskou potřebou, je zároveň typem privátního statku, jehož spotřeba je pro soudržnou společnost a udržitelný ekonomický růst důležitá (podobně jako kvalitní vzdělání nebo zdravotnictví) – takové privátní statky jsou někdy nazývány a považovány jako „prospěšné“ (v angličtině „merit good“), resp. statky „zasluhující si“ podporu státu.

Pružnost reakce nabídky

Významnou specifickou charakteristikou bydlení je rovněž jeho zakořeněnost v prostoru. Oproti většině jiných zboží bydlení nemůže být jednoduše „přeneseno“ jinam, z jednoho prostoru do jiného (podobně jako ložiska surovin či zemědělská půda). Fixace bydlení v určitém životním a socioekonomickém prostředí vede k velké regionální segmentaci trhů, jelikož nelze jednoduše přenést byty z regionů, kde jich je nadbytek, do regionů, kde jich je nedostatek. Málodko se rozhodne odejít do měsíce ze stávajícího bytu jen proto, že se cena vyšplhala vysoko, a je tudíž možné na jeho prodeji slušně vydělat. Podobně jen málokterý developer začne stavět byty okamžitě poté, co se, možná jen krátkodobě, zvýší ceny bydlení, jelikož bytová výstavba je spojena s nemalými riziky. A i kdyby se takový developer rozhodl velmi rychle, jen těžko byty postaví dříve než za několik let. **Výstavba bytů je dlouhodobý proces provázený mnohými riziky, a proto v krátkém období zpravidla nabídka na náhlé změny poptávky nereaguje vůbec.**

Shrnutí

Vysoké náklady i rizika výstavby bytů/domů, dlouhá délka bytové výstavby, oligopoly v bytové výstavbě, limitní nabídka pozemků, pomalá reakce nabídky existujících bytů i nové výstavby na změny v poptávce, vysoké transakční náklady, složitost statku, externality a jejich regulace, informační bariéry na trhu – to vše zapříčiňuje rigiditu trhu s rezidenčními nemovitostmi, a to zejména na nabídkové straně trhu. Rigidní reakce nabídky na náhlé změny v poptávce pak způsobuje, že dosažení tržní rovnováhy je na trhu bydlení velmi obtížné, ne-li zcela nereálné. **Dosahování efektivní**

tržní rovnováhy na tomto trhu tak zůstává spíše ekonomickým ideálem a teorií; v krátkém období je v zásadě nemožné a v dlouhém období se zpravidla objeví několik dodatečných impulsů, které původní směřování k rovnováze naruší.

Dalším důsledkem rigidity na trhu bydlení je, že bydlení se stává nejen statkem spotřebním, ale také investičním, jelikož je-li při růstu poptávky reakce nabídky nedostatečná nebo dokonce žádná (zejména pak z důvodu limitní nabídky pozemků), pak se růst poptávky po daném statku nutně projeví pouze v růstu jeho ceny. V dlouhém období může pak být průměrné roční cenové zhodnocení u již existujících rezidenčních nemovitostí vyšší než inflace. V takovém případě pak na trh bydlení vstupují laičtí i profesionální investoři, kteří byt nehodlají užívat pro vlastní potřebu, a často se také spokojí jen se samotným výnosem z cenového zhodnocení a nemovitosti drží prázdné. **Spekulativní krátkodobé investice dodatečně prohlubují riziko vzniku tzv. cenové bubliny, tedy že se ceny bytů pohybují krátkodobě nad tržně rovnovážnou úrovní. Cenové bubliny jsou nejzřetelnějším projevem tržního selhání na trhu bydlení a jejich existence má výrazné negativní makroekonomické dopady na národní i globální hospodářství.**

Úloha státu

Z důvodu, že bydlení představuje „prospěšný“ statek („merit good“) a přitom na volném trhu bydlení dochází k řadě tržních selhání, je státní intervence na trhu bydlení oprávněná. Jelikož ovšem forem tržních selhání může být na tomto specifickém trhu celá řada, a navíc se mohou vzájemně prolínat, a jelikož je zároveň velmi obtížné tržní selhání pomocí nějaké metodiky či analýzy přímo, snadno a včas detekovat, je oprávnění státu k intervenci na trhu bydlení odůvodňováno důsledky tržního selhání než samotnou existencí tržního selhání. **Jinými slovy, protože není možné včas a snadno odhalit hlavní příčiny tržního selhání, je intervence státu na trhu bydlení odůvodňována důsledky takového selhání: tedy tím, že existuje skupina domácností, která si nedokáže obstarat na volném trhu své velikosti přiměřené, finančně dostupné, kvalitativně standardní a prostorově nevyložené bydlení.**

Nedostupnost bydlení přitom může být způsobena jak selháním trhu bydlení, tak ovšem také nízkým příjmem domácnosti. Samotný nízký příjem domácnosti, tedy například skutečnost, že členové domácnosti jsou nezaměstnaní, není přitom sám o sobě selháním trhu bydlení. Z toho důvodu je nutné, aby případná intervence státu v oblasti bydlení byla vždy doprovázena, usměrňována a utvářena dle normativů sociální (redistribuční) politiky státu, které definují například minimální příjem domácnosti. Tyto normativy v sobě často obsahují i minimální příjem potřebný pro krytí nákladů na bydlení.

I z výše zmíněného důvodu rozlišujeme dvě základní formy státní intervence na trhu bydlení, resp. formy podpory v oblasti bydlení – podporu nabídky bydlení a podporu poptávky po bydlení. Pro zjednodušení dále uvádíme popis obou forem podpor vztahující se pouze pro nájemní právní formu bydlení.

Podporu nabídky v oblasti nájemního bydlení tvoří zejména podpora směřující k výstavbě veřejně podporovaných nájemních bytů, *sociálního bydlení*. Sociálním bydlením rozumíme zpravidla neziskové nájemní bydlení, kde uplatňovaná výše nájemného se díky veřejné podpoře nachází pod úrovní tržního nájemného (je tedy určitým způsobem regulována, zpravidla na nákladové úrovni), a které je určeno přednostně domácnostem, jež by si nemohly z důvodu své příjmové, sociální či zdravotní situace pořídit bydlení na volném trhu. Provozovatelem sociálních bytů může být veřejný sektor (obce, stát), neziskové organizace (bytové asociace, bytová družstva) nebo výjimečně za splnění určitých podmínek též soukromí pronajímatelé. Obecné výhody této podpory oproti podpoře poptávky v oblasti nájemního bydlení uvádí Tabulka 1.

Podporu poptávky v oblasti nájemního bydlení představuje zejména *příspěvek na bydlení* (na nájemné), který minimálně od 90. let minulého století přestal být nahlížen pouze jako jedna z dávek

státní sociální podpory, ale i jako jeden z pilířů bytové politiky. Příspěvek na bydlení je příjmově testovanou dávkou, jejímž cílem je zvýšit finanční dostupnost bydlení prostřednictvím zvýšení příjmů a koupěschopnosti domácností, přičemž jeho využití není omezeno pouze na sociální bydlení, ale je také, či především, poskytován domácnostem, které žijí v soukromém nájemním bydlení. Principem nástroje je zpravidla poskytnout oprávněné domácnosti příspěvek kryjící rozdíl mezi skutečným zatížením výdaji na bydlení (podílem výdajů na bydlení na příjmu domácnosti) a normativně určeným maximálním zatížením výdaji na bydlení, přičemž i skutečné výdaje na bydlení započítávané do výše příspěvku podléhají určitým normativům. Výhody této formy podpory v oblasti nájemního bydlení oproti podpoře nabídky uvádí Tabulka 1.

Od 80. let minulého století se ve většině vyspělých zemí projevuje odklon od podpory nabídky ve prospěch podpory poptávky, i když v posledních letech, po globální finanční krizi, je patrný v některých zemích (Nizozemí, Francie) částečný návrat k podpoře nabídky. **Tyto trendy neznamenají, že nástroje podpory poptávky jsou ve srovnání s nástroji podpory nabídky „univerzálně“ vhodnější či naopak.** Každá z forem má své výhody a nevýhody, a z toho důvodu jejich kombinace a vzájemné doplňování se zdá být účinnější strategií státu v oblasti bytové politiky, než spoléhání se pouze na jednu z těchto forem.

I vzhledem k tomu, že samotný nízký příjem domácnosti není ještě příkladem tržního selhání, měla by metodika identifikace tržního selhání na úrovni domácností a jejího řešení respektovat či předpokládat redistribuční politiku státu, tedy i existenci podpory poptávky: příspěvku a doplatku na bydlení.

Tabulka 1: Relativní výhody a nevýhody podpory nabídky a podpory poptávky v oblasti nájemního bydlení

PODPORA NABÍDKY V OBLASTI NÁJEMNÍHO BYDLENÍ	
VÝHODY:	NEVÝHODY:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ v některých případech může stát (obec) reagovat na náhlý bytový nedostatek formou podpory nabídky flexibilněji než trh, a to proto, že v případě bytové výstavby jsou rizika soukromých investorů relativně vysoká; ▪ v některých případech může být rozdíl mezi koupěschopností populace a náklady bytové výstavby tak výrazný (například z důvodu ekonomických krizí či regionálně vymezených ekonomických problémů na straně jedné a „světových“ cen stavebních materiálů na straně druhé), že bez podpory nabídky by nedošlo k žádnému zvýšení dosavadní nabídky bydlení; ▪ stát (obec) má možnost snížit náklady bytové výstavby, například v podobě poskytnutí pozemku pro výstavbu zdarma či pomocí dotačních titulů z oblasti podpory nabídky, a navíc může garantovat minimální kvalitativní standard sociálních bytů; ▪ podpora nabídky přímým způsobem zvyšuje nabídku bydlení na trhu a je tudíž na jednání dalších tržních aktérů nezávislá; ▪ jestliže reakce nabídky na trhu bydlení je pomalá, pak volný trh odpoví na náhlé poptávkové šoky zvýšením nájemného; na rozdíl od soukromých pronajímatelů však provozovatelé sociálních bytů této neefektivitu nemusí využít ke zvýšení nájemného; ▪ soukromé nájemní bydlení je z velké části tvořeno drobnými pronajímateli vlastnicími pouze jeden či dva byty určené k pronájmu – tento typ pronájmu není plným substitutem dlohodobějších nájemních vztahů v oblasti sociálního bydlení. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ obce řízené politickou reprezentací mohou upřednostňovat určitou skupinu obyvatel a přidělování samotné může být někdy provázáno s korupcí či klientelismem; ▪ nebezpečí nízké efektivnosti v dlouhém období, jelikož zpravidla dochází k situaci, že domácnost v průběhu času zvýší svou životní úroveň, ale jednou přidělený sociální byt (včetně nízkého nájemného) není nucena opustit; ▪ v případě výstavby celých bytových domů nebezpečí sociálního vyloučení (ghettoizace) a stigmatizace příjmově slabších a sociálně slabých domácností; ▪ omezení výběru bydlení pro konečného klienta, jelikož ten může využít zpravidla jen omezený počet nabídnutých sociálních bytů a nenaplní tak plně své preference v oblasti bydlení; ▪ nebezpečí nízké efektivity výstavby sociálních bytů z důvodu zneužívání veřejných zakázek, předražování výstavby; ▪ snížení mobility domácností (včetně pracovní mobility) z důvodu „uvěznění“ domácností v přiděleném sociálním bytě a nemožnosti získat podobný sociální byt v jiném místě; ▪ nebezpečí vzniku umělého nedostatku bytů, jelikož se domácnosti snaží získat výhodné sociální bydlení, a to i v případě, kdy by si mohly dovolit bydlení na volném trhu; ▪ nebezpečí vzniku černého trhu se sociálním bydlením, a to zejména v případech, kdy je rozdíl mezi tržním a sociálním nájemným vysoký.
PODPORA POPTÁVKY V OBLASTI NÁJEMNÍHO BYDLENÍ	
VÝHODY:	NEVÝHODY:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ vzhledem k tomu, že se jedná o příjmově testovanou dávku, jedná se o velmi zacílený a tudíž efektivní nástroj bytové politiky, který je poskytován jen potřebným; je charakteristický vysokou flexibilitou v případě, když se změní příjmová situace domácnosti; ▪ na rozdíl od přidělování sociálních bytů, poskytování příspěvku na bydlení neomezuje příjemci výběr bydlení (lokality i typu bydlení) dle vlastních preferencí a tímto způsobem zvyšuje jeho užitek ze spotřeby bydlení; ▪ přispívá k mobilitě domácností (včetně mobility pracovní), jelikož se jedná o přenosnou dávku, o kterou lze žádat kdekoliv; ▪ vhodně nastavený příspěvek na bydlení stimuluje domácnosti k vyhledání adekvátního bydlení a tak zabraňuje situaci známé jako „nadspotřeba“ bydlení (tj. bydlení v příliš prostorném bytě). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stimulace poptávky po bydlení prostřednictvím příspěvku na bydlení může vést ke zvýšení nájemného, inflačním tlakům, tedy situaci, že nájemné je vyšší, než by bylo, pokud by příspěvek nebyl poskytován; ▪ stigmatizace jako nevýhody všech příjmově testovaných dávek, osobní deprivace z nutnosti žádat o dávku v pravidelných intervalech; ▪ je-li příspěvek na bydlení vyplácen přímo oprávněné domácnosti (a nikoliv pronajímateli), existuje nebezpečí, že bude, byť jen částečně, využit i pro jiné formy spotřeby, včetně například pro spotřebu alkoholu či užívání drog; ▪ podobně jako jiné dávky státní sociální podpory může i příspěvek na bydlení mít anti-stimulační efekt a vést k situaci „pasti chudoby“; ▪ výhradní orientace na podporu poptávky často vede k akceleraci procesu sociálního vyloučení příjmově slabších domácností v méně kvalitním a periferním bytovém fondu; ▪ soukromé investice v oblasti nájemního bydlení jsou nestabilní a ovlivněny výší aktuálních úrokových sazeb, vývojem cen vlastnického bydlení a výnosů z alternativních investic. Příspěvek na bydlení se může stát velmi drahým nástrojem státu pro to, aby udržel zájem soukromých investorů v oblasti nájemního bydlení.

RÁMCOVÁ IDENTIFIKACE RIZIKA TRŽNÍHO SELHÁNÍ V OBLASTI BYDLENÍ V JEDNOTLIVÝCH OBCÍCH ČR

Cílem rámcové identifikace rizika tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni obcí je **orientačně zmapovat rozsah tržního selhání v oblasti bydlení ve všech obcích ČR** za použití veřejně dostupných datových zdrojů, a tím i kvantifikovat míru potřeby sociálního bydlení v jednotlivých obcích ČR. Výsledný souhrnný indikátor rizika tržního selhání v oblasti bydlení poukazuje na situaci v konkrétních obcích ČR a při aktualizaci dat zároveň poskytuje možnost sledovat vývoj jeho hodnoty v čase.

Hlavním důsledkem selhání trhu bydlení je skutečnost, že existuje skupina domácností, která si nedokáže obstarat na volném trhu své velikosti přiměřené, finančně dostupné, kvalitativně standardní a prostorově nevyloučené bydlení. Existence této skupiny domácností opravňuje k veřejným intervencím na trhu bydlení a občanům by tyto potřebné služby zvláštního významu bez veřejného zásahu nebyly poskytovány.

Přesná identifikace domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení ve všech obcích ČR pouze na základě veřejně dostupných a pravidelně sbíraných údajů je nemožná, neboť identifikace tržního selhání pro každou jednu konkrétní domácnost závisí na individuálním posouzení nejen finanční, ale i bytové situace této domácnosti, a žádné dostupné datové zdroje neposkytují takové množství informací. Z veřejně dostupných dat je tak možná pouze orientační (rámcová) identifikace rizika tržního selhání a postup pro identifikaci konkrétních domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení je pak předmětem až další části metodiky. Pro orientační zmapování rizika tržního selhání na úrovni obcí ČR za použití veřejně dostupných dat byla na základě výše uvedených hlavních důsledků selhání trhu bydlení definována čtyři hlavní rizika:

- *riziko nedostatečné velikosti bydlení (přelidněnost)*, tj. riziko, že domácnosti bydlí v bytech nebo jiných typech bydlení, které svou plošnou výměrou nebo počtem obytných místností neodpovídají velikosti domácností,
- *riziko nedostatečné (nízké) kvality bydlení*, tj. riziko, že domácnosti bydlí v bytech či jiných typech bydlení/ubytování, které neodpovídají minimálním standardům kvality bydlení, nebo bydlí v dočasných formách bydlení/ubytování, či dokonce jsou zcela bez domova,
- *riziko bydlení v sociálně vyloučené lokalitě*,
- *riziko finanční nedostupnosti bydlení*, tj. riziko, že příjmy domácnosti nejsou dostatečné k úhradě nákladů na bydlení.

Kromě hlavních rizik byly zohledněny i faktory, které sice samy o sobě nevypovídají o riziku tržního selhání v oblasti bydlení, ale jsou s ním úzce svázány, zejména pak s rizikem finanční nedostupnosti bydlení (např. Lux, Mikeszová 2013, Mikeszová, Lux 2013). Takovými doplňkovými faktory jsou zejména:

- *nemožnost získat práci z důvodu vysoké nezaměstnanosti v dané obci*,
- *předluženost domácností a s ní související zvýšený počet exekucí v dané obci*,
- *malá šance na získání bytu na volném trhu, neboť je nabídka soukromě pronajímaných bytů na volném trhu v dané obci omezená.*

Při tvorbě orientačního zmapování rizika tržního selhání bylo rovněž přihlédnuto ke specifické potřebě sociálního bydlení pro *starsí lidi*, kteří z důvodu vysokého věku nebo s věkem souvisejících zdravotních omezení mohou hůře nacházet vhodné bydlení za tržních podmínek.

V následující části jsou shrnuty hlavní zdroje dat a způsob kvantifikace faktorů použitých pro kvantifikaci míry tržního selhání v oblasti bydlení. Podrobný popis dat i diskuse o významnosti či vhodnosti jednotlivých faktorů se nachází v Příloze č. 1.

Tabulka 2: Přehled veřejně dostupných zdrojů dat pro rámcovou identifikaci rizika tržního selhání v oblasti bydlení v obcích ČR

Faktory	Zdroje dat	Rok první identifikace a možnosti aktualizace ²
<i>Riziko nedostatečné velikosti bydlení:</i> □ Počet přelidněných bytů	SLDB	2011
<i>Riziko nedostatečné kvality bydlení:</i> □ Počet bytů snížené kvality □ Počet osob bydlících v dočasných formách bydlení – mobilní (pohyblivá) obydlí, nouzová obydlí, přístřeší, ubytovací zařízení (rodiny), bezdomovci (dle SLDB) □ Počet kapacit dočasných forem bydlení – azylové domy, domovy na půl cesty, noclehárny (dle dat MPSV)	SLDB SLDB statistika MPSV	2011 2011 2014 (každoročně)
<i>Riziko bydlení v sociálně vyloučené lokalitě:</i> □ Počet osob bydlících v sociálně vyloučené lokalitě	Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR	2015
<i>Riziko finanční nedostupnosti bydlení:</i> □ Počet příjemců příspěvků na bydlení □ Počet příjemců doplatku na bydlení žijících na ubytovnách	data MPSV o příjemcích sociálních dávek data MPSV o příjemcích sociálních dávek	2015 (každoročně) 2015 (každoročně)
<i>Doplňkové rizikové faktory, které mohou prohlubovat nedostupnost bydlení na volném trhu (započteny pouze v případě existence předchozích rizik):</i> □ Počet nezaměstnaných □ Počet exekucí □ Podíl soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu	ČSÚ - Územně analytické podklady ČSÚ data MSp – Počet exekucí na 1 000 obyvatel u okresních soudů ³ SLDB	2014(každoročně) 2015 (každoročně) 2011
<i>Specifické potřeby starších lidí:</i> □ Věkové složení obyvatelstva □ Počet příjemců příspěvku na bydlení u samostatně žijících nájemníků ve věku 65 a více let	ČSÚ – Věkové složení populace v obcích data MPSV o příjemcích sociálních dávek	2014(každoročně) 2015 (každoročně)

Zdroje dat a ukazatele jednotlivých rizik

Hlavním úskalím pro orientační zmapování rizika tržního selhání je omezená datová základna potřebných údajů na úrovni obcí ČR. Pokud již tato data jsou k dispozici, pak je častým problémem jejich neaktuálnost (Sčítání lidu, bytů a domů probíhá jen jednou za deset let) či jejich nedostatečná podrobnost. Ze souboru dostupných regionálních dat byly vybrány ty faktory (indikátory), které nejlépe kvantifikují příslušné riziko (Tabulka 2) a naopak nebyly zohledněny ty indikátory, jež mají jen nízkou vypovídací schopnost o výši rizika tržního selhání v oblasti bydlení.⁴ Mnohé faktory se ukázaly také

² Rok vydání se vztahuje k roku, z něhož pocházejí data, jež byla využita pro první rámcovou identifikaci tržního selhání v oblasti bydlení za rok 2015. Údaj v závorce pak uvádí, zda data lze každoročně aktualizovat.

³ Ministerstvo spravedlnosti ČR (MSp) zveřejňuje statistiku počtu zahájených exekučních řízení (nápad) na okresních soudech, skutečný počet nařízených exekucí (vydaných pověření) je o cca 4 % nižší, tento statistický údaj však MSp neviduje. Jiným možným zdrojem dat jsou údaje o počtu osob v exekuci dle bydliště osoby zveřejněné na serveru www.mapaexekuci.cz a poskytnuté Exekutorskou komorou ČR, které v době přípravy první rámcové identifikace tržního selhání nebyly k dispozici.

⁴ Například počet lidí hlášených na ohlašovnicích je sice aktuální údaj, avšak data jen málo vypovídají o počtu lidí bez přístřeší, neboť lidé jsou hlášeni na obecních úřadech z různých důvodů a skutečnost, že nemají bydlení, je pouze jedním z nich.

jako vzájemně provázané. K této provázanosti bylo přihlédnuto při konstrukci souhrnného indikátoru rizika tržního selhání tak, aby nedocházelo k vychýlení výsledků.

NEDOSTATEČNÁ VELIKOST BYTU – PŘELIDNĚNOST

Sledování *přelidněnosti* v jednotlivých obcích umožňují pouze data ze Sčítání lidu, domů a bytů (SLDB), nejaktuálnější jsou data ze SLDB 2011. V obcích byl sledován počet přelidněných bytů, tj. počet bytů, kde počet osob žijících v daném bytě převyšuje stanovené maximum na byt dané velikostní kategorie stanovené Fakultou architektury ČVUT a částečně odpovídající starší verzi normy ČSN 73 4301 Obytné budovy, která stanovovala tzv. „přiměřenou plochu bytu“ (Kohout et al. 2015). Konkrétní velikostní kategorie bytu (podle plošné výměry bytu a počtu obytných místností) spolu s počtem členů domácnosti, které lze považovat již za přelidněné, uvádí Tabulka 3. Je-li počet osob vzhledem k plošné výměře bytu a počtu obytných místností příliš vysoký, jedná se o přelidněný byt (viz další část metodiky, str. 31-32).

Tabulka 3: Velikostní kategorie bytu a počet osob překračujících hranici pro dostatečnou velikost bytu

Plošná výměra bytu	Počet obytných místností	Počet osob v případě přelidnění
< 37,9 m ²	alespoň 1	4
38-51,9 m ²	1	4
	alespoň 2	5
52-67,9 m ²	maximálně 2	5
	alespoň 3	7
68-81,9 m ²	maximálně 2	5
	3	7
	alespoň 4	9
82-95,9 m ²	maximálně 3	7
	4	9
	alespoň 5	13
96 m ² a více	maximálně 4	9
	5	13

Tento ukazatel se zdá být v českých podmínkách vhodnější pro zhodnocení přelidněnosti než příliš obecný a mezinárodní ukazatel používaný Evropským statistickým úřadem, podle kterého žilo v roce 2015 v ČR v přelidněných bytech 18,7 % populace (dle dat z výběrového šetření EU-SILC 2015⁵). Podle ukazatele vytvořeného Fakultou architektury ČVUT, respektujícího lépe specifický kontext ČR, žilo v roce 2015 v přelidněných bytech 1,1 % populace (dle dat EU-SILC 2015). Dle údajů ze SLDB 2011 bylo v roce 2011 podle ukazatele vytvořeného Fakultou architektury ČVUT 1,5 % ze všech obydlených bytů přelidněných.

NEDOSTATEČNÁ KVALITA BYDLENÍ

Nedostatečná kvalita bydlení byla definována jednak z dat SLDB 2011 pomocí ukazatelů počet bytů snížené kvality⁶ a počet osob v dočasných formách bydlení (mobilní obydlí, nouzová obydlí, přístřeší, ubytovací zařízení – rodiny, bezdomovci), a jednak na základě každoročně aktualizovaného počtu

Zároveň lidé bez přístřeší často mají nějakou trvalou adresu a nejsou nahlášeni na ohlašovnách. Výzkum na ubytovnách (MPSV 2014) ukázal, že přímo na ubytovně bylo hlášeno pouze 16 % respondentů z řad příjemců sociálních dávek žijících na ubytovnách, na ohlašovnách bylo nahlášeno 14 % a většina respondentů byla hlášena v bytech, kde již dávno nebydlí.

⁵ Výběrové šetření EU-SILC (European Union – Statistics on Income and Living Conditions) provádí Český statistický úřad od roku 2005 na vzorku okolo 10 000 domácností. Obdobné šetření probíhá také ve většině zemí Evropy.

⁶ Bytem se sníženou kvalitou dle metodiky SLDB 2011 se rozumí byt bez ústředního topení s částečným příslušenstvím, případně s úplným příslušenstvím, ale ne vlastním, tj. společným pro více bytových jednotek.

kapacit dočasných forem bydlení (azylové domy, domovy na půl cesty, noclehárny) v jednotlivých obcích ČR.⁷

BYDLENÍ V SOCIÁLNĚ VYLOUČENÉ LOKALITĚ

Lokality sociálního vyloučení včetně odhadu počtu osob žijících v těchto lokalitách byly identifikovány a kvantifikovány rozsáhlým výzkumem provedeným na zakázku MPSV společností GAC spol. s r.o. (Čada et al. 2015). Jde o jediný zdroj dat, který by takto podrobně mapoval vyloučené lokality ve všech obcích, ovšem během našeho vlastního výzkumu se ukázalo, že na mapě označené lokality sociálního vyloučení nesouhlasily s postoji sociálních pracovníků obce a někdy ani samotných domácností žijících v dané lokalitě. Z toho důvodu byla tomuto indikátoru přisuzována menší váha při konstrukci souhrnného indikátoru rizika tržního selhání.

FINANČNÍ NEDOSTUPNOST BYDLENÍ

Finanční nedostupnost bydlení byla sledována prostřednictvím dat o příjemcích sociálních dávek na bydlení, zejména pak příspěvku na bydlení, což jsou jediná aktuální dostupná data na úrovni obcí.⁸ Finanční nedostupnost bydlení však nemusí být nutně výsledkem tržního selhání, ale také důsledkem nízkých příjmů domácnosti. Pobírání příspěvku na bydlení tak automaticky neznamena, že je domácnost postižená tržním selháním v oblasti bydlení; naopak, za pomoci příspěvku na bydlení si i domácnosti s nízkými příjmy mohou obstarat velikostně přiměřené, kvalitativně standardní, finančně dostupné a prostorově nevyloučené bydlení za tržních podmínek. Z toho důvodu je tomuto ukazateli rovněž přisuzována pouze menší váha při konstrukci souhrnného indikátoru rizika tržního selhání.

Zvažováno bylo rovněž sledování distribuce výplaty doplatku na bydlení, ovšem z důvodu korelace tohoto ukazatele s distribucí výplaty příspěvku na bydlení byl dodatečně vybrán nakonec pouze ukazatel, který sleduje doplatek na bydlení na ubytovnách, tady ve formě bydlení, kde se často doplatek na bydlení objevuje jako hlavní sociální dávka na bydlení.

Pro kvantifikaci *doplňkových rizikových faktorů* bylo využito ukazatelů počet nezaměstnaných v obci, počet exekucí na příslušném okresním soudě a podíl soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu. Tyto doplňkové faktory byly brány v potaz pouze v případě existence hlavních rizik tržního selhání definovaných výše. Z důvodu zohlednění specifických potřeb starších lidí byla do měření zahrnuta doplňkově i data o věkovém složení obyvatelstva⁹ a počtu příjemců příspěvku na bydlení u samostatně žijících nájemníků ve věku 65 a více let.

Kvantifikace rizika tržního selhání na trhu bydlení a souhrnný indikátor rizika tržního selhání v oblasti bydlení v jednotlivých obcích ČR

Při kvantifikaci rizika tržního selhání a jeho srovnání mezi jednotlivými obcemi je nutné vzít v úvahu, že se v ČR nachází velké množství obcí (v ČR existovalo dle ČSÚ 2016 k 1. 1. 2016 6 258 obcí a újezdů), které se výrazně liší svou velikostí. Při srovnávání se běžně používá poměrování výskytu sledovaného jevu v obci vůči počtu obyvatel v obci (případně počtu bytů, domácností v obci). Takový relativní ukazatel se ovšem jeví jako nevhodný, neboť u malých obcí by například podíl lidí bydlících v bytech se sníženou kvalitou na celkovém počtu obyvatel obce mohl být hodně vysoký, i když se jedná například jen o jednu domácnost v obci o celkovém počtu 60 obyvatel; v jiné obci by relativní zastoupení mohlo být nižší, ale přitom by se týkalo 1 000 obyvatel žijících v bytech se sníženou

⁷ Kapacita těchto zařízení nutně neznamená, že jsou zařízení využívána. Hradecký et al (2012) pro kvantifikaci počtu osob v azylových domech násobí kapacity koeficientem 90 % na základě předpokladu, že tyto kapacity jsou průměrně využívány z 90 %. Vzhledem k tomu, že srovnáváme jednotlivé obce ČR navzájem je konstantní diskont napříč celou ČR zbytečný.

⁸ Sledován byl průměrný měsíční počet příjemců příspěvku na bydlení bydlících v nájemních bytech s poměrem nákladů na bydlení a rozhodného příjmu nad 40 % a průměrný měsíční počet příjemců doplatku na bydlení žijících na ubytovnách v obci (oba ukazatele zahrnují pouze příjemce bez dalších společně posuzovaných osob v domácnosti z hlediska nároku na dávku).

⁹ Hodnocen byl počet osob ve věku 65 let a více v obci a index stáří (poměr počtu obyvatel ve věku 65 a více let k počtu obyvatel ve věku 0–14 let). Počet seniorů v dané obci byl snížen o kapacity ubytování pro seniory (domovy důchodců, domovy se zvláštním režimem). Důvodem je jednak logické hledisko, že seniory v tomto typu ubytování již nepotřebují sociální bydlení, ale také zamezení umělému navýšení počtu seniorů v malých obcích, do kterých se starší lidé za bydlením přestěhovali.

kvalitou. Na druhou stranu, úplná neexistence relativního srovnání by vedla ke znevýhodnění menších obcí při zmapování rizik tržního selhání.

Z toho důvodu se pro kvantifikaci rizik tržního selhání ukázala jako nejvhodnější kombinace relativního a absolutního počtu daného jevu v obci. U každého faktoru byla stanovena *přirozená míra rizika*, a to na úrovni průměrného relativního zastoupení daného rizika v celé ČR (například průměrný podíl bytů snížené kvality v ČR vzhledem k celkovému počtu bytů v ČR). Tato přirozená míra rizika je brána jako běžná a dále už jsou sledovány pouze obce, u kterých míra rizika převyšuje tuto přirozenou míru. Tímto způsobem byly vyřazeny velké obce, které sice mohou mít větší počet lidí potýkajících se s určitým rizikem tržního selhání, ale vzhledem k vyššímu počtu obyvatel se jedná o malé relativní zastoupení, tedy o relativní počet pod úrovní přirozené míry. Následně byla hodnota rizika vypočtena jako absolutní počet (například bytů snížené kvality) nad přirozenou mírou u daného faktoru (těchto bytů) v dané obci. Tyto hodnoty rizik byly na závěr kategorizovány do pásem tak, aby i menší obce, které čelí velkému relativnímu riziku v této oblasti, měly šanci být zařazeny do nejvyšší kategorie rizika daného faktoru.¹⁰

Na základě kvantifikace všech rizik byl vypočten *souhrnný indikátor rizika tržního selhání v oblasti bydlení* (TSB) pro všechny obce v ČR. Přehled faktorů pro kvantifikaci rizik tržního selhání v oblasti bydlení a váhy těchto faktorů při výpočtu TSB jsou uvedeny v Tabulce 4. Váhy zohledňují vypovídací schopnost daného faktoru, aktuálnost dat i vzájemnou provázanost dat. Nejdříve je proveden vážený součet kategorizovaných hodnot jednotlivých rizik v dané obci, přičemž doplňkové faktory byly do TSB připočteny pouze v případě, že v obci byla identifikována hlavní rizika tržního selhání. Daný vážený součet je dále vztažen k maximálnímu možnému bodovému zisku při nejvyšší míře rizika u všech faktorů (součet násobku maximálních hodnot jednotlivých rizik a vah faktorů, tj. k hodnotě 20) a vynásoben hodnotou 100.

Vzorec pro výpočet *souhrnného indikátoru rizika tržního selhání v oblasti bydlení* (TSB) je následující:

$$TSB = \frac{(0,5h_1 + 0,5h_2 + 0,25h_3 + 0,25h_4 + 0,5h_5 + h_6 + 0,25h_7) + (d_1 + d_2 + d_3) + (s_1 + 0,5s_2)}{20} \cdot 100,$$

pokud $(0,5h_1 + 0,5h_2 + 0,25h_3 + 0,25h_4 + 0,5h_5 + h_6 + 0,25h_7) > 0$,

$$TSB = \frac{(s_1 + 0,5s_2)}{20} \cdot 100,$$

pokud $(0,5h_1 + 0,5h_2 + 0,25h_3 + 0,25h_4 + 0,5h_5 + h_6 + 0,25h_7) = 0$,

kde $h_1, h_2, h_3, h_4, h_5, h_6, h_7$ jsou hlavní faktory pro identifikaci rizika tržního selhání v oblasti bydlení viz Tabulka 4,
 d_1, d_2, d_3 jsou doplňkové rizikové faktory viz Tabulka 4,
 s_1, s_2 představují specifické potřeby starších lidí viz Tabulka 4.

TSB nabývá hodnot od 0 do 100, což umožňuje přehlednou orientaci v míře očekávaného rizika tržního selhání pro dané obce. Blíží-li se hodnota 0, je riziko tržního selhání nízké a/nebo pouze

¹⁰ Kategorizace (pásma) u všech hlavních rizik s výjimkou rizika sociálního vyloučení: hodnota 0 nad přirozenou mírou – žádné riziko, hodnota 1–9 riziko 1, hodnota 10–49 riziko 2, hodnota 50–99 riziko 3, hodnota 100 a více riziko 4. U rizika sociálního vyloučení byly počty osob v jednotlivých kategoriích navýšeny tak, aby bylo zachováno rozložení obcí v kategoriích míry rizika, tj. malý počet obcí s nejvyšším rizikem (hodnota 0 nad přirozenou mírou – žádné riziko, hodnota 1–49 riziko 1, hodnota 50–199 riziko 2, hodnota 200–999 riziko 3, hodnota 1000 a více riziko 4). U doplňkových faktorů byla kategorizace následující: hodnota 0 nad přirozenou mírou znamenala žádné riziko, hodnota 1–99 riziko 1, hodnota 100 a více riziko 2, nebo pouze žádné riziko - 0, jakékoliv riziko - 1.

v jedné ze sledovaných oblastí. Naopak blíží-li se hodnota 100, je míra rizika tržního selhání vysoká a/nebo se objevuje simultánně v obci několik rizik najednou.

Tabulka 4: Přehled faktorů pro identifikaci rizika tržního selhání v oblasti bydlení a jejich váhy pro výpočet souhrnného indikátoru rizika tržního selhání v oblasti bydlení (TSB)

Faktory	Hodnoty (kategorie míry rizika)	Koeficient pro výpočet souhrnného indikátoru TSB	Maximální počet bodů do souhrnného indikátoru TSB
<i>Riziko nedostatečné velikosti bydlení:</i> Vyšší zastoupení přelidněných bytů (h_1)	0-4	0,5	10
<i>Riziko nedostatečné kvality bydlení:</i> Vyšší zastoupení bytů snížené kvality (h_2) Vyšší zastoupení osob bydlících v dočasných formách bydlení – mobilní (pohyblivá) obydlí, nouzová obydlí, přístřeší, ubytovací zařízení (rodiny), bezdomovci (h_3) Vyšší kapacita dočasných forem bydlení – azylové domy, domovy na půl cesty, noclehárny (h_4)	0-4 0-4 0-4	0,5 0,25 0,25	20
<i>Riziko bydlení v sociálně vyloučené lokalitě:</i> Zvýšené zastoupení osob bydlících v sociálně vyloučené lokalitě (h_5)	0-4	0,5	10
<i>Riziko finanční nedostupnosti bydlení:</i> Zvýšené zastoupení příjemců příspěvků na bydlení z řad nájemníků (h_6) Zvýšené zastoupení příjemců doplatku na bydlení žijících na ubytovnách (h_7)	0-4 0-4	1 0,25	25
<i>Doplňkové rizikové faktory, které mohou prohlubovat nedostupnost bydlení na volném trhu (započteny pouze v případě předchozích rizik):</i> Zvýšené zastoupení nezaměstnaných (d_1) Zvýšené zastoupení exekucí na příslušném okresním soudě (d_2) Nízké zastoupení soukromého nájemního bydlení na celkovém bytovém fondu (d_3)	0-2 0-1 0-1	1 1 1	20
<i>Specifické potřeby starších lidí:</i> Zvýšené zastoupení lidí ve věku 65 let a více (s_1) Zvýšené zastoupení příjemců příspěvku na bydlení u samostatně žijících nájemníků ve věku 65 a více let (s_2)	0-2 0-2	1 0,5	15

PŘÍKLAD VYUŽITÍ METODIKY – RÁMCOVÁ IDENTIFIKACE RIZIKA TRŽNÍHO SELHÁNÍ V OBLASTI BYDLENÍ V ROCE 2015

TSB umožňuje rámcové srovnání jednotlivých obcí v míře rizika tržního selhání v oblasti bydlení. Je zřejmé, že nejde o přesnou identifikaci všech domácností, které by potřebovaly sociální bydlení, ale metodika umožňuje porovnat, které obce se relativně vůči jiným pravděpodobně budou muset vypořádat s vyšší poptávkou po sociálním bydlení. TSB rozděluje obce s nejvyšší mírou rizika tržního selhání (51 až 100 bodů – kategorie 7), obce se střední mírou rizika (21 – 50 bodů, kategorie 5 a 6), obce s nižší mírou rizika (1 – 20 bodů, kategorie 1, 2, 3 a 4) a obce s minimálním rizikem (Tabulka 5). Z tabulky je zřejmé, že většina obcí spadá do kategorie obcí s nižší mírou rizika tržního selhání a naopak pouze malá část obcí dosahuje nejvyšší hodnoty TSB.

Kartogram 1 zobrazuje mapu obcí ČR podle hodnoty TSB na základě ilustrativního výpočtu TSB. Obce s nejvyšší hodnotou TSB se nachází nejčastěji v krajích Ústeckém, Moravskoslezském a Karlovarském. Větší města také zpravidla patří k obcím s vyšší hodnotou TSB. Mezi obce s nejvyšší hodnotou TSB pak patří Ostrava, Brno, Karviná, Chomutov, Havířov, Krnov; naopak 955 obcí ČR patří mezi obce s minimálním rizikem tržního selhání, tedy s nulovou hodnotou TSB. Osm nově vzniklých obcí nebylo hodnoceno, neboť v době sběru dat ze SLDB 2011 ještě neexistovaly (podrobné výsledky viz Příloha č. 3).

Tabulka 5: Výše souhrnného indikátoru rizika tržního selhání (TSB) v oblasti bydlení dle velikostních kategorií obcí

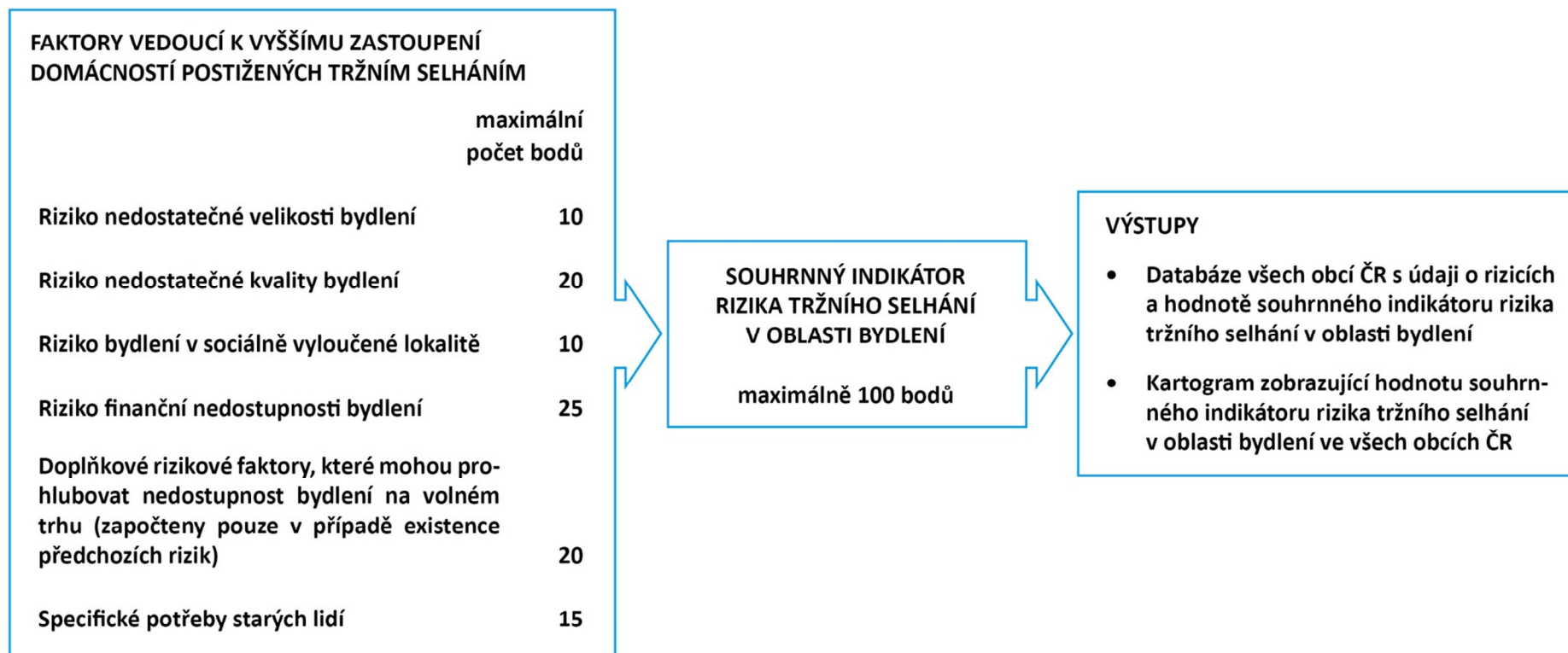
Velikostní kategorie obcí:	Výše souhrnného indikátoru tržního selhání v oblasti bydlení							
	0	1– 5	6– 10	11–15	16– 20	21– 30	31– 50	51– 100
do 199	275	368	224	338	224	18	0	0
200–1 999	618	375	1155	1029	751	167	21	0
2 000–9 999	60	42	135	116	86	54	49	14
10 000–49 999	2	0	12	7	18	16	36	21
50 000–99 999	0	0	0	1	3	1	2	7
100 000 a více	0	0	0	0	0	1	1	3
celkem	955	785	1526	1491	1082	257	109	45

Zdroje dat: SLDB 2011, ČSÚ – Územně analytické podklady ČSÚ 2014, MPSV – data o příjemcích sociálních dávek za rok 2015, MPSV – statistika sociálních služeb za rok 2014, Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR z roku 2015, MSp – nápad na exekučních soudech v roce 2015, ČSÚ – Věkové složení populace v obcích v roce 2014.

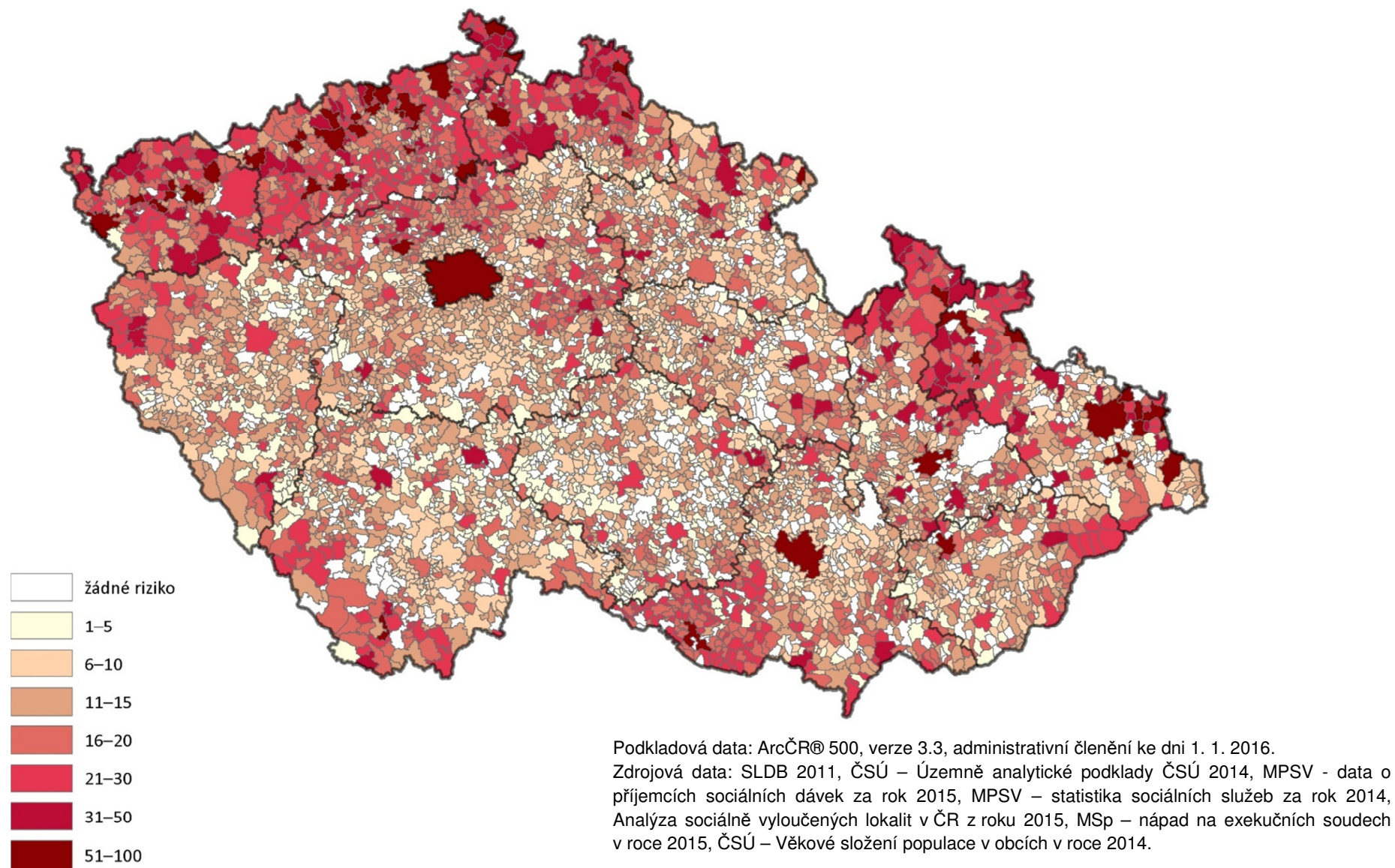
Pozn. Údaje byly sledovány pro všechny obce dle územní struktury k 1. 1. 2016 dle ČSÚ, u 8 nově vzniklých obcí nemohla být vyhodnocena některá rizika, neboť v době sběru dat ještě neexistovaly. Zaniklý vojenský újezd Brdy není rovněž hodnocen. Počet hodnocených obcí je 6 250.

Výsledky TSB ukázaly na některá města v Moravskoslezském, Karlovarském či Ústeckém kraji, které se tradičně potýkají s vysokou nezaměstnaností, velkým počtem příjemců sociálních dávek i výskytem sociálně vyloučených lokalit. Konstrukce souhrnného indikátoru však upozornila rovněž na to, že obce s nejvyšší hodnotou TSB se mnohdy odlišují tím, které rizikové faktory jsou zde nejvýznamnější. Kartogram také ukázal, že byť Moravskoslezský kraj nebo Ústecký kraj patří k oblastem, kde jsou rizika tržního selhání nejvyšší, existují v rámci těchto krajů poměrně velké rozdíly mezi obcemi.

Schéma 3: Rámcová identifikace rizika tržního selhání v oblasti bydlení v jednotlivých obcích ČR



Kartogram 1: Souhrnný indikátor rizika tržního selhání v oblasti bydlení (TSB)



METODIKA OVĚŘENÍ TRŽNÍHO SELHÁNÍ NA ÚROVNI DOMÁCNOSTÍ

Druhá část předkládané metodiky nabízí **ucelený postup, jak identifikovat selhání na trhu bydlení u konkrétní domácnosti**. Rámcová identifikace rizika tržního selhání na úrovni obcí totiž není schopna postihnout jednotlivé případy selhání i v obcích, které v globálním měřítku patří spíše k obcím s minimálním rizikem tržního selhání. Domácnost, která pocituje, že si z nějakého důvodu nemůže obstarat velikostně přiměřené, finančně dostupné, kvalitativně standardní a prostorově nevyloučené bydlení za tržních podmínek a obrací se z toho důvodu na obec, je proto podrobena ověření své bytové situace prostřednictvím pověřeného pracovníka obce. Hlavním cílem tohoto ověření je zjištění finančních a majetkových podmínek domácnosti, potřeb bydlení a inspekce kvality současného bydlení. Metodika zahrnuje jak **návodný postup pro ověření bytové situace domácnosti v podobě standardizovaného dotazníku**, tak způsob jeho **vyhodnocení a identifikace domácnosti postižené tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi)**. Souhrnně proces identifikace tržního selhání na úrovni domácností znázorňuje Schéma 3. Dotazník je vyplněn během rozhovoru pověřeného pracovníka obce s přednostou domácnosti (dospělý člen domácnosti, zpravidla ten, kdo je majitelem/uživatelem bytu nebo kdo přináší domácnosti největší hospodářskou podporu, tj. hlavní živitel), která požádala obec o pomoc v bydlení, a to přímo v bytě/ubytovně/prostoru, kde domácnost žije; u lidí bez domova na příslušném obecním úřadě. Vyplnění dotazníku trvá přibližně 45 minut a předpokládá, že domácnost si dopředu připraví (bude mít k dispozici) potřebné dokumenty, tj. smlouvu k bydlení (např. nájemní smlouvu), doklady o příjmech a výdajích na bydlení, doklady o přiznaných dávkách a doklady o zdravotním postižení.

Ověření bytové situace domácnosti

Dotazník byl vytvořen tak, aby pomohl zjistit pověřeným pracovníkům obce základní údaje o domácnosti, jejich příjmech a bydlení. Vhodné znění otázek bylo testováno během pilotního výzkumu se 100 domácnostmi potenciálně postiženými tržním selháním v oblasti bydlení v deseti vybraných obcích ČR a srozumitelnost a vhodnost otázek byly rovněž konzultovány s pracovníky v těchto obcích. Šetření kvality a přiměřenosti bydlení tvořící část dotazníku představuje v České republice ojedinělý nástroj vytvořený ve spolupráci s Fakultou architektury ČVUT, pomocí kterého mohou pověřeni pracovníci obce jako poučení laici zjistit základní parametry kvality bydlení a vyhodnotit, zda byt splňuje minimální standardy kvality bydlení. Metodika tak představuje značné zjednodušení pro obec, neboť každý byt nemusí procházet odborným posouzením z hlediska kvality a přiměřenosti bydlení a odborné stanovisko je vyžadováno pouze v případě sporu.

Cílem první fáze ověřování je identifikovat ty domácnosti, které mají dostatečné příjmy na to, aby si zajistily samy bydlení na volném trhu, tj. bydlení je pro ně finančně dostupné a nelze je proto považovat za osoby postižené tržním selháním v oblasti bydlení. Pokud je u těchto domácností zaznamenán jiný prokazatelný problém s dostupností bydlení (např. nadspotřeba bydlení u starých lidí nebo specifické potřeby bydlení z důvodu zdravotního omezení) a předmětem veřejného zájmu je pomoci takovým domácnostem, mohou být tyto domácnosti seznámeny s jinými programy pomoci, které ovšem nejsou specifikovány touto metodikou. Domácnosti, které se potýkají s finanční nedostupností bydlení a zároveň jejich majetkové poměry jim neumožňují zvýšit si příjem, jsou dále podrobeny ověření typu bydlení a přiměřenosti a kvality bytu, jelikož samotný fakt, že domácnost je příjmově slabší, nelze ještě považovat za selhání trhu bydlení. **Pokud je finanční nedostupnost bydlení u dané domácnosti jediným problémem a domácnost přitom bydlí v kvalitním bytě splňujícím zároveň minimální prostorovou přiměřenost vzhledem k velikosti domácnosti, a zároveň nájemné hrazené touto domácností nepřekračuje místně obvyklou úroveň (viz níže), pak není dle této metodiky postižena tržním selháním v oblasti bydlení a řešení její špatné finanční situace musí být hledáno prostřednictvím nastavení systému sociálních dávek – například u příspěvku a doplatku na bydlení.** Finanční nedostupnost bydlení není dostatečnou podmínkou pro identifikaci tržního selhání a musí být doprovázena i dalším negativním sledovaným jevem.

Samotný „Dotazník pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“ spolu s pokyny pro pověřené pracovníky obce, kteří ho ve spolupráci s domácností vyplňují, je v Příloze č. 1. Část dotazníku věnovaná **příjmům, majetku a výdajům na bydlení** se shoduje s údaji zjišťovanými pro přiznání dávek na bydlení (příspěvku či doplatku na bydlení). Část otázek zaměřených na **zkušenosti s hledáním bytu** není určena bezprostředně k identifikaci tržního selhání v oblasti bydlení, ale jejím cílem je pouze informativní zjištění, jaké má domácnost zkušenosti s hledáním bydlení na volném trhu a jaké formy pomoci v oblasti bydlení domácnost využívá, či již využila.

Dotazníkové šetření se snaží také zachytit domácnosti, které z důvodu prokazatelného postižení některého z členů domácnosti nebo jiného zdravotního omezení mají **speciální bytové potřeby**. Vzhledem k možné specifičnosti těchto potřeb vyžaduje šetření takové domácnosti individuální přístup a je nutné zhodnotit kvalitu bydlení individuálně (nikoliv podle předložené metodiky) vzhledem k těmto specifickým požadavkům domácnosti.

Ověření kvality bytu probíhá vždy **přímo v bytě či prostoru, kde domácnost převážně žije**. Vzhledem k tomu, že tato část dotazníku může nejvíce podléhat účelovému jednání, tj. domácnosti záměrně poškodí byt z důvodu prokázání tržního selhání, a zároveň je nutné odlišit individuální odpovědnost uživatele k údržbě bytu, je nutné poučení pověřených pracovníků obce provádějících ověření bytové situace domácnosti o povinnostech samotného uživatele vzhledem k údržbě bytu (znalost nařízení vlády č. 308/2015 Sb. vysvětlující, co je běžná údržba bytu a drobné opravy v bytě) a rovněž nahlédnutí do dokumentů, jako jsou nájemní/podnájemní smlouva, předávací protokol a případně provedení rozhovoru i s majitelem nemovitosti nebo lidmi žijícími v okolí. Při posuzování kvality bytů je nutné zohlednit, že na kvalitativní stav bytu má vliv působení jak pronajímatele, tak i nájemce/uživatele bytu. Obě strany mají přitom v tomto vztahu odlišné možnosti a pravomoci, které přesněji specifikuje nájemní/podnájemní smlouva a v obecné rovině jsou vymezeny občanským zákoníkem (zákon č. 89/2012 Sb.).

Z důvodu prevence záměrného poškození bytu kvůli získání sociálního bytu by měli být žadatelé seznámeni s tím, že bude brán ohled na to, jakým způsobem udržují byt (v rámci povinností uživatele bytu). Zároveň by měli být informováni, že i pokud by bylo prokázáno, že byt neodpovídá minimálním kvalitativním standardům, nedostanou žadatelé ihned nový sociální byt, nýbrž budou zařazeni na čekací listinu (pořadník), případně jim bude nabídnuta nějaká krátkodobá forma bydlení (např. azylový dům). Záměrné ničení bytu tak může výrazně snížit kvalitu jejich bydlení na poměrně dlouhou dobu.

Ověření kvality bydlení se skládá z několika bloků, ve kterých jsou vyhodnocovány jednotlivé parametry kvality bydlení, přičemž v každé části je snahou převést otázky vyhodnocující minimální kvalitativní standard do co nejjednodušší podoby. V průběhu pilotního výzkumu se ukázalo, že je vhodnější použít více jednoduchých otázek než jednu složitější. Dlouhé otázky či otázky zaměřené na více parametrů pracovníky obce během testování dotazníku mátlly a vedly k chybnému zodpovězení (viz Příloha č. 4 - Zpráva z výzkumu). Pověřený pracovník obce spolu s přednostou domácnosti prochází dům či byt a zodpovídá otázky v rámci těchto bloků: celkový stav domu a bytu, hlavní kritéria kvality bytu (hodnotící záchod, koupelnu, prostor pro vaření, vodu, vytápění a elektroinstalaci), vedlejší kritéria kvality bytu a doplňkové kritérium. Konkrétní otázky jsou uvedeny v dotazníku (Příloha č. 1). Dovoluje-li to situace a šetřená domácnost s tím souhlasí, pověřený pracovník provede fotodokumentaci jednotlivých hodnocených částí bytu.

Cílem ověření kvality bytu je vyhodnocení, zda byt splňuje či nespĺňuje **minimální standardy kvality bydlení**, nicméně domácnost může být, je-li k tomu důvod, seznámena s možnostmi řešení problémů. V rámci pilotního výzkumu byly zaznamenány závady v bytech, které uživatele trápily, ale mohly být řešeny poměrně rychle vyjednáváním s majitelem bytu a dohodou na drobnější opravě nebo rekonstrukci. V pilotním výzkumu se ukázalo, že některé domácnosti, které se pustily do vyjednávání s majitelem, si výrazně zlepšily svou kvalitu bydlení, např. majitel domácnosti zaplatil materiál a

domácnost vyměnila podlahové krytiny dle vlastních preferencí. Na druhé straně, některé domácnosti vůbec nenapadlo, že by mohly s majitelem jednat o zlepšení kvality svého bydlení.

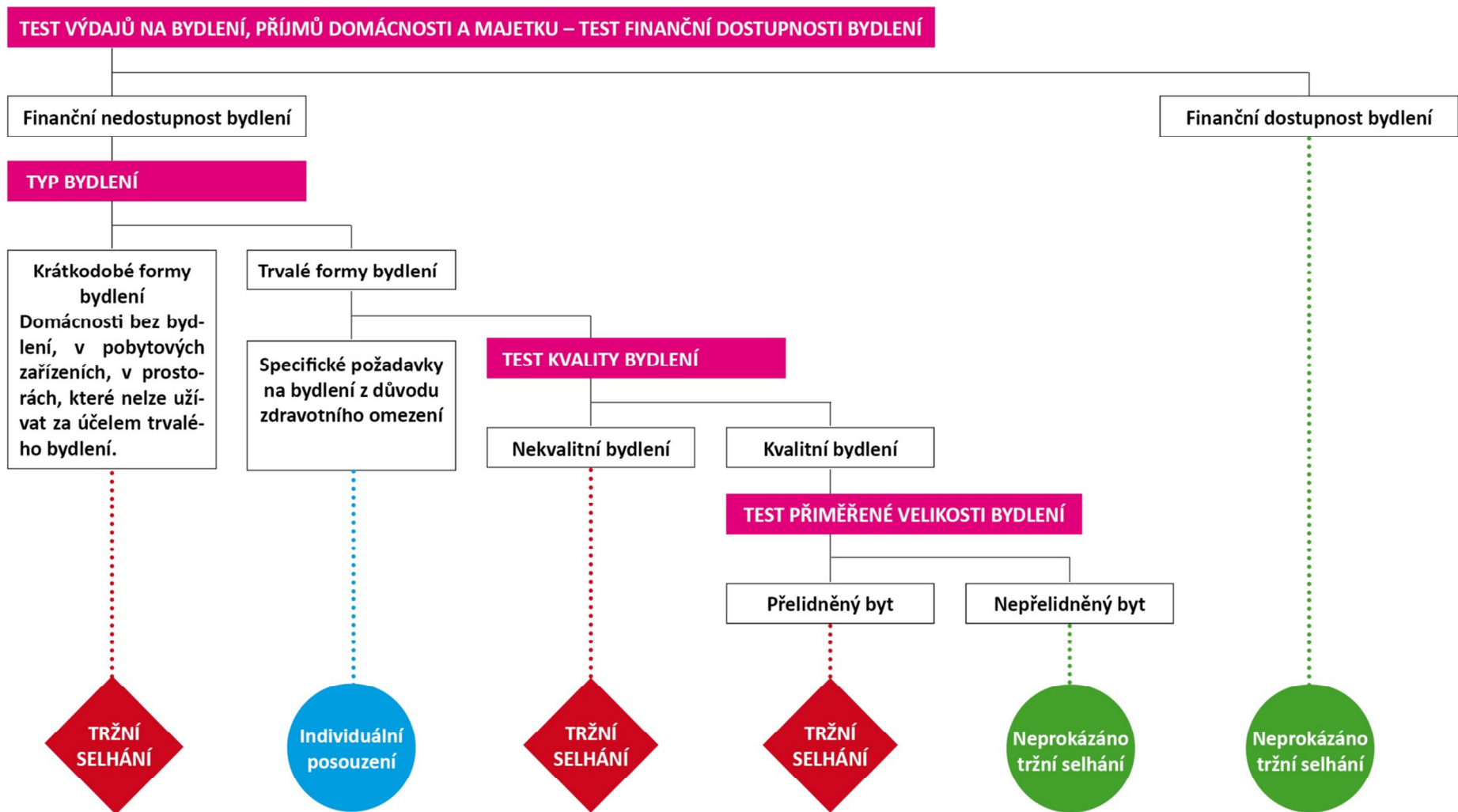
Z důvodu vyhodnocení přiměřené velikosti bytu posuzovatel během ověření bytové situace domácnosti zaznamená plošnou výměru bytu a počet obytných místností. V pilotním výzkumu se ukázalo, že je velmi problematické zjišťovat obytnou plochu bytu (tedy plochu obytných místností, pokojů), neboť ve smlouvách je zpravidla uváděna pouze celková plocha bytu. Odhad na místě se ukázal pro posuzovatele/pověřené pracovníky obce jako velmi obtížný a mnozí ho odmítli; přesné měření by bylo rovněž náročné. Z toho důvodu byly vybrány jako nevhodnější parametry pro určení přiměřené velikosti bytu celková plošná výměra bytu a počet obytných místností, přičemž je nutné instruovat posuzovatele /pověřené pracovníky obce přesnou definicí obytných místností a plošné výměry (viz níže), neboť u těchto pojmů a zejména v otázce, kterou místnost považovat za obytnou, se často vyskytovaly omyly a nedorozumění (viz Příloha č. 4 - Zpráva z výzkumu).

PLOŠNOU VÝMĚROU BYTU se rozumí součet ploch všech jeho místností včetně místností vybavení bytu užívaných jeho nájemcem (započítává se tak i kuchyně menší než 12 m² nebo ložnice menší než 8 m²), bez ploch domovního vybavení a bez ploch sklepu, balkonu, lodžie nebo terasy. Jednotlivé plochy jsou vymezeny vnitřním lícem svislých konstrukcí stěn včetně jejich povrchových úprav (např. omítky) a do podlahové plochy místností se nezapočítávají nosné sloupy uprostřed místností, plocha dveřních a okenních ústupků; do podlahové plochy místností se naopak započítávají plochy využitě k zastavení zařizovacími předměty (např. nábytek, vestavěný nábytek, umyvadlo, vana včetně schodišťového stupně, kuchyňská linka, lednice, plynový a elektrický sporák, kamna nebo jiná otopná tělesa); příčky, které nerozdělují místnosti a nejsou postaveny až ke stropu (např. dělicí příčky v koupelnách opticky oddělující záchodovou mísu od ostatního prostoru, mobilní příčky atd.), u místností se šikmými stropy se do plochy obytné místnosti nezapočítává plocha se světlou výškou menší než 1,2 m.

OBYTNOU MÍSTNOSTÍ se rozumí část bytu, která splňuje požadavky předepsané vyhláškou č. 268/2009 Sb., je určena k trvalému bydlení a má nejmenší podlahovou plochu 8 m². Kuchyň, která má plochu nejméně 12 m² a má zajištěno přímé denní osvětlení, přímé větrání a vytápění s možností regulace tepla, je obytnou místností. Pokud tvoří byt jedna obytná místnost, musí mít podlahovou plochu nejméně 16 m²; u místností se šikmými stropy se do plochy obytné místnosti nezapočítává plocha se světlou výškou menší než 1,2 m.

Pro účely vyhodnocení přiměřené velikosti bydlení je nutné také zjistit **počet osob bydlících v bytě či obytném prostoru**. Tento počet je brán jako počet osob, které dle rozhovoru s přednostou domácností v obytném prostoru trvale (obvykle) žijí. Pověřený pracovník obce tedy překontroluje, kolik osob je v bytě hlášeno buď trvale, nebo dle nájemní/podnájemní smlouvy a případně zkoriguje počet osob pro výpočet přiměřené velikosti bydlení. Jsou-li dočasně některé osoby mimo domácnost (např. dlouhodobá nemoc, osoby ve výkonu trestu, děti v ústavní péči apod.) a zároveň v nejbližší době budou opět součástí rodiny, jsou do celkového počtu osob zahrnuty i tyto osoby.

Schéma 4: Metodika ověření tržního selhání na úrovni domácnosti



Vyhodnocení ověření tržního selhání na úrovni domácnosti

Na základě vyhodnocení ověření bytové situace domácnosti je identifikována domácnost, která je postižena tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi), jak naznačuje Schéma 3. Tato část metodiky představuje návod, jak vyhodnotit ověření bytové situace domácnosti. Pro kritérium finanční dostupnosti bydlení je ovšem normativní hranice finanční nedostupnosti v této metodice uvedena pouze ilustrativně, tedy pomocí doporučení, které vychází ze stávajícího nastavení státní dávkové politiky, zejména pak příspěvku na bydlení; při aplikaci metodiky v praxi může být upravena na základě aktuálního nastavení sociální politiky. V oblasti hodnocení kvality a přiměřenosti bytu již metodika uvádí přesný návod, jak identifikovat domácnost postiženou tržním selháním.

1. TEST FINANČNÍ DOSTUPNOST BYDLENÍ

U domácnosti je testován příjem, majetek domácnosti a náklady na bydlení.

□ Reziduální příjem domácnosti

Pokud z příjmu po odečtení nákladů na bydlení, tzv. reziduálního příjmu, domácnosti nezbyvá dostatek prostředků na pokrytí životních nákladů, pak se domácnost potýká s finanční nedostupností bydlení. Při určování výše reziduálního příjmu je však nutné zohlednit, zda se nejedná o vysoké náklady na bydlení z důvodu nadspotřeby bydlení (příliš luxusní bydlení nebo příliš velké bydlení), a také existenci příspěvku na bydlení. Výše reziduálního příjmu je tak závislá na nastavení příspěvku na bydlení a normativních nákladů na bydlení při výpočtu příspěvku na bydlení. Z toho důvodu je hranice nízkého reziduálního příjmu stanovena v této metodice pouze formou doporučení a je upravitelná podle aktuálního nastavení dávkové politiky v této oblasti. Domácnosti, u kterých byla shledána dostatečná finanční dostupnost bydlení, jsou vyřazeny z dalšího ověřování tržního selhání. Domácnosti, u kterých byla shledána finanční nedostupnost bydlení, jsou dále posuzovány z hlediska kvality bydlení a přiměřenosti velikosti bytu. **Finanční nedostupnost bydlení sama o sobě není dostatečnou podmínkou pro zařazení domácnosti mezi domácnosti postižené tržním selháním.**

PŘÍKLAD – DOPORUČENÁ HRANICE REZIDUÁLNÍHO PŘÍJMU

Domácnost splňuje kritérium nízkého reziduálního příjmu, pokud její započitatelný příjem (dle započitatelných příjmů podle zákona o životním a existenčním minimu¹¹, a to včetně příspěvku na bydlení), po odečtení odpovídajících normativních nákladů na bydlení¹² nepřesahuje 1,6 násobek životního minima podle zákona o životním a existenčním minimu.¹³

Skutečné (hrazené a doložitelné) náklady na bydlení se sice pro doporučený výpočet reziduálního příjmu nevyužívají, ale se v průběhu ověření tržního selhání na úrovni domácnosti evidují. Tato metodika proto doporučuje provést v ojedinělých případech doplňkové šetření finanční dostupnosti bydlení. Pokud skutečné náklady domácnosti na bydlení převyšují normativní náklady na bydlení a pověřený pracovník obce zjistí, že tento rozdíl není důsledkem nadspotřeby bydlení (tj. domácnost nežije v bytě větším, než je níže touto metodikou stanovený standard, a nežije v bytě/prostoru, který je situován v lokalitě obecně považované za lokalitu s vysokým nájemným), může dát podnět k prošetření, zdali domácnost nehradí nájemné podstatně vyšší, než je v místě obvyklé (tedy nájemné podstatně vyšší než srovnatelné nájemné obvyklé pro daný byt v daném místě dle občanského zákoníku 89/2012 Sb. a NV 453/2013 Sb.), a to formou doporučení, aby obec pro tento výjimečný případ nechala vypracovat znalecký posudek. Bližší určení, zdali se jedná o podstatný či nepodstatný

¹¹ Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Normativní náklady jsou stanoveny dle zákona o státní sociální podpoře (Zákon č. 117/1995 Sb.) a příslušného předpisu (aktuálně č. 449/2016 Sb.) jako průměrné celkové náklady na bydlení podle velikosti obce a počtu členů domácnosti. Zahrnují nájemné, resp. srovnatelné náklady a ceny služeb a energií. Jsou propočítány na průměrnou spotřebu služeb a energií a přiměřenou velikosti bytů pro daný počet osob v nich trvale bydlících. Aktuální výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení pro rok 2017 uvádí nařízení vlády č. 449/2016 Sb.

¹³ § 7 zákona č. 110/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

rozdíl mezi aktuální výší nájemného a místně obvyklým nájemným, tato metodika nespécifikuje. Prokáže-li se dle znaleckého posudku, že domácností vynakládané nájemné podstatně převyšuje úroveň srovnatelného nájemného obvyklého pro daný byt v daném místě a domácnost se při započtení skutečných namísto normativních nákladů na bydlení dle výše uvedeného výpočtu reziduálního příjmu potýká s finanční nedostupností bydlení, pak tato metodika doporučuje, aby domácnost byla zahrnuta do další fáze ověření tržního selhání, tj. měla by být vyhodnocena kvalita a přiměřenost bydlení.

Tato metodika dále doporučuje, aby v těchto ojedinělých případech, kdy nedochází k nadspotřebě bydlení a domácnost dle provedeného znaleckého posudku hradí skutečné nájemné podstatně vyšší než srovnatelné nájemné obvyklé pro daný byt, a další fáze ověření tržního selhání ukáže, že domácnost přitom bydlí v kvalitním bytě splňujícím zároveň minimální prostorovou přiměřenost vzhledem k velikosti domácnosti, neplatilo jinak vždy platné pravidlo, že finanční nedostupnost bydlení není dostatečnou podmínkou pro zařazení domácnosti mezi domácnosti postižené tržním selháním. V případě, že takové domácnosti nezbyvá po uhrazení odůvodnitelných nákladů na bydlení při využití sociálních dávek (tj. domácnost uplatnila nárok na dávky státní sociální pomoci a dávky hmotné nouze) z příjmů domácnosti ani částka ve výši životního minima pro danou domácnost, pak by měla být na základě této jediné výjimky z výše uvedeného pravidla zařazena mezi domácnosti postižené tržním selháním (v bytové nouzi). Ve všech ostatních případech samotná finanční nedostupnost bydlení není dostatečnou podmínkou pro identifikaci bytové nouze z důvodu tržního selhání a musí být doprovázena i dalším negativním jevem. V ostatních případech musí tak být řešení špatné finanční situace domácnosti hledáno prostřednictvím systému sociálních dávek – například u příspěvku a doplatku na bydlení.

□ **Majetkové poměry domácnosti**

Na základě vyhodnocení majetkových poměrů šetřené domácnosti jsou při identifikaci tržního selhání na úrovni domácností vyřazeny domácnosti, které vlastní nemovitý majetek, který lze využít k trvalému bydlení (tj. vyloučení jsou vlastníci/spoluvlastníci nemovitosti určené k trvalému bydlení) nebo nějaký movitý či nemovitý majetek, který lze využít ke zvýšení příjmu dle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

2. TEST KVALITY BYDLENÍ

□ **Typ bydlení**

U domácnosti, pro kterou je bydlení finančně nedostupné, je dále zkoumáno, jak bydlí z hlediska právního důvodu užívání bydlení a zda se jedná o bydlení využitelné k dlouhodobému bydlení. **Domácnosti bez bydlení (bez právního titulu na jakékoliv bydlení), domácnosti bydlící v pobytových zařízeních, která neodpovídají formě trvalého bydlení (ubytovny, azylové domy apod.) a domácnosti s jinou formou bydlení mimo byt či v prostorách, které nelze užívat za účelem trvalého bydlení (např. zahradní chatky, garáž apod.) jsou automaticky zařazeny mezi domácnosti, které jsou postiženy tržním selháním, pokud ovšem u nich dříve nedošlo k porušení podmínek pomoci během určené minimální doby.¹⁴ Dále již proto u těchto domácností není zkoumána kvalita ani přiměřenost jejich bydlení.¹⁵**

□ **Specifické požadavky na bydlení z důvodu zdravotního omezení**

V případě možných specifických nároků na bydlení u domácností s osobou se sníženou schopností pohybu a orientace z důvodu prokazatelné invalidity nebo jiného zdravotního omezení je pověřeným pracovníkem obce individuálně posuzována speciální bytová potřeba. Pokud domácnost má

¹⁴ Domácnost již v minulosti byla zařazena do programu pomoci v oblasti bydlení, avšak z důvodu porušení podmínek byla z programu vyloučena a po určenou minimální dobu nemůže být opět do programu zařazena.

¹⁵ Inspekce bydlení zaměřená na ověření minimálních standardů kvality bytu a velikostní přiměřenost bydlení se u domácnosti mimo trvalou formu bydlení již neprovádí.

prokazatelnou speciální bytovou potřebu, např. bezbariérový byt pro vozíčkáře, a existující možnosti pomoci speciálně pro tyto osoby v rámci obce a státu mohou lépe uspokojit potřeby této domácnosti než případné sociální bydlení, je domácnost odkázána na tyto možnosti pomoci, které jsou mimo rámec předkládané metodiky. V případě, že domácnost pocítuje problémy i obecně s kvalitou bydlení, či přiměřenou velikostí bydlení, které nejsou odstranitelné případnou pomocí pro zdravotně postižené, pak pokračuje inspekce domácnosti testem kvality bydlení a přiměřené velikosti bydlení dle metodiky.

□ **Minimální standardy kvality bytu**

Pokud je pro domácnost bydlení finančně nedostupné a zároveň domácnost bydlí v bytě, který nespĺňuje minimální standardy kvality bydlení, **tj. je-li pověřeným pracovníkem obce na základě dotazníkového ověření bytové situace domácnosti vyhodnocen byt jako nedostatečně kvalitní, pak je domácnost zařazena mezi domácnosti postižené tržním selháním (v bytové nouzi). Odborné posouzení (například zástupci stavebního úřadu) je přitom vyžadováno pouze v případě, pokud se proti závěrům šetření v části posouzení kvality bytu provedeného pověřeným pracovníkem obce šetřená domácnost nebo majitel bytu odvolá.**

MINIMÁLNÍ STANDARDY KVALITY BYTU

Posuzovatel/pověřený pracovník obce posoudí pomocí dotazníku a návodu k jeho vyhodnocení kvalitu bytu dle těchto bloků:

- **CELKOVÝ STAV DOMU A BYTU** - otázka na celkové vyhodnocení stavu a údržby domu a otázka na celkové vyhodnocení stavu a údržby bytu,
- **HLAVNÍ KRITÉRIA KVALITY BYTU** - celkem 6 oblastí hodnocení kvality představuje základní kritéria pro určení, zda byt splňuje či nespĺňuje minimální kvalitativní standardy bytu. Těmito oblastmi jsou:

- záchod,
- koupelna,
- prostor pro vaření,
- voda,
- vytápění,
- elektroinstalace.

V každé oblasti je **stav bez zjevných problémů** hodnocen stupněm „1“, stav se zjevnými problémy, ovšem stále ještě funkční, tzv. **omezená funkčnost**, je klasifikován stupněm „2“, a stav, který má **zásadní vadu** (nebo vybavení zcela chybí) a náprava stavu vyžaduje **delší čas a stavební práce**, např. rekonstrukci domu nebo jeho části, je hodnocen stupněm „3“. Stupeň „3“ se netýká závad, které lze odstranit krátkodobou opravou, nebo které lze opravit v rámci běžné údržby bytu či jsou dány zanedbanou údržbou vinou uživatele bytu. Přesný způsob, jak je provedeno hodnocení na této třístupňové škále v každé oblasti, je uveden v pokynech v rámci dotazníku (Příloha č. 1).

- **VEDLEJŠÍ KRITÉRIA KVALITY BYTU:**
 - okna,
 - stavební konstrukce a stavební povrchy v bytě,
 - vstupní dveře,
 - vlhkost a plísně,
 - větrání,
 - nebezpečí úrazu/infekce.

Obdobně jako u předchozí skupiny je uplatňováno vyhodnocení dle třístupňové škály.

- **DOPLŇUJÍCÍ KRITÉRIUM** – soubor otázek, které mohou narážet na subjektivitu odpovědí, ale do hodnocení kvality bydlení neodmyslitelně patří (např. omezená dodávka teplé vody, nedostatečné vytápění, chybějící domovní zvonek apod.). Celý soubor otázek je vyhodnocován jako jedno doplňkové kritérium dle třístupňové škály maximálně ve stupni „2“.

Byt nedosahuje minimální kvality, pokud vykazuje:

- zásadní vadu (stupeň 3) u alespoň jednoho hlavního kritéria (například byt není vybaven koupelnou a náprava by vyžadovala rozsáhlou rekonstrukci a delší čas) nebo
- zásadní vadu (stupeň 3) u alespoň jednoho jiného kritéria a zároveň alespoň tři problémy s omezenou funkčností (na úrovni stupně 2) u třech dalších kritérií (například většina oken v bytě nejde zavírat a oprava vyžaduje větší rekonstrukci a zároveň je v bytě omezená funkčnost koupelny, vstupní dveře lze sice zamknout, ale vykazují značné poškození a nejsou zcela funkční a celkový stav bytu je špatný) nebo
- problémy s omezenou funkčností (stupeň 2) u více než poloviny kritérií (například omezená je funkčnost koupelny, kuchyňského koutu, záchodu, elektroinstalace, vstupních dveří, byt se potýká s vlhkostí a plísní a celkově špatným stav bytu i domu).

Přesné vyhodnocení jednotlivých kritérií minimální kvality bydlení je uvedeno v Příloze č. 3 (Návod pro vyhodnocení Dotazníku pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání“ a pro identifikaci domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení).

3. TEST PŘIMĚŘENÉ VELIKOSTI BYDLENÍ

V rámci ověření bytové situace domácnosti jsou zjištěné údaje o plošné výměře bytu a počtu obytných místností porovnávány s počtem osob bydlících v bytě. Je-li počet osob vzhledem k plošné výměře bytu a počtu obytných místností příliš vysoký, jedná se o přelidněný byt.

KRITÉRIUM PŘELIDNĚNOSTI BYTU

Hodnocení přelidněnosti se provádí prostřednictvím posouzení plošné výměry bytu na počet bydlících osob (přihlášených v bytě) a následně podle počtu obytných místností na počet bydlících osob (přihlášených v bytě). Byt je přelidněný, pokud v bytě příslušné celkové plošné výměry bydlí příliš mnoho osob (viz Tabulka 6 – šedá pole). V případě, že byt odpovídá minimální plošné výměře (růžová pole) dle plochy a počtu osob, je kontrolován počet obytných místností. Pokud je počet obytných místností nedostatečný (šedá pole), je byt definován rovněž jako přelidněný (viz Tabulka 7).

Uvedené hodnoty prostorové přiměřenosti byly stanoveny jako minimální velikostní standard bytu pro danou velikost domácnosti. Pokud bychom je použili na všechny byty v ČR dle SLDB 2011, pak by bylo celkem 1,5 % bytů přelidněných (z celkového počtu obydlených bytů s příslušenství, u kterých byly zaznamenány požadované údaje – viz Příloha č. 4 - Zpráva z výzkumu). V průběhu testování kritéria při pilotním šetření se ukázalo, že je vhodné nekombinovat u velikostní kategorie bytu počet obytných místností s předdefinovanou plošnou výměrou bytu, jelikož v praxi mnohé byty nezapadají do těchto velikostních kategorií definovaných dle stávajících stavebních norem. Z toho důvodu bylo hodnocení těchto dvou parametrů odděleno. Větší váha je ovšem připisována plošné výměře bytu.

Byla-li zjištěna přelidněnost, tj. obývaný byt je příliš malý vzhledem k velikosti domácnosti, je domácnost identifikována jako domácnost postižená tržním selháním (v bytové nouzi).

Tabulka 6: Metoda pro výpočet přelidněnosti bytů podle plošné výměry bytu

Plošná výměra bytů	počet osob v bytě: 1	počet osob v bytě: 2	počet osob v bytě: 3	počet osob v bytě: 4	počet osob v bytě: 5-6	počet osob v bytě: 7-8	počet osob v bytě: 9-12	počet osob v bytě: 13 +
< 37,9 m ²	standard	minimální standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný	přelidněný	přelidněný	přelidněný
38-51,9 m ²	standard	standard	minimální standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný	přelidněný	přelidněný
52-67,9 m ²	nad-standard	standard	standard	minimální standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný	přelidněný
68-81,9 m ²	nad-standard	nad-standard	standard	standard	minimální standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný
82-95,9 m ²	nad-standard	nad-standard	nad-standard	standard	standard	minimální standard	minimální standard	přelidněný

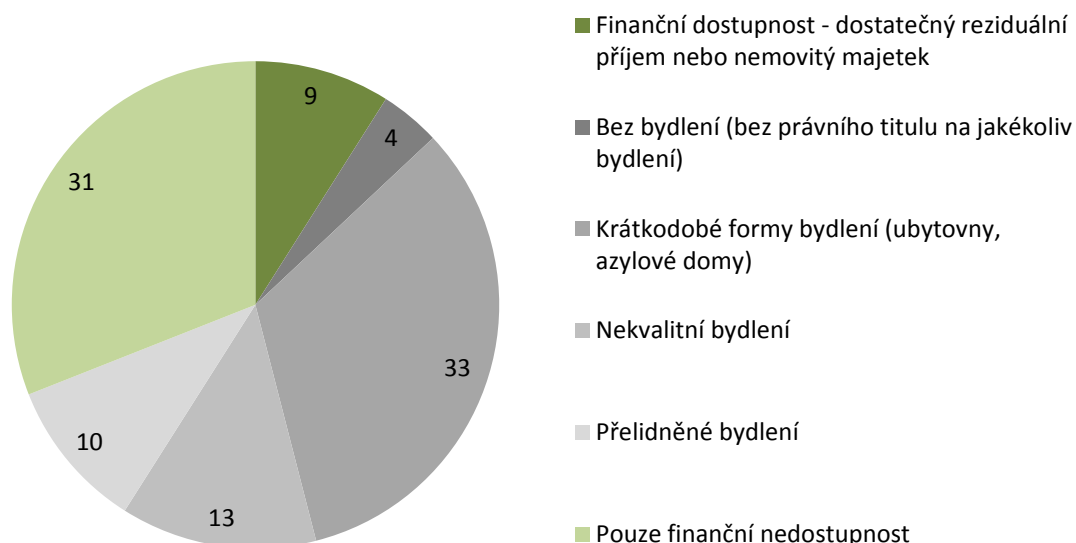
Tabulka 7: Metoda pro výpočet přelidněnosti bytů podle počtu obytných místností v bytě v případě minimálního standardu podle plošné výměry bytu

Počet obytných místností	počet osob v bytě: 1	počet osob v bytě: 2	počet osob v bytě: 3	počet osob v bytě: 4	počet osob v bytě: 5-6	počet osob v bytě: 7-8	počet osob v bytě: 9-12	počet osob v bytě: 13 +
1	standard	standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný	přelidněný	přelidněný	přelidněný
2	standard	standard	standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný	přelidněný	přelidněný
3	nad-standard	standard	standard	standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný	přelidněný
4	nad-standard	nad-standard	nad-standard	standard	standard	minimální standard	přelidněný	přelidněný
5	nad-standard	nad-standard	nad-standard	nad-standard	standard	standard	minimální standard	přelidněný

PŘÍKLAD VYUŽITÍ METODIKY – IDENTIFIKACE TRŽNÍHO SELHÁNÍ NA VZORKU 100 DOMÁCNOSTÍ V 10 OBCÍCH ČR

Pokud bychom realizovali identifikaci domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení (v bytové nouzi) dle předkládané metodiky na 100 šetřených domácnostech, kteří se zúčastnili pilotního výzkumu v deseti obcích ČR (viz Příloha č. 4), pak bychom pouze u 60 domácností prokázali tržní selhání. Vzhledem k tomu, že do výzkumu byly zařazeny pouze domácnosti, které by mohly být podle názoru spolupracujících pracovníků obce potenciálními uživateli sociálního bydlení, je zřejmé, že kritéria identifikace tržního selhání v oblasti bydlení na úrovni domácností jsou poměrně přísná. Graf 1 ukazuje hlavní důvody pro identifikaci tržního selhání na základě provedení pilotního testování „Dotazníku pro ověření bytové situace domácnosti za účelem prokázání tržního selhání (bytové nouze)“. Největší část domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení (v grafu šedá pole) představují domácnosti žijící v krátkodobých formách bydlení.

Graf 1: Identifikace domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení na vzorku 100 domácností v 10 obcích ČR



Zdroj: Domácnosti ohrožené nedostupností bydlení v 10 českých obcích, vlastní výzkum, 2016, N = 100.
Pozn. Tři domácnosti bydlely zároveň v bytě nekvalitním i přelidněném.

DOPORUČENÝ POSTUP POMOCI DOMÁCNOSTEM POSTIŽENÝM TRŽNÍM SELHÁNÍM V OBLASTI BYDLENÍ

V případě, že je u domácnosti prokázáno tržní selhání, následuje volba způsobu pomoci. Domácnost je seznámena s dvěma základními způsoby pomoci nalezení bydlení:

- pomoc s hledáním vhodného bytu na volném trhu a
- podání žádosti o sociální byt,

přičemž domácnost by měla být obeznámena s tím, že oba způsoby pomoci mají své výhody a nevýhody.

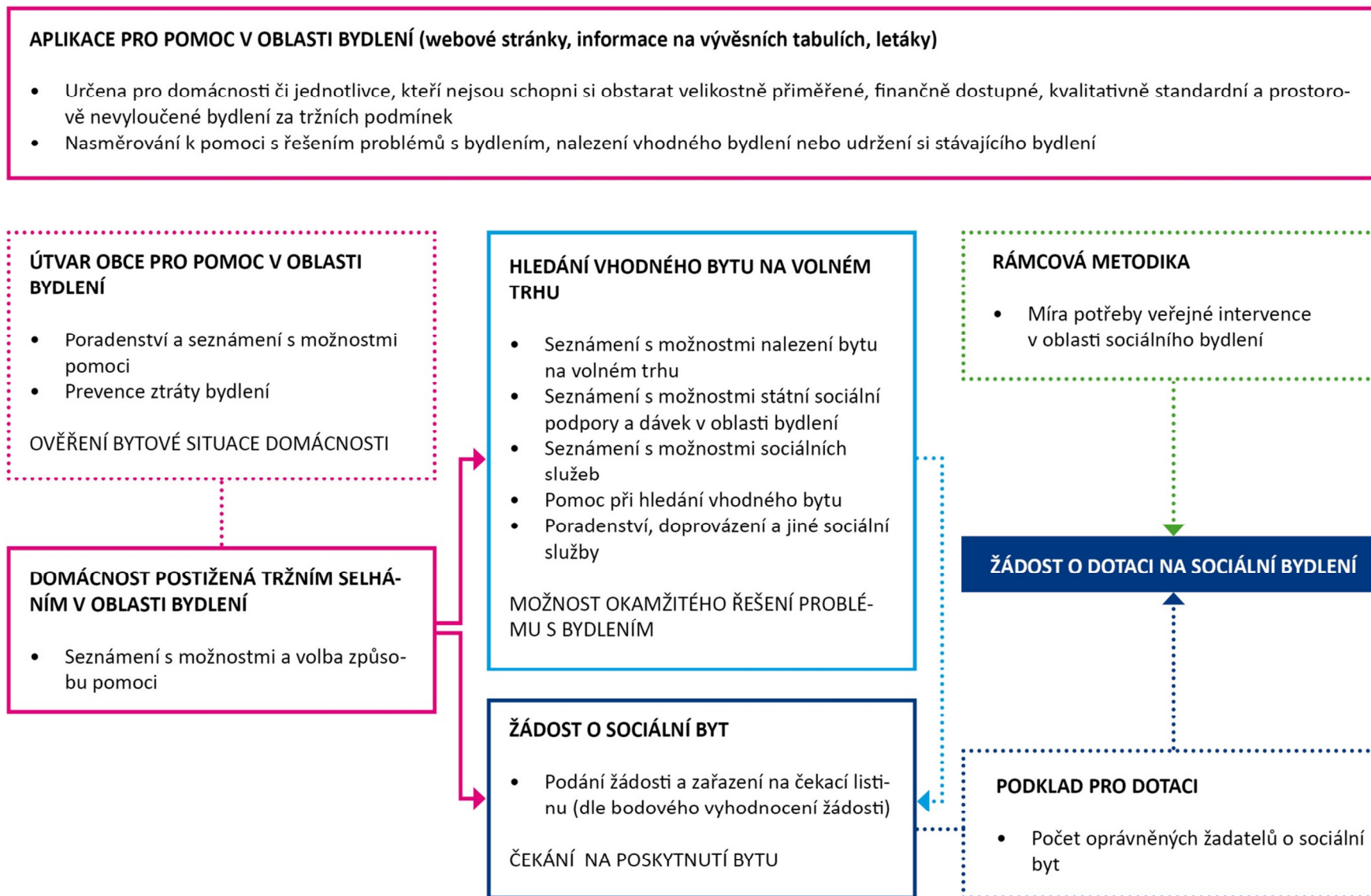
První varianta (pomoc s hledáním vhodného bytu na volném trhu) spočívá v pomoci domácnosti s hledáním bydlení, doprovázení domácnosti, pomoci při vyřízení dávek na bydlení a případně zajištění sociálních služeb. Hlavní výhodou prvního způsobu pomoci pro danou domácnost postiženou tržním selháním v oblasti bydlení je **možnost vybrat si byt**, který nejlépe odpovídá preferencím domácnosti, a zároveň **možnost získat nové bydlení zpravidla velmi rychle**. Jinou výhodou je pak zachování **flexibility**. Například pokud se zlepší příjmová situace domácnosti, může domácnost zůstat v užívaném bytě, zatímco užívání sociálního bytu může být omezeno opětovným testováním příjmu; pokud se domácnost bude chtít přestěhovat do jiné obce, není vázaná tím, že by přišla o sociální byt a v jiné obci by sociální byt nezískala. Příklady dobré praxe mnohých neziskových organizací (např. Romodrom o.p.s., R-Mosty, z.s.) ukazují, že lze pomoci četným domácnostem v bytové nouzi k novému vhodnému bydlení na volném trhu. V případě neúspěchu při využití první varianty pomoci je domácnosti nabídnuto zařazení na čekací listinu na sociální byt.

Druhá varianta pomoci, kterou má domácnost postižená tržním selháním v oblasti bydlení na výběr, je okamžité zařazení domácnosti na čekací listinu na přidělení sociálního bytu. Sociální byt představuje pro většinu domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení (viz Příloha č. 4 - Zpráva z výzkumu) velmi lákovou variantu z hlediska **pocitu jistoty bydlení, nižší úrovně nákladů na bydlení (nižší než tržní nájemné)**. Žadatel by ale měl být pravdivě informován, že **nelze předpokládat, že by**

mohla být jeho potřeba bydlení uspokojena ihned. Zkušenosti ze západních zemí, kde má sociální bydlení již tradici, vykazují dlouhé čekací listiny (např. v Anglii čekací listiny zahrnují 1,5 mil. čekatelů, ve Francii 1,7 mil. čekatelů dle UNECE 2015) a nelze předpokládat, že by tomu bylo v České republice jinak. Další nevýhodou tvoří skutečnost, že **žadatel musí zpravidla přijmout byt, který je mu nabídnut, bez možnosti výběru.** Nevýhodou může být také případná nutnost opustit bydlení, pokud domácnost již nesplňuje kritéria pro nárok na užívání sociálního bydlení.

Hlavní předností v rámci metodiky doporučeného postupu pomoci je umožnit domácnosti **vybrat si tu formu pomoci, která nejlépe odpovídá potřebám domácnosti.** Zároveň ponechání volby způsobu pomoci na domácnosti přenáší rozhodnutí o tom, zda domácnost je schopna získat vhodné bydlení na volném trhu či nikoliv, na samotnou domácnost postiženou tržním selháním. Lze očekávat, že mnohé domácnosti vůbec nebudou ochotny se snažit získat lepší bydlení na volném trhu, nebo přistoupit na programy doprovázení, zprostředkování bydlení či jiných sociálních služeb, stejně jako mnohé domácnosti z důvodu porušení podmínek poskytování sociálního bydlení o toto sociální bydlení opětovně přijdou. **Nelze tedy předpokládat, že zcela zmizí formy krátkodobého bydlení v zařízeních poskytující sociální služby nebo jiné formy ubytovacích zařízení bez sociálních služeb. I tyto formy bydlení budou mít v systému pomoci nadále své místo, a to za podmínky splnění minimálních standardů kvality Jejich stanovení však zůstává rovněž mimo záběr této metodiky.**

Schéma 5: Doporučený postup pomoci domácnostem postiženým tržním selháním v oblasti bydlení



Popis uplatnění certifikované metodiky

Hlavním příjemcem výstupů metodiky budou (1) obce ČR a (2) Ministerstvo pro místní rozvoj, konkrétně Odbor bytové politiky Ministerstva pro místní rozvoj, který připravenou metodiku bude moci využít pro posouzení oprávněnosti žádostí o investiční dotace na sociální byty ze strany obcí. Tržní selhání v případě sociálního bydlení představuje podle Evropské komise (EK) omezenou schopnost znevýhodněných občanů a méně znevýhodněných skupin získat bydlení za tržních podmínek. Dle závěrů EK¹⁶ poskytování sociálního bydlení může být považováno za službu obecného hospodářského zájmu (SGEI), pokud je omezeno na cílovou skupinu znevýhodněných osob. Současně však podle Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (Komise 2012/C 8/02) není možno poskytovat SGEI v případě, pokud již tuto službu poskytují ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek podniky fungující za běžných tržních podmínek, tj. bez podpory státu. S ohledem na tuto skutečnost je nutné, aby poskytovatel před udělením investiční dotace ověřil (např. prostřednictvím žádosti o dotaci), zda taková situace nenastala. Navržená metodika proto umožní obcím, případně dalším subjektům (jako potenciálním žadatelům o dotace na sociální byty), a zprostředkovaně i poskytovateli dotace realizaci takového ověření. Vedle toho, využití metodiky by mělo zajistit efektivní užití prostředků státního rozpočtu, jelikož ty by nesměřovaly do oblastí, které je schopen zabezpečit privátní sektor.

Metodika poskytuje zejména obcím ČR návodný postup, jak identifikovat domácnosti, které se potýkají s tržním selháním v oblasti bydlení. V případě prokázání tržního selhání metodika doporučuje, jak domácnostem pomoci. Vedle toho rámcová metodika v podobě souhrnného indikátoru tržního selhání v oblasti bydlení dává možnost sledovat vývoj rizika zvýšeného výskytu domácností postižených tržním selháním v oblasti bydlení v čase i ve srovnání mezi jednotlivými obcemi ČR.

¹⁶ Uvedené informace vycházejí z dostupných materiálů k vymezení fungování sociálního bydlení jako SGEI v rámci pravidel EU (Bumbálek 2014, Braga, Palvarini 2013, MMR, ÚOHS 2013, Komise 2012, Evropská komise 2013).

Přehled použité literatury a zdrojů dat

Braga, M., P, Palvarini, P. 2013. „Social Housing in the EU.“ In: *Directorate general for internal policies, Policy department A: Economic and scientific policy*, [Online]. [cit. 12. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.iut.nu/Literature/EU/EU and SocialHousing Jan 2013.pdf>.

Bumbálek, M. 2014. *Analýza a metodika využití služeb obecného hospodářského zájmu pro investiční podporu sociálního bydlení v České republice*. Brno: Smart Aid, s.r.o.

Čada, K. (ed.) 2015. *Analýza sociálně vyloučených lokalit* [online]. Praha: GAC spol. s r.o. [cit. 12. 9. 2016]. Dostupné z: http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/Analiza_socialne_vyloucenych_lokalit_GAC.pdf.

ČSÚ. 2016. *Malý lexikon obcí České republiky – 2016* [online]. Praha: ČSÚ. [cit. 12. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016>.

Evropská komise. 2013. *Pracovní dokument útvarů komise - Příručka k uplatňování pravidel Evropské unie pro státní podporu, veřejné zakázky a vnitřní trh v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, zejména sociálních služeb obecného zájmu*. [Online]. [cit. 12. 1. 2017]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_cs.pdf

Hradecký, I. et al. 2012. *Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020* [online]. Praha: občanské sdružení H.S.P. [cit. 12. 9. 2016]. Dostupné z: <https://www.esfcr.cz/file/8471/>.

Kohout, M., D. Tichý et al. 2015. *Osnova modelů bydlení včetně základního prostorového a technického standardu pro potřeby koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025. Souhrnná výzkumná zpráva*. Dokument vypracovaný pro MPSV. Praha: FA ČVUT.

KOMISE. 2012. „Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.“ *Úřední věstník Evropské unie* C 8/02, Svazek 55, 11. ledna 2012.

Kuchařová, V., J. Barvíková, K. Peychlová, S. Höhne. 2015. *Vyhodnocení dostupných výzkumů a dat o bezdomovectví v ČR a návrhy postupů průběžného získávání klíčových dat*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

Lux, M., M. Mikeszová. 2013. „The role of a credit trap on paths to homelessness in the Czech Republic.“ *Journal of European Social Policy*. 23 (2): 210-223.

Lux, M., P. Sunega, M. Mikeszová, T. Kostelecký. 2008. *Standardy bydlení 2007/2008. Faktory vysokých cen vlastnického bydlení v Praze*. Praha: SOÚ AV ČR, v.v.i.

Mikeszová, M. M. Lux. 2013. „Faktory úspěšné reintegrace bezdomovců a nástroje bytové politiky pro řešení bezdomovství v ČR.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 49 (1): 29-52.

MMR, ÚOHS. 2013. *Manuál služeb obecného hospodářského zájmu*. [Online]. [cit. 12. 1. 2017]. Dostupné z: www.uohs.cz/download/Sekce.../Manual-sluzeb-obecneho-hospodarskeho-zajmu.pdf

MPSV. 2014. *Analýza socioekonomické situace příjemců sociálních dávek na ubytovnách. Výsledky sociálního šetření realizovaného mezi příjemci DnB na ubytovnách*. Výstup 2. etapy projektu. Praha: MPSV.

Šimíková, I., J. Vyhliďal. 2015. *Popis velikosti a struktury skupin osob, které by mohly představovat cílovou skupinu sociálního bydlení*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

UNECE. 2015. *Social Housing in the UNECE region. Models, Trends and Challenges*. Geneva: United Nations.

ZDROJE DAT:

SLDB 2011.

ČSÚ. Územně analytické podklady ČSÚ 2014.

MPSV. Data o příjemcích sociálních dávek za rok 2015.

MPSV. Statistika sociálních služeb za rok 2014.

MPSV. Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR z roku 2015.

MSp. Statistika nápadů na exekučních soudech v roce 2015.

ČSÚ. Věkové složení populace v obcích v roce 2014.

ArcČR® 500, verze 3.3, administrativní členění ke dni 1. 1. 2016. Podkladová data pro kartogram.

Publikace předcházející metodice

Mikeszová, M., I. Boumová. 2017. „Identifikace potřebnosti sociálního bydlení v jednotlivých obcích ČR.“ *Urbanismus a územní rozvoj* 20 (1): s. 6-12.