

Koncepce bytové politiky

(Aktualizovaná verze Koncepce bytové politiky z října 1999)

Ministerstvo pro místní rozvoj
listopad 2001

OBSAH

Aktualizovaná verze Koncepce bytové politiky – předmluva	2
--	---

A. ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU **3**

1. Úvod.....	3
2. Základní vývojové tendence uplynulého období a jejich vyhodnocení.....	5
3. Vyhodnocení stávajících podpůrných a rozvojových opatření.....	18
4. SWOT analýza.....	28
5. Podpora bydlení z veřejných rozpočtů v letech 1999 - 2001	31

B. KONCEPCE **34**

1. Celkové záměry a priority bytové politiky	34
2. Návrh jednotlivých opatření.....	40
3. Kvantifikace nároků na finanční zdroje.....	61
4. Programy a opatření připravované v roce 2001	63

C. GRAFICKÁ PŘÍLOHA

Aktualizovaná verze Koncepce bytové politiky – předmluva

Předložená aktualizace Koncepce bytové politiky z roku 1999 (usnesení vlády ČR č. 1088/99 ze dne 18. října 1999) vychází z:

- usnesení vlády č. 9/01 ze dne 3. ledna 2001 ke Střednědobé koncepci sociálního a ekonomického rozvoje,
- usnesení vlády č. 10/01 ze dne 3. ledna 2001 k návrhu Metodiky střednědobých koncepcí.

Aktualizovaná verze Koncepce bytové politiky je zpracována podle schválené Metodiky střednědobých koncepcí a zahrnuje aktualizovaná data a analýzy. Aktualizovaná verze koncepce sestává, stejně jako původní verze, z části analytické a části návrhové – koncepční. Přílohy, kterými byla verze z roku 1999 doplněna, nejsou v nové verzi uvedeny buď proto, že se jedná o témata, která věcně nedoznala žádných zásadních změn, nebo proto, že informace v nich obsažené byly zařazeny přímo do textu koncepce.

Analytická část koncepce je oproti znění z roku 1999 doplněna o:

- SWOT analýzu
- regionální analýzu
- vyhodnocení účinnosti podpůrných nástrojů bytové politiky.

Analýza současné situace v oblasti bydlení a v bytové politice je rozšířena o nová témata a vychází z aktuálních statistických údajů. Tato analýza, stejně tak jako vyhodnocení účinnosti podpůrných a rozvojových programů, je soustředěna především na vývoj v posledních cca třech letech.

Koncepční část je přizpůsobena požadavkům Metodiky střednědobých koncepcí tak, že návrhy jednotlivých opatření neobsahují jen popis opatření, ale i očekávané dopady včetně regionálního pohledu, nároky na finanční zdroje a vymezení opatření z hlediska kompetence jednotlivých resortů. Součástí jednotlivých navržených opatření je také zhodnocení jejich dosavadního plnění.

A. Analýza současného stavu

1. Úvod

V období po druhé světové válce do roku 1989 byl v ČR realizován, ve shodě s centrálně řízenou ekonomikou, **administrativně přidělový systém bydlení**, v němž hrál hlavní roli stát (jak v oblasti bytové výstavby, tak při poskytování bydlení). I přes tento na první pohled velkorysý přístup státu, projevující se hlavně ve velkém objemu dokončovaných bytů a umělé udržování cen bydlení na velmi nízké úrovni, provázely sféru bydlení značné problémy (přetrvávající bytová nouze, černý trh, nízká kvalita bydlení apod.).

Administrativně přidělový systém se postupně ukázal jako ekonomicky neudržitelný a jeho dlouhodobé uplatňování vedlo ke vzniku deformovaného pohledu na bydlení, který vnímá bydlení jako sociální službu, kterou má poskytovat stát. Tento pohled v určité míře přetrvává do současnosti.

V souvislosti se systémovými změnami ve společnosti mělo celé **období od roku 1990 do současnosti** převážně **transformační charakter**. Zásadní systémové změny, zaměřené na odstraňování administrativně přidělového bytového systému a položení základů systému tržně orientovaného, proběhly především v 1. polovině 90. let. Toto období bylo poznamenáno neoliberálním přístupem, který vedl k tomu, že odstranění prvků administrativně přidělového bytového systému nebylo včas následováno vytvořením adekvátních podpůrných opatření. Silně tržně orientovaná bytová politika vycházela důsledně z předpokladu, že bydlení je ryze soukromou záležitostí každého občana, zatímco úkolem státu je pouze vytvořit základní právní a ekonomický rámec a pomáhat jen těm sociálně nejslabším. Tím došlo fakticky k přesunu zodpovědnosti za bydlení ze státu na občany, obce a další subjekty, které však na tuto roli nebyly a nemohly být připraveny.

Vývoj v oblasti bydlení probíhal především pod tlakem makroekonomických změn, přičemž jedním z jeho negativních rysů byl velký **pokles investic do bydlení**, provázený poklesem bytové výstavby. Výrazným prvkem transformačního období byla **privatizace**, zvl. privatizace bytového fondu, a **cenová deregulace**. Prvním krokem v oblasti privatizace bytového fondu byl převod státního, hluboce ztrátového a mnohdy zdevastovaného bytového fondu do vlastnictví obcí. To ve svém důsledku vedlo obce ke snaze bytový fond zprivatizovat. Nástrojem privatizace se staly především obecní vyhlášky, umožňující prodávat celé domy do vlastnictví právnických osob tvořených nájemníky. Privatizaci dále umožnil zákon o vlastnictví bytů, který také vytvořil podmínky pro likvidaci stavebních bytových družstev vnímaných na počátku 90. let jako pozůstatek minulého režimu (tento záměr se naštěstí nepodařilo plně uskutečnit). Privatizace bytového fondu, jakkoli má některé negativní dopady¹, však probíhá ve většině obcí v rozumné míře, nikoli v podobě tzv. „give-away“ privatizace, kterou realizovala většina transformujících se zemí, a která vedla k téměř úplné likvidaci nájemního sektoru. Cenová liberalizace a deregulace, které byly druhým výrazným prvkem transformačního období, způsobily výrazný nárůst cen bydlení, přičemž zvolený postup posílil již dříve existující deformovanou skladbu výdajů na bydlení, v rámci níž představují nejvyšší položku výdaje na energie, zatímco podíl čistého nájemného je podhodnocen. Tyto problémy, nově vzniklé i z „minulého režimu“ přenesené, projevující se mimo jiné v deformovaném přístupu mnoha občanů k bydlení, se dosud nepodařilo zcela odstranit.

¹ Mezi nimi k nejzávažnějším patří nedostatek finančních prostředků nových vlastníků na péči o nemovitosti a v některých případech vědomé porušování povinností vlastníků přispívat na náklady spojené s péčí o společné části domu.

Liberálně orientovaná bytová politika nemohla přinést očekávané výsledky a kolem poloviny 90. let začala být postupně nahrazována komplexnějším, více intervenujícím přístupem státu k oblasti bydlení. Základní koncepční dokument tohoto období, **”Záměry a opatření vlády v oblasti bydlení”**, byl v roce **1997** přijat vládou¹ a poté Poslaneckou sněmovnou Parlamentu. I přes určitá pozitiva, která nový koncepční přístup přinesl, však v oblasti bydlení přetrvávaly některé nedostatky, především neprovázanost přijímaných legislativních a ekonomických opatření a tím i snížení jejich účinnosti. Některá opatření, která byla v tomto dokumentu navržena, nebyla dosud realizována.

Koncepce bytové politiky, kterou vláda projednala a vzala na vědomí v říjnu roku **1999**², reaguje na dosavadní vývoj v oblasti bydlení a navazuje na dříve formulované záměry v této oblasti. **Pro tuto koncepci je charakteristické**, že:

- vychází důsledně z pojetí trhu s byty jako strukturálně a prostorově (regionálně a místně) diferencovaného,
- bytovou politiku chápe jako výslednici a součást celkové hospodářské politiky státu,
- pojímá intervenci státu do oblasti bydlení jako nezbytnou podmínku dosažení rovnováhy na lokálních trzích s byty,
- považuje odstranění současných deformací za jednu ze základních podmínek, bez nichž nelze rozvíjet efektivní bytovou politiku,
- vychází z nutnosti prohloubení sociálního aspektu bytové politiky.

Aktualizovaná koncepce bytové politiky vychází v roce 2001 z následujícího stručného hodnocení situace ve sféře bydlení:

- Základní institucionální a právní rámec bydlení odpovídají poměrům v jiných evropských zemích. Úroveň bydlení je nižší, avšak zhruba odpovídá ekonomické výkonnosti ČR. K hlavním problémům patří nízká finanční dostupnost bydlení, nevyvážená distribuce bytového fondu a zanedbanost bytového fondu.
- Situace v oblasti bydlení je územně značně diferencovaná. Rozdíly jsou dány především ekonomickou a sociální situací v jednotlivých regionech a sídlech a projevují se ve vztahu nabídky a poptávky na lokálních trzích s byty. Vybavenost jednotlivých krajů bytovým fondem je poměrně vyrovnaná.
- Dosud přijatá podpůrná opatření nejsou dostatečně provázána a přesně zacílena, takže nejsou plně efektivní; většinou mají plošný charakter. Jejich účinnost je omezena některými nedokončenými transformačními kroky v oblasti bydlení a také celkovou ekonomickou a sociální situací.
- Situace v oblasti bydlení je ovlivňována mnoha vnějšími faktory. K nejvýznamnějším patří prostorová alokace podnikání a situace na trhu práce, které způsobují lokální nesoulad mezi možnostmi získat bydlení a možnostmi nalézt pracovní uplatnění.

¹ Usnesení vlády č. 155/1997 z 12. března 1997.

² Usnesení vlády č. 1088/1999 z 18. října 1999.

2. Základní vývojové tendence uplynulého období a jejich vyhodnocení

1. Existující bytový fond – základní charakteristiky

Podle Sčítání lidu, domů a bytů (SLDB) z roku 1991 představoval **úhrnný bytový fond** celkem 4 077 193 bytů; z toho bylo 0,9 % bytů (tj. 37 455 bytů) nezpůsobilých k bydlení. Podle předběžných údajů ze SLDB 2001 zahrnuje bytový fond celkem 4 369 239 bytů, z nichž je cca 1,5 % nezpůsobilých k bydlení (tj. cca 65 155 bytů). Za uplynulých 10 let se tedy rozsah celkového úhrnného bytového fondu zvětšil o cca 7,2 % (tj. 292 046 bytů); počet bytů schopných trvalého užívání (tj. celkový počet bytů snížený o byty nezpůsobilé k bydlení) se za stejné období zvýšil o cca 6,5 % (tj. 264 346 bytů).

Podle SLDB 1991 bylo v ČR 3 705 681 trvale obydlených bytů, což činilo 90,9 % bytů z úhrnného bytového fondu. Ze zbývajících 9,1 % byla více jak jedna třetina využívána k rekreaci; většina ostatních bytů nebyla trvale obydlena z jiných důvodů, např. v důsledku neuzavřených restitučních nároků. V roce 2001 je, ve srovnání s rokem 1991, **počet trvale obydlených bytů** vyšší o cca 3,3 % tj. o 123 231 bytů. Vyšší je také počet trvale neobydlených bytů, které činí cca 12 % z úhrnného bytového fondu; tento bytový fond je však mimo jiné tvořen byty, které jsou sice fakticky trvale užívány, ale z pohledu evidence obyvatelstva jsou užívány pouze přechodně.

Vybavenost obyvatelstva bytovým fondem měřená počtem bytů na 1000 obyvatel je v současnosti lepší než na počátku 90. let: V roce 1991 zde bylo z hlediska úhrnného bytového fondu 396 bytů na 1000 obyvatel, zatímco v roce 2001 již 424; vybavenost byty schopnými trvalého užívání se zvýšila z 392 na 418 bytů na 1000 obyvatel; v případě trvale obydlených bytů došlo k nárůstu z 360 bytů na 372, resp. 384 bytů (i s byty přechodně obydlenými¹).

V ČR neexistuje celkový bytový deficit. Nerovnováhy na místních trzích s byty jsou především důsledkem nevhodné distribuce bytového fondu, nikoli absolutního nedostatku bytů. Rozdíly ve vybavenosti byty jsou patrné mezi jednotlivými kraji. Nejlépe vybavena bytovým fondem je Praha, zatímco na opačném konci žebříčku se nachází Zlínský kraj. Převís poptávky po cenově dostupném bydlení, který se týká Prahy a některých dalších měst, a který je s údaji o vybavenosti bytovým fondem ve zdánlivém rozporu, je vyvolán atraktivitou těchto sídel a nedostatkem relativně levných bytů pro domácnosti s nižšími příjmy. Jeho protikladem je nabídka volných bytů např. ve strukturálně postižených regionech.

Domovní fond je podle předběžných výsledků SLDB 2001 tvořen 1 983 521 domy, z nichž zhruba 70 % tvoří domy rodinné; jejich počet se oproti roku 1991 zvýšil o cca 3 %. V rodinných domech je situováno přibližně 42 % bytů; ostatní byty se nachází, až na malé výjimky, v bytových domech.²

V průběhu 90. let došlo ke zlepšení plošného standardu bytového fondu: Průměrná **obytná plocha** trvale obydleného bytu v roce 1991 byla 45,9 m², zatímco v roce 1999 to bylo již 53,7 m². Toto zlepšení je důsledkem nové výstavby, v rámci níž např. v roce 2000 měly dokončené byty průměrnou obytnou plochu 68,2 m². **Úroveň technické vybavenosti**

¹ V souladu s definicí bytů určených k trvalému užívání (jde o „principal dwellings“), která je uvedena v Recommendation for the 2000 Censuses of Population and Housing in the ECE Region.

² Údaj pochází z výběrového šetření ČSÚ z roku 1999, neboť odpovídající údaje ze SLDB 2001 nejsou dosud k dispozici.

bytového fondu je zcela uspokojivá; podle údajů z roku 1999 mělo 97 % bytů vlastní koupelnu nebo sprchový kout a stejný podíl bytů byl vybaven splachovacím WC.

Průměrné **stáří bytového fondu** je relativně vysoké, v roce 1991 činilo 42,4 roky, přičemž u rodinných domů bylo průměrné stáří dokonce 60,3 roku. Problémem je vysoká energetická náročnost bytových objektů.

Velkým problémem je **zanedbanost bytového fondu**, způsobená dlouhodobě podhodnocenou údržbou, jejímž důsledkem je snižování finanční i užitné hodnoty bytových objektů. Specifické problémy jsou spojené s panelovými domy, které jsou dány konstrukčními vadami, nevhodnými projekty, nedostatečnou údržbou a jsou zvýrazněny tím, že panelové objekty tvoří téměř třetinu bytového fondu. Souvisejícím problémem je přetrvávající nedostatek zdrojů na řádnou péči o bytový fond, na odstraňování zanedbané údržby a na modernizace a rekonstrukce.

Velikost bytového fondu

počet bytů	úhrnný počet bytů	byty nezpůsobilé k bydlení	disponibilní bytový fond*
SLDB 1991	4 077 193	37 455	4 039 738
SLDB 2001	4 369 239	65 155	4 304 084
přírůstek v %	7,2	74,0	6,5

Zdroj: ČSÚ

* Úhrnný počet bytů, od něhož jsou odečteny byty nezpůsobilé k bydlení.

Počet bytů na 1000 obyvatel

	úhrnný počet bytů	disponibilní bytový fond*
SLDB 1991	396	392
SLDB 2001	424	418

Zdroj: ČSÚ

* Úhrnný počet bytů, od něhož jsou odečteny byty nezpůsobilé k bydlení.

2. Skladba bytového fondu z hlediska základních forem bydlení

Bytový fond byl v roce 1991 složen ze státního sektoru včetně podnikových bytů (cca 40 %), družstevního sektoru (cca 20 %) a bydlení v osobním vlastnictví uživatelů (cca 40 %). Po roce 1989 docházelo ve skladbě bytového fondu z hlediska základních forem bydlení k zásadním změnám. Skladba bytového fondu podle údajů z roku 1999¹ je následující:

Soukromý nájemní sektor, který vznikl zejména na základě restitucí nemovitostí, tvoří zhruba 7 % z celkového počtu trvale obydlených bytů, tj. cca 280 tis. bytů (s naprostou převahou bytů s regulovaným nájemným). Rozsah tohoto sektoru zůstává víceméně konstantní, nebereme-li v úvahu většinou dočasné pronajímání jednotlivých bytů ve vlastnictví fyzických osob. Současní pronajímatelé se pod vlivem očekávané deregulace

¹ Odpovídající údaje ze SLDB 2001 nejsou dosud k dispozici, a proto jsou použity údaje z výběrového šetření ČSÚ.

nájemného nájemních domů zatím nezbavují; investoři nemají o tuto oblast zájem, neboť investice do nájemního bydlení má ve srovnání s vlastnickým bydlením dlouhou dobu návratnosti. Situace v tomto sektoru není uspokojivá: Problémy se odvíjejí především od přísné regulace nájemného a od značné zanedbanosti tohoto bytového fondu; problematická je také občanskoprávní úprava nájmu bytu, která obsahuje nestandardní prvky založené před rokem 1989, a která neumožňuje postihovat negativní jevy označované jako černý trh s byty.

Obecní nájemní sektor, který vznikl po roce 1991 převodem tzv. státních bytů do vlastnictví obcí, představoval v roce 1999 cca 24 % z trvale obydleného bytového fondu, tj. cca 883 tis. bytů. Tento sektor se postupně zmenšuje, protože obce část svého bytového fondu privatizují. Děje se tak buď prostřednictvím prodeje celých domů právníkům osobám (nejčastěji družstvům), tvořeným stávajícími nájemníky, nebo prostřednictvím prodeje jednotlivých bytů do vlastnictví, opět většinou stávajících nájemníků. Tento sektor se potýká s obdobnými problémy jako soukromý nájemní sektor. Nová výstavba však zde, díky státním dotacím, probíhá. Podoba a funkce obecního bydlení není, v důsledku rozdílného přístupu jednotlivých obcí a dosud probíhající deregulace nájemného, zcela vykrytalizovaná.

Družstevní sektor, který je tvořen především byty ve vlastnictví bývalých SBD, představoval v r. 1999 cca 20 % trvale obydleného bytového fondu, tj. zhruba 760 tis. bytů. Kromě již zmíněných SBD jsou součástí tohoto sektoru také byty vlastněné bývalými LBD a byty ve vlastnictví právníků osob, převážně družstev, která byla založena nájemníky bytů za účelem privatizace domu (cca 1,5 % z celkového počtu trvale obydlených bytů). Rozsah družstevního sektoru se mírně snižuje, neboť byty ve vlastnictví SBD prochází procesem privatizace, který byl vyvolán v 1. polovině 90. let. Situace v tomto sektoru je z hlediska uživatelů poměrně uspokojivá. Bytová výstavba téměř neprobíhá, neboť podpora státu není vnímána jako dostatečně podnětná.

Vlastnický sektor je tvořen zejména rodinnými domy; mimo ně zde existují i jednotlivé byty v osobním vlastnictví situované v bytových domech, které vznikly buď v důsledku privatizace obecních či družstevních bytů, nebo pochází z nové výstavby. V roce 1999 v tomto sektoru bylo cca 1 809 tis. bytů, tj. cca 49 % trvale obydlených bytů. Vlastnický sektor je dlouhodobě nejvíce expandující část trhu s byty, k čemuž přispívá nejen zaměření státní podpory, ale i problémy, které jsou spojeny s nájemním bydlením.

Skladba bytového fondu podle sektorů v roce 1999

Jednotlivé sektory	Podíl jednotlivých sektorů v %
vlastnický sektor	49
obecní nájemní sektor	24
soukromý nájemní sektor	7
družstevní nájemní sektor	20
celkem	100

Zdroj: ČSÚ - výběrové šetření 1999

3. Bytová výstavba

Po roce 1990 došlo v důsledku transformace k výraznému snížení nové bytové výstavby. **Počet zahájených bytů** se začal zvyšovat až po roce 1993 a v roce 1996 byl následován i nárůstem počtu bytů dokončených. Počet zahájených bytů byl nejvyšší v roce 1998 (cca 35 tisíc bytů) a poté došlo k mírnému snížení na cca 32 tisíc nově zahájených bytů; vývoj v roce 2001 tomuto trendu odpovídá. Tento pokles je však kompenzován zvyšujícím se počtem modernizací. **Počet dokončovaných bytů** od roku 1995 trvale stoupá, ale dosud nedosahuje objemu bytů zahajovaných. Přírůstek nových bytů je průběžně snižován **úbytky existujícího bytového fondu**, které v posledních čtyřech letech činí cca 2 - 4 000 bytů ročně.

Příčinou malého objemu nově stavěných bytů je nízká finanční dostupnost bydlení, daná velkým rozdílem mezi příjmy většiny domácností a cenovou úrovní nové výstavby. V důsledku této skutečnosti se i investoři orientují hlavně na výstavbu vlastnického bydlení pro vyšší příjmové vrstvy obyvatelstva. Komerční výstavba nájemních bytů, které mohou být pronajímány za tržní nájemné, je pro investory málo zajímavá v důsledku dlouhodobé návratnosti investice a v důsledku problémů týkajících se vztahu vlastníků a nájemníků. K nízkému objemu nové výstavby přispívá i to, že dosud nebyly vytvořeny adekvátní legislativní a ekonomické podmínky, které by umožnily stavět a poskytovat nájemní bydlení na neziskovém principu.

Zatímco v roce 1991 převažovala výstavba bytů v bytových domech (cca 62 % z celkového objemu dokončených bytů), od roku 1993 se začal **poměr mezi počtem nově postavených bytů v bytových domech a v rodinných domech** vyrovnávat a od roku 1995 je počet dokončovaných bytů v rodinných domech vyšší. V roce 2000 činil podíl dokončených bytů v bytových domech jen 23,6 %, zatímco podíl bytů v rodinných domech 41,4 %; 20,8 % tvořily byty získané formou vestaveb a nástaveb na oba výše uvedené typy objektů. Ostatní dokončené byty byly postaveny v nebytových objektech nebo byly získány adaptací nebytových prostor a činily 14,2 % z celkového počtu dokončených bytů.

Struktura bytové výstavby z hlediska základních forem bydlení ukazuje, že mezi dokončovanými i zahajovanými byty absolutně převažují byty vlastnické, které jsou situovány nejen v rodinných, ale i v bytových domech. Podíl výstavby nájemních bytů je minimální; jejich výstavba je až na výjimky realizována pouze obcemi, které na tyto účely mohou získat státní podporu. Významná část těchto bytů je však při výstavbě spolufinancována budoucími nájemníky.

Podpora bytové výstavby je dlouhodobou prioritou bytové politiky, ale tlak na zvyšování objemu nově stavěných bytů v podmínkách, kdy nebyly dokončeny některé důležité transformační kroky způsobuje, že veřejné prostředky poskytnuté na tyto účely jsou vynakládány mnohdy neefektivně.

Bytová výstavba v období 1990 – 2000

	zahájené byty	dokončené byty
1990	61 004	44 594
1991	10 899	41 719
1992	8 429	36 397
1993	7 454	31 509
1994	10 964	18 162
1995	16 548	12 662
1996	22 680	14 482
1997	33 152	16 757
1998	35 027	22 183
1999	32 900	23 734
2000	32 377	25 207

Zdroj: ČSÚ

4. Ceny bydlení

Průměrná pořizovací hodnota dokončeného bytu v roce 1990 činila 171 449 Kč v bytovém domě, a 340 140 Kč v rodinném domě. V roce 2000 byla průměrná pořizovací hodnota bytu v bytovém domě 1 285 500 Kč, a v rodinném domě 2 387 900 Kč, což znamená, že ceny vzrostly zhruba 7,5 krát, resp. 7 krát¹. Oproti tomu čisté peněžní příjmy domácností nominálně vzrostly ve sledovaném období jen zhruba 2,7 krát. Pořizovací cena nového bytu se v roce 2001 pohybuje v rozmezí 14 000 – 25 400 Kč/m² podle použité technologie, typu výstavby a lokality; v Praze a dalších atraktivních lokalitách však nabídková cena většinou překračuje 30 tisíc Kč/m². Ceny nové výstavby s mírnými výkyvy stále mírně stoupají.

Pořizovací ceny staršího vlastnického bydlení se neustále proměňují v závislosti na vývoji ekonomiky a situace na jednotlivých lokálních či regionálních trzích s byty, a jsou výrazně diferencované v závislosti na typu bydlení, jeho kvalitě apod. V Praze, Brně a dalších atraktivních městech se tyto ceny nijak výrazně neliší od cen nové výstavby (průměrná nabídková cena bytu např. v Praze 1 207 tis. Kč²); naopak v regionech, které jsou postižené vysokou nezaměstnaností apod., jsou na trhu k dispozici starší byty za ceny několikanásobně nižší než ty, které odpovídají nákladům na novou výstavbu.

V současnosti jsou v ČR uplatňovány 3 **typy nájemného**: maximální základní nájemné, věcně usměrňované nájemné³ a tržní (volné) nájemné. Převážná část nájemních bytů (98 % dle šetření ČSÚ, resp. 90 % dle odhadu expertů) je pronajímána za **regulované maximální**

¹ Údaje o pořizovacích cenách nové bytové výstavby mají omezenou vypovídací schopnost, neboť ve zdrojových údajích nejsou vždy zakalkulovány např. náklady na zařízení a zainvestování pozemku, náklady na projekt, či náklady spojené s financováním výstavby.

² Nabídková cena za standardní byt I.kategorie, 68 m² podlahové plochy, s opotřebením cca 30% dle KISEB – monitoringu cen IRI k 15.5. 2001

³ Toto nájemné je uplatňováno v domech postavených s účastí veřejných prostředků, v bytech ve vlastnictví právnických osob tvořených bývalými nájemníky a v bytech bývalých stavebních bytových družstev.

základní nájemné, které je v procesu deregulace postupně zvyšováno. Výše maximálního základního nájemného za průměrný byt o rozloze cca 60 m² se zvýšila ze 134 Kč měsíčně v roce 1990 na 1 291 Kč v roce 2001¹, zvýšení tedy činí cca 860 %. Úroveň maximálního základního nájemného je diferencována především podle velikostních kategorií sídel a nestačí, s výjimkou Prahy, ke krytí nákladů spojených s provozem nemovitostí.² Nízká úroveň maximálního základního nájemného vytváří neuspokojitelnou poptávku po tomto typu bydlení a nepřímou tak přispívá ke zvyšování hladiny tržního nájemného, které je pro většinu domácností neúnosné.

Tržní nájemné je uplatňováno v bytech postavených bez účasti veřejných prostředků a v uvolněných bytech. Jeho hladina je velmi diferencovaná a závisí především na lokalitě, obdobně jako pořizovací cena staršího bydlení. V Praze v roce 2000 se skutečné tržní nájemné pohybovalo zhruba od 45 do 483 Kč/m²/měsíc³; jeho průměrná výše 178 Kč/m²/měsíc byla o 419 % vyšší než maximální základní nájemné platné do července 2001 v Praze (34,27 Kč/m²/měsíc).

Ostatní ceny související s bydlením jsou až na výjimky (např. pevná paliva) ceny administrativně ovlivňované, tzn. regulované, a prochází od počátku 90. let procesem deregulace. Cena vodného a stočného se za uplynulých 10 let zvýšila 39 krát; pevná paliva 7,8 krát, teplo a teplá voda 7,6 krát; čisté nájemné cca 6,7 krát; plyn ze sítě téměř 6,5 krát; elektřina přibližně 4,8 krát. Většina velkých cenových skoků se však odehrála již počátkem 90. let. Porovnání úhrnné inflace ve 2. polovině 90. let (51,3 % mezi lety 1994 a 2000) s indexem bydlení (nárůst o 125,5 % za stejné období) ukazuje, že ceny bydlení se zvedaly rychleji než ceny jiných složek spotřeby a jejich podíl na celkovém růstu cen byl značný. Tempa růstu cen hlavních výdajů za bydlení jsou však v tomto období již poměrně vyrovnaná.

Vývoj maximálního základního nájemného za průměrný byt⁴

rok	1990	1995	2000	2001
prům. regul. nájemné Kč/měs.	134	461	1 241	1 291
rok 1990 = 100	100	344	926	963

Zdroj: MMR

¹ Údaj je teoretickou konstrukcí vycházející z aplikace koeficientů, prostřednictvím nichž je prováděna deregulace nájemného, a tudíž není shodný s údajem, který vychází z šetření spotřebitelských cen ČSÚ.

² K porovnání slouží tzv. nákladové nájemné, které je kalkulováno na minimální úrovni jako 2,8 % z reprodukční pořizovací ceny nemovitosti.

³ Zdroj: Tlapáková, Karfik: Monitoring tržního nájemného v Praze – rok 2000; listopad 2000.

⁴ Teoretický konstrukt.

Indexy spotřebitelských cen (ISC) hlavních položek bydlení v %, 1994 = 100

	rok 1999	rok 2000
Úhrnný ISC	145,6	151,3
bydlení celkem	208,2	225,5
čisté nájemné	299,0	319,6
vodné	199,5	221,6
stočné	197,8	227,1
elektrina	221,1	254,6
plyn ze sítě	225,1	258,8
pevná paliva	202,6	207,4
teplo a teplá voda	216,9	224,5

Zdroj: ČSÚ

5. Běžné výdaje domácností na bydlení

Celkové výdaje domácností na bydlení činily v roce 2000 v průměru (tj. ve všech typech bytů) 2 793 Kč měsíčně a tato částka představovala 16,2 % jejich čistých peněžních příjmů (v nájemních bytech 20,3 %). Srovnání domácností zaměstnanců a důchodců ukazuje, že výrazněji jsou výdaji na bydlení zatíženi důchodci, jejichž průměrný podíl výdajů na bydlení na čistých měsíčních příjmech činí 24 %, zatímco u zaměstnanců jen 14,8 %. Největší položkou výdajů na bydlení je u těchto typů domácností i u průměrné úhrada energií – její podíl na celkových výdajích na bydlení se ve všech případech blíží 60 procentům. Základní rozdíly v poměru výdajů na bydlení k příjmům jsou dány zejména rozdílnou úrovní příjmů; vnitřní struktura výdajů na bydlení je však velmi podobná, a to i v domácnostech náležících do rozdílných sociálních skupin.

Náklady na bydlení jsou výrazně diferencované v závislosti na typu bydlení (vlastnické, družstevní, nájemní), na velikosti bytu, a na velikosti obce, v níž se byt nachází: S rostoucí velikostí obce se mírně zvětšuje průměrný podíl výdajů na bydlení na domácnost. Rozdíly jsou způsobeny zejména rozdílnou úrovní nájemného - podíl výdajů na nájemné na výdajích na bydlení zhruba roste s rostoucí velikostí obce. Určité rozdíly se také odvíjejí od způsobu vytápění, ohřevu teplé vody a vaření.

Porovnání výdajů v jednotlivých typech bydlení na příkladu domácností zaměstnanců ukazuje, že nejvyšší výdaje na bydlení (absolutně i relativně) měly v roce 2000 domácnosti bydlící v nájemních bytech – 18,1 %; o něco nižší bylo zatížení domácností v družstevních bytech – 15,8 %, a nejnižší u domácností žijících ve vlastních rodinných domech – 11,7 % (vždy z čistých peněžních příjmů domácnosti). Nízké výdaje na bydlení ve vlastnickém

bydlení jsou dány tím, že se ve většině případů jedná o bydlení ve starších rodinných domech, kde již byly splaceny pořizovací náklady, které tvoří ve vlastnickém bydlení nejvýznamnější položku. Nižší výdaje spojené s družstevním bydlením lze pravděpodobně vysvětlit nízkými částkami, které jsou placeny do fondů oprav a také tím, že správu a údržbu družstevního bytového fondu vykonávají družstevníci částečně sami, takže ji nemusí hradit. Při uspořádání domácností podle výše čistého peněžního příjmu na osobu do 10 skupin a ze zpracování výdajů za vzniklé skupiny lze odvodit, že zatímco čistý průměrný příjem domácnosti v nejvyšším kvantilu představuje cca dvojnásobek nejnižší průměrné hodnoty, průměrný výdaj na bydlení (na domácnost) v tomto kvantilu je pouze asi o 30 % vyšší, než je nejnižší průměrná hodnota. To dokladuje, že bohatší domácnosti jsou zatíženy výdaji na bydlení méně než domácnosti s nízkými příjmy.

V souvislosti s procesem deregulace nájemného a především energií se **zátěž domácností výdaji na bydlení** postupně zvyšuje. Problém se týká především nízkopříjmových domácností, a mezi nimi pak jednočlenných domácností a domácností důchodců, a koncentruje se ve větších sídlech v oblasti nájemního a družstevního bydlení, kde mají uživatelé jen malou možnost ovlivnit výši svých výdajů na bydlení. Existující příspěvek na bydlení, který je poskytován v rámci státní sociální podpory, však nebere v úvahu konkrétní výdaje na bydlení u jednotlivých domácností a tudíž ani individuální míru jejich zatížení. Především domácnostem s velmi nízkými příjmy může být dále poskytnuta pomoc v podobě dávek sociální potřeby; tyto dávky slouží k zabezpečení nezbytných životních potřeb včetně bydlení a jsou nenárokové.

Průměrné čisté peněžní příjmy a měsíční výdaje na bydlení na domácnost (2000)

	Průměrná domácnost	Domácnost zaměstnanců	Domácnost důchodců
Čistý peněžní příjem	17 275 Kč	20 332 Kč	9 257 Kč
Výdaje na bydlení	2 793 Kč	3 016 Kč	2 222 Kč
výdaje na bydlení na čistých příjmech	16,2 %	14,8 %	24,0 %

Podíly jednotlivých druhů výdajů na bydlení na celkových výdajích na bydlení (2000)

výdaje na nájemné*	21,6 %	22,1 %	23,1 %
výdaje na běžnou údržbu	9,4 %	9,9 %	7,4 %
výdaje na dodávku vody a další služby	11,2 %	11,7 %	10 %
výdaje na energie	57,8 %	56,3 %	59,5 %
celkem výdaje na bydlení	100 %	100 %	100 %

Zdroj: ČSÚ

* u všech položek podíl na celkových výdajích na bydlení

6. Systém financování bydlení

Zásadní změna systému financování bydlení je od počátku 90. let jedním z klíčových prvků reformy bydlení. Jejím cílem je vytvořit takový systém financování, který sníží v této oblasti roli veřejných prostředků a umožní využít především soukromé finanční prostředky, a to jak vlastní prostředky fyzických či právnických osob (úspory, kapitál), tak úvěrové prostředky poskytované zejména finančními institucemi. Nově zavedenými prvky systému financování bydlení se stalo stavební spoření (od roku 1993) a hypoteční úvěrování (od roku 1995).

Systém stavebního spoření, koncipovaný podle německého a rakouského vzoru, se velmi rozvinul a má další tendenci růst. To je zřejmé z postupně se zvyšujícího počtu účastníků stavebního spoření (3 424 580 k 31. 12. 2000), z rostoucího objemu vkladů (110,4 mld. Kč k 31. 12. 2000) i ze zvyšujícího se státního příspěvku, který je k úsporám připisován (v roce 2000 v průměru 2 755 Kč). K dynamickému rozvoji systému přispívá také vysoká státní podpora, která umožňuje zvl. při současné úrovni úročení vkladů velmi vysoké zhodnocení úspor. Státní podpora ve výši 25 % z ročně naspořené částky (maximálně však 4,5 tis. Kč ročně) je poskytována všem účastníkům – fyzickým osobám¹. Takto nastavená forma podpory klade vysoké nároky na státní rozpočet: v roce 2000 byla vyplacena ve výši 7,719 mld. Kč, v roce 2001 překročí částku 9 miliard Kč. Nedojde-li v systému stavebního spoření ke změně, lze očekávat, že ve fázi stabilizace systému (období 2004 – 2005) bude roční výše státní podpory stavebního spoření činit cca 13,5 – 14,5 mld. Kč². Z celkového objemu vkladů bylo dosud zhruba 53 % poskytnuto na úvěry (překlenovací i úvěry ze stavebního spoření). Počet všech úvěrů však tvoří přibližně jen 12 % z celkového počtu platných smluv, což znamená, že většina účastníků stavebního spoření využívá tento systém především kvůli vysokému

¹ Kromě této podpory jsou vklady ve stavebním spoření osvobozeny od daně z příjmu a úroky ze splácených úvěrů lze odečíst od základu pro výpočet daně z příjmu; prostřednictvím druhé jmenované daňové úlevy je podporován i systém hypotečního úvěrování.

² Zdroj: MF 2001.

zhodnocení vkladů. Důvodem nízkého podílu úvěrů je také časový posun mezi spořicí a úvěrovou fází, který je přirozenou součástí systému. Úvěry, mezi nimiž výrazně převažují úvěry překlenovací, jsou využívány především na pořízení staršího bydlení a na rekonstrukce či modernizace; jejich využití v nové výstavbě je relativně malé (cca 22 % ze všech poskytnutých úvěrů k 30. 6. 2001). Celý systém stavebního spoření funguje dobře, ale je třeba prozkoumat možnosti snížení nároků na státní rozpočet, které jsou s existencí tohoto systému spojeny.

Systém hypotečního úvěrování se rozvíjí pomaleji než systém stavebního spoření, protože získání a splácení hypotečního úvěru ve výši potřebné k pořízení nemovitosti je pro většinu domácností nedostupné. Systém však má vysoký potenciální růst a zvláště v posledních dvou letech se rychle rozvíjí, což je dáno snížením úrokových sazeb (v průměru 7,19 % k 31.8. 2001 pro fyzické osoby), rostoucí konkurencí mezi hypotečními ústavami a také rostoucí ochotou domácností dlouhodobě se zadlužit kvůli bydlení. Hypoteční úvěry jsou poskytovány na základě zástavy pořizované nemovitosti, a to většinou v maximální výši 70 % z hodnoty této nemovitosti. Většina z devíti bank, které hypoteční úvěry poskytují, získává prostředky na jejich financování z depozit; financování prostřednictvím emisí hypotečních zástavních listů je spíše výjimečné a vzhledem k dostatku kapitálu není nutné. Od vzniku hypotečního úvěrování do 30. 6. 2001 bylo poskytnuto celkem 37 720 hypotečních úvěrů v objemu zhruba 67,7 mld. Kč. Hypoteční úvěrování je od roku 1995 podporováno prostřednictvím úrokové dotace, jejíž výše se odvíjí od průměrných úrokových sazeb, za které jsou tyto úvěry poskytovány; v roce 2001 je poskytována ve výši 2 procentních bodů¹. Cílem úrokové dotace je snížení splátek úvěru a tím zvýšení dostupnosti hypotečního úvěrování pro domácnosti. Podpora je však poskytována pouze k úvěrům, které jsou využity při nové výstavbě. Další rozvoj hypotečního úvěrování lze očekávat v souvislosti s příznivým vývojem ekonomiky a se sbližováním příjmové úrovně domácností a pořizovací ceny nemovitostí. Je velmi pravděpodobné, že systém hypotečního úvěrování se stane hlavním finančním nástrojem při pořizování bydlení; perspektivní je také jeho kombinování se stavebním spořením, které se již využívá.

Stav stavebního spoření od vzniku systému do 30. 9. 2001 (kumulativně)

celkový počet uzavřených smluv	5 843 723
celkový počet platných smluv	3 898 618
celkový objem vkladů v mld. Kč	119,606
celkový počet poskytnutých úvěrů	491 006
celkový objem všech poskytnutých úvěrů v mld. Kč	66,786

Zdroj: MF; Asociace stavebních spořitelů

¹ Hypoteční úvěrování je dále podporováno prostřednictvím daňových úlev: výnosy z hypotečních zástavních listů jsou osvobozeny od daně z příjmu, a úroky ze spláceného úvěru lze využít, stejně jako u stavebního spoření a dalších úvěrů na bydlení, ke snížení základu daně z příjmu.

Stav hypotečního úvěrování od jeho vzniku do 31. 8. 2001 (kumulativně)

celkový počet poskytnutých HÚ*	37 720
celkový objem poskytnutých HÚ* (mld. Kč)	67,679
celkový objem HÚ s přiznanou státní finanční podporou (mld. Kč)	19,846
počet bytů pořízených s přiznanou státní finanční podporou	17 972

Zdroj: MMR, CEDR

* zdroj: Hypoteční banky, k 30.6.2001

7. Stručný komentář k regionálním rozdílům v oblasti bydlení

Vybavenost byty, měřená počtem bytů schopných trvalého obývání (tj. bytů celkem bez bytů nezpůsobilých k bydlení) **na 1000 obyvatel**, je nejvyšší v Praze (476). Na dalších místech je Jihočeský, Plzeňský, Liberecký a Středočeský kraj, kde se vybavenost bytovým fondem pohybuje kolem 434 bytů. Nejhorší situace z tohoto pohledu je ve Zlínském kraji (379), a dále v Olomouckém, Moravskoslezském a Jihomoravském kraji (392; 393; 393). Hodnocení těchto údajů je však třeba konfrontovat s dalšími skutečnostmi, neboť např. je zřejmé, že v krajích, pro které jsou typické větší domácnosti, vícegenerační soužití a větší byty, jsou menší nároky na počet bytů vzhledem k počtu obyvatelstva.

Bytová výstavba probíhá v jednotlivých krajích s poměrně rozdílnou intenzitou. Z pohledu absolutního počtu bytů, které byly v letech 1991 – 2000 dokončeny, je na prvním místě Praha (více jak 40 tisíc dokončených bytů), a dále Středočeský, Jihomoravský a Moravskoslezský kraj, kde se počet dokončených bytů za sledované období pohyboval kolem 26 tisíc. Nejmenší počet bytů byl za toto období dokončen v Karlovarském kraji (cca 6 tisíc) a dále v Libereckém a Ústeckém kraji.

Při posouzení intenzity bytové výstavby z hlediska počtu dokončených bytů na 1000 obyvatel zůstává v uvedených deseti letech na prvním místě Praha, která je následována Pardubickým, Jihočeským a Plzeňským krajem. Nejnižší intenzitu bytové výstavby vykazují Ústecký, Moravskoslezský a Karlovarský kraj, tzn. oblasti, které se vyznačují značnými hospodářskými problémy a vysokou mírou nezaměstnanosti. Popsané rozdíly v počtu dokončených bytů na 1000 obyvatel platily i v roce 2000.

Ze srovnání regionální vybavenosti bytovým fondem a bytové výstavby je patrné, že bytová výstavba není nutně alokována v krajích, které jsou hůře vybaveny bytovým fondem, ale spíše v krajích, kde je koupěschopná poptávka po bydlení. V krajích, které mají nízkou ekonomickou výkonnost a potýkají se se sociálními problémy, zvláště s nezaměstnaností, je nová výstavba v přepočtu na 1000 obyvatel nejnižší.

Tato skutečnost naznačuje, že klíčem k hodnocení situace v jednotlivých krajích a k jejich vzájemnému srovnání nemohou být pouze ukazatele týkající se vybavenosti obyvatelstva bytovým fondem, ale spíše **ukazatele, ve kterých se promítá vztah nabídky a poptávky po bydlení**. Obecně platí, že v hospodářsky silných oblastech s dobrou nabídkou pracovních a dalších příležitostí (vzdělání apod.) existuje vysoká poptávka po bydlení, která se odráží ve vysokých prodejních cenách nových i starších nemovitostí, ve vysoké hladině nájemného na volném trhu a také v relativně vysokém objemu nové bytové výstavby. Převís poptávky po bydlení, který v těchto oblastech existuje, snižuje dostupnost bydlení pro obyvatelstvo, zvláště pro domácnosti s nižšími příjmy, a to i přesto, že vybavenost bytovým fondem zde bývá nadprůměrná.

Hodnocení jednotlivých krajů z těchto hledisek je však problematické, protože území kraje je pro tento typ analýzy příliš velké a smazává rozdíly, které jsou dány situací na lokálních trzích s byty. Opět jen velmi obecně lze říci, že nejnižší poptávka po bydlení, odrážející se v nízkých tržních cenách bydlení i v nízkém objemu nové výstavby, je v Ústeckém kraji a dále v Moravskoslezském kraji. Nižší poptávka po bydlení je typická i pro další kraje situované na severu ČR, ale situace uvnitř těchto i dalších krajů je již více diferencovaná, takže zobecnění pro celé území není možné. Největší poptávka po bydlení, projevující se v nejvyšších tržních cenách bydlení, je v Praze a ve Středočeském kraji. V ostatních krajích, které bychom mohli z hlediska pořizovacích cen bydlení označit za průměrné, je poptávka po bydlení do značné míry diferencována podle velikostí obcí, tzn. koncentruje se ve velkých sídlech a kolem nich, tzn. opět tam, kde je nabídka pracovních příležitostí.

Průměrné výdaje domácností na bydlení (nájemné, služby spojené s bydlením, energie), pokud jde o srovnání mezi kraji, se příliš neliší. Nejnižší jsou v krajích s převládajícím venkovským typem osídlení (např. Vysočina) a naopak v krajích s velkými městy (Praha, Ústecký) jsou výdaje na bydlení vyšší v důsledku vyšší úrovně nájemného.

I přesto, že území kraje je pro hodnocení situace v oblasti bydlení příliš velké, neboť kraj zahrnuje větší počet lokálních trhů s byty, **lze kraje ČR podle situace na trhu s byty rozdělit do 3 skupin**. Tyto skupiny jsou shodné s těmi, které vyplynuly z regionální syntézy uvedené ve Strategii regionálního rozvoje:

- **1. skupina** zahrnuje pouze Prahu. Praha je typická nejlepší vybaveností bytovým fondem a nejvyšším objemem nově stavěných bytů. Z hlediska občanů je zde však situace nejméně uspokojivá, neboť poptávka po bydlení daná atraktivitou hlavního města výrazně převyšuje nabídku, což zvyšuje pořizovací ceny bydlení i nájemné na volném trhu. K vysoké hladině tržního nájemného přispívá také rozsáhlý sektor nájemních bytů, který je v důsledku přísné regulace nájemného zcela zablokovaný a jeho bytový fond je předmětem transakcí na černém trhu. Cenová hladina bydlení je zvyšována také mzdovou a příjmovou úrovní, která je nejvyšší v ČR. Napětí na trhu s byty má negativní dopad především na domácnosti s nízkými příjmy, pro které jsou pořizovací ceny bydlení zcela nedostupné a běžné náklady na bydlení značně zatěžující. Zátěž běžnými výdaji na bydlení přitom není dostatečně vyrovnávána adresnou sociální dávkou – příspěvkem na bydlení, neboť jeho výše nijak nereaguje na fakt, že náklady na bydlení jsou v Praze ve srovnání s náklady v jiných krajích výrazně vyšší.
- **2. skupina** zahrnuje Ústecký a Moravskoslezský kraj, tj. kraje postižené strukturálními problémy, kde je vysoká nezaměstnanost. Oba kraje jsou sice relativně dobře vybaveny bytovým fondem, ale poptávka po bydlení je zde velmi nízká, čemuž odpovídají mimořádně nízké ceny, za které jsou na trhu nabízeny nemovitosti, i velmi nízká hladina tržního nájemného, která je v některých sídlech nižší než regulované nájemné. Nízké poptávce odpovídá v Ústeckém kraji i Moravskoslezském kraji také velmi nízká intenzita bytové výstavby (tyto kraje se v roce 2000 nacházely na posledních místech z hlediska počtu dokončených bytů na 1000 obyvatel). Rezerva bytového fondu, která v obou těchto krajích existuje, je v současnosti obtížně využitelná, protože je zde vysoká nezaměstnanost. Domácnosti v Ústeckém kraji jsou v důsledku nízké příjmové úrovně silně zatěžovány běžnými výdaji na bydlení, které nejsou regionálně výrazně diferencované (energie...), ale tato zátěž je ve značné míře kompenzována sociálními dávkami, které jsou v tomto kraji nejvyšší. Situace v Moravskoslezském kraji je v tomto ohledu poněkud odlišná, což je dáno poměrně vysokou příjmovou úrovní obyvatelstva, odvíjející se zvláště od relativně vysokých mezd v těžkém průmyslu a hornictví (relativně vysoké důchody, podpory v nezaměstnanosti).
- **3. skupina** zahrnuje všechny zbývající kraje a nemá žádnou dominantní charakteristiku, kterou by bylo možno vztáhnout na celé území těchto krajů. Situace na lokálních trzích s byty uvnitř těchto krajů je velmi diferencovaná.

3. Vyhodnocení stávajících podpůrných a rozvojových opatření

Podpůrná opatření byla až do roku 2000 financována pouze ze státního rozpočtu. Od konce roku 2000 se na financování podpůrných opatření podílí také Státní fond rozvoje bydlení.

Přímé formy podpory

1. Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury (program MMR)

Cílem programu je podpora výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury obcemi. Podpora je poskytována ve formě investiční dotace ve výši max. 320 tisíc Kč na 1 byt, a 80 tisíc Kč na související technickou infrastrukturu¹. Příjemcem dotace je obec, která při financování výstavby sdružuje dotaci se svými finančními prostředky a / nebo jinými soukromými finančními prostředky. Obce většinou nemají dostatek finančních zdrojů, a proto je výstavba často spolufinancována developerskými firmami nebo právníckými osobami tvořenými budoucími nájemci, jimž budou byty po uplynutí stanovené lhůty (20 let) převedeny do vlastnictví. V důsledku toho je prostřednictvím státních dotací často podporována nadstandardní výstavba pro domácnosti se středními a vyššími příjmy, které si finanční spoluúčast mohou dovolit. Zájem o tuto formu podpory každoročně výrazně převyšuje prostředky, které jsou na ni vyčleněny. Z uvedeného je zřejmé, že tato forma podpory sice významně přispívá ke zvýšení počtu nově stavěných bytů, ale není ve většině případů potřebným způsobem zacílena na podporu těch domácností, které pomoc státu skutečně potřebují. Od roku 2000 je uvedený program financován i ze zdrojů Státního fondu rozvoje bydlení.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu* (tis. Kč)	počet dokončených bytů
1998	2 863 033	5 053
1999	3 381 094	6 777
2000	2 884 058	9 059
2001**	2 011 486	9 634

Zdroj: MMR

* část prostředků je v každém roce použita na dofinancování již rozestavěných akcí

** upravený rozpočet

2. Program podpory výstavby domů s pečovatelskou službou (DPS) (program MMR)

Cílem programu je podpora výstavby nájemních malometrážních bytů pro seniory a další osoby se sníženou soběstačností. Podpora je poskytována ve formě investiční dotace, jejíž max. výše činí 750 tisíc Kč na 1 byt. Příjemcem dotace je obec, která doplňuje potřebné

¹ Max. výše dotace na byt je v rámci programu diferencovaná, např. na rekonstrukci nájemních bytů v bývalých vojenských újezdech se poskytuje 370 tis. Kč apod. Do konce roku 1999 byla dotace na technickou infrastrukturu poskytována ve výši 50 tis. Kč.

zdroje na výstavbu vlastními finančními prostředky. Dotace je vysoká, což způsobuje, že počet žádostí o dotace mnohonásobně převyšuje objem rozpočtových prostředků, které jsou na tyto účely vyčleněny. Program je poměrně dobře zacílen, ale přesto jsou zde určité problémy týkající se financování provozu těchto domů, nejasného vymezení sociálních služeb apod. Od roku 2000 je uvedený program financován i ze zdrojů Státního fondu rozvoje bydlení.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu* (tis. Kč)	počet dokončených bytů
1998	670 000	1 312
1999	470 646	307
2000	578 098	656
2001**	576 200	680

Zdroj: MMR

* část prostředků je v každém roce použita na dofinancování již rozestavěných akcí

**upravený rozpočet

3. Nařízení vlády č. 481/2000 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou dotace ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů

Oba výše uvedené programy, vyjma podpory výstavby technické infrastruktury, jsou od roku 2000 financovány nejen z rozpočtových zdrojů MMR, ale také z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení. Tento souběh je však přechodný vzhledem k tomu, že těžiště činnosti fondu bude spočívat v poskytování úvěrových podpor a garancí. Podmínky, za nichž jsou obcím investiční dotace poskytovány, odpovídají zhruba těm, které jsou uvedeny v programech MMR. Prostřednictvím fondu jsou financovány pouze žádosti, které byly přijaty na MMR do konce roku 2000.

rok	vyčerpané prostředky* (tis. Kč)	počet bytů, na které byla v příslušném roce poskytnuta dotace
2000	755 630	1 735
2001**	3 697 759	9 203

Zdroj: SFRB

* část prostředků je v každém roce použita na dofinancování již rozestavěných akcí

4. Nařízení vlády č. 244/1995 Sb. v platném znění, kterým se stanoví podmínky státní finanční podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby

Cílem podpory je zvýšení dostupnosti hypotečních úvěrů prostřednictvím snížení měsíčních splátek a současně zvýšení počtu nově stavěných bytů. Podpora spočívá v úhradě části úroku hypotečního úvěru (dále úroková dotace). Výše úrokové dotace se odvíjí od průměrné úrokové sazby, za níž byly poskytnuty nové hypoteční úvěry v uplynulém roce. V roce 2000 činila 4 %, v roce 2001 klesla na 2 %. Tato podpora není, ve srovnání s podporou stavebního

spoření, tolik nákladná, ale vzhledem k tomu, že je poskytována po dobu až dvaceti let, vytváří pro státní rozpočet dlouhodobé závazky. Nárok na tuto podporu mají fyzické osoby, družstva a obce, pořizují-li nemovitost k podnikatelským účelům. Fyzické a právnické osoby, pořizující si nemovitost k podnikatelským účelům, mohou podporu také získat, ale nemají na ni nárok. Hypoteční úvěry se státní podporou jsou využívány především k výstavbě bytů a rodinných domů do vlastnictví fyzických osob; jejich podíl na celkovém počtu bytů postavených prostřednictvím hypotečních úvěrů se státní podporou k 31.8. 2001 činil cca 71 % (cca 65 % z hlediska objemu poskytnutých úvěrových prostředků). Podpora snižuje měsíční splátky úvěru, čímž se zvyšuje počet domácností, které si mohou dovolit hypoteční úvěr využít; dále přispívá ke zvýšení objemu nově stavěných bytů, ke zvýšení celkové kvality bytového fondu a k uvolnění existujícího bytového fondu. Od vzniku této podpory do 31. 8. 2001 bylo pořízeno 17 364 bytů s přiznanou státní podporou v celkovém objemu 19,8 mld. Kč. Sociální zacílení této formy podpory, které bývá požadováno, není možné, neboť orientace na domácnosti s nižšími příjmy se neslučuje s možností využití hypotečního úvěru; vyloučení domácností s vysokými příjmy se ukazuje (na příkladu vládního nařízení č. 148/1997 Sb.) jako zcela neefektivní.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu* (tis. Kč)	počet bytů pořízených s přiznanou státní finanční podporou	objem úvěrů (tis. Kč)
1998	95 917	2 1761	1 864 020
1999	178 299	3 053	3 335 370
2000	276 430	4 765	5 257 861
2001**	312 959	6 715	8 334 873

Zdroj: MMR, CEDR

* nejsou zahrnuty náklady spojené s poskytováním podpory

** skutečnost k 31.10. 2001

5. Nařízení vlády č. 149/1997 Sb., kterým se stanoví podmínky poskytování další finanční podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby

Cílem podpory je zpřístupnění hypotečních úvěrů domácnostem, které si vzhledem ke svým počátečním nízkým příjmům nemohou dovolit splácet standardní hypoteční úvěr, ale očekávají, že se jejich příjmy a tím i možnosti splácení budou zvyšovat. Podpora spočívá v poskytování návratného příspěvku na částečnou úhradu jistiny a úroku hypotečního úvěru v první polovině doby jeho splácení. Výsledkem je na počátku nízká, postupně rostoucí splátka úvěru, která v optimálním případě kopíruje postupně rostoucí příjmy klienta banky. Příspěvek je nenárokový a poskytuje se pouze fyzickým osobám s čistým měsíčním příjmem do čtyřnásobku životního minima, které si pořizují nemovitost do vlastnictví. Velmi malý zájem v řádu desítek osob (v roce 1999 29 žadatelů; v roce 2000 pouze jeden) využívajících tuto formu podpory je dán především obavami domácností z vysokých splátek ve druhé polovině splátkového kalendáře, které nemusí být podloženy reálným růstem jejich příjmů, a také zvýšenými náklady, které jsou s uhrazením poskytnutého příspěvku spojeny. Roli zde

hraje také nízká inflace, která jen v malé míře snižuje reálnou hodnotu postupně rostoucích splátek. Vzhledem k nízké účinnosti bude tato forma podpory navržena ke zrušení.¹

6. Nařízení vlády č. 148/1997 Sb., o poskytování bezúročné půjčky na bytovou výstavbu

Cílem bezúročné půjčky s maximálně desetiletým odkladem splatnosti je navýšení disponibilních prostředků domácností, které si pořizují vlastnické bydlení; dalším cílem je, obdobně jako u výše uvedených nástrojů, podpora nové bytové výstavby. Půjčka je poskytována v maximální výši 200 tisíc Kč, pouze v kombinaci s hypotečním úvěrem či úvěrem ze stavebního spoření, a její poskytnutí je limitováno příjmem žadatele, který nesmí překročit 4 násobek životního minima. Půjčka byla čerpána většinou v maximální možné výši 200 tis. Kč. Enormní zájem o tuto formu podpory, daný velmi měkkými podmínkami splácení, nebylo možno uspokojit, a proto bylo poskytování bezúročných půjček zastaveno; ve státním rozpočtu na rok 2001 již nejsou na tuto podporu žádné prostředky. Analýzy dále ukázaly, že půjčka byla často využívána domácnostmi vysokými příjmy k výstavbě nadstandardního bydlení. Z tohoto důvodu bude tato forma podpory navržena ke zrušení.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu na půjčku* (tis. Kč)	počet poskytnutých půjček (ks)
1998		
1999	1 450 000	6 831
2000	329 000	1 454

Zdroj: ČMZRB, a.s.

* nejsou zahrnuty finanční prostředky vyčerpané na zprostředkovatelskou činnost ČMZRB

7. Program poskytování státních půjček na opravy, modernizaci a rozšíření bytového fondu (program MMR)

Cílem této podpory bylo přispět k odstranění zchátralosti bytového fondu a podpořit jeho modernizaci a rozšíření. Podpora byla poskytována ve formě návratné finanční výpomoci - bezúročné půjčky - s termínem splatnosti až 10 let. Příjemcem půjčky byla obec, která je povinna zapůjčit (s úrokem max. 7 % p.a.) minimálně 20 % z přidělených prostředků dalším vlastníkům bytového fondu. Podpora byla poskytována od roku 1993, celkový objem státem zapůjčených finančních prostředků obcím za období 1993 až 2000 činil 2 222 mil. Kč a byl rozdělen 1111 obcím. Statutárním městům Praha, Brno, Ostrava a Plzeň bylo podle počtu obyvatel přiděleno 402 mil. Kč, částka nebyla však dosud dočerpána. Za celé období svého trvání program významně přispěl k posílení finančních prostředků obcí ve fondech bydlení, a tím i ke zlepšení péče o bytový fond. Rozhodujícím kritériem pro přiznání dotace byly skutečné místní potřeby posuzované okresními úřady. V roce 2001 nebyl program Ministerstvem pro místní rozvoj vyhlášen, protože tato forma podpory přechází na Státní fond rozvoje bydlení, prostřednictvím něhož bude dále financována. Podle nařízení vlády, které bude dále tuto formu podpory upravovat, dozná podpůrné opatření určitých změn, z nichž nejvýznamnější je přeměna bezúročné půjčky na úvěr s úrokovou sazbou 3 % p.a.

¹ Výdaje na tuto formu podpory jsou zahrnuty ve státní podpoře hypotečního úvěrování formou úrokové dotace.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu (tis. Kč)	počet poskytnutých půjček
1998	300 000	185
1999	300 000	241
2000	300 000	328

Zdroj: MMR

8. Program podpory oprav bytového fondu (program MMR)

Cílem programu je podpora odstraňování vad panelové výstavby, které způsobují havarijní stav domu. V tomto smyslu je podpora poskytována na nezbytné opravy nařízené stavebním úřadem. Podpora má formu neinvestiční dotace a její výše činí max. 40 % z vynaložených rozpočtových nákladů na opravy. Podpora je určena všem vlastníkům domů postavených panelovou technologií - tj. obcím, bytovým družstvům, soukromým fyzickým a právnickým osobám. Vzhledem k tomu, že až do vyhlášení dlouhodobého programu regenerace panelových domů (2000) byla tato podpora jediným nástrojem zaměřeným přímo na opravy panelových domů, neomezovala se původní verze programu pouze na opravy. Program je po provedených úpravách v roce 2000 jednoznačně zacílen na opravy havarijních vad panelových domů a v této podobě doplňuje další programy zaměřené na opravy, rekonstrukce a modernizace panelových bytových domů a na regeneraci panelových sídlišť.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu (tis. Kč)	počet poskytnutých dotací	průměrná výše dotace (tis. Kč)	počet bytů s dokončenou opravou
1998	239 908	172	1 395	11 523
1999	419 943	326	1 288	6 004
2000	533 150	520	1 025	30 637
2001*	220 000**	129	1 705	6 958

Zdroj: MMR

* upravený rozpočet

9. Nařízení vlády č. 299/2001 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části úroků z úvěrů poskytnutých bankami právnickým a fyzickým osobám na opravy, modernizace nebo regenerace panelových domů¹.

Cílem programu je podpora oprav, modernizace a regenerace bytového fondu postaveného panelovou technologií. Podpora je poskytována ve formě úrokové dotace k úvěru, použitému na tyto účely; druhou formou podpory je bankovní záruka za úvěr, poskytnutý financující bankou. Příjemcem podpory je vlastník nebo spoluvlastník panelového domu. Ve Státním

¹ Tomuto nařízení věcně předcházelo nařízení vlády č. 384/2000 Sb., kterým se stanoví podmínky státní finanční podpory oprav, modernizací nebo rekonstrukcí bytových domů postavených panelovou technologií.

fondů rozvoje bydlení je v roce 2001 na tyto účely částka 300 mil. Kč. Vyhodnocení účinnosti programu není zatím možné.

10. Nařízení vlády č. 494/2000 Sb., o podmínkách poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu regenerace panelových sídlišť (program MMR)

Cílem programu je podpora regenerace stávajících panelových sídlišť, tj. jejich přeměna na polyfunkční městské celky (výstavba dopravní a technické infrastruktury, úprava veřejných prostranství, zpracování regulačního plánu sídliště nebo jeho částí). Podpora je poskytována ve formě dotace, jejíž výše může činit max. 70 % rozpočtových nákladů na jednotlivé úpravy. Příjemcem dotace je obec, na jejímž území se nachází panelové sídliště. Program byl již vyhlášen, v roce 2001 bylo rozhodnuto poskytnout dotaci 13 obcím z 35 evidovaných žádostí. V roce 2001 je na podporu 150 mil. Kč. Vyhodnocení účinnosti zatím není možné.

11. Podpora stavebního spoření – zákon č. 96/1993 Sb., v platném znění

Hlavním cílem podpory je zajištění plynulé akumulace finančních prostředků, které stavební spořitelny poskytují ve formě úvěrů na financování bytových potřeb; bez této podpory nemůže stavební spoření fungovat. Cílem je také posilování motivace obyvatelstva ke spoření. Státní podpora je poskytována ve formě nevratného příspěvku, který činí 25 % z ročně uspořené částky, maximálně však 4,5 tisíce Kč ročně. Příjemcem podpory jsou fyzické osoby – účastníci stavebního spoření. Poskytnutí příspěvku není záměrně vázáno na využití v oblasti bydlení, neboť jeho cílem je podpora přátelsky spořících klientů. Systém stavebního spoření se dynamicky rozvíjí, mj. i díky státní podpoře, která umožňuje vysoké zhodnocení úspor. Systém však klade vysoké nároky na státní rozpočet: v roce 2000 byla vyplacena podpora ve výši 7,719 mld. Kč, a v roce 2001 se očekává, že překročí částku 9 mld. Kč. Z těchto důvodů je nutno zvážit případnou změnu současné státní podpory, případně změnu některých dalších podmínek, za nichž stavební spoření funguje. Případná změna státní podpory však musí v každém případě zachovat její orientaci na spřátelené střadatele; poskytování podpory pouze těm účastníkům stavebního spoření, kteří naspořené a zapůjčené prostředky vloží do bydlení, by ochromilo funkčnost celého systému.

rok	Výše státní podpory vyplacená ve sledovaném roce na smlouvy uzavřené v předchozím roce (v mld. Kč)	Výše státní podpory vyplacená v průměru na jednu smlouvu (v Kč)
1998	5,1	2 580
1999	6,4	2 695
2000	7,7	2 755
2001	9,2*	2 719**

Zdroj: MF

* kvalifikovaný odhad MF

** k 30.9. 2001

12. Příspěvek na bydlení – zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění

Cílem příspěvku na bydlení je zvýšit disponibilní příjmy domácností s nižšími příjmy, u nichž lze předpokládat, že jsou značně zatíženy hrazením nákladů na bydlení. Příspěvek má formu adresné sociální dávky a je součástí systému státní sociální podpory. Je určen všem domácnostem s příjmem nepřekračujícím 1,6 násobek životního minima, bez ohledu na to, jak tyto domácnosti bydlí, a bez ohledu na to, nakolik jsou skutečně zatíženy výdaji na bydlení. Průměrná měsíční úroveň příspěvku na bydlení v 1. pololetí roku 2001 činila 662 Kč.

Konstrukce příspěvku odpovídá situaci, kdy jsou výdaje domácností na bydlení poměrně vyrovnané. V současnosti, kdy jsou náklady na bydlení, především nájemné, již diferencované, ztrácí takto konstruovaný příspěvek svou účinnost. To dokladuje i fakt, že průměrná výše dávek ze systému státní sociální podpory, do kterého příspěvek na bydlení patří, je územně značně diferencovaná: nejnižší úroveň dávek je v Praze, kde je však současně nejdražší bydlení¹.

Do 30. 6. 2000, resp. do 31.12. 2000, byl k dispozici také sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení nájemného, resp. sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie. Oba příspěvky byly koncipovány jako dočasné.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu (tis. Kč)	průměrná výše sociálního příspěvku (Kč/měs.)	průměrný počet příjemců (tis./měs.)
1998	1 367 100	458	249,0
1999	2 084 100	544	319,3
2000	2 518 000	633	331,5
2001*	1 336 100	662	336,5

Zdroj: MPSV

* údaje za 1. pololetí.

13. Podpora vlastníků při zateplování objektů

Cílem programu vyhlašovaného Českou energetickou agenturou je podpora snižování energetické náročnosti budov. Podpora se poskytuje vlastníků a spoluvlastníkům bytových domů na opatření ke snížení spotřeby paliv a energie v budovách. Kritériem při posuzování projektů je maximální přínos v úspoře energie dosažený poskytnutou státní podporou.

Podpora je poskytována na realizaci demonstračního projektu až do výše 30 % celkových nákladů, maximálně však 5 mil. Kč pro jednoho žadatele. Na realizaci projektů opakujících demonstrační řešení může být poskytnuta návratná finanční výpomoc až do výše 15 % celkových nákladů, maximálně 10 mil. Kč pro jednoho žadatele.

¹ www.mpsv.cz/scripts/lzivuroven/prijmy/

14. Programy státní pomoci městům a obcím postiženým živelnými pohromami (program MMR)

V letech 1997 a 1998 se jednalo o rychlou reakci na potřeby vzniklé v souvislosti se záplavami a sesuvy půdy. V roce 1999 Ministerstvo pro místní rozvoj poskytlo mimořádné půjčky na opravy bytového fondu pro obce postižené krupobitím. Lze konstatovat, že vyhlášené podpory státní pomoci městům a obcím postiženým živelnými pohromami splnily v daném období potřebný účel a významně pomohly při řešení krizové bytové situace obyvatel v těchto lokalitách.

15. Úhrada majetkové újmy bankám

Cílem úhrady ze státního rozpočtu je vyrovnání majetkové újmy bankám, které poskytovaly v minulých letech zvýhodněné úvěry (s úrokovou sazbou ve výši 1 % a 2,7 %) na družstevní a individuální bytovou výstavbu. Finanční prostředky jsou poskytovány ze státního rozpočtu na základě § 45 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Úhrada spočívá ve vyrovnání nízkých úrokových sazeb do výše diskontní sazby.

rok	vyčerpané prostředky ze státního rozpočtu (tis. Kč)
1998	
1999	1 411 028
2000	1 413 944
2001*	1 245 000

Zdroj: MF

* schválený rozpočet

Nepřímé formy podpory (daňové úlevy)**Daňové úlevy vázané na daň z příjmu**

- Od daně z příjmu jsou osvobozeny:
 - příjmy z prodeje rodinného domu, bytu, včetně podílu na společných částech domu nebo spoluvlastnického podílu, včetně souvisejícího pozemku, pokud v něm prodávající měl bydliště nejméně po dobu 2 let bezprostředně před prodejem;
 - příjmy z prodeje nemovitostí, bytů a nebytových prostor výše neuvedených, přesáhne-li doba mezi nabytím a prodejem dobu pěti let; nejsou-li zahrnuty do obchodního majetku;
 - příjmy z převodu členských práv družstva, z převodu majetkových podílů na transformovaném družstvu, přesahuje-li doba mezi nabytím a převodem dobu pěti let;
 - úroky z vkladů ze stavebního spoření, včetně úroků ze státní podpory;
 - úrokové výnosy z hypotečních zástavních listů;
 - dotace ze státního rozpočtu, z rozpočtu měst, obcí, vyšších územních samosprávných celků, státních fondů, z přidělených grantů nebo příspěvek ze státního rozpočtu poskytnutý na pořízení hmotného investičního majetku či na jeho zhodnocení;
 - příjem získaný formou nabytí vlastnictví k bytu jako náhrady za uvolnění bytu, a dále náhrada (odstupné) za uvolnění bytu, vyplacená uživateli bytu za podmínky, že náhradu (odstupné) použil nebo použije na uspokojení bytové potřeby nejpozději do jednoho roku následujícího po roce, v němž náhradu (odstupné) přijal. Obdobně se postupuje i u příjmů z úplatného převodu práv a povinností spojených s členstvím v družstvu, pokud v souvislosti s tímto převodem bude zrušena nájemní smlouva k bytu, použije-li poplatník získané prostředky na uspokojení bytové potřeby.
 - příjmy z regulovaného nájemného z bytů, z nájemného za garáže a z úhrad za plnění poskytovaná s užíváním těchto bytů a garáží v domech ve vlastnictví a spoluvlastnictví bývalých SBD a bývalých LBD a příjmy plynoucí z pronájmu bytů a garáží společníkům, členům nebo zakladatelům u poplatníků vzniklých za účelem, aby se stali vlastníky domu.
- Odečitatelné položky od základu daně z příjmu
 - Fyzické osoby čerpající hypoteční úvěr nebo úvěr ze stavebního spoření mají možnost odečíst zaplacené úroky ze základu pro výpočet daně z příjmu.
 - Zrychlené odpisy z pořizovací nebo reprodukční pořizovací ceny domu.

Daň z nemovitostí

- Od daně z nemovitosti jsou osvobozeny:
 - stavby a pozemky ve vlastnictví státu;
 - stavby a pozemky ve vlastnictví obce, na jejímž katastrálním území se nacházejí;
 - novostavby obytných domů ve vlastnictví fyzických osob a byty ve vlastnictví fyzických osob v novostavbách obytných domů, pokud slouží k trvalému bydlení vlastníků nebo osob blízkých (osvobození od daně na dobu 15 let od kolaudace);

- obytné domy ve vlastnictví fyzických osob sociálně potřebných a zdravotně postižených, slouží-li k jejich trvalému bydlení;
- stavby s provedenými změnami způsobu vytápění z pevných paliv na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné, geotermální, biomasy, anebo změny spočívající ve snížení tepelné náročnosti stavby stavebními úpravami, na které bylo vydáno stavební povolení (osvobození od daně na dobu 5 let);
- obytné domy vrácené v restituci (osvobození od daně do r. 2007);
- soukromé obytné domy postavené před r. 1948 (osvobození od daně do roku 2007);
- byty převedené do vlastnictví fyzických osob z vlastnictví státu, obcí a družstev (osvobození od daně do r. 2002).

Vyčíslení daňových úlev a jejich efektivity je velmi problematické. Daňové úlevy zohledňující bytovou problematiku byly do české daňové soustavy zavedeny zejména z důvodu transformace ekonomiky (privatizace, restituce) a zakládání nového systému financování bydlení (stavební spoření, hypoteční úvěrování). Výraznější podpora ze strany státu je dána zejména možností odpočtu zaplacených úroků z úvěrů na bydlení od základu daně z příjmu a osvobozením novostaveb od daně z nemovitosti po dobu 15 let. Osvobození od daně z příjmů z prodeje nemovitostí, které slouží k trvalému bydlení, včetně převodu členských práv a příjmů získaných jako náhrady za uvolnění bytu, napomáhají k snadnějšímu financování potřeb bydlení.

4. SWOT analýza

SWOT analýza shrnuje základní charakteristiky oblasti bydlení a bytové politiky, které lze z hlediska fungování této oblasti hodnotit jako pozitivní nebo negativní (silné a slabé stránky); dále shrnuje poznatky o vnějších faktorech, které mohou pozitivně podmínit další rozvoj této sféry (příležitosti), nebo jej mohou ohrozit (ohrožení). Předložená analýza vychází z pojetí bytové politiky, které je stručně formulováno v koncepční části tohoto dokumentu.

Vypovídací schopnost předložené analýzy je však omezená, neboť tato metoda je obtížně uplatnitelná v prostředí, kde dosud dochází k systémovým změnám, jejichž uskutečnění je podmíněno kroky, které mají z krátkodobého hlediska negativní dopad, ale z dlouhodobého hlediska jsou pozitivní, neboť jsou nezbytnou podmínkou realizace požadované systémové změny. Hodnocení situace a dalších možností vývoje je v této fázi vývoje velmi obtížné.

1. Silné stránky

- Transformace v oblasti bydlení je téměř ukončena.
- V ČR je relativně dobrá vybavenost bytovým fondem, neexistuje celkový bytový deficit.
- Dochází ke zlepšení kvality bydlení zvláště vlivem nové bytové výstavby a modernizací.
- Struktura bytového fondu z hlediska základních forem bydlení zhruba odpovídá struktuře ve většině členských zemích EU. Je zde zachován silný nájemní sektor.
- Úroveň bydlení domácností není silným zdrojem sociálních rozdílů.
- Existuje zde standardní systém financování bydlení, který umožňuje získávat dostatek finančních prostředků a poskytovat je do oblasti bydlení.
- Je zde rozvinutý systém přímých i nepřímých tržně konformních podpůrných nástrojů.
- Developerské a stavební firmy zajišťují dostatečnou nabídku bydlení.

2. Slabé stránky

- Rozmístění bytového fondu není vždy v souladu s nabídkou trhu práce. Zajištění finančně přiměřeného bydlení tam, kde je dobrá nabídka pracovních příležitostí, je obtížné zejména pro domácnosti se středními a nižšími příjmy.
- Problémem je zanedbanost značné části bytového fondu způsobená dlouhodobě podhodnocenou údržbou.
- Objem nové bytové výstavby, zejména nájemního bydlení, je dlouhodobě relativně nízký a neodpovídá potřebě obnovy bytového fondu a předpokládanému růstu počtu jednočlenných domácností.
- Sektor sociálního bydlení neexistuje, není vyjasněna role bytového fondu obcí. Výhod bydlení v nájemních bytech s regulovaným nájemným přitom využívají mnohé vysokopříjmové domácnosti.
- Problémem je malá finanční dostupnost vlastnického bydlení, zvl. nové výstavby. Zvláště domácnosti se středními a nižšími příjmy obtížně nalézají cenově přijatelné bydlení.
- Struktura výdajů domácností na bydlení je deformovaná, neboť největší položku v těchto výdajích tvoří energie.

- Podpůrné nástroje nejsou v některých případech dostatečně zacílené a vzájemně provázané, v důsledku toho jsou málo efektivní.
- Soukromé finanční prostředky vstupují do oblasti bydlení v nedostatečné míře, v některých případech jsou nahrazovány veřejnými prostředky. Hypoteční úvěry jsou pro mnoho domácností nedostupné.
- Přetrvává názor, že za bydlení občanů je zodpovědný stát; s tím souvisí nízká ochota obyvatelstva převzít zodpovědnost za své bydlení a chápat jeho zajištění jako jednu z priorit.
- Vztahy mezi nájemci a pronajímateli jsou zhoršovány v důsledku občanskoprávní úpravy bytu, která obsahuje nestandardní prvky z minulého režimu, a obtížné vymahatelnosti práva.
- Podpůrné programy bytové politiky většinou nezohledňují specifickou situaci v jednotlivých regionech, nejsou zkoumány jejich regionální dopady.

3. Příležitosti¹

- Pokračující ekonomický růst přispěje ke zvýšení úrovně bydlení obyvatelstva
- Vhodně zaměřená aktivní politika zaměstnanosti, podpora podnikání a zlepšení dopravní obslužnosti menších či odlehlých sídel umožní zvýšit využití bytového fondu v těchto lokalitách.
- Ukončení současného způsobu regulace nájemného formou maximální ceny a přechod na smluvní systém přispějí ke konsolidaci nájemního sektoru a k vyjasnění funkce obecního bytového fondu.
- Ekonomický růst umožní sblížení pořizovacích cen bydlení s příjmovou úrovní domácností, čímž se pořízení bydlení stane finančně dostupnějším.
- Vhodná sociální politika, včetně adekvátní adresné sociální dávky na bydlení reagující na konkrétní bytovou situaci domácnosti, umožní zachování relativně vyvážené sociální skladby v sídlech i jejich částech.
- Úsilí o restrukturalizaci veřejných výdajů povede ke zvýšení efektivnosti podpůrných programů a k větší míře využití soukromých finančních prostředků v oblasti bydlení.
- Regionální politika přispěje k vyváženému rozvoji celého území ČR a zabrání vzniku neodůvodněných a sociálně neúnosných disparit v úrovni bydlení obyvatelstva v jednotlivých regionech.

4. Ohrožení

- V důsledku absence podnětného prostředí, konkurence veřejných prostředků a existence zajímavějších investičních příležitostí bude pokračovat vynakládání relativně nízkého objemu soukromých investic do bytové výstavby.
- Nárůst bytových potřeb daný zvyšujícím se počtem jednočlenných domácností může zapříčinit zhoršení celkové bytové situace.

¹ Níže formulované příležitosti vycházejí z předpokladu, že dojde k pokračování již započatých transformačních a jiných opatření.

- Přetrvávání cenových a dalších deformací prodlouží sociálně nezdůvodněné rozdělení nájemního sektoru na byty s regulovaným a se smluvním nájemným.
- V důsledku pokračování stávajícího způsobu regulace nájemného prostřednictvím maximální základní ceny přetrvá v atraktivních lokalitách vysoká hladina tržního nájemného, které je pro většinu domácností nedostupné.
- Zvýšení cen v souvislosti s přistoupením k EU způsobí zakonzervování nebo zhoršení finanční dostupnosti bydlení.
- Absence pomoci zaměřené na nejslabší sociální vrstvy povede k prohlubování sociálního vyloučení a k prostorové segregaci v sídlech.
- Dojde k upřednostňování krátkodobých cílů v oblasti bydlení před systémovými opatřeními.
- Bude docházet ke zvyšování sociálních a ekonomických rozdílů mezi regiony, které se negativně promítne i do oblasti bydlení.

5. Podpora bydlení z veřejných rozpočtů v letech 1999 - 2001

Rozpočtové výdaje v kapitole MMR (v tis. Kč)

Pozn.: Údaje o skutečně čerpaných prostředcích jsou převzaty ze Závěrečného účtu každého roku; údaje nezahrnují následně provedené zúčtování.

Typ podpory	1998	1999 skutečnost	2000 skutečnost	2001 schválený rozpočet	2001 upravený rozpočet
program podpory výstavbu bytů a technické infrastruktury	2 863 033	3 381 094	2 884 058	1 596 486	2 011 486
program podpory výstavby DPS	670 000	470 646	578 098	523 200	576 200
bezúročná půjčka na výstavbu		1 450 000	329 000	0	0
podpora hypotečního úvěrování	95 917	201 235 (178 299 – bez nákladů na provoz)	306 743 (276 430 – bez nákladů na provoz)	600 000	540 000 (390 000 bez nákladů na provoz)
program podpory oprav bytového fondu	239 908	419 943	533 150	200 000	220 000
program půjček obcím na opravy a modernizaci bytového fondu	300 000	300 000	300 000	200 000	0
program podpory regenerace panelových sídlišť	0	0	0	0	150 000
programy podpory odstraňování následků povodní a krupobití		227 257	26 886	0	0
celkem MMR		6 450 028	4 957 935	3 119 686	3 497 686

Další rozpočtové výdaje (tis. Kč)

Typ podpory	1998	1999 skutečnost	2000 skutečnost	2001 schválený rozpočet
adresné sociální dávky na bydlení*	1 806 500	2 447 600	2 696 500	2 700 000**
podpora stavebního spoření	5 068 000	6 393 000	7 719 000	8 900 000
majetková újma bank		1 411 028	1 413 944	1 245 000
celkem		10 251 628	11 829 444	12 845 000

* do roku 2000 včetně údaj zahrnuje příspěvek na bydlení, příspěvek „na nájemné“ a příspěvek „na teplo“; od roku 2001 pouze příspěvek na bydlení

** předpokládaný odhad (za 1-6/01 vyčerpáno 1,336 mld. Kč)

Výdaje Státního fondu rozvoje bydlení (tis. Kč)

Typ podpory	2000 skutečnost	2001 schválený rozpočet
dotace obcím na výstavbu nájemních bytů	761 230	3 960 000 (z toho DPS 960 000)
úrokové dotace na opravy panelových domů	-	300 000
půjčky občanům na pořízení bytů		500 000
úrokové dotace na podporu mladých	-	100 000
půjčky obcím na výstavbu nájemních bytů	-	1 000 000
půjčky obcím na opravy a modernizace		500 000
celkem SFRB	761 230	6 360 000

Veřejné prostředky poskytované do oblasti bydlení celkem (tis. Kč)

	1998	1999 skutečnost	2000 skutečnost	2001 schválený rozpočet
prostředky z kapitoly MMR*		6 450 028	4 957 935	3 497 686
další rozpočtové výdaje		10 251 628	11 829 444	12 845 000
prostředky SFRB	0	-	761 230	6 360 000
celkem		16 701 656	17 548 609	22 702 686
HDP v b.c. (mld. Kč)		1 887,325	1 959,479	2 131,000**
podíl celkových výdajů na bydlení na HDP (%)		0,88	0,90	1,07
výdaje SR (mld. Kč)		596,9	632,27	685,2
podíl celkových výdajů na bydlení na výdajích státního rozpočtu (%)		2,80	2,78	3,3

* upravený rozpočet

** odhad MF k 11/2001

B. Koncepce

1. Celkové záměry a priority bytové politiky

Charakteristika současné bytové politiky

Záměry a priority bytové politiky vycházejí z Programového prohlášení vlády, které konstatuje: "Byt a bydlení jsou pro rozvoj občana nezastupitelnou hodnotou, kterou nelze přenechat jen živelnému působení trhu. Zabezpečení bydlení je zájmem veřejným i soukromým. Trh s byty musí být proto trhem státem usměrňovaným. Politika bydlení bude vycházet z povinnosti státu učinit vše pro zabezpečení dostupného a přijatelného bydlení pro všechny občany".

Bytová politika formulovaná v střednědobé koncepci vychází z předpokladu, že v oblasti bydlení v ČR byla v uplynulé dekádě dokončena většina zásadních transformačních kroků, nezbytných pro přeměnu administrativně přidělového bytového systému na systém tržně orientovaný. **Bytová politika je zaměřena na další rozvoj relativně stabilizovaného, i když ne dostatečně rozvinutého a účinného systému bydlení.** V souladu s tímto předpokladem jsou navrhovaná opatření směřována především na odstraňování dosud existujících deformací, na rozvoj a zvyšování účinnosti intervenčních nástrojů a tím i na zlepšování bytové situace obyvatelstva.

Koncepce bytové politiky vychází z průřezového charakteru sféry bydlení, kterou pojímá v širokých vazbách a souvislostech:

- Bydlení má významné **ekonomické aspekty**: Zvláště investice do bytové výstavby, rekonstrukce a modernizace bytového fondu tvoří významnou část celkových investic a jejich multiplikační efekt se promítá do mnoha jiných sektorů ekonomiky a má pozitivní vliv na zaměstnanost.
- Bydlení má také neopominutelné **aspekty sociální**: slušné a bezpečné bydlení je základní podmínkou uspokojivého života každého člověka a důležitou složkou jeho životní úrovně. Z pohledu domácností je pořízení vlastního bydlení největší investicí; výdaje na bydlení tvoří významnou položku domácích rozpočtů, která však nesmí nadměrně zatěžovat, neboť přináší riziko potlačení spotřeby v jiných oblastech.
- Dále jsou zde důležité **vazby na rozvoj dopravy, osídlení, na životní prostředí** apod., přičemž ve všech případech jde o vazby dlouhodobé a mnohdy nevratné. Všechny tyto souvislosti, představující nejen rozvojové možnosti, ale i limity, bere předložená bytová politika na vědomí.

S tímto pohledem konvenuje **komplexní pojetí bytové politiky**, která není orientována pouze na pomoc nejslabším sociálním vrstvám a na podporu určité části sektoru bydlení, nýbrž intervenuje v celé šíři bez diskriminačních dopadů.

Koncepce bytové politiky dále vychází z předpokladu, že efektivní bytovou politiku lze realizovat pouze tehdy, jsou-li dobře vymezeny **kompetence orgánů veřejné správy**:

- Na centrální úrovni je pro realizaci cílů bytové politiky důležitá **spolupráce jednotlivých ministerstev** a popř. dalších institucí, v jejichž kompetenci se problematika bydlení nachází. Kromě Ministerstva pro místní rozvoj, které je podle zákona zodpovědné za bydlení, zde hraje významnou roli také Ministerstvo financí (ceny, daně), Ministerstvo práce a sociálních věcí (adresné sociální dávky) a Ministerstvo průmyslu a obchodu

(stavební průmysl, energie). Problémem, který je třeba v této oblasti řešit, je vyjasnění priorit v případě, že záměry jednotlivých resortů, dotýkající se bydlení, nejsou ve shodě s cíli bytové politiky, které jsou formulovány v tomto dokumentu.

- Důležité je také **rozdělení kompetencí mezi centrální vládou, kraji a obcemi**, které je nutno, v souvislosti s probíhající reformou veřejné správy, nově vymezit. Vzhledem k tomu, že k saturování diferencovaných potřeb obyvatelstva v oblasti bydlení dochází především na lokální úrovni, je hlavním úkolem pro další období posílení role obcí. Vedle obecní bytové politiky, která je nezastupitelná především v realizační fázi, je nutno v krátkém časovém horizontu navrhnout možné využití nově vzniklých krajů v oblasti bydlení a bytové politiky. Analýza zahraničních zkušeností ukazuje, že v ČR se bude rozvíjet „centralizovaný model bytové politiky doplněný decentralizací ve fázi realizace“¹. Role krajů a obcí v oblasti bytové politiky je vnímána v úzké souvislosti se Strategií regionálního rozvoje ČR, která byla vládou schválena v roce 2000. Cíle této strategie bytová politika respektuje a přispívá k jejich plnění především tím, že rozšiřuje provádění regionálních analýz a přistupuje, tam kde je to možné, na zapracování regionálních přístupů do svých podpůrných programů.

Základní cíle, priority a záměry bytové politiky

Veškerá navrhovaná opatření jsou podřízena základnímu cíli bytové politiky, tj. **vytvoření takové situace, kdy si každá domácnost bude moci nalézt vhodné bydlení, odpovídající jejím potřebám i finančním možnostem**. Předpokladem dosažení tohoto cíle jsou dvě zdánlivě protichůdné podmínky:

- rozvinutí adekvátních ekonomických, právních a jiných nástrojů, tedy posílení ingerence veřejné správy, a to tak, aby prostředky daňových poplatníků byly využity co nejúčelněji a nejhospodárněji;
- další rozvíjení tržních principů, zacílené na oslabení zakořeněného paternalismu a na zdůraznění zodpovědnosti občanů za své bydlení.

Cílem bytové politiky je, jinými slovy řečeno, zlepšení celkové a především finanční dostupnosti bydlení pro obyvatelstvo:

Celková dostupnost bydlení, tj. nabídka, je dána rozsahem disponibilního, teritoriálně vhodně rozmístěného bytového fondu na straně jedné a bytovými potřebami vyplývajících z demografické situace na straně druhé. Dostupnost je podmíněna především využitím existujícího bytového fondu včetně péče o něj a odpovídající úrovní bytové výstavby, jejíž rozsah je ovlivňován mj. vhodnou pozemkovou politikou a územní připraveností. Efektivní využití stávajícího bytového fondu je podmíněno určitou mírou souladu mezi rozmístěním bytového fondu a nabídkou pracovních míst. Celková dostupnost bydlení, měřená počtem bytů určených k trvalému užívání na 1000 obyvatel, je v ČR uspokojivá. Tato dostupnost je však ve skutečnosti snižována neefektivním využitím existujícího bytového fondu, které je důsledkem přetrvávajících (nejen) cenových deformací a disproporcí mezi trhem bydlení a trhem práce. Ke zlepšení může v této oblasti napomoci zvýšení migrace obyvatelstva, zvýšení možností denního dojíždění do větších měst podmíněné zkvalitněním dopravní obslužnosti a posilování tvorby pracovních příležitostí v místech, kde je dostatek bytů.

¹ Analytická studie změřená na rozdělení kompetencí v oblasti bytové politiky mezi centrální úroveň veřejné správy, kraji a obcemi; MMR 2001.

Finanční dostupnost bydlení je dána vztahem mezi finančními zdroji domácností a cenou bydlení a je ovlivňována dalšími spotřebními výdaji domácností a dostatečným cenovým rozsahem nabídky bydlení. Finanční dostupnost bydlení posuzovaná z hlediska zatížení domácností pravidelnými výdaji na bydlení je v průměru celkem přiměřená, ale přesto zde existují mnohé domácnosti, které jsou výdaji na bydlení nadměrně zatíženy. Poměrně nízká je dostupnost pořízení vlastnického bydlení, zvláště z nové výstavby. Nízká finanční dostupnost bydlení patří k největším překážkám bránícím uspokojivému saturování bytových potřeb většiny příjmových skupin obyvatelstva. K jejímu zvýšení, podmíněnému především růstem ekonomiky, přispěje odstranění deformací nájemního sektoru a rozvoj nájemního bydlení provozovaného na neziskovém principu, zlepšení systému sociálních dávek určených pro oblast bydlení a některá další opatření.

Z analýzy dosavadního vývoje vyplývá potřeba rozšíření priorit bytové politiky. Bytová politika státu byla dlouhodobě orientována, v důsledku některých negativních dopadů transformačních kroků, především na podporu nové bytové výstavby a zvyšování objemu nově stavěných bytů. Vlivem rozvoje tržně orientovaného systému bydlení a postupně přijímaných podpůrných opatření však došlo, zvláště ve srovnání s 1. polovinou 90. let, ke zvýšení objemu nové bytové výstavby a následně i ke zlepšení celkové vybavenosti obyvatelstva bytovým fondem. Vzhledem k této skutečnosti a k tomu, že výraznějšího zvýšení objemu nové bytové výstavby již nelze dosáhnout pouze dalším masivním zvyšováním dotací, ale především větším důrazem na odstraňování vnějších limitujících faktorů a deformací, je nutno rozšířit priority bytové politiky. **Prioritou dalšího období se stává, vedle pokračující podpory bytové výstavby, podpora péče o existující bytový fond a jeho optimální využívání,** včetně odstraňování překážek, které tomuto cíli brání. Očekávaným výsledkem je výrazně efektivnější využití stávajících kapacit, zvýšení rozsahu disponibilního bytového fondu, zkvalitnění jeho stavu a zvýšení zájmu investorů o vstup do této oblasti.

Rozšíření priorit bytové politiky je doplněno novými záměry, které svým charakterem překračují dosavadní transformační rámec a orientují nástroje bytové politiky na řešení specifických problémů reagujících na potřebu zlepšení celkové a především finanční dostupnosti bydlení:

- Prvním záměrem je **podpora pořízení nejen nově stavěného, ale i staršího bydlení.** Východiskem je předpoklad, že starší bydlení může snadněji saturovat bytovou potřebu domácností, neboť je, ve srovnání s novou výstavbou, vždy levnější. Navrhuje se proto přijetí podpůrných nástrojů, které oslabí dosud převažující orientaci domácností na novou výstavbu a zpřístupní jim pořízení staršího bydlení.
- Druhým záměrem je **orientace na výraznější podporu vybraných skupin obyvatelstva,** které jsou znevýhodněny v přístupu k adekvátnímu bydlení nejen nízkou příjmovou úrovní, ale i svým zdravotním stavem, věkem apod. Navrhuje se přijetí podpůrných opatření např. ve formě zvýhodněných úvěrů, dotací apod., která pomohou těmto skupinám obyvatelstva, tj. např. mladým lidem, zdravotně postiženým či lidem v bytové tísní, zajistit si vhodné bydlení.

Předpoklady a podmínky naplnění cílů a záměrů bytové politiky

- **Růst ekonomiky a příjmové úrovně obyvatelstva,** které jsou nezbytnou podmínkou zvýšení především finanční dostupnosti bydlení pro obyvatelstvo. Koncepce respektuje

skutečnost, že současná ekonomická situace, včetně vývoje reálných příjmů obyvatel, je pro rozvoj bydlení limitujícím faktorem. Ačkoli důsledky existence těchto mantinelů může bytová politika do jisté míry ovlivnit, nelze od ní očekávat, že je odstraní.

- **Odstranění vnějších překážek a deformací**, které snižují efektivitu systému bydlení. Jedná se o zvýšení celkové informovanosti a oslabení deformovaných pohledů na bydlení, o odstranění jednotlivých, hlavně však právních a cenových deformací, o užší provázání bytové politiky s dalšími oblastmi, které situaci v bydlení výrazně ovlivňují, o jasné vymezení kompetencí mezi orgány veřejné správy apod.
- **Zvýšení objemu finančních prostředků plynoucích do oblasti bydlení**, tj. hlavně do péče o stávající bytový fond i do nové výstavby. V této oblasti musí být využito vícezdrojové financování (soukromé finanční zdroje s podporou veřejných prostředků), s tím, že úlohou státu není nahradit soukromou iniciativu, ale stimulovat tok soukromých investic.
- **Zvýšení účinnosti podpůrných nástrojů** tak, aby veřejné prostředky byly vynakládány efektivně jak z hlediska ekonomické, tak programové účinnosti.
- **Posilování podpory bydlení z veřejných prostředků** až k horizontu 1,5 % HDP.

Očekávaný vývoj jednotlivých typů bydlení

Naplnění výše uvedených cílů a záměrů bytové politiky se promítne do rozvoje jednotlivých typů bydlení. Vzhledem k celkové sociální a ekonomické situaci je v kratším časovém horizontu nezbytné posílit nájemní bydlení, zvláště to, které funguje na neziskovém principu; v delším časovém horizontu, pod vlivem pokračující privatizace a růstu životní úrovně obyvatelstva, je třeba dále rozvíjet vlastnického bydlení.

Oblast nájemního bydlení:

- **soukromý nájemní sektor** - postupná revitalizace existujícího bytového fondu v důsledku deregulace nájemného; výraznější rozšiřování rozsahu tohoto typu bydlení se neočekává;
- **obecní nájemní sektor** - snížení počtu obecních bytů v důsledku privatizace; postupná revitalizace v důsledku deregulace nájemného; orientace na naplňování cílů obecní bytové politiky, včetně cílů sociálního bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatel.

Oblast družstevního bydlení:

- **existující družstevní sektor** (především bývalá SBD) - snížení rozsahu družstevního sektoru v důsledku privatizace; postupná stabilizace; obnovení družstevní výstavby;
- **obecně prospěšná bytová družstva** - vytvoření legislativních a ekonomických předpokladů pro jejich vznik a rozvoj.

Oblast vlastnického bydlení:

- postupný růst rozsahu daný privatizací bytového fondu a novou bytovou výstavbou.

Mezinárodní souvislosti

Výše popsané **pojetí bytové politiky včetně jejích hlavních cílů a záměrů je v souladu s právem na bydlení, které je formulováno v mnoha mezinárodních dokumentech**; mezi nimi má zásadní význam především Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, k němuž se ČR v roce 1994 připojila a jehož význam opětovně zdůraznila celosvětová konference OSN o lidských sídlech (Habitat II - 1996). V uvedeném Paktu se v čl. 11 uvádí, že: "... smluvní strany Paktu uznávají právo každého na přiměřenou životní úroveň pro sebe i svou rodinu, včetně dostatečné výživy, ošacení a bydlení, a na trvalé zlepšování životních podmínek." Takto formulované právo na bydlení má v evropském kontextu nenárokový charakter; nezavazuje vlády, aby poskytovaly komukoli bydlení, ale vede je k tomu, aby pečovaly o oblast bydlení tím, že vynaloží veškeré úsilí k zajištění rovného přístupu lidí k bezpečnému a jistému místu k životu, tj. k obydlí.

V Evropské sociální chartě se v článku 31 – Právo na bydlení uvádí:

„Aby bylo efektivně zajištěno právo na bydlení, smluvní strany podniknou tato opatření:

- budou podporovat dostupnost bydlení přiměřeného standardu;
- zabrání nebo sníží bezdomovectví s výhledem jeho postupné eliminace;
- zajistí náklady na bydlení únosné i pro ty, jejichž příjmy jsou nízké.

Kromě mezinárodních závazků, týkajících se práva na bydlení, koncepce dále respektuje a prosazuje **principy trvale udržitelného rozvoje**, formulované na mezinárodním fóru v 90. letech 20. století¹ i v ČR v Programovém prohlášení vlády z roku 1998. K hlavním aspektům trvale udržitelného rozvoje bytové politiky patří:

- územní dimenze (úspora půdy a její racionální využití);
- sociální dimenze (méně segregace);
- fyzická dimenze (nový přístup ke stavebním technikám a spotřebě energie), spolu s metodami, k nimž patří participace a využití "dobrých příkladů". S těmito principy je třeba seznamovat především obce, na kterých úspěšné prosazení trvale udržitelného rozvoje v oblasti bydlení nejvíce závisí.

Přístup k oblasti bydlení vycházející z této koncepce respektuje způsob, kterým je sféra bydlení rozvíjena v Evropské unii:

EU ani její instituce nemají přímou kompetenci v oblasti bydlení; na základě principu subsidiarity je bytová politika ponechána v působnosti členských zemí. Sjednocování evropského prostoru a cíle uvedené ve smlouvách společenství však způsobují, že vliv EU na sféru bydlení se zvyšuje přímým i nepřímým způsobem:

- Přímých vlivů je poměrně málo; týkají se především investičních aktivit a projevují se např. ve sjednocování předpisů o stavebních výrobcích a materiálech, ve zjišťování dopadu investičních činností na životní prostředí či v zavádění pravidel pro zadávání veřejných zakázek apod.
- Nepřímé vlivy jsou komplexnější a prohlubují se v důsledku rozšiřování oblastí, které souvisí s bydlením a EU do nich zasahuje. Jedná se hlavně o hospodářskou, regionální a sociální politiku včetně jednoho z hlavních cílů, kterým je dosahování ekonomické a sociální soudružnosti evropského prostoru. Velký význam má evropská sociální politika,

¹ Konference v Rio de Janeiru v r. 1992 - Agenda 21; konference v Istanbulu v r. 1996 - Agenda HABITAT

v rámci níž je bydlení přisouzena významná role v boji proti sociálnímu vyloučení a při vytváření pracovních míst.¹

V procesu začleňování České republiky do EU vychází vláda z předpokladu, že **situace v oblasti bydlení není překážkou, která by začleňování bránila**. Lze však očekávat, že nižší úroveň bydlení (ve srovnání s většinou členských zemí EU) povede k tomu, že tato oblast bude zajímavá pro zahraniční investory, developery, finanční instituce apod., kterým většina domácích firem nemůže konkurovat. Na tyto skutečnosti je nutno se připravit a v rámci dosahování ekonomické a sociální soudružnosti prosazovat nejen harmonizaci příslušných legislativních předpisů, ale především seznamovat se s vývojem bytové politiky v členských zemích, vzájemně předávat zkušenosti a zkoumat nepřímé vlivy sjednocování na tuto oblast.

Pro co nejplynulejší přechod ČR vstupu do EU v oblasti cen bydlení by měla sloužit **dvě vyjednaná několikaletá přechodná období**. První se týká snížení sazby DPH pro stavby pro bydlení (rodinné a bytové domy), a to jak nové, tak pro jejich opravy a rekonstrukce. Druhé se týká cizinců, tj. fyzických osob bez povolení k trvalému pobytu nebo statusu migrujícího pracovníka, kteří nebudou mít po dobu přechodného období možnost nabývat v ČR nemovitosti do vlastnictví.

¹ Bílá kniha, kap. VI B - Zajištění sociální integrace všech.

2. Návrh jednotlivých opatření

1. Navrhovaná opatření včetně těch, která již byla částečně nebo zcela realizována

1.1. Opatření legislativní povahy

Ukončení regulace nájemného a přechod na smluvní systém

opatření	Odstranění stávající regulace nájemného prostřednictvím maximální ceny, přechod na smluvní systém s ochrannými prvky založenými na tzv. v místě obvyklém srovnatelném nájemném, který je obvyklý v řadě evropských zemí. Přizpůsobení konstrukce věcně usměrňovaného nájemného tak, aby odpovídala potřebám tzv. neziskového nájemního bydlení.
očekávané dopady	Zavedení smluvního systému umožní postupně dosáhnout rovnovážného nájemného, které vyjadřuje vztah nabídky a poptávky po bydlení na lokálních trzích s byty. Dojde k odstranění současných cenových deformací, a vytvoří se tak podmínky pro odstranění černého trhu s byty a následně i pro zpřístupnění nájemního bydlení pro domácnosti. Věcně usměrňované nájemné umožní, kromě jiného, také fungování obecně prospěšných bytových družstev, která budou poskytovat nájemní bydlení svým členům.
nástroj	Nový zákon upravující postup sjednávání nájemného; novelizace právních předpisů upravujících problematiku věcně usměrňovaného nájemného.
kompetence	Ministerstvo financí; nezbytná součinnost s Ministerstvem pro místní rozvoj
finanční nároky	Nároky na veřejné prostředky budou spojeny především se zajištěním ochranných prvků systému, tj. s vytvářením cenových přehledů a s činností smírčích míst. Jejich objem nelze nyní kvantifikovat, neboť se bude odvíjet od konkrétní podoby systému, který bude zvolen.
regionální pohled	Opatření bude mít celostátní působnost, ale dopady zavedení smluvního systému budou diferencované v závislosti na konkrétní situaci na jednotlivých regionálních a lokálních trzích s byty. Lze očekávat, že opatření bude mít pozitivní vliv (ve smyslu odstranění černého trhu a efektivního využívání bytového fondu) především v atraktivních lokalitách, kde je v současnosti nejvyšší disproporce mezi regulovaným nájemným a nájemným, které je uzavíráno na volném trhu; v těchto lokalitách také dojde k nejvyššímu růstu nájemného, jehož sociální únosnost musí být ošetřena prostřednictvím adresné sociální dávky.
současný stav plnění navrženého opatření	Vládní návrh zákona o nájemném z bytu a úhradě cen služeb poskytovaných s užíváním bytu byl na jaře 2001 Poslaneckou sněmovnou odmítnut.

Zlepšení nájemních vztahů a podmínek nájmu bytů a nebytových prostorů

opatření	V oblasti nájmu bytů jde o narovnání vztahů mezi nájemci a pronajímateli, zakotvení některých nových institutů (kauce) a odstranění některých současných nedostatků např. v oblasti podnájemních smluv či zvláštních režimů. V oblasti nájmu nebytových prostorů odstranění některých zastaralých regulačních a administrativních prvků, rozšíření smluvní volnosti stran při sjednávání nájemních smluv.
očekávané dopady	Konsolidace vztahů mezi nájemci a pronajímateli. Ve spojení s uvolněním současné regulace nájemného lze očekávat odstranění černého trhu s byty a zvýšení zájmu vlastníků nemovitostí pronajímat byty. Prizpůsobení právní úpravy reální situaci v této oblasti i praxi běžné v jiných zemích.
nástroj	Novelizace občanského zákoníku, který bude komplexně upravovat jak právní úpravu nájmu bytu, tak úpravu nájmu nebytových prostorů.
kompetence	Ministerstvo spravedlnosti; spolupráce s Ministerstvem pro místní rozvoj
finanční nároky	Realizace opatření neklade žádné nároky na veřejné prostředky.
regionální pohled	Obě patření mají vzhledem ke své povaze plošný charakter, ale lze očekávat, stejně jako v případě nájemného, že jejich realizace napomůže ke zlepšení situace především v těch lokalitách, kde nyní panuje největší napětí (Praha a další města s velkou nabídkou pracovních a dalších příležitostí).
současný stav plnění navrženého opatření	Dílčí návrh novely občanského zákoníku týkající se úpravy nájemních vztahů a nájmu bytů nebyl vládou přijat, takže problematika bude řešena v rámci širší novelizace občanského zákoníku, jehož věcný záměr byl zpracován v roce 2000. Návrh nové právní úpravy nájmu nebytových prostorů v rámci novely občanského zákoníku předložený vládou v roce 2000 nebyl ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny doporučen k dalšímu projednávání.

Posílení role obcí a vymezení působnosti krajů v oblasti bydlení

opatření	Jasnější vymezení a posílení role obcí v oblasti bydlení. Vymezení působnosti krajů v oblasti bydlení.
očekávané dopady	Decentralizace bytové politiky. Posílení role a zodpovědnosti obcí za oblast bydlení a vymezení jejich působnosti vzhledem k působnosti krajů a centra. Vymezení působnosti krajů v oblasti bydlení a tím i posílení regionálního pohledu na tuto oblast.
nástroj	V případě působnosti obcí novela zákona o obcích; v případě vymezení působnosti krajů novela zákona o krajích a úprava dalších právních předpisů.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj; nezbytná součinnost s Ministerstvem vnitra tak, aby opatření byla provázána se záměry a postupem reformy veřejné správy
finanční nároky	Realizace opatření neklade žádné nové nároky na veřejné prostředky, ale je pravděpodobné, že působení krajů v oblasti bydlení si v budoucnu vyžádá přesun některých prostředků z centra na kraje.
regionální pohled	Opatření budou mít vzhledem ke své povaze celostátní působnost, ale tím, že umožní určitou decentralizaci bytové politiky, zvýrazní lokální a regionální aspekt bydlení.
současný stav plnění navrženého opatření	Novela zákona o obcích byla schválena v roce 2000. Na základě ní obec v samostatné působnosti pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, mj. i potřeb bydlení. V roce 2000 byl přijat zákon o krajích. V 1. čtvrtletí roku 2001 byla vládě předložena Analytická studie zaměřená na rozdělení kompetencí v oblasti bytové politiky mezi centrální úroveň veřejné správy, kraje a obcemi, obsahující základní záměr rozdělení kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Návrh působnosti krajů a obcí bude předložen vládě v roce 2002.

Zajištění účinné ochrany bytového fondu

opatření	Zajištění ochrany trvalého bydlení jako funkční náplně domů před neodůvodněnou změnou na nebytové využití, zejména v případě kvalitních prostor splňujících všechny stavebně technické parametry pro trvalé bydlení. Dosažení situace, kdy bude trvalé zrušení kvalitního bytu podléhat, jako povinná součást stavebního řízení, stanovisku příslušného samosprávného orgánu.
očekávané dopady	Snížení rozsahu přeměny bytových prostorů na nebytové, efektivnější využití existujícího bytového fondu.
Nástroj	Novela stavebního zákona, popř. dílčí úprava v rámci právních předpisů, které upravují poskytování podpory na výstavbu (opravy, rekonstrukce a modernizace) bytového fondu.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Realizace opatření neklade žádné nároky na veřejné prostředky.
regionální pohled	Opatření ochrání bytový fond především v těch lokalitách, kde je jeho existence z důvodu vysoké poptávky po nebytových prostorech ohrožena.
současný stav plnění navrženého opatření	Návrh řešení prostřednictvím novely stavebního zákona nebyl přijat. V rámci jednotlivých právních norem je průběžně řešena ochrana bytového fondu postaveného (opraveného, rekonstruovaného, modernizovaného) s podporou veřejných prostředků.

Zlepšení právního rámce upravujícího existenci a fungování vybraných forem bydlení

opatření	Ujasnění zásad privatizace bytového fondu, zajištění efektivní správy, provozu a hospodaření domů s byty, které byly na základě zákona o vlastnictví bytů převedeny do vlastnictví jednotlivých osob. Vynětí právní úpravy bytových družstev z Obchodního zákoníku a zpracování samostatného zákona, který umožní aplikovat mezinárodně uznávané družstevní principy.
očekávané dopady	Konsolidace procesu privatizace a zlepšení správy a provozu domů, v nichž byly jednotlivé byty převedeny do vlastnictví fyzických osob. Vytvoření podmínek pro další rozvoj družstevního bydlení.
nástroj	Novelizace zákona o vlastnictví bytů. Samostatná právní úprava družstevního bydlení.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Realizace opatření neklade žádné nároky na veřejné prostředky.
regionální pohled	Realizace opatření nemá přímé regionální dopady.
současný stav plnění navrženého opatření	Novela zákona o vlastnictví bytů byla schválena v roce 2000, ale nedořešení některých problémů vedlo k potřebě další novelizace. Další novela zákona o vlastnictví bytů byla Poslaneckou sněmovnou schválena v listopadu 2001. Podmínky pro rozvoj družstevního bydlení měly být upraveny zákonem o obecně prospěšných družstvech, jehož návrh však Poslanecká sněmovna v listopadu 2001 zamítla.

Vytvoření Státního fondu rozvoje bydlení

opatření	Vznik státního fondu, jehož základními funkcemi jsou funkce podpůrná a funkce garanční.								
očekávané dopady	Vytvoření instituce, která umožní koncentrovat mimorozpočtové finanční prostředky a vytvářet tak další zdroje pro realizaci některých opatření na podporu rozvoje bydlení.								
nástroj	Nový zákon upravující vznik a činnost státního fondu pro bydlení.								
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj								
finanční nároky	Výdaje SFRB v roce 2000 činily 775 000 tis. Kč (z toho 761 230tis. na program výstavby bytů dle n.v. č. 481/2000 Sb.) Rozpočet fondu na rok 2001 činí 26 950 tisíc Kč, výdaje včetně poskytnutých půjček jsou rozpočtovány v celkové výši 6 560 tis. Kč (dotace obcím na výstavbu nájemních bytů – 3000tis. Kč, dotace obcím na výstavbu DPS – 960tis., úrokové dotace občanům na podporu mladých – 100 tis. Kč, úrokové dotace obcím, právnickým a fyzickým osobám na opravu panelových domů – 300 tis. Kč, půjčky obcím na výstavbu nájemních bytů – 1 000 tis. Kč, půjčky obcím na opravy a modernizace bytů – 500 tis. Kč, půjčky občanům na pořízení bytů – 500 tis.). V dalších letech jsou rozpočtovány výdaje, včetně půjček: <table> <tr> <td>2002</td><td>8 760 tis. Kč</td></tr> <tr> <td>2003</td><td>5 064 tis. Kč</td></tr> <tr> <td>2004</td><td>5 110 tis. Kč</td></tr> <tr> <td>2005</td><td>5 334 tis. Kč</td></tr> </table>	2002	8 760 tis. Kč	2003	5 064 tis. Kč	2004	5 110 tis. Kč	2005	5 334 tis. Kč
2002	8 760 tis. Kč								
2003	5 064 tis. Kč								
2004	5 110 tis. Kč								
2005	5 334 tis. Kč								
regionální pohled	Realizace tohoto opatření nemá přímé regionální dopady.								
současný stav plnění navrženého opatření	Zákon o Státním fondu rozvoje bydlení byl přijat v roce 2000. V současnosti fond poskytuje finanční prostředky na některé podpůrné programy, které není možné financovat z rozpočtu MMR. Postupně dochází k rozšiřování činnosti fondu prostřednictvím vládních nařízení, na základě nichž může fond poskytovat podporu.								

Vytvoření neziskového nájemního bydlení (zákon o obecně prospěšných bytových družstvech)

opatření	Vytvoření právního rámce pro vznik a působení společností, které budou poskytovat neziskové nájemní bydlení svým členům.*
očekávané dopady	Rozvoj neziskového nájemního bydlení na družstevních principech, posílení výstavby nájemních bytů. Rozšíření nabídky bydlení pro domácnosti se středními příjmy, které mohou na zajištění svého bydlení do určité míry participovat. Oslabení investiční role obce (postupné ukončení programu na podporu výstavby nájemních bytů) a nahrazení její role navrženými obecně prospěšnými bytovými družstvy.
nástroj	Nový zákon o obecně prospěšných bytových družstvech.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Přijetí nové právní úpravy bude mít dopad na státní rozpočet v souvislosti s rozhodováním o schvalování stanov prospěšných družstev a kontrole jejich činnosti, a to ve výši cca 1 500 tis. Kč ročně. Finanční požadavky se budou odvíjet od přijatých podpůrných opatření, která budou financována ze Státního fondu rozvoje bydlení.
regionální pohled	Rozvoj obecně prospěšných bytových družstev posílí lokální a regionální aspekty bydlení, neboť výstavba realizovaná těmito družstvy bude reagovat na místní poptávku po bydlení, tzn. že o její alokaci nebude rozhodováno z centra.
současný stav plnění navrženého opatření	Návrh zákona o obecně prospěšných bytových družstvech byl v červenci 2001 schválen vládou a v listopadu 2001 zamítnut Poslaneckou sněmovnou.

* Podpory, s jejichž pomocí budou obecně prospěšná bytová družstva realizovat bytovou výstavbu, jsou uvedeny samostatně, v rámci opatření v oblasti podpůrných nástrojů

1.2 OPATŘENÍ V OBLASTI PODPŮRNÝCH NÁSTROJŮ

Úprava a ukončení nepřesně zacílených či málo využívaných podpůrných opatření

opatření	Zpřísnění podmínek poskytování dotací na výstavbu nájemních bytů a technické infrastruktury a postupné ukončení tohoto dotačního titulu v návaznosti na rozvoj výstavby nájemních bytů obecně prospěšnými bytovými družstvy. Zrušení další podpory hypotečního úvěrování nové výstavby (prostřednictvím postupně rostoucích splátek), který je velmi málo využíván. Zrušení státní bezúročné půjčky, která není přesně zacílena a je z hlediska rozpočtu velmi náročná.
očekávané dopady	Zvýšení programové účinnosti dotačního titulu ve smyslu zaměření na podporu výstavby nájemního bydlení a postupné přenesení investorské role z obcí na obecně prospěšná bytová družstva. Ukončení neefektivních podpůrných opatření a úspora veřejných prostředků, které bude možno vynaložit na jiné, lépe zaměřené formy podpory.
nástroj	Novelizace vládního nařízení č. 481/2000, na základě něhož poskytuje dotace na výstavbu nájemních bytů Státní fond rozvoje bydlení; aktualizace podaných žádostí v souladu se změněnými podmínkami. Postupné ukončení programu v návaznosti na rozvoj obecně prospěšných bytových družstev a výhledově vytvoření samostatného programu na podporu rozvoje technické infrastruktury. Zrušení nařízení vlády č. 148/1997 a č. 149/1997.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Realizace opatření ve smyslu úpravy či zrušení existujících podpůrných opatření neklade žádné nároky na veřejné prostředky. Nároky na státní rozpočet a prostředky Státního fondu rozvoje bydlení vyplynou z pokračování upraveného dotačního titulu.
regionální pohled	Realizace těchto opatření nemá přímé regionální dopady.
současný stav plnění navrženého opatření	Aktualizace podaných žádostí na základě zpřísněných podmínek poskytování dotací. Vládní nařízení budou zrušena v prvním pololetí roku 2002.

Vytvoření nového příspěvku na nájemné

opatření	Konstrukce nového příspěvku na nájemné, který doplní současný příspěvek na bydlení a bude odpovídat obdobným adresným dávkám, které jsou k dispozici ve většině členských zemí EU. Základním kritériem pro poskytnutí příspěvku a určení jeho výše bude podíl nájemného na celkovém čistém peněžním příjmu domácnosti.
očekávané dopady	Realizace tohoto opatření umožní reagovat na situaci, kdy jsou jak příjmy domácností, tak výdaje na bydlení výrazně diferencované. Prostřednictvím takto konstruované adresné sociální dávky, která je nezbytnou podmínkou uvolnění současné regulace nájemného, bude možno reagovat i na regionální rozdíly, které se v této oblasti vytvořily.
nástroj	Nová právní norma upravující poskytování nové adresné sociální dávky.
kompetence	Ministerstvo práce a sociálních věcí; nutná součinnost s Ministerstvem pro místní rozvoj
finanční nároky	Finanční nároky na veřejné prostředky v současnosti nelze vyčíslit; tyto nároky se budou odvíjet od konstrukce nové adresné sociální dávky.
regionální pohled	Právní úprava i z ní vycházející adresná sociální dávka budou mít celostátní působnost, ale dávka bude prostřednictvím své konstrukce reagovat na regionální rozdíly ve výši výdajů na bydlení, resp. na nájemné.
současný stav plnění navrženého opatření	Práce na nové adresné sociální dávce nebyly v důsledku rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí zahájeny.

Vytvoření programu na poskytování dotací na výstavbu "podporovaných" bytů pro skupiny obyvatelstva se specifickými potřebami v oblasti bydlení

opatření	Poskytování účelových investičních dotací na výstavbu bytů pro vybrané skupiny občanů, kteří nejsou s to řešit samostatně svůj bytový problém, a to ani při využití stávajících podpůrných nástrojů bytové a sociální politiky.
očekávané dopady	Poskytnutí podpory při zajišťování adekvátního bydlení i těm skupinám obyvatelstva, které byly dosud mimo dosah pomoci. Rozšíření nabídky nájemních bytů pro osoby zdravotně postižené a osoby se sníženou soběstačností, zejména občany v důchodovém věku. Rozšíření nabídky bytů pro osoby nalézající se v nepříznivé sociální situaci zapříčiněné konfliktním způsobem života nebo rizikovým prostředím, ve kterém žijí. Rozšíření obecního bytového fondu o specifické formy nájemních bytů. Prevence sociálního vyloučení, integrace cílové skupiny osob se zvláštními potřebami v oblasti bydlení do běžného života obce.
nástroj	Nový program, který bude obsahovat 4 dotační tituly: podporu výstavby upravitelných bytů; podporu výstavby chráněných bytů; podporu výstavby bytů na půl cesty; podporu výstavby vstupních bytů. Dotace budou poskytovány z rozpočtové kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí
finanční nároky	Realizace opatření ve formě dotačního programu bude mít podle odhadu tyto nároky na státní rozpočet: rok 2002 150 mil. Kč rok 2003 450 mil. Kč rok 2004 500 mil. Kč rok 2005 600 mil. Kč
regionální pohled	Podpora bude poskytována na základě projektů obsahujících vyhodnocení místní situace v bytové a sociální oblasti, takže bude zohledňovat místní / regionální rozdíly v oblasti bydlení a v oblasti sociální péče.
současný stav plnění navrženého opatření	Program je zpracován; podmínkou jeho vyhlášení je vyčlenění příslušného objemu finančních prostředků do kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj. Účinnost programu se navrhuje od roku 2002.

Podpora mladých lidí při pořizování prvního bydlení

opatření	Vytvoření podpůrných nástrojů, které usnadní mladým lidem pořízení bydlení. Podpora bude poskytována ve formě úrokové dotace k úvěru, ve formě nízkouročeného úvěru a v podobě garancí.
očekávané dopady	Zvýšení dostupnosti bydlení pro mladé lidi a usnadnění jejich vstupu na trh s byty. Současně posílení orientace této věkové skupiny obyvatelstva na pořízení staršího a tedy i levnějšího bydlení.
nástroj	Nové nařízení vlády pro Státní fond rozvoje bydlení, které umožní poskytovat nízkouročené úvěry. Nové nařízení vlády, na základě něhož bude Ministerstvo pro místní rozvoj poskytovat úrokovou dotaci k hypotečním úvěrům. Nový program poskytování garancí.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	předpokládané nároky na státní rozpočet v případě úrokové dotace k úvěru jsou součástí prostředků, které jsou nárokovány na státní finanční podporu hypotečního úvěrování bytové výstavby předpokládané nároky na prostředky Státního fondu rozvoje bydlení v případě nízkouročeného úvěru a garancí rok 2002 297 mil Kč rok 2003 792 mil. Kč rok 2004 891 mil. Kč rok 2005 990 mil Kč
regionální pohled	V případě podpory pořízení staršího vlastnického bydlení lze očekávat zvýšení zájmu o levné rodinné domky v méně atraktivních sídlech a v malých obcích, v důsledku čehož by mohlo dojít k určitému oživení venkovského osídlení.
současný stav plnění navrženého opatření	Podpůrná opatření jsou zpracována v podobě věcného záměru; příslušná vládní nařízení budou dokončena v roce 2001. Realizace podpůrných opatření se očekává od roku 2002.

Posílení toku soukromých finančních prostředků do péče o bytový fond

opatření	Úprava daně z příjmu, která umožní družstvům a právnickým osobám vzniklým za účelem koupě bytového domu v procesu privatizace zařadit se mezi běžné právnické osoby a zvýšit tak prostřednictvím daňově účinných nákladů a odpisů tok finančních prostředků do oprav, rekonstrukce a modernizace domů.
očekávané dopady	Vyšší míra využití soukromých prostředků v oblasti péče o bytový fond a oslabení tlaku na financování z veřejných rozpočtů.
nástroj	Novela zákona o dani z příjmu.
kompetence	Ministerstvo financí; nutná součinnost s Ministerstvem pro místní rozvoj
finanční nároky	Snížení příjmů státního rozpočtu v důsledku uplatnění daňových úlev.
regionální pohled	Realizace tohoto opatření nemá přímé regionální dopady.
současný stav plnění navrženého opatření	Návrh novely zákona o dani z příjmu byl zamítnut.

Zvýšení podpory odstraňování zanedbané údržby, oprav, rekonstrukcí a modernizací bytového fondu

opatření	Zvýšení objemu prostředků, které jsou ve formě návratné finanční výpomoci poskytovány do fondů obcí, na opravy, rekonstrukce a modernizace bytového fondu. Úprava existujícího podpůrného programu tak, aby prostředky na tyto účely mohly být poskytovány ze Státního fondu rozvoje bydlení. Doplnění tohoto programu o dlouhodobý program zaměřený na opravy, rekonstrukce a modernizace panelových domů, jejichž stav je poznamenán nejen zanedbanou údržbou, ale i nedostatky při navrhování a realizaci. Následné rozšíření této podpory, která bude poskytována ve formě úrokové dotace k úvěrům použitým na tyto účely, i na další bytový fond.
očekávané dopady	Zpřístupnění finančních zdrojů na opravy, rekonstrukce a modernizace bytového fondu a zlepšení stavu bytových objektů. Prodloužení životnosti panelových objektů a zvýšení kvality bydlení na úroveň odpovídající současným uživatelským požadavkům, a to za optimálních pořizovacích a provozních nákladů.
nástroj	Nové nařízení vlády, na základě něhož bude Státní fond rozvoje bydlení poskytovat úvěry do fondů obcím na opravy, rekonstrukce a modernizace bytového fondu. Nový dlouhodobý program oprav panelových bytových domů a příslušné vládní nařízení, na základě něhož bude Státní fond rozvoje bydlení poskytovat na tyto účely prostředky. Program, v rámci něhož bude podpora poskytována ve formě úrokových dotací k úvěrům, bude doplněn garancemi, poskytovanými na základě samostatného programu fondu.*
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Státní fond rozvoje bydlení má na podporu ve formě úvěrů do fondů obcí v roce 2001 vyčleněno 500 mil. Kč. Předpokládané náklady v dalších letech: 2002 350 mil. Kč 2003 1 100 mil. Kč 2004 1 300 mil. Kč 2005 1 500 mil. Kč Na Dlouhodobý program podpory oprav panelových bytových domů, kde je podpora poskytována ve formě úrokové dotace, má Státní fond rozvoje bydlení vyčleněno 300 mil. Kč v roce 2001. Předpokládané náklady v dalších letech: 2002 252 mil. Kč 2003 8 mil. Kč

	2004 14 mil. Kč 2005 18 mil. Kč
regionální pohled	Realizace Dlouhodobého programu podpory oprav panelových bytových domů bude mít nepřímý regionální dopad, neboť zvýšená podpora bude poskytována v hospodářsky slabých a strukturálně postižených regionech, kde může přispět ke zvýšení ekonomické aktivity a zaměstnanosti.
současný stav plnění navrženého opatření	V roce 2001 bylo ukončeno poskytování půjček do fondů obcí z rozpočtové kapitoly MMR a bylo připraveno vládní nařízení, na základě něhož bude úvěry do fondů obcí poskytovat Státní fond rozvoje bydlení. Realizace této formy podpory se očekává na konci roku 2001, v závislosti na finančních prostředcích, které bude mít fond k dispozici. V roce 2000 byl vytvořen právní rámec pro Dlouhodobý program na podporu oprav panelových bytových domů. Ještě před počátkem realizace tohoto programu bylo v roce 2001 schváleno nové vládní nařízení, na základě něhož bude tuto podporu poskytovat Státní fond rozvoje bydlení. Realizace programu se očekává na konci roku 2001.

* Program podpory oprav bytového fondu bude dále pokračovat.

Přijetí programu na podporu regenerace panelových sídlišť

opatření	Podpora regenerace panelových sídlišť jakožto dlouhodobého místního programu, navazujícího na Dlouhodobý program podpory oprav panelových bytových domů.
očekávané dopady	Vytvoření ekonomických, organizačních a technických podmínek pro zhodnocení území sídlišť a zabránění negativním procesům, které by mohly vést k ekonomické a sociální degradaci těchto částí měst.
nástroj	Nový dlouhodobý program a nařízení vlády, na jehož základě bude Ministerstvo pro místní rozvoj poskytovat investiční dotace na úhradu části nákladů spojených s regenerací sídlišť.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Náklady v roce 2001 – 150 mil. Kč Předpokládané finanční nároky v dalších letech: rok 2002 700 mil. Kč rok 2003 700 mil. Kč rok 2004 700 mil. Kč rok 2005 700 mil. Kč
regionální pohled	Realizace tohoto opatření bude mít pozitivní vliv zejména v těch regionech a lokalitách, kde je sídlištní zástavba silně zastoupena a kde hrozí ekonomická a sociální degradace těchto celků.
současný stav plnění navrženého opatření	V roce 2000 bylo přijato vládní nařízení upravující podmínky poskytování dotací na úhradu části nákladů spojených s regenerací panelových sídlišť. Realizace programu již probíhá.

Vytvoření podpůrných nástrojů pro výstavbu nájemních bytů na neziskovém principu
 (obecně prospěšná bytová družstva)

opatření	Podpora výstavby nájemních bytů, která bude prováděna obecně prospěšnými bytovými družstvy za finanční spoluúčasti jejich členů – uživatelů bytů.
očekávané dopady	Zvýšení nabídky bydlení pro střední příjmové skupiny obyvatelstva, rozvoj družstevního – nájemního bydlení. Snížení kapitálových nákladů na výstavbu domů s nájemními byty a tím současně snížení věcně usměrňovaného nájemného, které zde bude uplatňováno.
nástroj	Nové nařízení vlády, na jehož základě bude Státní fond rozvoje bydlení poskytovat úrokovou dotaci k úvěru na výstavbu družstevních bytů a investiční dotaci ke krytí části nákladů spojených s výstavbou nájemních bytů obecně prospěšnými bytovými družstvy.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Předpokládané nároky na prostředky ze Státního fondu rozvoje bydlení: rok 2002 1 000 mil. Kč rok 2003 400 mil. Kč rok 2003 400 mil. Kč rok 2004 400 mil. Kč rok 2005 400 mil. Kč
regionální pohled	Výstavba nájemních bytů obecně prospěšnými bytovými družstvy posílí lokální a regionální aspekty bydlení, neboť výstavba bude reagovat na místní poptávku po bydlení, tzn. že o její alokaci nebude rozhodováno z centra.
současný stav plnění navrženého opatření	Návrh zákona o obecně prospěšných bytových družstvech byl v listopadu 2001 zamítnut Poslaneckou sněmovnou; z tohoto důvodu nebudou související podpůrná opatření realizována.

1.3. Ostatní opatření**Vytvoření informačního systému bydlení**

opatření	Vytvoření registru nemovitostí jako součásti základních registrů informačního systému veřejné správy.
očekávané dopady	Získání trvalého, aktuálního a spolehlivého přehledu o rozsahu a struktuře domovního a bytového fondu, který umožní zkvalitnit analýzy v této oblasti.
nástroj	Postupné budování informačního systému o nemovitostech a jejich územní identifikaci.
kompetence	Český úřad zeměměřičský a katastrální ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem vnitra a Českým statistickým úřadem
finanční nároky	zatím nelze vyčíslit
regionální pohled	Systém bude poskytovat data v regionálním členění, čímž přispěje k prohloubení regionálního pohledu na oblasti bydlení.
současný stav plnění navrženého opatření	Ve 3. čtvrtletí roku 2001 byl vládě předložen návrh věcného záměru zákonné úpravy registrů veřejné správy; zákon má být vytvořen do konce roku 2002. Současně probíhá implementace pilotního registru budov z údajů Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního, Českého statistického úřadu a stavebních úřadů; tento registr by měl obsahovat i vybrané údaje o bytovém fondu.

Zvýšení dostupnosti informací o bydlení

opatření	Podpora již existujícího systému „první právní pomoci“, poskytování podpory právnímu poradenství zajišťovanému nestátními dobrovolnými organizacemi, pořádání pravidelných konzultačních dnů, poskytování metodické pomoci při řešení problémů bydlení sociálně nepřízpůsobivých občanů, vydávání metodických pomůcek a odborných publikací, poskytování informací prostřednictvím vlastní webové stránky apod.
očekávané dopady	Zvýšení informovanosti obyvatelstva i odborné veřejnosti o problematice bydlení a realizované bytové politice. Zlepšení bytové politiky na lokální úrovni.
nástroj	Metodická pomoc, poskytování informací.
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj, v případě potřeby ve spolupráci s jinými resorty (zvl. s Ministerstvem práce a sociálních věcí)
finanční nároky	v současnosti nelze vyčíslit
regionální pohled	Realizace těchto opatření nemá přímé regionální dopady.
současný stav plnění navrženého opatření	Průběžné plnění (pořádání metodických dnů, účast na seminářích apod.)

Zajištění výzkumné činnosti

opatření	Vytvoření specializovaného pracoviště, které se bude zabývat bydlením ve všech důležitých souvislostech a bude zpracovávat potřebné analýzy, provádět potřebné komparace a seznamovat se svými poznatky laickou i odbornou veřejnost.
očekávané dopady	Výrazné posílení informační a výzkumné základny a v důsledku toho zkvalitnění analytické báze, která je nezbytná pro tvorbu a realizaci bytové politiky.
nástroj	Vytvoření nové výzkumné instituce
kompetence	Ministerstvo pro místní rozvoj
finanční nároky	Finanční nároky nelze v současnosti vyčíslit.
regionální pohled	Realizace tohoto opatření nemá přímé regionální dopady.
současný stav plnění navrženého opatření	Vzhledem ke stavu veřejných financí je v současnosti kladen důraz především na využití stávajících výzkumných pracovišť, která se věnují především ekonomickým a sociálním aspektům bydlení a bytové politiky.

2. Opatření, jejichž realizace byla na základě výsledků průběžně prováděných analýz zrušena

Rozšíření podpory hypotečních úvěrů na pořizování starších nemovitostí

opatření	Rozšíření v současné době poskytované úrokové dotace k hypotečnímu úvěru tak, aby s její pomocí bylo možno pořídit i byt či dům kolaudovaný před více jak dvěma roky.
očekávané dopady	Zvýšení finanční dostupnosti bydlení dané tím, že starší nemovitosti jsou levnější. Snížení devastace neobývaných rodinných domků v malých obcích, posílení péče o bytový fond a vyšší míra jeho využití.
nástroj	Novelizace nařízení vlády, na jehož základě jsou poskytovány úrokové dotace k hypotečním úvěrům na novou výstavbu.
odůvodnění zrušení záměru	Předběžné vyhodnocení nároků na státní rozpočet ukázalo, že plošně poskytovaná podpora by byla z hlediska nároků na veřejné prostředky neúnosná. Z tohoto důvodu byla podpora pořízení staršího bydlení omezena pouze na žadatele ve věku do 36 let.*

* Podpora pořízení staršího bydlení v této formě je uvedena v rámci programu na podporu mladých lidí při pořizování prvního bydlení.

Zlepšení provázanosti a účinnosti dosavadních podpůrných opatření

opatření	Soustředění opatření, která jsou určena na podporu bytové výstavby, na péči o bytový fond apod., do jedné právní normy a jejich vzájemné sladění.
očekávané dopady	Provázání podpůrných opatření, zpřehlednění a zefektivnění systému podpůrných opatření.
nástroj	Nový zákon o podpoře bydlení
odůvodnění zrušení záměru	Zákon o podpoře bydlení byl předložen vládě. V odborné diskusi se ale ukázalo, že zákon by, vzhledem k existenci zákona o Státním fondu rozvoje bydlení a vzhledem k tomu, že systém podpor prochází častými změnami, nemohl plnit požadovanou funkci. Proto byl návrh zákona z dalšího legislativního procesu vypuštěn.

Zlepšení legislativního rámce pro hypoteční úvěrování

opatření	Změna podmínek zaměřená na širší využití hypoték a hypotečních úvěrů srovnatelně se zahraničními systémy. Korekce právní úpravy hypotečního bankovníctví, novela zástavního práva a dalších zajišťovacích nástrojů, vytvoření informačního systému umožňujícího sledovat platební kázeň dlužníků a o řešení některých souvisejících problémů, jako např. narovnání právních vztahů k pozemkům.
očekávané dopady	Rozvoj hypotečního úvěrování, zvýšení jeho využití při financování bydlení.
nástroj	Novelizace příslušných právních předpisů.
odůvodnění zrušení záměru	Provedené analýzy ukázaly, že překážky rozvoje hypotečního úvěrování leží spíše v ekonomické než v legislativní oblasti, a proto se legislativní změny nepřipravují.

Rozšíření využití stavebního spoření

opatření	Novelizace zákona o stavebním spoření s cílem posílit podporu kolektivního investování.
očekávané dopady	Využití stavebního spoření se státní podporou současnými družstvy a neziskovými bytovými společnostmi v rámci kolektivního investování.
nástroj	Novela zákona o stavebním spoření
odůvodnění zrušení záměru	Záměr byl zrušen, neboť systém stavebního spoření tuto formu investování umožňuje.

3. Kvantifikace nároků na finanční zdroje

Tabulka č. 1: Finanční nároky na státní rozpočet (v mld. Kč) pro programy zabezpečované Ministerstvem pro místní rozvoj

Program či politika	2000	2001		2002		2003	2004	2005	2006
		Skutečná částka	Původ. požadavek	Původní požadavek	Státní rozpočet*)				
Podpora výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury	2,884	2,011	3,200	2,250	0,522	0,800	0,500	0,500	0,500
Podpora výstavby domů s pečovatelskou službou	0,578	0,576	1,000	0,650	0,542	0,300	0,100	0,0	0,0
Státní finanční podpory hypotečního úvěrování **)	0,276	0,540	0,550	0,730	0,530	0,775	0,820	0,870	0,900
Státní bezúročná půjčka	0,329	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podpora oprav bytového fondu	0,533	0,220	0,600	0,600	0,0	0,900	1,200	1,200	1,200
Podpora regenerace panelových sídlišť	0	0,150 ⁺⁾	0,0	0,700	0,0	0,700	0,700	0,700	1,400
Půjčky obcím na opravy a modernizaci bytového fondu ⁺⁾	0,300	0,0 ⁺⁾	0,200	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Program výstavby podporovaných bytů	0,0	0,0	0,0	0,150	0,0	0,450	0,500	0,600	0,700
Součet	4,900	3,497	5,550	5,080	1,594	3,925	3,820	3,87	4,700

*) *rozpočet schválený vládou 5.9.2001*

**) *finanční nároky neobsahují náklady na činnost bank, zahrnují od roku 2002 i státní finanční podporu hypotečního úvěrování mladých*

⁺⁾ *financování půjček obcím přechází v roce 2001 z MMR na Státní fond rozvoje bydlení, od roku 2001 je tato podpora uvedena v tabulce č.3)*

Tabulka č. 2: Finanční objemy programů zabezpečovaných Státním fondem rozvoje bydlení (v mld. Kč)

Program či politika	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		Schválený rozpočet*)					
Podpora výstavby nájemních bytů a tech. infrastruktury, NV č. 481/2000 Sb.	0,761	3,960	6,000	1,000	0,550	0,280	0,0
Úvěry obcím ke krytí části nákladů na opravy a modernizaci bytů	0,0	0,500	0,350	1,100	1,300	1,500	1,600
Úroková dotace na regeneraci panelových domů, NV č. 299/2001 Sb.	0,0	0,300	0,252	0,008	0,014	0,018	0,022
Úvěry ke krytí části nákladů na opravy, modernizaci nebo výstavbu bytů**)		1,500	0,900	2,400	2,700	3,000	3,200
Úrokové dotace ke krytí části úroků z úvěrů na výstavbu nebo pořízení bytů**)		0,100	0,084	0,005	0,009	0,012	0,015
Dotace ke krytí části nákladů spojených s opravami, modernizací nebo výstavbou bytů**)		0,0	1,000	0,400	0,400	0,400	0,400
Součet	0,761	6,360	8,586	4,913	4,973	5,210	5,237

*)Schválený rozpočet nezahrnuje částku 0,084 mld., která se týká vyplacení **úrokových dotací občanům na úroky z hypotečních úvěrů** z prostředků SFRB počátkem r. 2001 podle nařízení vlády č. 80/2001 Sb.

**) Uvedené formy podpory odpovídají použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení danému zákonem č.211/2000 Sb., § 3; využití těchto prostředků není dosud specifikováno příslušným nařízením vlády.

4. Programy a opatření připravované v roce 2001

1. Rozvoj neziskového nájemního bydlení – obecně prospěšná bytová družstva¹

Návrh zákona o obecně prospěšných bytových družstvech, který byl v polovině roku 2001 schválen vládou a předložen Poslanecké sněmovně, naplňuje záměr vytvoření podmínek pro vznik a rozvoj nájemního bydlení provozovaného na neziskovém principu. Návrh zákona upravuje postavení a činnost obecně prospěšných bytových družstev (družstevní zásady a zásady obecně prospěšnosti) a některé vztahy, které jsou s činností družstev spojeny. Zákon bude doplněn vládním nařízením, na základě něhož bude Státní fond rozvoje bydlení poskytovat podporu na výstavbu nájemních bytů, které budou tato družstva stavět. Úkolem prospěšných družstev je poskytovat bydlení svým členům, kteří se budou na výstavbě bytů finančně podílet. Finanční dostupnost tohoto bydlení bude zajištěna podporou bytové výstavby, která sníží kapitálové náklady, a uplatněním věcně usměrňovaného nájemného, které nebude zahrnovat zisk. Právní úprava těchto družstev obsahuje některé zásady, které jsou zaměřeny na ochranu členů družstev a na ochranu veřejných prostředků, které zde budou využity; jedná se především o omezení činnosti těchto družstev a o zvláštní kontrolní režim. Kromě toho zákon vylučuje přeměnu tohoto nájemního bydlení na bydlení vlastnické. Bydlení poskytované obecně prospěšnými bytovými družstvy bude určeno pro střední příjmové vrstvy obyvatelstva, které si mohou dovolit finanční spoluúčast a úhradu věcně usměrňovaného nájemného. Podpora výstavby družstevních bytů postupně nahradí dosavadní dotovanou výstavbu nájemních bytů obcemi. Účinnost právního rámce a realizace opatření se předpokládá od roku 2002.

2. Podpora výstavby bytů pro zranitelné skupiny občanů – tzv. podporované byty

Navržený program na poskytování dotací na výstavbu podporovaných bytů plní záměr vytvořit podmínky pro bydlení tzv. zranitelných – znevýhodněných skupin občanů. Cílem programu, který bude financován z rozpočtové kapitoly MMR, je rozšířit nabídku nájemních bytů pro osoby zdravotně postižené a osoby se sníženou soběstačností, včetně seniorů, a nabídnout bydlení občanům, kteří se nacházejí v nepříznivé sociální situaci dané např. konfliktním způsobem života či absencí rodinného zázemí. Cílem také je zabránit sociálnímu vyloučení a rozšířit obecní bytový fond o specifické formy nájemních bytů. Podpora bude poskytována výhradně obcím ve formě systémové investiční dotace, která může krýt až 50 % celkových nákladů na výstavbu (včetně nástaveb, rekonstrukcí apod.) podporovaných bytů. Na poskytnutí této dotace nebude právní nárok. Navržený program obsahuje 4 dotační tituly reagující na specifické potřeby vymezených znevýhodněných skupin obyvatelstva: První dotační titul se týká výstavby upravitelných bytů; tj. bytů, které slouží k uspokojování bytových potřeb osob s omezenou schopností pohybu a orientace. Druhý dotační titul je zaměřen na výstavbu chráněných bytů, tj. bytů, které jsou určeny k uspokojování bytových potřeb osob, které mají zvláštní potřeby z důvodů zdravotních, nebo z důvodu pokročilého věku; v těchto bytech, které jsou užívány právem nájmu, jsou poskytovány služby sociální péče. Třetí dotační titul je určen na výstavbu tzv. bytů na půl cesty, které jsou určeny pro osoby, které mají zvláštní potřeby v oblasti bydlení a potřebují služby sociální péče (zejména poradenského charakteru). Jedná se o osoby nacházející se v problematické situaci dané např. konfliktním způsobem života jejich rodiny, osoby opouštějící dětské domovy či osoby vracející se z výkonu trestu. Tyto osoby mohou byty

¹ Návrh zákona o obecně prospěšných bytových družstvech byl Poslaneckou sněmovnou v listopadu 2001 zamítnut.

užívat pouze na základě podnájemní smlouvy, přičemž podmínkou jejího uzavření je souhlas s přijímáním příslušných sociálních služeb. Čtvrtým dotačním titulem je podpora výstavby tzv. vstupních bytů, což jsou nájemní byty pro osoby, které nemají v důsledku svého postavení možnost obstarat si bydlení při využití standardních podpůrných nástrojů; jedná se např. o osoby obtížně umístitelné na trhu práce závislé na sociálních dávkách, či osoby se statutem uprchlíka apod. Realizace celého programu rozšíří záběr současného programu na podporu výstavby domů s pečovatelskou službou, umožní lepší provázání oblasti bydlení se sociálními službami a posílí prostupnost a flexibilitu trhu s byty. Realizace programu se předpokládá v závislosti na možnostech státního rozpočtu od roku 2002, případně 2003.

3. Podpora mladých lidí při pořizování bydlení

Soubor podpůrných opatření zaměřených na pomoc mladým lidem při vstupu na trh s byty je orientován na pořízení vlastnického, resp. družstevního bydlení, a posiluje orientaci na starší a tudíž levnější bydlení. Podpora není zaměřena na zajištění nájemního bydlení, jehož rozvoj bude řešen prostřednictvím obecně prospěšných bytových družstev. Podpůrná opatření jsou směřována k mladým lidem do 36 let. Při poskytování jednotlivých forem podpory nebudou uplatňována příjmová kritéria, neboť orientace na nízkopříjmové domácnosti se vylučuje s využitím úvěrových nástrojů. Prvním podpůrným nástrojem je úroková dotace k hypotečnímu úvěru, který bude využit při pořízení staršího vlastnického bydlení; úroková dotace bude poskytována maximálně po dobu deseti let a bude financována z rozpočtové kapitoly MMR. Na tuto formu podpory bude právní nárok. Druhým nástrojem je nízkouročený úvěr ve výši 200 tisíc Kč, který budou mladí lidé moci využít při pořízení nového vlastnického a družstevního bydlení. Splatnost tohoto úvěru, který bude poskytovat Státní fond rozvoje bydlení, bude maximálně 10 let; na tuto formu podpory nebude právní nárok. Realizace těchto podpůrných nástrojů se očekává od roku 2002.