

K AKTUÁLNÍM OTÁZKÁM MĚSTSKÉ BYTOVÉ POLITIKY

Jaroslav Dupal

Článek se vyjadřuje k pojetí městské bytové politiky, v širším kontextu se zabývá zkušenostmi z vyspělých evropských zemí a s uplatněním samosprávy a principů decentralizace a subsidiarity. Nejvíce využívané pojmy a kategorie: evropské pojetí samosprávy, finanční hospodaření obcí, pojetí samosprávy v oblasti bytové politiky v uplynulém desetiletí, vlastnické změny v městském bytovém fondu, využitelnost podpor z veřejných zdrojů, stabilizace městské bytové politiky a koncepční pojetí.

K POJETÍ SAMOSPRÁVY A BYTOVÉ POLITIKY

V evropských zemích sdružených většinou v Evropské unii existují zhruba tři typy uplatňování samosprávy:

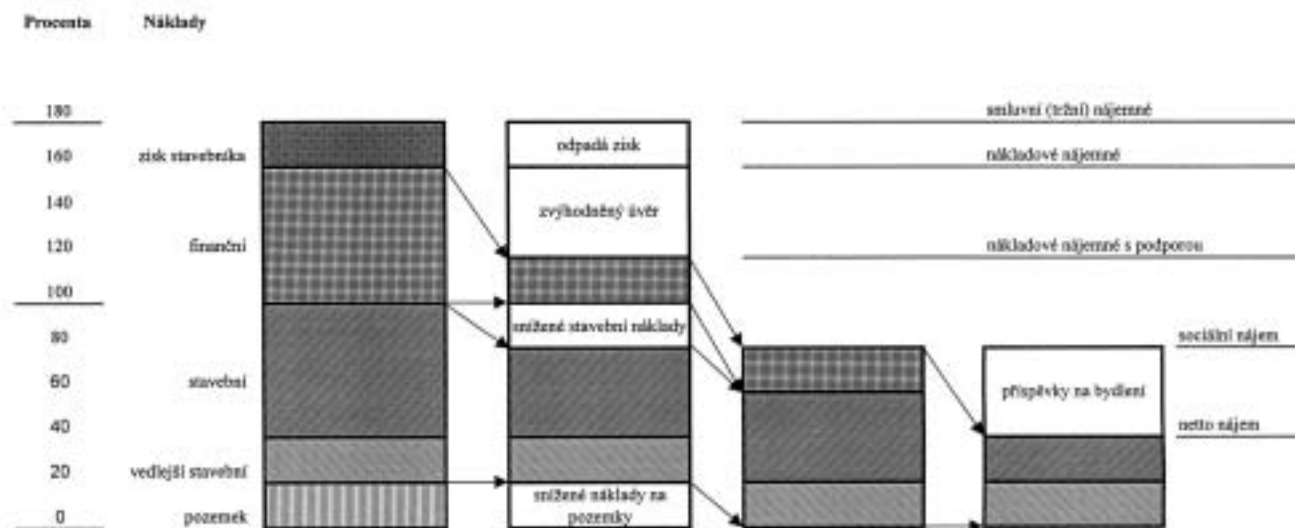
- francouzský typ, kde rozhodující pravomoci jsou soustředěny více do centra;
- anglosaský typ, kde není považováno za

příliš důležité, kdo má jaké pravomoci, směřuje se k tomu, aby se celkově vládlo málo;

- středoevropský a severoevropský typ, v němž je preferována finanční nezávislost místní správy, avšak současně sehrávají důležitou úlohu i podpory poskytované z centra, provázené příslušnou kontrolou.

Můžeme současně pozorovat řadu rozdílů při tvorbě a realizaci bytové politiky. To je i hlavní důvod, proč v EU není společná bytová politika. Na druhé straně lze pozorovat snahy o vypracování společných zásad pro vlády jednotlivých států, při respektování existujících rozdílů. Pravidelně se schází ministři zemí EU pově-

Různé typy nájemného v závislosti na uplatnění podpor z veřejných zdrojů¹⁾



¹⁾ Pozn.: za základ jsou uvažovány pouze náklady stavební a náklady na stavební pozemek (100%), ostatní náklady zvyšující cenu a nájemné až do 180% představují úroky z úvěrů a zisk. Podpory postupně snižují nájemné až do úrovně netto sociálního nájemného (sniženo pomocí poskytnutých příspěvků na bydlení).

Pramen: Zpracoval Dr. Christian Donner, publikováno v knize "Wohnungspolitik in der Europäischen Union" (Viedeň rok 2000).

ření agendou bydlení a na těchto zasedáních jsou přijímána společná doporučení. Zdůrazněna je například zásada plynulosti bytové výstavby, nezbytnost průzkumů bytové situace a přijetí včasných opatření vůči větším výkyvům a nebezpečí bytové nouze. Z tohoto hlediska je zdůrazněna potřeba analýz a řešení otázek bydlení pro příjmově slabší vrstvy obyvatel (různé skupiny domácností ve spojitosti se zaměřením systému podpor z veřejných zdrojů). Obecně akceptována je snaha o zvyšování významu prognóz rozvoje bydlení jak v celostátním, tak i regionálním a místním měřítku. Souhrnně je zdůrazněna zásada decentralizace a subsidiarity a doporučuje se její všestranné uplatnění, speciálně pak v oblasti bydlení, kde tržní podmínky jsou místně a regionálně často dosti odlišné.

Spolková republika Německo je jedním z konkrétních příkladů samostatnosti místní správy, jejímž důležitým atributem je politika bydlení. V průměru daňový výtežek obcí představuje 40 % z celkové sumy příjmů, místní poplatky a místní daně přináší 24 % příjmů, přímé podpory z centra tvoří 20–25 % a ostatní příjmy (kapitálové výnosy z poskytnutých půjček, příjmy z prodeje a pronájmů pozemků a dalších nemovitostí) činí 10–16 % z celkových příjmů. Dodejme, že v Německu je obvykle 1/5 rozpočtu obcí kryta úvěrem, který je pravidelně splácen a znovu obnovován. Předlužení je jevem ojedinělým. Ve městech SRN lze také pozorovat čilý ruch v obchodu s pozemky.

Obce k tomu, aby mohly dobře plnit úkoly v oblasti bydlení potřebují, aby

dobře fungoval systém podpor, aby nabídka bytů byla dostatečně pestrá. Na dvou příkladech lze dotvrdit, že bytová politika v zemích EU se v těchto směrech dobře vyvíjí.

V SRN je možné (údaje z roku 2002) napočítat 19 titulů podpor státu do bytové výstavby a bydlení. Tyto podpory jsou členěny územně, podle typů bytové výstavby, podle příjmového klíče a dalších kritérií. Celkově tvoří vyvážený systém. Bytová výstavba, nabídka a poptávka nevykazují žádné větší výkyvy. V jednotlivých městech a obcích nalézá poptávka příslušnou nabídku právě proto, že je důsledně sledováno uplatnění principu dostupnosti bydlení pro příjmově slabší skupiny domácností.

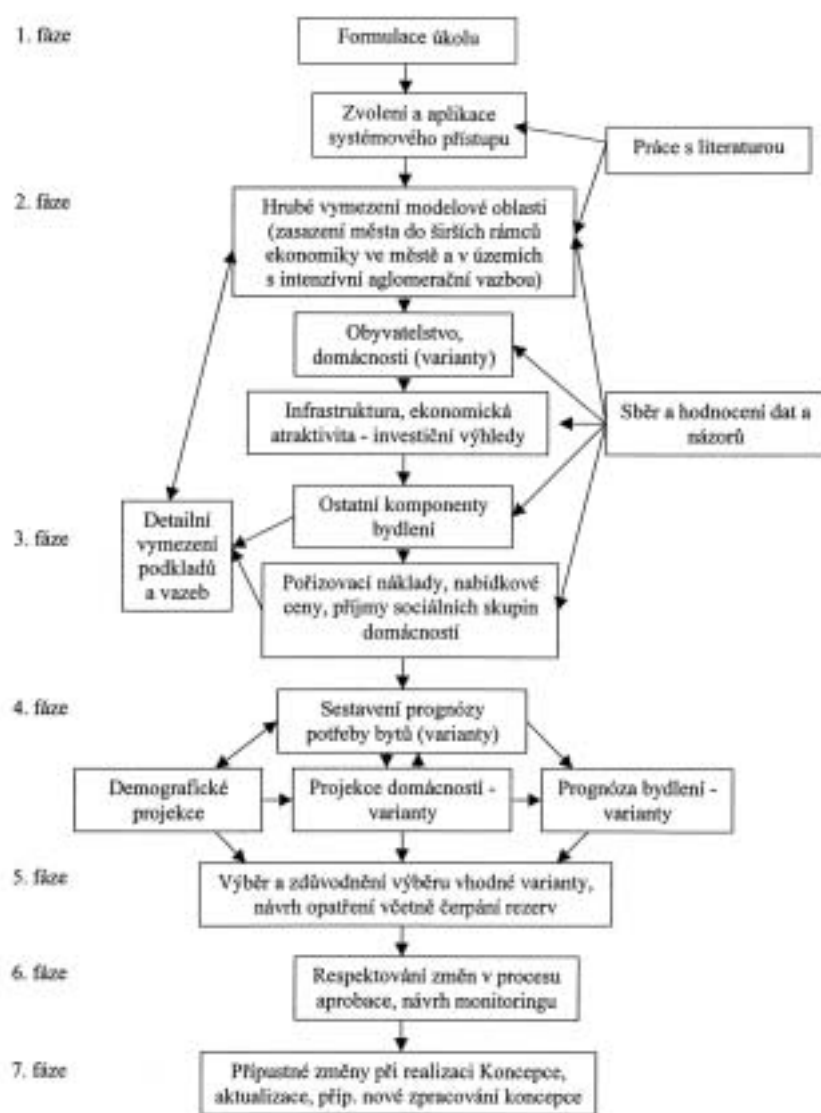
V Rakousku i v dalších evropských zemích lze na základě schématu, které uvádí Christian Donner¹⁾ ocharakterizovat účinnou bytovou politiku v oblasti nájemného bydlení.

V České republice bytová politika navázala v devadesátých letech na poměrně dlouhé období centralizovaného typu rozvoje bydlení bez solidního tržního základu. K uplatnění zásad v oblasti samosprávy a bydlení se nutně přidružila nezbytnost změny systému. U samosprávných orgánů a v městské bytové politice to znamenalo zcela nové, vysoce náročné zapojení do bytové politiky, včetně bezprostřední investorské úlohy v důležité části bytové výstavby.

Úloha obcí po roce 1989 se značně zvýšila. Možnosti, které se zvýšenou pravomocí a zodpovědností souvisí a jsou podmiňující, nebyly však v dostatečné míře k dispozici. Efektivnost městské bytové politiky tím byla determinována, aktivní úloha v rozvoji bydlení ve městech a obcích oslabována. Kromě objektivních důvodů nesnadné transformace se v bytové politice vyskytovaly četné nedostatky spočívající v přecenění důsledků vlastnických přeměn, v radikálním omezení podpor do výstavby dostupnějšího typu bytů, ve velmi pomalém prosazení a uplatnění četných (v jiných zemích dávno osvědčených) nástrojů a forem podpor včetně rozdílného použití v konkrétních podmínkách regionů a měst. Celková územně správní reforma a četné zákony v oblasti bydlení byly značně zpožděny, resp. i poznamenány zjednodušenými požadavky.

V oblastech, kde se snížení výdajů ze státního rozpočtu neprojevuje okamžitě – k takovým patří školství, zdravotnictví,

**Schéma postupu zpracování „Konceptce bytové politiky města“
(Program rozvoje bydlení)**



1) V grafu „Různé typy nájemného v závislosti na uplatnění podpor z veřejných zdrojů“ jsou názorně zobrazeny formy zvyšování dostupnosti bydlení.

výzkum, infrastrukturní odvětví včetně bydlení – se přikročilo nejen ke značnému snížení, ale i k přetrvávání tohoto snížení po dlouhou dobu. V obecných deklaracích byl význam zdůrazňován, ale například v obcích, které se silně střetávaly se situací v infrastruktuře a bydlení s naprostým nedostatkem zdrojů, toto zdůraznění bylo jen formální. Kromě toho se uchovávala značná centralizace v rozhodování o poskytnutí subvencí do bytové výstavby měst i po roce 1995.

Důsledkem bylo rychlé a podstatné snížení bytové výstavby, přetrvávání v chátrání značné části bytového fondu, zejména činžovních domů. Snížená nabídka bytů se „podepsala“ na růstu cen, včetně regulovaného nájemného, dostupnost bydlení pro sociálně slabší vrstvy obyvatel se výrazně snížila. Za těchto podmínek se mnoho měst zbavovalo bytového fondu. Ten města získala do vlastnictví od státu, více než bylo z hlediska úlohy v rozvoji městského bydlení potřebné a ekonomicky (dlouhodobě) účelné.

Ze Sčítání lidu, domů a bytů k 1. 3. 2001 lze dobře usoudit jakých kladných a také negativních výsledků v oblasti bydlení celostátně, v krajích, územně – správních obvodech obcí s rozšířenou působností a v jednotlivých městech a obcích bylo od roku 1991 dosaženo.

Zatímco v kvalitě nové bytové výstavby, v prováděných rekonstrukcích a modernizacích lze zaznamenat příznivý vývoj, v dostupnosti bydlení pro širší vrstvy obyvatel se situace zhoršila. Údaje o stavu a vývoji počtu domácností a počtu trvale obydlených bytů dokazují, že se počet trvale obydlených bytů připadajících na 100 domácností v roce 2001 ve srovnání s rokem 1991 snížil. V roce 1991 připadalo na 100 domácností 91,5 trvale obydlených bytů, v roce 2001 došlo ke snížení na 89,6 bytu. Tento průměrný údaj skrývá rozdíly regionální a místní, také rozdíly u různých příjmových skupin domácností. Dá se však oprávněně usuzovat, že ve větších městech s nízkou výstavbou se u příjmově dostupnějších nájemních bytů a u domácností s nízkými příjmy (např. většina nově zakládaných mladých domácností) právě pokles počtu trvale obydlených bytů na 100 domácností silně projevuje. Oddaluje se samostatné bydlení, zvyšuje nucené soužití více domácností v 1 bytě.

Tento výsledek v rozvoji bydlení v devadesátých letech považujeme za stě-

žejní a k tomu je potřebné dodat, že od roku 2001 patrně k žádnému většímu zlepšení nedochází. Obce se v bytové politice střetávají a prozatím budou nadále střetávat s horšími podmínkami při uskutečňování nové bytové politiky. Až dosud se k větším koncepčním změnám v bytové politice státní i na nižších úrovních nepřikročilo. Výjimky spíše potvrzují toto pravidlo. Bytová situace se průkazně zlepšila jen u nevelké menšiny obyvatelstva a domácností, kvalitnější bydlení je možné zaznamenat zejména u vlastníků rodinných domů v zázemí velkých měst, resp. v některých městských částech. Zejména to platí pro novou bytovou výstavbu, příp. nákladnější rekonstrukce bytového fondu v tomto typu bydlení. Průměrný věk bytových domů se také v desetiletí 1991–2001 zvýšil ze 44 na 44,5 roku. Nová bytová výstavba se pohybovala v průměru na úrovni 25 tis. bytů ročně, což představuje 0,7 % z výchozího stavu trvale obydlených bytů z roku 1991. Nízký rozsah výstavby ukazuje na potřebu velmi dlouhé životnosti bytů a bytových objektů.

V říjnu 1999 byla ve vládě projednána celostátní koncepce bytové politiky. V situaci obcí jako významného vlastníka bytového fondu a orgánu zodpovědného za celkovou místní bytovou politiku se však mnoho nezměnilo. V Koncepci nebyly otázky místní a regionální bytové politiky příliš rozváděny. V Koncepci byl obsažen pouze slib, že u obcí budou úkoly v oblasti bydlení (později) přesněji vymezeny. Dále se pak již hovořilo pouze o metodické pomoci.

V roce 2001 skončil neúspěchem v parlamentu návrh zákona o neziskových bytových společnostech, které by měly postupně převzít od obcí investorské funkce ve výstavbě nájemních bytů se státní podporou.

K 1. 1. 2003 vznikly v rámci reformy veřejné správy správní obvody obcí s rozšířenou působností. Nově ustavené správní jednotky potřebují vyjasnit demografickou a bytovou situaci a poté ujasnit koncepci své bytové politiky. Prozatím byly vypracovány první studie ve formě územně technického podkladu a s nimi se na speciálních krajských zasedáních seznamují tajemníci z obcí s rozšířenou působností. Důležitým pozitivním krokem, který stojí za zaznamenání je vypracování návrhu na nový způsob dotací ve výstavbě komunálních nájemních bytů, kde obce na základě zvýšené dotace by měly dbát na

to, aby výběr zájemců odpovídal sociálně zaměřeným podmínkám. Stále zde však chybí vazby (podmíněnost) získání dotací na vypracování a schválení koncepce bytové politiky ve všech městech, které o dotaci požádají. V některých městech koncepce bytové politiky již zpracována byla. Podle kusých informací však většinou ještě nikoliv. Ucelený přehled však nemáme. Zkušenosti „chytáme“ ze sporadických článků v denním tisku nebo odborných časopisech.

V této souvislosti chybí i vyjasnění kompetencí v oblasti bydlení zejména na úrovni krajů. Právě kraje by měly o koncepční pojetí bytové politiky ve městech nejvíce usilovat. Důležité, a dosud nedořešené, jsou zde především vazby finanční: podíly krajů, obcí na daňové výtěžnosti zejména.

Dlužno závěrem k obecnější části charakteristiky vazeb městské, regionální a celostátní bytové politiky podotknout, že obce jsou přirozeným sociálním zázemím svých občanů a **že prakticky vždy budou existovat skupiny občanů, pro něž pomoc ze strany obce, resp. prostřednictvím obce bude potřebná.** V těchto úlohách je obec nezastupitelná jako pro občany nejbližší orgán veřejné správy, orgán, který musí mít poměrně vysokou finanční nezávislost, spojenou ovšem i s účinnou kontrolou ze strany nadřazených orgánů. Vynaložené prostředky z veřejných zdrojů musí odpovídat zaměření ve schválené koncepci bytové politiky celostátní a odvozeně i regionální a místní.

PROBLÉMOVÉ OKRUHY BYTOVÉ POLITIKY MĚST

K aktuálním problémovým okruhům patří:

- **příprava na nastolení výraznější změny v dostupnosti bydlení;**
- jak dále postupovat v procesu privatizace a v hospodaření komunálním bytovým fondem;
- příprava bytové výstavby, hospodaření s pozemky a zpracování prognóz potřeby bytů v obcích s rozšířenou působností (příp. i delších) v návaznosti na koncepci bytové politiky krajů;
- příprava na úlohu měst v podmínkách přechodu ke smluvnímu, místně obvyklému nájemnému a zákonem podloženému uplatnění regulace **růstu** nájemného.

Dostupnost bydlení je podmíněna růstem ekonomiky. K úloze obcí zde především patří zabezpečit (napomoci) v soutě-

ži s jinými obcemi takový rozvoj, který by snížil míru nezaměstnanosti a u jednotlivých skupin domácností zvýšil příjmovou hladinu. **Jakákoliv koncepce bytové politiky musí vycházet z demografického a ekonomického rozboru.**

Poté nastupují otázky ovlivnění dostupnosti bydlení vlastní bytovou politikou a ve vazbě na bytovou politiku kraje a celostátní koncepci v rámci nově přijatých a novelizovaných zákonných opatření. V každé obci existují určité zdroje (vlastní i úvěrové) a využitelné rezervy v hospodaření bytovým fondem, dále pak rezervy v dynamice bytové výstavby a rekonstrukcích bytového fondu. Je ovšem zapotřebí zdroje vyčlenit, podpory využít a snížit (napomoci) nevyužité – příliš velké rezervy.

K tomu obec potřebuje vlastnit, znát a ovlivňovat:

- potřebný rozsah komunálního bytového fondu k řešení bytových otázek spojených se žádoucí migrací např. chybějících specialistů a rovněž k řešení otázek sociálního bydlení;
- mít dobrý přehled o bytové situaci v obci a dostatečné finanční krytí zabezpečení rozvoje bydlení podle zpracované prognózy;
- nastolit pravidelnou kooperaci se všemi účastníky bytové výstavby a vlastníky a správci bytového fondu. Potřebné kooperační vazby v oblasti bydlení (např. dojížděnost) se musí projevit i mezi obcemi navzájem především v rámci správních obvodů v jednotlivých krajích;
- pravidelně je potřebné pořizovat a zpracovávat analýzy bytové situace a provádět monitoring plnění programu (koncepce) bytové politiky.

K těmto otázkám lze očekávat diskusi, především o rozšíření a prohloubení tematických okruhů a řešení konkrétních problémů, jak jsou v obcích pocíťovány. Jako určitý příklad řešení lze uvést informaci ze Svitav a Mělníka.

Podle J. Brýdla²⁾ většina obcí a měst pracuje v nelehkých podmínkách. Ve Svitavách sáhli k vypracování programu rozvoje města. V sektoru bydlení vyšli z rozboru ekonomiky a populačního vývoje včetně migrační úvahy. Koncepce byla zpracována včetně zafinancování návrhu rozvoje bydlení. Finanční prostředky získali z privatizace části komunálního byto-

vého fondu, přičemž panelové byty zásadně neprodávali. Další finanční zdroje J. Brýdl v článku neuváděl.

Finanční prostředky do bydlení vložili ve Svitavách takto:

15 % do revitalizace panelových domů,
30 % do údržby a rekonstrukce bytových domů,
cca 50 % do infrastruktury a bytové výstavby.

Město po 3 roky intenzivně kupovalo stavební pozemky a prodávalo je pak s nevelkým ziskem, v některých případech i s mírnou ztrátou. Pozemky na výstavbu drahých bytů byly prodány za vyšší cenu. V průměru se ve Svitavách staví byty za 860 tisíc Kč, vily za 1,5 mil. Kč (ceny z období přelomu století). V hospodářských smlouvách je stanoveno, že pokud stavebník ukončí stavbu do 2 let a dodrží stanovené další podmínky, cena pozemku bude snížena. Nejdražší pozemek při lhůtě výstavby do 2 let je za 540 Kč/m².

V Mělníku, městě, jež bylo postiženo srpnovými záplavami v roce 2002, se soustředili na koncepční úkol startovních bytů. Získat je chtějí přestavbou bývalé ubytovny elektrárny Mělník. Využití objektů bývalé ubytovny řeší současně i potřebu nízkých nákladů a tím i zvýšení dostupnosti bydlení pro mladé rodiny.

Malometrážní byty se státní dotací jsou smluvně vázány na podmínku, že zůstanou ve vlastnictví města jako byty nájemní. Staví se byty 2+1 v průměru 55 m² ve dvou věžových domech. Podmínkou pro získání bytu je uzavření alespoň jednoho stavebního spojení. Nájemní smlouva je uzavírána na 5 let. Jednorázově je potřebné složit 30 tis. Kč, které budou vráceny po skončení nájemní smlouvy. Nájemné včetně služeb se pohybuje mezi 2 000–2 500 Kč/měs. Údržbou a inkasem nájemného byla pověřena soukromá firma.

Dosud neukončeným aktuálním okruhem problémů městské bytové politiky je privatizace komunálního bytového fondu.

Do vlastnictví obcí se počátkem devadesátých let dostalo 877 tisíc bytů ze státního vlastnictví, což představovalo 23,7 % bytů z celkového počtu trvale obydlených bytů ČR v roce 1991. Do vlastnictví obcí přešla i část podnikových bytů.

Při průzkumu bytové situace v letech 1996–1997 ve 267 městech s 5 tisíci a více obyvateli³⁾ bylo zjištěno, že rozsah i formy

privatizace komunálního bytového fondu se v jednotlivých městech dosti liší. Vyskytovala se města, kde k privatizaci vůbec nepřikročili a na druhé straně ojedinělé případy privatizace snižující bytový fond měst na minimum. Vycházeli jsme při hodnocení privatizace a převodu družstevních bytů do vlastnictví z toho, že by podíl bytů s převážně sociálním zaměřením neměl v našich podmínkách silně poklesnout pod 20 % z celkového počtu trvale obydlených bytů. Již tehdy však bylo zřejmé, že rozsah privatizace bude větší, zčásti i proto, že byla přeceňována výhodnost soukromého vlastnictví bytů zastřešená kolektivním vlastníkem (právníckou osobou) domů. Tento typ vlastnictví, zejména u sídlištních obytných budov, však nepřinášel žádné zvláštní ekonomické výhody. V řadě případů se provádění řádné údržby, nemluvě o větších rekonstrukcích spíše zpochybnilo. Kvalitní vlastnické hospodaření s bytovým fondem je věc náročná po všech stránkách.

Podle průzkumu uskutečněného Ústavem územního rozvoje Brno v roce 2000 je uváděno, že ve výhledu ve vlastnictví obcí (měst především) zůstane ne více než 10 % z celkového počtu trvale obydlených bytů z roku 2001. V tomto počtu jsou zahrnuty i byty, které byly nově postaveny a jsou ve vlastnictví obcí. Jedná se však pouze o odborný odhad. Jednou ze slabých stránek dosavadního ovlivňování rozvoje bydlení je, že informace o vlastnických změnách jsou jen kusé, často i ve městech s celkovou dobrou informační základnou málo přesné. Potvrzují to i údaje z **hl. m. Prahy** a patrně i z dalších měst. Ze zjištění z odboru statistiky Magistrátu hl. m. Prahy lze uvažovat, že k 31. 12. 2002 zůstávalo ve vlastnictví města 107,5 tis. bytů, což představuje 20 % z celkového počtu trvale obydlených bytů. **V Ostravě** podle údajů zjištěných Ústavem územního rozvoje to bylo v roce 2000 25 tisíc bytů, což rovněž odpovídá zhruba 20 % z celkového počtu trvale obydlených bytů. **V Plzni** je nynější podíl bytů vlastněných městem 6,6 %, **v Liberci** 11 %.

Zcela jiná je situace **v Teplicích**, kde byly městské byty ze staré zástavby prodány zcela. Ve vlastnictví města zůstává (rok 2000) pouze 600 bytů. Prodány byly i byty v panelových domech, kde se vytvořilo celkem 500 vlastnických družstev. Město vstoupilo do těchto družstev po-

2) Brýdl, J.: Program komplexního řešení bytové problematiky města Svitavy, 2002.

3) Průzkumy bytové situace - syntéza 1998, Terplan, a.s., Praha.

zemky, které byly poskytnuty bezplatně. Noví vlastníci byli zatíženi 200–300 tis. Kč. Podle starosty J. Kubery je nová bytová situace taková, že na 1 poptávku po bytech připadá 10 nabídek. To by samozřejmě znamenalo velký pokles cen. O tom však informace chybí.

K otázce privatizace z hlediska bytové politiky obcí je potřebné připomenout kampaňovitost a také skutečnost, že stále chybí celkové vyhodnocení. V tomto směru je situace podobná jako při hodnocení výsledků kupónové privatizace, tj. velmi nepřehledná, převážně zcela chybějící.

ZKVALITNĚNÍ MĚSTSKÉ BYTOVÉ POLITIKY

Ke zkvalitnění bytové politiky ve městech a obcích mohou přispět zejména koncepční změny v bytové politice a změny ve financování včetně oddlužení obcí.

Práce spojené s pravidelnými průzkumy bytové situace, ve městech a opatření vedoucí k provázanosti koncepcí rozvoje bydlení měst se systémem podpor z veřejných zdrojů řadíme významově na stejnou úroveň jakou představuje např. vymezení kompetencí, financování rozvoje bydlení, kooperace v praktické bytové politice se všemi účastníky. Do určité míry tvoří znalost bytové situace a práce podle programu základ všech stránek bytové politiky.

Skutečně komplexní průzkum bytové situace se po létech 1996–1997 již nepodařilo znovu uskutečnit, ačkoliv by to bylo bývalo velmi potřebné, a to zejména v souvislosti s údaji získanými ze Sčítání lidu, domů a bytů k 1. 3. 2001. Odpovědi na otázky adresované městským politikům a úředníkům – odborníkům v oblasti bydlení by nesporně dotvořily statisticky zjišťované údaje o bytovém fondu. Zejména by otázky bylo možné zaměřit na zjištění a využití rezerv, jak se nakupily v bytovém fondu a v bytové výstavbě. Průzkumy bytové situace přitom tvoří pro zúčastněná města rámce, v nichž je možné započít nebo dotvořit koncepcí (programy) rozvoje bydlení.

V úvodním slovu k diskusi chci nyní pouze přiblížit postup práce na takových koncepcích. Byly již ovšem získány i praktické výsledky z použití těchto postupů ve městech, kde byla pracovníky

Terplanu, později ÚRS, koncepce zpracována (např. Sušice, Karlovy Vary, Přerov, Hostinné, Pardubice, Liberec).

V pracích na koncepci je postupováno takto:

- obeznámení se a využití výsledků průzkumu bytové situace ve městě;
- vymezení a uplatnění vnějších faktorů rozvoje bydlení;
- navazování pracovních kontaktů a těsná spolupráce se subjekty zúčastněnými v bytové politice (podniky stavební, realitní kanceláře, odbory MÚ, stavební úřady, průzkum názorů specialistů – osobností, příp. průzkum u zájemců o bydlení);
- stanovení pojetí bytové politiky – zaměření a cíle, základní skladba a rozsah potřeb bytů v základním typovém vymezení;
- zpracování analýzy a prognózy (varianty), výběr varianty a zdůvodnění návrhu;
- vyhledání a navržení vhodných nástrojů včetně nástrojů financování prognózních úkolů, zapojení realizace prognózy do systému podpor a systému územně plánovací přípravy akcí;
- zpracovat návrh katalogu hlavních úkolů spojených s uplatněním prognózy. Do návrhu začlenit kontrolní a ověřovací akce ke zjištění aktuálnosti koncepce.⁴⁾

Otázky financování rozvoje měst a obcí přesahují téma městské bytové politiky. Na druhé straně bez vyřešení těchto otázek se jen obtížně přiblížíme úrovni rozvoje v německých městech, jak bylo naznačeno v úvodní části a všechny koncepce včetně koncepcí bytové politiky budou málo reálné. Samostatnost v rozhodování a pravomoce obcí (také větší zodpovědnost) budou nadále převážně pouze deklarovány.

V článku Ing. S. Recmana⁵⁾ se uvádí, že daňové příjmy obcí ČR vzrostly od roku 2000 do roku 2002 o 17 %, což je nepochybně dosti výrazný vzestup. Avšak základ, ze kterého se růst odvíjí byl nízký. Svědčí o tom i vývoj dluhové části obecních rozpočtů. Dluhy od roku 1993 do roku 2000 vzrostly na třináctinásobek a v roce 2000 činily 41 mld. Kč. V roce 2001 to bylo již 48,3 mld. Kč a v roce 2002 55,8 mld. Kč, což oproti roku 2000 znamená vzestup o 36 %.

V obcích v České republice jsou nízké

jak přímé podpory (dotace), tak i kapitálové výnosy. Saldo příjmů a výdajů v obecních rozpočtech se v roce 2001 rovnalo – 8,15 mld. Kč.

Již v roce 1998 upozorňovala Ing. Kameníčková⁶⁾ na nezbytnost novely rozpočtových pravidel a na nezbytnost řešení problému zadlužení obcí novelou zákona o obcích. V lednu 2003 Ing. Kameníčková uveřejnila článek o reformě veřejných rozpočtů a S. Váňa článek o změně rozpočtového určení daní.⁷⁾

V roce 2003 by měla vláda připravit nový systém sdílení daňových výnosů tak, aby se omezila závislost krajů a obcí na dotacích ze státního rozpočtu. K přímé regulaci zadlužení v obcích však nemá dojít. Přezkoumat hospodaření a řešit se věc má patrně pomoci dluhopisů.

Co se týká změny rozpočtového určení daní, je připravována novela zákona (platnost od 1. 1. 2004). Smyslem je zajistit dostatečný objem daňových příjmů především pro kraje. Dnes je to pouze 3,1 % z celkového objemu sdílených daní, cílem je 20–21 %. Na zvýšení daňové účasti krajů mají eminentní zájem i obce. Kraje by mohly citlivěji rozdělovat či přerozdělovat prostředky podpory obcím než centrální sféra.

Z celkového objemu dotací ze státního rozpočtu v roce 2003 – 132 mld. Kč by mělo být podle MF ČR 92 mld. Kč určeno v rozpočtu daním. Znamená to, že 70 % z celkových dotací státního rozpočtu by přecházelo na kraje (z MMR 42 %). Přesun části kompetencí z dřívějších okresů na obce s rozšířenou působností je již upraven zákonem č. 320/2002 Sb. Další konkretizace zvláště v oblasti bydlení ve formě nařízení a směrnic by velmi prospěly.

U financování rozvoje bydlení stojí ještě za připomenutí, že pro města je prospěšné zřízení samostatných fondů, aby se usnadnilo financování (menší závislost na rozpočtu obcí). V této spojitosti v některých městech vznikaly již v roce 1993 speciální fondy z iniciativy MF ČR. Ty směřovaly k decentralizaci v poskytování účelově zaměřovaných podpor. Podpory poskytované MF ČR měly podobu výhodné půjčky, kterou města čerpala z rezervy státního rozpočtu. Prostředky byly rozvrženy podle klíče počtu obyvatel (10 tis.

4) V příloze je schématicky znázorněno 7 fází postupu práce.

5) Recman, S.: Financování obcí v letech 200–2001, HN 6., květen 2001.

6) Kameníčková, V.: Ekonom 9/1998.

7) Kameníčková, V.: Obec a finance č. 1/2003, Váňa – tamtéž.

obyvatel = 3 mil. Kč). Používají se větší nou na půdní vestavby a nástavby a na zainvestování pozemků. Doba splatnosti činí obvykle 8 let. Fondové hospodaření by však bylo potřebné posílit a rozšířit.

SHRNUTÍ

Poučení z dosavadního průběhu tvorby a realizace městské bytové politiky a pokračování do roku 2010 by bylo možné shrnout asi takto:

1. Bytová výstavba a rekonstrukce bytového fondu se dosud neuskutečnila v míře, která by snížila napětí v dostupnosti bydlení ve většině středních a velkých měst a zejména v hl. m. Praze. Jedním z nejvýznamnějších argumentů je skutečnost, že v období 1991–2001 došlo ke snížení vybavenosti domácností trvale obydlenými byty při současném větším růstu neobydlenosti a rozestavenosti bytové výstavby. Doba výstavby rodinných domů se pohybuje bezmála kolem 5 let, u bytových domů v průměru 2½ roku.
2. Stále více se otevírají nůžky mezi růstem příjmů a růstem cen bydlení. To silně postihuje sociálně slabší vrstvy obyvatel, k nimž patří v současných podmínkách i značná část středních vrstev (domácností s příjmy kolem dvojnásobku životního minima). Systém podpor se až dosud více zaměřoval na méně ohrožené zájemce o bydlení. U bydlících domácností se situace zhoršovala zejména u jednočlenných domácností, u neúplných rodin a u velké většiny rodin vícedětných.
3. Od vypracování koncepcí bytové politiky ve všech obcích s rozšířenou působností i některých dalších městech lze očekávat tyto pozitivní důsledky:

- zkvalitnění řízení a vlivu v oblasti bydlení na základě znalosti reálného cíle a cest k jeho dosažení v dlouhodobém (10 let) i střednědobém úseku prognóz (4–6 let);
 - zvýšení možnosti přijímat správná rozhodnutí a stanovit konkrétní opatření ve vztahu k využití systému podpor a rozšíření vícezdrojového financování;
 - využití zapojení výzkumu ve spolupráci s místními osobnostmi do zpracování a udržování Koncepcí v aktuální podobě po celé desetileté období;
 - zvýší se racionalita ve vztazích a kontaktech místní samosprávy a státní správy s regionálními a celostátními orgány s cílem rostoucí důvěry občanů v oblasti bytové politiky.
4. Závažným úkolem státní, regionální i místní bytové politiky je posílení pravomoci a zodpovědnosti regionálních a místních orgánů na základě řešení otázek dlouhodobého zatížení obcí a participace na daňové výtežnosti. Samotnou investorskou činnost v oblasti bydlení je potřebné přenést na specializované podniky. V rámci posílení sociálního zaměření podpor z veřejných zdrojů je potřebné uzákonění neziskových bytových společností a posílení podílu bytové výstavby sloužící sociálnímu bydlení, např. v podobě levných standardních bytů v nájemních bytových domech.

Literatura:

- Andrle, A., Dupal, J.: *Komunální bytová politika (Nad výsledky průzkumů)*. *Moderní obec* 12/1997.
- Andrle, A. a kol.: *Územně technické pod-*

klady na úseku obyvatelstva a osídlení za správní obvody obcí s rozšířenou působností, svazky A, B, C. ÚRS PRAHA, a.s., 2002.

Andrle, A., Srb, Vl.: *Obyvatelstvo, osídlení, domovní a bytový fond, bydlení ve správním obvodu Sedlčany*. ÚRS PRAHA, a.s., 2002.

Babor, J.: *Zkušenosti z provádění bytové politiky (Tábor)*, *Sborník z konference ČSRB v Táboře*. 2001.

Brýdl, J.: *Program komplexního řešení bytové problematiky města Svitavy*. 2002.

Burian, J.: *Bytová problematika a politika v Sedlčanech*, *Sborník z konference ČSRB, Tábor*, 2001.

Donner, Chr.: *Wohnungspolitik in der EU*. Vídeň, 2000.

Dupal, J. a kol.: *Koncepce bytové politiky města Liberce*. Terplan, 2001.

Dupal, J. a kol.: *Vstupní úvaha a analýzy bydlení v Královéhradeckém kraji*. ÚRS PRAHA, a.s., 2002.

Dupal, J. a kol.: *Regionální analýza a bydlení v ČR*. ÚRS PRAHA, a.s., 2001.

Gottvaldová, H.: *Bytová výstavba ve Šternberku a její výsledky*. *Sborník z konference ČSRB v Táboře*, 2001.

Kameníčková, V.: *K reformě veřejných rozpočtů*. *Obec a finance* č. 1/2003.

Lišková, Z.: *Mělnické startovní byty*. *Sborník z konference ČSRB v Táboře*, 2001.

Nožka, Vl.: *Zkušenosti z provádění bytové politiky ve městě Žamberku*. *Sborník z konference ČSRB, Tábor*, 2001.

Recman, S.: *Financování obcí v letech 2000–2001*. HN, květen 2001.

Váňa, S.: *Změna rozpočtového určení daní*. *Obec a finance* č. 1/2003.

doc. Ing. Jaroslav Dupal, CSc.