

KONCEPCE BYDLENÍ ČR DO ROKU 2020

Alexandra Vobořilová

Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 13. července 2011 č. 524 o Koncepci bydlení České republiky do roku 2020. Tímto usnesením bylo rovněž příslušným ministrům uloženo zabezpečení úkolů obsažených v této koncepci.

Kvalita bydlení a jeho dostupnost jsou často vnímány jako hodnotící ukazatele životní úrovně společnosti. Určité výjimečnosti bydlení dodává i skutečnost, že je užíváno téměř všemi obyvateli státu. To ovšem neznamená, že by ve skutečnosti nebylo stejným zbožím, jako oblečení či potraviny.

Zajištění bydlení je v základu osobní odpovědností jednotlivce. Dostupnost bydlení je přímo úměrná jeho ekonomickým možnostem. Ekonomické možnosti člověka jsou odrazem jeho schopností, ale i stavu ekonomického prostředí, ve kterém se pohybuje.

Bydlení je oprávněně vnímáno jako jedna ze základních lidských potřeb. Stejně jako u jídla, pití či oblečení je pro každého nejdůležitější dostupnost, stabilita a kvalita. Lidé spojují bydlení s pocitem jistoty a bezpečí. Zajištění bydlení je základní podmínkou udržení integrace osobnosti a jejího dalšího rozvoje. Jeho dostupnost a kvalita odpovídá společensko-ekonomickým podmínkám a možnostem jednotlivců. Základním posláním státu je vytvářet stabilní prostředí posilující odpovědnost jeho občanů za sebe sama a zvyšovat jeho motivaci k zajištění svých základních potřeb vlastními silami.

Analytická část Koncepce je zaměřena na:

- současnou situaci v oblasti bydlení, zmapování problematických oblastí a zhodnocení finanční situace;
- současnou situaci ve stavebnictví se specifickými pro bytovou oblast;
- zmapování a porovnání zkušeností s nástroji bytové politiky v ČR a zahraničí;
- poptávku po nástrojích uplatňovaných státem pro podporu bydlení a jejich efektivitu.

Dále koncepce odpovídá na osm základních otázek k situaci v oblasti bytové politiky a v oblasti stavebnictví se zaměřením na oblast bydlení:

- Do jaké míry byla naplněna koncepce bytové politiky v letech 2005–2010?
- Čím je naplňována současná bytová politika státu (legislativní a finanční nástroje, institucionální zabezpečení)?
- Kolik prostředků je vynakládáno do oblasti bytové politiky v ČR?
- Jaké nástroje bytové politiky jsou využívány v zemích EU?
- Jaká je/byla poptávka po současných finančních nástrojích MMR a SFRB?
- Jaká je současná situace v oblasti bydlení v ČR (struktura, kvalita a dostupnost bydlení)?
- Jaký je předpokládaný demografický vývoj a jeho vliv na poptávku po bydlení?

- Jaký je současný stav a předpokládaný vývoj ve stavebnictví v ČR (dopady na ekonomiku, bytovou politiku)?

V analytické části je dále podrobně popsáno, v čem lze spatřovat nejvíce problematické oblasti bydlení a bytové politiky v ČR – zanedbanost bytových domů a jejich energetická náročnost, vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení a nižší dostupnost některých forem bydlení, omezené finanční zdroje na provádění bytové politiky, kompetenční roztržitost a nízká stabilita nástrojů bytové politiky, nedostatečné zdroje aktuálních dat, nedostatečná legislativa, kvalita výstavby.

Uvedené problémy analýza shrnuje do následujících kategorií. Problematika legislativního charakteru – v těchto oblastech by se měl stát, potažmo Ministerstvo pro místní rozvoj výrazně angažovat, aby zabezpečil prospěšné a stabilní právní prostředí pro fungování trhu. Dále pak problémy finančního charakteru – v této oblasti je zapotřebí nalézt dostatečné zdroje k naplňování cílů bytové politiky, a to v oblasti výstavby nových bytů, rekonstrukcí a oprav stávajícího bytového fondu. Rovněž je třeba zaměřit se na zvýšení dostupnosti bydlení pro jednotlivé cílové skupiny. Vzhledem k omezeným možnostem státního rozpočtu by měl být systém zaměřen na nástroje revolvingového typu (úvěry, záruky). V neposlední řadě je třeba řešit roztržitost kompetencí týkajících se bydlení a absenci nástrojů umožňujících prosazování koordinační role Ministerstva pro místní rozvoj v této oblasti.

Nová koncepce bytové politiky musí reflektovat výše zmíněné problémy, proto se koncepce zaměřuje hlavně na následující:

- **Stanovení cílů bytové politiky v oblastech rekonstrukcí a oprav stávajícího bytového fondu a výstavbu nájemních bytů pro jednotlivé cílové skupiny.**
- **Vytvoření legislativního prostředí, které motivuje aktéry jak na straně poptávky (občané mající zájem o koupi či pronájem bytu), tak na straně nabídky (stavební společnosti, neziskové organizace, obce).**
- **Spuštění stabilního institucionálního a finančního systému podpor s koordinační rolí MMR (případně SFRB).**

Důležitou a přínosnou součástí přípravy tohoto materiálu bylo zapojení odborné veřejnosti. Návrh Koncepce byl před projednáním představen odborné veřejnosti, byli osloveni zástupci nejvýznamnějších aktérů bytové politiky k vyjádření svých názorů a připomínek. Těmi jsou Centrum kvality bydlení, Česká komora architektů, Česká ko-

mora autorizovaných inženýrů a techniků, Družstevní marketingové sdružení ČR, Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí ČR, Rada seniorů České republiky, o. s., Sdružení bytových družstev a společenství vlastníků ČR, Sdružení nájemníků ČR, SIA – Rada výstavby, Svaz českých a moravských bytových družstev, Svaz měst a obcí ČR a Svaz podnikatelů ve stavebnictví. V rámci vyřazení připomínek z meziresortního řízení byla řešena především úloha státu v oblasti sociálního bydlení a odpovědnost jednotlivých resortů za její naplnění.

Teoretická východiska

Bydlení je ve svobodné společnosti založené na tržním hospodářství z povahy věci privátním statkem (zbožím) obchodovaným na trhu, kde převažující nabídka nad poptávkou ceny snižuje, a naopak převažující poptávka nad nabídkou ceny zvyšuje. Není statkem veřejným, jak jej chápe ekonomická teorie.

Není-li bydlení veřejným statkem, proč by tedy stát měl o bydlení svých občanů pečovat? Odpověď zní: Protože je bydlení základní lidskou potřebou, je typem privátního statku, jehož spotřeba je pro soudržnou společnost a udržitelný ekonomický růst důležitá (podobně jako kvalitní vzdělání nebo zdravotnictví) – takové privátní statky jsou někdy nazývány jako „prospěšné“, resp. statky „zasluhující si“ podporu státu. Neuspokojení potřeby bydlení může totiž vést k extrémním formám sociálních nerovností, posilování sociálního napětí a ke zvyšování patologických sociálních jevů (kriminality, dlouhodobé nezaměstnanosti).

Empirická východiska jsou charakterizována slabými místy v oblasti bydlení.

Jedná se zejména o:

- **nedostatečnou transparentnost trhu bydlení** – postupující liberalizace a rozvoj trhu bydlení vyžaduje koordinované poskytování důležitých a nezávislých informací;
- **nedostatečné zachování neutrality státu při poskytování podpory z hlediska právního důvodu užívání bytu** – podpora státu by měla zajistit, aby se nájemní bydlení stalo plnohodnotnou alternativou bydlení vlastnického;
- **nedostatečné naplnění redistribuční role státu v oblasti spotřeby bydlení** – velká část veřejné podpory směřovala spíše k příjmově silnějším domácnostem a tak zvyšovala sociální nerovnosti ve společnosti;
- **nedostatečný důraz na řešení rostoucího nebezpečí sociální a prostorové segregace**;
- **nedostatečné hodnocení efektů nástrojů bytové politiky**;
- **nedůslednou provázanost jednotlivých nástrojů bytové politiky**.

Oproti minulému období bude navíc bytová politika v ČR do roku 2020 čelit následujícím **novým výzvám**:

- Zhoršení finanční dostupnosti bydlení velké části domácností. Dosavadní rozsáhlé ekonomické dotace státu a obcí poskytované vždy pouze určitým skupinám obyvatel vyplývající z plošné regulace nájemného (dotace ve vyšší

rozdílu mezi tržním a regulovaným nájemným) skončí. Konec ekonomických dotací bude znamenat posilování nerovností ve spotřebě bydlení a rostoucí nebezpečí prostorového a sociálního vyloučení; bude rovněž znamenat transfer některých výdajů státu z implicitní (regulace nájemného) do manifestní (příspěvek na bydlení) podoby.

- Růst cen energií, tepla a vody a z nich vyplývající tlak na snižování jejich spotřeby.
- Demografické změny spočívající ve snižujícím se počtu mladých rodin, a naopak zvyšujícím se počtu domácností starší generace.
- Omezené veřejné prostředky.

Poznatky plynoucí z uvedených východisek a nových výzev byly základem pro formulaci návrhové části Koncepce. Návrhy vycházejí ze tří základních principů:

- **Ekonomická přiměřenost** – Způsob a forma zásahů státu, ať již z vlastní iniciativy či kvůli zavádění nové legislativy EU do právního řádu České republiky, musí respektovat elementární ekonomické principy.
- **Udržitelnost veřejných i soukromých financí** – Pokud předchodzí východisko nebude respektováno, dojde ke zvyšování nároků na státní rozpočet. Zvýší se tak vázanost výdajů veřejného i soukromého rozpočtu, což povede ke snížení konkurenceschopnosti České republiky jako celku.
- **Odpovědnost státu za vytváření podmínek, které jednotlivcům umožní naplnění práva na bydlení**.

Vize státu v oblasti bydlení

Přestože je bydlení primárně odpovědností jednotlivce (avšak téma bydlení je sdílenou odpovědností společnosti), role státu je nezastupitelná. Tam, kde jednotlivec nedokáže z objektivních důvodů svoji odpovědnost naplnit, je povinností státu mu pomoci. Pomoc státu musí spočívat v kombinaci nástrojů, které působí preventivně, motivačně a z pohledu veřejných prostředků jsou maximálně efektivní. Pro tento účel musí stát především formulovat vlastní cíle politiky bydlení a nástroje tomu odpovídající. Využití nástrojů nevratné finanční pomoci je třeba volit, s ohledem na udržitelnost veřejných financí, velmi obezřetně.

Přesto v některých případech taková forma pomoci státu zůstane nezbytná. Jedině přísné dodržování principů ekonomické přiměřenosti a udržitelnosti veřejných financí může být zárukou, že stát bude dlouhodobě naplňovat své poslání v oblasti bytové politiky. S vývojem společnosti se mění také podmínky v jednotlivých oblastech jejího života. Proto v každé době bude z pohledu občanů otázka dostupnosti bydlení, jeho kvality a stability systému, ve kterém bydlení získávají, aktuální.

Cílem státu v oblasti bydlení musí proto být:

- **dostupnost přiměřeného bydlení**;
- **vytváření stabilního prostředí pro oblast bydlení**;
- **trvalé zvyšování kvality bydlení**.



Všechny návrhy nástrojů bytové politiky v budoucnu budou muset být dostatečně flexibilní a budou obsahovat indikátory pro měření jejich úspěšnosti. Stát má k dispozici tři skupiny základních nástrojů k prosazení koncepce/politiky bydlení: právní předpisy a technické normy; ekonomické, specificky finanční nástroje; informační a vzdělávací nástroje.

Dostupnost

Základem působení státu v této oblasti je motivace občanů k tomu, aby si dokázali zajistit bydlení vlastními silami. Pro skupiny obyvatel, které si své bydlení samy z objektivních důvodů zajistit nedokáží, stát vytvoří takové nástroje, jejichž prostřednictvím jim bude schopen poskytnout účinnou pomoc. Rozsah a intenzita pomoci musí důsledně vycházet z principu ekonomické přiměřenosti a udržitelnosti. Základním předpokladem pro maximální naplnění cílů této části vize je naplnění cílů týkajících se stability. Podmínkou pro zvyšování dostupnosti bydlení rovněž je, aby stát úzce spolupracoval s obecními a krajskými samosprávami.

Prioritami zde jsou vyváženost podpor, zvýšení dostupnosti bydlení pro cílovou skupinu, snižování nákladů spojených s bydlením a pomoc státu při živelních pohromách a předcházení vzniku škod způsobených živelními pohromami.

Stabilita financí, legislativy a institucí

Bydlení je pro každého spojeno s potřebou bezpečí, jistoty. Jistota znamená stabilitu stavu v několikaletém ohledu: stabilitu sociální (zejména udržení sociální vrstevnatosti a různorodosti), stabilitu ekonomickou (včetně finančních nástrojů podpory), stabilitu prostředí a jeho kvality urbanistické a architektonické (včetně kulturní vrstevnatosti a různorodosti) při respektu ke kvalitě přírodní a krajinné, odpovídající alespoň výchozím podmínkám, ve kterých se nacházíme, spíše však určitým očekáváním. Z pohledu adresátů pomoci státu je stabilita jejího poskytování důležitější než úroveň míry podpory. Předvídatelnost prostředí nejen v oblasti bydlení je důležitá pro mladé, pro střední generaci i pro seniory a měla by být zajištěna pro všechny. Stabilitu však vyžadují i investoři. Rizikovitost jejich investic stoupá s nejistotou vývoje legislativy, ale i kvůli měnícímu se přístupu ke státní podpoře. Záruka předvídatelnosti působení státu v jakékoli oblasti je

podmíněna rovněž stabilním institucionálním zajištěním a jeho respektováním všemi subjekty, které se podílejí na zajišťování funkcí státu. Příčinou neefektivit jednotlivých nástrojů státu využívaných jednotlivými státními orgány je zejména nerespektování kompetencí a odpovědností. Předpokladem existence předvídatelného prostředí v bydlení naopak je stabilita systému financování, stabilita legislativy a stabilita institucí.

Prioritami této části vize jsou stabilní portfolio zdrojů financování, snížení finančního zatížení systé-

mu, stabilní právní úprava ve veřejnoprávní oblasti (specificky upravující procesy ve výstavbě), stabilní právní úprava v soukromoprávní oblasti (nájem, vlastnictví bytu), respektování principu ekonomické přiměřenosti a udržitelnosti veřejných rozpočtů při aplikaci práva EU, zvyšování transparentnosti trhu bydlení poskytováním nezávislých a spolehlivých informací, důsledné vymezení odpovědností a koordinace aktivit státu v oblasti politiky bydlení, posílení úlohy obcí v bytové politice.

Kvalita

Vytváření trvalých předpokladů pro zvyšování kvality bydlení je úkolem každé politické reprezentace a samozřejmě jedním z cílů politiky státu v oblasti bydlení. S měnícími se vnějšími podmínkami, které ovlivňují chování jednotlivých domácností, se mění i priority při dosahování průběžného cíle zvyšování kvality bydlení.

Působení prostředí, ve kterém člověk žije, je skutečností, ze které je třeba při formulování priorit vycházet. Neoddiskutovatelným segmentem kvality bydlení je proto kvalita vnějšího prostředí vně bytu nebo bytového domu. Okolí lidských obydlí je často spojováno s pojmem životní prostředí a nepochybně lze pod pojem životní prostředí zahrnout i kvalitu prostředí pro bydlení.

Aktivity v oblastech kvality a dostupnosti se velmi často vzájemně podmiňují či doplňují. Například zlepšování vzhledu starších bytových domů téměř vždy doplňují opatření, která směřují ke snížení energetické náročnosti. Tím stoupá dostupnost bydlení pro obyvatele, protože se snižují náklady na zajištění chodu domácností. Cílem státu je trvalé zvyšování kvality bydlení pro jeho občany, samozřejmě za přísného dodržení principu ekonomické přiměřenosti a trvalé udržitelnosti vynakládaných finančních prostředků. Tato východiska se musejí projevit při volbě nástrojů pro naplnění konkrétně formulovaných priorit.

Prioritami této části vize jsou snižování investičního dluhu, kvalita vystavěného prostředí specificky s ohledem na bydlení a podpora zvyšování kvality vnějšího prostředí rezidenčních oblastí.

Ke všem prioritám v jednotlivých částech vize jsou stanoveny nástroje a konkrétní úkoly, a to včetně termínů a odpovědností.

Závěr

Podmínky, ve kterých je bydlení jako jedna ze základních lidských potřeb zajišťováno, se v čase mění, stejně jako se mění naše představy o jeho dostupnosti a kvalitě. Mělo by však platit, že jeho pořízení a udržování se vždy podřizují přísným ekonomickým pravidlům. Intervencemi v oblasti bydlení stát naplňuje mimo jiné svoji úlohu v oblasti sociální politiky.

Vývoj veřejných financí zřetelně signalizuje, že finanční intervence státu v oblasti bydlení se bude soustředit do formy revolvingových nástrojů. Naopak bude nutné na nejnižší únosnou míru omezit nenávratnou finanční pomoc – ale tak, aby se dostalo pomoci lidem, kteří ji ze skutečně objektivních důvodů potřebují. Pro nastavení systému financování bytové politiky státu je nezbytné využít všechny finanční zdroje, které jsou k dispozici, a využívat je především jako nástroje motivační.

Zásadní pro naplnění role státu v oblasti bydlení je vytvoření stabilního finančního prostředí pro podporu bydlení, vytvoření stabilního legislativního rámce a posílení stability

institucí nesoucích odpovědnost za naplňování politiky státu v oblasti bydlení. Jen za předpokladu vytvoření skutečně neměnného prostředí bude lze naplnit též cíle v oblasti dostupnosti a kvality.

Je třeba se více zaměřit na snižování energetické náročnosti bytů za přísného dodržování principu ekonomické přiměřenosti a s ohledem na zvyšování kvality stávajícího bytového fondu. V oblasti výstavby je potřeba reagovat především na demografický vývoj společnosti a zvyšování počtu méněčetných domácností. Zásadní bude udržet vyváženou míru podpory mezi bydlením vlastnickým a nájemním, konkrétně bydlením pro skupiny ohrožené sociálním vyloučením a klást důraz na využívání podpor revolvingového charakteru.

Odpovědnost za oblast bydlení a vytvoření stabilního prostředí je svěřena Ministerstvu pro místní rozvoj. Důsledné respektování jeho koordinační role a definování pozice Státního fondu rozvoje bydlení jako hlavního nástroje pro poskytování podpory bytové politiky státu je předpokladem pro úspěšné naplnění cílů koncepce politiky státu v oblasti bydlení do roku 2020.

Převzato z Koncepce bydlení ČR do roku 2020.

*Ing. Alexandra Vobořilová
Odbor politiky bydlení MMR ČR*

ENGLISH ABSTRACT

Czech Republic's Concept of Housing, by Alexandra Vobořilová

Czech Republic's Concept of Housing for the period before 2020 was approved by the Czech government on 13th July 2011. Decree 524 of that day entrusts relevant ministers with the fulfilment of tasks contained in this Concept.