

ÚLOHA OBCÍ V OBLASTI BYDLENÍ V RUSKU

Elena Shomina

Článek popisuje současný stav vývoje vztahů mezi nájemníky a vlastníky bytů v Rusku s důrazem na municipální bytový fond a roli municipalit jako jeho vlastníků. Text prezentuje výsledky výzkumného projektu „Municipality jako vlastníci domů a bytů.“ Projekt byl zahájen v roce 2009 a jeho hlavním cílem bylo zjistit a popsat, jakou roli hrají v Rusku municipality v oblasti bydlení¹⁾, a jaké probíhají v této oblasti reformy. Článek se opírá o aktuální oficiální ruskou statistiku bydlení, o rozhovory s ruskými experty na problematiku bydlení, rozhovory s vedoucími odborů bydlení a bytové politiky ve městech Permu, Džeržinském a Tule a o poznatky skupiny expertů na problematiku bydlení – členů sítě „Státní strategie 2020“. Článek uvádí příklady z velkých průmyslových měst s počtem obyvatel větším než jeden milion, jako např. města Permu.

Bydlení je významnou součástí osobního života a ekonomické a sociální sféry každé země. Je arénou mnoha různých aktérů – státních a soukromých, obecních a nevládních, tržních a neziskových. Role každého z faktorů a rozsah jeho vlivu je v každé zemi odlišný.

Existuje mnoho různých úloh obcí na poli bydlení, jsou poněkud složité a povaha, množství a rozsah těchto úloh se za poslední desetiletí značně proměnily. Tyto proměny zase odrážejí změny v postavení obcí, v rozdělení úloh, odpovědností a povinností mezi různými úrovněmi státu a také změny v celém systému moci v různých zemích.

Zároveň vykazují v mnoha zemích změny úloh obcí v oblasti bydlení, a zvláště jejich úlohy coby správce, řadu podobných charakteristik. Rusko není výjimkou, navzdory specifickým dějinám vývoje co do obecních kompetencí a bytové politiky. Tato dvě témata jsou velmi propojená, ale současně jsou i odlišná, a dokonce i protichůdná.

Jak řekl Martti Lujanen, jeden z nejznámějších a uznávaných odborníků na bydlení, „Obecní bydlení – jeho objem, jeho kvalita, jeho důležitost – silně odráží státní politiku bydlení, klíčové přístupy k sociální spravedlnosti, sociální spolupráci a politickou a ekonomickou situaci v zemi“ [Lujanen, 2004].

Toto vnímání je více než kde jinde pravdivé v Rusku, jelikož v průběhu dlouhé

existence Sovětského svazu jsme měli ve všech oblastech výhradně státní politiku. Dokonce i dnes jsou naše obce poměrně slabé a pod silným tlakem státu ve formě ústředních a regionálních orgánů.

Klíčové charakteristiky ruské problematiky bydlení jsou následující:

- Celkový objem bytového fondu v RF²⁾: 3 238 mil. m².
- Okolo 2 333 mil. m² (72 %) je v městských oblastech.
- Okolo 896 mil. m² (28 %) je ve venkovských oblastech.
- Průměrný obytný prostor na jednoho obyvatele: 22,8 m².
- Chátrající bytový fond: okolo 100 mil. m² (asi 3 % z celkového objemu).
- Počet rodin registrovaných jako čekatelé na obecní byty: 2,830 mil. rodin.
- Rodiny, které si v předchozím roce ve svých bytových podmínkách polepšily (ze všech registrovaných): 5 %³⁾.

Obecní reformy jsou ve skutečnosti součástí správních reforem, které začaly na začátku devadesátých let minulého století. Ruská federace se skládá z 83 „subjektů federace“ – regionů (včetně různých republik, oblastí, Moskvy a Petrohradu). Pod regionální úrovní jsou dvě obecní úrovně, jelikož náš obecní systém je dvouúrovňový. Každý region je rozdělen do obecních oblastí (1 829) a takzvaných „městských okruhů“ (městských okresů) – 512. To je vyšší (možná druhá?) „obecní úroveň“. Každá městská oblast

se skládá z mnoha „sídel“ – venkovských (18 996) a městských (1 733) s podobnými, ale omezenými administrativními povinnostmi a zdroji. To je nižší (první) obecní úroveň. Druhá úroveň – to jsou „městské oblasti“. Na této druhé obecní úrovni by městské oblasti měly podporovat sídla a mají mnohem širší okruh povinností a odpovědností. „Městské okruhy“ (městské okresy) reprezentují převážně velká a silná města s dobrou sociální a technickou infrastrukturou, která dokážou splnit všechny obecní povinnosti (týkající se sídel i městských oblastí). Moskva a Petrohrad mají nicméně zvláštní státní správní strukturu, jelikož hrají mimořádnou úlohu pro federaci a jsou také „subjekty federace“. Kupříkladu Moskva (12 milionů obyvatel) a Moskevský region (6,7 milionů obyvatel) jsou obojí subjektem federace. Místní samospráva je v těchto městech v praxi velmi omezená a má blíže ke kontinentálnímu typu.

Hlavním cílem obecní reformy bylo zlepšení každodenního života ruských obyvatel a přiblížení místních orgánů občanům prostřednictvím posílení obcí, včetně předání povinností a finančních zdrojů a majetku od regionálních státních orgánů orgánům obcím.

Život milionů Rusů byl zároveň ovlivněn souvisejícími změnami v oblasti bydlení. Můžeme pozorovat skutečný a velmi bolestný posun od paternalistického typu bytové politiky k politice založené na tržním hospodářství, s velikými změnami v držbě, růstu soukro-

1) Housing statistics for 2010 – RF Federal State Statistic Service, <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite.eng>.

2) RF = Ruská federace.

3) Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России“, 2010r./ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138887300516.

mého vlastnictví, s dramatickým snížením nájemního sektoru bydlení a s přesunem odpovědnosti za osobní bytové podmínky ze státu na jeho občany.

Federální orgány poskytly právní rámec a instrukce pro bytovou reformu prostřednictvím federálních zákonů o privatizaci bydlení v SSSR (1991), dokumentu „O základech federální bytové politiky“ (1992) a mnoha dalších státních a regionálních právních dokumentů. Nicméně, každá obec si musela sama a nezávisle sestavit vlastní rámec pro bytovou reformu.

Za doby Sovětského svazu patřila téměř veškerá půda a většina staveb (včetně obytných) státu, a byla spravována a udržována státními společnostmi. Navíc se dalo stěží mluvit o městských orgánech, obecních povinnostech a obecním majetku; všechny tyto činnosti byly prováděny státními orgány (nebo jejich zastoupeními) na místní úrovni.

Popis obecních povinností a dalších obecních záležitostí coby součástí nového ruského vládního systému se objevil v roce 1995, zprvu pod původním („Starým“) zákonem o obecních zásadách místních samospráv v Ruské federaci. Po roce 1995 se součástí našeho života začaly stávat „obecní právo“, „obecní orgány“, noví „starostové“, nové „Obecní rady“ a radní, stejně jako „obecní bytový fond“. Nicméně, teprve po přijetí dalšího státního zákona o „obecních zásadách místních samospráv v Ruské federaci“ (2003), který byl navržen ke zlepšení funkce zákona předchozího, a po dlouhém přechodném období (až do roku 2010), se existence místní samosprávy stala více méně hmatatelnou a univerzální charakteristikou ruského života. Na začátku roku 2010 bylo v Rusku 23 907 obcí, z nichž více než 1 300 bylo městských obcí Ruské federace, které zahrnovaly 625 měst.

V důsledku toho je v Rusku „obecní bytový fond“ a „obce, coby vlastníci domů“ poměrně novým fenoménem. Podíváme-li se zpět, můžeme pozorovat tyto hlavní tendence za posledních 20–25 let:

- **posun** od paternalistického typu politiky k tržní bytové politice;
- **komunalizace** – převod původního podnikového bytového fondu (průmyslového a zemědělského) na obecní (velmi často starý a ve špatném stavu);
- **volná privatizace** státního a obecního bytového fondu;
- **chátrání** obecního bytového fondu a dalších obecních budov v důsledku neadekvátního financování jeho údržby.

V Rusku také existuje celkem nový hypoteční systém, který ale pomáhá zejména poměrně bohatým rodinám při koupi nových bytů. Před pěti lety banky poskytovaly hypoteční úvěry pod 20–30 %. Nyní je situace o něco lepší (10–15 % ročně). Dosud tedy tento systém hrál poměrně zanedbatelnou roli.

„Privatizace“ byla podstatou ruské ekonomické restrukturalizace. **Všeobecný privatizační proces** začal v Rusku v roce 1989, kdy byl přijat Sovětský privatizační zákon. V roce 1992 započala privatizace podniků prostřednictvím výkupů a veřejných aukcí. Na konci roku 1993 bylo zprivatizováno více než 85 procent malých podniků a více než 82 000 státních podniků, tedy kolem jedné třetiny z celkového počtu. Privatizace bydlení měla odlišný průběh, který je popsán níže.

Obrovské státní průmyslové společnosti, stejně jako malé zemědělské podniky spolu se značnou částí souvisejícího bytového fondu a dalšími nevýrobními nemovitostmi (kluby, sportovními a zdravotními zařízeními, mateřskými školkami) přišly o své státní vlastnictví a staly se majetkem soukromých vlastníků. Za éry Sovětského svazu byla k těmto podnikům připojena rozsáhlá „sociální infrastruktura“, tj. bytová a sociální zařízení. Jelikož tato „sociální infrastruktura“ byla původně vybudována za státní peníze, musely být tyto majetky odděleny od podniků a převedeny pod obecní správu. Mnoho z nových vlastníků mělo za to, že není nutné se zapojit do této „sociální“ (nevýrobní, neziskové) sféry a byli ochotni se všech těchto majetků zbavit. V důsledku

toho měla privatizace a restrukturalizace průmyslových podniků obzvláště extrémní dopad na městské oblasti, přetvořila nejen jejich trhy práce, ale také jejich bytové služby, kulturní, sportovní a zdravotnická zařízení.

Nové podniky musely převést svůj bytový fond do příslušné obce „v dobrém stavu“. Bohužel, v mnoha městech patřil bytový fond podniku, který byl v té době státní společností a v dobrém stavu nebyl. Obvykle zde padlo místní politické rozhodnutí schválit převzetí tohoto bytového fondu obcemi od společností v jakémkoli stavu.

Vladimir Leksin a jeho kolegové shrnuli stav v roce 1996 následovně: „Upadající ekonomické podmínky v Rusku způsobily masivní jednorázový převod podnikového bydlení do obecního vlastnictví a obce se staly klíčovými vlastníky domů v Rusku, ovšem obvykle bez adekvátního financování údržby svého bytového fondu. Obce nebyly v takové pozici, aby mohly udržovat tyto staré budovy a nespěchaly tedy s jejich převzetím. V té době bylo mnoho domů „na cestě mezi“ svými původními majiteli (státním podnikem) a majitelem novým (obcí). A takový převod trval zhruba tři roky“. [Leksin et al, 1996, s. 62–72]. Tento proces pokračuje i v roce 2012.

Následkem tohoto **procesu komunalizace** se obce staly vlastníky obrovského bytového fondu. Tento fond sužují rozsáhlé problémy způsobené odkládanou údržbou, neschopnou správou, neefektivním využíváním služeb a špatným hmotným rozvržením. Míru růstu ukazuje tabulka 1.

Jak je z tabulky patrné, v období mezi lety 1990 až 1997 se ruský bytový fond v majetku státních podniků zmenšil z 1 011 mil. m² na 167 mil. m², zatímco obecní bytový fond narostl v roce 1997 z 611 mil. m² na 854 mil. m². Mírný úbytek obecního bydlení v roce 1998 nastal proto, že někteří nájemníci zprivatizovali své byty ihned, jakmile se staly byty obecními. Obecní bytový fond by byl ještě větší, kdyby zde neproběhla masivní privatizace obecního bytového fondu, která začala v roce 1991.

Bytový fond	1990	1995	1996	1997	1998
Celkem	2425	2676	2710	2738	2761
Státní (včetně vojenského a podnikového)	1011	232	199	167	155
Obecní	611	823	849	854	806
Soukromý	791	1466	1539	1628	1742

Tab. 1: Růst obecního bytového fondu, 1990–1998 (mil. m²)

Zdroj: Statistika bydlení za r. 2010 – RF Federální národní statistická služba, <http://www.gks.ru/>

Rok	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Počet privatizovaných bytových jednotek (tisíce)	53	12 479	17 351	23 668	27 657	28 557
Privatizované obytné prostory (% z celkového počtu privatizovaných prostor)	0.2	36.0	47.0	63.0	73.0	75.0

Tab. 2: Privatizace bytového fondu

Zdroj: The Russian Statistical Annual Edition 2003, Goskomstat, p. 200; The Russian Statistical Annual Edition 2010, Goskomstat, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/jil-f/jkh39.htm

Příkladem je město Perm, které se v letech 1993–1995 stalo vlastníkem 65 % z celkového objemu bytového fondu v důsledku převodu podnikového bydlení pod obecní správu. Jako nový vlastník tohoto podílu bytového fondu se obec stala odpovědnou za jeho správu a provoz, tedy převzala úkol, na který nebyla dobře připravena.⁴⁾

Proces komunalizace ještě stále neskončil. Pokračuje zvláště ve venkovských obcích.

Je zde mnoho příkladů, kdy se někdejší závody na zpracování zemědělských produktů nebo na protokolování, snažily zbavit se svého bytového fondu, ale nemohly tak učinit. Pro převod majetku na obce, je potřeba jej „popsat“, „určit“ a zaregistrovat u zvláštní Státní registrační komory jako majetek obce, a tento proces je pro dané obce značně nákladný. Mnoho obcí v malých venkovských sídlech si toto nemůže dovolit. Tento nezaregistrovaný bytový fond se tak stává „osiřelým“, nepatří nikomu. V důsledku toho je fond ve špatném stavu a ve chvíli, kdy jej obce převezmou do vlastnictví, budou potřebovat velký finanční obnos na jeho opravu a údržbu. Nicméně,

venkovské obce přebírají tento bytový fond krok za krokem a objem obecního bytového fondu se zvětšuje. Kupříkladu v roce 2000 činil 66 mil. m², 72 v roce 2008 a mírně se snížil v roce 2009 (69 mil. m²). To znamená, že většina obyvatel těchto domů s privatizací svých bytů nespěchá.

Privatizace bytového fondu ve formě bezplatného převodu obecního bytového fondu na nájemce započala v Rusku v roce 1991 a má být ukončena k 1. březnu 2013. Základní idejí bylo, že si stát ponechá určitý objem obecního bytového fondu na „sociální byty“ pro méně privilegované skupiny. Privatizace je svobodnou volbou a opravňuje vlastníky k prodeji za tržní cenu, ale také v sobě zahrnuje odpovědnost za jistou míru údržby a nepředstavuje žádné výhody s ohledem na provozní náklady. Jak bylo zdůrazněno v Profilu země v sektoru bydlení Ruské federace [Country Profile, 2004], nesporným cílem privatizace bydlení byl tudíž přesun odpovědnosti za údržbu bytového sektoru na uživatele. Vzhledem k neuspořádanému stavu většiny ruských bytových domů nebyla privatizace přitažlivá

pro každého a její průběh se výrazně zpomalil již v roce 1994. Teprve postupně, na základě velkých informačních a propagandistických kampaní, se představa vlastnictví stávala více a více atraktivní a v letech 2005–2010 se privatizace stala celkem aktivním procesem (tabulka 2).

Vláda několikrát prodloužila lhůtu, po které privatizace přestane být volná (2007, 2010). Současná lhůta je stanovena na rok 2013. Jak komunalizace, tak privatizace vyústily ve vážné změny ve struktuře držby majetku, zejména ve městech. Do roku 2011 bylo asi 86 % ruského bytového fondu v soukromém vlastnictví, včetně 82 % v důsledku privatizačního procesu.⁵⁾

Povinnosti obcí v oblasti bydlení

Ruské obce neměly a nemají žádnou vlastní bytovou politiku. Nicméně v praxi jsou nyní odpovědné za poskytování služeb spojených s bydlením, jakými jsou údržba budov, zásobování vodou, vytápění, nakládání s odpady atd. Všechny tyto komunální služby byly dříve v kompetenci místních úřadů bez ohledu na vlastnictví bytů. Místní orgány byly vždy hlavním vý-

4) Rozhovor s ředitelkou permského Odboru bytové politiky Fainou Minkh 18. 2. 2011.

5) Housing conditions of the population/ Rosstat/ http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_04/IssWWW.exe/Stg/d09/2-jil.htm.

konným jednatelem ve službách spojených s bydlením a s komunálními potřebami. Celkové výdaje na bydlení a komunální výdaje tehdy činily v mnoha městech asi 40–70 % z jejich rozpočtů.

Privatizace jako výprodej obecního bytového fondu výrazně proměnila rovnováhu v držbě nemovitostí na území jednotlivých obcí. Proběhly zásadní změny ve struktuře vlastnictví a v objemu nemovitostí. V důsledku toho se změnil i seznam obecních povinností v oblasti bydlení. Některé povinnosti vymizely. Obce již například nejsou odpovědné za poskytování bytového fondu pro VŠECHNY obyvatele, nejsou odpovědné za údržbu VEŠKERÝCH obytných budov a VŠECH bytů, jak tomu bylo po mnoho let, kdy téměř celý bytový fond patřil státu. Zároveň vstoupily v platnost nové povinnosti, například dohled na podmínky bydlení, trhy s bydlením, náklady na údržbu a domovní řády. Ty patří mezi další velký soubor povinností a odpovědností, které se staly součástí nové úlohy obce. Tři z klíčových moderních povinností jsou následující:

- Obce jsou **odpovědné za poskytování bydlení** na místní úrovni. To znamená, že obce jsou povinny **vytvářet podmínky**, které umožní každému žít v kvalitním bydlení.
- Obce jsou povinny být **poskytovatelem bydlení pro sociálně slabé** (znevýhodněné) skupiny, pro zvláštní skupiny, jako jsou klíčové pracovníci, a pro dětské domovy.
- Obce musí organizovat **alokační systém pořadníků veřejného bydlení**. Alokační systém pořadníků veřejného (státního a obecního) bydlení byl vytvořen v padesátých letech dvacátého století a až do roku 2005 musela mít rodina méně než 5 m² obytného prostoru na osobu, aby mohla být přihlášená. Jiná kritéria neexistovala. Počet rodin v pořadníku na přidělení bytu čítal mnoho milionů. V roce 2005 se objevila nová kritéria – určující byla nejen velikost stávajícího prostoru na osobu, ale obce musely také zohlednit finanční situaci dané

rodiny nebo osoby. Nyní obce poskytují bydlení pouze pro „registrované chudé rodiny“. Ne obce, nýbrž krajské úřady určují úroveň chudoby.

Počet rodin (včetně svobodných) registrovaných jako čekatelé na byt se propadl z 9 646 000 na konci roku 1992 (19 % z celkového počtu rodin a svobodných) na 5 419 000 v roce 2000 (11 %) a 2 830 000 v roce 2010 (5 %). Navzdory tomuto poměrně dobře vypadajícímu statistickému obrazu je zde mnoho rodin, které se registrovaly na konci osmdesátých let dvacátého století, ještě stále na čekací listině. Například v Permu je na ní okolo 18 000 rodin. „Nejstarší“ čekací rodina byla zapsána pro obecní byt již v roce 1964. Nyní je obec schopna poskytnout asi 800 bytů ročně a registrováno je asi 400 nových rodin.⁶⁾

Nicméně obce nemají dostatek financí a kapacity pro tuto činnost. Nemají peníze na novou bytovou výstavbu. V roce 2010 zastavěly obecní stavební společnosti pouze 2 mil. m² z celkových 58,4 mil. m². Podíl bytového fondu vystavěného obecními stavebními společnostmi se propadl z 9,2 % v roce 2000 na 3,7 % v roce 2009 a 3,4 % v roce 2010 (zatímco soukromé společnosti zastavěly v roce 2010 50 mil. m², tj. 86,2 % z celkového bytového fondu)⁷⁾. Nedostatek dostupného bankovního úvěru je také závažným problémem. Mezi obcemi a státními úřady existují neshody a konkurence, pokud jde o pozemky pro bytovou výstavbu.

Do budoucna je zapotřebí vytyčit čtyři další body týkající se současných obecních povinností:

- Obce odpovídají **za územní plánování a místní infrastrukturu**, zejména za vytápění, vodu a kanalizaci, včetně zacházení s odpadní vodou. V praxi mají obce nedostatek kapacity pro poskytování elektřiny a vody a další nezbytné infrastruktury pro novou bytovou výstavbu a v důsledku toho může mnoho již zbudovaných domů zůstat po mnoho měsíců prázdných.

- Obce plní **politickou roli**, když rozvíjejí místní bydlení a s ním spojenou politiku, nebo alespoň naplňují bytovou politiku státu a podílejí se na rozhodovacích procesech týkajících se různých problémů bydlení.
- Obce mají také **funkce kontrolní, arbitrážní a vzdělávací**. Místní orgány a jejich zvláštní komise například provádějí inspekci domů a odhadují míru jejich opotřebení a přebírají kontrolu nad správou a údržbou soukromého bytového fondu v reakci na požadavky občanů, jelikož obyvatelé se nemožou spoléhat na soukromé společnosti. Nedostatek odborných znalostí mezi obyvateli byl spolu s nízkou finanční, právní a bytovou gramotností překážkou k úspěšnému převodu veřejného bydlení na bytové vlastnictví. Obce ve spolupráci s nevládními organizacemi pořádají zvláštní školení a vydávají populární publikace, pořádají lekce o bydlení na školách a využívají další způsoby, jak překonat ngramotnost v oblasti bydlení.
- Obce mohou být také **pronajímatelem** tam, kde je obec ještě stále vlastníkem bytového fondu plnícím stejné povinnosti jako ostatní pronajímatelé.

Obecní bytový fond v Rusku

Na konci roku 2010 vlastnilo asi 8 500 ruských obcí svůj obecní bytový fond a mělo povinnosti jeho údržby a oprav. Navzdory privatizaci a nedostatečné výstavbě nového obecního bydlení činí obecní bytový fond asi 350 mil. m², z toho 281 mil. m² v městských oblastech a 69 mil. m² ve venkovských sídlech.

Asi 15 milionů ruských obyvatel je obecními nájemníky a obce se musejí postarat o stav a údržbu jejich bytů.⁸⁾ Rozložení měst a venkova je shrnuto v tabulce 3. Tabulka 4 ukazuje obecní bytový fond jako podíl z celkového bytového fondu v různých regionech tak, jak tomu bylo v roce 2009.

6) Rozhovor s ředitelkou permského Odboru bytové politiky Fainou Minkh 18. 2. 2011.

7) Zdroj: About Housing Construction in Russian Federation http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_04/IssWWW.exe/Stg/d06/1-jil-str.htm.

8) Odhad autorky.

Geografické odlišnosti jsou ukázány v tabulce 5.

Jak ukazuje tabulka 4, nejnižší úroveň obecního bydlení je v jižní části Ruska, kde hlavní část bytového fondu tvoří rodinné domy (chalupy). Ve venkovských sídlech je počet vícebytových domů poměrně malý. Privatizační proces v této části Ruska byl velmi prudký a jeho následkem je, že pouze 4 % z celého bytového fondu dnes tvoří obecní byty.

Zároveň je na ruském Dálném východě asi pětina z celkového bytového fondu stále ještě obecní. Procento městského bytového fondu (a populace) zde bylo vždy poměrně vyšší, jeho stav byl poněkud špatný a privatizace pomalá. Navíc, v některých městech Dálného východu, kde je nezaměstnanost celkem vysoká, vlastníci bytů nemohou prodávat své byty a prázdné byty – jak soukromé, tak obecní – jsou společné.

Podíl obecního bytového fondu v různých regionech napříč federací (tabulka 5) má rozpětí od 28 % v Karélii a 26 % v Kirovské oblasti až po 17 % v Moskevském regionu a 18 % v Leningradské oblasti a v oblasti Chabarovský kraj. Přitom ve všech severních kavkazských republikách nezbyvá téměř žádný bytový fond – méně než 1–2 % a méně než 0,5 mil. m². V určitých městech se tyto proporce liší ještě více. Mnohé obecní úřady mají 25 % nebo více z celkového městského bytového fondu – sibiřský Novosibirsk a centrální Lipetsk mají okolo 25 %, centrální Smolensk okolo 40 % a Rybinsk 39 %, ale severní Pokachi (UGRA) disponuje 90 % bytového fondu!

Vidíme, že největší obecní bytový fond se nachází v takových částech Ruské federace, jakými jsou Moskevský region (mimo Moskvu) s 35 mil. m² a Sverdlovská oblast, se 17 mil. m². Regiony jako Baškírie, Tulská, Archangelská, Nižegorodská, Samarská a Irkutská oblast a Krasnojarský kraj mají každý okolo 9–12 mil. m².

Zároveň, jak ukazuje Malpass a Murie [1999], „Státem vlastněné (obecní) bydlení není zcela osvobozeno od vlivu trhu: místní orgány se chovaly jako developři, aby vytvořily stávající fond ve-

Obecní bytový fond	mil. m ² (2010)	% z celku
celkem	350	11,0
městský	281	12,3
venkovský	69	7,8

Tab. 3: Obecní bytový fond, 2010

Zdroj: Rosstat, 2010 <http://www.gks.ru/>

Federální okruhy	mil. m ² (2009)	%
Centrální	93	10,3
Severozápadní	44	13,1
Jižní	20	4,4
Volha	81	12,1
Uralský	35	13,0
Sibiřský	51	12,5
Dálný východ	26	19,5
Celkem	350	11,0

Tab. 4: Obecní bytový fond, % z celkového bytového fondu, regionální rozměry

Zdroj: Rosstat, 2010 <http://www.gks.ru/>

Území	mil. m ²	%
Celkem v Rusku	93	11,0
Leningradská oblast	8	18,2
Moskevská oblast	35	17,6
Karélie	4	28,1
Kirovská oblast	8	26,2
Sverdlovská oblast	17	16,5
Irkutská oblast	9	17,7
Chabarovský kraj	5	18,3
Čukotka	1	64,4

Tab. 5: Obecní bytový fond ve vybraných regionech Ruska, 2009

Zdroj: Rosstat, 2010 <http://www.gks.ru/>

řejného sektoru, ale velká většina obydlí byla postavena soukromými staviteli ze soukromě vyrobených materiálů na půdě zakoupené od soukromých vlastníků za pomoci kapitálu zapůjčeného od soukromých finančních institucí“.

Ruská situace není mezi světovými vzory výjimkou, ale nyní můžeme vidět v ruské oblasti bydlení mnoho nových aktérů, státních i soukromých,

a obce musejí přizpůsobit své tradiční povinnosti nové situaci. Mnoho z nich nemá dostatek peněz pro naplnění svých úředních povinností, jejichž seznam se také změnil – mnohé byly převedeny na krajské úřady, některé na soukromé společnosti. Nicméně místní obyvatelé o těchto změnách nevědí, dokonce ani nechtějí vědět – stále očekávají pevnou podporu od svých obecních úřadů.

Paní Faina Minkh, vedoucí Oddělení bytové politiky v Permu, vyslovila v rozhovoru se mnou názor, že pro mnoho obcí existuje rozpor mezi jejich různými úlohami. Obec jako „vlastník domu“ z obecního bytového fondu potřebuje navíc finance na údržbu tohoto fondu, zatímco obec jako správce města nechce tímto způsobem utratit své peníze.⁹⁾ Nedostatek flexibility při zacházení s bytovým fondem nedává obcím prostor pro poskytování bytů pro obyvatele s naléhavými potřebami. Perm je nicméně možno považovat za světlou výjimku z tohoto pravidla. Obec má tři budovy a v případě nouze může rodina dostat velmi malý byt v den podání žádosti. Rodina pak má jeden měsíc na poskytnutí všech nezbytných dokumentů a zvláštní obecní Domovní komise poté rozhodne o možnosti poskytnout takové rodině nouzový obecní byt. Obvykle je možné žít v takovém bytě po dobu jednoho roku.

Správa obecního bydlení je stále jednou z klíčových odpovědností obcí v Rusku. Bohužel, kvalita starého obecního bytového fondu je poněkud nízká. Až 80 % všech obecních bytů je možné považovat za zchátralé. Obce nemají dostatek vlastních peněz na generální opravy. Státní fond oprav poskytuje nějaké finance na práci, ale pouze pro nemovitosti ve velmi vážném stavu a pouze 12 % z nezbytného bytového fondu bylo v průběhu posledních tří let zrekonstruováno.

Velkým problémem ruských obcí coby vlastníků bytů je rozptýl obecních bytů mezi mnoho budov. Nyní je téměř nemožné najít ucelenou „obecní budovu“, kromě těch, které byly speciálně vystavěny (viz níže). Všechny stávající obecní byty jsou rozptýleny mezi velké vícebytové domy, přičemž obec má na jejich správu velmi malý vliv. To obcím způsobilo nové problémy.

Podle zákoníku bydlení musejí vlastníci bytů vytvořit Společenství vlastníků bytů (HOA) a zástupci obce by se měli podílet na všech rozhodovacích procesech. V praxi se to ale děje

jen velmi zřídka. Nicméně, obce musejí organizovat správu vícebytových domů v případech, kdy vlastníci bytů nepřijali společně rozhodnutí co do správy svého domu a kdy nevytvořili HOA.

Další problémy vyvolávají konflikty mezi vlastníky bytů a obecními nájemci a nespolečenské chování mezi obyvateli.

Zároveň se obce snaží udržet vliv na správu nejen obecního bytového fondu, ale celého bytového fondu na svém území. Částečně zde jde o pokus o kontrolu finančních toků (které jsou kontinuální a velmi velké), částečně je to proto, že na území obce někdy nejsou žádné soukromé společnosti pro správu bydlení a z části také proto, že obyvatelé až doposud spolehnali více na obce než na soukromé společnosti. Obce nyní převádějí tyto povinnosti na soukromé manažerské společnosti, ovšem stále se snaží udržet tuto oblast pod svou kontrolou.

Povinnosti spojené s obecním bydlením vyžadují značné finanční zdroje: očekává se, že podstatný podíl místního rozpočtu půjde na poskytování obecního bydlení a na údržbu stávajícího bytového fondu. Je jasné, že mnohé závažné problémy obecního bydlení – stimulace a podpora pouhého vlastnictví, coby klíčové držby a úbytek fondu obecního nájemního bydlení – jsou důsledkem státní bytové politiky za posledních dvacet let. To brání obcím ve splnění mnoha základních povinností.

Je zde ale nový zájem o nájemní a obecní bydlení jako způsob, jak dát obcím nové možnosti pro plnění svých povinností. Je zde nové poznání, že „pokud existuje vážný nedostatek, pokud počet domácností překračuje počet obydlí, jak tomu bylo ve Velké Británii až do sklonku šedesátých let minulého století, otázka vlastnictví je druhořadá. Avšak tak, jak se podmínky zlepšují, spotřebitelé se více zajímají o to, kdo vlastní jejich domov. Na vlastnictví je možno nahlížet jako na druhořadý pro-

blém, který se objeví pouze poté, co byl učiněn pokrok směrem k naplnění základních požadavků“ [Malpass a Murie (1999), s. 3]. Ekonomická krize ve vyspělých zemích a zpomalení bytové výstavby v Rusku zjevně ukazují, že je nezbytné změnit ruskou bytovou politiku. V letech 2010–11 jsme sledovali ze strany státních institucí velký zájem o nájemní bydlení, včetně vážné diskuse o obecním a sociálním bydlení, o nových programech neziskových projektů bydlení a o vytvoření Asociace ruských nájemníků.

Obce vytvořily řadu zajímavých nových projektů nájemního bydlení (bez nároku na zprivatizování bytů). Tyto projekty zahrnují:

- Obecní nájemní byty pro mladé rodiny.
- Pronájem rodinných domů pro rodiny s více dětmi (rodina může žít v takovém domě až do 18. roku věku dítěte).
- Zvláštní nájemní dotace pro žadatele na čekací listině – až do 50 % z nájemného, v případě oficiálních nájemních smluv (oficiální nájemní smlouvy jsou ale v moderním Rusku poněkud vzácnou praxí: skrytý pronájem je rozšířený, daně jsou vysoké a mnoho lidí nechce pronajímat byty oficiální cestou).
- „Nové resortní bydlení“ – obce ve spolupráci s velkými podniky a regionálními orgány zahájily výstavbu nových vícebytových domů sestávajících z nájemních bytů. Podniky se nejenže podílejí na výstavbě, ale také částečně dotují nájemné pro své kvalifikované pracovníky a přispívají na údržbu těchto obecních budov. Od roku 2010 jsou obce zapojeny do poskytování pozemků pro takové projekty v **Novosibirsku a Kalužské oblasti a v Čuvašské republice**.

Tyto typy projektů podnítily novou diskusi o vývoji nájemního bydlení, a to jak sociálního (neziskového), tak komerčního (ziskového). V dubnu 2011 proběhla za účasti zástupců čtyřiceti ruských regionů významná konference věnující se osudu nájemního bydlení v zemi.¹⁰⁾ Otázky moderního

9) Rozhovor s ředitelkou permského Odboru bytové politiky Fainou Minkh 18. 2. 2011.

10) Všeruská konference o nájemním bydlení v Ruské federaci, Ministerstvo pro regionální rozvoj RF, 7. 4. 2011. http://www.minregion.ru/press_office/news/1279.html.

bytového vlastnictví a úlohy a postavení obecního bytového fondu a jeho budoucnosti jsou také v centru diskuse nové Pracovní skupiny pro nájemní bydlení spadající pod ruské Ministerstvo pro regionální rozvoj. Konečně skupina ruských odborníků na bydlení pracuje na doporučeních o pronájmu ubytování pro Státní strategii 2020 v oblasti bydlení. Toto jsou některá z jejich klíčových doporučení:

- Nájemní bydlení by se mělo vrátit ke struktuře užitkového vlastnictví obecního bytového fondu.
- Je nezbytné vytvořit neziskový bytový fond s nájemními byty pro lidi, kteří si nemohou dovést bydlení prostřednictvím trhu.
- Je nezbytné přitáhnout takzvaný terciární sektor (neziskový a omezený zisk) a soukromé subjekty jako efektivní partnery v řešení otázky bytových potřeb.
- Obce by měly poskytovat zvláštní dotace na pronájem bytů pro rodiny s nízkými příjmy.
- Je žádoucí povolit deprivatizaci (navrácení zprivatizovaných bytů obcím) po oficiálním ukončení privatizačního procesu v roce 2013, pokud si lidé nebudou moci dovést údržbu svých bytů.
- Je nutno nastavit časové limity pro sociální (obecní) nájemní smlouvy (obecní nájemní smlouvy jsou v současnosti bez omezení).

- Je nutno nastavit zvláštní snížení daně pro poskytovatele nájemních bytů (zejména pro poskytovatele sociálních a neziskových bytů).

Tato doporučení jsou určena ruské vládě v naději, že v rámci nového systému bude odpovídající podíl nájemního bydlení ruským obcím navrácen.

Použitá literatura

- Federal Law "On Privatization of Housing in the Russian Federation", 1991
- Federal Law "On the Fundamentals of Federal Housing Policy" 1992
- Federal Law № 131 „On the General Principles of Local Self-government in the Russian Federation“, 2003
- Housing Code of the Russian Federation, 2005
- Housing statistics for 2010, RF Federal State Statistics Service. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite.eng/>
- „Development of local self-management in the Russian Federation, 2010“, Federal State Statistic Service of Russian Federation Newsletter
- AKIMOV, M. *Rental Housing in the Kaluga Region*. http://www.minregion.ru/press_office/news/1279.html.
- KOSAREVA, N. – STRIKE, R. 'Housing Privatization in the Russian Federation', *Housing Policy Debate*, Vol.4, Issue 1. 1993.
- LIND, H. *The municipal housing companies in Sweden: current situation and future prospects*, ENHR International Housing Conference, Rotterdam, 1993.
- LUJANEN, M. *Housing and Housing Policy in Nordic Countries*. Nordic council of Ministries, Copenhagen. 2004.

MALPASS, P. – MURIE, A. *Housing Policy and Practice*, Macmillan, 1999.

PLOTNIKOVA, M., *Managing Privatized Housing: Will Homeowners' Associations Succeed In Russia?* 2007. http://www.enhr2007rotterdam.nl/documents/W07_paper_Plotnikova.pdf.

SHOMINA, E. 'Enterprises and the Urban Environment in the USSR', *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 16, No 2. 1992 .

SHOMINA, E. 'Housing movements in Russia', in Lang, Pickvance K, Manning N., Pickvance C., *Environmental and Housing Movements*, Avebury, 1997. p 143–198.

SHOMINA, E. *Tenants – Our Housing Minorities*, Moscow, State University-Higher School of Economics Publishing House, (in Russian). 2010.

SHOMINA, E. and others. 'Country Profile on the Housing Sector of the Russian Federation', *Housing Reform*, UNECE, Ch 2, 2004. <http://www.uncece.org/hlm/prgm/cph/countries/russia/welcome.html>.

TURNER, B. – HEGEDÜS, J. – TOSICS, I. *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*, Routledge, 1992.

TSENKOVA, S. *Housing Policy Reforms in Post Socialist Europe: Lost in Transition*. *Physica-Verlag*, Heidelberg, 2009.

UNGER, K. *Movements against the Privatization of Municipal Housing in Germany*. <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-6930.html>. 2006.

VIHAVAINEN, R. *Homeowners' Associations in Russia after the 2005 Housing Reform*, Helsinki, Kikumora Publications. 2009.

Prof. Elena Shomina
Národní výzkumná univerzita
Vysoká škola ekonomická, Moskva

ENGLISH ABSTRACT

The role of municipalities in housing in Russia, by Elena Shomina

This paper describes the current state of tenant-ownership developments in Russia, with stress on the municipal housing stock and the role of municipalities as owners. The paper is a preliminary result of the research project Municipalities as Homeowners, started in 2009 with the main goal of describing the role of municipalities in administrative, municipal and housing reforms in Russia. The article is based on the latest official Russian housing statistics, interviews with Russian housing experts, heads of the municipal departments of housing policy in the cities of Perm, Dzerzinsky and Tula, and on observation of the work of a housing expert group involved in a network called State Strategy 2020. Examples from large industrial municipalities such as Perm, with a population of almost 1 million, are added to illustrate the findings.