

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut ekonomických studií

Erik Müller

Problematika sociálního bydlení

Bakalářská práce

Praha 2018

Autor práce: **Erik Müller**

Vedoucí práce: **PhDr. Michal Hlaváček Ph.D.**

Rok obhajoby: **2018**

Bibliografický záznam

MÜLLER Erik. *Problematika sociálního bydlení*. Praha, 2018. 39 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Michal Hlaváček Ph.D.

Klíčová slova

Sociální bydlení, Sociální politika, Zákon o sociálním bydlení, Housing First, Obchod s chudobou, Příspěvek na bydlení.

Keywords

Social Housing, Social Policy, Social Housing Act, Housing First, Poverty Industry, Housing Allowance.

Rozsah práce: 39 normostran, tedy 71 655 znaků

Abstrakt

Cílem práce je zkoumat předpoklady pro existenci efektivní sociální politiky, která je účinná, hospodárná a dlouhodobě konzistentní. Teoretická část stojí na porovnání rozdílných realizací sociálního bydlení v evropských zemích a u nás. Nové trendy ze zahraničí ukazují, že vysoká účinnost resocializace závisí na kvalitě poskytovaných sociálních prací, jež jsou prováděny současně se zajištěním ubytování. Zároveň se mění role sociálního bydlení ve společnosti, kdy se z instrumentu sociální politiky stává komplexní nástroj určující, mimo jiné, vysoké standardy ve stavebnictví a podporující celkovou společenskou soudržnost. Identifikované klíčové aspekty efektivnosti jsou porovnány s návrhem Zákona o sociálním bydlení. Novinkou je koncepce Housing First, která klade důraz na rychlé zajištění bydlení a následnou individuální práci s klientem. Praktická část ověřuje několik hypotéz, které vedly ke zformulování předmětného návrhu, prostřednictvím ekonometrických modelů. Výstupem je snaha o přispění do společenské diskuze a návrh na implementaci vybraných opatření, které povedou k úspěšnému znovuzачlenění sociálně vyloučených do společnosti, což by měl být hlavní záměr politiky sociálního bydlení.

Abstract

The motivation of this paper is to explore the assumptions of an effective social policy which is efficient, economical and persistent. The theoretical part is based on comparison of the different realizations of social housing in Europe and in the Czech Republic. New trends from abroad show that the efficiency of resocialization depends on the quality of the social works, which are performed simultaneously with the provision of housing. Nowadays, the role of social housing in a society changes. The instrument of social policy becomes a complex tool that may determine, among other things, high building standards as well as increase general social cohesion. The identified aspects of effectiveness are compared with the new proposal of the Social Housing Act. The innovation is the concept of Housing First, which emphasizes fast provision of dwelling and subsequent individual work with the client. The practical part verifies several hypotheses that led to the formulation of the Act, using econometric models. My goal is to contribute into public discussion by proposing specific innovative approaches. They may lead to the successful reintegration of socially excluded into society. What should be the main goal of social housing.

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne: **31.7.2018**

Erik Müller

Poděkování

Rád bych poděkoval svému vedoucímu práce PhDr. Michalu Hlaváčkovi Ph.D. za cenné postřehy a za čas, který mi věnoval. Vážím si podpory svých rodičů, kteří mi umožňují bezstarostně studovat a poskytují mi kvalitní zázemí. Závěrem bych rád zmínil výčet osob, které mi poskytovaly a poskytují nezištnou pomoc a vřelé přátelství. Velmi si toho cením.

Jmenovitý výčet: SM, KN, KK, VF, ZCh, KP, OD, PZ, cd a TH.

Institut ekonomických studií

Projekt bakalářské práce Problematika sociálního bydlení

Projekt bakalářské práce

Institut ekonomických studií

Fakulta sociálních věd

Karlova univerzita



Jméno autora: Erik Müller

Jméno vedoucího práce: PhDr. Michal Hlaváček Ph.D.

Navrhované téma:

Předpokládaný název práce: **Problematika sociálního bydlení**

Vymezení předmětu zkoumání:

Vědecké otázky a motivace:

Snahou práce je zkoumat existenci efektivní sociální politiky, při které se všechny agregátní subjekty – stát, soukromý sektor a sociálně potřební mají „dobře“ a je maximalizován celkový užitek. Politiku porovnam se současným stavem v České republice a zaměřím se na případné rozdíly. Hlavním cílem je zjistit, zda zájmy každé ze skupin se vzájemně vylučují, anebo mohou být kompatibilní. Práce bude vycházet zejména z kvalitativního empirického zkoumání, porovnání vládních politik napříč zeměmi, krátké analýzy současného stavu a jednoduchého kvantitativního makro-ekonomického modelu zkoumající vliv státní podpory - příspěvky na bydlení a dotace na vstupní byty, na zlepšení socio-ekonomických ukazatelů jako nezaměstnanost, průměrná mzda, kriminalita, délka sociální podpory a další.

K volbě daného tématu mě vedl fakt, že v současnosti se jedná o populární problematiku, která je u nás čím dál častěji diskutována. V přípravě je koncepce vlády ve spolupráci s vybranými městy, které zamýšlejí udělat experiment s názvem “Housing first” v rámci kterého, téměř každý člověk v sociální nouzi dostane garantované právo na ubytování. Prací bych chtěl přispět do diskuze ohledně efektivnosti daného typu podpory, zhodnocení celkových nákladů, celkové proveditelnosti a dlouhodobé udržitelnosti dané koncepce. Mojí snahou je ověřit, jestli jsou navrhované kroky zasazeny do reálného ekonomického rámce a pokud nejsou, navrhnout řešení.

Využiji současnou literaturu týkající se problematiky sociálního bydlení v ČR, zejména práce Ing. Mgr. Martina Luxe, Ph.D., nastíním možnosti chování racionálního soukromého sektoru a zasadím je do konceptu, ve kterém se mohou mít všechny subjekty lépe. Výše uvedené porovnáám se současnou vládní koncepcí, porovnáám přístupy v ostatních zemích a naznačím možnosti pro zlepšení. Vyjma makro-ekonomického modelu budu využívat hlavně kvalitativní přístup. Praktické uplatnění práce lze nalézt v rámci soukromého sektoru, který může zkoušet využít některé z doporučení, za účelem maximalizace svého zisku při současném zvýšení společenského užítku. Dále může práce přispět do odborné diskuze týkající se budoucího směřování podpory sociálního bydlení.

Předpokládaná struktura a hypotézy

- Úvod do problematiky sociálního bydlení a zhodnocení současné vládní koncepce v oblasti příspěvků na bydlení a dotací na vstupní byty
- Porovnání podpory sociálního bydlení napříč různými zeměmi
- Vymezení účastníků na trhu sociálního bydlení, určení jejich preferencí a užítku, nastínění možnosti maximalizace společenského užítku a zisku soukromého sektoru při zachování nízkých vládních výdajů
- Návrh efektivní vládní politiky vzhledem k současnému stavu a možnostem
- Celkové shrnutí a připomenutí nejdůležitějších možností zlepšení

- Existuje efektivní sociální politika, která má přiměřené náklady a pozitivní účinek na socio-ekonomické ukazatele?
- Mohou být zájmy všech tří agregátů kompatibilní – relativně nízké vládní výdaje, vysoké zisky investorů, dobrá kvalita bytového standardu?
- Existují metody maximalizace zisku investora, které nemají vliv na snížení úrovně ubytování a společenského užítku?

Metodologie

- současná literatura týkající se dané problematiky, česká vládní koncepce, české zákony – přehled, porovnání a analýza napříč zeměmi – kvalitativní přístup
- krátká rešerché zabývající se maximalizací zisku soukromého sektoru při využití ekonomické teorie, vymezení a popis metod maximalizace zisku s újmou a bez újmy na kvalitu bytového standardu a společenského užítku – kvalitativní přístup
- datové sestavy z Českého statistického úřadu, České národní banky, MPSV, MMR – makro-ekonomický model zkoumající efektivnost současné politiky vzhledem k nákladům, zvýšení společenského užítku (zaměstnanost, kvalita bytového standardu, schopnosti začlenit se zpět do společnosti atd.) a vliv ostatních důležitých faktorů (úrokové sazby, dotace atp.) – kvantitativní přístup

Přehled literatury

- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
- Leitkep, Martin, Problematika sociálního bydlení v ČR, 2012, Brno: Muni
- Lux, Martin. 2000. The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic. Sociologické texty / Sociological Papers 00:1. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 58 s. ISBN 80-85950-77-4.
- Lux, Martin, Petr Sunega, Peter Boelhouwer. 2009. "The effectiveness of selected housing subsidies in the Czech Republic." Journal of Housing and the Built Environment 23 (3): 249-269. ISSN 1566-4910.
- Scanlon Kathleen, Whitehead Christine. 2007. Social Housing in Europe. London: London School of Economics and Political Science, 180 p. ISBN 978-0-85328-100-9
- Poláková, Olga, 2006, Bydlení a bytová politika, Praha: EKOPRESS, ISBN: 80-86929-03-5
- Tsenkova, Sasha, 2014. "The social housing sector in Prague and Warsaw: trends and future prospects" GeoJournal 79 (4), 433–447. ISSN 1572-9893

Obsah

OBSAH	1
ÚVOD	2
1. TEORETICKÁ ČÁST	4
1.1. <i>Vymezení základních pojmů a definic</i>	4
1.2. <i>Sociální politika v EU</i>	7
1.2.1. <i>Funkce sociální politiky bydlení</i>	7
1.2.2. <i>Specifické koncepce předcházející bezdomovectví</i>	9
1.2.3. <i>Modely sociálního bydlení ve vybraných zemích EU</i>	10
1.2.3.1. <i>Švédsko</i>	10
1.2.3.2. <i>Rakousko</i>	11
1.2.3.3. <i>Maďarsko</i>	13
1.3. <i>Nové trendy řešení sociálního bydlení</i>	14
1.3.1. <i>Úspěšné pilotní projekty ze zahraničí</i>	15
1.3.2. <i>Mezigenerační bydlení pro zodpovědné seniory a ohrožené mladé ženy – Nizozemí</i>	15
1.3.3. <i>Redevelopment brownfieldu prováděn svépomocí umožňující dostupné vlastnické bydlení – Itálie</i>	16
1.4. <i>Současná situace v ČR a historický kontext</i>	17
1.5. <i>Prostředí vzniku zákona</i>	20
2. ANALYTICKÁ ČÁST	26
2.1. <i>Data</i>	27
2.2. <i>Ekonometrické modelování a korekce nežádoucích jevů</i>	28
2.3. <i>Modely</i>	31
ZÁVĚR	38
SUMMARY	39

Úvod

Součástí sociální politiky státu jsou různé formy podpory bydlení, jejichž společným cílem je naplnění bytové potřeby obyvatel. Jednou z daných forem je i sociální bydlení, (LUX, a další, 2000) které je hlavním tématem této práce. V současnosti se jedná o často skloňovanou problematiku na půdě Evropské Unie i v naší zemi, o čemž svědčí připravovaný Zákon o sociálním bydlení, nedávná změna vládní koncepce i návrhy adaptace nových přístupů k sociálnímu začleňování. Důvodem ke změně je například snaha o zamezení obchodu s chudobou či zmenšení počtu sociálně vyloučených lidí. Dalšími argumenty jsou celkové zvýšení efektivity sociální pomoci a bližší provázání s činnostmi sociálních pracovníků.

Cílem práce je přispět do diskuze o sociálním bydlení způsobem ne zcela běžným, který vedle socio-politických skutečností klade důraz i na zkoumání dat. Zároveň bych rád otevřel rozpravu, která zohledňuje i ekonomickou stránku věci, neboť plánovaná reforma s sebou přináší nárůst vládních výdajů a zároveň přináší některé změny, které jsou téměř protipólem doposud aplikovaných postojů. Efektivní politika by měla být dlouhodobě konzistentní, účinná a hospodárná. V konečném důsledku jsou totiž lidské potřeby neomezené, což o zdrojích neplatí.

V první části práce popíšu význam sociální politiky a představím specifické koncepce, které slouží k předcházení bezdomovectví. Na třech příkladech, které jsou v českém prostředí relativně neznámé, ukážu rozdílné přístupy k sociálnímu bydlení v evropských zemích a nové role, které sociální bydlení získává ve společnosti. Navážu úspěšnými pilotními projekty, které vedly k úspěšnému znovuzачlenění klientů do společnosti vlivem osvojení si nových kompetencí. Teoretickou část uzavřu rozborem české sociální politiky a rozeberu prostředí, ve kterém návrh Zákona o sociálním bydlení vznikl.

V druhé části se pokusím ověřit hypotézy, které souvisely s přípravou návrhu, popíši proměnné a provedu základní rozbor dat. Následně prodiskutuji teoretický rámec analýzy a limity zkoumání metod. Závěrem rozeberu výstup ekonometrických modelů a provedu interpretaci výsledků.

Výstup analytické části může sloužit jako odrazový můstek pro další zkoumání nezbytných aspektů efektivní sociální politiky. Za zajímavé téma pro další výzkum považuji konfrontaci univerzálních a cílených modelů napříč zeměmi měřící účinnost přístupů, míru resocializace a schopnost udržet si bydlení, a jejich finanční náročnost a účinnost. Správné nastavení výše podpory, její délky a rozsahu sociální práce v kombinaci s inovativními přístupy by mohlo vytvořit ucelenou koncepci, která úspěšně povede k plnému obnovení sociálních kompetencí, což je proklamovaným cílem všech zúčastněných, bez ohledu na politickou příslušnost.

1. Teoretická část

1.1. Vymezení základních pojmů a definic

Některé termíny, které jsou v této práci užity, jsou vnímány napříč autory rozdílně. Proto považuji za vhodné vymezit ty, které mohou mít vícero interpretací.

Sociální politika je soubor opatření realizovaných vládou, které mají za cíl zlepšovat životní úroveň obyvatel. Základní dělení je na přímou a regulační politiku. První z nich přímo ovlivňuje životy lidí, vyznačuje se zpravidla přerozdělováním zdrojům a typickým opatřením je nastavení dávek státní podpory. Druhé z nich vymezuje právní rámec chování všech subjektů ve společnosti. Příkladem je regulace pracovní doby skrze zákoník práce nebo ochrana životního prostředí. Charakterizace sociální politiky je důležité pro zavedení definice sociálního bydlení, která je jednou z realizací dané politiky.

Bydlením budeme rozumět: „Formu uspokojení jedné ze základních životních potřeb lidí, potřeby mít přístřeší a soukromí. S bydlením je svázána kategorie domácnosti a také kategorie domova. Úroveň bydlení je součástí komplexu indikátorů životní úrovně.“ (NEŠPOR) Bydlení je realizováno v obydlí, které zahrnuje například dům, byt, chatu, chalupu nebo ubytovnu. (BAXA). Pod daný pojem zahrneme standardní formy (byty a rodinné domy standardní kategorie¹ a stavby obdobné kvality a užití například některé chalupy) i substandardní formy (byty a domy se sníženou kvalitou¹, ubytovny atp.) Oproti tomu krátkodobé ubytování, které by mohlo sloužit k rekreaci, se za bydlení nepovažuje (hotelové, lázeňské, na principu sdílené ekonomiky etc.) (TOMEŠ, 2011) (MIKEZSOVÁ, 2010)

V případě, že člověk nemá bydlení nebo je ohrožen jeho ztrátou, lze ho zařadit do jedné z kategorií podle typologie ETHOS.² Základní dělení je následující: bez střechy, bez bytu, nejisté bydlení a nevyhovující bydlení. Zajímavostí je, že oproti českému

¹ Zařazení bytu do kategorií je vymezeno v §2 Zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, který byl s příchodem nového občanského zákoníku zrušen.

² ETHOS je Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení, dostupné na <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>.

vnímání bezdomovectví, bezdomovci jsou zpravidla lidé přežívající na ulici, jsou v mezinárodním kontextu za bezdomovce považováni i ostatní lidé, včetně seniorů a invalidů, kteří přebývají v azylových domech, nebo lidé, kteří nezákonně obsadili cizí nemovitost. (tamtéž) (HRADECKÝ, 2007)

Sociální bydlení (SB) je široký pojem a je často vnímáno rozdílně. Existuje několik způsobů kategorizace SB. Jedním z nejčastěji zmiňovaných je forma participace státu. Základní přístupy k jeho vnímání jsou: a) SB je veškeré bydlení pořízené nebo provozované **za příspěví státu**, ať již přímo či nepřímo (POLÁKOVÁ, 2006), nebo b) SB je bydlení, které má zpravidla nižší výši nájmu oproti tržnímu, je přidělováno zpravidla na základě potřeby (žadatel musí spadat do cílové skupiny) a bylo přímo, či nepřímo **financováno státem** (strana nabídky: podpora výstavby, strana poptávky: příspěvky na bydlení, snížený nájem v obecním nebo městském bytě) (LUX, a další, 2011). Ačkoliv se může zdát, že obě definice si jsou relativně podobné, je mezi nimi velký rozdíl. Při užití extenzivního výkladu na příkladu České republiky by podle první definice do sociálního bydlení patřila drtivá většina veškerých obydlí. Buď byla vystavěna za pomoci státu bytovými družstvy (či obdobnými organizacemi), nebo čerpala státní prostředky na revitalizaci, zateplování, kotle atp. Případně byly kompenzovány úroky v programu Panel (nebo podobném), byly poskytnuty státní příspěvky na stavební spoření či byly poskytnuty daňové odpočty na zaplacené úroky na hypotečních úvěrech. (MMR, 2017) (SCANLON, 2014) (BAŤA, Karel aj., 2011). Extenzivní pojetí samozřejmě zahrnuje i sociální bydlení podle Luxe, které budeme uvažovat pro potřeby této práce. Typickým příkladem jsou obecní a městské byty s určitou formou regulovaného nájemného nebo veškeré bydlení na které poskytuje stát příspěvky na bydlení, či jejich dobu ať již pronajímateli nebo nájemci. (LUX, a další, 2011)

Zajímavým způsobem zavedení SB v mezinárodním kontextu je kategorizace podle dvou nutných podmínek, kdy SB je alokováno prostřednictvím vládní, částečně vládní nebo neziskové instituce a na základě potřeby. Podle autorů se jedná o jedinou konzistentní metodu klasifikace, která umožňuje porovnání napříč státy. (HAFFNER, 2010) (HAFFNER, Marietta aj., 2009) Ačkoliv každý představitel odborné veřejnosti vnímá sociální bydlení jinak, téměř všichni se shodnou, že SB nemá jednoznačnou definici a že neexistuje jednotný přístup ke klasifikaci SB. (SCANLON, 2014) (LUX, a další, 2000) Nad to je potřeba uvést, že většina mnou studovaných publikací se zabývala

SB v určité zemi nebo regionu, tudíž, vyjma prací Haffner a kolektivu nebo Scanlon a kolektivu, je potřeba vnímat jednotlivé definice v geografickém a politickém kontextu.

Ani v českém legislativním rámci není situace výrazně jednodušší. Jediná platná norma, která by zmiňovala SB, je Zákon o dani z přidané hodnoty.³ Ten se však nezaobírá vymezením SB, ale specifikací vlastností sociálního bytu. Výraznou změnou bude přijetí navrhovaného Zákona o sociálním bydlení, který v § 2 zavádí normativní vymezení SB: „Systémem sociálního bydlení (dále jen „systém“) se rozumí zajištění důstojného bydlení osobě v bytové nouzi formou nájemního bydlení.“ Avšak vzhledem současné politické situaci je brzké přijetí zákona málo pravděpodobné.

Byt má složitější vymezení, než by se mohlo zdát. V některých případech lze za byt považovat i nebytový prostor, případně část rodinného domu. Bytem budeme rozumět soubor místností obývaný jednou domácností, který splňuje parametry k dlouhodobému obývání a který byl k těmto účelům zkolaudován.⁴ Byt se zpravidla nachází v bytovém domě, v případě že se nachází v rodinném domě, musí splňovat podmínky, které ho umožňují vymezit jako bytovou jednotku pomocí prohlášení vlastníka a zároveň musí umožnit domácnosti nerušený výkon práv k bydlení, bez zásahu dalších osob sdílející stejný rodinný dům. Jestliže v jednom rodinném domě žije pouze jedna domácnost, přestože by bylo možné aplikovat vymezení bytových jednotek, o tomto obydlí bude hovořeno jako o domě. Sociálním bytem budeme rozumět byt, který svojí plochou nepřesahuje výměru 120 m² a který je pro sociální bydlení určen³. Dílčí parametry sociálního bytu dále rozvádí navrhovaný Zákon o sociálním bydlení v § 2, § 35 a v příloze č. 1 a 2.

Sociální práce je podle § 8 návrhu zákona: „Odborná činnost sociálního pracovníka... zaměřená na podporu a pomoc jednotlivcům nebo skupinám osob s cílem předcházet negativním dopadům bytové nouze... a podporovat sociální začleňování sociálně vyloučených osob.“

³ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

⁴ §3 Vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby

1.2. Sociální politika v EU

1.2.1. Funkce sociální politiky bydlení

Většina rozvinutých zemí včetně všech zemí Evropské unie adaptovala určitou formu sociálního bydlení, které zůstalo podporováno i v dobách výrazných vládních škrťů a napjatých rozpočtů. (TSENKOVA, a další) Obecný trend mezi léty 1970 až 2000 byla revize formy sociální podpory bydlení, snižování počtu instrumentů sociální politiky a příklon ke stimulaci poptávky od stimulace nabídky. Oproti tomu od počátku 90. let, a hlavně s nástupem milénia sílí uplatňování politiky welfare state (česky sociální stát, či stát zajišťující blahobyt), kdy stát přebírá roli garanta životní úrovně, čehož se dosahuje pomocí systému přerozdělování a transferů. (MATZNETTER, a další, 2012) Typickými státy jsou například Švédsko, Dánsko nebo Nizozemí.

V úvodu této kapitoly by bylo vhodné vymezit nástroje podpory bydlení a druhy modelů, které se v Evropě a obecně ve světě vyskytují. Gibb a Whitehead definují 4 hlavní nástroje státní podpory bydlení, které ukazují na případu Spojeného království: **daňové odpočty**⁵, **právo na odkup**⁶ („Right to buy“), **podpora nabídky**⁷ („Supply subsidy“, český ustálený ekvivalent je podpora výstavby sociálního bydlení) a **podpora poptávky**⁸ („Demand subsidy“, český ustálený ekvivalent jsou příspěvky na bydlení). (GIBB, Kenneth; WHITEHEAD, Christine, 2007)

V evropském prostředí se vyskytují 2 základní druhy modelů: univerzalistický a cílený. Zařazení zemí podle druhu modelu je vyobrazeno na Obrázku (Příloha č. 2). Podle dokumentu Výboru pro zaměstnanost a sociálních věcí je základní rozdíl v tom, že:

⁵ Byla poskytována úleva z vyměřovacího základu daně na zaplacených úrocích hypotečních úvěrů.

⁶ Právo na odkup umožňovalo nájemníkům bytů ve správě municipalit odprodej jejich nemovitostí za zvýhodněných podmínek. Čím delší byla délka nájmu, tím větší byla poskytnutá sleva.

⁷ Od 70. let dochází k restrukturalizaci financování sociálního bydlení, přičemž stát upouští od politiky „supply subsidy“ a přiklání se k „demand subsidy“. Nová výstavba stále probíhala, ale v omezeném měřítku a již se zapojení soukromého sektoru. Stát i nadále podporoval developery výhodnými úvěry a nabízel další formy úlev.

⁸ Preferovaná forma podpory, která nabývá od 70. let na důležitosti. Většina zemí světa uplatňuje tento instrument jako primární politiku podpory bydlení.

“Univerzalistické (též univerzální) modely považují bydlení za veřejnou záležitost, a proto se snaží poskytovat veškerému obyvatelstvu bydlení slušné kvality za dostupnou cenu. Cílené modely mají za to, že přidělování bytových zdrojů jednotlivým osobám je záležitostí trhu, a proto se snaží uspokojovat pouze tu část bytových potřeb, kterou nenaplní trh.“ (BRAGA, a další, 2013) **Cílené modely**⁹ lze dále rozdělit na (vše)obecný, reziduální a duální (HAVERINEN) První z nich uvažuje jako kritérium pro vstup hladinu příjmů, druhý z nich zohledňuje přítomnost rizikových faktorů jako například: ohrožení rozpadu rodiny a odebrání dětí, absence jednoho z rodičů, sníženou možnost resocializace z důvodu opuštění ústavního zařízení a další. Poslední stojí na pomezí mezi všeobecným a reziduálním modelem.

Obecně existuje nepřímá úměra mezi intenzitou zacílení a rozsahem státních intervencí. Univerzální model je charakteristický vysokou nákladností, velkým poměrem sociálních bytů v bytovém fondu a paradoxně může vykazovat sníženou schopnost pomáhat nejvíce ohroženým občanům z důvodu dlouhých čekacích pořadníků. Klíčovou vlastností je, že spojuje standardní nájemní trh s „trhem SB“ a tím ovlivňuje výši cen nájmu, zpravidla směrem dolů, což do značné míry popírá Smithovo pojetí tržních mechanismů. Na druhou stranu jeho největší výhodou je v dlouhodobém horizontu schopnost úspěšné sociální integrace a předcházení vzniku ghett, jelikož vlivem různorodého složení nájemníků (v angličtině „tenant mix“) žijí v jednom domě lidé z rozdílných sociálních prostředí s různými příjmy od velmi nízkých přes střední až po vyšší. Oproti tomu všeobecný (cílený) model se vyznačuje relativně nízkým procentuálním zastoupením sociálních bytů a cílí primárně na nízkopříjmové občany. Základním nástrojem realizace je „demand subsidy“. Reziduální (cílený) model je charakteristický velmi nízkým zastoupením sociálních bytů a úzkou cílovou skupinou, na kterou se zaměřuje. Jeho hlavní účel je poskytování tzv. záchranné sítě (v angličtině „safety net“), která slouží jako poslední prevence bezdomovectví. (LUX, 2009) (BRAGA, a další, 2013) V teorii platí, že tento model je svou nákladností neekonomičtějším řešením, avšak v dlouhodobém horizontu vykazuje nižší schopnost resocializace. Empirické zkoumání dat z EU však ukázalo, že od roku 2007, po skokovém nárůstu, je v průměru reziduální model nejdražším řešením. Příčinou může být příchod

⁹ Někteří autoři např: Braga a Palvarini užívají výraz „cílený model“ ve dvojnásobném významu. První z nich je agregátem tří výše zmiňovaných modelů. Druhý význam je ekvivalentem duálního modelu

krize nebo široce vymezená cílová skupina. (tamtéž) Společným atributem cílených modelů je, že od sebe oddělují klasický nájemní trh a sociální pomoc (trh SB), vlivem čehož si tato prostředí nekonkurují a nedochází k výraznému narušování hospodářské soutěže. Ačkoliv je obtížné přesně kategorizovat politiku SB jednotlivých členských zemí EU, platí, že nejběžnější model je cílený, ve kterém mírně převládá reziduální princip. (tamtéž) (Scanlon, a další, 2014)

Úvahy o vhodném nastavení sociální politiky v dnešním pojetí, a s ním korespondujícím výběrem modelu a rozsahu intenzity, provází Evropu již od 60. let. Po příchodu hospodářské krize rostl až do nedávné doby vliv (středo)levicových vlád (KUČERA, 2012) (CIBULKA, a další, 2017) a tomu odpovídala i úprava sociální politiky. V případě změn docházelo zejména k rozšíření cílových skupin (případně k navyšování výše podpory) v rámci již zavedených modelů, avšak k samotné změně systému nedocházelo. V posledních dvou letech se často skloňuje krize levice v evropských zemích, která není schopna přilákat dostatečné množství voličů. (LINDER, 2018) Do budoucna bude zajímavé sledovat, jaké postoje zaujmou nové (středo)pravicové politické reprezentace a zda budou prosazovat výraznější zásahy do sociálního systému.

1.2.2. Specifické koncepce předcházející bezdomovectví

Nad rámec výše popsaných modelů a instrumentů bytové (sociální) politiky existují v evropských zemích 2 specifické přístupy k problematice bezdomovectví: Housing Ready (HR) a Housing First (HF). Koncepce Housing Ready (česky „prostupné bydlení“) vychází z předpokladu, že bytově deprivované trápí problémy, které jim znemožňují si dlouhodobě udržet nájemní bydlení. Jedná se například o předluženost, alkoholismus, drogovou závislost, silné rodinné problémy a další. Prvně se sociální pracovníci snaží vyřešit popisované problémy a zároveň je lidem poskytnuto pouze dočasné přístřeší. Po obnovení předem vymezených sociálních kompetencí je klient přesunut do vyššího standardu bydlení. Na konci systému by měl být klient schopen si obstarat a udržet vlastní bydlení i práci. (LUX, a další, 2010)

Housing First je částečným protikladem Housing Ready. HF představil na počátku 90. let ve Spojených státech Sam Tsemberis. Cílem bylo pomoci psychicky nemocným lidem žijícím na ulici v New Yorku, aby našli ubytování, jakožto klíčový prvek pro jejich následnou resocializaci. Základní předpoklad je, že prvně musí potřební získat

bydlení a až posléze se řeší jejich zdravotní stav, zaměstnanost, životní problémy a resocializace. (HOUSING FIRST EUROPE HUB) V současnosti se instrument nezaměřuje pouze na lidi žijící na ulici, či mentálně handicapované, ale používá se obecně proti předcházení bezdomovectví. Tsemberis (1999) provedl experiment, který potvrdil úspěšnost nového přístupu. „Klienti, kterým bylo okamžitě poskytnuto samostatné bydlení, mají větší šanci úspěšného završení procesu sociální reintegrace než kontrolní skupina klientů, kterým nebyla poskytnuta možnost dlouhodobého bydlení.“ (LUX, a další, 2010)

1.2.3. Modely sociálního bydlení ve vybraných zemích EU

V nadcházející části prozkoumám přístup tří zemí EU, které mají rozdílné uchopení politiky SB. Země jsem vybral na základě typu modelu a jeho velikosti, přičemž jsem preferoval země, ke kterým jsou dobře dostupné informace, avšak v našich končinách se o nich nepíše tak často. Švédsko, se vyznačuje univerzálním modelem s vysokým procentním zastoupením SB. Rakousko má taktéž široké zastoupené SB, avšak oproti Švédsku má (cílený) všeobecný model. Oproti tomu Maďarsko je reprezentantem (cíleně) residuálního přístupu s velmi malou velikostí svého rozsahu.

1.2.3.1. Švédsko

Skandinávské země jsou známy svým rozsáhlým sociálním systémem. Ačkoliv je Švédsko často dáváno levicovými mysliteli za vzor sociální integrace, s nadsázkou by se dalo říci, že v současnosti zde žádný systém SB neexistuje, alespoň podle Linda. (SCANLON, 2014) Toto tvrzení však pochází z rozdílného výkladu SB. Třetí nejrozlehlejší země EU se orientuje pouze na stimulaci poptávky, která je poskytována široké veřejnosti, a vyjma starších smluv s regulovanou výší nájemného se platí všude tržní nájemné včetně forem bydlení pro sociálně potřebné. Dotace na výstavbu nejsou poskytovány již od 70. let. Od 50. let po téměř tři dekády probíhala masivní výstavba nových obydlí, během které vzniklo více jak jeden milion nových jednotek. Většina původně postavených bytů, které byly postaveny s přispěním státu, zůstaly do dnešní doby v majetku správních organizací měst a obcí.

Ve Švédsku je okolo 4,5 milionu (bytových) jednotek a 37 % tvoří nájemní bydlení, z čehož vlastní správní organizace 45 %. Přestože se jedná o byty v majetku

státu, jsou pronajímány zpravidla za nájemné v tržní výši středně příjmovým skupinám s velmi omezeným přístupem pro sociálně znevýhodněné. Nad rámec toho se pohybuje průměrná čekací doba mezi pěti až deseti lety podle města. Nájemníci těchto bytů se mohou podle zákona sdružovat do spolků, které posléze zastupují jejich zájmy a které mají relativně silnou vyjednávací pozici v rozhodování o navyšování nájmu, správě budovy apod. Specifikem trhu je vysoké zastoupení družstevního vlastnictví a jeho rostoucí podíl. Ačkoliv to v českém kontextu může vypadat divně, tato forma vlastnictví vykazuje nejvyšší míru tržní liberalizace hned po (osobním) vlastnictví rodinného domu, což vychází z historického kontextu. Nájemní byty v osobním vlastnictví byly pronajímány v období silné ochrany nájemníků zpravidla na dobu neurčitou za regulované nájemné, přičemž ukončení smluvního vztahu je možné, vyjma specifických případů, pouze změnou vlastnické struktury, právě na družstevní. Stejně jako u nás dojde změnou družstevního vlastnictví na osobní k nárůstu ceny nemovitosti, i ve Švédsku existuje obdobný fenomén, ale v opačném směru. (SCANLON, 2014)

Pro skupinu nejvíce sociálně potřebných jsou vymezeny tři kategorie ubytování, jež zpravidla zajišťují okresní sociální úřady a do něž zapadá řádově 10 % populace. Rozlišuje se bydlení pro nízkopříjmové domácnosti, pro osoby trpící ztrátou sociálních kompetencí a pro osoby akutně ohrožené bezdomovectvím, kterým je poskytováno dočasné přístřeší. V rozporu s teoretickou definicí univerzalistického modelu trpí současný systém kvůli své univerzálnosti relativní neúspěšností rychle pomáhat nejvíce znevýhodněním. Vzhledem k obecnému vyloučení zmiňované skupiny z komerčního i městského nájemního fondu s bydlením dochází ke společenské segregaci a vzniku ghett. Celou situaci ztěžuje ne zcela úspěšná integrace přistěhovalců a rostoucí separační tendence většinové společnosti. Nejvíce je situace patrná na stockholmském předměstí Rinkeby a ve městě Malmö. Před švédským sociálním systémem stojí proto velká výzva a pouze čas ukáže, zda se s tím skandinávské království zvládne vypořádat. (tamtéž) (LIND, 2017) (BRAGA, a další, 2013)

1.2.3.2. Rakousko

Po rozpadu Rakousko-Uherska docházelo ke zdůrazňování problematiky sociální segregace. V důsledku toho zavedla spolková republika propracovaný systém podpory, což umožnilo vzniknout i jednomu z nejrozsáhlejších fondů sociálního bydlení. Rakousko má oproti ostatním zemím EU vysoký poměr nájemního bydlení, který

dosahuje 41 % celkové kapacity bytového fondu. Stát totiž vnímá bydlení jako jednu ze základních lidských potřeb, což se promítalo v masivní výstavbě obecních bytů, silné ochraně nájemníka, praktické nemožnosti vypovězení nájemních smluv ze strany majitele i ve výši státních příspěvků na bydlení. S příchodem 90. let zaznamenal však rakouský trh bydlení liberalizaci, při které došlo k odklonu od korporativismu, spolupráce státu, neziskových organizací a nízko-ziskových komerčních subjektů. V důsledku dochází k prolomení nevypověditelnosti smluv a rozvolnění regulace cen nájemného. V roce 2004 přišla druhá vlna reformy, která omezuje výstavbu státních bytů a zavádí možnost příplatků k nájemnému. (KADI, 2015)

V roce 2011 tvořilo SB 59 % nájemního trhu, což tvoří přibližně 900 000 bytových jednotek. SB je tvořeno zejména obecním bydlením, neziskovým bydlením a smlouvami s regulovaným nájemným. První z kategorií je vyhrazena pouze pro nízkopříjmové domácnosti a přednost dostávají rodiny s dětmi. Po zvýšení příjmu domácnosti nad určitou úroveň se musí rodina přestěhovat. Průměrná výše nájmu byla v roce 2011 13,7 €/m². Neziskové bydlení je podporováno státními pobídkami na výstavbu. Zaměřuje se na širokou veřejnost a vyznačuje se potřebou složit zálohu v průměrné výši 961 €/m², která je po odstěhování se vrácena nájemníkovi, ponížena o 1 % za každý odbydlý rok. Vzhledem k vysokému převisu poptávky nad nabídkou je čekací doba přibližně 2 roky. Průměrné nájemné činilo v roce 2011 13,4 €/m². Smlouvy s regulovaným nájmem sice patří podle názvu do segmentu SB, ale vyjma zanedbatelného množství smluv, do něj věcně nenáleží. Liberalizace umožnila nahrazení smluv na dobu neurčitou smlouvami s platností na 3 roky, zvýšení cen v závislosti na lokaci bytu a zavedla veliké množství příplatků vycházejících z komparační metody oceňování oproti zákonem vymezenému standardu bytu. Jelikož je určování výše příplatků téměř výhradně v rukách majitele nemovitosti, regulované nájmy se oproti tržním výrazně neliší. (SCANLON, 2014) (KADI, 2015)

Rakouský sektor SB se od 90. let velmi proměnil a částečně pozbyl svoji klíčovou vlastnost – poskytování dostupného bydlení široké veřejnosti. Oproti tomu získal dvě další (neoficiální) úlohy. Nově postavené budovy udávají trendy ve stavebnictví svojí kvalitou, energetickou úsporností a architektonickým řešením. Souběžně s tím se systém zaměřuje na integraci a sociální soudržnost a snaží se podporovat mezigenerační, mezinárodní a nediskriminační bydlení s důrazem na ekologii a dlouhodobou

udržitelnost. Nadcházející léta ukáží, zda se pozměněný systém dokáže vypořádat se stárnoucí společností a pozvolna se rozevírajícími sociálními nůžkami. I přesto, či právě proto, zůstává rakouský model jedním z nejlepších v evropských zemích. (tamtéž) (MEYFROIDT, 2017)

1.2.3.3. Maďarsko

Vývoj sociálního systému měl po konci 2. světové války obdobný vývoj jako u nás. Nedostatek bytů byl řešen masivní panelovou výstavbou, sociální problémy oficiálně neexistovaly a na počátku 90. let byl bytový fond ve stejně špatném stavu jako v ostatních postsocialistických zemích. Maďaři se však vydali jinou cestou než my a v období 1990-2007 rozprodali 84 % státního bytového fondu. Z původních 720.000 jednotek poklesla ubytovací kapacita na 140.000, kde rozdíl 25.000 je tvořen 35.000 přírůstkem ať již výstavbou nebo nákupem a 10.000 úbytkem demolicí. V roce 2011 zaujímal segment sociálního bydlení přibližně 3 % celkové kapacity, což je oproti výše popisovaným zemím výrazným kontrastem. Je nutno však podotknout, že v Maďarsku se do sociálního bydlení nezapočítávají lidé, kteří pobírají příspěvky na bydlení. S těmito lidmi tvořila cílová skupina v roce 2005 8 % domácností. (SCANLON, 2014)

Odborné odhady udávají, že dnes by bylo třeba mít k dispozici přinejmenším dvojnásobnou kapacitu, aby byly uspokojeny všechny potřebné domácnosti. Vysoký převis poptávky nad nabídkou a špatná lokace SB naznačují, že primárním cílem systému je pouze poskytnout záchranou síť jako poslední možnost před ocitnutím se na ulici. Maďarský systém dále trpí paradoxem decentralizace. Opatření sociální politiky jsou realizována na nejnižší samosprávné úrovni, kdy obzvlášť obce a malá města mají tendenci problém neřešit a ideálně přesunout jinam. V případě, že vznikne vysoká koncentrace problémových nájemníků, kteří neplatí nájem nebo poškozují byty, radnice zpravidla nemovitost prodá soukromému investorovi za sníženou cenu, jelikož se se sama bojí lidi vystěhovat v obavě o ztrátu politického kreditu. Investor nájemníky stejně vystěhuje, ale již bez zájmu veřejnosti. Bludný kruh uzavírá neochota výrazně zlepšovat kvalitu SB, jelikož hrozí riziko příchodu nových sociálně slabých, kteří by špatnou situaci jenom zhoršili.

Ačkoliv trápí sociální systém mnoho neduhů a úspěšná resocializace sociálně vyloučených, kteří jsou často tvořeni romským etnikem, je již mnoho let poměrně

neúspěšná, rozhodně se nedá tvrdit, že by se v Maďarsku odehrávaly zásadní sociální nepokoje. Rozsáhlá privatizace a intenzivní programy na podporu vlastnického bydlení (zahrnující četné daňové úlevy, preferenční úrokové sazby a další) naznačují směřování vládní politiky – mít nemovitost je základ. Ve vlastním žije přes 90 % domácností, což je druhá nejvyšší hodnota v zemích EU hned po Rumunsku. V nedávné historii se však ukázalo, že ani toto řešení není samospasné. S příchodem krize prudce vzrostlo riziko ztráty vlastního bytu pořízeného na úvěr. Mnoho hypoték bylo denominovaných v eurech nebo ve francích kvůli nižším úrokovým sazbám, ale propad cen nemovitostí a devalvace forintu, z důvodu alibistické vládní politiky, vyústili u některých ke ztrátě schopnosti splácet. Vláda zavedla dočasná opatření zakazující vystěhování těchto nájemníků, fond na vykoupení selhávajících úvěrů a uvalila restriktce na banky, vztažené k likvidaci pohledávek po splatnosti a povinnosti konvertovat úvěry na forinty, při splnění předpokladů, za dřívějšího méně devalvovaného kurzu.

Koncepce podpory bydlení si prošla za posledních 30 let mnoha změnami. Po značných komplikacích v první části transformace a poté s příchodem krize se systém zvládnul stabilizovat a stal se rezistentnějším vůči vnějším šokům. I přes časté změny sociální politiky a populistická řešení se žádná sociální katastrofa nekoná. Otázkou zůstává, zda politická reprezentace dospěla k sebereflexi a do budoucna se bude snažit problémům předcházet, či zda lidé budou muset opět „bouchnout do stolu a vyjít do ulic“, aby se situace začala konečně řešit. (SZAKACS, 2017) (HEGEDÜS, 2017) (SCANLON, 2014)

1.3. Nové trendy řešení sociálního bydlení

Současné přístupy k sociální problematice jednotlivých zemí vychází z historického účelu sociálních modelů a způsobu realizace. Obecně se dá říci, že změny sociálních systémů jsou pozvolné a schopnost reagovat na nové výzvy je pomalá. I přesto se však testují zajímavé pilotní projekty, které mají ověřit, zda navrhovaná řešení mají šanci obstát. Ačkoliv se jednotlivá opatření liší ve vymezení cílové skupiny a jejich velikosti, finanční nákladnosti i rozsahu účasti státu, všechny spojuje společná vlastnost: kombinují několik sociálních služeb najednou. Trendy v sociální politice ukazují, že úspěšná společenská resocializace nespočívá pouze v poskytování peněz, bydlení a poradenských služeb bez hlubší provázanosti, ale že je důležité s lidmi pracovat

systematicky prostřednictvím uceleného soboru nástrojů s hlavním cílem vrátit lidi do společenského života.

Moderní pojetí sociální politiky bydlení se nezaměřuje pouze na předcházení bezdomovectví, ale slouží k resocializaci potřebných, obnovení pracovních návyků, navození konformity a odstraňování různých forem diskriminace, dále pak k revitalizaci vyloučených oblastí, či chátrajících budov, udávání trendů v urbanistickém rozvoji, propagaci moderních technologií v oblasti energetické úspory, IOT a další. Vybrané instrumenty si ukážeme na následujících dvou případech.

1.3.1. Úspěšné pilotní projekty ze zahraničí

Pasáž je převzata a zkrácena z publikace: BRAGA, Michela a PALVARINI, Pietro. 2013. *Social Housing in the EU*. Brusel : Evropská unie, 2013. PE 492.469. Dostupné na <https://www.mmr.cz/getmedia/c73c2300-eb55-4274-9a38-da1d1e89cd45/Socialni-bydleni-v-EU.pdf>. Text není započítán v celkovém rozsahu práce. Cílem je poukázat na kvalitní realizaci SB, které jsou u nás téměř neznámé. Pro zajímavost uvádím, že v publikaci jsou zmíněny další tři projekty ze Spojeného Království, Francie a Maďarska.

1.3.2. Mezigenerační bydlení pro zodpovědné seniory a ohrožené mladé ženy – Nizozemí

Parametry: Beekmos, Houten, Nizozemí, 17 bytů, výstavba dokončena 2012, primární zapojení neziskového sektoru

Cílová skupina: Ohrožené matky a dospívající dívky (13 bytů) u kterých se vyskytují rizikové faktury a potřebují dočasné bydlení, a senioři (4 byty), kteří potřebují trvalé bydlení, vystupující jako životní rádci

Realizace: Neziskové organizace Stichting Timon, zaměřující se na mladé lidi, a Habion, zaměřující se na seniory, vytvořily formu asistovaného bydlení s vedlejší přítomností sociální práce. Cílem bylo pomoci mladým ženám, které si ve svém životě vytrpěly své, aby si byly schopny osvojit různorodé společenské návyky, nalézt si práci a posléze, aby si zvládly udržet vlastní bydlení a vrátit se do běžného života. K těmto ženám byli vybráni senioři, kteří potřebovali dlouhodobé bydlení a měli dostatečné osobní kvality, aby byli schopni ženám pomáhat a případně jim být vzory. Na celý projekt v průběhu dohlíželi

sociální pracovníci, kteří měli roli moderátorů a zároveň pomáhali ženám s řešením jejich osobních problémů.

Hlavní myšlenka v pozadí byla, že zájmy a potřeby cílových skupin jsou do značné míry kompatibilní a dokáží se skvěle doplňovat. Zatímco matky potřebovaly pohlídat děti, případně pomoci se správou domácnosti, na oplátku mohly nabídnout pomoc při práci s počítačem, donesením nákupu, nebo vyřízením drobných administrativních úkonů. Senioři dostali možnost uplatnění svých nabytých zkušeností, pocit sounáležitosti a novou náplň do života.

Projekt využíval osvědčených přístupů k začleňování seniorů v kombinaci s netradičním přístupem pro resocializaci mladých lidí. Nad rámec toho splňovalo bydlení moderní standardy, kdy se dbalo na výstavbu společenských místností a prostoru pro volnočasovou rekreaci včetně terasy.

1.3.3. Redevelopment brownfieldu prováděn svépomocí umožňující dostupné vlastnické bydlení – Itálie

Parametry: Boloňa, Itálie, 43 bytů v 10 nemovitostech, plánované zahájení 2013, plánované dokončení 2015, primární zapojení obce, financováno skrze neziskové organizace za finanční účasti nových nájemníků

Cílová skupina: 43 domácností s nízkým příjmem bez vlastnického bydlení

Realizace: V majetku obce bylo několik nevyužívaných budov ve špatném technickém stavu. Radnice se rozhodla neutěšenou situaci řešit a přišla s návrhem kompletní revitalizace a následného prodeje. Právo stavby (v angličtině „leasehold“) na 99 let bylo nabízeno za velmi nízkou cenu 1 750 €/m², při splnění klíčové podmínky: za každého člena domácnosti, která se bude o koupi ucházet, musí být odpracováno 900 hodin na stavbě. Toto opatření mělo hned několik důvodů. Umožnilo výrazně snížit výslednou cenu, poněvadž vyjma specializovaných prací, byly všechny montáže prováděny budoucími majiteli. Majitelé zároveň získali nové pracovní dovednosti, které mohli uplatnit v budoucnosti pro získání zaměstnání. V neposlední řadě získaly domácnosti nové sociální vazby, které díky společné práci měly prohloubit komunitu a zároveň předcházet budoucím problémům ve společenském soužití.

Esenciálními prvky pro společenskou resocializaci a úspěšné dokončení projektu bylo, že domácnosti si nemohly pouze pořídit bydlení, ale musely si ho odpracovat. K tomu, žádná z nich nevěděla dopředu, ve které z jednotek bude bydlet, protože až po úspěšném dokončení výstavby byly byty přiřazovány losem. Cílem opatření bylo, aby nikdo z pracujících záměrně nezvyšoval nebo nesnižoval kvalitu prací v závislosti na předpokládaném umístění jednotky jemu nabídnuté ke koupi. Tímto projektem zároveň obec revitalizovala část oblasti v širším centru a získala peníze na další opravy neutěšeného obecního majetku.

1.4. Současná situace v ČR a historický kontext

V průběhu 20. let minulého století došlo k implementaci základních nástrojů sociální politiky. Ucelená sociální politika včetně podpory sociálního bydlení v kontextu, jak ji známe dnes, neexistovala. Za zmínku pouze stojí různé obdoby zaměstnaneckého bydlení, které vznikaly při velkých průmyslových závodech, ať již částečně, či výhradně z prostředků firem. (PRŮCHA, 2004)

Po roce 1948 dochází k úplnému ovládnutí všech sfér politického i ekonomického života Komunistickou stranou. Vzhledem k poválečnému vývoji v Evropě i v Československé republice se projevuje akutní nedostatek bydlení. Strana zároveň kontrolovala kompletní systém redistribuce veřejných zdrojů, tudíž první byty a posléze ty nejlepší byly přidělovány výhradně řádně uvědomělým aparátčikům, či členům dělnické třídy. Bytovou krizi v Československu se v nadcházejících dekádách dařilo postupně řešit, a to zejména s příchodem a následným masivním nasazením nové technologie panelové výstavby. Ve stejné době docházelo k zestátňování soukromého majetku, které se nevyhnulo ani nájemním a vilovým domům. Některým majitelům byla ponechána část nemovitostí, zpravidla byty, ve kterých buď sami bydleli, anebo je měli vyhrazené pro nejbližší příbuzné. Ve výjimečných případech byly ponechány původním majitelům i nájemní byty, které však byly obsazovány nájemníky proti vůli majitelů za nízké až velmi nízké nájemné, které často nepokrylo ani základní náklady na opravu a údržbu nemovitostí. Přístup komunistů k bytové problematice a nedostatku nájemních bytů je, z dnešního úhlu pohledu, značně kontroverzní, ale lze ho vnímat jako specifickou formu sociálního bydlení. Přesto se o SB nejedná, protože v socialismu žádné

společenské problémy oficiálně nebyly, a tudíž ani nemohla existovat sociální politika, která by je odstraňovala. (KREBS, 2010)

Po pádu režimu dochází k transformaci ekonomiky na tržní systém, vlivem čehož se vláda na počátku 90. let rozhodla ukončit státem organizovanou výstavbu. „Ukončení státní podpory výstavby v kombinaci s liberalizací pracovního trhu a se zrušením regulace cen... vedlo k prudkému nárůstu nákladovosti stavebních prací... vlivem čehož se snížila obecná dostupnost bydlení.“ (SÝKORA, 2003 str. 57) V druhé polovině dekády se stát rozhodl obnovit podpory bydlení, kdy vedle příspěvků na bydlení, finanční podpory bydlení zavádí i dotace na výstavbu obecních bytů. Ve stejné době začala privatizace obecního bytového fondu zpravidla do rukou současných nájemníků. V roce 2000 ústavní soud zrušil vyhlášku č. 176/1993 Sb. vztahující se k regulaci nájmu, avšak vlivem legislativních problémů dochází k reálné implementaci až od roku 2006. (LUX, 2009) Původní obavy o výrazném snížení dostupnosti bydlení pro některé vrstvy obyvatelstva se nenaplnily.

V rovině sociální politiky zaměřené na bydlení, se zavádí v roce 1990 sociální dávka –státní vyrovnávací příspěvek sloužící ke krytí zvýšených nákladů na živobytí. Posléze v roce 1993 přichází již cílená dávka – příspěvek na nájemné, která sloužila lidem bydlícím v nájemních a za určitých předpokladů i v družstevních bytech. Na počátku roku 1996 nabývá účinnosti Zákon o státní sociální podpoře,¹⁰ který zavádí příspěvek na bydlení. (dále PnB) (SUNEGA, 2001) Zajímavostí je skutečnost, že při zavedení PnB se způsob jeho výměry a zaměření na cílovou skupinu podobala dnešnímu doplatku na bydlení, v obou případech vstupuje do výpočtu částka životního minima a je primárně zaměřen na lidi ohrožené sociálním vyloučením. Dále prvotní nastavení PnB nezohledňovalo rozdíly v ceně nájmu podle velikosti měst a regionů. Oproti tomu dnešní PnB je více plošný a jeho zaměření cílí spíše na zajištění a udržení kvalitnějších forem bydlení. Dnešní nastavení normativních nákladů na bydlení upřednostňuje v přepočtu na osobu jednočlennou domácnost a zároveň každoročně roste procentuální zastoupení jednočlenných domácností mezi celkovým počtem domácností, kterým je dávka poskytována. V Praze se jejich poměr pohybuje kolem 50 %.

¹⁰ Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře

V následujícím roce byly zavedeny dočasné dávky z důvodu navýšení cen nájmu: sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení nájemného a sociální příplatek k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie, jejichž poskytování bylo ukončeno s nástupem milénia. Posledním výraznějším milníkem bylo přijetí Zákona o pomoci v hmotné nouzi,¹¹ který zavádí doplatek na bydlení, příspěvek na živobytí a mimořádnou okamžitou pomoc. (SUNEGA, Petr, 2005) V současnosti je nejčastěji mediálně probíranou dávkou DnB, jelikož po přijetí Vyhlášky o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi,¹² roste pravidelně počet i výše vyplacených dávek tohoto typu z důvodu častého zneužívání obchodníky s chudobou.¹³ Zatímco pro získání příspěvku na bydlení je nutné, aby příjemce byl buď vlastníkem nebo nájemcem bytu (zadefinováno jako místnost nebo soubor obytných místností, které splňují požadavky na dlouhodobé bydlení a byly k tomu zkolaudovány a aby měl v bytě trvalý pobyt), u doplatku na bydlení postačuje, aby měl příjemce právní titul k užívání nemovitosti, jejíž definice je výrazně širší než v předchozím případě, jelikož zahrnuje za určitých předpokladů i obydlí určená k rekreaci nebo ubytovny.

V posledních třech letech se silně skloňuje roztržitost sociální politiky a její nekoncepčnost. Předchozí vláda Bohuslava Sobotky si jako jeden ze svých programových cílů vymezila prosazení zákona o sociálním bydlení, (ČERNÝ, 2017) který by měl jednak sloučit všechny dávky do jedné a zároveň by měl sjednotit roztržitost přístupů jednotlivých obcí a měst k dané problematice. Mimo jiné zákon dále obsahuje možnost, aby se obce, které chtějí, mohly zapojit do systému sociálního bydlení, v rámci kterého se sice stávají odpovědným subjektem za poskytování sociálního bydlení, ale na druhou stranu mohou žádat stát o účelové dotace na rekonstrukci a výstavbu nového sociálního bytového fondu. Zákon je prezentován jako ucelený soubor opatření, který má za cíl snížit

¹¹ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

¹² Vyhláška č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi

¹³ Obchod s chudobou je výraz pro poskytování ubytování substandardní kvality v ubytovnách nebo zařízeních obdobného typu, které nesplňují parametry bytu, avšak za nájem (ubytovací poplatek), který výrazně převyšuje reálnou hodnotu služby.

počet osob ohrožených bezdomovectvím, zvýšit účinnost sociálního začleňování a zamezit obchodu s chudobou.

1.5. Prostředí vzniku zákona¹⁴

Před rozebráním jednotlivých aspektů legislativního návrhu považuji za zajímavé prozkoumat v jakém politickém prostředí návrh vznikl a zda skutečně přináší revoluční změnu, oproti předchozímu stavu. Zároveň ověřím hypotézu, zda politici při tvorbě zákona naplňovali své veřejně deklarované postoje v závislosti na jejich ideovém umístění.

Odborná veřejnost a zejména politická scéna je na první pohled rozdělena do širokého ideologického spektra. Jeden z konců zaujímá názorový proud propagující co možná nejširší orientaci univerzálního modelu¹⁵ a podporující myšlenku, že stát zaujímá roli poskytovatele blahobytu (anglický výraz „welfare state“). Protipólem je velmi cílený reziduální model, který vymezuje velmi úzkou cílovou skupinu, či jeho extrémní řešení, a to nemít žádný model.

V závislosti na ideovém umístění řečníka zaznívá často ve veřejné diskuzi obdoba na následující dva výroky. “Bydlení je základní lidská potřeba, na kterou by lidé měli mít nárok a stát by měl být garantovat její uspokojení.“ “Stát má pomáhat pouze nejvíce ohroženým skupinám, poněvadž široce vymezený systém sociální (bytové) podpory umožňuje zneužívání a není dostatečně motivační.“

Může se zdát, že je politická scéna silně polarizovaná, avšak podle mého názoru se jedná pouze o formu narativu, kteří jednotliví řečníci, případně uskupení zaujímají. Domnívám se, že je tak činěno z důvodu potřeby vymezit se, a tím oslovit určitou skupinu lidí (voličů). Není proto překvapivé, že dané téma je obzvlášť silně akcentováno před

¹⁴ Následující část vychází z autorova vnímání společenské diskuze. Představené názorové protipóly jsou stylizované tak, aby vytvářeli kontrast. Cílem autora je poukázat na rozpor mezi veřejně prezentovanými postoji a samotným (politickým) provedením.

¹⁵ Modely sociální politiky bydlení a jejich definice jsou vymezeny v části Současná situace v EU.

volbami. Na následujících příkladech se pokusím ukázat, že názorová neshoda panuje zejména na úrovni rétorických výroků, která však není reflektovaná v praxi.

Níže rozebereme výroky tří ústavních činitelů.

“Ohrazujeme se proti snaze ministerstva práce takto narychlo prosadit zákon o sociálním bydlení, který vrací zemi do podmínek reálného socialismu... Já nechci v naší zemi návrat do státního OPBH, to jsme snad již přeskočili. Socialismus jsme tu už měli a všichni vědí, jak přidělování bytů fungovalo a jak to s bytovým fondem dopadlo.” Karla Šlechtová, ANO (art, 2017)

„Tento zákon má zabránit obchodu s chudobou, jehož obětí jsou ti nejchudší. A těm ostatním, kteří jen nemají na komerční nájem, má pomoci zajistit dostupné veřejné bydlení.“ Michaela Marksová-Tominová, ČSSD (MARKSOVÁ-TOMINOVÁ, 2017)

„Sociální systém je již dnes přebujelý a vychoval řadu občanů závislých na sociálních dávkách... Neexistuje něco jako nárok na bydlení. Na bydlení není automatický nárok, člověk si na něj musí vydělat a postarat se o něj.“ Jan Skopec, ODS (ZÁMEČNÍK, 2017)

V prvním výroku se řečnice vymezuje proti navrhovanému Zákonu o sociálním bydlení. Je nutné podotknout, že přestože zákon pochází z dílny ČSSD, ANO se na jeho tvorbě výrazně podílelo a samotná příprava a posléze reflektování připomínek je společným dílem. Tudíž úhybný manévr ve formě odkazování se k socialismu je pouhým zvoláním, které má za cíl pravděpodobně vyvolat pobouření mezi občany. Naplnění myšlenky o socialismu by znamenalo implementaci extrémní formy univerzálního modelu, ve kterém by byl stát výhradním poskytovatelem bydlení a opuštění současného (cíleně) všeobecného modelu. Obdobný názorový proud jsem však v žádných relevantních zdrojích nezaznamenal. Domnívám se proto, že výrok je formulován pouze za účelem vyplnění mediálního prostoru a snahou o zaujetí voličů.

Druhý projev do značně koresponduje s manifestem ČSSD, který prezentuje bydlení jako nárok. “Přiměřené bydlení je základním lidským právem... ČSSD jasně prohlašuje, že i v bydlení chceme sebevědomého občana, nikoli občana na okraji

společnosti, bydlicího nouzově, stísněně na malé ploše... Naším dlouhodobým cílem v oblasti bydlení je dosáhnout toho, aby bydlení bylo dostupné pro každého občana. To ovšem neznamená, že všichni mohou bydlet stejně. Také to však neznamená, že člověk, a tím více jeho rodina, **budou znejistěny** ve svém právu na bydlení. Takovou budoucnost ČSSD odmítá.” (MARTÍNEK, 2009) Ačkoliv toto ideové pojetí bydlení leží při prvním ze zmiňovaných okrajů spektra, samotné provedení Zákona o sociálním bydlení zmiňovaný narativ nereflektuje. Pro naplnění politiky by muselo dojít ke změně modelu sociálního bydlení z (cíleně) všeobecného na univerzální a ke splynutí trhu nájemního bydlení s trhem SB, což se však ani s přijetím návrhu nestane. Proto zastávám názor, že narativ je opět formulovaný zejména pro oslovení části elektorátu, ale řečník (potažmo celá Sociální demokracie) nemá v plánu jeho naplnění. To potvrzuje i skutečnost, že vláda Bohuslava Sobotky si vymezila přijetí tohoto zákona jako svou vládní „prioritu“, avšak MPSV předložilo návrh k projednání velmi pozdě, pár měsíců před volbami, čímž umožnilo neschválení zákona vlivem obstrukcí.

Poslední narativ je zajímavý svým vymezením proti (ne)určité skupině – občanům závislým na sociálních dávkách. Připadá mi, že řečník „nálepkuje“ nespecifickou skupinu a snaží se o vyvolání společenské poptávky po řešení. I zde se domnívám, že jde pouze o předvolební rétoriku, protože implementace narativu do praxe by znamenala přechod z (cíleně) všeobecného na (cíleně) reziduální model SB. „Snaha“ o razantní změnu sociálního systému je u ODS řečnickým evergreenem již od počátku transformace. Pravicová vláda Václava Klause navrhovala „okleštění“ sociálního systému a otevřela diskuzi o adaptaci reziduálního modelu sociální politiky (včetně bytové). Ale přestože se následující pravicové vlády opakovaně ve svých (předvolebních) projevech k tomuto tématu vracely, žádná z nich nebyla dostatečně odvážná na to, aby ho realizovala. (VEČERNÍK, a další, 1999)

Představené postoje jsem vybral záměrně, aby kontrastovaly s dlouhodobě proklamovanými vizemi jednotlivých politických uskupení. Jak již bylo výše uvedeno, může se zdát, že je politická reprezentace silně polarizovaná a že existuje spor mezi pravicovým a levicovým spektrem, což by dokládaly i vášnivé diskuze v Poslanecké sněmovně. Nicméně, podle mého názoru, se jedná o záměrně tvořený mediální obraz s cílem vyvolání potřeby a přilákání voličů, protože historicky realizovaly oba protipóly

svoji politiku nedaleko od pomyslného středu spektra a žádný ze subjektů se nikdy neodhodlal prosadit změnu sociálního modelu.

Představený zákon je odpovědí Ministerstva práce a sociálních věcí na vládní koncepci sociálního bydlení. (MPSV, 2015 [2016]) V zásadě se celá koncepce a s ní navrhovaný zákon zabývá: definicí forem SB (Tabulka 1), vymezením cílové skupiny (Tabulka 1), určením primárního poskytovatele bytové potřeby, rozdělením rozhodovací pravomoci mezi státní subjekty a okrajově dopadem na státní výdaje. V zákoně jsou taxativně vymezené 3 druhy bydlení – **krizové bydlení** je forma sociální služby poskytovaná na úrovni ORP (Obec s rozšířenou působností) určená pro osoby, které potřebují doprovodné a povinné sociální práce, rychlé ubytování a stravu, případně nemají dostatečné kompetence pro bydlení bez podpory. **Sociální byt** se liší se od dostupného bytu svojí výměrou, vybavením a přítomností povinné sociální práce. **Dostupný byt** je standardní zkolaudovaný prostor pro trvalé bydlení a tvoří základ realizace koncepce Housing First. Sociální práce nejsou povinné a nejsou běžně poskytovány.

Nově zmiňovaný pilířem reformy je Housing First. (Dále HF) Oproti současnému přístupu Housing Ready se HF liší tím, že poskytování bydlení je primárně nezásluhové, pouze na základě potřeby, a až posléze se řeší ostatní socio-ekonomické problémy v rámci navazující sociální politiky. Částečným protikladem, který dnes aplikují některé obce a města, je systém dostupného bydlení (v angličtině Housing Ready), v němž se nájemníci naopak posouvají z krátkodobého přístřeší či ubytování, při splnění podmínek, do dlouhodobého. Druhou zásadní změnou je skutečnost, že samosprávné celky nebo Státní fond rozvoje bydlení mají povinnost zajistit oprávněným osobám ubytování, a to především skrze obecní nebo státní byty. Předpokládá se totiž, že v prvních letech od nabytí účinnosti zákona bude výrazný převis oprávněných osob nad ubytovací kapacitou. Z toho důvodu mohou obce a SFRB uzavírat smlouvy o zajištění ubytovací kapacity na sociální byty i se soukromými subjekty. V tomto případě se uzavírá smlouva o poskytnutí bytu do sociálního bytového fondu, kdy se postavení státních subjektů do určité míry podobá postavení nájemníků.

Navrhované změny určitě nepřinesou zhoršení v oblasti sociálního začleňování, ba dokonce se předpokládá mírné zlepšení. Otázkou zůstává, zda mírný pozitivní dopad

nebude výrazně znehodnocen vysokou finanční náročností projektu a velkou administrativní zátěží. Skutečnost, že stát má skrze své instituce povinnost zajistit potřebným osobám bydlení totiž obnáší problém, kde stát tyto byty vezme. Od 90. let probíhala rozsáhlá privatizace. Podle údajů ČSÚ poklesl počet nájemních bytů ve vlastnictví měst a obcí oproti celkovému počtu bytů mezi lety 1991 až 2011 z 33.5 % na 8.4 %. (ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2011) Dále z údajů z roku 2011 vyplývá, že stát měl celkově ve svém vlastnictví pouze 372.214 bytů, přičemž dnes je vlivem stále probíhajících privatizací, byť již v menší míře, toto číslo menší. Další skutečností je, že většina státních bytů, které jsou vhodné k trvalému užívání, je dnes obsazena nájemníky ať již za tržní nájemné, nebo za snížené a bytový fond v majetku obcí a měst není schopen pojmout větší množství potřebných. Vzhledem k tomu bude nezbytné, aby stát ať již skrze SFRB nebo obce a města si tyto byty pronajmul na běžném trhu a zároveň započal s novou výstavbou.

Problematiku tohoto řešení shledávám v centralizaci a možném prostoru pro korupci, jelikož není dostatečně vymezen metodický postup, za jakých podmínek a od koho si stát potřebou ubytovací kapacitu obstará a komu bude následně poskytnuta. Zároveň navrhované řešení zasahuje do principů fungování volného trhu, kdy vlivem silné stimulace poptávky ze strany státu může docházet k silnému růstu nebo poklesu cen nájemního bydlení v závislosti na místních poměrech a metodě obstarávání bytů. Může se stát, že si soukromý subjekt pořídil byt za účelem dalšího pronajímání v oblasti, kde je zvýšený počet lidí, kteří budou spadat do cílové skupiny opatření, avšak vzhledem ke státnímu zásahu nebude již daný subjekt schopen svůj byt pronajmout za odpovídající tržní cenu vlivem změny poptávky. Další úskalí spatřuji v přístupu poskytování účelových dotací obcím a městům za účelem masivní výstavby nového sociálního bydlení. Daný přístup je v rozporu s doposud uplatňovanou politikou privatizace, kdy se jednotlivé samosprávné celky dlouhodobě zbavují svého bytového fondu.

S přihlédnutím k historickému vývoji v České republice od pádu železné opony je třeba si klást otázku, zda navrhovaná vládní koncepce nepovede v dlouhodobém horizontu k výstavbě nových bytů z peněz daňových poplatníků, které následně obce po určité době opět začnou rozprodávat, jelikož navrhované koncepce řešení společenských problémů a jejich realizace se pravidelně mění s nástupy nových vlád. V úvahu je třeba vzít i administrativní náročnost celé implementace, kdy bude třeba zaměstnat úředníky na

obstarávání bytů, jejich správu a drobné opravy, zpracování a vyřizování žádostí a kontrolu, zda nájemníci splňují podmínky vytyčené sociálním plánem. Samotné obce a města si stěžují, že ačkoliv vládní koncepce počítá s kompenzačními příspěvky zvýšených nákladů na zajištěné bydlení, výdaje související se zvýšenou byrokracií nebudou pravděpodobně v náhradách obsaženy. (BERDYCHOVÁ, 2017) Nad rámec výše uvedeného se diskutují i otázky zkoumající samotný princip a zaměření sociální podpory bydlení. Výrazným ideovým protipólem je například vyjádření poslance Jana Skopečka za ODS: „Neexistuje něco jako nárok na bydlení. Na bydlení není automatický nárok, člověk si na něj musí vydělat a postarat se o něj. S opačnou logikou byl napsán zákon o sociálním bydlení.“ (ZÁMEČNÍK, 2017) Ačkoliv diskuze nad samotným smyslem podpory bydlení je v dnešní době aktuální, širší tématu leží nad rámcem a možnostmi této práce. Úvahy nad smyslem sociální podpory a snahy o zodpovězení otázky „Komu, proč a jak by měl stát pomáhat?“ by však jistě přispěly do veřejné diskuze. Při dospění ke konsensu napříč politickým spektrem by totiž mohla vzniknout koncepce, která by měla šanci překonat i dvě volební období a nehrozilo by u ní, že ji nadcházející vláda zruší.

2. Analytická část

Vědecké otázky navazují na kapitolu Prostředí vzniku zákona a snaží se ověřit předpoklady, které úzce souvisely s legislativním návrhem. Často zmiňovaným názorem bylo, že do budoucna se očekává růst nákladovosti sociální politiky, mimo jiné i z důvodu nárůstu obchodu s chudobou, což je poskytování obydlí substandardní kvality, kdy výše nájmu (ubytovacího poplatku) je vysoce nad reálnou hodnotou poskytované služby a jediný příspěvek státu, který lze na daný druh ubytování čerpat, je doplatek na bydlení (DnB)¹⁶. (Otázky 1 a 4)

Vzhledem k tomu, že resocializace potřebných a jejich vyřazení z cílové skupiny, z důvodu zlepšení jejich příjmů a kvality života, se dlouhodobě nedaří, je třeba změnit přístup státu a navrhnout intenzivnější politiku, která by jednak dokázala efektivněji předcházet bezdomovectví a zároveň by byla úspěšnější v začleňování. Návrh reaguje na požadavek implementací koncepce Housing First, která klade důraz na rychlé zajištění bydlení, což má samo o sobě zlepšovat kvalitu života a pomáhat zlepšit socio-ekonomické ukazatele sociálně vyloučených, například nezaměstnanost. (Otázka 2)

Výraznou změnou oproti doposud prováděné politice je, že stát se stává poskytovatelem ubytování. Většina bytového fondu, dříve vlastněná městy a obcemi, byla zprivatizována a z toho plyne potřeba výstavby nových sociálních bytů, což má zmírnit obecný trend snižující se dostupnosti bydlení. (Otázka 4)

Zastánci reformy dále argumentují, že přestože dojde v nadcházejících deseti až patnácti letech k negativnímu ovlivnění státního rozpočtu vlivem nárůstu výdajů na sociální politiku, schodek bude později vykompenzován ekonomickou účinností úpravy a z toho pramenících úspor. V dlouhodobém horizontu se předpokládá snížení objemu vyplacených dávek podpory bydlení i lepší společenská integrace a úspěšné předcházení patologickým jevům ve společnosti. (MPSV, 2015 [2016]) (MPSV, 2017) Z výše

¹⁶ Doplatek na bydlení je poskytován na všechny druhy ubytování a může být vyplácen i souběžně s příspěvkem na bydlení. Oproti tomu příspěvek na bydlení lze poskytnout pouze, pokud je nemovitost vhodná k dlouhodobému obývání. Obecný popis dávek je rozebrán v kapitole Současná situace v ČR a historický kontext.

popsaného vyplývá, že podle tvůrců zákona splňuje návrh požadavky na efektivitu, tedy účinnost, hospodárnost a dlouhodobost.

Přehled výzkumných otázek:

1. Roste v čase nákladovost státní podpory sociálního bydlení?
2. Má poskytování dávek na podporu bydlení pozitivní účinek na zlepšování nezaměstnanosti?
3. Směřovaly dotace na pořízení sociálních bytů do okresů, kde se snižuje dostupnost bydlení z důvodu vysoké pořizovací ceny vlastního bydlení?
4. Mají nízké ceny nemovitostí vliv na nárůst obchodu s chudobou?

2.1.Data

Datová sestava, kterou při modelacích používám, je členěná podle bývalého vymezení okresů, což umožňuje detailnější porovnání oproti komparaci na úrovni krajů a zároveň ze své podstaty předchází vzniku neprůkaznosti z důvodu vysoké úrovně agregace. V úvahu připadalo i dělení podle obcí s rozšířenou pravomocí, ale zde již nastává problém, že většina dat není na této úrovni k dispozici. V neprospěch detailnější analýzy hovoří i enormní rozdíly mezi jednotlivými územními celky ať již z hlediska velikosti, počtu obyvatel nebo i v množství dat, které jsou zveřejňovány. Celková velikost sestavy je 197 proměnných, ze kterých bylo užito 12, a počet pozorování je 77.

Používané veličiny byly sesbírány ze zdrojů ČSÚ, MPSV, MMR, MF, ČNB a z mapy exekucí,¹⁷ či byly z těchto údajů vygenerovány. Komplikací při jejich sběru byla obecná nedostupnost, kdy skoro polovina veličiny musela být adresně vyžádána od konkrétních pracovníků ministerstev.

Veličiny lze kategorizovat do několika celků: geografické a demografické ukazatele, nezaměstnanost, vývoj dávek sociální podpory a hmotné nouze, informace o exekucích, počet sociálních bytů postavených s příspěvím MMR a SFRB, kupní ceny nemovitostí, krajské cenové indexy potravin a nemovitostí a vývoj HDP v krajích. Jejich výčet a korespondující zkratky užívané v rovnicích je v Příloze č. 8.

¹⁷ Mapaexekuci.cz jsou internetové stránky provozované neziskovou organizací, která čerpá z databáze Exekutorské komory ČR.

Pro nalezení odpovědi na první vědeckou otázku se podíváme na vývoj dávek v čase a rozebereme možné příčiny vývoje. Z grafu Příloha č. 3 vyplývá, že mezi lety 2011 až 2016 je celková hodnota vyplacených dávek sociální podpory téměř konstantní. Oproti tomu příspěvku na bydlení, jeden ze 4 instrumentů dávek na bydlení, má dlouhodobě rostoucí tendenci, kdy z hodnoty 4,6 mld. vzrostl za sledované období téměř na dvojnásobek. Ačkoliv dlouhodobě klesá nezaměstnanost, růst PnB je tažen rostoucí výší nákladu na bydlení zejména v Praze a krajských městech. Vývoj dávek hmotné nouze je patrný z grafu Příloha č. 4, kdy nejvíce zaujme nárůst a posléze pokles doplatku na bydlení. To je způsobeno, novelizací prováděcí vyhlášky zákona o pomoci v hmotné nouzi viz. Současná situace v ČR a historický kontext, která výrazně zjednodušila poskytování DHM. Rok 2011 se občas označuje jako počátek obchodu s chudobou, kdy dochází k velkému rozvoji poskytování podřadných forem bydlení. Od roku 2015 se situace stabilizovala a následně dochází k poklesu. Změna je způsobena zvýšenou aktivitou obcí a měst, které mají možnost o vyplacení této dávky rozhodovat a které se rozhodly zabránit jejímu zneužívání. Z grafu Příloha č. 5 je zřejmé, že dávky na bydlení vykazují dlouhodobý růst, a proto se dá s původním tvrzením souhlasit. Dané zjištění navíc nepřímo dokládá, že se snižuje obecná dostupnost bydlení, která se netýká pouze nízkopříjmových obyvatel, ale i střední třídy například v Praze. Zajímavé je porovnání počtu postavených sociálních bytů na deset tisíc obyvatel v letech 1998-2016 a průměrné výše dávky na bydlení na obyvatele v okresech podle nejvyšší a nejnižší dávky na obyvatele Příloha č. 6 a podle nejvíce a nejméně postavených sociálních bytů na deset tisíc obyvatel Příloha č. 7.

2.2. *Ekonometrické modelování a korekce nežádoucích jevů*

Všechny modely jsou klasického lineárního typu a stojí na průřezové analýze napříč okresy. Sféra výzkumu leží na pomezí ekonomie a sociologie, a proto lze předpokládat zvýšený výskyt nežádoucích jevů, které mohou snižovat vypovídající hodnotu parametrů. K simulacím byl užit software Rstudio a výstup z modelů je ručně upraven o informace související s heteroskedasticitou. Všechny modely byly testovány na heteroskedasticitu prostřednictvím BP-testu. Přítomnost heteroskedasticity by znehodnotila směrodatné odchylky (standard errors) a zapříčinila neplatnost hodnoty-t (t-value) a hodnoty-F (F-statistic).

V případě, že byla heteroskedasticita identifikována, byly použity robustní směrodatné odchylky (White standard errors) a Wald test pro určení hodnoty-t a hodnoty-F. Alternativně šlo užít logaritmickou transformaci, která však mění význam rovnic. Navíc u modelů 1 a 2 nešla použít vůbec, protože heteroskedasticita klesala s rostoucí hodnotou vysvětlované proměnné (explained variable) a nikoliv naopak. Další možností bylo užití vážené metody WLS, avšak zde nastává komplikace, jelikož nejsou známy relativní váhy jednotlivých měření, které se však daly odhadnout. Jenomže mezi okresy je velká míra odlišnosti a proměnné vykazují relativně velké množství odlehlých hodnot (outliers), které se ale zdají relevantní například počet vystavených sociálních bytů na počet obyvatel v okrese, za přispění státu. Z důvodů popsaných výše jsem se rozhodl, danou metodu nevyužít, jelikož se domnívám, že metoda OLS bude za těchto předpokladů podávat lepší a konzistentnější výstupy.

Přítomnost multikolinearity byla ověřována prostřednictvím korelačních matic a hodnoty VIF (variance inflation factor). Korelace napříč proměnnými se dají rozdělit do dvou kategorií: mezi nezávislými a závislou proměnnou a mezi dvěma nezávislými proměnnými. První případ je žádoucí, jelikož potvrzuje, do určité míry validnost užití vysvětlující proměnné (explanatory variable). Oproti tomu druhá kategorie má za vliv, že přestože jsou Beta koeficienty a směrodatné odchylky nezkreslené (unbiased), nelze užít jejich standardní interpretaci, poněvadž se změnou vysvětlující proměnné a s tím korespondující změně závislé proměnné, dochází ke změně i druhé korelované vysvětlující proměnné a tomu odpovídá opětovná změna závislé proměnné. Preferovaná řešení jsou buď rozšířit počet pozorování nebo provést transformaci proměnných. První možnost není proveditelná, jelikož byly zahrnuty data ze všech 77 okresů, a tudíž další rozšiřování nepřipadá v úvahu. Z transformací šlo užít například standardizaci proměnných, která však mění interpretaci modelů. Protože se multikolinearita potvrdila pouze u prvního a druhého modelu u proměnných celkový počet vyplacených dávek na bydlení na obyvatele a procento osob s 1 a více exekucemi, kdy navíc druhá proměnná byla statisticky nevýznamná (insignificant, hodnota-p byla 0,36), rozhodl jsem se pro její vyřazení.

Poslední mnohem systematictější problém je endogenické zkreslení (endogeneity bias) a potažmo zdánlivá regrese (spurious correlation), kterou lze vnímat jako zkreslení vlivem opomenutých proměnných (omitted variable bias). Vzhledem k předpokladu, že

data byla sbírána systematicky a byla kontrolována veřejnými institucemi, zda nevykazují chyby, můžeme podkategorii chyby měření (measurement error) ignorovat. Složitější problém vzniká u opomenutých proměnných. Při úvahách o správných konstrukcích modelů, zejména při užívání nezaměstnanosti jako vysvětlované proměnné, jsem došel k závěru, že existuje mnoho veličin, které ji mohou ovlivňovat.

Typickým příkladem je obdoba Okunova zákona, která je vidět u prvních dvou rovnic.¹⁸ Do obou modelů vstupuje proměnná reálný růst HDP v kraji, která byla nahrazena zástupnou proměnnou. Proxy se skládá z celorepublikové inflace, krajské HDP, krajského indexu spotřebitelských cen potravin a krajského indexu cen nemovitostí. Meziroční změnu HDP v kraji lze rozložit do dvou složek: změna cenové hladiny (krajská inflace) a nárůstu ekonomické produktivity. Postup vytvoření zástupné proměnné je popsán následujícími rovnicemi¹⁹:

$$(a) \widehat{infl}_{k,t} = w_{k,t}w_{CPP}CPP_{k,t} + w_{k,t}w_{CPN}CPN_{k,t} + w_{k,t}(1 - w_{CPP} - w_{CPN})infl_{rep,t}$$

$$(b) infl_{k,t} = \widehat{infl}_{k,t} \frac{infl_{rep,t}}{\sum infl_{k,t}}$$

$$(c) ngrhdp_{k,t} = ghdp_{k,t} - infl_{k,t} ,$$

Motivace pro daný postup byla následující. Pokud by v rovnici (c) byla místo odhadované inflace v krajích užitá inflace v České republice, reálný nárůst ekonomické produktivity krajů by zůstal neodhalen (levá část rovnice), a tudíž by v modelu 1 chyběla důležitá informace vysvětlující změnu nezaměstnanosti. Pro zajímavost uvádím, že krajská výše inflace (levá část rovnice (b)) vychází z krajského indexu spotřebitelských

¹⁸ Motivace pro užití obdoby Okunova zákona a potřeba zavedení reálného růstu HDP v kraji je vysvětlena u jednotlivých modelů.

¹⁹ $\widehat{infl}_{k,t}$ – inflace, $infl_{k,t}$ – normalizovaná inflace¹⁹, $CPP_{k,t}$ – index cen potravin $CPN_{k,t}$ – index cen nemovitostí, $ghdp_{k,t}$ – meziroční růst HDP, $ngrhdp_{k,t}$ – normalizovaný meziroční růst reálného HDP, $w_{k,t}$ – podíl kraje na celorepublikovém HDP, w_{CPP} – podíl indexu spotřebitelských cen potravin na spotřebním koši, w_{CPN} – podíl indexu cen nemovitostí na spotřebním koši,

Indexy: k – kraj, rep – Česká republika, t – rok, CPP – index cen potravin, CPN – index cen nemovitostí

cen potravin, krajského indexu cen nemovitostí a celorepublikové inflace, kde váhy indexů odpovídají jejich zastoupení ve spotřebním koši, které jsou přibližně 22 % a 29 %

Největší problém představuje zkreslení vlivem simultaneity (simultaneity bias), které je přítomno téměř ve všech komplexních modelech. Jedno z možných řešení bylo užití regresní analýzy časových řad (time series regression) nebo strukturálních rovnic (structural equations), avšak vzhledem k nedostupnosti dat v časových řadách (počet pořízených sociálních bytů se státní podporou, všechny data o exekucích) nebo změně jejich výpočtu nebo výměry (nezaměstnanost, dávky hmotné nouze) nešlo daný postup aplikovat.

2.3. Modely

První rovnice²⁰ se snaží odpovědět na druhou výzkumnou otázku: „Má poskytování dávek na podporu bydlení pozitivní účinek na zlepšování nezaměstnanosti?“ Hypotéza vychází ze základní myšlenky Housing First: „Poskytnutím (poskytováním) obydlí potřebným dochází ke zlepšení socio-ekonomických ukazatelů, což vede ke zvýšení kvality života. Čím lépe jsou vykonávány následné sociální práce, tím k výraznějšímu zlepšení dochází.“ Je důležité podotknout, že zastánci Housing First argumentují, že už samotné zajištění ubytování pomáhá klientům usnadnit nalezení práce, zlepšit rodinné vztahy nebo překonat závislost. Oproti tomu propagátoři Housing Ready kladou důraz na přípravné sociální práce a pouze zajištění přístřeší. Až po splnění individuálního plánu klienta dochází k poskytnutí bydlení vyššího standardu. Oproti primární domněnce je postavena alternativní hypotéza reprezentována druhou rovnicí: „Výplata dávek na bydlení není determinantem nezaměstnanosti, ale naopak vysoká nezaměstnanost a další jevy přítomné u sociálně slabých regionů ovlivňují výši vyplacených dávek na bydlení.“

$$(1) \Delta unemp_{2016,i} = \beta_0 + \beta_1 ngrhdp_{2016,k} + \beta_2 hdbos_{2015,i} + \beta_3 vbos_{1998-2016,i}$$

²⁰ Výčet proměnných a korespondujících zkratk je v Příloze č. 9.

$$(2) \text{hdbs}_{2016,i} = \beta_0 + \beta_1 \text{ngrhdp}_{2016,k} + \beta_2 \text{unemp}_{2016,i} + \beta_3 \text{vbos}_{1998-2016,i}^{21}$$

Obecně lze k modelům dále uvést: U první rovnice je výše dávek na bydlení posunuta záměrně o časovou periodu dozadu, protože v souladu s tvrzením má vyplacená podpora v současnosti pozitivně ovlivnit nezaměstnanost blízké budoucnosti. U druhé rovnice je naopak ponecháno stejné časové období, jelikož aktuální nezaměstnanost udává aktuální výši příjmů, které slouží k výpočtu celkové souhrnné státní podpory potřebným za předmětný rok. Vygenerovaná proxy (proměnná $\text{ngrhdp}_{2016,k}$) popisuje skutečný reálný růst HDP v kraji pouze z 51 %. Přesto lze tvrdit, že efekt změny ekonomické aktivity je průkazný, což dokládá i správná predikce znaménka u β_1 koeficientu.

Pokud hlavní hypotéza (Model 1) platí, měl by β_2 koeficient u souhrnné hodnoty dávek na bydlení na obyvatele okresu negativně ovlivňovat (snižovat) nezaměstnanosti v procentních bodech oproti předchozímu období. Z výstupu plyne, že hypotézu se nepodařilo vyvrátit na 10 % intervalu spolehlivosti (confidence interval). Naopak, pokud je alternativní hypotéza validní (Model 2), měl by být β_2 koeficient u nezaměstnanosti kladný, tedy s rostoucí nezaměstnaností roste výše vyplacených dávek, což platí, a tudíž nelze alternativní hypotézu vzhledem k hodnotě t odmítnout na žádném užívaném intervalu spolehlivosti.

Neschopnost odmítnout jednu z hypotéz, se může zdánlivě jevit jako paradoxní, protože obě zmiňované rovnice jsou v zásadě svým protikladem. Při bližším zkoumání je však významný rozdíl v R-squared, kde míra variace závislé proměnné v první rovnici je vysvětlena pouze 8,4% oproti 67,3% v druhé rovnici, což přidává na validitě alternativní hypotéze. Neméně důležitá je i kvalitativní interpretace rovnic a snaha o určení směru kauzality. Je racionální se domnívat, že druhý model je více pravděpodobný, protože nezaměstnanost bude ovlivňovat výši příjmů, a tím i celkovou vyplacenou výši dávek,

²¹ $\Delta \text{unemp}_{2016,i}$ – meziroční změna nezaměstnanosti,
 $\text{ngrhdp}_{2016,k}$ – reálný nárůst HDP v kraji oproti předchozímu období,
 $\text{hdbs}_{2015,i}$ – souhrnná výše dávek na bydlení přepočteno na obyvatele,
 $\text{vbos}_{1998-2016,i}$ – počet postavených sociálních bytů v období 1998 – 2016,
 $\text{unemp}_{2016,i}$ – výše nezaměstnanosti

jelikož poskytování dávek je forma pomoci státu potřebným v případě nedostatečných příjmů, což je většinou způsobeno částečnou nebo úplnou nezaměstnaností členů domácnosti. Z výše popsaného plyne, že hypotéza prvního modelu se zdá být málo pravděpodobná a neschopnost ji odmítnout je pravděpodobně zapříčiněna již zmiňovanou nedostupností kvalitnějších dat.

Pro zajímavost jsem u Modelu 1 ponechal výstavbu sociálních bytů s podporou státu v letech 1998 až 2016, jelikož je možné se domnívat, že sociální byty by obecně měly mít pozitivní dopad na celkovou výši poskytnutých dávek. Za povšimnutí stojí, že daná proměnná je v prvním modelu výrazně statisticky neprůkazná. Ačkoliv jsem simuloval hlavní hypotézu (Model 1) i bez počtu vystavených bytů, výsledky byly velmi obdobné. Záměrně jsem ji z výstupu neodebral, protože takto vysoká neprůkaznost u veličiny, která by teoreticky měla se změnou nezaměstnanosti souviset, opět poukazuje na celkovou nízkou vypovídající hodnotu a možnou špatnou specifikaci prvního modelu.

Pro úplné ověření hlavní hypotézy by bylo třeba vytvořit kontrolovaný experiment, ve kterém by náhodně vybraným lidem z cílové populace byl přidělován byt a bez poskytnutí sociální práce by se zkoumalo, zda u nich došlo ke zlepšení. Otázkou však zůstává, zda by taková pomoc splňovala nároky na efektivitu, protože podle mého názoru by sice k určitému zlepšení mohlo dojít, avšak celková nákladovost a nízká účinnost by převážily všechna pozitiva. Závěrem je vhodné zmínit, že úspěšné implementace Housing First vždy obnášely intenzivní a často i inovativní sociální práce například popisované mezigenerační bydlení v Nizozemí.

Model 1

```
lm(dunempl6 ~ ngrhdp16 + hdbos15 + vbos98_16)
```

Coefficients:

	Estimate	W. Std. Er.	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-0.00822086	0.00173183	-4.7469	1.002e-05 ***
ngrhdp16	-0.02571447	0.02272512	-1.1315	0.26153
hdbos15	-0.00084791	0.00049435	-1.7152	0.09055 .
vbos98_16	-0.02804104	0.26210945	-0.1070	0.91510

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Multiple R-squared: 0.0838, Adjusted R-squared: 0.04615
 Wald statistic („F“): 1.1314 on 3 and 73 DF, p-value: 0.3421
 Heteroskedasticity: YES, White SE and Wald statistic

Model 2

```
lm(hdbos16 ~ ngrhdp16 + unemp16 + vbos98_16)
```

Coefficients:

	Estimate	W. Std. Er.	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-0.053199	0.392351	-0.1356	0.892518
ngrhdp16	-7.738658	4.633266	-1.6702	0.099155 .
unemp16	42.967421	6.038959	7.1150	6.37e-10 ***
vbos98_16	-141.398218	44.457665	-3.1805	0.002159 **

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.6391 on 73 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.6732, Adjusted R-squared: 0.6598

Wald statistic („F“): 27.142 on 3 and 73 DF, p-value: < 6.72e-12

Heteroskedasticity: YES, White SE and Wald statistic

Třetí vědeckou otázku ztotožňuje rovnice (3). Hypotéza zní: „Směřovaly dotace na pořízení sociálních bytů²² do okresů, kde se snižuje dostupnost bydlení z důvodu vysoké pořizovací ceny vlastního bydlení?“ Domněnka vychází z často skloňovaného problému, kdy klesá dostupnost finanční dostupnost vlastního bydlení. Ačkoliv se fenomén dotýká celé společnosti, z mého vnímání společenské debaty jsou nejčastěji zmiňovaní učitelé, nižší zdravotní personál, mladí lidé nebo pracovníci pošty. Myslím si, že je tak činěno ve snaze o zvýšení mediální pozornosti a vyvolání poptávky po řešení. Argumentace v pozadí stojí na předpokladu, že náklady na pořízení vlastního bydlení²³ vážené podle relativní mzdy v krajích²⁴ se liší napříč okresy. Relativně nejdražší jsou nemovitosti v Praze a přilehlém okolí, v Brně, v Plzni a v Hradci Králové.

Hypotézu by potvrdil kladný β_3 koeficient u upravené kupní ceny bytů. Z výstupu ale plyne, že naopak s rostoucími náklady na pořízení bydlení klesala výstavba sociálních bytů. Daný koeficient je navíc velmi signifikantní, což hypotézu vyvrací. Zajímavostí je negativní β_1 koeficient u průměrné nezaměstnanosti, který by znamenal, že s rostoucí nezaměstnaností klesal počet sociální výstavby na počet obyvatel okresu, což není plně v souladu s racionálním očekáváním. Jelikož mají oba zmiňované koeficienty obrácenou orientaci a model má R-squared méně jak 20%, přestože jsem

²² Data jsou k dispozici pouze agregovaně za celé sledované období.

²³ Přepočteno na 1 m² podlahové plochy.

²⁴ Data pro relativní mzdy napříč okresy nejsou k dispozici.

očekával jeho hodnotu alespoň o polovinu vyšší, vyvstává otázka: „Podle jakých relevantních kritérií podporoval stát výstavbu sociálních bytů?“

$$(3) vbos_{1998-2016,i} = \beta_0 + \beta_1 unempavg_{2014-2016,i} + \beta_2 hdbosavg_{2014-2016,i} + \beta_3 ukcb_{2014-2016,i}$$

Abych vyvrátil, že podporovaná výstavba byla realizována pouze na základě počtu obyvatel regionu, což by dokládalo, že žádné efektivní cílení neexistuje, zformuloval jsem rovnici (4).

$$(4) vb_{1998-2016,i} = \beta_0 + \beta_1 pocosavg_{2014-2016,i}^{25}$$

Čtvrtý model je nejjednodušší forma lineární regrese. Single linear regression má zvláštní vlastnost. Odmocnina z R^2 (R) je rovna míře korelaci mezi proměnnými. Z výstupu vyplývá, že R je přibližně 4%. V kombinaci s neprůkazností nezávislé proměnné vede k závěru, že stát neschvaloval žádosti o dotace na výstavbu pouze na základě počtu obyvatel regionu, ba dokonce tuto proměnnou pravděpodobně ani neuvažoval. Vrátime-li se k otázce: „Jaké veličiny byly užity pro schvalování dotací na výstavbu,“ lze vzít v úvahu například kvalitu jednotlivých projektů, subjekt, který o dotaci žádal (obec, město, nezisková organizace, soukromá společnost), nebo procento požadovaných nákladů financované z dotace. Každá z veličin i mnohé další mohou vysvětlovat, proč je výstup z modelu (3) v rozporu s očekáváním.

Závěrem bych doplnil, že výstavba bytů je udávána pouze za celé období 1998 až 2016. Předpokládám, že ekonomické postavení okresů se v čase výrazně nemění (okresy s relativně vysokou nezaměstnaností v roce 1998 budou mít relativně vysokou

²⁵ $vbos_{1998-2016,i}$ – počet postavených sociálních bytů v období 1998 – 2016,
 $unempavg_{2014-2016,i}$ – průměrná výše nezaměstnanosti v letech 2014 – 2016,
 $hdbosavg_{2014-2016,i}$ – průměrná souhrnná výše dávek na bydlení přepočteno na obyvatele,
v letech 2014 – 2016
 $ukcb_{2014-2016,k}$ – upravená kupní cena bytů v okrese podle relativní výše mzdy v kraji
v letech 2014 – 2016,
 $vbos_{1998-2016,i}$ – počet postavených sociálních bytů v letech 1998 – 2016,
 $pocosavg_{1998-2016,i}$ – průměrný počet obyvatel v letech 2014 – 2016

nezaměstnanost i v roce 2016, obdobně platí pro další veličiny) a tudíž by daný model měl být validní. Rozšíření závislé proměnné e o delší časový úsek nepřicházelo v úvahu, jelikož kupní cena bytů (zohledňující míru opotřebení) pro okresy je udávána pouze souhrnně za léta 2014 a 2016. Obdobně platí i pro zbývající dvě veličiny, jelikož během sledovaného období u nich došlo ke změně metody výpočtu. U rovnici (3) jsem předpokládal přítomnost multikolinearity mezi první a třetí nebo druhou a třetí proměnou. Při testování prostřednictvím korelační matice a VIF se však multikolinearita nepotvrdila.

Model 3

```
lm(vbos98_16 ~ unemp_avg14_6 + hdpos_avg14_6 + ukcb14_16)
```

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	1.682e-03	1.215e-03	1.384	0.170557
unemp_avg14_6	-1.295e-02	8.331e-03	-1.554	0.124464
hdpos_avg14_6	7.569e-03	3.462e-03	2.186	0.032005 *
ukcb14_16	-1.624e-07	4.083e-08	-3.978	0.000162 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.00136 on 73 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.1889, Adjusted R-squared: 0.1556

F-statistic: 5.668 on 3 and 73 DF, p-value: 0.001512

Heteroskedasticity: NO

Model 4

```
lm(vb98_16 ~ os_pocavg14_6)
```

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	1.922e+02	2.038e+01	9.429	2.29e-14 ***
os_pocavg14_6	3.705e-05	1.038e-04	0.357	0.722

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 129.5 on 75 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.001698, Adjusted R-squared: -0.01161

F-statistic: 0.1275 on 1 and 75 DF, p-value: 0.722

Heteroskedasticity: NO, R = 0.041203

Poslední vědecká otázka: „Mají nízké ceny nemovitostí vliv na nárůst obchodu s chudobou?“ je reprezentována rovnicí (5). Domněnka ověřuje často akcentovaný názor, že obchodníci s chudobou se zaměřují na lokality, kde jsou nízké ceny nemovitostí²⁶ a kde mohou levně pořídit ubytovnu, kterou následně za vysoký nájem pronajímají. Obdobně

²⁶ Přepočteno na 1 m² podlahové plochy.

názory zaznívaly i při projednávání návrhu zákona o sociálním bydlení a byly jednou z motivací, proč má stát (obce, města nebo SFRB) převzít roli poskytovatele ubytování. Pro připomenutí uvádím, že obchod s chudobou je výraz pro poskytování ubytování substandardní kvality v ubytovnách nebo zařízeních obdobného typu, které nesplňují parametry bytu, avšak za nájem (ubytovací poplatek), který výrazně převyšuje reálnou hodnotu služby.

$$(5) \text{avghdnbavg}_{2014-2016,i} = \beta_0 + \beta_1 \text{unempvg}_{2014-2016,i} + \beta_2 \text{kcb}_{2014-2016,i} + \beta_3 \text{vbos}_{1998-2016,i} \quad 27$$

Validity hypotézy by potvrdoval negativní β_2 koeficient, protože nízké kupní ceny bytů v okresu budou přitahovat obchodníky s chudobou, což bude zvedat průměrnou výši DnB na domácnost²⁸, ale průměrné výše ostatních dávek na domácnost zůstanou nezměněny. Z výstupu ale vyplývá, že znaménko β_2 koeficient je obrácené a koeficient je velmi statisticky významný na všech běžných intervalech jistoty, což hovoří v neprospěch domněnky. Naopak v souladu s výstupem by byl výklad, že v oblastech s vyšší kupní cenou bytů budou i vyšší nájem (vyšší nákladovost bydlení) a tím i vyšší průměrná hodnota vyplacené podpory. Za předpokladu nízkého příjmu domácnosti by PnB nepostačoval na krytí nákladů na bydlení a domácnost by získala nárok i na DnB.

Ačkoliv se domnívám, že původní hypotéza platí, data hovoří v neprospěch. Nemusí se však nutně jednat o spor. Pravdivost tvrzení by úplně ověřila data, která sledují ekonomické chování podnikatelů se sociálním bydlením, zaměřujících se výhradně na sociálně vyloučené. Data by zároveň ukázala, kolik lidí a v jakých regionech čelí tomuto jednání. Výstup by se mohl použít pro účinné zacílení sociální práce, která by pomáhala předcházet sociálnímu vyloučení.

27

*avghdnbavg*_{2014-2016,i} – průměrná výše doplatku na bydlení za měsíc vyjádřeno za 1 domácnost pobírající dávku v letech 2014 – 2016
*unempvg*_{2014-2016,i} – průměrná výše nezaměstnanosti v letech 2014 – 2016,
*kcb*_{2014-2016,k} – kupní cena bytů v okresu v letech 2014 – 2016,
*vbos*_{1998-2016,i} – počet postavených sociálních bytů v letech 1998 – 2016

²⁸ Podíl celkové výše vyplacených DnB ku celkovému počtu DnB.

Model 5

```
lm(avghdnb_avg14_6 ~ unemp_avg14_6 + kcb14_16 + vbos98_16)
```

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	3.839e+00	3.237e-01	11.859	< 2e-16	***
unemp_avg14_6	-7.121e+00	3.240e+00	-2.198	0.031100	*
kcb14_16	4.011e-05	1.154 e-05	3.475	0.000863	***
vbos98_16	-3.422e+01	4.342e+01	-0.793	0.430435	

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.5207 on 73 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.2994, Adjusted R-squared: 0.2706

F-statistic: 10.4 on 3 and 73 DF, p-value: 8.91e-06

Heteroskedasticity: No

Závěr

V úvodu práce bylo popsáno historické vnímání sociální politiky ve světě. S modernizací společnosti a příchodem politiky Welfare state se mění i role sociálního bydlení. V současnosti se již nejedná pouze o instrument, který slouží pouze prevenci bezdomovectví. Nová role spočívá ve zlepšování kvality života občanů, v udávání směru a trendu urbanistického rozvoje a v podpoře užívání moderních technologií.

V České republice připravila předešlá vláda návrh zákona o sociálním bydlení, který si klade za cíl zlepšit sociální začleňování, zamezit obchodu s chudobou a v dlouhodobém hledisku i snížení nákladů vládních výdajů. S tím úzce souvisí aktuální otázky, zda stát získává nějakou protihodnotu oproti své politice sociálního bydlení, či zda dotace na pořízení sociálních bytů jsou směřovány do okresů, které to nejvíce potřebují.

Z provedené analýzy vyplynulo, že kauzalita mezi poskytováním dávek na bydlení a snížením nezaměstnanosti, jako jedním z předpokladů koncepce Housing First se nepotvrdila, což však nevyvrací, že existuje. Oproti tomu efektivní cílení podpory na pořízení sociálních bytů do potřebných regionů se jeví jako málo pravděpodobné a spíše se dá dovodit, že žádné neexistuje. Prostor pro další výzkum shledávám zejména v empirickém ověření předpokladů přístupu Housing First a měření jeho pozitivního dopadu na sociální začleňování.

Summary

The first part of the thesis describes the historical perception of social policy in the world. With the modernization of society and the arrival of Welfare State policy, the role of social housing changed. Social housing does not represent just an instrument that serves only for preventing homelessness anymore. The new task is to improve the general quality of life, to set a direction of urban development and to encourage the use of modern technologies.

In the Czech Republic, the previous government prepared a draft of new social housing act, which aims to improve social inclusion, prevent poverty and to reduce government spending in the long run. This is closely related to the current question, whether the state receives a counter value to its housing allowances, or whether the subsidies for the acquisition of social flats are directed to the district with the worst socioeconomic parameters.

The analysis showed that the causality between housing allowances and the reduction of the unemployment rate as one of the assumptions of the Housing First concept has not been proven, however this does not exclude the possibility of existence. On the other hand, effective targeting of subsidies for the acquisition of social dwellings in the poorly performing regions seems unlikely. I see a possibility of further fruitful research, in the empirical verification of Housing First's assumptions and measuring its positive impact on social inclusion.

Použitá literatura

art. 2017. 'Návrat reálného socialismu': Sociální bydlení vyostřuje spory mezi ČSSD a ANO. [Online] 6. 1 2017. [Citace: 4. 5 2018.] <https://zpravy.tiscali.cz/navrat-realneho-socialismu-socialni-bydleni-vyostruje-spory-mezi-cssd-a-ano-291332>.

BAŤA, Karel aj. 2011. *Reforma bytové politiky v ČR: návrh a výsledky simulací*. Praha : Sociologický ústav AV ČR, 2011. ISBN 978-80-7330-201-6.

BAXA, Jan. 2016. *Geografické přístupy k hodnocení kvality bydlení v Česku*. Praha : Disertační práce. Univerzita Karlova. Přírodovědecká fakulta.

BERDYCHOVÁ, Martina. 2017. Sociální bydlení: Mnoho proklamací a zdlouhavá příprava s nejistým efektem. [Online] 2017. [Citace: 3. 5 2018.] https://www.avpo.cz/wp-content/uploads/2017/04/Bulletin_AVPO_%C4%8CR_Soci%C3%A1ln%C3%AD_bydlen%C3%AD.pdf.

BRAGA, Michela a PALVARINI, Pietro. 2013. *Social Housing in the EU*. Brusel : Evropská unie, 2013. PE 492.469.

CIBULKA, Jan a HARZER, Filip. 2017. Zleva doprava. Podívejte se, kde, kdo a s kým vládne ve státech Evropské unie. [Online] 17. 10 2017. [Citace: 26. 4 2018.] https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/zleva-doprava-podivejte-se-kde-kdo-a-s-kym-vladne-ve-statech-evropske-unie_1710171147_haf.

ČERNÝ, Aleš. 2017. Na vládu jde zákon o sociálním bydlení. Komisi legislativní rady navzdory. [Online] 6. 3 2017. [Citace: 29. 4 2018.] https://ekonomika.idnes.cz/zakon-o-socialnim-bydleni-Oyl-/ekonomika.aspx?c=A170302_2309392_ekonomika_rny.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2011. Sčítání lidu domů a bytu:3. Vlastnická struktura domů a právní důvody užívání bytů. [Online] 2011. [Citace: 25. 4 2018.] <https://www.czso.cz/documents/10180/20551777/17021614a03.pdf/55a09fb1-d64c-4c6d-9d2b-eda92da0fa98?version=1.0>.

GIBB, Kenneth; WHITEHEAD, Christine. 2007. Towards the More Effective Use of Housing Finance and Subsidy. *Housing Studies*. 2007, Sv. 2, 22, stránky 183-200.

HAFFNER, Marietta aj. 2009. *Bridging the Gap between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?* Amsterdam : IOS Press, 2009. 978-1-60750-035-3.

HAFFNER, Marietta aj. 2010. Universalistic, Particularistic and Middle Way Approaches to Comparing the Private Rental Sector. *International Journal of Housing Policy [online]*. 2010, Sv. 4, 10, stránky 357-377.

HAVERINEN, Kalervo. HOUSING EUROPE. [Online] [Citace: 4. 5 2018.] http://ary.fi/aineisto/Kalervo_Haverinen_CECODHAS_ARY_HK_14122010.pdf.

HEGEDÜS, József. 2017. Social Housing in Post-crisis Hungary: A Reshaping of the Housing Regime under 'Unorthodox' Economic and Social Policy. *Critical Housing Analysis*. 2017, Sv. 4, 1, stránky 90-101.

HOUSING FIRST EUROPE HUB. The History of Housing First. [Online] [Citace: 4. 30 2018.] <http://housingfirsteurope.eu/guide/>.

HRADECKÝ, Ija aj. 2007. *Definice a typologie bezdomovství: zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR.* Praha : Destiny reklamní studio, 2007. SBN 978-80-86451-13-8.

KADI, Justin. 2015. Recommodifying Housing in Formerly “Red” Vienna? [editor] Routledge. *Housing, Theory and Society.* 2015, Sv. 3, 32, stránky 247-265.

KREBS, Vojtěch aj. 2010. *Sociální politika.* 5. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN: 9788073575854.

KUČERA, Rudolf. 2012. Evropa se proměňuje, přicházejí levicové vlády. [Online] 22. 4 2012. [Citace: 26. 4 2018.] http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/rudolf-kucera-evropa-se-promenuje-prichazeji-levicove-vlady--1048941.

LIND, Hans. 2017. The Swedish housing market from a low-income. *Critical Housing Analysis.* 2017, Sv. 4, 1, stránky 150-160.

LINDER, Tomáš. 2018. Proč je levice v krizi: Nezíská vítěze ani poražené kreativního kapitalismu. [Online] 12. 2 2018. [Citace: 2018. 4 26.] <https://www.respekt.cz/denni-menu/proc-je-levice-v-krizi-neziska-ani-viteze-ani-porazene-kreativniho-kapitalismu>.

LUX, Martin a BURDOVÁ, Pavla. 2000. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením: mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR.* I. Praha : Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2000. str. 122. ISBN 80-238-5867-X.

LUX, Martin a KOSTELECKÝ, Jan. 2011. *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi.* Praha : Sociologický ústav AV ČR, 2011. 978-80-7330-205-4.

LUX, Martin. 2009. *Housing policy and housing finance in the Czech Republic during transition: an example of the schism between the still-living past and the need of reform.* Amsterdam : IOS Press BV, 2009. ISBN 978-1-60750-058-2.

MARKSOVÁ-TOMINOVÁ, Michaela. 2017. Mýty o sociálním bydlení aneb Kdo brzdí přijetí zákona. [Online] 1. 3 2017. [Citace: 4. 5 2018.] <http://blog.aktualne.cz/blogy/michaela-marksova-tominova.php?itemid=28900#more>.

MARTÍNEK, Radko. 2009. Právo na bydlení patří mezi priority ČSSD. *Česká strana sociálně demokratická.* [Online] 24. 7 2009. [Citace: 4. 5 2018.] https://www.cssd.cz/data/files/pravo_na_bydleni_patri_mezi_priority_cssd.pdf.

MATZNETTER, Walter a MUNDT, Alexis. 2012. Housing and Welfare Regimes. *The SAGE Handbook of Housing Studies.* London : SAGE Publications Ltd, 2012.

MEYFROIDT, Aurore. 2017. Non-profit housing, a tool for metropolitan cohesion? The case of the Vienna–Bratislava region. *Urban Research & Practice.* 2017, Sv. 4, 10, stránky 442-465.

MIKEZSOVÁ, Martina aj. 2010. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením: mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR.* Praha : Sociologický ústav AV ČR, 2010. ISBN 978-80-7330-176-7.

MMR. 2017. Vybrané údaje o bydlení 2016. [Online] 2017. [Citace: 30. 4 2018.] ISBN 978-80-7538-137-8.

MPSV. 2015 [2016]. Koncepce sociálního bydlení. [Online] 2015 [2016]. [Citace: 27. 3 2018.] ISBN: 978-80-7421-122-5.

—. **2017.** Závěrečná zpráva z Hodnocení dopadů regulace (RIA): zákon o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení. [Online] 2017. [Citace: 29. 4 2018.] <http://psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=121329>.

NEŠPOR, Zdeněk. Sociologický ústav AV ČR. *Sociologická encyklopedie*. [Online] [Citace: 26. 4 2018.] <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Bydlen%C3%AD>.

POLÁKOVÁ, Olga aj. 2006. *Bydlení a bytová politika*. Praha : Ekopress, 2006. ISBN:80-86929-03-5.

PRŮCHA, Václav aj. 2004. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992*. Brno : Doplněk, 2004. 80-7239-147-X.

SCANLON, Kathleen aj., [editor]. 2014. *Social Housing in Europe*. West Sussex : John Wiley & Sons, 2014. ISBN: 9781118412350.

SUNEGA, Petr. 2001. *Adresný příspěvek na nájemné v prostředí České republiky: komparace vybraných modelů*. Praha : Sociologický ústav Akademi věd České republiky, 2001. ISBN: 80-85950-94-4.

SUNEGA, Petr. 2005. Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis*. 2005, Sv. 2, 41, str. 271.

SÝKORA, Luděk. 2003. Between the State and the market: Local government and housing in the Czech Republic. *Housing Policy: An End or a NEW Beggining [online]*. 2003, stránky 47-116.

SZAKACS, Gergely. 2017. Hungary mortgage market takes off after years in doldrums. [Online] 14. 4 2017. [Citace: 5. 3 2018.] <https://www.reuters.com/article/hungary-mortgages/hungary-mortgage-market-takes-off-after-years-in-doldrums-idUSL8N1HJ1IJ>.

TOMEŠ, Igor. 2011. *Obory sociální politiky*. Praha : Portál, 2011. ISBN: 978-80-7367-868-5.

TSENKOVA, Sasha a VESTERGAARD, Hedvig. Social Housing Provision in Copenhagen. *European Network for Housing Research*. [Online] [Citace: 7. 4 2018.] <https://www.enhr.net/documents/2011%20France/WS07/Paper-Tsenkova-WS07.pdf>.

VEČERNÍK, Jiří a MATĚJŮ, Petr. 1999. *Ten years of rebuilding capitalism: Czech society after 1989*. Praha : Academia, 1999. ISBN: 80-200-0774-1.

ZÁMEČNÍK, Petr. 2017. Sociální bydlení: Jak a pro koho? [Online] 10. 10 2017. [Citace: 4. 5 2018.] <https://www.hypoindex.cz/clanky/socialni-bydleni-koho/>.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Prioritní skupiny pro získání různých forem sociálního bydlení (tabulka)

Příloha č. 2: Typologie modelů SB v EU (Obrázek)

Příloha č. 3: Vývoj hodnoty dávek SP (tis. Czk) v ČR v letech 2011-2016 (Graf)

Příloha č. 4: Vývoj hodnoty DMH (tis. Czk) v ČR v letech 2011-2017 (Graf)

Příloha č. 5: Vývoj hodnoty a počtu dávek na bydlení (tis. Czk) v letech 2011-2016 (Graf)

Příloha č. 6: Příloha č. 6: Počet bytů na deset tisíc obyvatel a průměrná výše dávky na obyvatele (Graf)

Příloha č. 7: Počet bytů na deset tisíc obyvatel a průměrná výše dávky na obyvatele 2 (Graf)

Příloha č. 8: Přehled užívaných proměnných v datasetu 1 (Tabulka)

Přílohy

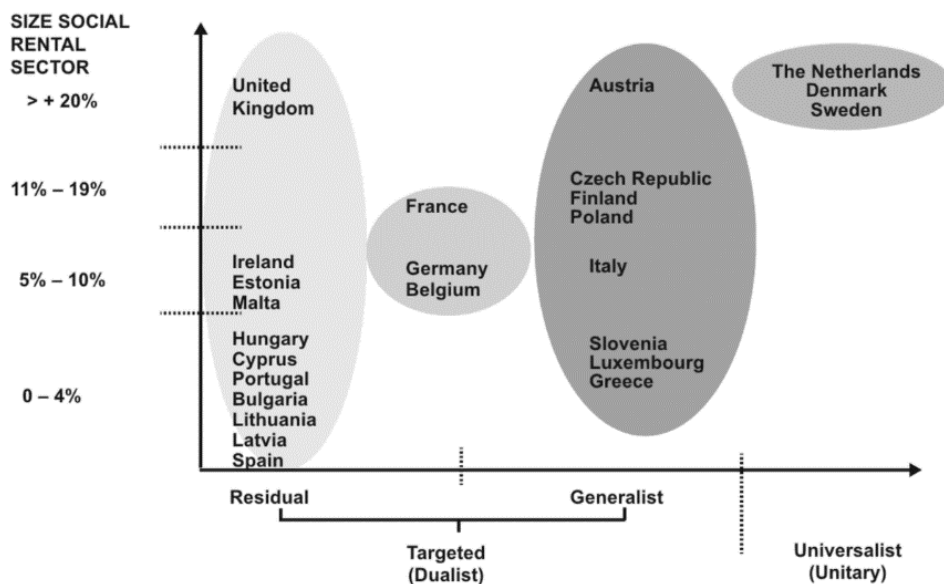
Příloha č. 1: Prioritní skupiny pro získání různých forem sociálního bydlení (tabulka)

<u>Prioritní skupiny pro získání formy:</u>	
<p><u>Dostupného bytu:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - senioři, zdravotně postižení, rodiny s dětmi, samoživitelky a samoživitelé nacházející se v situacích definovaných v ETHOS - skupina splňující příjmovou podmínku* - oběti domácího násilí - osoby opouštějící pěstounskou péči nebo instituce <p>- ohrožené domácnosti s dětmi nebo tam, kde je nutné zajistit sloučení rodiny</p>	<p><u>Sociálního bytu:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - rodiny s dětmi a osoby přežívající venku <p><u>Krizového bydlení:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - osoby, u kterých je výrazné riziko ohrožení na zdraví či životě
*více než 40 % disponibilních příjmů vynakládaných na bydlení	

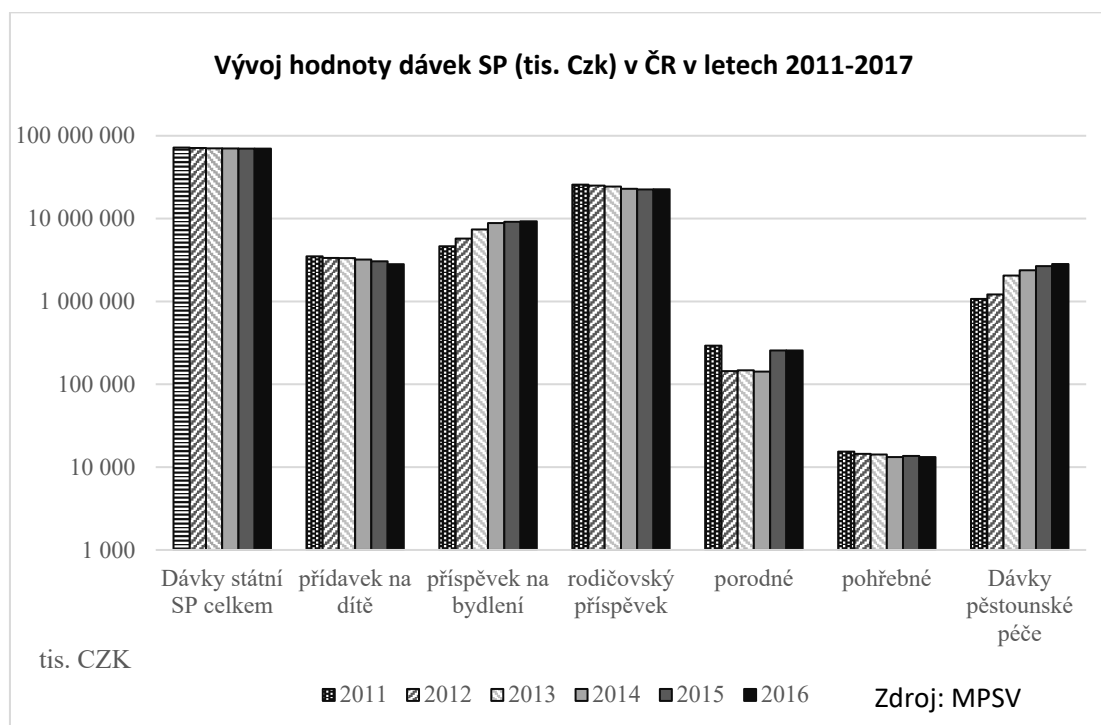
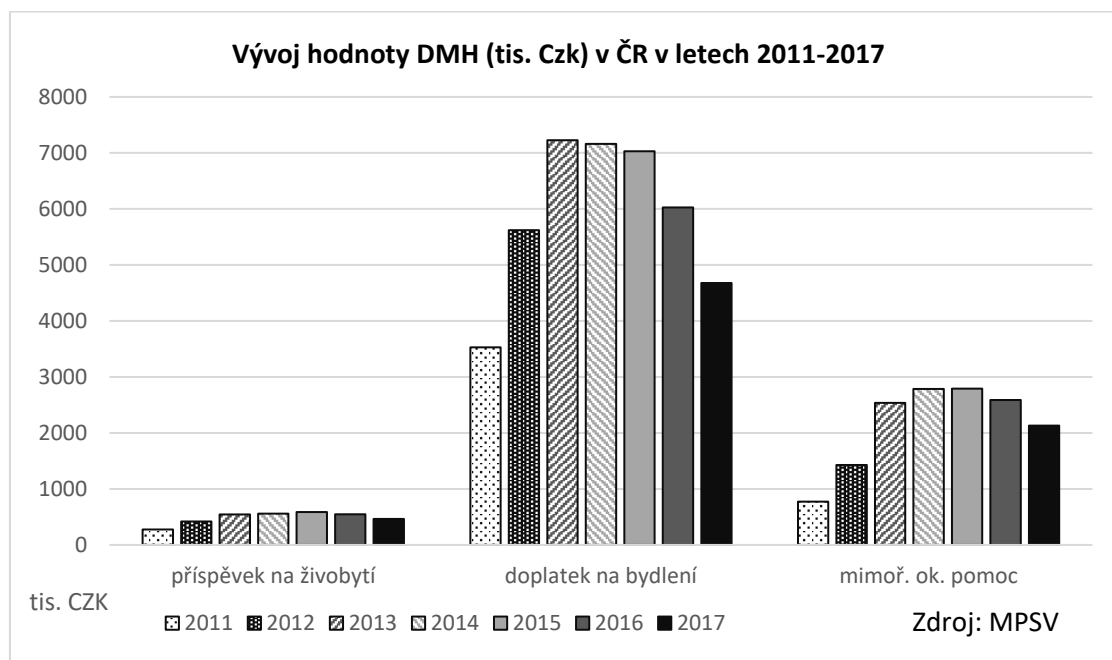
Zdroj: MPSV - Koncepce sociálního bydlení

Příloha č. 2: Typologie modelů SB v EU (Obrázek)

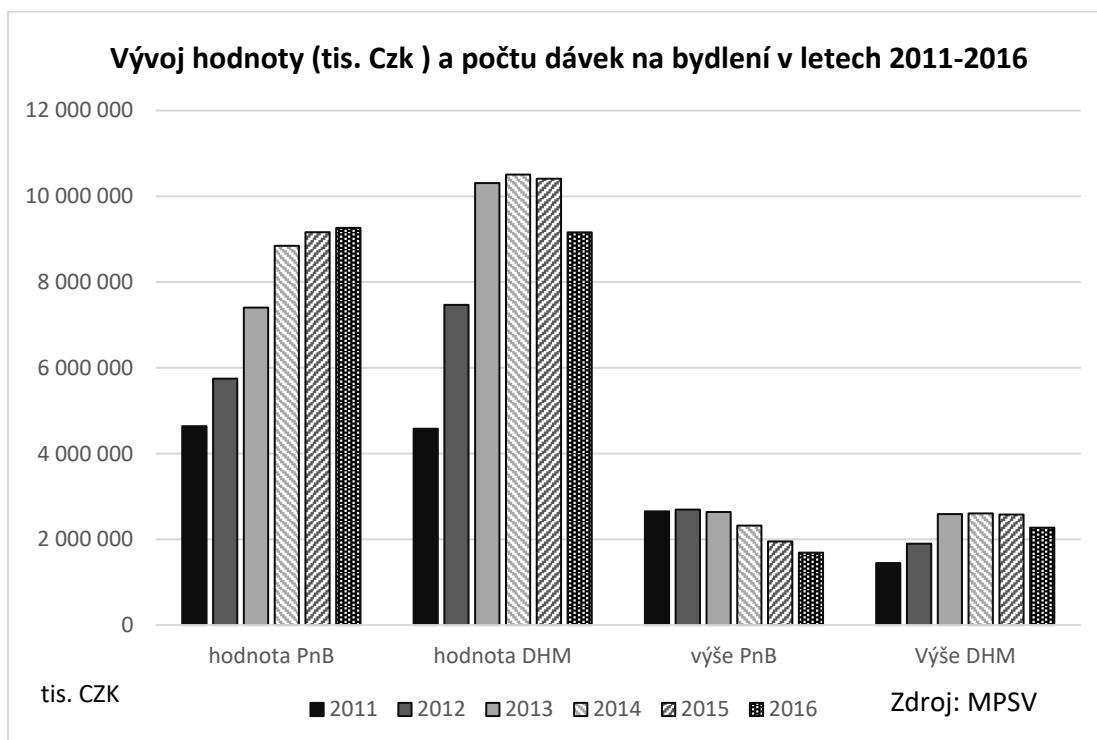
A typology of social housing provision in the EU-27



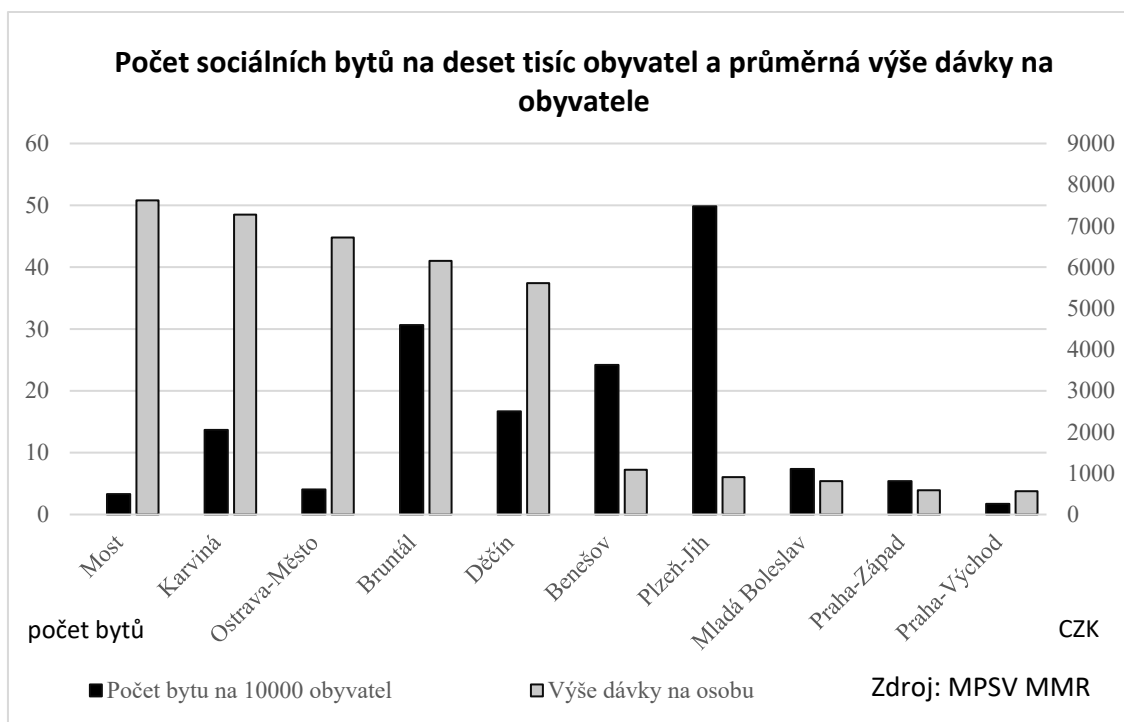
(Zdroj :BARBIER, Jean-Claude, a další. 2010 The Sustainability of the European Social Model.)

Příloha č. 3: Vývoj hodnoty dávek SP (tis. Czk) v ČR v letech 2011-2016 (Graf)**Příloha č. 4: Vývoj hodnoty DMH (tis. Czk) v ČR v letech 2011-2017 (Graf)**

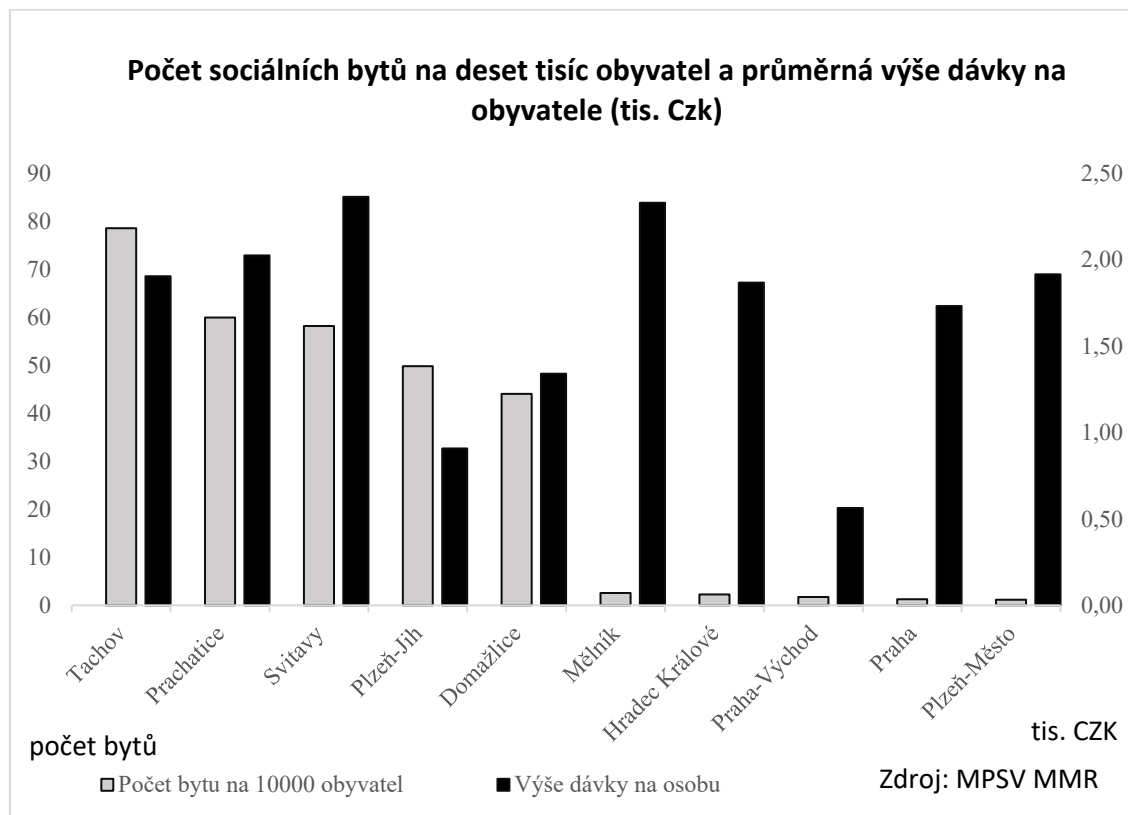
Příloha č. 5: Vývoj hodnoty a počtu dávek na bydlení (tis. Czk) v letech 2011-2016 (Graf)



Příloha č. 6: Počet postavených sociálních bytů na deset tisíc obyvatel v letech 1998-2016 a průměrná výše dávky na bydlení na obyvatele (Czk) podle okresů s nejvyšší a nejnižší hodnotou dávky na obyvatele (Graf)



Příloha č. 7: Počet postavených sociálních bytů na deset tisíc obyvatel a průměrná výše dávky na bydlení na obyvatele podle okresů s nejvyšší a nejnižší výší dávky (tis CZK) na obyvatele (Graf)



Příloha č. 8: Přehled užívaných proměnných v datasetu 1 (Tabulka)

Základní statistické charakteristiky veličin a jejich popis

Zkratka proměnné	Popis veličiny	Region	MAX	σ
		Jednotka	min	μ
avghdnb_avg14_6	průměrná výše doplatku na bydlení za měsíc vyjádřeno na 1 domácnost pobírající dávku v letech 2014–2016	okres	5,657651	0,609654
		tis CZK	2,765255	3,784206
dunemp16	meziroční změna nezaměstnanosti oproti roku 2015	okres	-0,004964	0,003142
		p.b.	-0,020765	-0,010703
hdbos_avg14_6	průměrná souhrnná výše dávek na bydlení (tis CZK; PnB, DnB, MOP, PnŽ) přepočteno na obyvatele v letech 2014–2016	okres	5,587555	1,106597
		tis CZK	0,445514	1,739636
hdbos16	souhrnná výše dávek na bydlení (tis CZK; PnB, DnB, MOP, PnŽ) přepočteno na obyvatele v roce 2016	okres	5,556199	1,095654
		tis CZK	0,470187	1,644855
kcb14_16	kupní cena bytů za metr čtvereční, pásmo opotřebení 20-45 %, období 2014–2016	okres	46868,00	5946,41
		tis CZK	3221,00	11503,30
ngrhdp16	reálný nárůst HDP v kraji oproti roku 2015	kraj	0,058433	0,020281
		p.b.	-0,006480	0,035782
os_pocavg14_6	průměrný počet osob v regionu v letech 2014–2016	okres	1268796	143158
		počet	38779	135540

Příloha č. 8: Přehled užívaných proměnných v datasetu 1 (Tabulka)

Základní statistické charakteristiky veličin a jejich popis (pokračování)

Zkratka proměnné	Popis veličiny	Region	MAX	σ
		Jednotka	min	μ
ukcb14_16	upravená kupní cena bytů za metr čtvereční, podle relativní mzdy napříč kraji, pásmo opotřebení 20-45 % v období 2014–2016	okres	36805,56	5250,48
		tis CZK	3556,83	12135,01
unemp_avg14_6	průměrná výše nezaměstnanosti v letech 2014–2016	okres	0,115309	0,020012
		p.b.	0,025929	0,063446
unemp16	výše nezaměstnanosti v roce 2016	okres	0,103313	0,018879
		p.b.	0,017590	0,052107
vb98_16	počet postavených sociálních bytů za přispění státu v období 2014–2016	okres	601,00	128,73
		počet	21,00	197,21
vbos98_16	počet postavených sociálních bytů za přispění státu v období 2014–2016 přepočteno na obyvatele	okres	0,007859	0,001480
		počet	0,000117	0,001867

Zdroj: ČSÚ, vlastní výpočet

Seznam zkratk

AV – Akademie věd

ČR – Česká republika

ČMZRB - Českomoravská záruční a rozvojová banka

ČNB – Česká národní banka

ČSSZ – Česká správa sociálního zabezpečení

ČSÚ – Český statistický úřad

DHM – Dávky hmotné nouze

DnB – Doplatek na bydlení, dávka hmotné nouze

EK – Evropská komise

ES – Evropské společenství

ETHOS - Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení v prostředí ČR

EU – Evropská unie

EUR – euro

FEANTSA - Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci

HF – Housing First

HN – hmotná nouze

HR – Housing Ready

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MOP – mimořádná okamžitá pomoc, dávka hmotné nouze

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

ORP – obecní úřad obce s rozšířenou působností

OSN – Organizace spojených národů

PnB – příspěvek na bydlení, dávka sociální podpory

PnŽ – příspěvek na živobytí, dávka hmotné nouze

RIA – hodnocení dopadu regulace

SB – sociální bydlení/sociální byt

SP – sociální podpora

SFRB – Státní fond rozvoje bydlení

SGEI - služby obecného hospodářského zájmu

SLDB – sčítání lidí, domů a bytů