

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

**Pavla Puchálková**

**Bytová politika v Estonsku a České republice**

*Bakalářská práce*

Praha 2009

Autor práce: **Pavla Puchálková**

Vedoucí práce: **Ing. Bohumila Čabanová PhD.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2009**

Hodnocení:

## **Bibliografický záznam**

PUCHÁLKOVÁ, Pavla. *Bytová politika v Estonsku a České republice*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2009. 83s. Vedoucí bakalářské práce Ing. Bohumila Čabanová PhD.

## **Anotace**

Práce se zabývá současnou bytovou politikou ve dvou zemích – Estonsku a České republice. V obou z nich došlo v posledních dvaceti letech k radikální proměně modelu bydlení, z administrativně-přídělového na tržní, a byly vytvořeny zcela nové formy státní podpory bydlení.

V první, teoretické části práce vychází autorka z historické podobnosti obou zemí a jejich bytových politik, z existence sociálního státu založeného na sociálních právech, mezi něž patří i právo na bydlení, z veřejné ekonomie a jejího pohledu na bydlení jako statek či potřebu a Rawlsova konceptu sociální spravedlnosti.

Ve vlastní práci se pak autorka zabývá mírou a formami intervencí veřejného sektoru do tržního mechanismu ve třech oblastech bydlení, jimiž jsou sociální a obecní bydlení, příspěvky na bydlení a podpora vlastnického bydlení. Vybrané oblasti jsou analyzovány na základě dostupných dokumentů a komparovány prostřednictvím zvolených kritérií.

## **Annotation**

This paper deals with current housing policies in two countries – Estonia and the Czech Republic. In both of them a radical transformation of the housing model (from administrative-allocation model towards market model of housing) took place and many new types of state support of housing were established.

In the first theoretical part of the paper the author refers to the similarities between the two countries in history and former housing policies, to the existence of welfare state based on social rights including the right to housing, to public economy and her approach to housing, perceived as a good or need, and to Rawls' concept of social justice.

In the main part of the paper the author deals with the extend and forms of intervention of public sector into market mechanism in three spheres of housing, which are social and municipal housing, housing allowances and owner-occupied housing subsidies. The analysis of these spheres is based on available documents and comparison by selected criteria.

## **Klíčová slova**

komparace, bytová politika, bydlení, Česká republika, Estonsko, sociální bydlení, obecní bydlení, příspěvky na bydlení, podpora vlastnického bydlení

## **Keywords**

comparison, housing policy, housing, the Czech Republic, Estonia, social housing, municipal housing, housing allowances, owner-occupied housing subsidies

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 17. 5. 2009

Pavla Puchálková

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala vedoucí své práce Ing. Bohumile Čabanové PhD. za užitečné rady a trpělivost při spolupráci.

## Obsah

Projekt bakalářské práce .....	9
1. Úvod .....	11
2. Cíle práce a výzkumné otázky .....	12
3. Metodologie .....	13
3.1. Komparace .....	13
3.2. Sekundární analýza dat (analýza dokumentů) .....	14
3.3. Historická metoda .....	15
4. Teoretická východiska .....	16
4.1. Historický vývoj .....	16
4.1.1. Česká republika .....	16
4.1.2. Estonsko .....	18
4.1.3. Shrnutí .....	19
4.2. Sociální stát, sociální práva a právo na bydlení .....	20
4.3. Bydlení z pohledu veřejné ekonomie .....	23
4.3.1. Bydlení jako potřeba .....	24
4.3.2. Bydlení jako statek .....	25
4.4. Koncept spravedlnosti .....	26
4.5. Model bydlení v období reálného socialismu .....	27
4.5.1. Stát reálného socialismu .....	27
4.5.2. Administrativně přidělový systém a bytová politika .....	28
4.5.3. Stručný vývoj bytové politiky .....	29
4.5.4. Specifika v České republice .....	30
4.5.5. Specifika v Estonsku .....	31
5. Vybrané aspekty veřejné bytové politiky .....	33
5.1. Sociální a obecní bydlení .....	33
5.1.1. Úvod do problému, vznik .....	33
5.1.2. Pro koho určeno řešení .....	34
5.1.3. Vývoj a současný stav .....	36
5.1.4. Kdo řešení využívá .....	41
5.1.5. Shrnutí, závěry .....	43
5.2. Příspěvky na bydlení .....	45
5.2.1. Úvod do problému, vznik .....	45

5.2.2.	Pro koho určeno řešení .....	45
5.2.3.	Vývoj a současný stav.....	46
5.2.4.	Kdo řešení využívá.....	50
5.2.5.	Shrnutí, závěry.....	53
5.3.	Podpora vlastnického bydlení (výstavby a koupě).....	55
5.3.1.	Úvod do problému, vznik .....	55
5.3.2.	Pro koho určeno řešení .....	57
5.3.3.	Vývoj a současný stav.....	60
5.3.4.	Kdo řešení využívá.....	66
5.3.5.	Shrnutí, závěry.....	71
6.	Závěr.....	73
	Resumé.....	74
	Summary .....	75
	Seznam diagramů.....	76
	Seznam grafů.....	76
	Seznam tabulek.....	76
	Použitá literatura.....	77



# Projekt bakalářské práce

## *Komparace bytových politik České republiky a Estonska*

Autorka se bude zabývat konkrétní částí sociální politiky – bytovou politikou – dvou zemí, České republiky a Estonska, ve vztahu k jejich komunistické minulosti. Hlavním cílem práce bude srovnání jejich někdejší (komunistické) a současné situace v oblasti bytové politiky, popis transformace, reformních kroků, hledání vývojových trendů, specifik a podobností současné bytové politiky v obou zemích.

Předpokládanou metodou zpracování je srovnávací analýza.

### **Struktura práce:**

1. Bytová politika obecně
2. Sociální a bytová politika v ČR a v Estonsku v období reálného socialismu
3. Transformace obou zemí směrem k tržnímu modelu hospodářství – změny ve vývoji priorit a cílů bytové politiky v kontextu sociální politiky
4. Současné modely bytových politik v obou zemích, hledání podobností a rozdílů v cílech a prioritách současných bytových politik států, hledání dlouhodobých vývojových trendů.
5. Diskuse, závěry

### **Předběžný seznam literatury:**

Martin Lux et al. 2002: Bydlení - věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).

Housing policy in Europe, London : Routledge, 1996, 1st ed.

Pulkrábek, M. – Veřejná politika a její aktéři. Praha : Vesmír, 1996, 1. vyd.

Lux, M., P. Sunega, T. Kostelecký, D. Čermák, J. Montag (2005). Standardy bydlení 2004/2005: Financování bydlení a regenerace sídlišť.

Lux, M., P. Sunega, T. Kostelecký, D. Čermák, P. Košinár (2004). Standardy bydlení 2003/2004: Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Lux, M., P. Sunega, T. Kostelecký, D. Čermák 2003: Standardy bydlení 2002/03: Finanční dostupnost a postoje občanů. Praha: Sociologický ústav AV ČR

Sunega, P. 2003: Objektivní a subjektivní hodnocení finanční dostupnosti bydlení v ČR v průběhu 90. let. Praha: Edice Sociologické texty Sociologického ústavu AV ČR, SP 03:5.

Lux M. 2002: Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU. Praha: Studie národohospodářského ústavu Josefa Hlávky.

Kährik, Tiit, Kõre, Ruoplla – Acces to Housing for vulnerable groups in Estonia

Lux, M. 2006. Housing Systems' Change on the Way to EU - Similarities and Differences, Integration or Convergence. Příspěvek na mezinárodní konferenci ENHR (European Network for Housing Research) konané 2.7.-5.7.2004 v Ljubljani.

Lux, Burdová – Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)

Lux – Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU

Aarma, Laakso, Loikkanen – Housing in Estonia and Finland

Ruoplla – Residential differentiatiton, housing policy and urban planning in the transformation from state socialism to a market economy: the case of Tallin

Ministerstvo pro místní rozvoj: Koncepce bytové politiky (Schválena vládou usnesením ze dne 16. března 2005 č. 292)

Ministerstvo pro místní rozvoj: Aktualizovaná koncepce 2001 (aktualizovaná verze dokumentu, který vláda ČR projednala a vzala na vědomí svým usnesením č. 1088 dne 18. října 1999)

Ministerstvo pro místní rozvoj: Statistika bydlení v Evropské unii 2004

Ministerstvo pro místní rozvoj: Vládní návrh nového zákona o vlastnictví bytů

Ministerstvo pro místní rozvoj: Schválený zákon o nájemném z bytů

Ministerstvo pro místní rozvoj: Vybrané údaje o bydlení 2005

Ministerstvo pro místní rozvoj: Vybrané údaje o bydlení 2004

Ministerstvo pro místní rozvoj: Programy podpory bydlení

**Konzultant: Ing. Bohumila Čabanová**

Písenný souhlas se spoluprací:

# 1. Úvod

Existuje jen málo lidských potřeb, které jsou pro člověka důležitější než potřeba bydlení. Z tohoto důvodu dochází v naprosté většině vyspělých států k intervencím veřejného sektoru do tržních mechanismů v oblasti bydlení, přičemž tyto intervence nazýváme bytovou politikou státu. Míra a formy těchto intervencí se však mezi jednotlivými státy značně liší.

Ve své práci budu srovnávat současnou bytovou politiku dvou zemí – Estonska a České republiky. Navzdory značné geografické vzdálenosti obou zemí se historie i předchozí vývoj bytové politiky v obou zemích velice podobají. V minulosti patřily obě země mezi takzvané státy reálného socialismu, státy založené na centrálním plánování, což se týkalo i bytové politiky. Hlavní stavitelem a distributorem bydlení byl v obou zemích stát. Přibližně ve stejné době došlo v obou zemích k revoluci a následné transformaci ekonomiky směrem k tržnímu modelu, což se opět odrazilo na bytové politice státu. Došlo k radikálnímu snížení státní podpory bydlení, stát se zcela vzdal některých svých funkcí v oblasti bydlení, vznikl trh s byty. Stát přestal být zodpovědný za zajištění (výstavbu, alokaci) bydlení všem svým občanům.

Takto radikální proměna sice umožnila významně snížit náklady na bytovou politiku státu, zároveň ale vedla k ohrožení zajištění bytových potřeb některých skupin obyvatel. Z tohoto důvodu bylo třeba vytvořit nové nástroje státní politiky bydlení.

Oba státy se inspirovaly zejména v západoevropských zemích, kde již existuje řada etablovaných nástrojů na specifickou podporu některých skupin obyvatel. Mezi takové nástroje patří především sociální a obecní bydlení a příspěvky na bydlení, určené zpravidla pro nízkopříjmové skupiny obyvatel, a často také různé formy podpory vlastnického bydlení, z důvodu vysoké finanční nákladnosti při pořízování tohoto bydlení, a tedy nedostupnosti pro určité skupiny obyvatel (jakými mohou být například mladé rodiny).

V teoretické části práce vycházím z historické podobnosti obou zemí a jejich bytových politik, z existence moderního sociálního státu, který svým občanům zajišťuje sociální práva, mezi něž patří i právo na bydlení, z pojetí bydlení tak, jak ho chápe veřejná ekonomie, tedy jako specifickou potřebu nebo statek, který vyžaduje intervenci veřejného sektoru, a konečně z Rawlsova pojetí sociální spravedlnosti.

Nejvýznamnější metodou, kterou budu ve své práci používat, je komparace vybraných nástrojů bytové politiky v obou zemích na základě zvolených kritérií. Tato kritéria jsou pro všechny nástroje shodná. Pokusím se zmapovat, zda byly tyto nástroje vytvořeny, pro koho a komu skutečně slouží a porovnat vývoj těchto nástrojů v obou zemích v čase. Kromě komparace budu používat metodu analýzy dokumentů a historickou metodu.

Vlastní analytickou práci jsem se rozhodla rozdělit do tří částí, které odpovídají třem nástrojům bytové politiky zmíněným výše, budu se tedy zabývat sociálním a obecním bydlením, příspěvků na bydlení a podporou vlastnického bydlení v obou zemích. Výstupem každé části pak bude hodnocení, která země vytvořila lepší a sociálně spravedlivější variantu daného nástroje.

## **2. Cíle práce a výzkumné otázky**

Ve své práci si kladu za cíl zmapovat a porovnat, jaké jsou formy a míra intervence veřejné bytové politiky do tržního mechanismu v České republice a v Estonsku ve třech oblastech – v oblasti sociálního a obecního bydlení, dále příspěvků na bydlení a konečně podpory výstavby a nákupu vlastnického bydlení obyvateli obou států.

### **Díličí cíle mé práce jsou tedy následující:**

- Identifikovat přístupy k řešení vybraných podobných problémů z oblasti veřejné bytové politiky
- Zjistit podobnosti a rozdíly ve vývoji těchto řešení
- Zmapovat současnou situaci ve vybraných oblastech veřejné bytové politiky
- Porovnat výsledky opatření ve vybraných oblastech veřejné bytové politiky
- Zhodnotit, zda z jednotlivých opatření profitují skutečně ti, pro něž jsou opatření určena
- Zhodnotit, nakolik jsou opatření sociálně spravedlivá

### **Výzkumné otázky:**

- Jaký byl charakter přístupu k řešení v dané oblasti (radikální, selektivní atp.)?
- Jaký byl vývoj v jednotlivých oblastech veřejné bytové politiky?
- Jaký je současný stav ve vybraných oblastech?
  - Existuje v zemi sociální a obecní nájemní bydlení? Pro koho je určeno a jaký je jeho charakter?
  - Existuje v zemi příspěvek na bydlení? Kdo má nárok na poskytování příspěvku a za jakých podmínek?
  - Podporuje veřejný sektor nějakým způsobem vlastnické bydlení? Jaké jsou formy této podpory a komu je podpora určena?
- Jak se liší současná opatření v obou zemích? Co se shoduje?
- Nakolik z jednotlivých opatření profitují ti, pro něž jsou určena?
- Nakolik jsou opatření sociálně spravedlivá?
- Kterou ze zemí lze tedy v dané oblasti hodnotit kladněji?

## **3. Metodologie**

Používala jsem tři různé metody, o každé z nich bych se ráda stručně zmínila v následujícím textu.

### **3.1. Komparace**

Ve své práci komparuji tři oblasti bydlení, v nichž dochází v Estonsku a České republice k intervencím veřejného sektoru do tržního mechanismu. Jedná se o problematiku sociálního a obecního bydlení, dále příspěvku na bydlení a podpory výstavby a koupěschopnosti obyvatel při pořizování vlastnického bydlení. Tyto oblasti jsem vybrala proto, že předpokládám, že ve všech z nich veřejný sektor podporuje získání nebo udržení si bydlení u znevýhodněných skupin obyvatel.

Každou z těchto tří oblastí jsem se rozhodla srovnat u obou zemí na základě pěti kritérií, která jsou pro všechny oblasti shodná. Kritéria jsem vybírala tak, aby umožnila nahlédnout každou z oblastí z řady různých perspektiv – příčinné, vývojové a dalších. Kritéria mé komparace jsou následující:

- **Úvod do problému, vznik**
  - zde se snažím vysvětlit, čeho se problém týká a jaké má kořeny, co jej způsobilo, co vedlo k nutnosti intervencí veřejného sektoru do této oblasti
- **Pro koho určeno řešení**
  - kdo jsou formálně či právně příjemci podpory ze strany veřejného sektoru
- **Vývoj a současný stav**
  - zde se pokouším o zachycení historického porevolučního vývoje v dané oblasti a popis nynějšího stavu
- **Kdo řešení využívá**
  - kdo skutečně využívá danou podporu veřejného sektoru (z hlediska příjmů, demografické struktury...)
- **Shrnutí, závěry**
  - přehledné shrnutí předchozího textu, hlavních podobností a odlišností v obou zemích v podobě tabulky a doplňujícího komentáře

### **3.2. Sekundární analýza dat (analýza dokumentů)**

Ve své práci jsem se rozhodla použít sekundární analýzu dat z několika důvodů – jednak analyzuji dlouhodobé časové období (takřka 20 let), organizace nového výzkumu by byla technicky i finančně náročná a troufám si říci, že též neefektivní, a kromě toho dostupné dokumenty považuji za profesionálně velice kvalitní<sup>1</sup>.

Na druhé straně jsem si vědoma nedostatků této analýzy, z nichž za nejvýznamnější považuji fakt, že řada dokumentů (zejména dokumentů týkajících se Estonska) nebyla dostupná, ať už fyzicky, kvůli velké vzdálenosti, či jazykově, kvůli mé neznalosti estonštiny. Věřím ale, že navzdory tomuto problému se mi podařilo sehnat dostatek literatury pro podložení mých tvrzení.

---

<sup>1</sup> Přednosti a nevýhody studia dokumentů čerpány z: Jeřábek 1992: 82

Ve své práci jsem pracovala s daty různého typu – jednak se statistickými daty, dále s výsledky předchozích výzkumů z oblasti bytové politiky a bydlení a konečně s informacemi a daty publikovanými oficiálními institucemi.

Jako zdroje statistických dat využívám ve své práci zejména oficiální statistiky národních statistických úřadů obou zemí – Českého statistického úřadu v České republice a Eesti Statistikaamet v Estonsku.

Mezi informace a data, která jsem čerpala od oficiálních institucí, patří především data z výročních zpráv institucí (Státní fond rozvoje bydlení v České republice, Kredex v Estonsku) a dále informace ze stránek příslušných ministerstev v obou zemích.

Kromě výše zmíněných zdrojů dat jsem dále pracovala se zjištěními z předchozích výzkumů v oblasti bytové politiky, v České republice zejména z publikací autorského týmu z oddělení Socioekonomie bydlení v Sociologickém ústavu AV ČR (Ing. Mgr. Martin Lux, Ing. Petr Sunega a další), v Estonsku pak z publikací Sampo Ruoppily, který se problematikou bydlení v Estonsku dlouhodobě zabývá.

### **3.3. *Historická metoda***

Historická metoda je metoda, jejíž podstatou je časová analýza. Já se v obou srovnávaných zemích se snažím o zmapování historického vývoje v dané oblasti (sociální a obecní bydlení, příspěvky na bydlení, státní podpora vlastnického bydlení) rekonstrukční historickou metodou, mapuji tedy vývoj od revoluce v dané zemi až do současnosti (viz. kritérium komparace č.3)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Historická metoda viz: <http://zemepis-otazky.blogspot.com/2008/06/kartografick-metoda-geografick-metoda.html>

## 4. Teoretická východiska

### 4.1. Historický vývoj

Jedním z důvodů, proč jsem pro svou práci vybrala jako srovnávanou zemi Estonsko, je fakt, že jeho dějiny a dějiny České republiky se v mnohém podobají. Ačkoli podobnosti sahají hlouběji do historie, v následujícím textu se alespoň velmi stručně zmíním o dějinách obou zemí ve 20. století a jejich současnosti.

#### 4.1.1. Česká republika

České země byly na počátku 20. století součástí Rakousko-Uherské monarchie, ale navzdory tomu už „*disponovala česká společnost téměř úplnou strukturou moderní kapitalistické společnosti s vysoce rozvinutou strukturou politických stran, spolků a společenských organizací*“ (Pánek, Tůma a kol. 2008: 273). V období 1. světové války byli Češi nuceni bojovat na straně Trojspolku proti Rusku, což jen prohloubilo snahy o samostatnost státu (Olivová 2008: 44-47), které vyvrcholily 18. října 1918 takzvanou Washingtonskou deklarací, Prohlášením nezávislosti českého národa a 28. října 1918 vyhlášením samostatnosti československého státu (Pánek, Tůma a kol. 2008: 308, 313). Ke státu se později připojilo též Slovensko a Podkarpatská Rus (Olivová 2008: 60-61), v zemi tedy žila celá řada národnostních menšin. Období takzvané „První republiky“ bylo převážně obdobím prosperity a demokracie (Olivová 2008: 85-89).

Toto období skončilo 29. září 1939, kdy si Hitler vynutil prostřednictvím takzvané Mnichovské dohody postoupení Sudet (pohraničních oblastí Československa) a jejich připojení k Říši (Stearns, Langer 2001: 705). V březnu 1939 byly Čechy a Morava anektovány Německem a byl vytvořen Protektorát, Slovensko získalo nezávislost, Podkarpatská Rus byla přičleněna k Maďarsku (Fawn 2000: VII). Okupace trvala až do 9. května 1945, kdy Prahu osvobodila Rudá armáda (Stearns, Langer 2001: 706), následně Československo získalo zpět území, která mu patřila před válkou (vyjma Podkarpatské Rusi, jenž byla přičleněna k Sovětskému svazu) (Fawn 2000: VII). Do čela státu se postavila exilová, londýnská vláda v čele s Edvardem Benešem, první parlamentní volby se konaly v roce 1945 (Olivová 2008: 193, 205, 207). Ve volbách zvítězila v českých zemích komunistická strana, která v roce 1948



při takzvaném Únorovém převratu přebrala veškerou moc v zemi, což svým podpisem stvrdil, na nátlak KSČ v čele s Klementem Gottwaldem, i prezident Beneš. Na následujících 40 let se Československo stalo totalitním režimem (Pánek, Tůma 2008: 392).

Následovalo období politických perzekucí, kolektivizace, likvidace soukromého vlastnictví, orientace na Sovětský svaz a centrálního plánování (Olivová 2008: 214-215). Až v 60. letech došlo ke zmírnění represivních metod komunistického režimu, v dubnu 1968 byl vypracován program takzvaného „socialismu s lidskou tvář“ (Olivová 2008: 220,222) a celá společnost se stávala více svobodnou a otevřenou (Pánek, Tůma 2008: 421). O tomto období hovoříme jako „Pražském jaru“ (Stearns, Langer 2001: 887), které ale bylo proti myšlce funkcionářům v Sovětském svazu, již se nakonec rozhodli pro vojenskou invazi do Československa. „Pražské jaro“ bylo násilím přerušeno vstupem vojsk Varšavské smlouvy do země (v noci z 20. na 21. srpna 1968) (Pánek, Tůma 2008: 431-2). V 70. letech hovoříme o takzvané normalizaci, spočívající v obnovení cenzury, opětovnému uzavření hranic a čistkách. V roce 1977 vznikla Charta 77, sdružení požadující dodržování občanských a lidských práv (Olivová 2008: 225).

V období takzvané Sametové revoluce v roce 1989 vrcholila snaha o nové demokratické uspořádání poměrů v zemi, a návrat k tržní ekonomice. Na konci roku 1989 vznikla první nekomunistická vláda a disident Václav Havel byl zvolen československým prezidentem. První svobodné volby se konaly v roce 1990 (Fawn 2000: VIII). Následovala demokratizace společnosti, liberalizace cen, privatizace a celková transformace na tržní ekonomiku (Olivová 2008: 233).

Snahy Slovenska o samostatnost vyvrcholily 1. 1. 1993, kdy došlo ke vzniku dvou samostatných států – České a Slovenské republiky.

V současné době je Česká republika parlamentní demokracií a součástí řady mezinárodních organizací, jako je Severoatlantická aliance (NATO) a Evropská unie (Lux a kol. 2003: 52). V roce 2007 v ní žilo 10 322 689 osob, z nichž 394 345 osob byli cizinci (www.czso.cz<sup>3</sup>) (největší část z nich (více než 125 tisíc osob) Ukrajinci,

---

<sup>3</sup> Ke stažení z: <http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/kapitola/10n1-08-2008-0400>

dále (více než 65 tisíc osob) Slováci a (více než 50 tisíc osob) Vietnamci) na území 78 867 km<sup>2</sup> (www.czso.cz<sup>4</sup>).

#### 4.1.2. Estonsko

Estonsko bylo na konci 19. století součástí Ruské říše, která se snažila o rusifikaci tohoto území. Důsledkem těchto snah bylo úsilí Estonců o dosažení národní autonomie, které se prvně projevilo v roce 1905 a umožnilo následnou participaci několika estonských zástupců ve Státní dumě (Dančák, Pospíšil, Rakovský 1999: 12).

Snahy o samostatnost vyvrcholily v roce 1917, kdy Estonsko vyhlásilo poprvé nezávislost, následovala ovšem krátká okupace Německem a opětovné prohlášení nezávislosti v únoru 1918 (Stearns, Langer 2001: 718), kterou ale evropské mocnosti uznaly de iure až v roce 1921.

Země kvůli extrémní formě parlamentarismu nicméně nebyla politicky stabilní a v roce 1934 prezident Päts transformoval zemi k autoritativnímu systému, zprvu velice radikálnímu (byl zrušen parlament a zakázány politické strany), ve druhé polovině 30. let ale postupně se liberalizujícímu (byla vytvořena nová ústava a zaveden dvoukomorový parlament) (Dančák, Pospíšil, Rakovský 1999: 10-11).

Na historický vývoj Estonska měl zcela zásadní vliv takzvaný Ribbentrop-Molotovův pakt o rozdělení sfér vlivu mezi Německem (Třetí říší) a Sovětským svazem, jenž zařadil Estonsko do sovětské sféry vlivu. Následovala postupná infiltrace sovětského režimu do estonského politického systému, vrcholící zmanipulovanými volbami v roce 1940, po nichž nově vytvořený parlament požádal o začlenění Estonska do SSSR. Sovětská okupace trvala ale pouze do roku 1941, kdy estonské území obsadili Němci. Německá okupace skončila v roce 1944, poté se estonské území dostalo opět pod kontrolu Sovětů (Dančák, Pospíšil, Rakovský 1999: 15-17).

V následujících letech docházelo k deportacím původního obyvatelstva, rusifikaci, kolektivizaci zemědělství a průmyslu, ekonomika Estonska byla silně propojena s ekonomikou SSSR (Dančák, Pospíšil, Rakovský 1999: 17).

---

<sup>4</sup> Ke stažení z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/rozloha\\_eupr](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/rozloha_eupr)

První disidentské skupiny vznikaly v Estonsku již v 60. letech, jedním z jejich nevýznamnějších počínů byl takzvaný Dopis čtyřiceti, který zaslalo v roce 1980 čtyřicet představitelů estonského veřejného života sovětským novinám. Zároveň se prosazovaly snahy směřující k obnovení samostatnosti, od roku 1988 vznikaly nové politické strany a v roce 1989 se konaly první volby, v nichž figurovalo více kandidátek. V roce 1991 bylo vyhlášeno lidové hlasování o nezávislosti Estonska, kde se Estonci vyslovili pro samostatnost (Dančák, Pospíšil, Rakovský 1999: 17-19) a následně v srpnu 1991 vyhlásilo Estonsko nezávislost (Stearns, Langer 2001: 907). Nová ústava byla ratifikována a vešla v platnost v roce 1992, v témže roce se konaly první svobodné parlamentní volby (Dančák, Pospíšil, Rakovský 1999: 21-23).

Estonsko je demokratickou, parlamentní republikou a členem mezinárodních organizací, jako je Severoatlantická aliance (NATO) a Evropská unie. V roce 2008 v něm žilo 1 340 935 osob, z čehož 420 050 osob bylo jiné, než estonské národnosti (z čehož více než 343 tisíc osob byli Rusové, více než 28 tisíc osob Ukrajinci a více než 15 tisíc osob Bělorusové) (<http://pub.stat.ee><sup>5</sup>) na území 45 227 km<sup>2</sup> (Lux a kol. 2003: 187).

#### **4.1.3. Shrnutí**

Navzdory relativně velké geografické vzdálenosti obou zemí se dějiny obou zemí více než podobají – na počátku dvacátého století oba státy poprvé získaly samostatnost, oba byly v průběhu II. světové války okupovány Německem a po válce Sovětským svazem. Přibližně ve stejné době získaly státy znovu nezávislost, staly se demokratickými republikami a transformovaly své hospodářství na tržně orientované. Podobnost dějin je pro mne východiskem pro tvrzení, že po revoluci (v obou zemích velice nenásilné) se obě země potýkají s podobnými problémy při transformaci ekonomiky, a s tím souvisejícími podobnými problémy při transformaci bytové politiky.

---

<sup>5</sup> <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>

## **4.2. Sociální stát, sociální práva a právo na bydlení**

Sociální stát (nebo též welfare state) je typ státu, „v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž věcí veřejnou“ (Večeřa 1996 dle Potůček: 28). Tento typ státu se rozvíjí od 80. let 19. století, v souvislosti s prudkými změnami ve společnosti – procesem industrializace, růstem počtu obyvatel a změnou jeho struktury, růstem významu národních států a růstem politické demokracie a politického občanství (Večeřa 1996: 57-58).

Jádrem sociálního státu jsou takzvaná sociální práva, což je pojem, který poprvé vymezuje T. H. Marshall ve svém, dnes již klasickém, díle *Občanství a sociální třída* (Citizenship and Social Class, publikovaném poprvé v roce 1950), následovně: „Sociálním prvkem (občanství) míním široké spektrum práv – od práva na minimální ekonomické zabezpečení, až po právo podílet se na sociálním dědictví společnosti a žít život civilizované osoby dle standardů společnosti. Instituce, které jsou tomuto prvku nejbližší, jsou vzdělávací systém a sociální služby“<sup>6</sup> (Marshall 2000: 32). Občanství je podle Marshalla tvořeno třemi druhy práv – právy občanskými, právy politickými a právy sociálními (Marshall 2000: 32). Marshall dále propojil sociální práva a s existencí sociálního státu a využil tento koncept k podpoře legitimacy sociálního státu (Večeřa 1996: 71).

Jako jedno ze sociálních práv potom lze chápat i právo na bydlení. Abych byla ale schopná vysvětlit, jak se vyvíjela realizace práva na bydlení, je třeba nejprve stručně zmínit vývoj sociálního státu jako takového.

Podoba sociálního státu se v průběhu let značně měnila, vývoj státu ve vyspělých zemích je často dělen do čtyř, případně šesti období, která se pokusím shrnout následovně: na počátku sociálního státu stály snahy o zřízení základních pojišťovacích schémat pro určité skupiny obyvatel, k rozvoji státu ale významně přispěla až velká hospodářská krize ve 30. letech, po níž došlo k rozvoji sociálního

---

<sup>6</sup> „By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share the full in the social heritage and to live the life of a civised being according to the standards prevailing in the society. The institutions most closely connected with it are the educational system and the social services.“

zákonodárství, po 2. světové válce byla sice již iniciována řada sociálních reforem, za takzvaný „Zlatý věk sociálního státu“ je ale považováno období až od roku 1962, kdy významně rostl podíl veřejných výdajů na hrubém národním produktu a zároveň životní úroveň obyvatel státu. V souvislosti s hospodářskou krizí v 70. letech došlo ale i ke krizi sociálního státu – nároky na zabezpečení úrovně obyvatel se zvyšovaly, zatímco příjmy adekvátně nerostly. Od tohoto období je sociální stát podrobován kritice z mnoha stran, dochází k pokusům o snížení výdajů sociálního státu a jeho rekonceptualizaci (Večeřa 1996: 60-62 a Hauser (ed.) 2007: 120-124).

Analogicky k vývoji sociálního státu se vyvíjel i jeho přístup k bydlení – což je dobře vidět například na britském modelu sociálního státu. Od 20. let 20. století se stát začal významnou měrou podílet na výstavbě bydlení a stavěl levné byty s dotovaným nájemným (sociální bydlení) ([www.historyandpolicy.org](http://www.historyandpolicy.org)), počet takto postavených bytů byl v některých letech srovnatelný nebo i vyšší, než počet bytů postavených soukromými osobami (Balchin 1996: 213). Zásadní obrat v tomto směru začal s nástupem Margaret Thatcherové v roce 1979, kdy výdaje na bydlení byly dramaticky redukovány a především – změnila se jejich forma na cílené příspěvky na bydlení (Večeřa 1996: 98). Jak uvádí Shapely, stát se z producenta bytů stal tím, kdo **umožňuje** sehnat bydlení (from producer to enabler) ([www.historyandpolicy.org](http://www.historyandpolicy.org)). A na tomto principu je v současnosti postavena bytová politika moderních sociálních států.

Tento přístup se nazývá „umožňovací“ (enabling approach) k bydlení. Vysvětlením a popisem tohoto přístupu se zabývá například Angel, jenž vysvětluje rozdíl mezi umožňovacím a neumožňovacím následovně: *„Diskuse o umožňujícím a neumožňujícím přístupu může být snadno pochopena jako prostá reformulace dichotomie mezi laissez faire a plánováním. (...) Ale tak tomu není. Ani laissez faire, ani plánování se v průběhu času neosvědčilo. Reálná ekonomika nemůže fungovat bez státních intervencí, diskuse by se měla točit kolem toho, jaká má být forma těchto intervencí“* (Angel 2000: 13<sup>7</sup>). Podle Angela tedy umožňovací přístup znamená: *„umožňující fungování trhu a předcházející jeho selháním“* (Angel 2000: 15)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> „The enabling and nonenabling debate could be cast as a simple reformulation of the old dichotomy between laissez faire and planning, between letting the market work versus abandoning the market in favor of a centrally planned economy. It should not be. Neither laissez faire nor the centrally planned economy have survived the test of time. A real economy cannot function without government

Právo na bydlení je v současné době zakotveno v mnoha nadnárodních dokumentech a národních dokumentech jednotlivých států. Mezi nejvýznamnější nadnárodní dokumenty patří zcela jistě Všeobecná deklarace lidských práv a svobod, Deklarace práv dítěte nebo Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Všechny z nich schválilo jak Estonsko, tak Česká republika.

Všeobecná deklarace lidských práv je vývojově nejstarší – byla vyhlášena 10. 12. 1948 Valným shromážděním OSN, a ačkoli se jedná o dokument právně nezávazný, je uznáván po celém světě. O bydlení se hovoří v článku 25: „Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči...“ ([www.osn.cz](http://www.osn.cz)<sup>9</sup>).

Deklarace práv dítěte byla Valným shromážděním OSN vyhlášena o necelých jedenáct let později - 20. 11. 1959. Zásada 4 říká, že „Dítě má právo na přiměřenou výživu, bydlení, zotavení a lékařskou péči“ ([www.detskaprava.cz](http://www.detskaprava.cz)<sup>10</sup>).

Dne 19. prosince 1966 byl v New Yorku otevřen k podpisu Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. V paktu se lze v Článku 11 dočíst následující: „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek“ ([www.osn.cz](http://www.osn.cz)<sup>11</sup>).

V řadě států je dále právo na bydlení zakotveno v ústavě. Ne tak v České republice, ani v Estonsku. V České republice se o právu na bydlení nehovoří ani v Ústavě, ani v Listině základních práv a svobod. Navzdory tomu „Ústavní soud ČR ve svém známém nálezu, kterým zrušil vyhlášku 176/1993 Sb. o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, výslovně zdůraznil, že i když právo na bydlení není výslovně zmíněno v Listině základních práv a svobod, vyplývá povinnost státu podílet se na zajištění bydlení pro občany z řady mezinárodních dohod, a že tedy

---

intervention in the economy, the debate must be refocused on precisely what form intervention should take“

<sup>8</sup>: „Enabling, in this sense, is enabling markets to work and protecting them from failure“

<sup>9</sup> <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>

<sup>10</sup> [http://www.detskaprava.cz/soubory/Charta\\_detskych\\_prav.pdf](http://www.detskaprava.cz/soubory/Charta_detskych_prav.pdf)

<sup>11</sup> <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych-socialnich-a-kulturnich-pravech.pdf>

lze právo na bydlení považovat za jedno z významných sociálních práv“ (www.liberec.son.cz<sup>12</sup>). Podobně je tomu i v Estonsku, kde také právo na bydlení není přímo zakotveno v Ústavě, ale jeho závaznost vyplývá z podpisu mezinárodních dohod.

Dá se tedy říci, že právo na bydlení znamená v současné době pro občana státu, který toho právo akceptuje, že stát bude do jisté míry vstupovat do tržního mechanismu a ovlivňovat ho takovým způsobem, aby ve výsledku byl občan pokud možno schopen sám sobě zajistit bydlení bez přímé pomoci státu (nebo přímé alespoň v tom smyslu, že stát sám nebude vytvářet obydlí pro své občany).

Toto právo je v současné době zakotveno v řadě významných mezinárodních dokumentů, jakými jsou například Všeobecná deklarace lidských práv a svobod, Deklarace práv dítěte nebo Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Obě země, jimiž se budu ve své práci zabývat, jsou signatáři těchto dohod a právo na bydlení je pro ně tudíž závazné.

### **4.3. Bydlení z pohledu veřejné ekonomie**

Principem fungování prakticky všech rozvinutých zemí je takzvaná smíšená ekonomika, která se objevila a vyvíjela v průběhu 20. století. Jak uvádí Jackson a Brown: „*Smíšená ekonomika je kombinací rozličných nástrojů sloužících k alokaci vzácných zdrojů společnosti mezi konkurenční alternativní způsoby využití*“ (Jackson a Brown 2003: 19) nebo Tetřevová: „*Smíšená ekonomika představuje takový typ ekonomického systému, který je založen na společném působení ziskového a neziskového sektoru“ a „různých forem vlastnictví“* (Tetřevová 2008: 54).

Významnou součástí neziskového sektoru v těchto zemích je potom veřejný sektor. Veřejný sektor vznikl v reakci na opakovaná tržní selhání, tendence trhu k neefektivitě, tedy vytváření přílišného množství některých statků a nedostatečného množství jiných (Jackson a Brown 2003: 47). Neziskový veřejný sektor je takový

---

<sup>12</sup> [http://www.liberec.son.cz/aktuality/2004-6/bydleni\\_je\\_pravem.htm](http://www.liberec.son.cz/aktuality/2004-6/bydleni_je_pravem.htm)

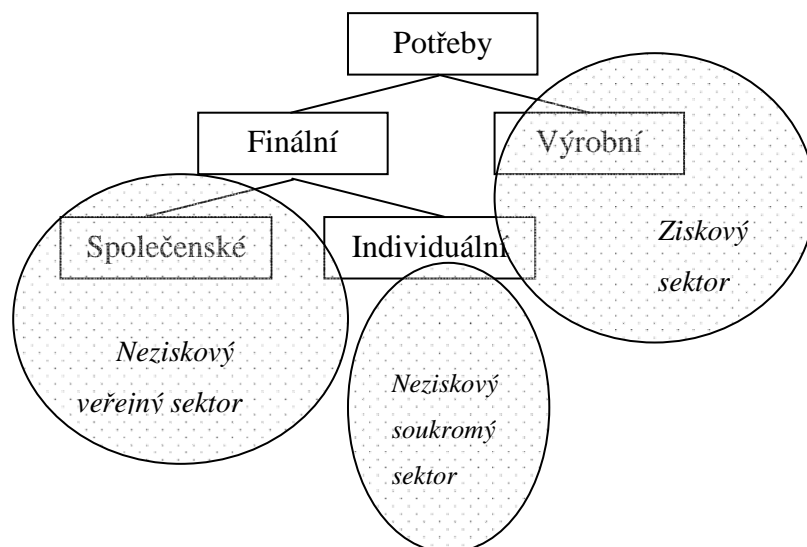
sektor, který je (kromě jiného) financován z veřejných financí a řízen a spravován veřejnou správou (Tetřevová 2008: 27). Veřejný sektor tedy intervenuje do tržních mechanismů, míra této intervence se ale v jednotlivých zemích zcela zásadně liší.

Bydlení lze z pohledu veřejné ekonomie nahlížet dvěma způsoby – jednak jako potřebu, jednak jako statek. V následujícím textu bych se ráda stručně zmínila o obou těchto způsobech.

### 4.3.1. Bydlení jako potřeba

Potřebu lze definovat jako pociťovaný nedostatek (Strecková, Malý a kol. 1998: 16) a potřeby lze dále dělit do několika kategorií, jak je vidět v následujícím obrázku.

DIAGRAM 1. Schematické znázornění potřeb a dominantních oblastí vlivu



Zdroj: Tetřevová 2008: 31

Různé druhy potřeb jsou zajišťovány různými druhy subjektů. Bydlení lze bezesporu zařadit do kategorie individuálních potřeb, protože jak uvádí Tetřevová: „Individuální potřeby pociťuje člověk jako genetický druh, jsou mu vlastní“ (Tetřevová 2008: 30). Na uspokojení těchto potřeb se ale podílejí různé subjekty – je to jednak ziskový sektor (sem bychom z oblasti bydlení mohli zařadit například trh s nemovitostmi), jednak neziskový veřejný sektor (kam bychom mohli zařadit



například sociální bydlení nebo různé typy dotací pro jednotlivce na bydlení), ale i neziskový soukromý sektor (v oblasti bydlení například různé neziskové organizace zprostředkovávající bydlení znevýhodněným skupinám obyvatelstva). Já se v následujícím textu budu věnovat prakticky výhradně sféře vlivu neziskového veřejného sektoru na individuální potřebu bydlení u jednotlivců.

#### 4.3.2. Bydlení jako statek

Pro pochopení tohoto druhého pohledu veřejné ekonomie na bydlení je třeba dále vysvětlit 3 základní typy statků, s nimiž se v ekonomice setkáváme – jedná se o statky veřejné (kolektivní), soukromé a smíšené veřejné (kolektivní) statky. Abych byla schopna zařadit bydlení do jedné z těchto kategorií, je třeba nejprve vysvětlit význam těchto pojmů.

Soukromý statek má následující charakteristiky: jeho spotřeba je dělitelná (lze určit podíl jednotlivce na spotřebě tohoto statku), je rivalitní (spotřebitelé si vzájemně konkurují) a jednotlivce lze vyloučit ze spotřeby tohoto statku (Tetřevová 2008: 73) nebo dle Streckové: *„Soukromý statek je výrobek nebo služba, kterou si spotřebitel obstarává pro svou vlastní spotřebu a vylučuje jiného spotřebitele z možnosti jeho spotřeby“* (Strecková 1997: 30). Bydlení tedy můžeme bezesporu zařadit mezi statky soukromé.

Jinak je tomu ale u sociálního bydlení, to bývá zařazováno mezi statky smíšené (Externality a možnosti jejich řešení 1998: 136), konkrétně mezi statky rivalitní a zároveň takové, kdy jednotlivce nelze vyloučit ze spotřeby tohoto statku (Jackson a Brown 2003: 63). Jak dále uvádí Strecková: *„Smíšený statek má vlastnosti soukromého i veřejného statku. (...) Ze spotřeby smíšeného statku má bezprostřední užitek přímý spotřebitel. Z dlouhodobějšího hlediska i ostatní, kteří se na bezprostřední spotřebě nepodílí a tudíž za ni nejsou ochotni platit“* (Strecková 1997: 30).

Produkce soukromých statků je realizována převážně trhem, zatímco realizace smíšených a veřejných (kolektivních) statků je realizována zejména veřejným sektorem. Ovšem existují výjimky, kdy veřejný sektor intervenuje do oblasti soukromých statků. Jednou z nich je například právě bydlení (z dalších pak například

zemědělství, lesnictví nebo rybolov). Jak uvádí Strecková: „*Byt, nechť už má jakoukoliv věcnou podobu, je evidentně privátní statek. Ovšem privátní statek natolik významný pro život člověka a tedy i společnosti a natolik investičně náročný, že si přímo vynucuje intervenci, tedy vstup veřejného sektoru do jeho zajišťování. (...) Formy této intervence jsou různé...*“ (Strecková 1997: 56).

Obecně lze tedy říci, že ať bydlení nahlížíme jako potřebu anebo jako statek, veřejná ekonomie poukazuje na nutnost intervencí veřejného sektoru do oblasti bydlení z důvodu specifčnosti bydlení jako potřeby i statku (vysoké náklady na pořízení, nízká mobilita).

#### **4.4. Koncept spravedlnosti**

Vybrané aspekty veřejných bytových politik v obou zemích budu v následujícím textu porovnávat mimo jiné z hlediska jejich sociální spravedlnosti. Jak uvádí Koller: „*Dnes ve společnostech západní kultury převládá názor, podle něhož sociální spravedlnost vyžaduje (...) alespoň v jistém rozsahu, také rovné rozdělování hospodářských statků a břemen v souladu a potřebami člověka*“ (Spor o spravedlnost 1997: 84). Tento přístup tedy poukazuje na nutnost jisté míry redistribuce ve společnosti – „*všichni členové společnosti se mají spravedlivě podílet na výsledcích hospodářské spolupráce*“ (Spor o spravedlnost 1997: 85). Ačkoli o nutnosti redistribuce panuje ve společnosti víceméně názorový konsensus, názory se rozcházejí při diskusi o přijatelné míře této redistribuce.

Já budu ve své práci vycházet z pojetí spravedlnosti, tak jak ji vymezil John Rawls ve své práci *A Theory of Justice*, ze spravedlnosti ve smyslu férovosti. Férovost v tomto smyslu je založena na nevědomosti – jedná se o úvahu o tom, „*jaké principy by si zvolili lidé, kteří nevědí, co pro ně tyto principy budou znamenat*“ (Swift 2005: 30).

Takové principy jsou podle Rawlse dva:

1. „Každý člověk má nárok na co nejrozsáhlejší systém základních svobod, slučitelný s podobným systémem svobod pro všechny<sup>13</sup>.
2. Sociální a ekonomické nerovnosti mají být uspořádány tak, že zároveň:
  - a. Slouží co největšímu počtu co nejméně zvýhodněných osob a
  - b. Jsou spojeny s úřady a pozicemi otevřenými všem v podmínkách férové rovnosti příležitostí“<sup>14</sup> (Fleischacker 2004: 114).

Princip 1 je nadřazen principu 2 a bod 2b nadřazen bodu 2a. Jak tedy uvádí Swift, spravedlivá společnost by měla primárně svým členům poskytnout stejný soubor základních svobod, následně je třeba zkoumat, zda měli všichni členové společnosti rovnou šanci se znevýhodněné situaci vyhnout a nerovnosti jsou ospravedlnitelné pouze tehdy, když slouží co největšímu počtu co nejméně zvýhodněných osob (Swift 2005: 33). Z těchto principů tedy budu vycházet při posuzování sociální spravedlnosti některých kroků v oblasti bytové politiky.

## **4.5. Model bydlení v období reálného socialismu**

### **4.5.1. Stát reálného socialismu**

Abych byla schopna popsat bytovou politiku státu v období reálného socialismu, je třeba nejprve stručně vysvětlit samotný termín „stát reálného socialismu“. Jak uvádí Strecková, tento typ státu „je postaven v podstatě na Marxově ekonomické i sociální teorii, i když v průběhu času poznamenané řadou revizí, zvláště z pera Lenina a z politické praxe, kterou zcela rozhodujícím způsobem ovlivnil Stalin. Celá teorie odmítá diferencované pojetí společnosti. Sociální nerovnost hodlá odstranit absolutizací společného vlastnictví“ (Strecková 1998: 90).

---

<sup>13</sup> Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.

<sup>14</sup> Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both:

- a) To the greatest profit of the least advantaged, consistent with the just saving principle, and
- b) Attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity

Harloe uvádí, že tento typ státu splňuje tři základní charakteristiky – jednak zde existuje monopol státu na produkci zboží, centrální plánování investic, příjmů, spotřeby zboží a služeb, dále stát je pod nadvládou komunistické strany, která kontroluje a organizuje každý aspekt sociálního, ekonomického a politického života, a do třetice, sociální struktura společnosti dostává novou podobu – skládá se z početné masy prostých lidí („middle mass“), politicko-vojenské, průmyslové a intelektuální elity a „underclass“, ale buržoazie je prakticky eliminována (Cities after socialism 1996: 4).

Strecková uvádí další tři charakteristiky: *„tento typ absolutizuje společné vlastnictví a za nejefektivnější považuje vlastnictví státní (všelidové). Trh, tržní mechanismus a tedy i tržní sektor byl vlastně likvidován. (...) Trh je nahrazen centrálním plánováním více či méně direktivního charakteru (...) Tento typ absolutizuje veřejný sektor. Vlastně celé národní hospodářství je veřejným sektorem“* (Strecková 1998: 90 - 91).

#### **4.5.2. Administrativně přidělový systém a bytová politika**

Stát reálného socialismu je tedy založen na centrálním plánování, administrativně přidělovém systému. Tento systém existoval od 20. let 20. století (v Sovětském svazu) do začátku 90. let 20. století (v SSSR a zemích východní a střední Evropy) (Cities after socialism 1996: 37). Základem tohoto systému je dominantní pozice státu při rozhodování o alokaci prostředků. Mezi další charakteristiky dále patří: *„prioritou je investování a těžký průmysl, půda je znárodněna (...), vláda má monopol na kontrolu zahraničního obchodu, stát zajišťuje levné, silně dotované veřejné zboží a služby, lehký průmysl a sektor služeb jsou zanedbávány<sup>15</sup>“* (Cities after socialism 1996: 37-38).

Výše zmíněné potvrzuje i Strecková: *„Blok společenských potřeb je preferován (...) Blok odvětví rozvoje člověka (...) má určité výsadní postavení (...) Blok vědy a výzkumu je preferován. (...) Ostatní bloky (doprava, spoje, technická infrastruktura,*

---

<sup>15</sup> Priority was given to investment and heavy industry / land was to be nationalised / the government maintained monopoly control over foreign trade / the state provided cheap, highly subsidized public welfare good and services / light industry, consumer good production and the service sector were neglected.

*informace) představují sféru služeb, která je celkově v tomto typu podceňována“* (Strecková 1998: 92).

A zde se nyní dostáváme ke sféře bydlení. Míra intervence státu do této oblasti je nebývale vysoká oproti jiným druhům ekonomik. Dle Ruoppily je model bydlení ve státě reálného socialismu založen na třech základních předpokladech – stát je nejvýznamnějším vlastníkem půdy a bytového fondu, upřednostňováno je státní nájemní bydlení, existuje značná státní kontrola nad využitím půdy, finančními zdroji a politickými rozhodnutími měst (Ruoppila 2006: 16). A podobně Strecková: „*Při neexistenci trhu nelze hovořit o trhu s byty. Stát na sebe přebírá výraznou odpovědnost za uspokojení této potřeby*“ (Strecková 1998: 92).

Podle Balchina má bytová politika státu jako taková potom 3 základní rysy – za první, prakticky neexistuje soukromé nájemní bydlení, za druhé, mnoho bytů je zničeno v průběhu II. světové války, což je příčinou výstavby státního nebo státem dotovaného bydlení na sídlištích, a za třetí, ačkoli v zemích existuje velký počet vlastníků domů, jejichž nemovitosti nebyly znárodněny, tito vlastníci jsou zhruba po třicet let jen minimálně podporováni státem. Až v 70. letech 20. století začíná tato oblast expandovat, zejména v důsledku dvou faktorů – Balchin hovoří o push faktoru (anonymita, sterilita a nepopulárnost sídlišť) a pull faktoru (rostoucí touha po vlastnictví mezi privilegovanými vrstvami v populaci) (Housing policy in Europe 1996: 231-232).

Celý tento systém bývá též označován jako Východoevropský model bydlení (East European housing model). Analogicky k cílům státu (odstranění nerovností), je cílem tohoto modelu bydlení „*sociální rovnost a eliminace kapitalistické, třídně podmíněné segregace*<sup>16</sup>“ (Ruoppila 2006: 19).

#### **4.5.3. Stručný vývoj bytové politiky**

Ruoppila vývoj socialistických států dle jejich přístupu k bytové politice dělí na dvě základní fáze: První fáze začíná po II. světové válce a pokračuje ve 40. a 50. letech 20. století. Druhá fáze je potom od 60. let 20. století dále. Během první fáze je do zemí střední a východní Evropy importován stalinismus a v hospodářství převažují

---

<sup>16</sup> Social equality and elimination of capitalist class-based segregation.

investice do těžkého průmyslu na úkor ostatních odvětví, včetně bytové politiky. Druhou fází, kterou Ruoppila nazývá „vlastní cesta k socialismu“, je možno charakterizovat v oblasti bytové politiky vzrůstající výstavbou, modernizací a industrializací stavebních metod včetně použití prefabrikovaných materiálů při stavbě (Ruoppila 2004:5).

K jakým konkrétním opatřením tedy dochází v oblasti bytové politiky? V první fázi se setkáváme se třemi základními procesy – jednak redistribucí současného trhu s byty (a to především redistribucí luxusních bytů směrem k elitám), stavbou nového státního nájemního bydlení (ale jen v omezené míře a zejména u měst, která byla zpuštěna válkou) a dále stavbou rodinných domů svépomocí (Ruoppila 2004: 6-8).

Postoj vládnoucích elit k bytové politice se začíná měnit až počátkem šedesátých let. Stát začíná výrazně podporovat výstavbu, jedná se zejména o výstavbu z prefabrikovaných materiálů. Ruoppila hovoří o třech různých variantách bydlení – jedná se o státní nájemní bydlení a družstevní bydlení na sídlištích, nově postavené menší projekty bydlení lepší kvality a pre-socialistické byty (zpravidla značně zchátralé, neboť vláda neposkytovala podporu na rekonstrukci) (Ruoppila 2004:11-14).

Nutno dodat, že „na konci 70. letech 20. století začíná ekonomika zemí Sovětského svazu stagnovat, v některých zemích (jako Československo, Polsko a NDR) sice stále pokračuje ekonomický růst, ale za cenu velkých ekologických ústupků<sup>17</sup>“ (Cities after socialism 1994: 39). Důsledkem je pokles státní výstavby v letech 80. na jedné straně a na straně druhé v Sovětském svazu přijetí Zákona o družstvech v květnu 1988. Družstva byla podporována ve výrobě, službách, konstrukci a též bydlení (Cities after socialism 1994: 41). Ovšem krize se prohlubuje a dochází ke kolapsu reálně socialistického státního zřízení v obou vybraných zemích.

#### **4.5.4. Specifika v České republice**

V České republice existovaly čtyři základní druhy bydlení – státní, podnikové, družstevní a individuální (bydlení v rodinných domech). Stavba nových bytů byla

---

<sup>17</sup> By the end of 1970s the economy was stagnating. As elsewhere in the region – for example in Poland, the GDR and Czechoslovakia – the economic growth was achieved, but at a very high ecological price.

realizována v programu Komplexní bytové výstavby (KBV), do něhož spadalo i poskytování pozemků a stavba infrastruktury nejen pro státní, ale i ostatní druhy bydlení (Balchin a kol. 1996: 273).

Státní bydlení bylo spravováno podniky bytového hospodářství. Bytové odbory místní samosprávy byly zodpovědné za přidělování bytů a podniky bytového hospodářství za výběr nájmů a údržbu budov (Balchin a kol. 1996: 273). Státní výstavba byla plně financována prostřednictvím státních dotací. U státních bytů bylo nájemné právním předpisem zmrazeno na úrovni roku 1964 až do roku 1991 (Sunega 2005: 272).

Podnikové bydlení bylo zavedeno v roce 1959 a sloužilo jako nástroj politiky zaměstnanosti pro přivedení pracovní síly do preferovaných oblastí a regionů. Jeho role byla významná zejména v 70. letech. (Balchin a kol. 1996: 274). Podniková výstavba byla financována ze zdrojů podniků, státního rozpočtu a dlouhodobého bankovního úvěru. Tento typ výstavby byl zrušen v roce 1981 a její úlohu převzala stabilizační družstevní výstavba (Sunega 2005: 272).

Družstevní bydlení bylo realizováno obrovskými stavebními bytovými družstvy pod státním dohledem. Jeho úloha při stavbě nových bytů stále rostla (bylo majoritním způsobem výstavby od roku 1965 do roku 1992) – nabízelo totiž rychlejší přístup k bydlení výměnou za finanční participaci na nákladech stavby (Balchin a kol. 1996: 274). O náklady na výstavbu se dělily tři subjekty následovně: průměrně 18% přispívali žadatelé o družstevní byt, 56% státní dotace a průměrně 26% tvořil úvěr u státní banky s úročením 3% a dobou splatnosti 30 let (Lux 2006: 1).

Individuální bytová výstavba (tedy výstavba vlastních rodinných domů, přístavby, a vestavby) byla podporována zvýhodněnými úvěry od státních bank s maximální dobou splatnosti 30 let a s úročením 2,7 % (Lux 2006: 2).

#### **4.5.5. Specifika v Estonsku**

Jelikož bylo Estonsko (a zejména Tallinn) za II. světové války silně bombardováno a mnoho budov bylo zničeno, po válce bylo třeba rychle postavit nové bydlení pro velké množství osob – nejen Estonců, ale též migrantů ze zemí Sovětského svazu, zejména Ruska (Ruoppila 2004: 8). Na jedné straně tak začala vznikat obrovská

sídlíště státních nájemních bytů, jak v centru, tak na okrajích měst, na straně druhé rozsáhlé čtvrti rodinných domů zejména v okrajových částech měst.

Výstavba silně vzrostla v letech šedesátých a růst pokračoval i následně v letech sedmdesátých, díky čemuž se postupně začala snižovat hustota obyvatel v bytech. Stát ovšem nijak nepodporoval rekonstrukce a opravy bytů a krom toho jisté skupiny obyvatel neměly přístup k nově vznikajícímu bydlení, což postupně způsobilo kumulaci problémových skupin obyvatel v určitých oblastech (Ruoppila 2004: 14).

Nájemné ve státních bytech bylo regulováno státem, bylo velice nízké a na jeho velikost neměla vliv ani lokalita, ani kvalita bydlení. „V roce 1990 tvořily náklady na bydlení v estonských domácnostech jen asi 5% příjmů domácností“<sup>18</sup> (Aarma, Laakso, Loikkanen 1993 dle Inkinen 1991: 36).

Čekací doby na přidělení bytu byly velice dlouhé – v celém Sovětském svazu více než 18% domácností čekalo na přidělení bytu déle než 10 let (Aarma, Laakso, Loikkanen 1993 dle IMF 1991: 36), což mělo vliv na velice nízkou mobilitu obyvatel v socialistickém Estonsku – lidé se stěhovali velice málo, protože možnost legálně sehnat byt v nové lokalitě byla velice nízká.

Dá se tedy shrnout, že v období reálného socialismu byla bytová politika v obou zemích realizována prakticky výhradně státem – ať už se jednalo o výstavbu bytů (vyjma individuální výstavby rodinných domů), jejich alokaci či poskytování úvěrů jednotlivým subjektům – vše bylo ve státní režii. Pro státní bydlení byla charakteristická nízká výše nájmu. Protože ale tento systém vyžadoval stále více státních prostředků, a přitom celková ekonomická situace Sovětského svazu a na něj orientovaných zemí se adekvátně nezlepšovala, prosadily se postupně v obou zemích další formy výstavby bydlení, jakou bylo například družstevní bydlení se státní podporou.

---

<sup>18</sup> (...) housing expenditures in the form of rents were less than 5% of gross incomes of households in Estonia in 1990.



## 5. Vybrané aspekty veřejné bytové politiky

### 5.1. Sociální a obecní bydlení

#### 5.1.1. Úvod do problému, vznik

Dá se říci, že v názorech na to, jak vymezit sociální bydlení, a to zejména na evropské úrovni, panuje značný nesoulad. V každé zemi se jeho definice do určité míry liší, často dosti zásadně. Mezi nejvíce diferencující faktory mezi zeměmi v tomto ohledu patří vlastnictví bytu (stát nebo neziskové organizace), výše rent (tržní nebo netržní úroveň), dále charakteristiky domácností, které mají na sociální bydlení nárok (formálně mají nárok všechny nebo ty, které si nejsou schopny zajistit adekvátní bydlení vlastními silami) a další (Whitehead a kol. 2007: 8). O definici se pokusili například Lux a Burdová: „V převážné míře se sociálním bydlením rozumí sektor nájemního bydlení, kterým se snaží veřejné orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit těm sociálně potřebným skupinám obyvatel, které si ze sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti“ (Lux, Burdová 2001: 58).

Obecně můžeme sociální bydlení zařadit mezi nástroje bytové politiky, ovlivňující nabídku na trhu s bydlením (Lux a kol. 2001: 3) poskytováním bytů se zpravidla regulovaným nájemným zpravidla nízkopříjmovým skupinám domácností.

Počátky sociálního bydlení spadají do 19. století, kdy do výstavby bytů pro vrstvu městského proletariátu začali vstupovat jednak bohatí filantropové, jednak obce (Lux, Burdová 2001: 58). Skutečný rozvoj ale přišel zejména po 2. světové válce, v souvislosti s akutním nedostatkem bytů (Lux 2001: 8). V současné době se podíl sociálních bytů na celkovém objemu bytů ve většině zemí snižuje a mění se jeho charakter (např. kooperace veřejného a soukromého sektoru) (Whitehead a kol. 2007: 8).

Jak už bylo zmíněno, v období reálného socialismu bylo nájemné ve státních bytech regulováno jak v České republice, tak v Estonsku. Jen těžko ale lze hovořit o tomto typu bydlení jako o sociálním v tom smyslu, v jakém jsme ho vymezili výše, neboť v tomto typu bydlení rozhodně nebydly jen nízkopříjmové domácnosti. Po přechodu k tržnímu hospodářství pak byly v obou zemích realizovány tři vzájemně

závislé procesy – jednak úplná nebo alespoň částečná deregulace nájmu v bytech s regulovaným nájemným, jednak privatizace (a restituce) části státních (resp. obecních) nájemních bytů a jednak alespoň částečné vytvoření sektoru sociálního bydlení v tom smyslu, v jakém byl uvažován výše. Pro pochopení utváření sektoru sociálního a obecního bydlení v jeho současné podobě je nezbytné zmínit se alespoň krátce i o ostatních dvou procesech, jež s ním silně souvisejí.

### 5.1.2. Pro koho určeno řešení

Cílová skupina příjemců sociálního bydlení logicky vyplývá z jeho definice, problém ale nastává v okamžiku, kdy taková explicitní definice neexistuje nebo je v podstatě nesmyslná, tak, jako je tomu v případě České republiky. Pojem sociální bydlení zde byl definován pouze pro daňové předpisy (pro účely nižšího zdanění sazbou daně z přidané hodnoty) (Pelíšková 2008: 4). Vláda tuto definici schválila 5. února 2007 a do sociálního bydlení zařadila následující stavby: „*ubytovací zařízení pro ubytování příslušníků bezpečnostních sborů nebo pro ubytování státních zaměstnanců, zařízení sociálních služeb poskytující pobytové služby, školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči, jakož i střediska výchovné péče, internáty škol samostatně zřízených pro žáky se zdravotním, zvláštní dětská zařízení, kterými jsou kojenecké ústavy a dětské domovy pro děti do 3 let věku, zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a zařízení pro výkon pěstounské péče, speciální lůžková zařízení hospicového typu, domovy péče o válečné veterány a to včetně jejich příslušenství*“ a především „**byt, rodinný dům, bytový dům pro sociální bydlení**“ (www.financecr.cz). Posledně zmíněný typ vláda vymezila maximální podlahovou plochou tohoto bytu, která činí u bytů 120 m<sup>2</sup> a u rodinných domů 350 m<sup>2</sup> (www.mfcr.cz), čímž se do kategorie sociálního bydlení dostala naprostá většina bytů a rodinných domů v České republice.

Zpřesnění definice sociálního bydlení a vymezení podpory v této oblasti bylo jedním z programových cílů vlády Mirka Topolánka, již byla ale opozičními stranami v březnu 2009 vyslovena nedůvěra, a byla nucena podat demisi. V programových cílech vlády stálo mimo jiné v článku 07.29.: „*Zpřesnit definici a vymezení podpory v oblasti sociálního bydlení a rozšíření finanční podpory obcí v oblasti sociálního bydlení s důrazem na odpovědnost obcí*“ a dále: „*úkol by neměl být omezen na*

*podporu výstavby nových bytů, ale měl by řešit problematiku sociálního bydlení komplexně, tj. upravit, kdo a za jakých okolností má nárok na sociální bydlení, včetně určení subjektů, které budou poskytovat sociální bydlení a role obcí, která by měla být klíčová“ (www.zmenyprobudoucnost.cz).*

Protože tedy sociální bydlení tedy v České republice není institucionálně ani právně zakotveno, relevantní informace o tomto typu bydlení prakticky neexistují. Z těchto důvodů se v následujícím textu budu věnovat obecnímu nájemnímu bydlení jako takovému, do něhož sociální bydlení, ve smyslu vymezeném výše, spadá.

Sociální bydlení v Estonsku definuje Zákon o sociálních službách, schválený v únoru 1995 (Social Welfare Act) §2, bod 6, a to následujícím způsobem: „*Sociální bydlení je bytová jednotka ve vlastnictví obce, poskytovaná osobám, které jsou potřebné a mají nárok na sociální služby*“<sup>19</sup> (www.legaltext.ee). I zde je sociální bydlení je jakousi sub-kategorií obecního nájemního bydlení. Liší se ale rozsah osob, které mají nárok na sociální bydlení a na obecní nájemní bydlení. Sociální bydlení je určeno primárně osobám, které mají specifické potřeby (Ruoppila 2005: 284), formálně by mělo obsahovat též speciální sociální služby (Lux a kol. 2003: 199).

Nárok na sociální bydlení mají následující skupiny osob: starší a hendikepované osoby, propuštění vězni, sirotci a nízkopříjmové rodiny vyžadující opakovanou sociální pomoc (Ruoppila 2005: 284). Rozsah osob, které mají formální nárok na obecní nájemní bydlení, je širší a týká se tří skupin obyvatel: bezdomovců, kteří přišli o středu nad hlavou na základě neočekávatelné události (ohně atp.), patří sem ale i propuštění vězni a sirotci, za druhé nájemníků v restituovaných domech bez ohledu na výši jejich příjmů a konečně osob žijících v neobývatelných obecních bytech a starých a hendikepovaných osob a nízkopříjmových rodin vyžadujících opakovanou sociální pomoc (Ruoppila 2005: 284).

Ačkoli se tedy sociální bydlení formálně odlišuje od obecního nájemního bydlení, ve skutečnosti se od sebe v podstatě neliší, jak uvádí Kährik a kol.: „*Ve skutečnosti sociální bydlení většinou neodpovídá požadavkům stanoveným zákonem. Na sociální bydlení i v obecní nájemní bydlení se zpravidla vztahuje stejná výše nájmu*

---

<sup>19</sup> „Social housing means a dwelling in a municipal ownership provided to a person in need of social services.“

*a též nájemní podmínky*“<sup>20</sup> (Lux a kol. 2003: 199). Z těchto důvodů jsem se tedy rozhodla i v Estonsku zabývat se primárně obecním nájemním bydlením jako takovým.

Dá se tedy shrnout, že v České republice sektor sociálního bydlení (až na výjimku stanovenou pro účely nižší daně) právně stále neexistuje a nelze tedy určit skupinu příjemců tohoto bydlení. Co existuje, je sektor obecního nájemního bydlení, jemuž se budu věnovat v následujícím textu. V Estonsku sice sektor sociálního bydlení existuje, ale navzdory právní definici ho de facto tvoří celý sektor obecního nájemního bydlení. I zde se tedy v následujícím textu budu zabývat zejména tímto sektorem.

### **5.1.3. Vývoj a současný stav**

Abychom byli schopni říci, kdo v současné době využívá obecní nájemní bydlení, je třeba osvětlit, jak se obecní nájemní bydlení v obou zemích vyvíjelo a jak vypadá v současné době. V období reálně socialistického režimu obecní nájemní bydlení neexistovalo. V následujícím textu se tedy pokusím osvětlit, jak k jeho vzniku došlo.

Mezi jedny z prvních reforem v oblasti bytové politiky patřily v obou zemích dva procesy – jednalo se o restituci části bytů (domů) jejich původním vlastníkům a převedení státního bytového fondu do majetku obcí. Restituce (nebo též reprivatizace, tedy navrácení majetku do rukou vlastníků, jimž byl v období reálného socialismu ilegálně zkonfiskován) se v obou zemích týkaly přibližně 10% bytového fondu (Balchin a kol. 1996: 285) (Aarma, Laakso, Loikkanen 1993 dle Inkinen and Tiik 1991: 38).

Druhým z procesů byl transfer státních bytů do majetku obcí, v obou zemích bezúplatný. V České republice došlo k jeho převedení zákonem ČNR č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Realizace převodu probíhala posléze v průběhu roku 1992 (Potůček, Purkrábek, Háva a kol. 1996: 106-107). V Estonsku tento převod upravoval zákon Zásady vlastnické reformy (Principles

---

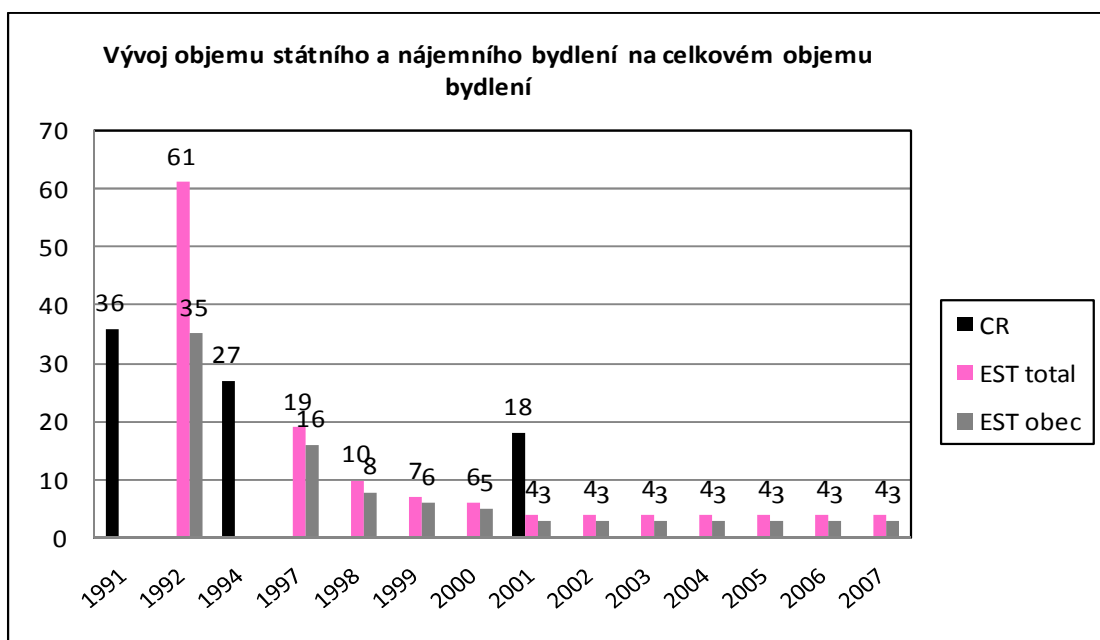
<sup>20</sup> „However, in reality social housing does not mostly correspond to the requirements imposed by the law. Usually, the same rent level and rental condition apply to both social dwelling and other dwellings in municipal ownership.“

of Ownership Reform Act), který vstoupil v platnost v dubnu 1991 (www.legaltext.ee)<sup>21</sup>.

Po upravení majetkoprávních vztahů došlo k samotné privatizaci obecních nájemních bytů (tedy prodeji těchto bytů stávajícím nájemníkům). V obou zemích tento proces odstartoval v roce 1994 (respektive v ČR již na počátku 90. let, ale její rozsah byl marginální do přijetí zákona č. 72/1994 Sb., který umožnil prodej bytů po jednotlivých bytových jednotkách (Lux 2002: 132)), ale zatímco v Estonsku byl časově ohraničen a skončil v červnu 2001 (Lux a kol. 2003: 195), v České republice doposud probíhá.

Jak se změnil podíl státních a obecních nájemních bytů, na celkovém počtu bytů, je vidět v následujícím grafu.

GRAF 1



Zdroj: Vlastní výpočet podle dat z ČSÚ, Eesti Statistikaamet, Cities after socialism 1996: 195 a Lux 2002:131

Jak je vidět, podíl státních a obecních nájemních bytů na celkovém podílu bytů v České republice poklesl mezi lety 1991 a 2001 o 18%. Pokud uvažujeme cca 10% bytů, které byly restituovány, je zcela zřejmé, že Česká republika si vybrala výrazně

<sup>21</sup> <http://www.legaltext.ee/text/en/X1062K7.htm>

pozvolnější variantu privatizace než Estonsko. Protože privatizace nadále pokračuje, lze předpokládat, že v současné době by podíl státních a obecních bytů byl nižší než 18%.

V Estonsku státní a obecní byty tvořily před reformou více než 60% bytového fondu. Jak je vidět, po spuštění privatizace došlo k markantnímu poklesu podílu těchto bytů z 61% v roce 1992 na 19% v roce 1997, tedy o 32% (po odečtení cca 10% bytů, které byly restituovány původním vlastníkům). Jak bylo zmíněno výše, privatizační proces byl ukončen v roce 2001, což je vidět i v grafu, podíl státního a obecního nájemního bydlení od té doby neklesá. Jen marginální část bytového fondu v současnosti tvoří státní nájemní byty (jen cca 0,7%), obecní nájemní byty tvoří v současnosti cca 3,3% bytového fondu.

Je třeba ale zmínit, že současný obecní bytový fond je tvořen nejenom byty, které nebyly privatizovány, ale kromě toho též nově postavenými byty. Podíl výstavby obecních bytů na celkové výstavbě bytů a výstavba obecních bytů na 1000 obyvatel jsou vidět v následujících grafech.

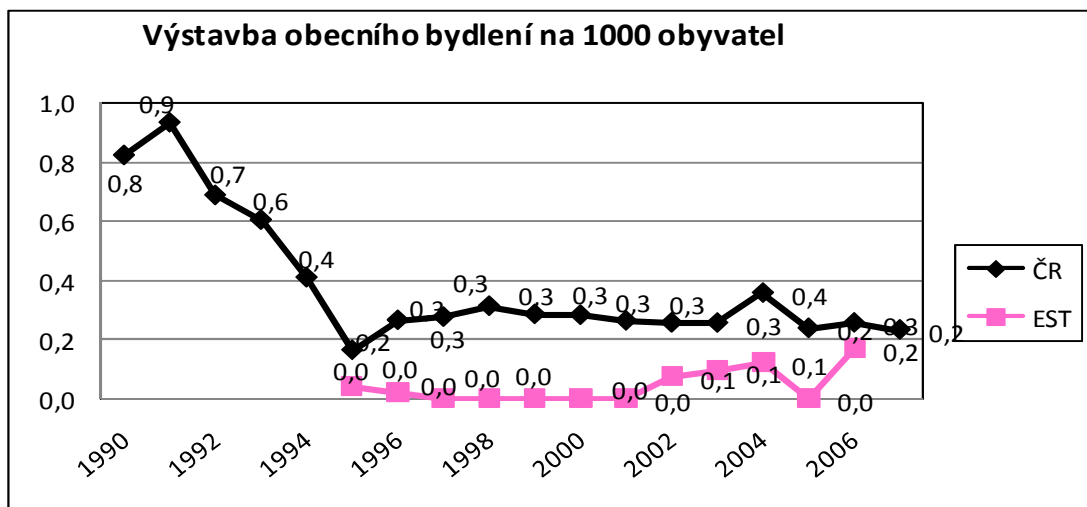
GRAF 2.



Zdroj: Vlastní výpočet podle dat z ČSÚ a Eesti Statistikaamet

Jak je vidět v tomto grafu, podíl výstavby obecních bytů v obou zemích v porevolučním období výrazně poklesl oproti jiným druhům výstavby, ale zatímco v České republice tento trend nadále pokračuje, v Estonsku se její vliv v posledních letech opět zvyšuje.

GRAF 3.



Zdroj: Vlastní výpočet podle dat z ČSÚ a Eesti Statistikaamet

I v tomto grafu je vidět mírný nárůst objemu obecního nájemního bydlení v Estonsku, který je (až na rok 2005) relativně konzistentní. Příčinou tohoto nárůstu může být mimo jiné snaha některých měst vypořádat se s otázkou nájemníků v restituovaných domech výstavbou nového obecního bydlení, již budu hlouběji rozebírat později.

Jak je ale vidět v tomto grafu, celkový objem výstavby obecního bydlení v České republice prakticky neklesá, pohybuje se už od roku 1996 kolem 0,3 bytu na 1000 obyvatel. Lze tedy konstatovat, že v České republice vzrůstá objem jiných druhů výstavby, než je obecní bydlení, zatímco objem nově postaveného obecního bydlení zůstává spíše konstantní.

Určování výše nájemného v obecních nájemních bytech se v obou zemích liší – zatímco v České republice je většina nájmů v bytovém fondu obcí regulována státem (Lux a kol. 2003: 86), v Estonsku výši nájmů určují obce samy (Lux a kol 2003: 210). Dále jen stručně k procesu deregulace nájmu v obou zemích.

V České republice byl proces deregulace nájmu spuštěn již v červnu 1992, kdy došlo k prvnímu plošnému navýšení nájemného, další následovalo v roce 1994. Od roku 1995 se regulované nájemné zvyšovalo podle tří koeficientů (velikost obce, míra inflace, koeficient rozhodovací) (Balchin a kol. 1996: 282) až do roku 1999, kdy bylo

de facto zmraženo – byl zrušen koeficient velikosti obce i koeficient rozhodovací (Sunega 2005: 278). Jak uvádí Sunega: „V roce 2001 byla regulace nájemného formálně zrušena, zůstává ale zakotvena v existujících nájemních smlouvách, které nemohou být bez souhlasu nájemníků jednoznačně měněny“ (Sunega 2005: 278). Po roce 2002 byla zmražena jak nominální, tak reálná hodnota nájmu (Lux 2006: 6). V roce 2005 schválil parlament zákon č. 107/2006 Sb. O jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně občanského zákoníku, který vstoupil v platnost na začátku roku 2007 (Lux 2006: 6). Tento zákon předpokládá postupné navyšování regulovaných nájmu do roku 2010, kdy regulované nájemné má dosáhnout v podstatě hodnoty nájemného tržního (www.bussinesscenter.cz). Jak se ale ukazuje, ani tento rok pravděpodobně nebude definitivní, poslanecká sněmovna v dubnu 2009 schválila prodloužení této doby do roku 2012 (www.denik.obce.cz).

Jak ale uvádí Sýkora, kromě nájemníků s původním regulovaným nájemným (regulovaným centrálně státem), kterých je ale většina, existují v obecních nájemních bytech další tři druhy nájmu. Nově postavené byty bez státní dotace mohou obce pronajímat za tržní ceny, nově postavené byty se státní dotací nebo zrekonstruované byty pak za troj-(respektive dvoj-)násobné regulované nájemné a konečně třetí variantou jsou byty pronajímané za nižší než tržní ceny – byty nabízené specifickým skupinám obyvatel (jako jsou osoby vykonávající určitá preferovaná povolání nebo nízkopříjmové domácnosti) (Lux a kol. 2003: 86).

V Estonsku byla centrálně regulovaná výše nájmu zrušena v roce 1992 zákonem O bydlení (Housing Act, Dwelling Act), který stanovuje, že v ceně nájmu musí být zahrnuta cena bydlení (údržba atp.) a umožňuje majiteli získat maximálně 10% profit (Kährik a kol. 2003: 14). Zároveň umožnil obcím stanovit minimální a maximální cenu nájmu na jejich území (Aarma, Laakso, Loikkanen 1993 dle Lounela 1993: 40), čímž umožňuje obcím regulovat nájmy, mimo jiné, v obecních bytech. Jak uvádí Kährik a kol., v současné době asi 50% obcí využívá možnost regulace nájmu na svém území, ale i v těch obcích, které tak nečiní, je výše nájmu v obecních bytech velice nízká – a to zejména kvůli faktu, že v obecních bytech žijí především nízkopříjmové domácnosti. Podobně jako v České republice, i zde je výše nájmu často příliš nízká na údržbu a cenu oprav bytových jednotek (Lux a kol. 2003: 210-211).



#### 5.1.4. Kdo řešení využívá

Kdo tedy bydlí v obecních nájemních bytech? Skladba obyvatelstva se v obou zemích celkem zásadně liší, což bych zde ráda vysvětlila.

##### Estonsko

První skupinou nájemníků obecních bytů jsou původní nájemníci, kteří nemohli nebo nechtěli privatizovat své byty. Aby bylo jasné, kdo tito nájemníci jsou, je třeba si přiblížit podmínky privatizace.

V Estonsku, jak už bylo zmíněno, byl tlak na privatizaci obecních nájemních bytů velmi silný. Privatizace byla realizována prostřednictvím takzvaných voucherů, které byly poskytovány všem, kdo žili a pracovali na území Estonska minimálně po dobu pěti let. Tyto vouchery (kalkulační jednotky) byly poskytovány dle počtu let vzdělání, práce na území Estonska, počtu dětí... Na základě těchto voucherů měli nájemníci nárok na určitou standardizovanou jednotku bytu zdarma. Pokud se lišila velikost bytu a počet voucherů, které měli nájemníci k dispozici, zbývající část byla zakoupena za tržní cenu (Aarma, Laakso, Loikkanen 1993 dle Lounela 1993: 40). Jak uvádí Kährrik a kol., tento způsob privatizace byl extrémně výhodný pro stávající nájemníky (Lux a kol. 2003: 195). Podobně i Lux a kol.: „*V některých zemích byly byty do vlastnictví nájemníků převedeny fakticky zdarma (Estonsko, Rusko, Albánie a jiné)*“ (Lux a kol. 2004: 35). Důsledkem tohoto přístupu byl fakt, že ve vlastnictví obcí zůstal pouze bytový fond ve špatném stavu a/nebo byty obývány sociálně znevýhodněnými skupinami obyvatel. Dá se tedy říci, že kdo mohl a chtěl, svůj byt privatizoval, v obecních nájemních bytech zůstali bydlet pouze ti, kdo ho privatizovat nemohli (z finančních důvodů) nebo nechtěli.

Druhou skupinou osob, které mají nárok na anebo už bydlí v obecních bytech, jsou nájemníci z bytů, které byly restituovány původním vlastníkům. Tyto osoby byly v procesu privatizace výrazně znevýhodněny – neměly možnost odkoupit své byty jako ostatní nájemníci. Tito nájemníci mají nárok na přidělení obecního bytu (bez ohledu na jejich příjem) a očekávají, že ho taktéž budou moci privatizovat v budoucnu. Nicméně obce kvůli nedostatku financí tento problém příliš neřeší (Lux

2003: 197) (až na jednotlivé projekty některých obcí, jako je projekt 5000 bytů pro Tallinn (Lux 2003: 220)).

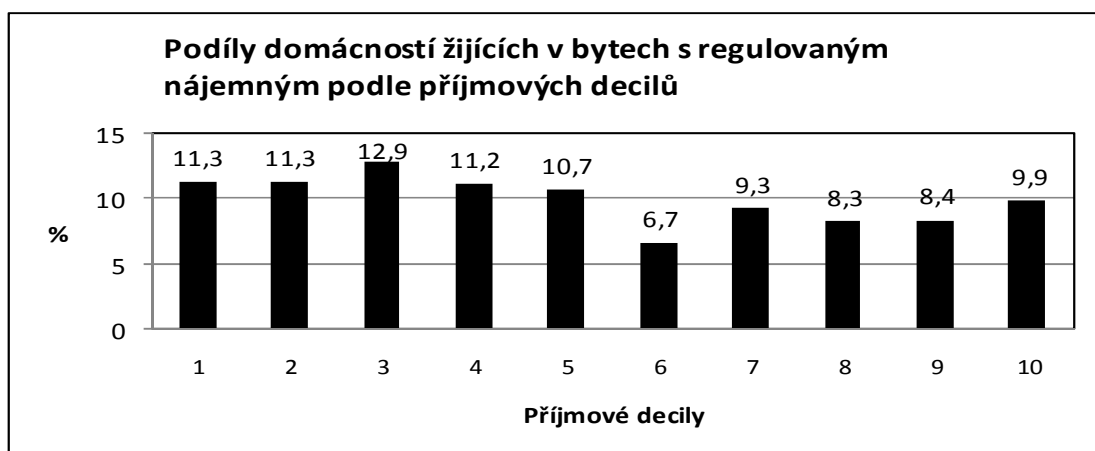
### Česká republika

I v České republice bydlí v současné době původní nájemníci, kteří nechtěli anebo nemohli privatizovat své byty. Jejich složení je ale poněkud odlišné od estonského obecního bydlení, opět kvůli postupu, jakým probíhala a probíhá privatizace obecních bytů v České republice.

V České republice obce rozhodovaly, kdy, za kolik a komu (prodej byl například podmíněn vytvořením právnické osoby z bývalých nájemníků domu) budou bytové jednotky prodány stávajícím nájemníkům. Problematickým byl v tomto ohledu fakt, že nebyla stanovena žádná obecná pravidla, jak postupovat, každá obec si mohla zvolit svou cestu sama (Lux 2006: 8). Došlo tedy k tomu, že některé obce prodávaly bytové jednotky výrazně pod cenou, jiné za ceny relativně srovnatelné s tržními. Důsledkem takto chaotické situace při privatizaci je, fakt, že v současném obecním bydlení bydlí všechny příjmové skupiny obyvatel, neboť řada z nich dosud čeká na privatizaci svého bytu.

Některé z nově postavených obecních bytů de facto odpovídají definici sociálního bydlení – jsou určeny pro nízkopříjmové domácnosti a osoby zdravotně, sociálně či jinak znevýhodněné ([www.cecodhas.org](http://www.cecodhas.org)), tito nájemníci tedy tvoří další skupinu nájemníků obecního bydlení.

GRAF 4.



Zdroj: Sunega 2005: 289, dle SRÚ 2002

Jak je vidět v tomto grafu, v bytech s regulovaným nájemným v České republice bydlí všechny příjmové skupiny obyvatel. Ačkoli se tento graf netýká pouze obecních bytů, ale všech bytů s regulovaným nájemným, lze předpokládat, že podobně bude situace vypadat i u pouze obecních nájemních bytů. Jak je vidět v grafu, podíl nejbohatších skupin obyvatel nájemních bytů je jen o cca 1,5 % nižší, než podíl nejchudších skupin obyvatel. Obecní byty tedy rozhodně v České republice nesplňují sociální nájemní bydlení ve smyslu vymezeném výše.

Nelze opomenout, že další skupinu nájemníků v obecních bytech tvoří osoby bydlící v obecních bytech s neregulovaným nájemným (tržním nájemným), sem mohou opět patřit všechny příjmové skupiny obyvatel.

Celkově lze tedy říci, že v České republice obecní nájemní bydlení rozhodně nelze považovat za variantu bydlení sociálního, protože v něm z různých důvodů bydlí prakticky všechny příjmové skupiny obyvatelstva.

### 5.1.5. Shrnutí, závěry

Ráda bych se zde pokusila vyjádřit podobnosti a rozdíly mezi zeměmi v podobě následující tabulky:

Tabulka 1. – Základní charakteristiky obecního a sociálního bydlení v obou zemích

	<b>Česká republika</b>	<b>Estonsko</b>
<b>Formální existence sociálního bydlení</b>	NE	ANO
<b>Velikost sektoru veřejného bydlení</b>	18% v roce 2001	4 % v roce 2007
<b>Nová výstavba</b>	Probíhá relativně konstantně	Probíhá minimálně
<b>Regulace nájemného I.</b>	Ve většině bytů ano	Asi v ½ bytů
<b>Regulace nájemného II.</b>	Regulace centrálně státem	Regulace obcemi
<b>Nájemníci v obecních bytech</b>	Všechny příjmové skupiny	Převážně nízkopříjmové skupiny domácností + nájemníci z restituovaných domů bez ohledu na příjem

Zdroj: Autorka

Dva nejmarkantnější rozdíly mezi zeměmi spatřuji jednak v rozsahu obecního a státního nájemního bydlení, jednak v příjmové struktuře nájemníků.

Zatímco v České republice tvoří tento typ bydlení kolem 18% bytového fondu, čímž má potenciál být relativně významnou složkou trhu s byty, v Estonsku je spíše marginální a tvoří pouhých 4% bytového fondu, kterému dominuje vlastnické bydlení.

Druhý zásadní rozdíl je ve struktuře nájemníků v obecních nájemních bytech v obou zemích. Zatímco v Estonsku skutečně slouží převážně nízkopříjmovým skupinám domácností či domácnostem nějakým způsobem znevýhodněným, což je dáno v podstatě auto-selekcí při privatizaci (domácnosti, které mohly, obecní byt privatizovaly, nájemníky obcí zůstali pouze ty, které z nějakých důvodů nemohly), v České republice je primárně pro nízkopříjmové skupiny obyvatel určena pouze část bytového fondu obcí, zatímco ve zbytku žijí domácnosti rovnoměrně zastoupené ve všech příjmových decilech. Ačkoli nelze opomenout, že v části estonského bytového fondu žijí též domácnosti z restituovaných bytů (bez ohledu na jejich příjem), které neměly nárok privatizovat svůj byt, je to jistě pochopitelnější než fakt, že v České republice nájemníci restituovaných bytů žádnou takovouto možnost nemají.

Jako výrazně sociálně spravedlivější tedy vnímám estonskou variantu obecního a sociálního bydlení, která je, ač relativně marginální, skutečně zaměřená na potřebné skupiny obyvatel, na rozdíl od varianty české, jejíž rozsah je sice větší, ale zacílení na potřebné skupiny obyvatel spíše minimální.

## **5.2. Příspěvky na bydlení**

### **5.2.1. Úvod do problému, vznik**

Příspěvek na bydlení (housing allowance, housing benefit) je jedním z nejvýznamnějších nástrojů bytové politiky v řadě zemí. Lze ho zařadit mezi státní subvence ovlivňující poptávku, je tedy určen pro spotřebitele bytových služeb – nájemníky a vlastníky (Angel 2000: 110), jak ale uvádí Sunega, může ovlivňovat (i když zprostředkovaně) i stranu nabídky, která se v reakci na stimulaci poptávky také zvyšuje (Sunega 2003: 33). Valentová a kol. příspěvky na bydlení definují jako: „*individuální subvence orientované na spotřebitelskou sféru (...) a poskytované jednotlivým domácnostem podle jejich skutečných potřeb*“ (Valentová a kol. 1993: 9). Jedná se tedy o dávku testovanou, určenou pouze pro určité skupiny obyvatel na základě jejich potřebnosti.

Příspěvky na bydlení byly zaváděny od 60. a zejména v 70. letech v zemích západní Evropy, a to především kvůli možnosti jejich přesnějšího zacílení na určité skupiny obyvatel (Lux a kol. 2004: 54). Jak uvádí Lux a Burdová, „*zavedení příspěvku vždy souviselo s reformou bytové politiky v dané zemi, se snížením finančních investic státu na výstavbu sociálních bytů a omezením regulace nájemného v primárním nebo i sociálním nájemním sektoru*“ (Lux, Burdová 2000: 75).

Z výše zmíněných důvodů se příspěvek na bydlení stal významným nástrojem bytových politik i v ČR a Estonsku – stát razantně omezil svou participaci na výstavbě nových bytů a začal s deregulací nájemného. Tyto procesy s sebou přinesly ohrožení některých skupin obyvatel a vyžádaly si novou formu jejich ochrany, jíž se stal (mimo jiné) právě příspěvek na bydlení. Nutno podotknout, že v obou zemích podoba příspěvku prošla značným vývojem.

### **5.2.2. Pro koho určeno řešení**

Lux a kol. uvádí, že pro výpočet příspěvku na bydlení se ve většině zemí zohledňují zejména 3 faktory – jednak příjem domácnosti, jednak počet jejích členů a jednak výdaje domácnosti na bydlení (které jsou stanoveny různě, někdy se do nich

započítávají i výdaje na služby a energie, někdy ne) (Lux a kol. 2004: 54). Z výše zmíněného vyplývá, že příspěvek na bydlení nemusí být určen výhradně pro nízkopříjmové domácnosti, ale často též pro domácnosti s řekněme průměrnými příjmy za předpokladu, že tato domácnost má relativně vysoké náklady na bydlení (např. bydlení v hlavním x na malém městě). Nadspotřebě bydlení se zpravidla v takovémto případě předchází stanovením normativních nákladů na bydlení.

Dá se tedy shrnout, že příspěvek na bydlení byl a je v obou zemích určen pro ty domácnosti, které byly v důsledku snížení státních intervencí do bytové politiky nejvíce ohroženy neúnosnými platbami za bydlení – lze očekávat, že se bude jednat spíše o nízkopříjmové domácnosti (domácnosti důchodců, mladých rodin), a to domácnosti spíše městské.

### 5.2.3. Vývoj a současný stav

Jak již bylo zmíněno výše, konstrukce příspěvku na bydlení se v obou zemích relativně značně vyvíjela, což bych zde chtěla alespoň krátce nastínit.

#### Estonsko

V obou zemích je první varianta příspěvku na bydlení vytvořena přibližně ve stejné době, i když v Estonsku podstatně rychleji po skončení období reálného socialismu - příspěvek na bydlení byl zaveden již v roce 1992 jako samostatná dávka pro nízkopříjmové domácnosti, sloužící k částečnému pokrytí prudce se zvyšujících výdajů na bydlení. Příspěvek na bydlení byl vyplácen těm domácnostem, jejichž výdaje na bydlení (na normativně určenou plochu bytu) přesáhly 30% příjmů rodiny. Výplatu dávek organizovalo Oddělení bytové politiky při Ministerstvu financí, peníze byly vypláceny přímo ze státního rozpočtu. V této podobě ale existovala dávka pouze do roku 1996 (Kemp 2007: 256).

V roce 1997 došlo (v Tallinu až v roce 2001) ke sloučení samostatné dávky příspěvku na bydlení (housing allowance) s doplňkovou dávkou (supplementary benefit) do jedné, nově vzniklé dávky – životního minima (subsistence benefit) z důvodu snahy vlády o úsporu výdajů (Ruoppila 2005: 284). I když v roce 2002 došlo

k jisté reformě podoby dávky (zvýšení kompetencí obcí pro stanovování pravidel pro výplatu dávek (Kemp 2007: 257)), obecně se dá říci, že v této podobě dávka existuje dodnes.

Dávka životního minima je založena na hladině životního minima, což je suma „*obsahující minimální výdaje na jídlo, oblečení, obuv a další zboží a služby uspokojující primární potřeby jednotlivců*“<sup>22</sup> (www.sm.ee). Ta je stanovována Parlamentem Estonska (Riigikogu) každý rok, v praxi byla ale po řadu let stále na stejné výši od svého zavedení – 500 EEK (tj. asi 890 Kč podle současného kurzu<sup>23</sup>, v minulosti kolem 1100 Kč<sup>24</sup>) pro první osobu v domácnosti a 80% této částky, tedy 400 EEK (tj. asi 710 Kč podle současného kurzu) pro každou další osobu v domácnosti (Ruoppila 2005: 282). V současné době je hladina životního minima stanovena na 1000 EEK (cca 1787 Kč) pro první osobu v domácnosti a 800 EEK (cca 1430 Kč) pro každou další osobu v domácnosti.

Dávka je vyplácena samosprávou, a to jak vlastníkům nemovitosti, tak nájemníkům (www.sm.ee). Výpočet dávky lze popsat následující rovnicí:

$$D = (N + \check{Z}M) - P$$

Kde D je velikost příspěvku, N náklady na bydlení pro normativně určenou velikost bytu,  $\check{Z}M$  výše celkového životního minima domácnosti a P příjem domácnosti (Kemp 2007: 257).

Normativně určená velikost bytu je 15 m<sup>2</sup> pro domácnost a dalších 18 m<sup>2</sup> pro každého jejího člena. Zvýhodněny jsou v tomto ohledu domácnosti samostatně žijících důchodců, kteří k získání příspěvku mohou obývat dvoupokojový byt nebo vícepokojový byt s maximální plochou 51 m<sup>2</sup> (Kemp 2007: 257).

Obce dále stanovují též finanční limit nákladů na bydlení, které obsahují nájem, náklady na topení, vodu, elektřinu, plyn, pozemkovou daň a pojištění bytu (www.eesti.ee). Jako příjmy jsou brány čisté příjmy celé domácnosti za poslední měsíc, včetně dávek sociální podpory kromě dávek: jednorázových (jako např. dávka

---

<sup>22</sup> The subsistence level is established on the basis of minimum expenses incurred in the consumption of food, clothing, footwear and other goods and services satisfying primary needs.

<sup>23</sup> Kurz pro 3. 3. 2009: 1 EEK = 1,787 Kč

<sup>24</sup> Např. průměrný kurz pro rok 1999: 1 EEK = 2,361 Kč

při narození dítěte), dávek pro hendikepované osoby, dávek pro osoby se třemi a více dětmi a studentské úvěry garantované státem. Příspěvek na bydlení (jako součást dávky životního minima) mohou získat všechny osoby trvale bydlící na území Estonska nebo legálně pobývajících cizinci (www.eesti.ee).

### Česká republika

V České republice byla po roce 1993 pro uživatele nájemních a částečně i družstevních bytů vytvořena nová sociální dávka – příspěvek na nájemné, na niž měly nárok domácnosti, jejichž příjem nepřesáhl 1,3 násobek životního minima (Sunega 05:279). Na tento příspěvek měly tedy nárok pouze domácnosti žijící v nájemních bytech.

V lednu 1996 vstoupil v platnost zákon č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře, který upravoval novou podobu příspěvku na bydlení. V zákoně stálo, že: „Nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže rozhodný příjem v rodině je nižší než částka součinu životního minima rodiny a koeficientu 1,40“ (<http://i.iinfo.cz>). Od roku 1998 se jednalo o součin 1,6. Výše příspěvku tedy závisela na příjmech domácnosti, její velikosti a složení (děti, dospělí) a pro jeho výpočet se používala následující rovnice:

$$D = ND - \frac{ND \times P}{\check{Z}M \times 1,6}$$

Kde D je velikost příspěvku, ND náklady na domácnost rodiny, P rozhodný příjem rodiny a  $\check{Z}M$  životní minimum rodiny (Sunega 05:279).

Tento model příspěvku na bydlení byl ale v minulosti opakovaně kritizován zejména akademiky ze Sociologického ústavu (Sunega, Lux a kol.), neboť náklady na domácnost rodiny neodrážely skutečné náklady rodiny na bydlení, ale normativně stanovené výdaje, zákonem stanovenou částku k zajištění nezbytných výdajů domácnosti, která v součtu s částkou potřebnou k zajištění výživy a ostatních základních a osobních potřeb tvoří životní minimum (Lux 2002: 130). Důsledkem tohoto faktu pak bylo, že skutečně potřebné domácnosti, které měly sice relativně



vyšší příjmy, ale též vyšší náklady na bydlení (např. bydlení ve městě v bytě s tržním nájmem), na příspěvek často nedosáhly.

Po dlouhodobé kritice došlo zákonem č. 112/2006 Sb. k novelizaci zákona o státní sociální podpoře a od 1. 1. 2007 se zcela změnila kritéria poskytování příspěvku. V současné době má na příspěvek nárok „*vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu, jestliže jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35), a zároveň součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35) není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení*“ (<http://portal.mpsv.cz>). Výši příspěvku lze pak tedy spočítat dle následující rovnice:

a) pokud jsou náklady na bydlení vyšší než normativní náklady

$$D = ND - (P \times K)$$

Kde D je velikost příspěvku, ND normativní náklady na bydlení, P rozhodný příjem rodiny a K pak koeficient 0,3 (v Praze 0,35)

b) pokud jsou náklady na bydlení nižší než normativní náklady

$$D = N - (P \times K)$$

Kde D je velikost příspěvku, N náklady na bydlení, P rozhodný příjem rodiny a K pak koeficient 0,3 (v Praze 0,35) ([www.zakonycr.cz](http://www.zakonycr.cz))

Tento nově konstruovaný příspěvek už do jisté míry zohledňuje reálné náklady na bydlení, a také velikost místa bydliště. Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny v novém zákoně v závislosti na typu bydlení (nájemní x vlastnické, družstevní), počtu osob v domácnosti (1,2,3,4 a více) a právě velikosti místa bydliště (do 9999 obyvatel, do 49999 obyvatel, 99999 obyvatel, nad 10000 obyvatel a Praha). Normativní náklady na bydlení jsou stanovovány jednou ročně (<http://portal.mpsv.cz>).

Nárok na příspěvek má osoba trvale žijící na území ČR, případně cizinec žijící zde déle než 365 dní ode dne hlášení pobytu. Za příjmy rodiny jsou považovány čisté

příjmy, včetně dávek nemocenského a důchodového zabezpečení (<http://portal.mpsv.cz>).

Je třeba dále zmínit, že v České republice existovaly v porevolučním období ještě tři další dávky vztahující se k bydlení – jednalo se o příspěvek na teplo (vyplácený od 1. 7. 1997 do 30. 6. 2000) a příspěvek na nájemné (vyplácený od 1. 7. 1997 do 30. 12. 2000) a doplatek na bydlení. První dvě zmíněné zde nebudu příliš rozvádět, o třetím bych se v krátkosti ráda zmínila. Doplatek na bydlení existuje od roku 2007 jako dávka pomoci v hmotné nouzi. Tato dávka byla schválena zákonem č. 111/2006 Sb. Nárok na ni má opět „*vlastník nebo nájemník bytu, který užívá byt, jestliže by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl jeho příjem nebo příjem společně posuzovaných osob zvýšený o vyplacený příspěvek na živobytí nižší než částka živobytí osoby nebo společně posuzovaných osob*“ ([www.pravnipredpisy.cz](http://www.pravnipredpisy.cz)).

#### 5.2.4. Kdo řešení využívá

Obecně lze říci, že příspěvek na bydlení využívají v obou zemích prakticky výhradně nízkopříjmové rodiny. V České republice je to dáno explicitně stanovením normativních nákladů na bydlení a Estonsko jako velice liberální ekonomika se snaží minimalizovat výdaje státu na sociální podporu vůbec, takže na dávku existenčního minima dosáhnou opravdu jen ti nejpotřebnější – „nejchudší z nejchudších“ (the poorest of the poor) (Ruoppila 2005: 284).

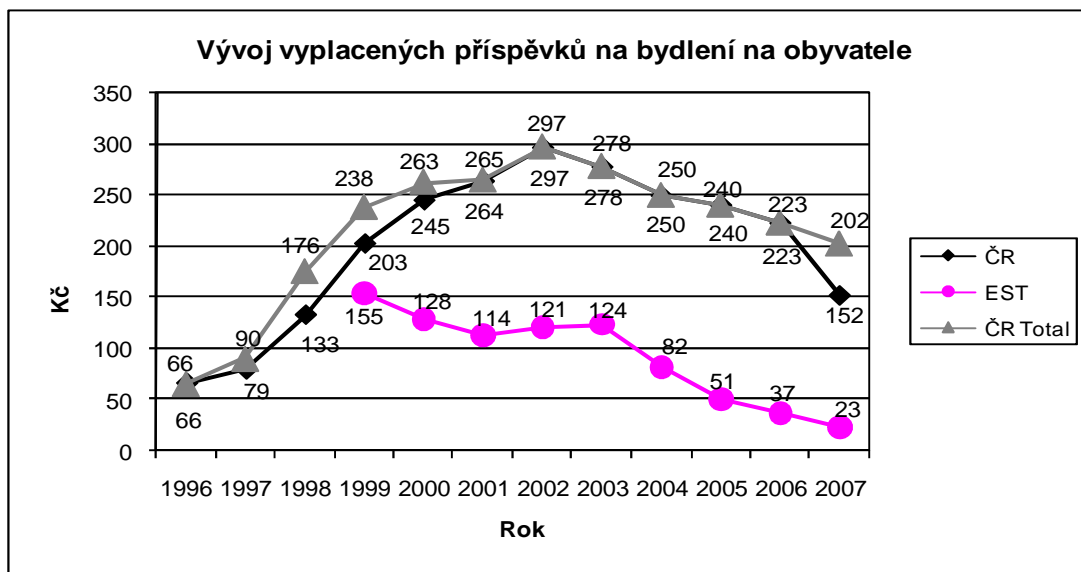
V následujícím grafu je vidět vývoj objemu finančních prostředků vyplacených z dávek určených na bydlení v obou zemích na 1 obyvatele země<sup>25</sup>, přepočtený na koruny<sup>26</sup>. Časová řada ČR označuje výdaje v České republice na příspěvek na bydlení, časová řada ČR Total pak celkové výdaje na dávky související s bydlením (příspěvek na bydlení, příspěvek na teplo, příspěvek na nájemné, doplatek na bydlení).

---

<sup>25</sup> Pro tento výpočet byla použita vždy hodnota středního stavu obyvatelstva pro daný kalendářní rok.

<sup>26</sup> Kurz pro tento přepočet byl spočten jako aritmetický průměr čtrnáctidenních kurzů v daném kalendářním roce.

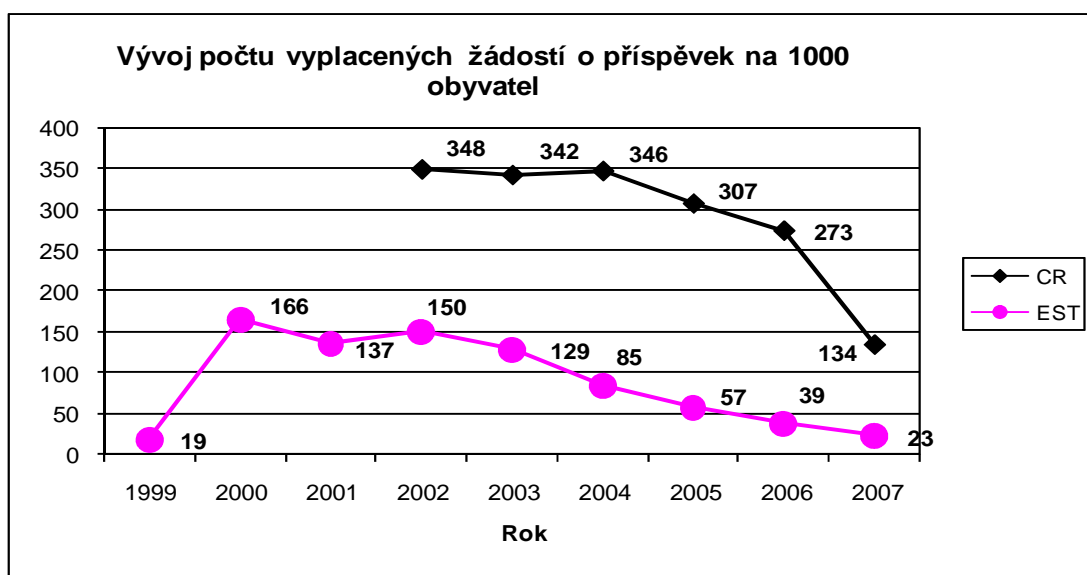
GRAF 5.



Zdroj: Vlastní výpočet podle dat z ČSÚ a Eesti Statistikaamet

V obou zemích zůstával počet obyvatel v daném období relativně konstantní, takže je možné sledovat, že v roce 1999 byly vyplácené částky v obou zemích relativně shodné, ale silně liberální Estonsko postupně redukuje výdaje na příspěvek na bydlení až na průměrně 23 Kč v roce 2007, zatímco v České republice rozšíření možnosti nároku na příspěvek na 1,6 životního minima vede k prudkému nárůstu výdajů. V grafu je dále znatelný pokles vyplácené částky po roce 2002 v obou zemích. Je třeba zmínit i to, jak se snížila hodnota vypláceného příspěvku v České republice po zavedení nových pravidel pro přiznání příspěvku a dále doplatku na bydlení v roce 2007.

GRAF 6.



Zdroj: Vlastní výpočet podle dat z ČSÚ a Eesti Statistikaamet

V tomto grafu je vidět vývoj počtu uznaných žádostí o příspěvek na 1000 obyvatel v obou zemích. Bohužel data pro Českou republiku do roku 2002 nejsou dostupná. Opět je vidět daleko nižší počet uznaných žádostí v Estonsku než v ČR, a to v řádu stovek žádostí, a také klesající počet uznaných žádostí v obou zemích, za zmínku stojí zcela jistě výrazný pokles počtu uznaných žádostí v České republice v roce 2007, po změně kritérií i postupu výpočtu příspěvku na bydlení, kdy počet podaných žádostí klesá o více než 50%!

Dá se říci, že příspěvek na bydlení tedy v obou zemích využívají skutečně jen nízkopříjmové domácnosti, a to v Estonsku ještě v daleko vyšší míře než v České republice.

## 5.2.5. Shrnutí, závěry

Ráda bych se zde opět pokusila vyjádřit podobnosti a rozdíly mezi zeměmi v podobě následující tabulky:

Tabulka 2. – Základní charakteristiky příspěvku na bydlení v obou zemích

	<b>Česká republika</b>	<b>Estonsko</b>
<b>Příspěvek na bydlení jako samostatná dávka</b>	Ano	Ne (součást dávky životního minima)
<b>Kdo má nárok na příspěvek</b>	Vlastník i nájemník	Vlastník i nájemník
<b>Jaký příjem je základem pro výplatu dávky</b>	Čistý příjem včetně ostatních sociálních dávek	Čistý příjem včetně sociálních dávek s několika výjimkami
<b>Jaké výdaje na bydlení jsou použity pro výpočet dávky I</b>	Normativní, rozlišené podle velikosti obce a domácnosti	Reálné, omezené normativní velikostí bytu a výší výdajů stanovenou místní správou
<b>Jaké výdaje na bydlení jsou použity pro výpočet dávky II</b>	Náklady na nájemné + energie a služby	Náklady na nájemné + energie a služby
<b>Pro koho určeny</b>	Nízkopříjmové domácnosti	Nízkopříjmové domácnosti
<b>Cílené zvýhodnění některých skupin obyvatel</b>	Ne	Zvýhodnění domácností důchodců

Zdroj: (Kemp 2007: 259) a autorka

Jak je vidět z tabulky, forma příspěvku na nájemné je v obou zemích relativně podobná (na dávku má nárok jak vlastník nemovitosti, tak nájemník, je určena pro nízkopříjmové domácnosti), ale přesto je zde několik zásadních rozdílů. Jedním z nejvýznamnějších je bezesporu fakt, že zatímco Česká republika zohledňuje při výpočtu příspěvku normativní náklady na bydlení (byť diferencované podle velikosti obce a počtu členů domácnosti), Estonsko bere v úvahu alespoň částečně náklady reálné, omezené normativní velikostí bytu. Estonská volba mi v tomto směru připadá sociálně spravedlivější, neboť jednak zamezuje tímto kritériem nadspotřebě bytů, jednak na získání/nezískání dávky nemá tak zásadní vliv fakt, zda domácnost bydlí v bytě s regulovaným nebo tržním nájemným.

Dalším významným faktorem, diferencujícím obě země, je zvýhodnění domácností samostatně žijících důchodců (zatímco jiná samostatně žijící osoba má

normativně stanovenou hranici velikosti bytu na 33 m<sup>2</sup>, u důchodců se může jednat o dvoupokojový byt nebo byt do 51m<sup>2</sup>), které považuji za sociálně spravedlivé.

Celkově tak hodnotím kladněji estonskou verzi příspěvku na bydlení.

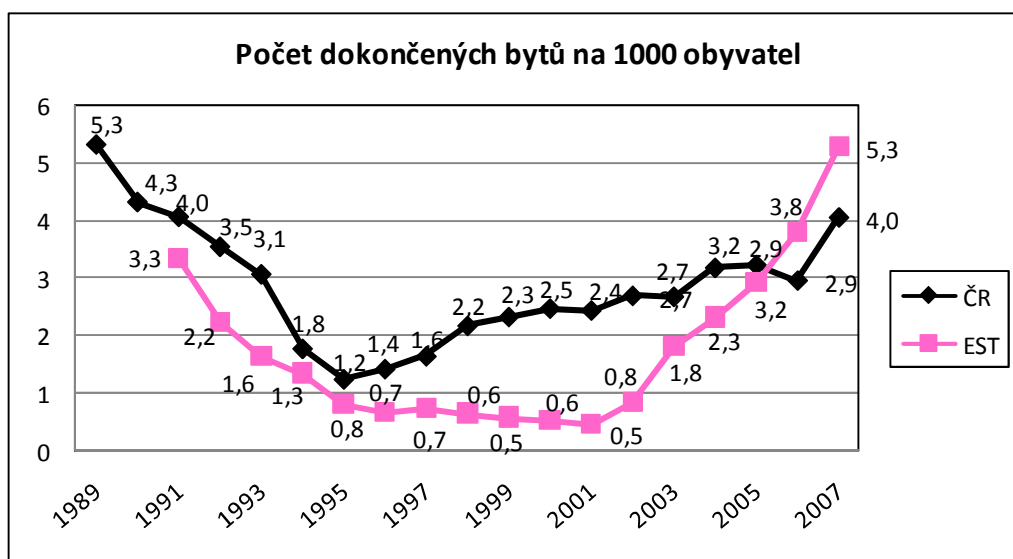
### 5.3. Podpora vlastnického bydlení (výstavby a koupě)

#### 5.3.1. Úvod do problému, vznik

Jak již bylo zmíněno, v období reálného socialismu se stát významnou měrou podílel na výstavbě a alokaci bytů a jednou z nejvýznamnějších porevolučních změn v oblasti bytové politiky byl fakt, že stát v obou zemích omezil podporu výstavby nového bydlení na minimum, jak konstatuje Sýkora o České republice: „V období po roce 1989 státní podpora výstavby bytů v podstatě přestala existovat<sup>27</sup>“ (Balchin a kol. 1996: 279) a podobně o Estonsku Ruoppila: „Stát, kromě jiného, zcela ustoupil z výstavby bytů<sup>28</sup>“ (Ruoppila 2005: 284).

Důsledkem tohoto stažení státu z podpory výstavby byl mimo jiné prudký pokles počtu dokončených bytů v obou zemích, jak je vidět v následujícím grafu.

GRAF 7.



Zdroj: Vlastní výpočet dle ČSÚ a Eesti Statistikaamet

Jak je vidět v grafu, počet dokončených bytů klesl v České republice o více než 4 byty na 1000 obyvatel mezi lety 1989 a 1995, od roku 1995 se počty dokončených bytů začínají opět plynule zvyšovat. V Estonsku byl propad podobně prudký – mezi

<sup>27</sup> „In the post-1989 period, the state subsidy for housing construction has virtually ceased.“

<sup>28</sup> „The state also withdrew completely from housing development.“

roky 1991 a 1995 o 2,5 bytu na 1000 obyvatel, poté propad pokračoval až do roku 2001, ale už daleko mírnějším způsobem. Naopak od roku 2001 je vidět výrazný nárůst počtu dokončených bytů až na více než 5 bytů na 1000 obyvatel v roce 2007, čímž Estonsko přestihlo v počtu dokončených bytů na 1000 obyvatel Českou republiku.

Na opět se postupně zvyšující počty dokončených bytů měla bezesporu vliv řada faktorů, mezi jinými ale zcela určitě i státní nástroje podpory vlastnického bydlení, jakými jsou státní podpora hypoték nebo stavební spoření, jimiž bych se ráda zabývala v následujícím textu.

Stavební spoření je v západoevropských zemích již etablovaným nástrojem podpory vlastnického bydlení – první zmínky o něm pocházejí již z roku 1775, kdy byla v Birminghamu založena první spořitelna s názvem Building Society ([www.svet-bydleni.cz](http://www.svet-bydleni.cz)). Dlouhou tradici má ale stavební spoření i v Rakousku a Německu (první spořitelna založena 1885). Intenzivní rozvoj stavebního spoření v Německu je spjat s obdobím po skončení 1. i 2. světové války, s obdobím poválečné rekonstrukce. Počátkem 90. let se začalo stavební spoření rozvíjet i v zemích střední a východní Evropy – zejména v České republice, Polsku a Maďarsku ([www.acss.cz](http://www.acss.cz)<sup>29</sup>).

Počátky hypotéčních úvěrů se údajně datují již do 12. století v Anglii, kdy zákon chránil věřitele tím, že dlužník měl nemovitost do splacení dluhu pouze v zástavě. Tento princip zůstal v podstatě stejný do dnešních dob, změnily se pouze podmínky – zatímco v minulosti musel kupec nemovitosti zaplatit zpravidla 50% ceny nemovitosti a zbytek v měsíčních platbách nebo do skončení pěti let od nákupu, v současné době jsou hypotéky poskytovány zpravidla s roční, tříletou či pětiletou fixací na různě dlouhou dobu, což umožnilo bankám snížit úrok na relativně nízkou hladinu (méně než 7% při pětileté fixaci) (Mayer 2008: 76-78).

---

<sup>29</sup> <http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/historie-stavebniho-sporeni/>



### 5.3.2. Pro koho určeno řešení

V tomto bodě je třeba nejprve vymežit několik typů podpor vlastnického bydlení, které jsou momentálně realizovány státem nebo jím vytvořenými institucemi v obou zemích.

#### a) Stavební spoření a úvěry ze stavebního spoření

Tento typ státní podpory existuje pouze v České republice, v Estonsku nikoli. Zákon č.96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, novelizovaný 1.1.2004, vymezuje stavební spoření následovně: „*Stavební spoření je účelové spoření spočívající a) v přijímání vkladů od účastníků stavebního spoření, b) v poskytování úvěrů účastníkům stavebního spoření, c) v poskytování příspěvku fyzickým osobám (dále jen "státní podpora") účastníkům stavebního spoření*“ (www.finance.paysoft.cz)<sup>30</sup>. Asociace českých stavebních spořitelů uvádí, že stavební spoření je produktem vhodným pro všechny příjmové skupiny obyvatel (www.acss.cz)<sup>31</sup>.

V souvislosti se stavebním spořením je dále třeba zmínit možnost odpisu úroků z úvěru na bydlení ze základu daně z příjmu fyzických osob, zakotvenou v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů §15 následujícím způsobem: „*Od základu daně se odečte částka, která se rovná úrokům zaplaceným ve zdaňovacím období z úvěru ze stavebního spoření (...), jakož i úvěru poskytnutého stavební spořitelnou, bankou nebo pobočkou zahraniční banky v souvislosti s úvěrem ze stavebního spoření (...) a použitým poplatníkem na financování bytových potřeb...*“ (http://business.center.cz)<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> <http://www.finance.paysoft.cz/sporeni/stavebni-sporeni/novelizovany-zakon-o-stavebnim-sporeni.php>

<sup>31</sup> <http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/pro-koho-je-vhodne/>

<sup>32</sup> <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/dprij/cast1.aspx?#par15>

## b) Podpora hypotéčních úvěrů

Podpora hypotéčních úvěrů je jedinou oblastí, v níž dochází ke státním intervencím v obou zemích. Jejich charakter a formy se však, až na jednu výjimku, radikálně liší.

Touto výjimkou je opět možnost odpisů úroků z úvěru na bydlení ze základu daně z příjmu fyzických osob. Tato možnost je v estonském právním systému zakotvena v Zákoně o dani z příjmu §25 (Income Tax Act), který vstoupil v platnost 1. ledna 2000, maximální výše odpisů není v zákoně stanovena ([www.legaltext.ee](http://www.legaltext.ee)<sup>33</sup>). V českém právním řádu tuto podporu umožnila v roce 1998 novela zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, §15, odpis úroků z úvěru, snížený o státní příspěvek poskytnutý podle zvláštních právních předpisů, je možný do maximální výše 300 tisíc Kč pro domácnost (<http://business.center.cz><sup>34</sup>).

Kromě možnosti odpisů existuje dále v současné době v České republice státní podpora hypoték pro mladé lidi na starší byty. Tato podpora má formu úrokové dotace poskytované ke splátkám hypotéčního úvěru a je určena pro osoby, které v roce podání žádosti nedovrší 36 let, pokud jsou oddány, věkovou podmínku musí splnit i partner/ka. ([www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)<sup>35</sup>).

V Estonsku realizuje podporu hypotéčních úvěrů právnická osoba Kredex (Estonian Credit and Export Quarantee Fund), kterou se budu zabývat podrobněji v následujícím textu. Jeho podpora je určena mimo jiné třem skupinám fyzických osob – mladým rodinám (jednotlivcům i partnerům bez omezení věku, kteří vychovávají dítě do 15 let věku včetně), mladým odborníkům (osoby do 30 let věku včetně, s univerzitním nebo sekundárním vzděláním s maturitou nebo bez ní, kteří jsou zaměstnáni, a jejich zkušební doba již skončila, nebo podnikají již po dobu nejméně jednoho roku) a nájemníkům v restituovaných domech (a jejich rodinným příslušníkům, žijících s nimi v bytě, který byl při pozemkové reformě restituován původním vlastníkům) ([www.kredex.ee](http://www.kredex.ee)<sup>36</sup>). Podpora nemá podobu dotace, ale záruky při poskytování hypotéčního úvěru.

---

<sup>33</sup> <http://www.legaltext.ee/text/en/X40007K9.htm>

<sup>34</sup> <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/dprij/cast1.aspx?#par15>

<sup>35</sup> <http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Programy-Dotace/Podpora-hypotek/1>

<sup>36</sup> <http://www.kredex.ee/1557>

c) Jiná podpora vlastnického bydlení

Kromě výše zmíněných státních podpor vlastnického bydlení existují v současné době v České republice další dva typy podpor, v Estonsku ale už žádná.

První z těchto podpor je poskytována Státním fondem rozvoje bydlení, o němž se více zmíním v následující podkapitole. Zde tedy jen ve stručnosti – Státní fond rozvoje bydlení je právnická osoba poskytující různé typy zvýhodněných úvěrů různým subjektům (fyzickým osobám, družstvům, obcím). Jedním z úvěrů, které v současné době (v roce 2009) poskytuje, a zároveň jediným, který se týká podpory vlastnického bydlení, je takzvaný Úvěr 300, nízkouročený úvěr určený mladým lidem do 35 let věku – buďto manželům, z nichž alespoň jeden v roce podání žádosti nedosáhne 35 let věku, anebo samostatným osobám do 35 let věku, pokud trvale pečují alespoň o jedno nezletilé dítě ([www.sfrb.cz](http://www.sfrb.cz)<sup>37</sup>).

Druhým typem podpory je podpora v rámci programu Zelená úsporám, což je program Ministerstva pro životní prostředí, administrovaný Státním fondem životního prostředí ČR. V rámci tohoto programu má osoba, která se rozhodne postavit pasivní rodinný dům (tedy dům s roční spotřebou tepla do 20 kWh na m<sup>2</sup>), nárok na dotaci 220 tisíc Kč ([www.zelenausporam.cz](http://www.zelenausporam.cz)<sup>38</sup>). Příjem žádostí o dotace v rámci tohoto programu byl zahájen teprve 22. 4. 2009, proto se tomuto programu nebudu v následujícím textu již věnovat a zmiňuji ho zde jen pro úplnost.

Obecně tedy lze říci, že v České republice existuje výrazně více druhů státních podpor vlastnického bydlení, nežli v Estonsku. Jediný typ státní podpory, který je v obou zemích shodný, je možnost odpisu úroků z hypotéčního úvěru na bydlení ze základu daně z příjmu. Tato forma státní podpory se týká všech plátců daně z příjmů, dá se tedy říci, že je to neadresná forma podpory vzhledem k věku či sociálním podmínkám příjemců podpory. Další neadresnou formou podpory je státní podpora stavebního spoření a možnost odpisu úroků z úvěru ze stavebního spoření na bydlení ze základu daně z příjmu, která existuje ale pouze v České republice. Konečně

---

<sup>37</sup> [http://www.sfrb.cz/programy/?sh\\_itm=80b2d8da2809179ef44661c793dd02c3](http://www.sfrb.cz/programy/?sh_itm=80b2d8da2809179ef44661c793dd02c3)

<sup>38</sup> <http://www.zelenausporam.cz/sekce/489/vyse-podpory/>

posledním typem neadresné podpory je zcela specifická podpora výstavby pasivních domů, určená všem, kdo takový dům postaví.

Mezi adresné formy podpory potom patří v České republice úvěry od Státního fondu rozvoje bydlení a státní podpora hypoték pro mladé lidi na starší byty, obě zaměřené primárně na osoby mladšího věku. V Estonsku je adresná podpora realizována prostřednictvím Kredexu a cílena podobně jako v ČR na osoby mladšího věku, ale kromě toho dále na mladé profesionály a nájemníky z restituovaných domů.

### 5.3.3. Vývoj a současný stav

#### a) Stavební spoření

Jak již bylo zmíněno, stavební spoření bylo zavedeno v roce 1993 schválením zákona o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření. Princip fungování stavebního spoření vyplývá již z definice zmíněné výše a je následující – účastník stavebního spoření (fyzická osoba) ukládá finanční prostředky po určitou dobu na spořicí účet, každoročně se jí na tento účet připisuje jistá částka státní podpory. Nárok na vyplacení uspořené částky včetně státní podpory ale má osoba až po splnění určitého počtu let spoření, s výjimkou případu, kdy byl vklad ze stavebního spoření po poskytnutí úvěru použit na bytové potřeby. Ačkoli právnická osoba může také uzavírat smlouvu o stavebním spoření, na výplatu státní podpory nárok nemá. Účastník stavebního spoření (tedy právnická i fyzická osoba) má nárok na poskytnutí úvěru ze stavebního spoření, který ale smí být použit pouze na financování bytových potřeb (Zákon o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření<sup>39</sup>).

Zákon v podobě, v jaké byl schválen v roce 1993, stanovoval minimální dobu spoření na 5 let, výši státní podpory 25% z roční naspořené částky (maximálně však z částky 18 000 Kč) a umožňoval uzavřít pouze jednu smlouvu o stavebním spoření se státní podporou (Zákon o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření<sup>40</sup>).

---

<sup>39</sup> Původní a novelizovaná verze ke stažení z: <http://www.acss.cz/cz/prakticke/legislativa/#soubory>

<sup>40</sup> Původní a novelizovaná verze ke stažení z: <http://www.acss.cz/cz/prakticke/legislativa/#soubory>

Jak uvádí Sunega, stavební spoření se stalo velice oblíbeným způsobem uložení finančních prostředků, což s sebou přineslo vysoké nároky na státní rozpočet. Problematický byl v tomto ohledu též fakt, že prostředky získané ze stavebního spoření nemusely být po skončení spoření použity výhradně na bytové účely (Sunega 2005: 280).

Oba výše zmíněné důvody vedly k novelizaci zákona o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření v roce 2003, platné od 1. 1. 2004. Zásadní změny týkající se stavebního spoření byly následující – minimální doba spoření byla zvýšena na 6 let, výše státní podpory naopak snížena 15% z roční naspořené částky (maximální hodnota této částky se zvýšila na 20 000 Kč) a zákon umožnil účastníkům stavebního spoření uzavřít více smluv se státní podporou, která ale pro všechny smlouvy může dosáhnout pouze hodnoty 3000 Kč. Poslední zásadní změna se týká nově zavedené možnosti využít úvěr osob blízkých pro vzájemné financování jejich bytových potřeb (Zákon o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření<sup>41</sup>).

#### b) Podpora hypotéčních úvěrů

V této části se nebudu více zabývat možností odpisů úroků z úvěru na bydlení od základu daně z příjmu, neboť princip této formy státní podpory je již dostatečně vysvětlen v minulé podkapitole, a zmíním se pouze o ostatních formách státní podpory, které existovaly nebo existují v obou zemích.

#### Česká republika

V minulosti existovaly v České republice dvě formy státní podpory hypotéčních úvěrů – podpora hypotéčního úvěrování bytové výstavby a podpora hypoték pro mladé lidi na starší byty.

Podpora hypotéčního úvěrování bytové výstavby byla zavedena zákonem č. 244/1995 Sb. a následně několikrát novelizována. Byla určena pro fyzické osoby, právnické osoby a později též obce a družstva na výstavbu či koupi nových bytů. Příspěvek byl určen pro hypotéční úvěry splatné nejdéle do 20 let a stanovoval limity

---

<sup>41</sup> Původní a novelizovaná verze ke stažení z: <http://www.acss.cz/cz/prakticke/legislativa/#soubory>

hypotéčních úvěrů pro jednotlivé typy bytů (1,5 mil Kč na rodinný dům s jedním bytem, 2 mil Kč na rodinný dům s dvěma byty, 12 000 Kč na 1 m<sup>2</sup> (maximálně ale 800 000 Kč) na byt v bytovém domě a 12 000 Kč na 1 m<sup>2</sup> (maximálně ale 800 000 Kč), pokud přístavbou, vestavbou či nástavbou vznikne nový byt o velikosti minimálně 40m<sup>2</sup>) (<http://isap.vlada.cz><sup>42</sup>). Příspěvek měl podobu úrokové dotace k úvěru, průměrnou sazbu úroku stanovovalo Ministerstvo financí. Nařízením vlády č. 33/2004 byla ale tato forma státní dotace zrušena ([www.podnikame.cz](http://www.podnikame.cz)<sup>43</sup>).

Podpora hypoték pro mladé lidi na starší byty byla schválena Nařízením vlády č. 249/2002 Sb. a je určena na koupi bytu nebo rodinného domu s jedním bytem staršího dvou let pro osoby do 36 let (pokud je žadatel oddán, tuto podmínku musí splnit oba manželé). Maximální výše hypotéčního úvěru, na který se vztahují příspěvky, je 800 tisíc Kč na byt a 1,5 mil Kč na rodinný dům (část úvěru překračující tento limit není dotována), příspěvky jsou poskytovány nejdéle na dobu 10 let (Nařízení vlády č.249/2002<sup>44</sup>). Státní podpora má opět formu úrokové dotace a výše úrokové dotace se počítá následujícím způsobem: „*Vypočte se anuitní splátka s úrokovou sazbou banky platnou ke dni ukončení čerpání úvěru a anuitní splátka s úrokovou sazbou banky sníženou o podporu státu platnou ke dni 1. čerpání úvěru a jejich rozdíl zaokrouhlený na celé Kč nahoru je výší státní podpory*“. Výše státní podpory činí od 1. 2. 2009 1 procentní bod ([www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)<sup>45</sup>).

### Estonsko

Jak uvádí Kährnik a kol., do poloviny 90. let byly úrokové sazby komerčních úvěrů na bydlení neúnosně vysoké (výrazně vyšší než v České republice) a pohybovaly se kolem 20% (Lux a kol. 2003: 202). Kromě toho podíl samofinancování nemovitosti, nutný pro přidělení úvěru, byl nastaven zpravidla na 1/3 hodnoty

---

<sup>42</sup>[http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex\\_sb.nsf/61b06bad0fc763bec12566af007f1a09/ab11fa3301cdc0e7c12566d400745971?OpenDocument](http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex_sb.nsf/61b06bad0fc763bec12566af007f1a09/ab11fa3301cdc0e7c12566d400745971?OpenDocument)

<sup>43</sup> <http://www.podnikame.cz/zakony04/index.php3?co=Z2004033>

<sup>44</sup> Nařízení vlády č.249/2002, ke stažení z: [http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=249/2002&typeLaw=zakon&what=Cislo\\_zakona\\_smlouvy](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=249/2002&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy)

<sup>45</sup> <http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Programy-Dotace/Podpora-hypotek/1>

nemovitosti ([www.enece.org](http://www.enece.org)<sup>46</sup>). Z těchto důvodů bylo pro většinu obyvatel nesnadné dosáhnout na úvěr na bydlení, což se stát rozhodl změnit vytvořením Estonského bytového fondu (Estonian Housing Fund) 24. září 1994 nařízením vlády č. 387 ([www.housingfinance.org](http://www.housingfinance.org)<sup>47</sup>). Účelem tohoto fondu bylo poskytovat úvěry prostřednictvím komerčních bank, čímž chtěl stát snížit vysoké úrokové sazby úvěrů na bydlení, což se ale příliš neosvědčilo (Lux a kol. 2003: 202), takže 15. září 1998 došlo k transformaci fondu do neziskové organizace – Estonská bytová nadace (Estonian Housing Foundation) ([www.housingfinance.org](http://www.housingfinance.org)<sup>48</sup>) a změně struktury jeho fungování.

Stát začal garantovat část úvěru, který poskytla žadateli komerční banka. Princip této garance je velice jednoduchý – jak již bylo zmíněno, většina bank vyžadovala, aby žadatel o úvěr měl prostředky v hodnotě 1/3 hodnoty nemovitosti. Estonská bytová nadace umožnila snížit tento podíl prostředků u určitých skupin žadatelů na 10% hodnoty nemovitosti tím, že se u banky zaručila za zbývajících 23% ([www.housingfinance.org](http://www.housingfinance.org)<sup>49</sup>). Důsledkem této záruky byl fakt, že žadatel de facto dosáhl na vyšší hodnotu úvěru než předtím. Prostředky, které měl žadatel k dispozici už před nákupem nemovitosti, tak mohl najednou využít například na rekonstrukci nového bydlení (Lux a kol. 2003: 204).

Vezměme hypotetický příklad, kdy žadatel potřebuje 1 000 000 EEK (estonských korun) na koupi bytu. Zatímco dříve musel mít 333 333 EEK, aby mu banka poskytla zbývajících 666 666 EEK, v okamžiku, kdy má zajištěnu garanci od Estonské bytové nadace, mu stačí vlastnit pouze 100 000 EEK, aby mu banka půjčila zbývajících 900 000 EEK. Pokud žadatel není schopen úvěr splácet, banka má jistotu, že o oněch 233 333 EEK (což je rozdíl mezi původní a současnou hodnotou prostředků nutných pro žadatele) nepřijde, protože jí je vrátí Estonská bytová nadace.

Estonský bytový fond a bytová nadace byly financovány ze dvou zdrojů – jednak ze státního rozpočtu, jednak ze zisku z privatizace (25% zisku z privatizace bylo převedeno do těchto institucí) (Lux a kol. 2003: 202).

---

<sup>46</sup> [http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/hsg\\_finance/houfin2000/estonia.pdf](http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/hsg_finance/houfin2000/estonia.pdf)

<sup>47</sup> [http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe\\_EstonianHousingFoundation.pdf](http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe_EstonianHousingFoundation.pdf)

<sup>48</sup> [http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe\\_EstonianHousingFoundation.pdf](http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe_EstonianHousingFoundation.pdf)

<sup>49</sup> [http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe\\_EstonianHousingFoundation.pdf](http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe_EstonianHousingFoundation.pdf)

V roce 2001 byla Estonská bytová nadace zrušena a byl Ministerstvem pro ekonomické záležitosti a komunikaci (Ministry of Economic Affairs and Communication) vytvořen Kredex, který kromě garance úvěrů na bydlení (koupě a renovace) garantuje též úvěry pro malé podniky a podporuje export (<http://kredex.planet.ee><sup>50</sup>). Princip garance u úvěrů na koupi bydlení je prakticky shodný s principem u Estonské bytové nadace a je určen pro skupiny obyvatel zmíněné výše (mladí lidé s dítětem do 15 let, mladí profesionálové a nájemníci z restituovaných bytů).

### c) Podpora jiných úvěrů

Kromě výše zmíněných druhů státní podpory vlastnického bydlení byla v České republice v minulosti nařízením vlády č. 148/1997 zřízena též bezúročná půjčka na bytovou výstavbu. Tato půjčka byla určena pro žadatele do 52 let včetně, průměrný peněžní příjem žadatele a s ním posuzovaných osob nesměl přesáhnout čtyřnásobek životního minima, půjčka byla poskytována do maximální výše 200 000 Kč a byla určena pouze na nové nemovitosti. Nárok na půjčku měl ten, kdo při pořízení nemovitosti využil hypotéční úvěr nebo své stavební spoření (Nařízení vlády ze dne 12. června 1997<sup>51</sup>).

Zájem o tento typ půjčky byl v letech 1997 a 1998 enormní, v roce 1998 dokonce došlo k vyčerpání prostředků určených pro tento typ půjčky a příjem žádostí byl pozastaven ([www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)<sup>52</sup>). Protože ale půjčku využívali často i žadatelé, kteří ji vlastně nepotřebovali (měli dostatek peněz v hotovosti) (<http://denik.obce.cz><sup>53</sup>), došlo nařízením vlády ze 3. března 1999 ke změnám v zákoně, nejdůležitější z nich byla pravděpodobně ta, že byla stanovena minimální výše úvěru (hypotéčního nebo ze stavebního spoření), který si žadatel musí vzít, na 100 000 Kč (Nařízení vlády ze dne

---

<sup>50</sup> <http://kredex.planet.ee/index.php?id=1536>

<sup>51</sup> Celý text Nařízení vlády ze dne 12. června 1997 ke stažení z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1997&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=7>

<sup>52</sup> [http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bytove-politiky-\(1\)/Prilohy/Nejdulezitejsi-soucasne-nastroje-podpory-bydleni](http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bytove-politiky-(1)/Prilohy/Nejdulezitejsi-soucasne-nastroje-podpory-bydleni)

<sup>53</sup> <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=1675&hledej=%E8erpat>



3. března 1999<sup>54</sup>). V roce 2004 byla bezúročná půjčka nařízením vlády č. 33 ze dne 14. ledna zrušena (<http://isap.vlada.cz><sup>55</sup>).

Institucí, která se v současné době v České republice zabývá poskytováním zvýhodněných úvěrů pro určité skupiny osob, je Státní fond rozvoje bydlení (SFRB). SFRB vznikl 21. července 2000 a byl zřízen zákonem č. 211/2000 Sb. Jeho cílem je výhradně podpora bydlení – podpora výstavby, rekonstrukcí a výstavby infrastruktury ([www.sfrb.cz](http://www.sfrb.cz)<sup>56</sup>). Příjmy fondu tvoří jednak dotace ze státního rozpočtu, jednak zisky z jeho transakcí (úroky, penále, splátky atp.) ([www.sfrb.cz](http://www.sfrb.cz)<sup>57</sup>).

V souvislosti s podporou vlastnického bydlení a státním fondem rozvoje bydlení lze hovořit o třech typech zvýhodněných úvěrů, které tento fond v minulosti poskytoval.

První z nich byl takzvaný Úvěr 200. Tento úvěr byl schválen 20. února 2002 Nařízením vlády č. 97 a určen na podporu výstavby bytu pro osoby do 36 let (pokud žádali manželé, museli tuto podmínku splnit oba z nich). Maximální výše úvěru byla 200 000 Kč, úvěr byl úročen 3% ročně a splatný do 10 let od začátku čerpání (Nařízení vlády č. 97/2002<sup>58</sup>). V současné době (v roce 2009) není tento typ úvěru poskytován ([www.sfrb.cz](http://www.sfrb.cz)<sup>59</sup>).

Druhým z úvěrů byly zvýhodněné úvěry domácnostem, které přišly o nemovitost v důsledku povodní v roce 2002, tímto typem úvěru se zde ale nebudu podrobněji zabývat.

Posledním z úvěrů je výše zmíněný Úvěr 300. Tento úvěr byl schválen Nařízením vlády č. 616/2004 a je určen také pro osoby do 36 let, které ale žijí v manželství anebo pečují alespoň o jedno nezletilé dítě. V současné době (tedy po

---

<sup>54</sup> Nařízení vlády ze dne 3. března 1999 ke stažení z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1999&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=10>

<sup>55</sup> [http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex\\_sb.nsf/0ce4058128f28f2941256a2b002a343a/19d2fc2738e058e9c1256e2b0035a654?OpenDocument](http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex_sb.nsf/0ce4058128f28f2941256a2b002a343a/19d2fc2738e058e9c1256e2b0035a654?OpenDocument)

<sup>56</sup> <http://www.sfrb.cz/statut-fondu.shtml>

<sup>57</sup> <http://www.sfrb.cz/zakon-211.shtml>

<sup>58</sup> Nařízení vlády č. 97/2002, ke stažení z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2002&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=16>

<sup>59</sup> [http://www.sfrb.cz/programy/?sh\\_itm=3024aa84eadd4ae741dbe63cd11a97ba](http://www.sfrb.cz/programy/?sh_itm=3024aa84eadd4ae741dbe63cd11a97ba)

řadě novel (č. 360/2006 Sb., 427/2006 Sb.)) je Úvěr 300 poskytován do maximální výše 300 tisíc Kč, splatný nejdéle do 20 let a úročen 2% ročně. Co především odlišuje Úvěr 200 a 300 je fakt, že Úvěr 300 je určen jednak na výstavbu, jednak na pořízení bytu (tedy koupi bytu včetně možnosti úhrady členských práv v družstvu) a dále fakt, že pokud se žadateli o úvěr po uzavření smlouvy narodí dítě (nebo je osvojeno), má nárok na snížení nesplacené jistiny úvěry o 30 000 Kč za každé dítě (Nařízení vlády č. 616/2004<sup>60</sup>).

#### **5.3.4. Kdo řešení využívá**

##### a) Stavební spoření

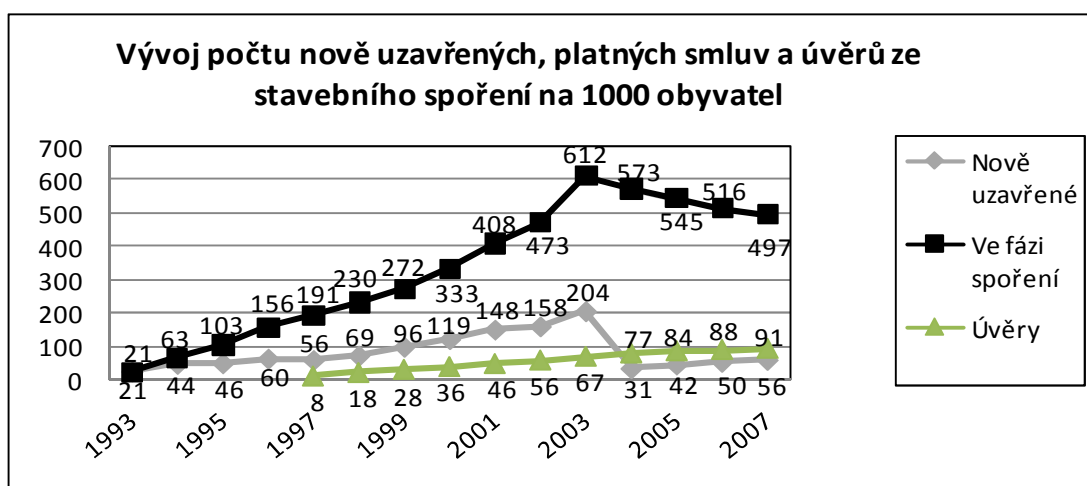
Údaje o příjmu osob, které využívají stavební spoření nebo úvěry ze stavebního spoření bohužel nejsou k dispozici, lze ale předpokládat, že stavební spoření vzhledem k nepřilíš vysokému maximálnímu ročnímu vkladu bude využívat široké spektrum osob. Poněkud jinak to bude u úvěrů ze stavebního spoření, lze předpokládat, že kvůli stavební spořitelnou určené minimální výši příjmů žadatele budou tento produkt využívat spíše osoby s vyššími příjmy.

Údaje o počtu smluv uzavřených v jednotlivých letech jsou vidět v následujícím grafu.

---

<sup>60</sup> Nařízení vlády č. 97/2002, ke stažení z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2004&typeLaw=zakon&what=Rok&stranka=3>

GRAF 8.



ZDROJ: Vlastní výpočet dle MMR

Jak je vidět, stavební spoření se v České republice stalo velice populárním typem spoření a počet jak nově uzavřených smluv, tak smluv ve fázi spoření, plynule rostl až do roku 2003. V tomto roce se počet nově uzavřených smluv výrazně zvýšil z důvodu očekávané novelizace zákona a snížení státní podpory, platné od 1. 1. 2004. V roce 2004 je naopak vidět prudký pokles počtu nově uzavřených smluv na 1000 obyvatel. Počet poskytnutých úvěrů ze stavebního spoření naopak v průběhu let mírně, ale plynule roste.

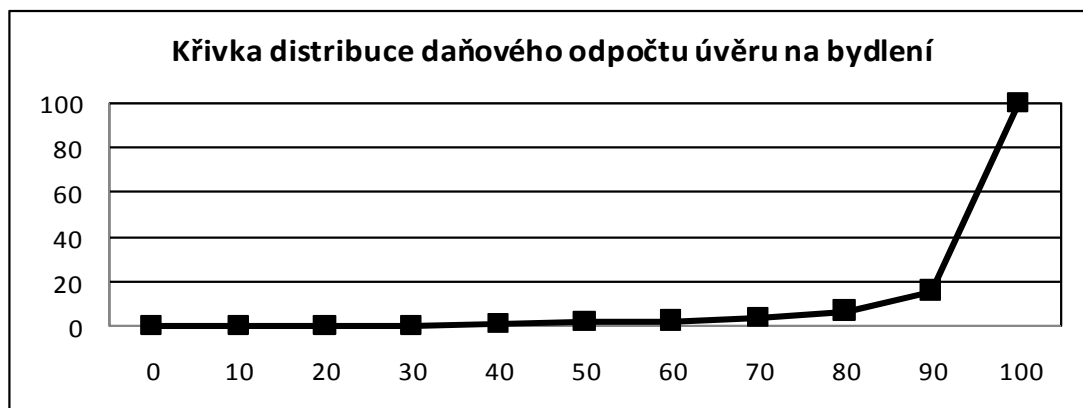
Tomu, kdo využívá možnost odpočtu úroků z úvěru ze stavebního spoření ze základu daně z příjmu, se budu věnovat více v následujícím textu o hypotéčních úvěrech.

#### b) Podpora hypotéčních úvěrů

Jediná dostupná data o osobách, které využívají možnost odpočtu úroků z úvěru na bydlení (a to jak hypotéčních úvěrů, tak úvěrů ze stavebního spoření) ze základu daně z příjmu, jsem našla v článku Sunegy z roku 2005, v němž dokazuje, že tato možnost ve skutečnosti zvýhodňuje pouze příjmově nejsilnější domácnosti. Článek se opírá o data od osob vyplňujících samostatné daňové přiznání v roce 2001, a ačkoli tato skupina osob není zcela reprezentativní, Sunega uvádí, že: „pokud by do analýzy byli zahrnuti rovněž poplatníci, za něž podává daňové přiznání zaměstnavatel,

(...) s velkou pravděpodobností by se graf příliš nezměnil“ (Sunega 2005: 292). Tvar křivky je vidět v následujícím grafu.

GRAF 9.

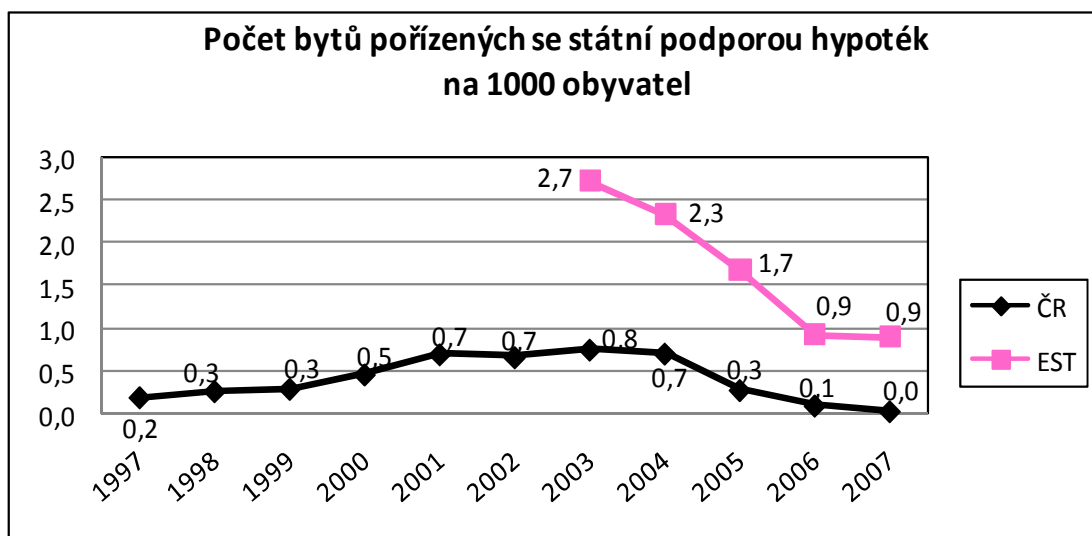


Zdroj: Sunega 2005: 295

Jak je vidět, 80% podpory si mezi sebe rozdělí pouhých 10% příjmově nejsilnějších domácností, zatímco o zbývajících 20% podpory se dělí 90% domácností (Sunega 2005: 295). Lze předpokládat, že podobná bude křivka distribuce odpočtu úroků z úvěrů na bydlení též v Estonsku.

Co se týče dalších forem podpory hypotéčního bydlení, data o příjmové situaci podporovaných osob nejsou k dispozici. V následujícím textu se proto pokusím srovnat alespoň míru podpory v obou zemích. Připomínám, že forma státní podpory se v obou zemích liší – zatímco v České republice má formu úrokové dotace, v Estonsku se jedná o státní garanci části úvěru. Státní podpora v tomto grafu v České republice zahrnuje jak úrokovou dotaci na nové, tak na starší byty (data pro jednotlivé formy této dotace bohužel nejsou dostupná). Příjemci dotace v České republice jsou tedy fyzické osoby, právnické osoby, ale i družstva a obce, zatímco státní podpora v Estonsku se týká pouze 3 skupin osob (mladých rodin, mladých profesionálů a nájemníků z restituovaných domů).

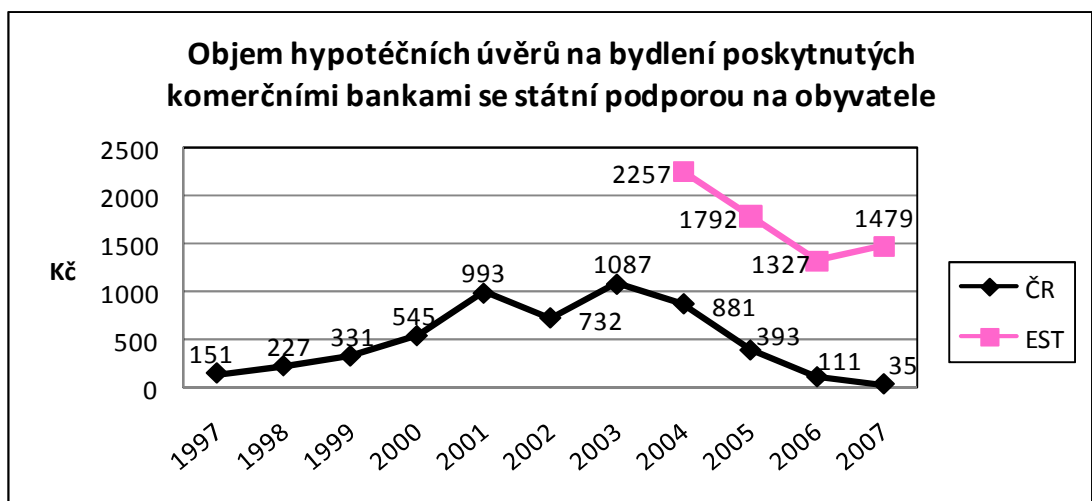
GRAF 10.



Zdroj: Vlastní výpočet dle MMR, ČSÚ, KREDEX a Eesti Statistikaamet

Z grafu je zřejmé, že v Estonsku byl v minulých letech daleko větší počet bytů zakoupen se státní podporou než v České republice – počet bytů na 1000 obyvatel se v obou zemích v roce 2003 lišil o takřka 2 celé byty na 1000 obyvatel! Dále je zjevné, že počet bytů zakoupených se státní podporou v Estonsku do roku 2006 výrazně klesal (a od tohoto roku zůstává přibližně konstantní), což vzhledem k charakteru podpory je dáno pravděpodobně snížením nároků bank na minimální objem prostředků, které musí žadatel o úvěr mít.

GRAF 11.

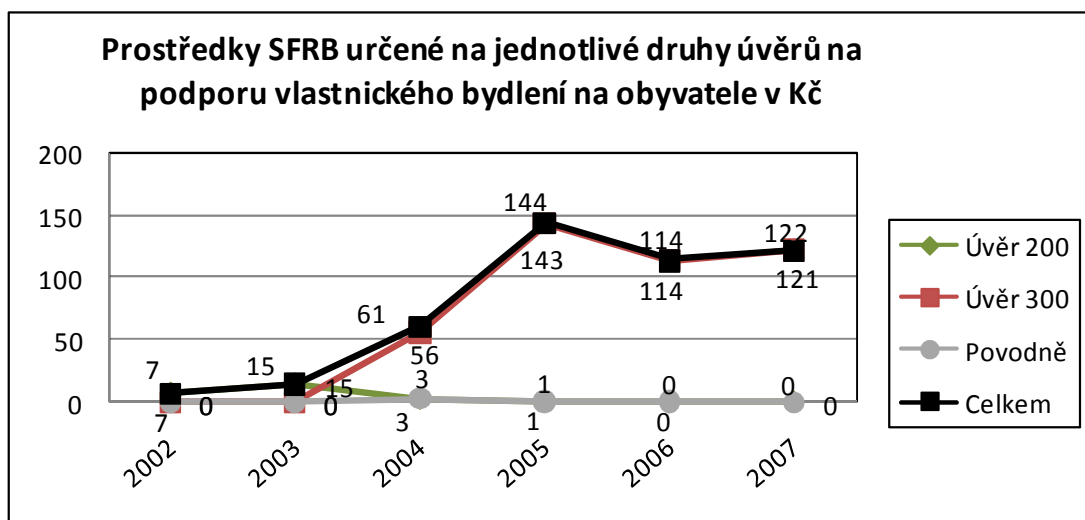


Zdroj: Vlastní výpočet dle MMR, ČSÚ, KREDEX a Eesti Statistikaamet

Graf 11 ukazuje, že objem úvěrů, které komerční banky poskytly se státní podporou, neodpovídá svým charakterem zcela počtu těchto úvěrů, jak je vidět například v Estonsku v roce 2007. Ačkoli počet bytů zakoupených se státní podporou zůstal přibližně shodný s rokem 2006, objem těchto úvěrů (přepočtených na 1 obyvatele v Kč) výrazně vzrostl. Přesným opakem je pak rok 2002 v ČR, kdy bylo poskytnuto takřka stejně úvěrů jako v roce 2001, ale jejich celkový objem byl nižší. Navzdory těmto několika výjimkám je ale zjevné, že i objem úvěrů poskytnutých se státní podporou je v Estonsku výrazně větší než v ČR.

c) Podpora jiných úvěrů

GRAF 12.



Zdroj: Vlastní výpočet dle výročních zpráv SFRB a ČSÚ

Graf 12 ukazuje prostředky určené pro třetí formu podpory vlastnického bydlení v České republice, úvěry na bydlení poskytované Státním fondem rozvoje bydlení. Jak je vidět, v prvních dvou letech byl poskytován výhradně Úvěr 200, posléze ale roste objem prostředků určených na Úvěr 300, a to velmi dramaticky mezi roky 2003 a 2005. Podíl prostředků na úvěry pro oběti povodní v roce 2002 je v celém sledovaném období marginální, naopak prostředky na Úvěr 300 tvoří naprostou většinu prostředků fondu určených na podporu vlastnického bydlení.

### 5.3.5. Shrnutí, závěry

Ráda bych se zde opět pokusila vyjádřit podobnosti a rozdíly mezi zeměmi v podobě následující tabulky:

Tabulka 3. – Základní charakteristiky podpory vlastnického bydlení v obou zemích

	<b>Česká republika</b>	<b>Estonsko</b>
<b>Stavební spoření</b>	Ano	Ne
<b>Odpočet úroků ze základu daně z příjmu</b>	Ano	Ano
<b>Vytvoření právnické osoby na podporu bydlení</b>	Ano – SFRB	Ano – Kredex
<b>Státní podpora hypoték</b>	Ano – úroková dotace pro určité skupiny obyvatel	Ano – garance úvěru pro určité skupiny obyvatel
<b>Další formy státní podpory úvěrů</b>	Ano – Úvěr 300, dotace na pasivní dům	Ne

Zdroj: Autorka

Jak je patrné z předchozího textu i shrnující tabulky, obě země si vytvořily zcela odlišné nástroje na podporu výstavby a koupě vlastnického bydlení. Jedinou identickou formou podpory v obou zemích je možnost odpočtu úroků z úvěru na bydlení ze základu daně z příjmu, která ale paradoxně zvýhodňuje nejvíce osoby s vysokými příjmy.

Obě země dále vytvořily státní instituce podporující úvěry na bydlení, v České republice jí je Státní fond rozvoje bydlení, v Estonsku Kredex, forma podpory vlastnického bydlení poskytovaná těmito institucemi se ale diametrálně liší – zatímco SFRB sám poskytuje úvěry pro určité skupiny osob, Kredex pouze garantuje část hypotéčních úvěrů uzavřených u komerčních bank určitým skupinám osob.

Zatímco v Estonsku existují pouze dvě formy státní podpory vlastnického bydlení, v České republice jich je výrazně více – kromě úvěrů poskytovaných Státním fondem rozvoje bydlení se jedná zejména o stavební spoření (tedy spoření se státní podporou a úvěry ze stavebního spoření) a dále státní podporu hypotéčních úvěrů na starší byty ve formě úrokové dotace.

Pokud se pokusím shrnout, pro jaké skupiny obyvatel je cílená státní podpora v obou zemích určena, jedná se zejména o mladé osoby nebo rodiny (úvěry od SFRB a

podpora hypotéčních úvěrů na starší byty v ČR a státní garance v Estonsku). Estonská forma státní podpory je dále cílena na mladé profesionály a nájemníky z restituovaných domů.

Vzhledem k okolnostem estonské privatizace, popisovaným v kapitole o sociálním a obecním nájemním bydlení, kdy prakticky každý, kdo měl zájem svůj byt privatizovat, tak ho privatizoval, považuji estonskou formu podpory vlastnického bydlení za velmi dobře cílenou na skupiny, které v průběhu privatizace ještě vlastní byt nepotřebovaly (mladé rodiny a profesionálové) nebo nedostaly příležitost vůbec privatizovat (nájemníci z restituovaných domů).

Naopak česká forma státní podpory je buď určena pro všechny skupiny obyvatel (stavební spoření), či zaměřena striktně na mladé osoby a rodiny, jiné potenciálně potřebné skupiny obyvatel (nájemníci v restituovaných domech či nájemníci obecních bytů, které nebudou privatizovány) zcela opomíjí. Pozitivně naopak hodnotím vysokou variabilitu forem státní podpory a zejména existenci stavebního spoření a úvěrů ze stavebního spoření, která v Estonsku zcela chybí.

Celkově tak hodnotím postup obou zemí zhruba stejně pozitivně – obě z nich, ač každá zcela odlišnými prostředky, pomocí výše zmíněných forem státní podpory bezesporu přispěly k rozvoji výstavby a větší koupěschopnosti obyvatel, co se týče bydlení.



## 6. Závěr

Ve své práci jsem se zabývala několika nástroji bytové politiky veřejného sektoru, které byly vytvořeny v Estonsku a České republice v průběhu posledních dvaceti let. Důvodem, proč došlo k jejich vytvoření, byla celková proměna hospodářského a politického systému společnosti z administrativně-přídělového systému na tržní a z reálně socialistického systému na demokratický. Transformace s sebou přinesla i nutnost změn v oblasti bytové politiky státu, a především radikální omezení státní podpory bydlení.

Protože ale ne všechny skupiny obyvatel jsou s to, zajistit a udržet si bydlení vlastními silami (nizkopříjmové domácnosti), či jsou na trhu s byty v relativně nevýhodné pozici vůči ostatním (mladé rodiny), a při úplném stažení státu z politiky bydlení by jim hrozilo, že budou bez střechy nad hlavou nebo bydlet v nevyhovujících podmínkách, došlo ze strany veřejného sektoru k vytvoření zcela nových typů podpor a nástrojů – sociálního a obecního bydlení, příspěvků na bydlení a různých forem podpory vlastnického bydlení.

Na základě informací a dat získaných z dostupných dokumentů (statistik, výročních zpráv institucí, vědeckých publikací a stránek ministerstev) jsem ve své práci komparovala tyto tři nástroje bytových politik v obou zemích podle několika kritérií. Zabývala jsem se vznikem podpory, jejím vývojem, její podobou v současnosti, tím, pro koho je podpora formálně určena a kdo ji skutečně využívá a následně vše shrnula a zhodnotila.

V oblasti sociálního a obecního bydlení jsem hodnotila kladněji estonskou variantu tohoto typu bydlení. Dva nejmarkantnější rozdíly mezi oběma zeměmi spočívaly v rozsahu sociálního a obecního bydlení (zatímco v České republice tvoří veřejné bydlení kolem 18% bytového fondu, v Estonsku jen a si 4% bytového fondu) a v jeho zaměření na skutečně potřebné domácnosti (což jsem prokázala v Estonsku, ale nikoli v České republice).

Co se týče příspěvku na bydlení, nástroje, které vytvořily obě země, se v mnohém podobaly. Opět jsem ale hodnotila kladněji estonskou variantu příspěvku na bydlení, protože více zohledňuje reálné náklady domácností na bydlení a také zvyhodňuje domácnosti samostatně žijících důchodců.

V oblasti podpory vlastnického bydlení se obě země výrazně lišily a vytvořily zcela odlišné nástroje podpory vlastnického bydlení. Společný byl jen jediný – možnost odpočtu úroků z úvěru na bydlení ze základu daně z příjmu. Zatímco v České republice existovalo a existuje značné množství různých nástrojů na podporu vlastnického bydlení, v Estonsku byl vytvořen prakticky jen jediný – státní garance hypoték. Navzdory tomuto faktu je však tento nástroj velice dobře zacílen na skutečně potřebné domácnosti. Celkově jsem tedy hodnotila postup obou zemí stejně pozitivně.

Pokud se pokusím shrnout všechny tři komparované oblasti bytové politiky, hodnotím kladněji estonskou formu podpory. Ačkoli reforma bytové politiky v Estonsku byla velice radikální, nástroje, které byly vytvořeny, jsou (ač určeny pro relativně malý objem osob, často jen „nejchudší z nejchudších“) relativně dobře zacíleny a určeny pro opravdu potřebné skupiny domácností, což se bohužel nedá říct o opatřeních provedených v České republice. Deformace trhu s byty, dané především dosud neukončenou deregulací nájemného, do jisté míry devalvují nová opatření na trhu s byty, jakými je například zavedení příspěvku na bydlení.

Cílem této práce rozhodně nebylo úplné vyčerpání problematiky podpor bydlení ze strany veřejného sektoru, ale spíše pokus o prvotní zmapování a srovnání situace obou států, protože se jedná o relativně málo prozkoumanou oblast. Doufám, že moje práce tedy alespoň trochu přispěla k objasnění této problematiky.

## Resumé

Pro svou práci jsem si vybrala dvě země – Estonsko a Českou republiku. V zemích jsem se zabývala několika nástroji bytové politiky veřejného sektoru, vytvořenými v posledních dvaceti letech. Důvodem, proč došlo k jejich vytvoření, byla celková proměna hospodářského a politického systému společnosti, která s sebou nesla i nutnost redukce státních intervencí do politiky bydlení na jedné straně a na straně druhé vytvoření zcela nových forem podpory pro některé potřebné skupiny domácností.

V teoretické části textu odkazuji na historickou podobnost obou zemí a jejich bytových politik, na existenci moderního sociálního státu, který svým občanům zajišťuje sociální práva, mezi něž patří i právo na bydlení, na pojetí bydlení tak, jak ho

chápe veřejná politika, tedy jako specifickou potřebu nebo statek, který vyžaduje intervenci veřejného sektoru, a dále na Rawlsovo pojetí sociální spravedlnosti.

Informace a data pro analýzu jsem získala studiem dokumentů. Ve vlastní práci pak používám metodu komparace, kdy srovnávám vybrané formy veřejné podpory bydlení (sociální a obecní obydlí, příspěvky na bydlení a podporu vlastnického bydlení) na základě několika kritérií. Výstupem analýzy je zhodnocení a výběr lepší a sociálně spravedlivější formy dané podpory. Celkově pak hodnotím pozitivněji estonské varianty nástrojů podpory bydlení, protože je využívají jen skutečně potřební.

## Summary

This paper compares two countries – Estonia and the Czech Republic. In both countries I dealt with several instruments of public housing policy established in last twenty years. The reason for establishing these instruments was a general transformation of economic and political system of the society - reduction of state investment in housing policy on one side and establishment of new types of support for specific groups of households on the other one.

In the theoretical part of the paper I refer to historical similarities in between countries and their housing policies, to the existence of modern welfare state, which ensures his citizens basic social rights as a right to housing, to concept of housing as understood by public economy (specific good or need that requires the intervention of public sector) and to Rawls' concept of social justice.

Information and data necessary for the analysis I acquired through analysis of available documents. In the analytical part of the paper I use the comparison method and compare selected types of public housing support (social and municipal housing, housing allowances and owner-occupied housing subsidies) by selected criteria and then evaluate which variant of state support is better and more socially equitable. All in all, I consider the Estonian variants of state support better because they are used up only with people in real need.

## **Seznam diagramů**

- I. DIAGRAM 1. – „Schematické znázornění potřeb a dominantních oblastí vlivu“

## **Seznam grafů**

- I. GRAF 1. – „Vývoj objemu státního a nájemního bydlení na celkovém objemu bydlení“
- II. GRAF 2. – „Podíl výstavby obecního bydlení na celkové výstavbě“
- III. GRAF 3. – „Výstavba obecního bydlení na 1000 obyvatel“
- IV. GRAF 4. – „Podíly domácností žijících v bytech s regulovaným nájemným podle příjmových decilů“
- V. GRAF 5. – „Vývoj vyplacených příspěvků na bydlení na 1 obyvatele“
- VI. GRAF 6. – „Vývoj počtu uznaných žádostí o příspěvek“
- VII. GRAF 7. – „Počet dokončených bytů na 1000 obyvatel“
- VIII. GRAF 8. – „Vývoj počtu nově uzavřených, platných smluv a úvěrů ze stavebního spoření na 1000 obyvatel „
- IX. GRAF 9. – „Křivka distribuce daňového odpočtu na bydlení“
- X. GRAF 10. – „Počet bytů pořízených se státní podporou hypoték na 1000 obyvatel“
- XI. GRAF 11. – „Objem hypotečních úvěrů na bydlení poskytnutých komerčními bankami se státní podporou na obyvatele“
- XII. GRAF 12. – „ Prostředky SFRB určené na jednotlivé druhy úvěrů na podporu vlastnického bydlení na obyvatele v Kč“

## **Seznam tabulek**

- I. TABULKA 1. – „Základní charakteristiky obecního a sociálního bydlení v obou zemích“
- II. TABULKA 2. – „Základní charakteristiky příspěvku na bydlení v obou zemích“
- III. TABULKA 3. – „Základní charakteristiky podpory vlastnického bydlení v obou zemích“

## Použitá literatura

AARMA, Heldi, LAAKSO, Seppo, LOIKKANEN, Heikki A.: *Housing in Estonia and Finland*. Helsinki: Government Institute for Economic Research, 1993. ISBN 951-561-067-2.

ANGEL, Shlomo: *Housing Policy Matters. A Global Analysis*. Oxford University Press, 2000. 1. Title. ISBN 0-19-513715-9.

DANČÁK, Břetislav, POSPÍŠIL, Ivo, RAKOVSKÝ, Adam: *Pobaltí v transformaci. Politický vývoj Estonska, Litvy a Lotyšska*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. ISBN: 80-210-2248-5.

*Deklarace práv dítěte* [online]. 2002-2006 [cit. 2008-07-09]. Dostupný z WWW: <[http://www.detskaprava.cz/soubory/Charta\\_detskych\\_prav.pdf](http://www.detskaprava.cz/soubory/Charta_detskych_prav.pdf)>.

*Deregulace nájemného se ve většině krajských měst prodlouží o dva roky* [online]. 13. 10. 2008. MMR ČR, 2009 [cit. 2009-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6339073>>.

DERRICK, Frederick, SCOTT, Charles, KOLBRE, Ene. *Estonian Dwelling Owners' Association and Maintenance Policy : The conflict of policy goals and incentives*. Europe-Asia Studies. 1999, vol. 51, no. 7, s. 1285-1294.

*Estonia* [online]. Sixth Edition. Columbia University Press, 2007 [cit. 2008-07-13]. English. Dostupný z WWW: <<http://www.bartleby.com/65/es/Estonia.html>>.

*Estonian Housing Foundation* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <[http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe\\_EstonianHousingFoundation.pdf](http://www.housingfinance.org/pdfstorage/Europe_EstonianHousingFoundation.pdf)>

*Externality a možnosti jejich řešení. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Masarykova univerzita v Brně, 1998. 1. vydání. ISBN 80-210-1884-4.

FAWN, Rick: *The Czech Republic: A Nation of Velvet*. Routledge, 2000. ISBN 9058230430.

FLEISCHACKER, Samuel: *A Short History of Distributive Justice*. London: Harvard University Press, 2004. ISBN: 0-674-01340-9.

HAUSER, Michael (ed.): *Sociální stát a kapitalismus*. Praha: Socialistický kruh, o.s., 2007. Vydání 1. ISBN: 978-80-86320-48-9.

*Historie stavebního spoření* [online]. 2006 , 16.04.2009 [cit. 2009-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/historie-stavebniho-sporeni/>>.

*Housing finance methodologies* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <[http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/hsg\\_finance/houfin2000/estonia.pdf](http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/hsg_finance/houfin2000/estonia.pdf)>.

*Housing loans guarantees* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.kredex.ee/1557>>.

*Introduction* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <<http://kredex.planet.ee/index.php?id=1534>>.

JACKSON, P.M., BROWN, C.V.: *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 1. vydání. ISBN: 80-86432-09-02.

JERÁBEK, Hynek: *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha: Katedra sociologie fakulty sociálních věd UK, 1992. ISBN: 80-7066-662-5.

*Kartografická metoda - geografická metoda* [online]. [cit. 2009-05-16]. Dostupný z WWW: <<http://zemepis-otazky.blogspot.com/2008/06/kartografick-metoda-geografick-metoda.html>>.

KÄHRIK, Anneli a kol. *Acces to Housing for Vulnerable Groups in Estonia*. Tallinn. Praxis Centre for Policy Studies, 2003.

KEMP, Peter: *Housing Allowances in Comparative Perspective*. The Policy Press, 2007. ISBN 1861347545.

KŘEČEK, Stanislav, JUDr. *Bydlení je sociálním právem* [online]. 2004 , 26. května 2008 [cit. 2008-07-12]. Dostupný z WWW: <[http://www.liberec.son.cz/aktuality/2004-6/bydleni\\_je\\_pravem.htm](http://www.liberec.son.cz/aktuality/2004-6/bydleni_je_pravem.htm)>.

LUX, Martin et al.: *Bydlení, věc veřejná. Sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2002. ISBN: 80-84629-12-1.

LUX, Martin: *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky 2002.

LUX, Martin a kol. *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Budapest: Open Society Institute, 2003. First Publisher. ISBN: 963 9419 46 X.

LUX, Martin. *Housing Privatization and Management of Privatized Dwellings in the Czech Republic*. Paper presented at the ENHR conference "Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation", Ljubljana, Slovenia, 2 - 5 July 2006, s. 1-20.

LUX, Martin a kol. *Social Housing in Europe 2000*. The collection of papers from the International workshop being held in Prague. Praha: Institute of Sociology, 2001. ISBN: 80-85950-90-1.

LUX, Martin a kol.: *Standardy bydlení 2003/2004. Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2004. ISBN: 80-7330-055-9.

LUX, Martin a kol.: *Standardy bydlení 2004/2005. Financování bydlení a regenerace sídlišť*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2005. ISBN: 80-7330-075-3.

LUX, Martin a kol.: *Standardy bydlení 2007/2008. Faktory vysokých cen vlastnického bydlení v Praze*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2008. ISBN: 80-7330-140-8.

LUX, Martin, BURDOVÁ, Pavla: *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2000.

MAYER, Dale. *The Home Mortgage Book : Insider Information Your Banker & Broker Don't Want You to Know*. [s.l.] : Atlantic Publishing Company, 2008. 285 s. ISBN 0910627843.

*Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech* [online]. 2005 [cit. 2008-07-10]. Čeština. Dostupný z WWW: <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych-socialnich-a-kulturnich-pravech.pdf>>.

*Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech* [online]. 2007 [cit. 2008-07-08]. Dostupný z WWW: <[http://www.vlada.cz/cs/rvk/rlp/dokumenty/mezinarodni\\_umluvy/pakt\\_hksp/default.html](http://www.vlada.cz/cs/rvk/rlp/dokumenty/mezinarodni_umluvy/pakt_hksp/default.html)>.

*Narizení vlády ze dne 11. října 1995, kterým se stanoví podmínky státní finanční podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW:

<[http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex\\_sb.nsf/61b06bad0fc763bec12566af007f1a09/ab11fa3301cdc0e7c12566d400745971?OpenDocument](http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex_sb.nsf/61b06bad0fc763bec12566af007f1a09/ab11fa3301cdc0e7c12566d400745971?OpenDocument)>.

*NAŘÍZENÍ VLÁDY ze dne 14. ledna 2004* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW:

<[http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex\\_sb.nsf/0ce4058128f28f2941256a2b002a343a/19d2fc2738e058e9c1256e2b0035a654?OpenDocument](http://isap.vlada.cz/Lexdata/lex_sb.nsf/0ce4058128f28f2941256a2b002a343a/19d2fc2738e058e9c1256e2b0035a654?OpenDocument)>.

*Nejdůležitější současné nástroje podpory bydlení* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <[http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bytove-politiky-\(1\)/Prilohy/Nejdulezitejsi-soucasne-nastroje-podpory-bydleni](http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bytove-politiky-(1)/Prilohy/Nejdulezitejsi-soucasne-nastroje-podpory-bydleni)>.

OLIVOVÁ, Věra: *Dějiny nové doby 1848-2008*. Brno: TeMi CZ, 2008. Vydání třetí. ISBN: 978-80-87156-16-2.

PÁNEK, Jaroslav, TŮMA, Oldřich a kol.: *Dějiny českých zemí*. Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2008. ISBN: 978-80-246-1544-8.

PELÍŠKOVÁ, Věra: *Sociální bydlení* [online]. [cit. 2009-04-11]. Dostupný z WWW: <[http://projekty.osu.cz/tsp/dokumenty/soc\\_bydleni.pdf](http://projekty.osu.cz/tsp/dokumenty/soc_bydleni.pdf)>.

MARSHALL, T.H.: *Citizenship and Social Class*. In PIERSON, Christopher, CASTLES, Francis Geoffrey: *The Welfare State: a reader*. Wiley-Blackwell, 2000. ISBN 0745622534.

POPOVSKÝ, Zbyněk. *Nadějná historie STAVEBNÍHO SPOŘENÍ: Kde se vzalo stavební spoření, jak to všechno začalo a jak se dostalo do našich zemí* [online]. 2004 , 23.5.2008 [cit. 2009-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.svet-bydleni.cz/kde-se-vzalo-stavebni-sporeni-jak-to-vsechno-zacalo-a-jak-se-dostalo-do-nasich-zemi-nadejna-historie-stavebniho-sporeni.aspx>>.

POTŮČEK, Martin, PURKRÁBEK, Miroslav, HÁVA, Petr a kol.: *Analýza událostí veřejné politiky v České republice, II. díl. Soubory analýz událostí veřejné politiky po roce 1989*. Vydání 1. Praha: Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd University Karlovy, 1996. ISBN 80-85977-06-0.

*Právní stát, bezpečnost, veřejná kontrola, proti-korupční opatření a lidská práva* [online]. Úřad vlády ČR, MF ČR, MPSV ČR a MZ ČR, 2007 [cit. 2009-04-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.zmenyprobudoucnost.cz/prectete-si/programove-cile-vlady/07-pravni-stat-bezpecnost-verejna-kontrola-protikorupcni-opatreni-a-lidska-prava.aspx>>.



*Právo na bydlení v mezinárodním kontextu* [online]. 2001-2008 [cit. 2008-07-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.mmr.cz/pravo-na-bydleni-v-mezinarodnim-kontextu>>.

*Pro koho je vhodné* [online]. 2006 , 16.04.2009 [cit. 2009-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/pro-koho-je-vhodne/>>.

*Příspěvek na bydlení* [online]. 2002-2006, 1.1.2009 [cit. 2009-03-01]. Dostupný z WWW: <[http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp\\_na\\_bydleni](http://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni)>.

*Republic of Estonia Principles of Ownership Reform Act* [online]. [cit. 2009-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://www.legaltext.ee/text/en/X1062K7.htm>>.

RUOPPILA, Sampo (2005) *Housing policy and residential differentiation in post-socialist Tallinn*. *European Journal of Housing Policy*, 5 (3), 279–300.

RUOPPILA, Sampo (2004) *Processes of residential differentiation in socialist cities: literature review on the cases of Budapest, Prague, Tallinn and Warsaw*. *European Journal of Spatial Development*, <http://www.nordregio.se/EJSD/>, Refereed Article no. 9, 24 pp.

RUOPPILA, Sampo: *Residential differentiation, Housing policy and Urban planning in the transformation from state socialism to a market economy*. The case of Tallinn. Centre for Urban and Regional Studies Publications, 2006. ISBN 951-22-8308-5.

RUOPPILA, S. and KÄHRIK, A. (2003) *Socio-economic residential differentiation in post-socialist Tallinn*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 18 (1), 49–73.

SHAPELY, Peter. *Social housing and tenant participation* [online]. 2009 [cit. 2009-05-16]. Dostupný z WWW: <<http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-71.html>>.

*Social housing in the Czech Republic* [online]. [cit. 2009-04-11]. Dostupný z WWW: <[http://www.cecodhas.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=96&Itemid=138](http://www.cecodhas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=138)>.

*Sociální bydlení se sníženou sazbou DPH* [online]. 25.10.2007. 2000-2009 [cit. 2009-04-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.finance.cz/zpravy/finance/134558/>>. ISSN 1213-432.

*Spor o spravedlnost*. Praha: Filosofický ústav AV ČR, 1997. Vydání první. ISBN: 80-7007-115-X.

*Státní bezúročná půjčka na bytovou výstavbu* [online]. 2009 [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=1675&hledej=%E8erpat>>.

*Statut fondu* [online]. 2006 [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.sfrb.cz/statut-fondu.shtml>>.

STEARNS, Peter N., LANGER, William Leonard: *The Encyclopedia of world history: ancient, medieval, and modern, chronologically arranged*. Houghton Mifflin Harcourt, 2001. Edition 6. ISBN 0395652375.

STRECKOVÁ, Yvonne a kol.: *Teorie veřejného sektoru*. Učební text. Masarykova univerzita v Brně, 1998. 1. přepracované vydání. ISBN 80-210-1737-6.

STRECKOVÁ, Yvonne a kol.: *Veřejná ekonomie*. Učební text pro studenty I. stupně studia. Masarykova univerzita v Brně, 1997. 1. vydání. ISBN 80-210-1588-8.

STRECKOVÁ, Yvonne, MALÝ, Ivan a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press, 1998. Vydání první. ISBN: 80-7226-112-6.

SUNEGA, Petr: *Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice*. Sociologický časopis, 2005, roč. 41, č. 2, str. 271-279.

SUNEGA, Petr: *Současná a budoucí podoba příspěvku na bydlení v České republice*. Urbanismus a územní rozvoj, 2003, roč. 6, č. 4, str. 33-39.

*Subsistence benefit* [online]. 28.12.2007 13:10 [cit. 2009-03-01]. Dostupný z WWW: <[http://www.eesti.ee/eng/teemad/benefits\\_and\\_social\\_assistance/benefits\\_and\\_compensation/subsistence\\_benefit/](http://www.eesti.ee/eng/teemad/benefits_and_social_assistance/benefits_and_compensation/subsistence_benefit/)>.

SWIFT, Adam: *Politická filosofie. Základní otázky moderní politologie*. Praha: Portál, 2005. Vydání 1. ISBN: 80-7178-859-7.

TETŘEVOVÁ, Liběna: *Veřejná ekonomie*. Příbram: Professional Publishing, 2008. První vydání. ISBN: 978-80-86946-79-5.

*ÚPLNÉ ZNĚNÍ ZÁKONA č. 117/1995 Sb. o státní sociální podpoře* [online]. 1997-2009 [cit. 2009-03-01]. Dostupný z WWW: <[http://i.iinfo.cz/urs-att/p\\_117-95-114816789736980.htm](http://i.iinfo.cz/urs-att/p_117-95-114816789736980.htm)>.

VALENTOVÁ a kol.: *Příspěvky na bydlení (zkušenosti z vybraných evropských zemí)*. Arch, Praha 1993. 1. vydání.

VEČEŘA, Miloš: *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. 2. vydání. ISBN: 80-85850-16-8.

*Vláda schválila definici sociálního bydlení* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2005-2009 [cit. 2009-04-07]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove\\_zpravy\\_30371.html?year=2007](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_30371.html?year=2007)>.

*Všeobecná deklarace lidských práv* [online]. 2005 [cit. 2008-07-10]. Čeština. Dostupný z WWW: <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>>.

*Výše podpory* [online]. 2009 [cit. 2009-04-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.zelenausporam.cz/sekce/489/vyse-podpory/>>.

*Welfare services : Subsistence benefit* [online]. 1998-2008 , 16.12.2008 15:42 [cit. 2009-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.sm.ee/index.php?id=510&L=1>>.

WHITEHEAD, Christine a kol.: *Social Housing in Europe*. LSE London, 2007. ISBN: 978-0-85328-100-9.

*Zákon 211/2000 Sb.* [online]. 2006 [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.sfrb.cz/zakon-211.shtml>>.

*Zákon č.117/1995 Sb.* [online]. 2004-2009, 1.1.2009 [cit. 2009-03-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.zakonycr.cz/seznamy/117-1995-Sb-zakon-o-statni-socialni-podpore.html>>.

*Zákon o daních z příjmů* [online]. 1998 – 2009 [cit. 2009-04-29]. Dostupný z WWW: <<http://business.center.cz/business/pravo/zakony/dprij/cast1.aspx?#par15>>.

*Zákon o jednostranném zvyšování nájemného z bytu* [online]. 1998-2009 [cit. 2009-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://business.center.cz/business/pravo/zakony/zvysovani-najemneho-bytu/>>.

*Zákon o pomoci v hmotné nouzi* [online]. 2006, 20.2.2009 13:10 [cit. 2009-03-03]. Dostupný z WWW: <[http://www.pravnipredpisy.cz/predpisy/ZAKONY/2006/111006/Sb\\_111006\\_-----\\_.php](http://www.pravnipredpisy.cz/predpisy/ZAKONY/2006/111006/Sb_111006_-----_.php)>.

*Zákon o stavebním spoření : Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření* [online]. Pavel Kodýtek, 2003-2009 , 20.2.2007 [cit. 2009-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.finance.paysoft.cz/sporeni/stavebni-sporeni/novelizovany-zakon-o-stavebnim-sporeni.php>>.