

SOUČASNÝ STAV FINANCOVÁNÍ SOCIÁLNÍHO BYDLENÍ

Ing. Marie Hladká, Ph.D.

Právo na bydlení nelze v moderních demokratických zemích chápat jako právo nárokové, přesto žádná z vyspělých zemí si nemůže dovolit ignorovat problém nedostatečného či nevyhovujícího bydlení. Každá země si proto vytváří sadu rozličných nástrojů tzv. bytových politik, která udržuje rovnováhu mezi ekonomickou výkonností trhu s bydlením a společenskou sociální solidaritou.

Sociální byt je jakýkoliv byt, který splňuje parametry pro bydlení. Takový byt nevzniká automaticky jen z důvodu konstrukce, způsobu financování jeho výstavby, velikosti obytné plochy, ale tou skutečností, že ho obývá osoba se sociálním handicapem, který může být posouzen z hlediska příjmů, zdravotního postižení nebo vysokého věku. V průběhu času se může důvod pro užívání sociálního bytu změnit a uživatel pak může odejít a byt je opět k dispozici dalšímu nájemníkovi. Právě v okamžiku, kdy se člověk ocitne v situaci, kdy se pro něho získání bydlení stává prioritní potřebou, má být k dispozici záchranná síť sociálního bydlení. Sociální bydlení je varianta pomoci pro domácnosti, které si odpovídající standardní bydlení nedokážou zajistit z vlastních zdrojů. Systém sociálního bydlení by měl být nastavený tak, aby zvýšil dostupnost bydlení pro ty, kteří se nacházejí v nejistých nebo nevyhovujících podmínkách. Fungující sociální bydlení může být nástrojem snížení počtu lidí na ubytovnách, lidí bez přístřeší, pomůže navrátit odloučené děti zpátky do rodin. Dokáže ulevit rodinám, osamělým rodičům nebo seniorům od vysoké finanční zátěže vynakládané na úhradu bydlení. Sociální bydlení vyžaduje systémové řešení, zapojení státu, obcí i neziskových organizací (Křížková, 2016). Cílem této analýzy je předložit ucelený přehled finančních nástrojů, prostřednictvím kterých Česká republika naplňuje jednu z prioritních národních oblastí – politiku sociálního bydlení.

Systém sociálního bydlení je studnicí mnoha názorů na jeho potřebnost či nepotřebnost, efektivnost či neefektivnost, jsou posuzovány jak slabé tak i silné stránky, výhody a nevýhody. Pokusíme-li se uvést alespoň základní argumenty pro či proti podpoře sociálního bydlení veřejných sektorem, byly by to následující (Leitkep, 2012):

Jako **argumenty pro podporu sociálního bydlení** jsou nejčastěji uváděny:

- 1) Dotační tituly podpory výstavby sociálních bytů umožňují efektivně snižovat náklady a zvyšovat kvantitu bytů při zachování dostatečné kvality. Další možností jak snížit náklady výstavby jsou veřejné soutěže, které mohou rozpočtové náklady vlivem konkurenčních nabídek výrazným způsobem snížit.
- 2) Pokud bude investorem a hlavním správcem sociálního bytového fondu veřejný sektor, může zvýšení nabídky bytů na trhu vést ke snížení nájemného. V případě

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

jiných subjektů hospodařících na ziskovém principu, budou s velkou pravděpodobností tyto subjekty inklinovat k dostatečné tvorbě zisku resp. zdrojů pro svoji další činnost a zvýšená nabídka bytů k poklesu nájemného zřejmě nepovede.

- 3) Stát může reagovat na očekávané trendy či náhlý deficit bytů operativněji než trh, jelikož tržně orientované subjekty musí počítat s rizikem neúspěchu, jež je u drahé a dlouhodobé výstavby bytů velmi významné. Stát s podrobnou znalostí relevantních faktů a současně možností je do jisté míry ovlivňovat, může předejít očekávaným nerovnostem na trhu.

Naopak mezi **argumenty proti podpoře sociálního bydlení** veřejným sektorem můžeme zařadit:

- 1) Velká pravděpodobnost nízké efektivity při přidělování sociálních bytů. Toto negativum je objektivní a je prakticky těžce odbouratelné. Konečným článkem je totiž vždy konkrétní pověřená osoba a s nebezpečím subjektivního hodnocení potřeby uchazečů, úplatkářstvím, klientelismem a obcházením pravidel je nutné počítat.
- 2) Mezi negativní rysy sektoru sociálního bydlení patří časté případy zneužití jak ze strany provozovatelů, tak ze strany nájemníků. Nájemníci užívající sociální byty profitují z nízkých nájmů i v době, kdy řada daleko potřebnějších domácností je nucena vyhledávat své bydlení na volném trhu. Ze strany provozovatelů z řad veřejného sektoru může jít o zneužívání systému k vlastním politickým agitacím a tvorba alokační politiky může vycházet z neprůhledných a diskriminačních podmínek.
- 3) Nízká mobilita sociálně slabých domácností související se začarovaným kruhem sociálního bydlení končící ve vzniku ghett sociálně nejslabších domácností.

Současnou situaci sociální bytové politiky tak nelze ve většině zemí Evropy chápat a vnímat jednotně. Většina zemí polemizuje mezi faktem, že úbytek sociálního fondu snižuje i nutné náklady na jejich zřízení a provoz, a jeho následkem v podobě snižování kvality zbytkového fondu, do kterého by se navíc stěhoval čím dál větší počet osob na pokraji společnosti, zvyšování sociálního napětí, růst černého trhu s byty a dalších sociálních problémů v dané lokalitě. Země jsou tak vedeny snahou nalézt kompromis mezi nadměrným zatěžováním státního rozpočtu do oblasti bytové politiky a efektivní podporou bytové situace.

Způsob a míra financování sociálního bydlení je do značné míry předurčena také zapojením jednotlivých aktérů sociální bytové politiky či provozovatelů sociálních bytů: jedná se o stát či region, obec, obecní bytové družstvo, bytové asociace, odborové, zaměstnavatelské či církevní organizace, které provozují sociální bydlení na neziskovém principu, soukromí investoři. Před více než patnácti lety uvedli autoři Burdová, Lux (2000), že z důvodu špatných zkušeností s veřejnými provozovateli v podobě nízké efektivity výstavby, kvůli nebezpečí politického zneužití či neřešení černého trhu a korupce, se na konci minulého století začal upřednostňovat model sociálního bydlení provozovaného neziskovými bytovými asociacemi a význam obcí postupně klesal. Tento trend byl nastartován především nespokojeností obyvatel obecních bytů, byrokratickou a neefektivní bytovou správou a zneužíváním přidělování obecních bytů ze strany zástupců obcí. Při převodu správy sociálního bytového fondu na neziskové bytové asociace v některých evropských zemích, musely vlády počítat

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

s rizikem v podobě nebezpečí přechodu z neziskové formy k tržně orientované, s čímž by mohlo souviset i nebezpečí v podobě zneužití veřejných dotací. Na druhou stranu se počítalo s tím, že mají tyto subjekty vysoký zájem na efektivním využití svého bytového fondu, uplatnění moderních a flexibilních forem správy bytů a včasném řešení případných sociálních problémů, jako jsou neplatičství nájemného nebo problémové soužití.

V důsledku měnících se makroekonomických podmínek bývá stále častěji kompromitována i efektivnost správy fondu sociálního bydlení právě těmito neziskovými organizacemi, jejichž činnost nepřináší takové výhody a efekty, se kterými bylo v počátku počítáno. Ve většině evropských zemí jsou tak současné systémy sociálního bydlení před novými reformami, anebo se již ve fázi reforem nacházejí. Snahou těchto reforem je opětovné zvýšení významu partnerství veřejného a soukromého sektoru s vyšším tlakem na společenskou odpovědnost společností, tak jak tomu bylo v samotných počátcích systému sociálního bydlení (Vroelant, Reinprecht 2009).

Dle Trýbové (2016) se důsledky nekoncepčního a zúženého přístupu k bytové politice projevují nedoceněním důsledků bydlení na rozvoj lidského kapitálu, v potlačení rozvojových funkcí bytové politiky. Současná bytová politika nedokáže dostatečně efektivně napomáhat strukturálním změnám, brzdí mobilitu pracovní síly a zvyšuje riziko nezaměstnanosti. Nedokáže tak ve svých důsledcích účinněji bránit procesům, které mohou vést k chudobě a sociálnímu vyloučení. Intervence do oblasti bydlení u nízkopříjmových skupin by měly nejenom zajistit možnost bydlení, ale také v souladu s prevencí a ochranou před sociálním vyloučením a chudobou umožnit dotčeným osobám takovou míru intervencí, která by jim pomohla změnit využívanou nestandardní formu bydlení, na formu standardní. Právě skutečnost, že se osoba, nebo rodina vyskytuje na tzv. „špatné adrese“, často přispívá ke skutečnosti, že je důsledkem slabé ochrany v oblasti bydlení ohrožena sociálním vyloučením, a současně s tím také chudobou. V naší společnosti narůstá počet domácností v bytové nouzi, které jsou nuceny využívat některé z nestandardních forem bydlení, jako jsou například byty ve vyloučených lokalitách, azylové domy, sociální ubytovny aj. Základní důsledky bytové nouze lze spatřovat ve vzniku ghett, bezdomovectví, chudoby.

Nástroje bytové politiky k podpoře sociálního bydlení

Sociální bydlení má mnoho podob, které se významně odlišují v přístupech jednotlivých států a je proto problematické, vytvoření jednotné evropské strategie v této otázce. Navzdory této skutečnosti ale ze studie Social housing in the EU vyplývá, že v současné době se všechny členské státy Evropské unie shodnou při vymezení pojmu sociálního bydlení ve třech bodech: *smysl* (obecný zájem), *účel* (zvýšení nabídky cenově dostupného bydlení výstavbou, správou či nákupem sociálního bydlení), *cíle* (cílové skupiny jsou definovány na základě sociálně-ekonomického statusu nebo přítomnosti rizikových faktorů) (Social housing in the EU, 2013).

K ovlivnění bytové situace drží stát v rukou zejména legislativní a ekonomické nástroje, kterými usměrňuje trh s byty a umožňuje dosažení stanovených cílů v oblasti

bydlení. Hlavní cíl bytové politiky je formulován zejména ve vazbě na zajištění co největší míry celkové a finanční dostupnosti bytového fondu. Bytová politika je vedena snahou o odstranění tržního selhání a zajištění efektivnějšího fungování trhu s bydlením, snahou o redistribuci spotřeby bydlení a zajištění rovných podmínek bydlení všem skupinám osob a domácností (Lux 2002b).

Nejvýznamnější a nejdůležitější formou intervencí státu v oblasti podpory bydlení je *subvencování* neboli finanční podpora z veřejných prostředků. Poskytování subvencí bývá administrativně a finančně náročné a z toho důvodu je nutné průběžně sledovat a hodnotit jejich účinnost a efektivnost z hlediska naplňování stanovených cílů, nároků na veřejné prostředky atd. (Poláková 2006). Subvencování se stalo jevem, který prostupuje oblast bydlení ve všech zemích Evropy. Stát může podporovat (Lux a kol., 2010) celkovou dostupnost bydlení jak podporou na straně nabídky (označována jako *podpora na cihlu*), což představuje subvence poskytované na určitou jednotku bydlení bez ohledu na specifické ekonomické okolnosti obyvatele, tak i podporou na straně poptávky (označována jako *podpora na hlavu*), spočívající ve zvýšení příjmů a koupěschopnosti konkrétních osob.

V pozorovaném trendu posunu od obecné podpory výstavby bytů určených pro sociální bydlení na individuálně cílenou podporu se odráží měnící se postoje jednotlivých vlád v rozvinutých sociálních státech, neboť v posledních desetiletích se výdaje související s programy podpory bydlení staly významnou složkou mnoha státních rozpočtů. Změna v postoji poskytování podpory vycházela i ze skutečnosti, že podpora bytové výstavby již není natolik nutná, neboť nedostatek bytů se od konce druhé světové války podařilo prakticky odstranit a výrazně se zvýšil i standard bydlení (Kemp 2007).

I přes dlouhotrvající snahy neexistuje v České republice na rozdíl od jiných vyspělých zemí západní Evropy žádný ucelený systém sociálního bydlení. Faktický význam tohoto systému je naplňován spíše na základě aktuálních požadavků a problémů na trhu bydlení, než na základě promyšlené koncepce. Systém není dostatečně ošetřen, pouze „nějak funguje“. Současný systém víceméně vychází z podmínek stanovených před transformací, kdy náklady na bydlení byly minimální a nevznikala potřeba definovat či zavádět nový subsystém bytové politiky. Postupem času však docházelo ke snižování finanční dostupnosti bydlení jednotlivých skupin obyvatel a subsystém sociálního bydlení se stal nezbytnou součástí státní bytové politiky i v České republice.

Státní bytová politika ČR od roku 1948 až do roku 1989 vycházela z principu, že byt je natolik významný statek v životě člověka, že růst nákladů na jeho výstavbu, údržbu a správu se nemá přenášet do výdajů domácností, tedy do zvyšování cen bydlení. Stát tak sám sebe dobrovolně učinil odpovědným za zajištění odpovídajícího bydlení všem občanům, to navíc v období poválečného populačního boomu. Tato nereálná ambice a koncentrace odpovědnosti za zajištění bydlení v zásadě výlučně do rukou státu brzy ukázala negativní stránky projevující se rozpočtově neudržitelným zvyšováním státních dotací na financování výstavby státních bytů a na jejich následnou správu (Lux 2010). Vyvolaná změna se projevila ve dvou směrech, stát přestal být výhradním investorem nové bytové výstavby, stejně jako vlastníkem převážné části bytového fondu (Nováková 1996).

To, zda je v dané zemi dána přednost subvencím nabídky či poptávky, je také závislé na tom, jaká v něm převažuje ideologie. Pokud má základní směřování vlády vést ke snížení rozpočtových výdajů, pak padá v resortu bydlení volba na podporu poptávky.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

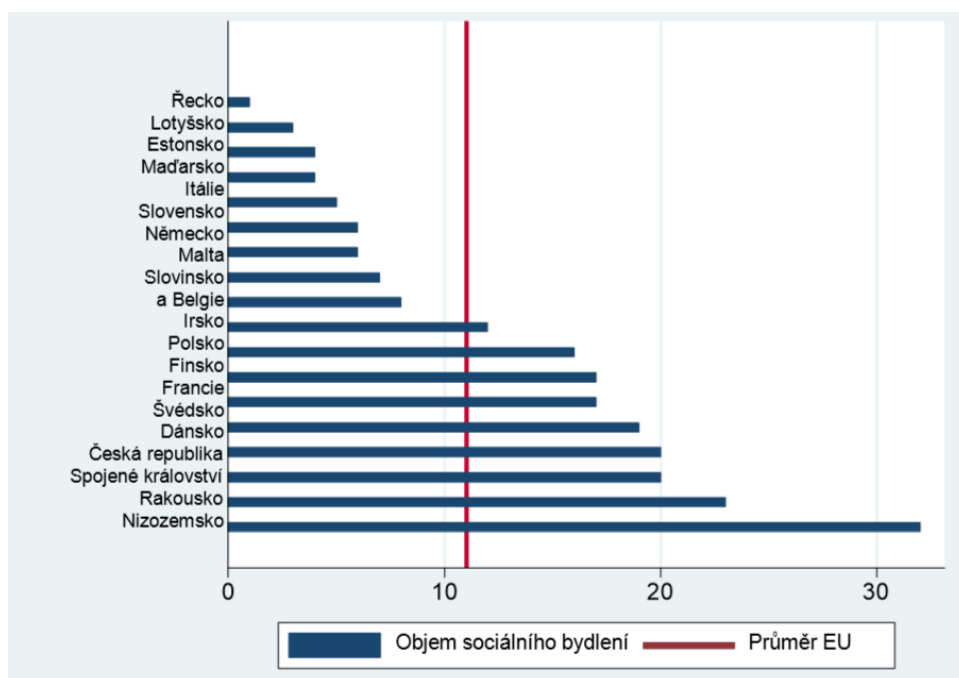
Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

Pokud je však cílem vlády z důvodu zastaralého nebo nedostatečného bytového fondu zvýšení kvality stávajícího fondu a rychlé uspokojení poptávky nebydlících nízko-příjmových domácností, pak je naopak nejvhodnější cestou podpora nabídky (Leitkep, 2012).

Ani jedna z možných orientací (na poptávku či nabídku) není bezproblémová, tak jak to ukáže následující text. Každá z nich má své určité výhody i nevýhody, a proto se přistupuje ke kombinaci obou přístupů. Jak uvádí Trýbová (2016), i v oblasti soukromého nájemního bydlení dochází v posledních dekadách k rychlé a výrazné strukturální změně poptávky. Soukromí pronajímatelé se dnes více než dříve zaměřují i na nižší segment trhu, tedy domácnosti dříve bydlicí v sektoru sociálního nájemního bydlení. Toto jejich zaměření je podpořeno jednak rostoucím významem příspěvku na nájemné (který se v mnoha vyspělých zemích stal po výše popsanych reformách hlavním nástrojem bytové politiky a umožnil tak příjmově slabším domácnostem hradit tržní nájemné), ale také inovativními a relativně efektivními neziskovými modely pomoci příjmově slabším domácnostem formou tzv. prostřednictví. Tyto modely, kdy nezisková (či veřejná) organizace „zprostředkovává“ pronájem bytu pro cílovou potřebnou domácnost se soukromým pronajímatelem (za dlouhodobý nájemní poměr získává soukromý pronajímatel zpravidla od dané organizace garanci na platbu nájemného) nebo kdy si tato organizace od soukromých pronajímatelů byty najímá a dále je pronajímá cílovým potřebným domácnostem (a garance platby nájemného je tak implicitní), se rozšířily zejména ve Francii či Belgii (Lux a kol., 2010). Trh nájemních bytů je sférou ryze tržního (ziskového) podnikání, kdy nabídka a poptávka je ovlivňována jednak „zásobou“ bytů a také novou výstavbou. V zemích, ve kterých v důsledku státních intervencí nenesou nájemci bytů plné náklady bydlení, jsou investice do nájemních bytů málo atraktivní, a sféra bydlení jako celek trpí nedostatkem kapitálu (Poláková, Průša, 1993).

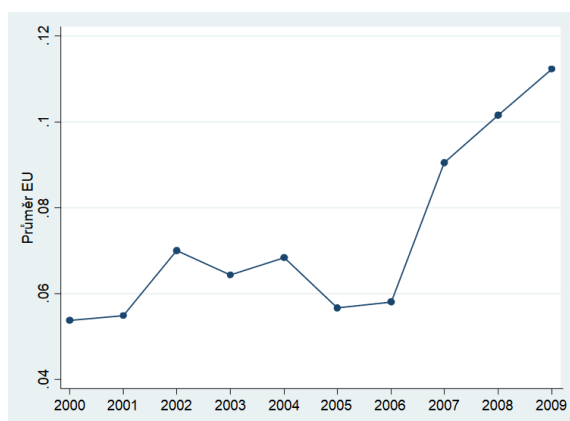
Hlavním aspektem při určování sektoru sociálního bydlení je jeho objem ve vztahu k celkovému bytovému fondu (Social housing in the EU, 2013). Pokud míra dosahuje více než 19 %, jedná se o velký bytový fond (př. Švédsko, Británie), 11 – 19 % střední bytový fond (Česká republika), 5 – 10 % malý bytový fond (Německo), 0 – 4 % velmi malý bytový fond.

Graf 1: Podíl sociálního bydlení k celkovému bytovému fondu



Zdroj: CECODHAS 2012

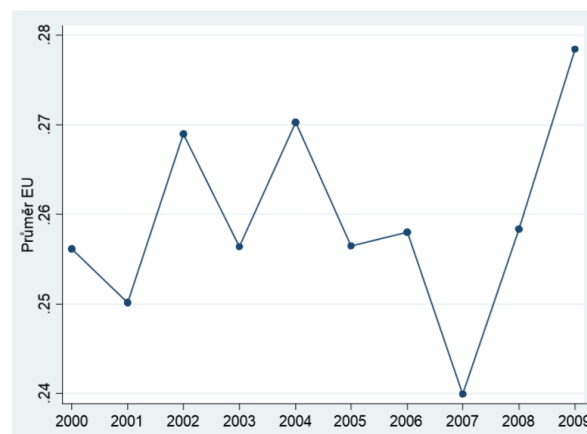
Graf 2: Výdaje na sociální bydlení jako procento HDP – EU27



Zdroj: Eurostat.

Poznámka: Pro Bulharsko, Maďarsko, Itálii, Slovensko a Španělsko nemáme údaje k dispozici.

Graf 3: Dávky na nájemné jako procento HDP – EU27



Zdroj: Eurostat.

Poznámka: Pro Bulharsko, Maďarsko, Itálii, Slovensko a Španělsko nemáme údaje k dispozici.

Státní podpora směřující do oblasti sociálního bydlení musí zohledňovat několik faktorů, kterými jsou ekonomické možnosti České republiky, právní úpravy finanční pomoci, právo na ochranu hospodářské soutěže a nesmí potlačovat motivační význam příjmů z pracovních činností. Sociální bydlení je netržním segmentem nájemního bydlení, který je přiměřený finančním možnostem a oprávněným potřebám konkrétních rodin nebo domácností (Křížková, 2016).

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.
Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

A) Podpora nabídky

Za podporu nabídky v oblasti sociálního bydlení lze považovat subvence na přímou bytovou výstavbu, na rekonstrukci či modernizaci stávajícího bytového fondu. Tato podpora směřuje k pronajímatelům či developerům s cílem podpořit je při poskytování bydlení za nižší než tržní ceny. Přímá kapitálová podpora má podobu úrokových dotací, kvalifikovaných úvěrů nebo nevratných dotací. Danou subvencí je pokryta část pořizovacích nákladů, což snižuje podíl, který je nutný dofinancovat. Do segmentu sociálního bydlení se řadí státní a obecní nájemní byty, byty ve vlastnictví neziskových organizací a, za určitých okolností, též byty bytových družstev či vybrané byty soukromých pronajímatelů; vždy se jedná o byty určené k dlouhodobému pronájmu. V posledních dekádách v oblasti provozování sociálního nájemního bydlení roste význam neziskových organizací a naopak klesá význam obcí (Nizozemí, Irsko, Velká Británie, Rakousko); tento trend je dán zejména nespokojeností obyvatel obecních bytů, byrokratickou a neefektivní bytovou správou ze strany obcí, zneužíváním přidělování obecního bydlení pro získání „politických“ bodů (případně existencí přímé korupce či klientelismu), často nezájmem nebo neschopností obcí zajistit inkluzivní charakter sociálního bydlení (Lux a kol., 2010).

Neziskové organizace kombinují bytovou správu se zajišťováním sociálních služeb, pokud je tomu zapotřebí; jako privátní, byť neziskové, subjekty mají zájem na efektivním využití svého bytového fondu, uplatnění moderních a flexibilních forem správy bytů a včasném řešení případných sociálních problémů, jako jsou neplatičství nájemného nebo problémové soužití. Ztráta z neplacení nájemného nebo prázdných bytů jim není, na rozdíl od obcí, kompenzována daňovými příjmy. Jako subjekty pohybující se mimo politickou soutěž jsou do velké míry (nikoliv však zcela) oproštěny od politického „populismu“ a jejich činnost tak může být více vedena zájmy cílové populace (klientů) a nikoliv zájmy většinové populace v obci (Lux a kol., 2010).

Podle Trýbové (2016) jsou různými autory zmiňovány následující výhody podpory nabídkové strany: 1) stát může reagovat na očekávané změny flexibilněji než trh, 2) nabídka nájemního bydlení může být omezená a bez podpory nabídky by nedošlo k potřebné bytové výstavbě ani k zajištění bydlení pro příjmově či sociálně slabé rodiny, 3) stát či obec má možnost relativně rychle zajistit nízké náklady bytové výstavby (v podobě poskytnutí pozemku zdarma, pomocí dotačních titulů aj.), 4) zvyšuje nabídku bydlení na trhu a vytváří tak tlak na snížení či stagnaci nájemného v soukromém sektoru.

Přestože je daný způsob podpory sociálního bydlení velmi masivně využíván, je často kritizován zejm. 1) pro jeho nízkou efektivnost v zajištění bydlení pro nízkopříjmové domácnosti (provozovatelé sociálních bytů mohou upřednostňovat určitou skupinu obyvatel a přidělování může být spojeno s korupcí, 2) pro jeho nízkou efektivnost z dlouhodobého hlediska – zpravidla domácnost v průběhu času zvýší svoji životní úroveň, ale přidělený byt není nucena opustit, 3) u výstavby celých bytových domů hrozí nebezpečí sociálního vyloučení (ghettizaci) příjmově a sociálně slabších obyvatel, 4) příjemce je omezen výběrem nabídnutých sociálních bytů a nemůže plně uplatnit své preference, 5) hrozí nízká efektivita výstavby z důvodu chybějícího konkurenčního prostředí, 6) snížení mobility domácností z důvodu „upoutání se“ k přidělenému bytu, 7) vytvoření „umělého“ nedostatku bytů, pokud se rodiny snaží

zajistit si výhodný sociální byt, přestože by si mohly dovolit zajistit byt na volném trhu aj.

Investiční podporou sociálního bydlení je státní podpora vzniku sociálních bytů a domů pro sociální bydlení z veřejných zdrojů. Dosavadní investiční podpora vzniku sociálních bytů není dle Zprávy o plnění Konceptce sociálního bydlení (2017) dostatečně účinná z důvodu nejednoznačně deklarované potřeby sociálních bytů v lokalitě a nedostatečně definované cílové skupině. Jiné zdroje (Matoušek, 2014) zase poukazují na roztržičnost dotačních programů podpory bydlení, která je způsobena různými programy podpory bytové výstavby od více poskytovatelů (MMR, SFRB) k různým příjemcům (obce, neziskové organizace, podnikatelé) s měnícími se podmínkami. Programy jsou široce zacílené, příjemce je u řady programů vázán podmínkami jen po určitou dobu, poté může byt využívat libovolně.

Mezi základní investiční nástroje zaměřené na sociální bydlení můžeme zahrnout následující podpory z tuzemských, či zahraničních zdrojů.:

Podpora poskytovaná z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) je ústředním orgánem státní správy ve věcech politiky bydlení. MMR každoročně poskytuje dotace na vznik nájemních bytů pro sociální bydlení podle programu Podpora bydlení. Cílem podpory je vznik nájemních bytů sloužících k poskytování sociálního bydlení pro osoby, které mají ztížený přístup k bydlení v důsledku zvláštních potřeb vyplývajících z jejich nepříznivé sociální situace - věk, zdravotní stav nebo sociální okolnosti jejich života. Dotace umožňují jak vznik nových nájemních bytů prostřednictvím výstavby (novostavby, stavební úpravy stávajících nebytových objektů, které dosud nesloužily k bydlení, rekonstrukce bytových domů, v nichž žádný byt není vhodný k užívání a pronajmutí), tak vznik nájemních bytů prostřednictvím pořízení (koupě nebo dražba bytu), což umožňuje využití stávajícího bytového fondu. Následující tabulka 1 ukazuje počty bytů, na jejichž výstavbu byla v roce 2016 poskytnuta dotace z kapitoly MMR, podprogram Podpora výstavby podporovaných bytů.

Tabulka 1: Počet bytů podpořených v roce 2016 z kapitoly MMR

Podprogram Podporované byty	Počet zahájených bytů v roce 2016	Celkové finanční prostředky na zahájené byty v Kč
Pečovatelské byty	164	98 400 000,-
Vstupní byty	79	43 350 000,-
Komunitní dům seniorů	334	198 830 000,-
CELKEM	577	340 580 000,-

Zdroj: Zpráva o plnění Konceptce sociálního bydlení (2017)

Podpora poskytovaná z rozpočtu Státního fondu rozvoje bydlení

Vláda České republiky na svém jednání dne 17. 8. 2009 schválila podmínky pro poskytování podpory na výstavbu sociálních bytů (nařízení vlády č. 333/2009 Sb. bylo vydáno ve Sbírce zákonů dne 29. září 2009). Smyslem přijatého opatření bylo podpořit výstavbu dostupných bytů pro „skupinu obyvatel, která si není schopna pořídit nebo udržet bydlení v tržním sektoru pro svůj nízký příjem, popř. sníženou soběstačnost z důvodů zdravotního postižení nebo vysokého věku“. Tento podpůrný program je realizován Státním fondem rozvoje bydlení (SFRB). Na rozdíl od všech dosavadních dotačních programů není adresován pouze obcím. Je určen všem investorům bez ohledu na jejich právní charakter. O dotaci na výstavbu těchto nájemních bytů může tedy požádat nejen obec, ale i družstvo, soukromá fyzická nebo právnická osoba, která se zaváže nakládat s nájemními byty postavenými s dotací podle pravidel stanovených nařízením vlády. Tím se vytváří prostor k tomu, aby se i soukromé osoby mohly podílet na nabídce vhodných dostupných nájemních bytů pro uvedené skupiny obyvatel.

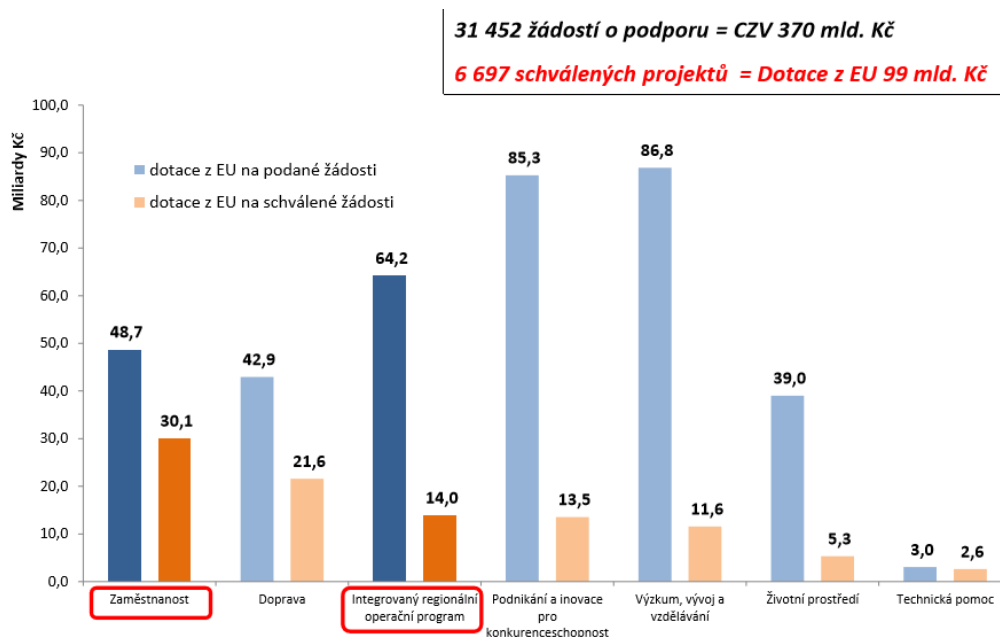
Cílovou skupinu nájemců státem podporovaných sociálních nájemních bytů tvoří příjemci opakovaných dávek v hmotné nouzi nebo osoby vymezené limitem čistého příjmu v závislosti na velikosti domácnosti a dále osoby s případnými dalšími sociálními handicap, které je znevýhodňují v přístupu k bydlení, např. seniory nebo osoby zdravotně postižené – jedná se o domácnosti, které nejsou schopny se o svou bytovou potřebu postarat na trhu. Nájemní byty postavené z dotací budou sloužit osobám z cílové skupiny po dobu nejméně 10 let v období 15 let od dokončení stavby.

Dotace je poskytována nejen na zcela novou výstavbu, ale i na pořízení bytů změnou existujících staveb (např. nástavbou, přístavbou či přeměnou nebytového objektu na bytový), která znamená efektivnější využití bytového fondu a je v mnoha případech finančně méně nákladná. Výsledkem však musí být vždy podporovaný sociální byt v bytovém domě a v případě, že se jedná o stavební úpravy, nástavby nebo přístavby i v rodinném domě, tak, aby bylo zřejmé, že jde o nájemní, nikoli vlastnickou formu bydlení. Byty budou pronajímány za nájemné, které nesmí překročit nařízením vlády stanovený limit. Osoby z cílové skupiny se na výstavbě ovšem nesmí finančně podílet jako spoluinvestoři (Informační bulletin, 20009).

Podpora financovaná z EU: Integrovaný regionální operační program (IROP)

Aktuální stav čerpání prostředků ze zdrojů EU je zachycen v následujícím grafu. Na prostředky na podporu sociálního bydlení lze dosáhnout zejména ve dvou oblastech – Zaměstnanost a IROP. Graf zachycuje celkovou hodnotu podaných a schválených žádostí o podporu v OP v České republice v mld. Kč (k 1. 3. 2017).

Graf 4: Aktuální stav čerpání prostředků EU v ČR



Zdroj: Regionální stálá konference Královéhradeckého kraje (2017)

Stěžejní oblast pro podporu bydlení je Integrovaný regionální operační program IROP. Problematika bydlení je řešena v rámci Specifického cíle 2.1 – Zvýšení kvality a dostupnosti služeb vedoucích k sociální inkluzi. V rámci programu je možné dobudovat infrastrukturu k poskytování sociálních služeb a doprovodných programů na podporu sociálního začleňování. Celková alokace vyčleněna pro programové období 2014+ je v aktivitě sociálního bydlení 7,5 mld. Kč.

V rámci výzvy 34. výzvy – Sociální bydlení a 35. výzvy - Sociální bydlení pro sociálně vyloučené lokality byly předloženy a schváleny následující počty projektů.

Výzva č. 34

- datum ukončení 27. 12. 2016
- alokace 272,25 mil. Kč (příspěvek EU)
- k 16. 3. 2017 podány žádosti za 63,66 % alokace výzvy
- předloženo 25 žádostí v ČR – 173,32 mil. Kč (pouze příspěvek EU)
- k 23. 3. 2017 byly v ČR schváleny 3 žádosti o podporu – finanční objem 25,81 mil. Kč (pouze příspěvek EU)

Výzva č. 35

- datum ukončení 27. 12. 2016
- alokace 635,25 mil. Kč (příspěvek EU)
- k 16. 3. 2017 podány žádosti za 118,22 % alokace výzvy
- předloženo 119 žádostí v ČR – 750,98 mil. Kč (pouze příspěvek EU)
- k 23. 3. 2017 nebyla v ČR schválena žádná žádost o podporu

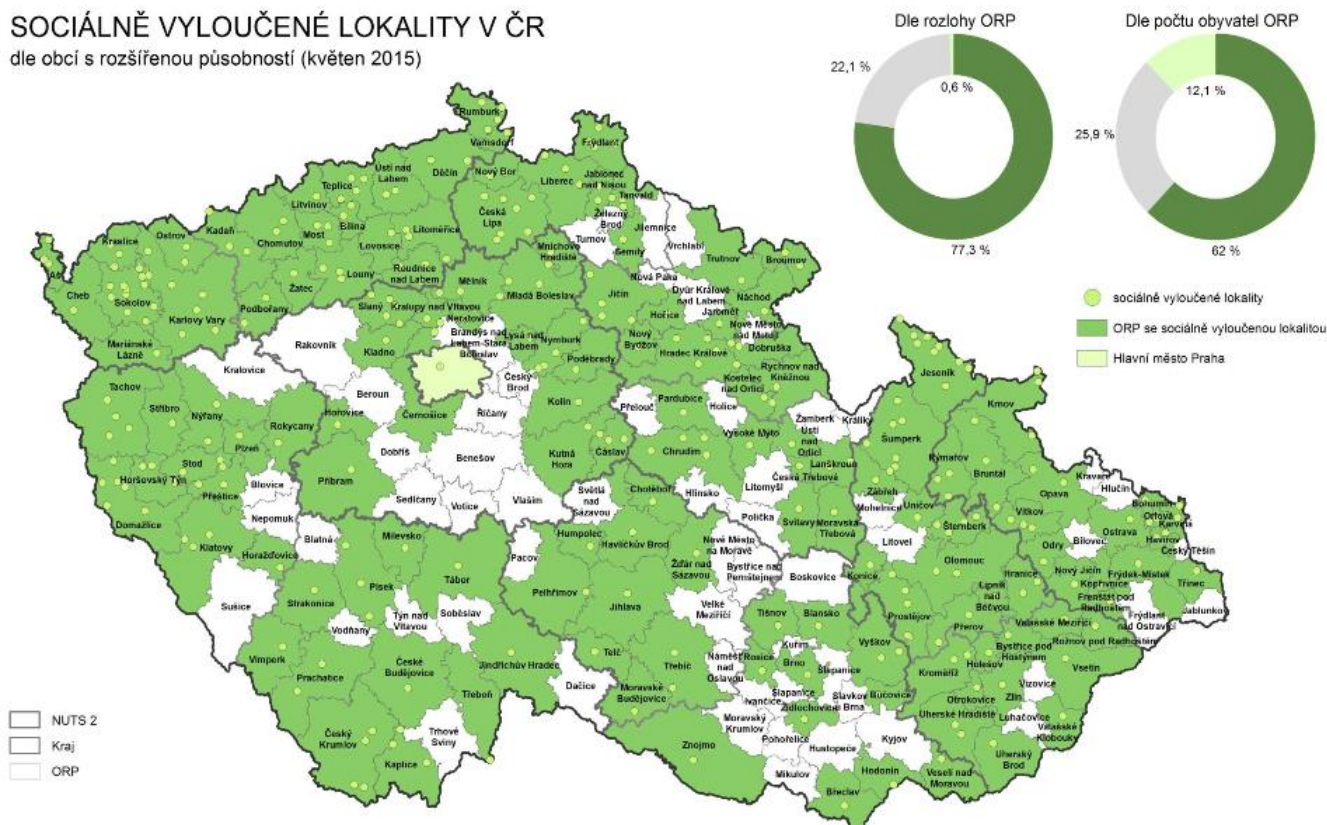
Projekty ve výzvě č. 34 mohly podávat obce s rozšířenou působností, na jejichž území se nenachází sociálně vyloučené lokality, mimo hl. m. Prahu. Projekty ve výzvě č. 34 mohly podávat Obce s rozšířenou působností, na jejichž území se nachází sociálně

vyloučené lokality, mimo hl. m. Prahu. Sociálně vyloučené lokality v České republice jsou uvedeny na následujícím obrázku.

Obrázek 1: Sociálně vyloučené lokality v ČR

SOCIÁLNĚ VYLOUČENÉ LOKALITY V ČR

dle obcí s rozšířenou působností (květen 2015)



Zdroj: Centrum pro regionální rozvoj České republiky, 2016

Cílem těchto projektů je dostupné nájemní sociální bydlení, které umožní sociálně vyloučeným osobám a osobám ohroženým sociálním vyloučením vstup do nájemního bydlení v ČR

- Pořízení bytů formou nákupu, rekonstrukce bytu, či adaptace nebytových prostor pro potřeby sociálního bydlení a pořízení nezbytného základního vybavení.
- Sociální byt se základním vybavením je určen pro osoby, které v důsledku nepříznivých životních okolností nemají přístup k bydlení, a jsou schopné plnit povinnosti vyplývající z nájemního vztahu.
- Pořízení bytů sociálního bydlení formou nové výstavby není podporováno.
- Ubytovny a zařízení dočasného nestandardního ubytování nejsou podporovány.

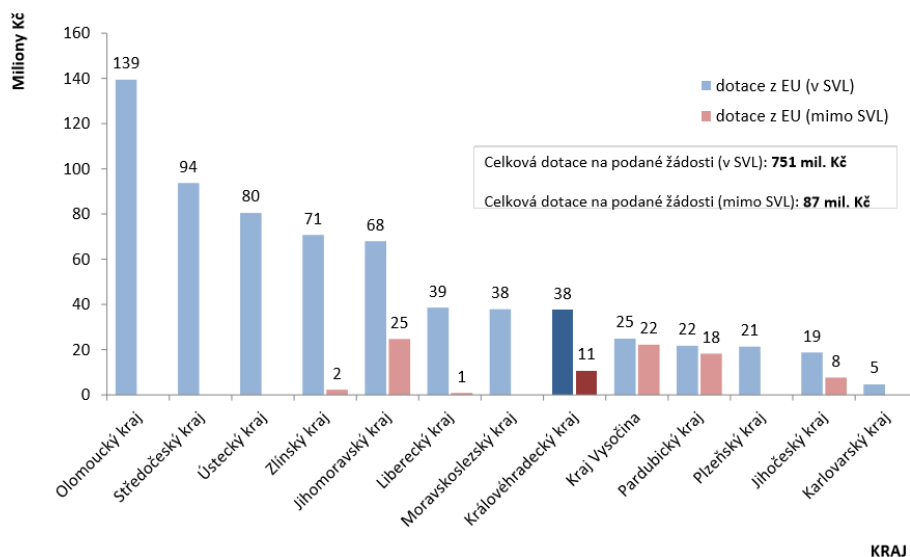
Vývoj počtu a objemu dotací na projekty s podanou žádostí o podporu v rámci IROP SC 2.1 v krajích České republiky je znázorněn v následujícím grafu 5.

Graf 5: Dotace na projekty v rámci IROP SC 2.1 (v mil. Kč) k 1. 3. 2017

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

- 34. výzva – Sociální bydlení
- 35. výzva – Sociální bydlení pro sociálně vyloučené lokality



Zdroj: Regionální stálá konference Královéhradeckého kraje (2017)

V rámci čerpání finančních prostředků z IROP pro oblast sociálního bydlení byly Královéhradeckým krajem identifikovány následující nedostatky:

- Nedostatek kvalitních informací.
- Obce nemají dostatek financí, lidí ani prostor na realizaci sociálního bydlení.
- Obava z nepřizpůsobivých občanů na úkor místních.
- Nevyhovující nastavení cílových skupin (chybí lidé s nízkými příjmy - rodiny, matky samoživitelky - které ale nejsou součástí cílových skupin, senioři atd.).
- Pokud bude žadatel projektu sociálního bydlení úspěšný již v 34. výzvě IROP, tak vzhledem k veřejné podpoře bude moci podat další žádost až po uplynutí 3 let.
- Preferovaný režim podpory – dotace.
- Není zájem o podporu formou finančního nástroje.

B) Podpora poptávky

Podpora poptávkové strany je úzce spojena s dopady různých podpůrných opatření na konkrétní cílové skupiny obyvatel. Cílem podpory poptávky není zvýšení poptávky po lepším a dražším bydlení, ale posílení „koupěschopnosti“ potřebných skupin obyvatel, jejichž náklady na bydlení představují stěžejní podíl veškerých nákladů.

Mezi klíčové nástroje podpory poptávky lze řadit příspěvek na bydlení (nájemné), který představuje jeden z pilířů celé bytové politiky. Jedná se o příjmově testovanou dávku, která je přidělena na základě stanovení hranice příjmu, která odděluje ty, které na příspěvek mají nárok a které ne. Jednoznačnou výhodou příspěvku na bydlení je jeho adresnost, což umožňuje zacílit na konkrétní skupiny obyvatel či domácností. Správně konstruovaný model by měl domácnosti stimulovat k vyhledání bydlení, které je přiměřenější jejich možnostem. Nevýhodou je růst cen stávajícího bydlení, výše administrativních nákladů či poměrně široký okruh oprávněných osob.

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

Podle autorů Lux a kol. (2010) je podpora poptávky spjata zejména s následujícími výhodami: 1) protože se jedná o příjmově testovanou dávku, jedná se minimálně v krátkém období o efektivní nástroj bytové politiky, 2) oproti přerozdělování sociálních bytů neomezuje ve výběru ubytování (lokality i typu bydlení), 3) příspěvek je flexibilní na měnící se situaci domácností, 4) přispívá k mobilitě domácností (včetně mobility pracovní), neboť se jedná o přenosnou dávku, lze ji čerpat/žádat kdekoliv, 5) stimuluje domácnosti k vyhledání přiměřeného bydlení a zabraňuje tzv. „nadspotřebě“ 6) umožňuje majitelům nájemních bytů hospodařit s bytovým fondem i v případě, kdy nájemníci patří k sociálně slabším vrstvám. Autoři (srov. Poláková, Průša, 1993) shledávají podpoře poptávkové strany i významné limity, zejména: 1) může vést ke zvýšení nájemného a inflačním tlakům z důvodu nízké cenové elasticity nabídky, 2) jako i jiné příjmově testované dávky sebou nese stigmatizaci a osobní deprivaci při žádání o dávku, 3) vysoké přímé i nepřímé administrativní náklady, 4) může být využito i pro jiné formy spotřeby, může mít antistimulační efekt na pracovní trh, může vést k akceleraci procesu sociálního vyloučení

Listina základních práv a svobod (čl. 30, odst. 2) říká, že „*Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.*“ Přístřeší nebo ubytování mezi takové základní životní potřeby člověka bezesporu patří. Pokud člověk nemá odpovídající bydlení, nemá žádný subjekt, ať už stát, nebo obec, stanovenou žádnou zákonnou povinnost, zajistit v takovém případě bydlení. Tato situace je ošetřena pouze v případě, že člověk nějaké bydlení má, ale jeho finanční situace mu neumožňuje jeho plnou úhradu. V této situaci je dostatečný příjem na úhradu nákladů spojených s bydlením zajištěn dávkami státní sociální podpory a v návaznosti na ně dávkami pomoci v hmotné nouzi. Hruška (2013) ve své studii uvádí, že další prohlubování sociálních rizik povede k neustálému nárůstu osob v bytové nouzi do úrovně, kdy nebude situace dále udržitelná a povede k nárůstu nákladů na vyplácení dávek spojených s bydlením. V případě nedostatečného příjmu je možné získat nárok na dávky na podporu bydlení ze systému nepojistných sociálních dávek, jedná se o *Příspěvek na bydlení* ze systému státní sociální podpory a dále dávky *Doplatek na bydlení*, případně *Mimořádná okamžitá pomoc* ze systému hmotné nouze. Dávka příspěvek na bydlení je v některých odůvodněných případech poskytována současně s dávkou doplatek na bydlení.

Zpracovaná Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025 předkládá následující kritéria vymezující cílovou skupinu:

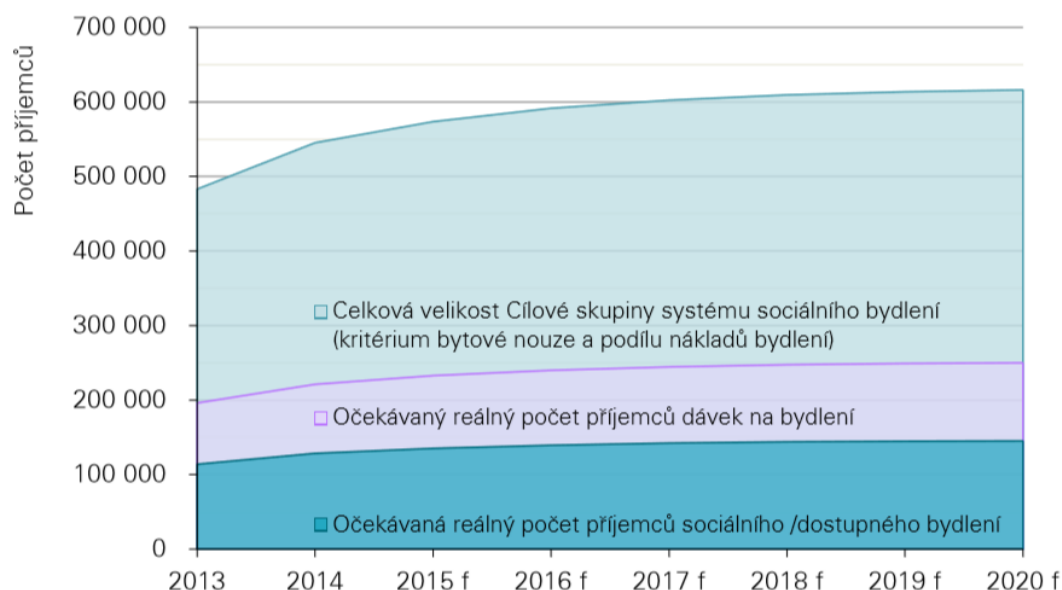
- Bytová nouze dle typologie ETHOS
- Podíl nákladů na bydlení větší než 40 % celkových příjmů a současně reziduální příjem nepřesahující 1,6 násobek životního minima (posuzovaná skrze majetkový a příjmový test).

Předpokládaný vývoj velikosti cílové skupiny vymezený v Koncepci je zachycený na grafu 6. Vývoj očekává růst počtu příjemců dávek až na 250 tisíc domácností v roce 2020, od tohoto roku je očekávána stagnace. Potřeba poskytnutí sociálního, či dostupného bydlení je odhadována ve výši 145 tisíc domácností. U zbývajících částí domácností (105 tisíc) se očekává využití stávajícího systému dávek na bydlení.

Graf 6: Vývoj velikosti cílové skupiny a odhad reálné poptávky po podpoře v systému sociálního bydlení

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „*Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem.*“

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.



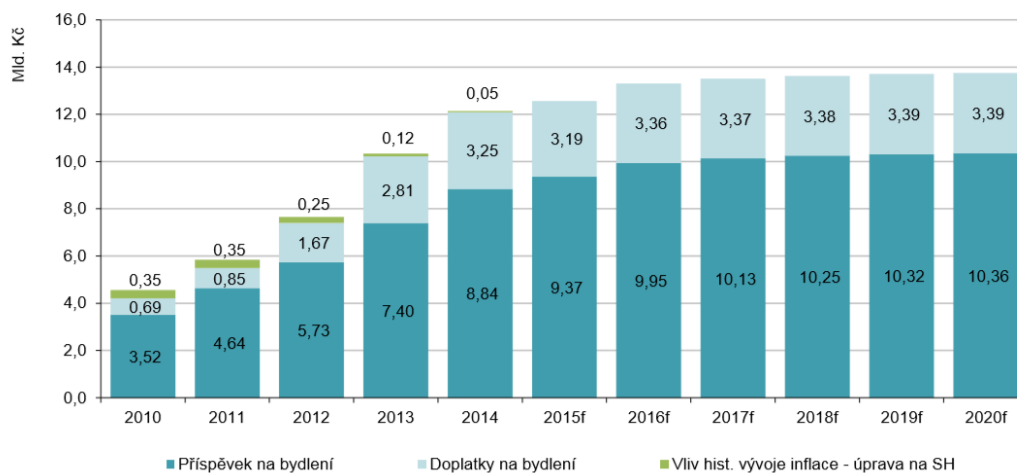
Zdroj: KPMG, 2016

Pro budoucí vývoj cílové skupiny predikuje KPMG (2016) zpomalování tempa růstu s postupnou stabilizací. Odhad vychází z následujících pozorovatelných faktorů:

- Stagnace velikosti celkové populace
- Zpomalování tempa růstu vyplácených dávek v posledních letech
- Vyrovnávání rozdílů ve vývoji inflace a vývoje nákladů na bydlení (díky které očekáváme stejný růst celkových nákladů na bydlení a růst inflace).

Jak již bylo uvedeno, jednou z orientací při řešení sociálního bydlení je podpora strany poptávky, a to v podobě poskytování dávek na bydlení (Příspěvek a Doplatek na bydlení). Přestože v letech 2008 – 2014 došlo k patrnému nárůstu výše poskytovaných dávek. Dle odhadů (data KPMG, MPSV, ČSÚ – SILC) lze očekávat zpomalení tohoto růstového trendu a jeho stabilizaci v roce 2020. K růstu nákladů přispívá postupný rostoucí počet příjemců dávek, rostoucí průměrná výše vyplacené dávky, deregulace nájemného probíhající v letech 2007-2013. Od roku 2013 dochází v České republice k ekonomickému růstu, tedy růstu HDP, poklesu nezaměstnanosti a růstu reálných mezd.

Graf 7: Vývoj celkových nákladů na dávky bydlení včetně odhadu budoucího vývoje



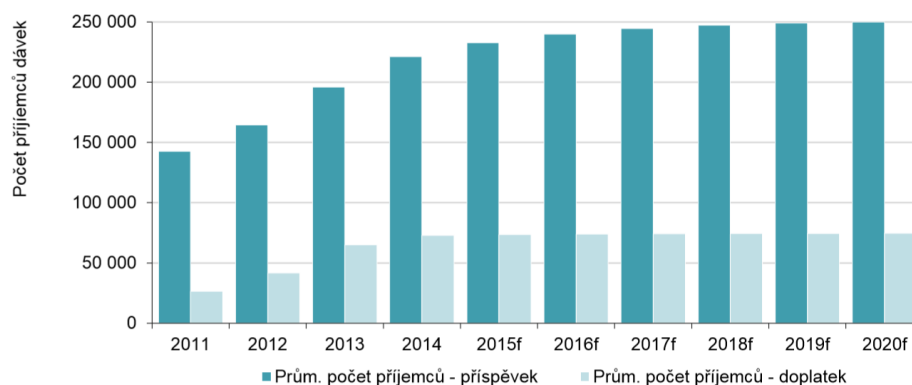
Zdroj: KPMG, 2016.

Dle KPMG (2016) působí na růst dávek i následující faktory:

- Ekonomická krize, která poznamenala vývoj hospodářství mezi lety 2008 a 2012, zřejmě způsobila silný nárůst potřeby dávek na bydlení a i přes ekonomické oživení poslední doby je zde patrná „setrvačnost“.
- Pokračující trend „rozevírání nůžek“, kdy se situace chudých lidí, navzdory ekonomickému oživení, nezlepšuje, zatímco majetek bohatých roste.
- Dochází k zneužívání dávek, zejména pak Doplatku na bydlení, kdy tzv. podnikatelé s chudobou stěhují početné rodiny do ubytoven a stát jim prostřednictvím dávek platí nepřiměřeně vysoké nájemné.

V návaznosti na prudký nárůst celkové výše poskytnutých financí na tyto dávky lze zachytit i nárůst ve vývoji počtu příjemců, který je zachycen v grafu 8.

Graf 8: Historický a očekávaný vývoj počtu příjemců dávek na bydlení



Zdroj: KPMG, 2016.

Zdroje

Analýza je součástí projektu Asociace NNO z výzvy OPZ 03_15_041 s názvem „Asociace nestátních neziskových organizací ČR jako most mezi veřejnou správou a neziskovým sektorem“.

Tento projekt je spolufinancován z Evropského sociálního fondu.

1. BURDOVÁ, P., LUX, M. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR)*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2000.
2. Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Výzvy IROP, 2016.
3. HRUŠKA, L., et al., 2013. Analýza a řešení problematiky ubytoven na území SMO v krátkodobém a dlouhodobém horizontu. Ostrava: Proces – Centrum pro rozvoj obcí a regionů.
4. Informační bulletin Jak to dělají jinde 4 / 2009. Beta Control s.r.o. 2009.
5. KEMP, P. *Housing allowances in comparative perspective*. 1. vyd. Bristol: Policy Press, 2007. 295 s. ISBN 978-1-86134-754-5.
6. KPMG. *Kvantifikace Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015 – 2025*. 2016.
7. KŘÍŽKOVÁ, Z., Budování sociálního bydlení na příkladu hlavního města Prahy ve srovnání s městem Tábor z pohledu místní správy a nevládních neziskových organizací. České Budějovice 2016, Diplomová práce.
8. LEITKEP, M. *Problematika sociálního bydlení v ČR*. Brno: Masarykova univerzita. Diplomová práce, 2012.
9. LUX, M. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002.
10. LUX, M. a kol. *Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2010. 65 s. ISBN 978-80-7330-176-7.
11. MATOUŠEK, R. *Současná situace sociálního bydlení v ČR*. Agentura pro sociální začleňování 2014.
12. NOVÁKOVÁ, H. *Abeceda bydlení – díl I*. 1. vyd. Praha: Polygon, 1996. 352 s. ISBN 80-85967-26-X.
13. POLÁKOVÁ, O. *Bydlení a bytová politika*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5.
14. POLÁKOVÁ O., PRŮŠA L., *Vybrané otázky z rodinné a bytové politiky*. Praha: VŠE, 1993.
15. Regionální stálá konference Královéhradeckého kraje. Sekretariát RSK KHK. Jednání pracovní skupiny Sociální oblast, 2017.
16. *Social housing in the EU*, Evropský parlament, 2013.
17. TRÝBOVÁ, M. *Možnosti řešení nepříznivé situace v oblasti bydlení u nízkopříjmových skupin obyvatel*. Brno: Masarykova univerzita. Diplomová práce. 2016
18. VROELANT, C., REINPRECHT, Ch. *Is social housing still social?* ENHR Conference IN Prague 2009.
19. Zprávy o plnění Koncepce sociálního bydlení. MPSV, 2017.