

Doporučení hlavních kritérií pro poskytování veřejné podpory výstavby dostupného nájemního bydlení

Tato doporučení odpovídají na požadavek Ministerstva pro místní rozvoj ohledně vymezení cílové skupiny domácností, které by měly tvořit okruh nájemníků (nebo by měli nárok na) dostupné nájemní bydlení. Do segmentu dostupného nájemního bydlení by měly směřovat veřejné investice (zvýhodněné úvěry, mobilizace soukromého kapitálu apod.). Dostupným nájemním bydlením se rozumí nájemní bydlení ve vlastnictví státních i soukromých subjektů s limitovanou výší nájemného.

Doporučení byla navržena a prodiskutována pracovní skupinou NERV Ekonomika domácností.

Exekutivní shrnutí:

- 1) Prioritou státu č. 1 by se mělo stát řešení bydlení pro domácnosti v bytové nouzi (sociální nájemní bydlení), a to nejen z vážných sociálních, ale také ekonomických důvodů. Následovat by měl systém dostupného nájemního bydlení jako priorita č. 2.**
- 2) Pro nastavení systému dostupného bydlení není, na rozdíl od sociálního bydlení, potřeba zákona.**¹ Postačí totiž program(y) státu/obcí stanovující pravidla pro poskytování veřejných grantů a/nebo zvýhodněných úvěrů.
 - Z pohledu kapacity není dostatek ani sociálních, ani dostupných bytů. Zájem vlády je navýšit kapacity v obou segmentech (zejména novou výstavbou a rekonstrukcemi), tento materiál se věnuje definičním problémům vymezení množin cílových skupin obyvatel.
- 3) Při nastavení parametrů programu je nutné pečlivě vážit veškeré (i nepřímé) potenciální veřejné benefity a náklady.** Soukromý sektor má o financování výstavby a provozování nájemního bydlení dnes větší zájem než dříve, ale je tomu zejména z důvodu vlastních komerčních zájmů a potřeb. Proto jakákoliv veřejná spolupráce se soukromým sektorem musí mít podobu win-win řešení.
- 4) Veřejná podpora dostupného bydlení by měla být podmíněna splněním následujících požadavků:**
 - a) povolení pouze klasické nájemní formy bydlení** bez možnosti transformace do družstevní či vlastnické právní formy bydlení, a to buď vůbec, nebo po dlouhé období, které odpovídá výši veřejné podpory;
 - b) stanovení maximálního podílu bytů této (a případně i sociální) formy bydlení v každém jednotlivém bytovém komplexu** (podíl sociálních bytů by například neměl přesáhnout 10 % a podíl dostupných bytů 60 % z celkového počtu bytů v daném projektu); Obecně, podíl dostupného bydlení by měl být co nejvyšší. Může sahat až k jedné polovině či jako v případě Rakouska či Švédska téměř k absolutní většině.
 - c) vymezení cílové skupiny domácností by mělo obsahovat více než jen výdajově-příjmové kritérium (tedy, například, domácnosti hradící více než 40 % svých příjmů na bydlení); vymezení cílové skupiny by mělo zahrnovat i strop celkových příjmů a/nebo zbytkových**

¹ Pozn. pro info: Na expertní bázi probíhají diskuse k přípravě konceptu dostupného nájemního bydlení pod patronací MMR. Definiční dostupného nájemního bydlení bude pak případně možné doplnit i do připravované legislativy.

příjmů domácností, a mělo by cílit na mladé domácnosti (18-35 let), které jsou aktuálně krizí dostupností bydlení postiženy nejvíce (jen větší zacílení zabrání falešným očekáváním, dlouhým čekacím listinám a nakonec i praktikám černého trhu, klientelismu a korupce);

- d) vymezení cílové skupiny domácností musí být provedeno vždy s přihlédnutím k tomu, aby se finanční veřejný benefit plynoucí z nižších veřejných výdajů (na příspěvek na bydlení a ostatní dávky SSP) vyrovnal výši veřejné podpory výstavby dostupného nájemního bydlení;
 - o Cílové skupiny v oblasti sociálního a dostupného bydlení musí být definovány. Definice nesmí být příliš rigidní, aby se jednotlivé obce (regiony) dostaly k bytům, které opravdu nejlépe naplňují lokální bytové potřeby.
- e) **stanovení nájemného (a jeho budoucí indexace) v dostupných bytech by mělo být na úrovni tzv. nákladového nájemného;**
 - o Nedílnou součástí je posílení kapacity nájemního bydlení. I když trend nájemního bydlení posiluje, na některých trzích (Praha, Brno a některá další krajská města) je vidět zásadní nedostatek nájemních bytů. Vláda by měla svými kroky podpořit (zjednodušit) jejich výstavbu.
- f) **bude-li mít nájemce zájem, pak by měl mít budoucí pronajímatel povinnost uzavřít nájemní smlouvu na dobu minimálně pěti let nebo v nájemní smlouvě sjednat automatické prodloužení nájemní smlouvy za podmínky, že nájemce plní všechny své zákonné a smluvní povinnosti v období předcházejícím, celkově pak opět minimálně na dobu pěti let.** Krátkodobost nájemních smluv je totiž hlavním důvodem negativní stigmatizace soukromého nájemního bydlení v ČR.

Podrobná odůvodnění doporučení:

1. Tržní selhání jako ospravedlnění veřejné regulační intervence: Prvořadým úkolem v oblasti bytové politiky v gesci MMR by mělo být **zajištění bydlení pro osoby/domácnosti v bytové nouzi, resp. v tržním selhání.** Je pravděpodobné, že pro efektivní naplnění tohoto cíle **bude zapotřebí nového zákona** definujícího jak jednotnou metodiku, tak povinnosti jednotlivých aktérů za účelem minimalizace nebezpečí vzniku situace tzv. černého pasažéra – tedy situace, kdy aktivní aktéři (obce) doplácí na svou aktivitu tím, že jiní aktéři (obce) volí namísto řešení problému jeho export do jiných obcí. **Bytová nouze (a cílová populace pro systém sociálního bydlení) by měla být definována ve shodě s „Metodikou identifikace tržního selhání v oblasti bydlení“** vytvořenou SoÚ AV ČR a FA ČVUT, certifikovanou MMR 11. 12. 2017 a dostupnou v plném znění na internetu.²

2. Ekonomická odůvodnění regulační intervence: Důvodem, proč by mělo být zajištění bydlení pro osoby/domácnosti v bytové nouzi prioritní, je skutečnost, že představuje pro stát velmi významný sociální i ekonomický přínos. Ekonomický přínos spočívá ve významném **snížení veřejných výdajů na doplatek i příspěvek na bydlení, odstranění tržních distorzí způsobených „byznysem s chudobou“, snížení nepřímých veřejných nákladů vyplývajících z dlouhodobého neřešení problému bezdomovectví** (například výdaje na ostatní sociální dávky mimo doplatek a příspěvek na bydlení, na zdravotní péči, policii, demolice domů po jejich vybydlení) a **snížení stávajících externalit zasahujících lokální trhy bydlení** (tedy menší a lépe kontrolovatelný dopad na lokální ceny bytů a vyšší rizik souvisejících s pronájmem).

² [https://mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/vyzkum-a-inovace-na-mmr/certifikace-metodik-mmr/archiv-projektu-politika-bydleni-\(1\)/omega/trzni-selhani-v-kontextu-socialniho-bydleni-jako-s](https://mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/vyzkum-a-inovace-na-mmr/certifikace-metodik-mmr/archiv-projektu-politika-bydleni-(1)/omega/trzni-selhani-v-kontextu-socialniho-bydleni-jako-s)

3. Prioritizace v bytové politice: I když programy na podporu bydlení ostatních skupin domácností (tedy i systému dostupného nájemního bydlení) jsou méně urgentní než řešení bydlení domácností v bytové nouzi, jsou vzhledem k dosavadní krizi dostupnosti bydlení rovněž žádoucí. Pro tyto programy **však již není potřeba zákonné normy, ale je nutné velmi pečlivě měřit veškeré (i nepřímé) potenciální veřejné benefity a náklady, a to i při alternativních možnostech budoucího hospodářského vývoje. O to hlubší a pečlivější cost-benefit analýza je zapotřebí v případě, pokud by systém dostupného bydlení měl mít formu spolupráce veřejného a soukromého sektoru.** Tato opatření nemusí mít pouze podobu veřejné podpory výstavby nových dostupných nájemních bytů, ale také, například, tzv. garantovaného nájemního bydlení (předpokládajícího spolupráci státu/obcí s existujícími soukromými pronajímateli), daňového zvýhodnění (u daně z nemovitosti) dlouhodobých pronájmů nebo naopak vyššího daňového zatížení prázdných bytů. Tyto alternativy mohou mít dokonce větší a rychlejší efekt než bytová výstavba, jelikož ta přirozeně trvá déle a je z různých důvodů omezená ve svém rozsahu.

4. Role a prostor pro soukromý kapitál: Zapojení soukromého sektoru do výstavby a provozu dostupného bydlení je v současné chvíli reálné, jelikož soukromý kapitál má nyní větší zájem o dlouhodobé investice do rezidenčních nemovitostí, než tomu bylo dříve. Tento zvýšený zájem vyvolaný potřebou diverzifikace investičního portfolia velkých investičních společností je patrný ve všech vyspělých zemích. **Spolupráce se soukromým sektorem ovšem musí mít podobu win-win řešení.** Pro zájem obcí a soukromého sektoru zapojit se do jakéhokoliv programu dostupného bydlení, stejně jako pro riziko zneužití nebo neefektivního využití veřejných výdajů, platí následující rovnice:

$$\text{Zájem participovat/riziko zneužití} = f(\text{právní forma bydlení, stanovení nájemného, omezení cílové skupiny})$$

Jinými slovy, čím více se daný program dostupného bydlení bude blížit družstevní spíše než klasické nájemní právní formě, čím méně v něm bude nájemné regulováno a čím méně bude programem omezena cílová skupina domácností, **tím větší bude zájem obcí i soukromých developerů participovat v daném programu (tedy postaví se více bytů s veřejnou podporou), ale tím také větší bude riziko, že daný program skončí v neefektivní veřejné podpoře nebo dokonce zneužití veřejných prostředků.** Podobná situace má v ČR již precedent v *Programu na podporu výstavby obecních nájemních bytů* MMR v podobě platné mezi roky 1995 a 2003, který byl NKÚ několikrát shledán jako velmi nehospodárný.

5. Parametrické nastavení veřejní podpory: Jakákoliv veřejná podpora by tak měla být **podmíněna nastavením pevných parametrů u všech třech proměnných výše zmíněné funkce, například následovně:**

- striktně vyžadovaná nájemní forma bydlení bez možnosti změny do družstevní či vlastnické právní formy bydlení, a to buď vůbec, nebo po dlouhé období, které odpovídá výši veřejné podpory;
- stanovení nájemného na úrovni tzv. nákladového nájemného (nikoliv jako někdy diskutované procento tržní výše nájemného);
- omezení cílové skupiny domácností více než jen výdajově-příjmovým kritériem (například i stropem celkového či zbytkového příjmu, a zaměřením na mladé domácnosti).

Důvody jsou následující:

- a) Převod do družstevní formy bydlení nebo plného vlastnictví je největším rizikem neefektivního využití veřejných výdajů v oblasti podporovaného bydlení** (veřejná podpora skončí po určité době v rezidenčním majetku participantů). Jde proti cíli koncepce bytové politiky MMR spočívajícím ve vyrovnání veřejné podpory pro různé právní formy bydlení. Veřejný sektor může zcela ztratit kontrolu nad využitím veřejných výdajů. Pokud by měl

program obsahovat tuto možnost, pak lhůta, během které by tento převod nebyl možný, by měla odpovídat výši veřejné podpory a být dostatečně dlouhá.

- b) Tržní nájemné se v čase zvyšuje více než M&M (náklady na řízení a údržbu) a vede tak k „nepřiměřeným“ výnosům investorů. Je tomu z důvodu, že tržní nájemné v delším období odráží i vývoj cen bytů, jelikož investor zvažuje proti variantě pronájmu vždy i variantu prodeje nemovitosti za aktuální (a nikoliv původní pořizovací) cenu. **Pokud by však systém dostupného bydlení měl fungovat jako systém založený na přiměřeném zisku a státní podpoře, pak by výnos z cenového zhodnocení měl být investorům odepřen, a měl by zůstat jen přiměřený zisk z příjmu z nájemného poměřený k pořizovací ceně.** To neznámá, že se nájemné nemůže v čase zvyšovat, jen tento růst bude pozvolnější než růst tržních nájmu, a bude odpovídat pouze zvýšeným M&M nákladům. M&M náklady by mohly být odhadnuty a aktualizovány nezávislou projekční kanceláří (dříve MMR spolupracovala v této oblasti s STÚ-K, STÚ-E).
- c) Z pohledu legislativy EU je „služba obecného (ekonomického) zájmu“ (SGI, resp. SGEI) omezující poskytování veřejné podpory v jejich členských zemích definována jen obecně a ukazuje se, že je na základě rozhodnutí Evropské komise ve dvou podaných stížnostech (proti Nizozemí a proti Švédsku) komisí akceptována i poměrně široká cílová skupiny pro účely veřejné podpory v oblasti sociálního/dostupného bydlení.³ Na druhou stranu příliš široké vymezení cílové skupiny může v ČR z důvodu nedostatku dostupných bytů vést k falešným očekáváním mezi veřejností, dlouhým čekacím listinám a nakonec k praktikám černého trhu, klientelismu, korupci a ještě většímu pocitu nespravedlnosti a „naštvanosti“ v populaci, než je nyní. **Cílová skupina by proto měla být určena úžeji než jen na základě příjmově-výdajového kritéria** (například že hradí více než 40 % nebo 50 % příjmů na bydlení) a **vždy s přihlédnutím k tomu, aby se finanční benefit státu plynoucí z nižších veřejných výdajů (na příspěvek na bydlení a ostatní dávky SSP) minimálně vyrovnal výši státních výdajů na podporu výstavby dostupného bydlení.**

6. Empirická evidence: Pokud by totiž bylo použito pouze příjmově-výdajové kritérium, pak dle dat z výzkumu *Život k nezaplacení* (provedený agenturou PAQ Research) má, například, celkové výdaje na bydlení vyšší než 40 % celkového příjmu nyní již 45 % českých domácností žijících v nájemném bydlení. Po zvýšení cen elektřiny a plynu k cenovým stropům by se tento podíl mohl odhadem zvýšit až na 53 % všech nájemných domácností (tedy 12 % všech českých domácností). Navrhujeme proto testování tří variant dodatečného či alternativního omezení cílové skupiny pro dostupné nájemné bydlení, případně testování jejich kombinace:

- a) **Omezení celkovými příjmy domácnosti** (například pokud by opatření mířilo na domácnosti vysoce zatíženými výdaji na bydlení, které ovšem zároveň mají příjem nižší než medián v ČR, snížil by se podíl domácností v nájmu s nárokem na dostupné bydlení z 53 % na 40 %, resp. z 12 % na 9 % všech českých domácností);
- b) **Omezení zbytkovými příjmy nebo normativy v příspěvku na bydlení** (například zbytkové příjmy po zaplacení mandatorních výdajů domácnosti (bydlení, potraviny) pod 100 Kč na osobu/den by při zastropování cen energií mělo mít odhadem jen 23 % domácností žijících v nájmu, tedy 5 % všech českých domácností);
- c) **Zacílení na mladé domácnosti** (jelikož jsou právě mladí lidé postiženi současnou krizí nedostupností bydlení nejvíce – čelí vedle růstu cen energií i růstu cen bytů a nájemného –

³ Podrobně popsáno například zde:

https://www.researchgate.net/publication/290572951_Social_Housing_and_European_Community_Competititon_Law#fullTextFileContent

bylo by logické, aby mladé domácnosti (ve věku 18-35 let) tvořily hlavní cílovou skupinu pro podporované nájemní bydlení; toto zacílení by v kombinaci s výše uvedeným omezením zbytkových příjmů mohlo snížit velikost cílové skupiny domácností pod 5 % všech českých domácností).

7. Další doporučení:

a) Důležitým dalším kritériem, které by mělo být při veřejné podpoře výstavby dostupného bydlení ukotveno, je rovněž **délka uzavíraných nájemních smluv**. Krátkodobost nájemních smluv v ČR je jednou z hlavních příčin, proč není nájemní bydlení v české populaci (a to i mladými lidmi) vnímáno jako reálná alternativa k vlastnickému bydlení.⁴ Podmínkou veřejné podpory výstavby podporovaných nájemních bytů by tak mělo být, že **pokud o to vyjádří nájemce zájem, budou uzavírány nájemní smlouvy na dobu minimálně pěti let nebo bude v nájemní smlouvě sjednáno automatické prodloužení nájemní smlouvy za podmínky, že nájemce plní všechny své zákonné a smluvní povinnosti v období předcházejícím, celkově pak opět minimálně na dobu pěti let**. Pronajímatel by měl právo na začátku nájemního vztahu sjednat přechodné období, v maximální délce půl roku, během kterého výše uvedená podmínka nemusí platit.

b) **Veřejná podpora výstavby dostupného bydlení by rovněž měla obsahovat důležitou podmínku ohledně podílu této (a případně i sociální) formy bydlení v každém jednotlivém bytovém komplexu**. Jinými slovy, podíl sociálních bytů by například neměl přesáhnout 10 % a podíl dostupných bytů 60 % z celkového počtu bytů plánovaných pro výstavbu v daném projektu. Obecně je ale důležité mít maximální možný podíl, např. až podíl jedné poloviny. Cílem je zabránit vzniku sociálního vyloučení či stigmatizace projektu. **Veřejná podpora by proto měla mít podobu grantu (na výstavbu či infrastrukturu) nebo kvalifikovaného úvěru** určeného na jednu bytovou jednotku, a nikoliv daňových úlev - tak je možné ji přesněji kalkulovat a cílit, na sociální byty by byla maximální a na dostupné byty pak nižší.

c) **Financování grantů/úvěrů by mohlo být složené – ze zdrojů státního i obecních rozpočtů. Obecní rozpočty by mohly být posíleny zvýšením daní z nemovitostí doporučeného dlouhodobě ekonomickými experty (včetně OECD) a nízko-úročenými úvěry od Národní rozvojové banky**. Otázka financování projektů však jde nad rámec této zprávy.

⁴ Viz například výzkum prezentovaný v knize Gibas a kol. 2022. Bydlení mladých v době krize. Praha: Sociologický ústav AV ČR, dostupný zde: <https://seb.soc.cas.cz/index.php/2-czech/publikace/134-bydleni-mladych-v-dobe-krize>).