

# **Bydlení a bytová politika v Rakousku** **(využitelné zkušenosti)**

## **I. Charakteristika rakouské ekonomiky a bydlení**

V Rakousku žije 8,2 mil. obyvatel, počet obyvatel roste. Spolupůsobí zde především kladné saldo zahraniční migrace. Po roce 2001 se projevila mírný ekonomický útlum, který je od roku 2005 vystřídán opětovým vzestupem. Tendence snižování úrokových sazeb přetrvává, počet domácností jako uživatelů bydlení a jako hlavní finanční zdroj dlouhodobě roste a udržuje poptávku po bytech na ekonomicky významné úrovni.

Bytová výstavba v ročním rozsahu kolem 40 tis. bytů musí reagovat na stárnutí obyvatel a změny ve skladbě domácností (třetina domácností je jednočlenná, ve Vídni dokonce 45%). Při 8,2 mil. obyvatel je v Rakousku 3,8 mil. bytů, tj. 468 bytů na 1000 obyvatel. Ve výstavbě se počítá s tím, aby kromě komerčních bytů bylo dostatečné zastoupení i bytů finančně dostupných. Vychází se i z toho, že komerční bytová výstavba se vyznačuje i dosti velkými výkyvy v počtech dokončených bytů. Například na přelomu století se snížila až na 1/4 předchozího rozsahu. Stabilizující úlohu naopak sehrává výstavba s určitou mírou regulace. Důvodem, proč se setrvává na významném podílu nájemního sociálního bydlení je, že kromě sociální funkce se tím posiluje i funkce stabilizujícího prvku v národním hospodářství. V systému podpor z veřejných zdrojů lze pozorovat, že se v posledních letech stává pružnější, zvyšuje se počet kooperačních aktivit všech účastníků procesu bydlení.

Celkově je systém financování bydlení a podpor z veřejných zdrojů charakterizován zhruba takto:

- 1) Bylo dosaženo vysoké dostupnosti a sociální stability v bydlení. Téměř všechny domácnosti nalézají bez velkých potíží úměrné (standardní) bydlení, bydlí v bytech samostatně, bez vynuceného soužití.
- 2) Podpory z veřejných zdrojů sehrávají důležitou úlohu aniž by potlačily tržní principy. Podílejí se při posílení dostupnosti bydlení na nákladech a výdajích obyvatel na bydlení.
- 3) Za stále významnou je pokládána činnost vzájemně prospěšných bytových společností, do systémů podpor jsou však zapojovány i soukromé fyzické a právnické osoby pracující na ziskovém principu i podniky, jejichž hlavní zaměření je mimo oblast bydlení.
- 4) V podporách zcela převládají úvěrové formy. V současné době se stabilně rozděluje kolem 2 mld EUR. Zhruba asi 670 mil. EUR je získáno z tzv. zpětných toků (splátky úvěrů a úroky), asi 125 mil. EUR poskytují v sumě spolkové země. Od roku 1945 byla podpořena výstavba cca 3/4 dokončených nájemních bytů a 45% bytů vlastnických. Zvláštní zvýhodnění se v poslední době používá ve výstavbě bytových objektů využívajících obnovitelnou energii, energeticky úsporných.
- 5) Na financování bydlení se podílí významně úvěry získané ze stavebního spoření. V roce 2000 se podílely 30,6% na celkových úvěrech v sektoru bydlení. Průměrné zatížení domácností v podmínkách tohoto úvěru činí zhruba 22% průměrného příjmu.
- 6) Podle zdrojů 34% financování připadalo na vlastní prostředky, 6,5% na dotace a 59,5% na úvěrové prostředky.

## **II. Milníky vývoje bytové politiky**

Rakouská strategie obnovy bytového fondu po 2. světové válce směřovala k rychlému překonání velkého nedostatku bytů. V Rakousku se v důsledku odsunu objevily dodatečně 2 miliony osob, z nich se přes 800 tis. trvale usídlilo. Válečné ztráty na bytovém fondu (270 tis. zničených a poškozených bytů) bytovou situaci dále vyostřily. V poválečných letech byla v Rakousku ještě k tomu 16 % nezaměstnanost a 20% inflace. Za těchto podmínek byla přijata opatření výrazně stimulační investice do bydlení a schválena ustanovení o neměnnosti výše nájemného a regulaci stavebních nákladů.

Uplatnění vynaložených prostředků se uskutečnilo především prostřednictvím obecně prospěšných bytových společností, které v Rakousku působily již před válkou, ale jejichž vliv na rozvoj bydlení nebyl tehdy velký. Po válce došlo k obratu a uplatnění neziskového principu se stalo jedním ze základních faktorů rakouského "bytového zázraku". Druhým faktorem, který profiloval bytovou politiku bylo uplatnění principu mezigenerační solidarity formou daňového stabilního zdroje financování rozvoje bydlení v části vyhrazené

podporám z veřejných prostředků.

Při relativním poklesu podpor z veřejných zdrojů v posledních letech se výstavby nájemních bytů s dostupnějším nájemným ujímají i soukromé ziskově motivované podniky. Nabízejí tzv. opční byty, tj. nájemní byty s právem na pozdější odkup. Podstatněji se v posledních letech zvýšil také podíl příspěvku na bydlení na celkovém objemu podpor. Ve Vídni například příspěvek obdrželo již 31,7% nájemníků. Levnější nájemní bydlení zůstává ve starších bytových objektech ve vlastnictví a správě obecně prospěšných bytových společností, ve správě obcí a v obecním vlastnictví. Obecní nájemní sektor bydlení a sektor obecně prospěšných bytových společností jsou ovšem v Rakousku a speciálně ve Vídni dostatečně velké. Nájemní sociální bydlení v roce 2001 v přepočtu na 1000 obyvatel vykázalo v Rakousku 84 byty, ve Vídni 219 bytů. Obecní nájemní bytových sektor ve Vídni zaujímá 24% z celkového bytového fondu.

Přetrvávajícím zdůrazněním významu objektové podpory se v Rakousku zajišťuje jak stabilní systém financování bydlení, tak se i dosahuje nižšího rozsahu příspěvků na bydlení. Preventivně se tak zabraňuje většímu uplatnění slabých stránek subjektových podpor při rostoucím rozsahu jejich nasazení. Bydlení se stává dostupným pro většinu domácností a snižuje se nejistota často předcházející sociální labilitě. Systém je účinný i ve vztahu k udržení a zvýšení standardů v sociálním bydlení a rovněž udržení sociálního mixu domácností, zejména ve větších seskupeních bytových domů (sídlíště, čtvrti).

Podle právního titulu bydlení se bytový fond člení takto (v %):

Druh bydlení	rok 1994	rok 2001
vlastnické byty	40	42
nájemní byty	40	39
družstevní byty	9	11
jiné právní formy	11	8

Z porovnání je zřejmé, že se struktura příliš nemění. Ve vlastnictví a správě obecně prospěšných bytových společností je 13% bytů nájemních a 6% bytů ve vlastnictví bydlicích domácností. Nájemní byty ve vlastnictví obcí odpovídají 9% z celkového bytového fondu.

V rozsahu spravovaného bytového fondu obecně prospěšné bytové společnosti kulminovaly v roce 2000. V pozdějších letech počet bytů ve správě se snižoval, zůstává však stále na relativně vysoké úrovni. V obecně prospěšných bytových společnostech je v bytových družstvech soustředěna o něco méně než polovina bytového fondu. Na činnosti Společností se podílí také čistě tržně zaměřené podniky, jako jsou společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti, ovšem za podmínek platných pro neziskové podniky. I tato skutečnost svědčí o životnosti této formy podnikání uplatňované v oblasti bydlení.

Ve výstavbě se obecně prospěšné bytové společnosti řídí podle místní poptávky a jejich nabídka zahrnuje všechny právní formy užití bytů. Ve správě bytového fondu může být spravován i "cizí" bytový fond.

### **III. Stavební spoření**

Významným a v Rakousku dlouhodobě využívaným nástrojem financování rozvoje bydlení je stavební spoření s návazným neobligátním získáním úvěru. Kromě Německa existuje stavební spoření v České republice, Slovensku, Maďarsku, Chorvatsku, Rumunsku, také ještě v Indii a Číně. V dalších evropských zemích i v zemích v ostatních světadílech se ke stavebnímu spoření nepřikročilo.

V Rakousku existovalo v roce 2003 5,14 mil. smluv o stavebním spoření. Na stavební spoření připadá 1/4 z celkových poskytnutých úvěrů. Základní idea stavebního spoření - svépomoc ve financování bydlení, pochází již z doby průmyslové revoluce poč. 20 století, kdy došlo k výraznému zhoršení bydlení. Institucionalizovaná forma vznikla již v roce 1775 v Birminghamu, v Německu v roce 1924 a v Rakousku v roce 1930. V současnosti je skladba obyvatel, kteří podepsali smlouvu následující: důchodci 8%, právnické osoby 1%, úředníci 35%, ženy v domácnosti a děti 34%, dělníci 16%, samostatně výdělečně činí 16%. Po roce 2001 se v Rakousku prémie u stavebního spoření zvýšily (4,2%).

Při porovnání vývoje stavebního spoření a hypotečního úvěrování dosti dlouho vítězilo stavební spoření. S poklesem úrokové míry se bankovní úvěry staly úspěšnějšími konkurenty. Předností stavebního spoření ovšem stále zůstává vysoká zajištěnost vkládaných prostředků. Důležité také je, že spořicí část snižuje míru zadlužení domácností.

#### **IV. Rekonstrukce bytových domů**

Rakousko má poměrně starý bytový fond (Vídeň je v Evropě, co do stáří bytových domů, na 1. místě mezi srovnatelnými městy). Podpory na rekonstrukce bytového fondu v Rakousku (i ve všech spolkových zemích) se v posledních letech zvyšují. V devadesátých letech minulého století činily kolem 20% z celkových podpor, koncem devadesátých let to bylo již 24% a tendence relativního růstu pokračuje zčásti z důvodu poklesu podílu podpor do bytové výstavby a zčásti na základě absolutního vzestupu. Lze očekávat 30% i vyšší podíl podpor z celkového objemu, které budou vynaloženy na rekonstrukci bytového fondu.

V případě, že rok 1994 bude pokládán za 100, pak v roce 2002 činil index vzestupu podpor do rekonstrukcí za Rakousko celkem 120, ve Vídni až 131. Tento trend jde ve směru posílení podpůrné motivace, zejména pak k uplatnění ekologických (energeticko-úsporných) opatření.

Jako příklad je možné uvést podmínky k získání podpory z veřejných zdrojů při změně energetických ukazatelů ve spolkové zemi Horní Rakousko. Základní ukazatel energetické spotřeby při stavě rodinného domu se rovná 50 kWh v přepočtu na 1 m<sup>2</sup> plochy za rok. Podpora činí 47 tis. EUR. Nepřekročí-li spotřeba 30 kWh, zvýší se podpora na 54 tis. EUR a stavba energeticky pasivního domu s max. spotřebou 10 kWh umožní čerpání podpory ve výši 57 tis. EUR. K podpoře mohou být připočteny i příspěvky na děti, bezbariérové vybavení a na výstavbu v řadové zástavbě. U rekonstrukce starších domů existuje příspěvek na splátky úvěru, který je odstupňován podle ověřené spotřeby energie na vytápění. Maximální spotřeba pro poskytnutí podpory u panelových domů nesmí překročit 80 kWh / m<sup>2</sup> / rok.

Zkušenosti z obnovy a modernizace sídlišť se nakupily v řadě rakouských měst, nejvíce pak ve Vídni, kde se rekonstrukce uskutečňovaly v podmínkách dlouhodobě stabilní ucelené bytové politiky. V rakouské sídlištní bytové politice se uplatňují a jsou všeobecně respektovány následující zásady:

- regenerace sídlišť se provádí v úzké součinnosti s obyvateli
- uplatňuje se tzv. měkká rekonstrukce, což znamená, že je zde snaha vyhnout se nucenému přestěhování obyvatel, zejména pak seniorů
- uživatelé sídlištních i nesídlištních bytů participují vždy na nákladech s rekonstrukcí spojených
- hlavním cílem rekonstrukcí a modernizace bytových domů z panelů je uchování, resp. obnovení sociální stability na sídlištích
- využívá se racionální tlak trhu a současně i podpory z veřejných zdrojů pro poměrně široký okruh domácností v nájemním, zčásti i vlastnickém bydlení
- rekonstrukce bytových domů jsou prováděny v koordinaci s udržitelným rozvojem městských částí v rámci celoměstského programu

Předpoklady pro získání podpor z veřejných zdrojů při rekonstrukci se týkají zejména:

- existence platného stavebního povolení
- souladu se zastavovacím plánem, s rozvrhem ploch a společenským zájmem vyjádřeným v územně plánovacích dokumentech a podkladech
- musí se jednat o bytový objekt, po rekonstrukci nejméně polovina obytné plochy musí být využita k bydlení
- byty po rekonstrukci nesmí být menší než 22m<sup>2</sup> a větší než 150m<sup>2</sup>
- budovy a byty musí sloužit trvalé potřebě bydlení
- podpora je závislá na výtěžku z objektu, náklady nemají převýšit desetileté výtěžky z nájemného
- musí být prokázána hospodárnost rekonstrukce ve vazbě na celkový stav budov, stavební náklady

a očekávanou výši nájemného. Rozvaha musí být předem propočtena a odsouhlasena.

V souladu s úsporami, jež jsou získávány z rekonstrukce bytových domů, se dosahuje i snížení nákladů na bytovou výstavbu. Zejména u podpořené výstavby nájemních bytů se za poslední roky podařilo náklady podstatně snížit.

Sledují se i možnosti zapojení dalšího soukromého kapitálu do rozvoje podpořeného bydlení. Jedná se o refinancování půjček, které se provádí pomocí prodeje pohledávek. Především pro menší banky se tento způsob vyplácí, protože úvěrové pohledávky se prodají speciální společnosti, která s nimi dále obchoduje. Tyto společnosti musí mít výpůjčky podložené alespoň 8% vlastního kapitálu. V Rakousku jsou sledovány zkušenosti s touto formou v evropských zemích (Velká Británie, Belgie, Nizozemí).

Zlepšit financování bydlení usilují rakouští odborníci i na základě zavedení pružných lhůt splátek úvěrů. Jeden z návrhů směřuje k založení Fondu rozvoje bydlení při Evropské komisi s tím, že výtěžky by byly, podobně jako u obecně prospěšných bytových společností vráceny zpět do finančně dostupného bydlení.

V bytové politice jsou i aktuální problémy, které jsou živě diskutovány:

- jsou dosud vymezené podpory rozvoje bydlení stále potřebné?
- roste spotřeba pozemků a jak tuto tendenci omezit?
- poptávka po bytech je v podstatě uspokojena a obecně prospěšné bytové společnosti končí s difuzní úlohou na trhu s byty?
- bezdomovectví je sice marginálním problémem, ale je věnována náležitá pozornost jeho vymýcení?
- bydlení cizinců (málo majetných imigrantů) je nedůstojné, je i pod 10m<sup>2</sup> na osobu obytné plochy
- je potřebné v bytové politice více preferovat úspory nebo úvěry? Jak je tomu se zadlužeností domácností a inflačními tlaky?

## **V. Bytová politika ve Vídni**

Vychází z toho, že město si i nadále bude udržovat v bydlení významnou pozici. Platí teze, že bytová výstavba je současně také výstavbou města. Cílem v bydlení je spokojenost bydlících, sociálně to znamená bez stresů. To se zejména týká nájemního bydlení.

Počet sociálních bytů na 1000 obyvatel činí 219 (Rakousko 84). Celkem 900 tisíc bytů je celkový bytový fond. Bydlení je poměrně drahé (velkoměsto zvedá ceny), avšak levné bydlení zůstává v bytech ve starších objektech obecně prospěšných bytových společenstev a v bytech městského vlastnictví (To není málo – 38% bytů). Z 220 tisíc obecních nájemních bytů je zařazeno do podpor 136 tisíc bytů.

Při financování se používá nákladové nájemné. Za byt s podporou se platí měsíčně maximálně 3,54 EUR/m<sup>2</sup> čistého nájemného (5-6 EUR/m<sup>2</sup> celkového nájemného včetně služeb a dalších nákladů). Nájemné je u domácností s nižšími příjmy sníženo příspěvkem na bydlení (vyplácí se nájemníkovi). Ve všech podporách je limitem určitá příjmová úroveň.

Město využívá rozsáhlé právní finanční a administrativní nástroje. Zaměřuje se nejenom na vytváření infrastrukturních a územně plánovacích předpokladů. Nejlépe je to vidět na rekonstrukci bytových domů. Podle přijatého programu je každoročně rekonstruováno 10 tis. bytů ve finančním rozsahu 218 mil. EUR z veřejných zdrojů. Podpory ve Vídni se většinou pohybují kolem 28% stavebních nákladů.

Při rekonstrukcích bylo již dosaženo výrazných úspor primární energie (až 65%). Tzv. „měkká obnova“ města spočívá v tom, aby v důsledku rekonstrukce se ve větší míře nezvýšil počet lidí, kteří by byli nuceni se přestěhovat. Zejména to platí u domácností seniorů. Měkká obnova je proto založena na zmíněném rozsáhlém podpůrném systému. Podobně je tomu s podporou a stabilizací nájemního bydlení. Na základě zákona (platný od roku 1917!) jsou stanoveny maximální výše nájemného podle lokality, právní formy a stáří objektu. Většina nájemních smluv je uzavřena a nadále uzavírána na dobu neurčitou s převoditelností bytu a smlouvy na děti. Na dobu neurčitou jsou nájemní smlouvy u všech bytů, na které byly vynaloženy

prostředky z veřejných zdrojů.

Nájemníci mohou provádět zlepšení v bytech a to i v případě nesouhlasu majitele domu. Naopak to však neplatí. Nájemníci jsou pak ochotni vložit do bytu i nemalé peníze. Při sporech funguje (zasahuje) smírčí orgán města Vídně. Rozhodnutí je pro obě strany závazné. To vše vysvětluje, proč ve Vídni 80% domácností žije v nájemních bytech a prakticky nevznikají parciální tlaky na rozsáhlou přeměnu nájemního bydlení na vlastnické.

V polovině devadesátých let se ve Vídni zdvojnásobila bytová výstavba. Přibližně polovina nově stavěných bytů byla podpořena ze společenských zdrojů. O 10 let později byl přijat zákon o rekonstrukci bytového fondu, na jehož základě se provádí rekonstrukce bytových domů se 170 tisíci byty (10 tisíc/rok). Náklady na výstavbu obecních bytů se snížily o 20% mezi léty 1996-2005. .

## VI. Závěr

- 1) Rakouské zkušenosti svědčí o tom, že nejhůře působí poptávka po bytech jež je skryta do neexistující nabídky. Bytové politiky se pak odlišují podle toho, jak dokáží tuto otázku řešit, aniž by přitom podstatněji narušily působení trhu s byty.
- 2) Chybějící kupní sílu části méně majetných domácností nelze ponechat bez povšimnutí. Větší nebezpečí hrozí při nedocení státní účasti. Výkyv může být velmi silný, až sociálně neprůchodný. Kromě toho je jistě i hluboce neefektivní. Náklady v důsledku vybočení jsou vysoké (např. bezdomovectví).

V souhrnném závěru lze dovést, že rakouské zkušenosti v politice bydlení jsou cenné. Především je potřebné zdůraznit trvalé úsilí o dobře prováděné ovlivňování nabídky a poptávky po finančně dostupných bytech. Sociální zatížení státního rozpočtu v podobě poskytovaných podpor představuje 1,5% HDP. Rozsah a skladba se již dlouhodobě ukazují jako úměrné a efektivní, zabraňující sociální nestabilitě.

Trend směřuje k obezřetné liberalizaci bez rušení podstaty uplatňovaného systému, např. bez rušení stávajících nájemních smluv, přechod k větší podpoře vlastnického bydlení je obezřetný.

Dosahovaný rozsah 40 tisíc dokončovaných bytů a v jejich rámci podpořeného sociálního bydlení (kolem 8 tis. bytů) při již vysoké vybavenosti domácností byty je solidní garancí rakouské bytové politiky i do dohledných let. Rakousko tak splňuje požadavek formulovaný v rámci společenství států EU, chápat bydlení jako společenský fenomén s ekonomickou, ekologickou, sociální a kulturní dimenzí.