

nější variantě (maximální využití státní podpory) s cílovou částkou 240 000 Kč (tj. každý má naspořeno 120 000 Kč po 5 letech a měsíčních úložkách 1 500 Kč) a společně navíc naspořili (či dostali darem) dalších 120 000 Kč. Mimo úvěry ze stavebního spoření ve výši 50 % cílové částky (tj. dvakrát 120 000 Kč) budou zbytek ceny hradit z hypotečního úvěru ve výši 1 400 000 Kč. Průměrná úroková sazba hypotečních úvěrů v roce 2002 dosahovala 6,7 %; domácnost měla, přirozeně, nárok na jednoprocenní státní úrokovou dotaci a mohla si částku splacených úroků ze všech užitých úvěrů odečíst od daňového základu. Nový byt byl navíc postaven s nižší sazbou daně z přidané hodnoty. Následující shrnutí ukazuje celkovou sumu čisté hodnoty všech státních dotací.

<i>Měsíční příjem domácnosti</i>	40 000,- Kč	
Cena bytu (5 % DPH)	2 000 000,- Kč	
Cena bytu (22 % DPH)	2 324 000,- Kč	
dotace:	324 000,- Kč	
<i>Financování:</i>		
Stavební spoření (2 krát)	240 000,- Kč	
dotace:	26 551,- Kč	(muž)
	26 551,- Kč	(žena)
Úvěr ze stavebního spoření (2 krát)	240 000,- Kč	
dotace:	5 450,- Kč	(muž)
	6 569,- Kč	(žena)
Hypoteční úvěr	1 400 000,- Kč	
dotace:	237 355,- Kč	(odpočet, muž)
	195 425,- Kč	(úrok, dotace)
Vlastní prostředky	120 000,- Kč	
Celkem	2 000 000,- Kč	
Dotace:	821 901,- Kč	

Výše dotace u snížené sazby daně z přidané hodnoty byla zjištěna jako prostý rozdíl mezi cenou bytu při standardní sazbě daně a cenou bytu při snížené sazbě daně. Výše dotace u stavebního spoření byla vypočtena jako diskontovaná suma veškerých úroků ze stavebního spoření (včetně státní prémie) při 5-letém cyklu spoření; pro účel diskontace byla užitá průměrná úroková sazba z vkladů na viděnou v roce 1997 (při zapo-

četí cyklu spoření, zdroj Ministerstvo financí ČR). Diskontovaná suma dotace ze spoření je přirozeně nižší než skutečný „zisk“ spořicí osoby, jelikož daná osoba mohla využít i alternativních možností spoření.

Dotace u úvěru ze stavebního spoření byla rovna celkové daňové úspoře obou manželů plynoucí z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření z daňového základu pro celé období splácení úvěru (7 let). Vzhledem k tomu, že jsme předpokládali, že úvěr ze stavebního spoření se splatností na 7 let byl úročen 6 % ročně, tj. přibližně stejnou úrokovou sazbou jako zvýhodněný hypoteční úvěr, nezapočítali jsme již žádnou dodatečnou míru podpory plynoucí z nízkouročeného úvěru ze stavebního spoření (tato výhoda byla velmi podstatná při vzniku systému stavebního spoření, kdy běžné úročení úvěrů vysoce převyšovalo 6 % úrok, v roce 2002 však byla výše úročení u hypotečních úvěrů se státní úrokovou dotací dokonce o málo nižší než u úvěrů ze stavebního spoření).

Výše dotace u hypotečního úvěru byla určena jako suma všech každoročních rozdílů (pro celkově 20 let splácení) mezi výší úrokových splátek bez jakékoliv podpory a výší úrokových splátek po jednoprocenní státní dotaci s přičtením daňové úspory manžela plynoucí z možnosti odpočtu úroků od daňového základu. Pro každý rok tak byla spočtena výše dotace plynoucí z jednoprocenní státní úrokové dotace (rozdíl mezi standardním a zvýhodněným úvěrem) a dále pak byla vykalkulována daňová úspora manžela, který dosahuje vyššího příjmu a tudíž i vyšší úspory, jako rozdíl mezi výší potencionálně splatných daní v daném roce bez odpočtu a skutečně placených daní v daném roce po odpočtu úroků z hypotečního úvěru. Celková suma dotace byla získána jako součet jednorozhodných podpor; předpokládali jsme přitom, že se výše příjmů obou manželů nezměnila.

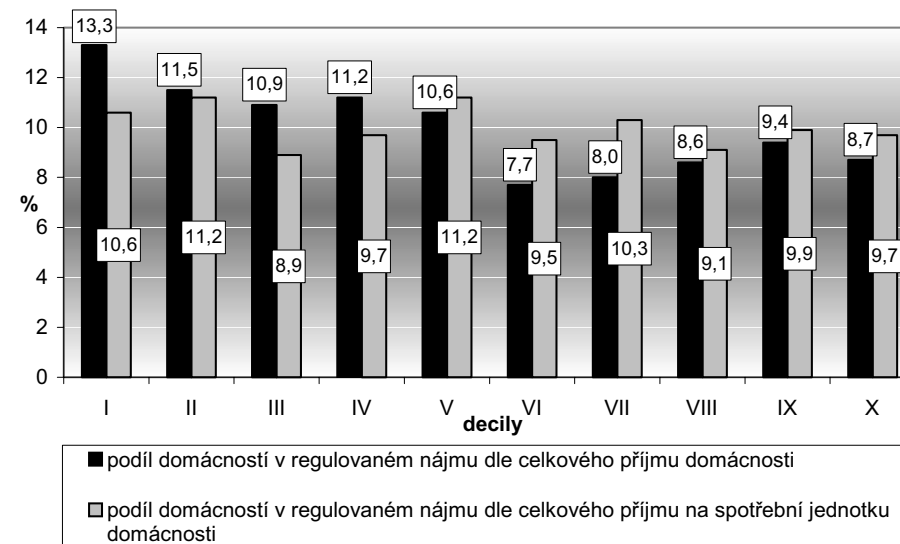
3.2 Efektivita a efektivnost státních výdajů do bydlení v ČR

Několik autorů se již věnovalo kritickému zhodnocení státních výdajů na bydlení (Špalková 2002, Frýdmanová, Havlíček, Pešek 2001), zpravidla však ve velmi obecné rovině a bez konkrétních analýz. Přestože nedostatečná statistická databáze a zejména pak velmi obecné pojmenování cílů státních intervencí umožňuje jen velmi omezený

způsob hodnocení, autoři se spíše věnovali pouze teoretickému výčtu potencionálně použitelných indikátorů či srovnání s úrovní kontroly efektivity/efektivnosti ve vyspělých zemích. Závěr byl vždy stejný, blížíci se uvedené citaci: „To, co v České republice nazýváme programy, v řadě případů nespĺňuje základní atributy, které by měl efektivní program splňovat. Základním nedostatkem je skutečnost, že program často nemá jasně stanovený provozní cíl a rozpočet...“ (Frýdmanová, Havlíček, Pešek 2001: 28). I přes absenci relevantních propočtů je zpravidla uvedeno i očekávané shrnutí: „Dosud využívané nástroje na podporu bydlení (s výjimkou příspěvku na bydlení pro nízkopříjmové domácnosti) spolu s regulovaným nájemným nevytváří podmínky pro řešení bytové situace nižších příjmových skupin, na které jsou ve vyspělých ekonomikách obvykle cíleny.“

V této části publikace *Standardy bydlení 2002/03* bychom učinili pokus překročit tento úzký rámeček a bude-li to alespoň trochu možné, uvést rozdělení alespoň některých dotací pro různé příjmové skupiny domácností a odpovědět, jakkoliv částečně, na otázky uvedené v úvodu této kapitoly. Graf 2 uvádí podíl domácností žijících v regulovaném nájemním bydlení na celkovém počtu domácností v jednotlivých kategoriích dle celkového příjmu domácnosti, resp. celkového příjmu na tzv. spotřební jednotku domácnosti. Jako zdroj jsme použili zvažovaná data *SRÚ 2001*, z domácností žijících v nájemním bydlení byly vyloučeny všechny domácnosti uvádějící nájem vyšší než maximální regulovaný nájem v dané velikosti bydlíště. Počet spotřebních jednotek domácnosti závisí na složení domácnosti a věku dětí: spotřební jednotka je rovna 1,0 pro osobu v čele domácnosti; 0,5 pro děti ve věku 0 až 13 let a 0,7 pro každou další osobu domácnosti.

Graf 2: Podíl domácností „profitujících“ z regulovaného nájemného

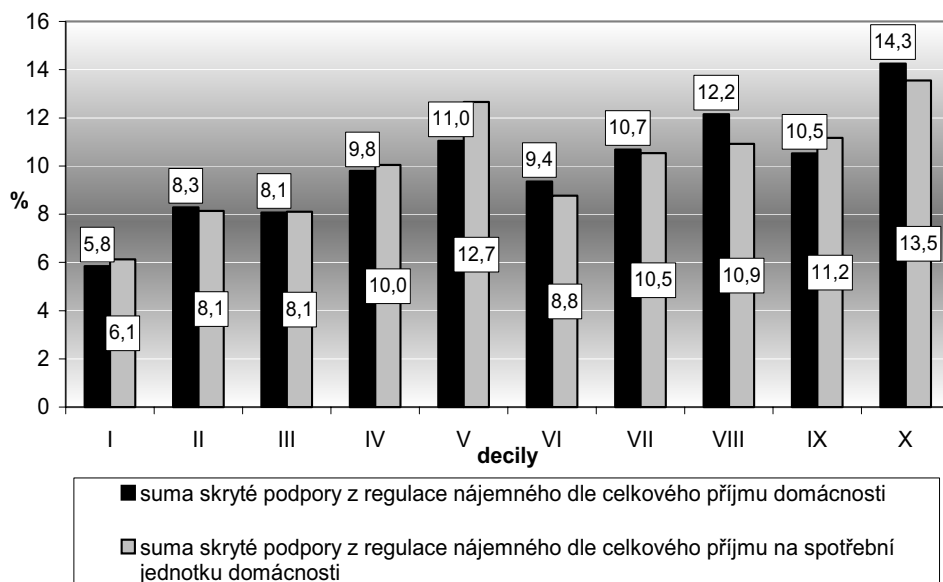


Zdroj: SRÚ 2001. N = 3 291, n = 857.

Jak je zřejmé z grafu 2, regulace nájemného je téměř zcela rovnoměrně uplatňována u domácností „bohatých“ i „chudých“: téměř 10 % z nejbohatších českých domácností (dle příjmu na spotřební jednotku zařazených do X. decilu příjmového rozložení) bydlí v sektoru regulovaného nájemného, přičemž tento podíl není nikterak podstatněji nižší, než je tomu u domácností nejchudších (dle příjmu domácnosti na spotřební jednotku v I. decilu příjmového rozložení – 10,6 %).

Následující graf 3 ukazuje, jak je rozdělena celková skrytá dotace plynoucí z regulace nájemného, definovaná jako rozdíl mezi rovnovážnou tržní hodnotou a aktuální regulovanou hodnotou nájemného, opět dle celkového příjmu domácnosti, resp. celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti. V grafu byl použit odhad skryté dotace odpovídající nejnižší hodnotě intervalového odhadu uvedeného v tabulce 2 (tj. přibližně 5 mld. Kč).

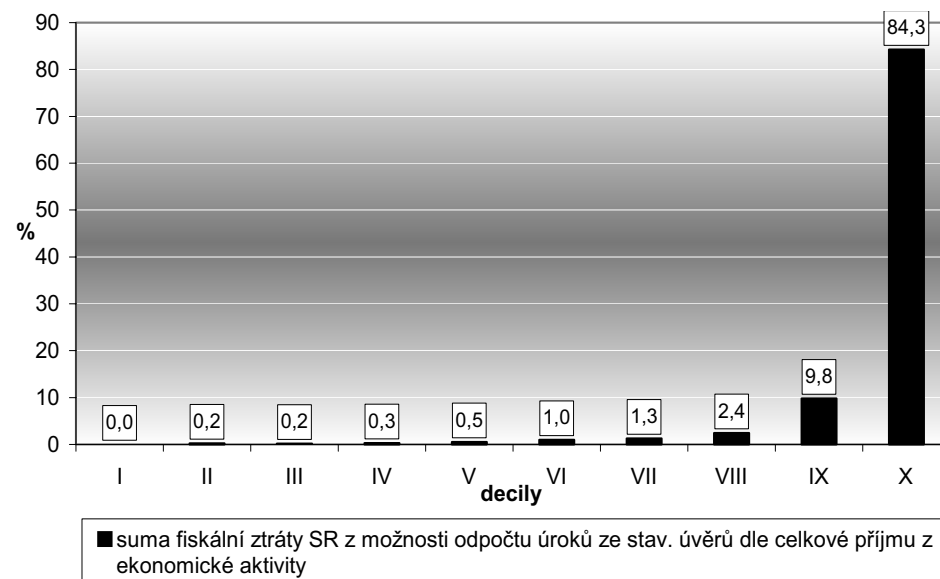
Graf 3: Distribuce sumy skryté dotace nájemníkům žijícím v bytech s regulovaným nájemným



Zdroj: SRÚ 2001, vlastní výpočty

Skrytá podpora prostřednictvím regulace nájemného v současné podobě uplatňované v ČR není zdaleka jedinou podporou, jež končí v „kapsách“ i příjmově nejsilnějších domácností a jež je tudíž z hlediska efektivnosti jen těžko obhajitelná. Distribuce fiskálních výhod plynoucích z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru je, dle očekávání i zkušeností z vyspělých zemích EU, i v českém prostředí na základě výpočtů a odhadů Ministerstva financí také zcela jasně vychýlena ve prospěch příjmově nejsilnějších plátců daně (graf 4). Graf zachycuje relativně hodnověrný odhad distribuce fiskální ztráty pouze pro poplatníky podávající si samostatně daňové přiznání; odhad distribuce pro všechny daňové poplatníky (včetně zaměstnanců) není z důvodu nedostatku informací možný.

Graf 4: Distribuce sumy fiskální ztráty státního rozpočtu plynoucí z možnosti odpočtu úroků ze stavebních úvěrů z daňového základu, dle příjmu z ekonomické aktivity (pouze pro osoby podávající samostatné daňové přiznání, rok 2001)

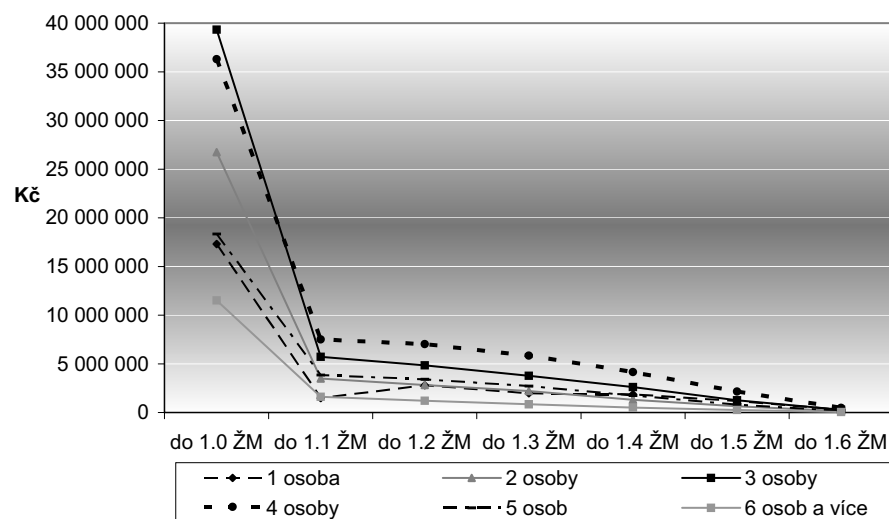


Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Ačkoliv poselství z předcházejícího grafu je zcela transparentní, je nutno dodat, že příjmové intervaly sloužící k vytvoření decilových kategorií byly v tomto případě vytvořeny nikoliv na podkladě daňových přiznání, ale z jiných dostupných datových zdrojů (*Statistika rodinných účtů, výzkum Postoje k bydlení 2001, výzkum Sociální situace domácností 2001* aj.). Do kategorizace byly započteny příjmy všech ekonomicko-aktivních osob, bez ohledu na to, zda-li si podávají daňové přiznání samy či prostřednictvím zaměstnavatele. Je relativně známo, že osoby podávající si vlastní daňové přiznání zpravidla dosahují i vyšších příjmů než zaměstnanci, tudíž uvedená decilová kategorizace nemusí platit pro tuto skupinu daňových poplatníků. Je však možné očekávat, že by se případně upravená distribuce zásadně nelišila od distribuce uvedené v grafu 4.

Příspěvek na bydlení je, ze své podstaty, adresnou dávkou, jejíž výše se vypočítává podle čistého příjmu domácnosti (resp. podle životního minima domácnosti). Tomu také odpovídá jeho rozdělení mezi domácnosti dosahující různé výše příjmu (graf 5).

Graf 5: Celková měsíční suma vyplacených příspěvků na bydlení dle příjmu domácnosti (životního minima) a velikosti domácnosti; prosinec 2002 (v Kč)



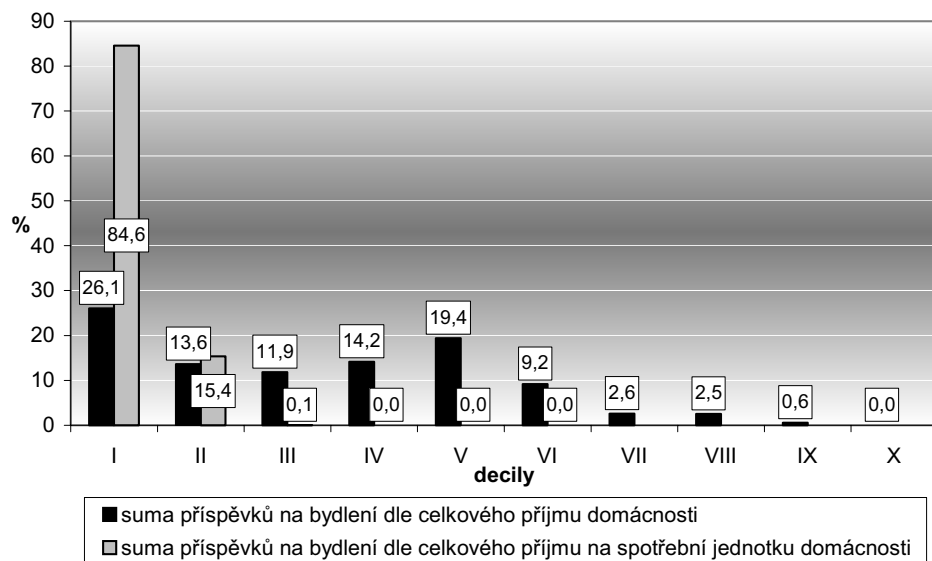
Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Nezanedbatelným problémem u této dávky, na který upozorňuje i studie Mareš (2001), je nízký „take up“, tj. počet skutečných žadatelů je mnohem nižší než počet oprávněných žadatelů. „Hovoří se obecně o ‚non-take up of social security benefits‘ neboli nečerpání sociálních dávek lidmi, jimž jsou určeny, jako o indikátoru jedné z forem krize efektivnosti sociálního státu – ta spočívá v tom, že nedosahuje svých cílů.“ (Mareš 2001: 3). Podle údajů uvedených ve studii si pouze necelých 40 % oprávněných domácností zažádalo o příspěvek na bydlení v roce 1996 (výsledek simulací na datovém souboru *Mikrocensus 1996* provedených Sirovátkou 2000), podobně okolo 60 % dotázaných v roce 1999 (reprezentativní výzkum IVVM), jež měli nárok na získání příspěvku na bydlení, o něj nežádali, nežádají, nepobírají jej, ani si jej nevyřizují. Mareš mezi důvody uvádí relativně obecné problémy týkající se všech sociálních dávek: hodnoty bránící stát se závislým na podpoře, racionální kalkul přínosu vzhledem k nákladům spojeným se žádostí, nedostatečné informace, snaha vyhnout se

stigmatizaci, nedostatečné schopnosti (Mareš 2001: 12). U příspěvku na bydlení však existuje, podle našeho názoru, důležitý specifický důvod spočívající v jeho velmi špatném nastavení a tudíž jen velmi nízké efektivnosti.

Na základě simulací v datech *Statistiky rodinných účtů 2001* graf 6 ukazuje, jak by vypadalo rozdělení sumy určené na příspěvek na bydlení mezi domácnosti dle výše jejich celkového čistého příjmu, resp. celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti, pokud by všechny oprávněné domácnosti využily svého práva na příspěvek dle zákonných podmínek. Rozdělení dle celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti je přirozeně přesnější, jelikož mnohačlenné domácnosti mohou dosahovat, i přes nízký důchod na osobu domácnosti, relativně vysokého celkového příjmu.

Graf 6: Distribuce celkové sumy příspěvků na bydlení dle příjmu domácnosti

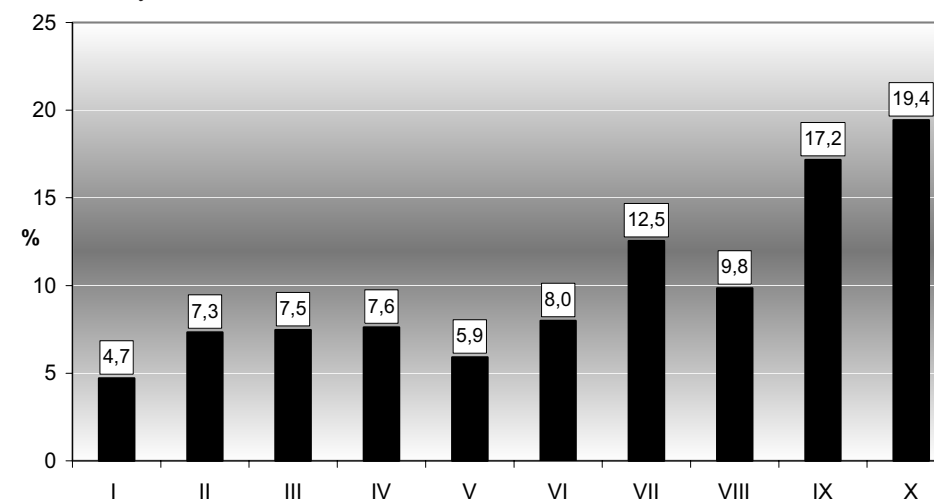


Zdroj: SRÚ 2001. N = 3 293.

I graf 6 ukazuje, že příspěvek na bydlení je skutečně modelován tak, aby napomáhal zejména domácnostem s nižšími příjmy. Zásadním nedostatkem českého modelu příspěvku je však skutečnost, že do rovnice výpočtu nevstupují skutečné výdaje na bydlení, ale pouze tarifní složka životního minima dotýkající se předpokládaných nutných nákladů domácnosti. Tento nedostatek je velmi závažný a je zřejmě i jedním z důvodů, proč si velká část domácností o danou sociální dávku ani nežadá. Příspěvek je totiž poskytován jak domácnostem žijícím ve vlastním bydlení, které zpravidla na bydlení vydávají relativně malou část svých příjmů, tak domácnostem žijícím v nájemném sektoru bydlení, jejichž domácí rozpočty jsou výdaji na bydlení mnohem více zatíženy.

Distribuce sumy potencionálně vyplacených příspěvků mezi domácnosti s různou mírou zatížení celkovými výdaji na bydlení (I. decil odpovídá nízké míře zatížení, X. decil vysoké míře zatížení) ukazuje graf 7 (při tomto srovnání není důležité, zda-li jsou příjmy a výdaje přepočteny na spotřební jednotku domácnosti či nikoliv). Předpokladem je, že všechny domácnosti, které by měly ze zákona nárok na poskytnutí příspěvku na bydlení, si o něj skutečně požádají (ve výši přesahující 50 Kč, jak plyne ze zákona).

Graf 7: Distribuce celkové sumy příspěvků na bydlení dle míry zatížení celkovými výdaji na bydlení



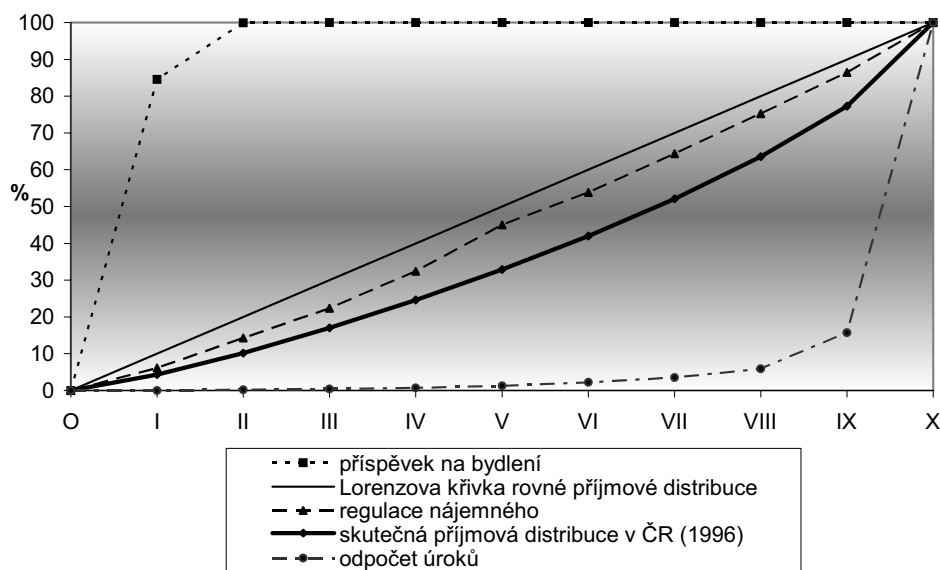
Zdroj: SRÚ 2001, N = 3 293.

Ukazuje se, že zacílení příspěvku na domácnosti s vyšší mírou zatížení výdaji na bydlení je nedostatečné, jelikož, například, 5 % celkové sumy příspěvku by potencionálně bylo distribuováno mezi domácnosti s nejnižší mírou zatížení celkovými výdaji na bydlení (I. decil). Je nutné upozornit na fakt, že zacílení na domácnosti s vysokou mírou zatížení výdaji na bydlení je ve vyspělých zemích EU hlavním smyslem příspěvku na bydlení; zacílení dle příjmu domácnosti je spíše vedlejším produktem. Připomeňme rovněž, že současný příspěvek na bydlení v podstatě vůbec nenapomáhá domácnostem žijícím v tržním nájemném bydlení, jelikož ty sice dosahují zpravidla příjmu vyššího než 1,6 násobek životního minima (jinak by v daném sektoru ani

nemohly být), jejich výdaje na nájemné a tudíž i výsledná míra zatížení výdaji na bydlení však může být mnohem vyšší než u řady domácností s nízkým příjmem.

Graf 8 je prvním pokusem v českých podmínkách o zakreslení distribuce státní podpory na bydlení do Lorenzovy křivky. Vzhledem k tomu, že u velké části podpor není podmínkou jejich poskytnutí zjišťování příjmu žadatele, a příjem nelze tudíž zjistit dokonce ani z žádných jiných alternativních zdrojů (jako je to například možné u daňových odpočtů), jsme schopni do grafu zakreslit pouze distribuci příspěvku na bydlení (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti a simulace ze *SRÚ 2001*), distribuci nepřímé fiskální podpory plynoucí z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru z daňového základu (dle celkového hrubého příjmu daňového poplatníka, pouze pro osoby podávající si samostatné daňové přiznání a dle odhadů Ministerstva financí ČR) a distribuci skryté podpory plynoucí z regulace nájemného (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti, pro nejnižší hodnotu intervalu skryté dotace uvedené v tabulce 2 a dle simulace ze *SRÚ 2001*).

Graf 8: Křivka distribuce vybraných státních podpor do bydlení



Zdroj: *SRÚ 2001, Mikrocensus 1996 (Večerník), Ministerstvo financí ČR, vlastní výpočty*

Závěr

Kdybychom s informacemi, které máme k dispozici, jakkoliv často omezenými, měli odpovědět na otázky pro hodnocení efektivity a efektivnosti státních intervencí položené v úvodu této části, pak:

1. Regulace nájemného

Není zcela evidentně zacílena na skutečně potřebnou část české populace. Mimo to, existují sociálně potřebné skupiny domácností, které jsou z důvodu pokračujících dysfunkcí na trhu s byty fakticky vyloučeny z možnosti získat zvýhodněné nájemní bydlení, jelikož uvolněných nájemních bytů s vyšší nájemného pod úrovní jeho tržní hodnoty je nedostatek. Důvodem je:

- obsazení velké části bytů s regulovaným nájemným příjmově silnými domácnostmi, které rovněž, jak ukázala naše analýza, na regulaci nájemného „profitují“ v absolutní hodnotě nejvíce;
- rozsáhlý černý trh s obecním nájemním bydlením, kde je uplatňována regulace nájemného, vedoucí k dodatečným ztrátám státního rozpočtu z nezdaněných nelegálních příjmů;
- pokračující zvýhodněná privatizace nájemních bytů, jež snižuje počet potenciálních pronajatelých „sociálních“ bytů;
- skutečnost, že při podání žádosti o přidělení bytu s regulovaným nájemným bývá často uplatňována diskriminační podmínka mít trvalé bydliště na území obce po dobu několika let, což má jisté, dosud však neověřené dopady na mobilitu domácností, zaměstnanost a zprostředkovaně i státní sociální výdaje;
- uplatňování dalších „nesociálních“ kritérií při přidělování obecních bytů (trvalé zaměstnání, nutnost splatit dluhy po předcházejících nájemnících, obálková metoda pronájmu), jež jsou často jen řešením obecních úřadů, jak pokrýt ztráty plynoucí z neefektivního managementu obecních bytů (většina správcovských firem dosud nepřešla na nový trh bližší model efektivní správy bytového fondu, problém neplatičství bývá řešen pozdě a nedostatečně, atd.).

Neexistují žádná legislativní ustanovení, jež by umožňovala majitelům regulovaných nájemních bytů zvýšit nájem v případě zvýšení příjmu domácnosti, pravidla „sociál-