

Příspěvek na bydlení

Na základě údajů o počtu příjemců a celkovém objemu vyplacených dávek státní sociální podpory (SSP) poskytnutých Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí (VÚPSV) za prosinec 2005, prosinec 2006 a prosinec 2007 byly pro účely této publikace prodlouženy časové řady založené v předchozích publikacích řady *Standardy bydlení* a poskytující přehled o vývoji počtu a skladby příjemců příspěvku na bydlení a celkové částce vyplacených příspěvků. Je třeba upozornit, že srovnatelné jsou pouze údaje za období 1998–2006, neboť v roce 1998 došlo ke zvýšení příjmové hranice pro nárok na přiznání dávky z 1,4 na 1,6 násobek životního minima domácnosti. V roce 2007 pak došlo k zásadní změně v konstrukci příspěvku na bydlení, která je v širším kontextu popsána dále v textu.

Zřejmě zásadním nedostatkem příspěvku na bydlení v podobě platné do konce roku 2006, na který bylo mimo jiné upozorňováno v našich publikacích (např. Lux, Sunega, Kostecký, Čermák 2003; Lux, Sunega, Kostecký, Čermák, Košinár 2004; Sunega 2005), byla skutečnost, že příspěvek nezohledňoval skutečné, ale pouze normativně stanovené náklady na bydlení. Výše příspěvku neodrážela regionální rozdíly ve výši nákladů na bydlení, rozdílnou výši nákladů na bydlení mezi domácnostmi žijícími ve vlastním bydlení a domácnostmi žijícími v nájemním bydlení a dokonce ani rozdílnou výši nákladů na bydlení mezi domácnostmi žijícími v regulovaném a tzv. tržním nájemním bydlení. Rigidita v nastavení příspěvku významným způsobem omezovala jeho jinak teoreticky vysokou efektivitu i efektivnost.

Příspěvek na bydlení měl tak významný deficit z úhlu pohledu horizontální efektivity: nedokázal zejména efektivně napomoci potřebným domácnostem žijícím v tržním nájemním bydlení a současně nabízel pomoc i těm, kteří ji nepotřebovali a ani nevyžadovali. Příspěvek na bydlení nebral ohled na významnou segmentaci českého

rezidenčního trhu na „regulované“ a „tržní“ bydlení vycházející z reality značných skrytých ekonomických dotací.

Od 1. 1. 2007 došlo k zásadním úpravám příspěvku na bydlení v rámci systému státní sociální podpory¹, a to v souvislosti se změnou koncepce životního minima² a přijetím zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu.³ Původně dvousložkové životní minimum bylo změněno na životní minimum jednosložkové. Počínaje 1. 1. 2007 tak životní minimum nově vymezuje potřebu finančních prostředků pouze na výživu a ostatní základní osobní potřeby. Částky vyjadřující náklady na bydlení (do konce roku 2006 byly obsaženy v části ŽM vyjadřující částku potřebnou k zajištění nezbytných nákladů na domácnost) byly ze životního minima vyloučeny s tím, že ochrana v oblasti bydlení je řešena v rámci systému SSP poskytováním nově koncipovaného příspěvku na bydlení a v systému hmotné nouze⁴ doplatkem na bydlení. Důvodem změny byly (dle důvodové zprávy předložené MPSV k návrhu zákona) výrazně diferencované náklady na bydlení, a to nejen podle počtu osob v domácnosti, ale také velikosti sídla, podle formy vlastnictví, možnosti získat v určité lokalitě přiměřený byt atd., které již nebylo možno dále centrálně objektivně vymezovat.

Příspěvek na bydlení je i v nové podobě poskytován vlastníkům nebo nájemcům bytů, tj. pro nárok na příspěvek není právní důvod užívání bytu určující. Podle zákona má na příspěvek na bydlení nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže:

- jeho náklady na bydlení jsou vyšší než 0,3násobek rozhodného příjmu rodiny (0,35násobek rozhodného příjmu rodiny na území hl. m. Prahy) a současně
- 0,3násobek rozhodného příjmu rodiny (na území hl. m. Prahy 0,35násobek rozhodného příjmu rodiny) není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení.

Rozhodným příjmem je příjem za předcházející kalendářní čtvrtletí a započítávají se do něj rovněž přídavek na dítě a rodičovský příspěvek (pokud na ně vzniká žadateli ze zá-

¹ Dle zákona 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění.

² Dle zákona 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, v platném znění.

³ Zákon 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Dle zákona 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění.

kona nárok). Náklady na bydlení se stanoví jako jejich průměr za kalendářní čtvrtletí bezprostředně předcházející kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje. Do nákladů na bydlení je zahrnuto:

- u nájemních bytů (bytů užívaných na základě nájemní smlouvy) nájemné a náklady za plnění poskytovaná s užíváním bytu (nejsou-li tyto náklady zahrnuty do nájemného).
- u družstevních bytů a bytů vlastníků „srovnatelné“ náklady. Jejich výše je diferencována dle počtu osob žijících v bytě a hlášených v bytě k trvalému pobytu. Jejich výše je stanovena zákonem jednotnými částkami diferencovanými dle počtu osob v rodině.
- náklady za plyn, elektřinu, vodné, stočné, odvoz odpadu a centrální vytápění nebo za pevná paliva (náklady za pevná paliva se započítávají pevnými částkami stanovenými v zákoně opět diferencovaně v závislosti na počtu osob v rodině – jedna, dvě, tři, čtyři a více osob).

Normativní náklady na bydlení zahrnují pro nájemní byty částky nájemného v souladu se zákonem o nájemném a pro družstevní byty a byty vlastníků obdobné (srovnatelné) náklady. Dále jsou do nich zahrnuty ceny služeb a energií. Normativní náklady na bydlení jsou propočítány na přiměřené velikosti bytů pro daný počet osob v nich trvale bydlících. Jsou stanoveny pevnými částkami uvedenými v zákoně. U bytů užívaných na základě nájemní smlouvy jsou diferencovány podle počtu osob v rodině (jedna, dvě, tři, čtyři a více osob) a současně podle velikostní kategorie obce (Praha, více než 100 000 obyvatel, 50 000–99 999 obyvatel, 10 000–49 999 obyvatel a obce s méně než 9 999 obyvateli). U družstevních bytů a bytů vlastníků jsou diferencovány pouze podle počtu osob v rodině (velikost obce nehraje roli).

Výše příspěvku na bydlení se vypočítá podle vzorce:

$$PB = \min(NB, NN) - k * \max(P, \check{M}_R)$$

kde:

PB – měsíční výše příspěvku na bydlení;

NB – náklady (skutečné) na bydlení;

NN – normativní náklady na bydlení;

K – výše koeficientu, kterým se násobí rozhodný příjem rodiny (0,35 pro hl. m. Prahu a 0,3 pro zbytek ČR);

P – výše rozhodného příjmu rodiny;

ŽM_R – výše životního minima rodiny.

Za pozitivní prvek v konstrukci „nového“ příspěvku na bydlení lze označit skutečnost, že již nebere v úvahu pouze normativní náklady na bydlení, ale při výpočtu výše dávky se zohledňují i skutečné náklady na bydlení (do výše normativních nákladů). To přispívá ke snížení nákladů státního rozpočtu oproti situaci, kdy by do výpočtu výše příspěvku vstupovaly pouze normativní náklady na bydlení. Jako další pozitivum lze označit fakt, že příspěvek na bydlení nestanoví explicitně příjmovou hranici, jejímž překročením nárok na příspěvek zaniká,⁵ ale tato hranice je implicitně stanovena ve vzorci pro výpočet příspěvku (resp. jedná se o výše uvedenou podmínku ad b) pro nárok na příspěvek). Z této podmínky lze dovodit, že rozhodný příjem rodiny nesmí přesáhnout 3,333 násobek normativních nákladů na bydlení (resp. 2,857 násobek normativních nákladů na bydlení v Praze). Horní hranice rozhodného příjmu pro nárok na příspěvek pak např. pro jednočlenné domácnosti žijící v nájemních bytech Praze v roce 2008 činí 11 948 Kč, pro stejně početné domácnosti žijící v obcích nad 100 000 obyvatel 11 276 Kč, pro jednočlenné domácnosti žijící v nájemních bytech v obcích s 50 000–99 999 obyvateli 10 516 Kč, pro jednočlenné domácnosti z obcí s 10 000–49 999 obyvateli zhruba 9 649 Kč a pro jednočlenné domácnosti žijící v nájemních bytech v obcích do 9 999 obyvatel 9 156 Kč. Z takto dopočtených příjmových hranic nároku na příspěvek na bydlení je zřejmé, že přetrvává jeho zacílení na nízkopříjmové domácnosti.

Při pohledu na hranice normativních nákladů, které limitují výši příspěvku, se lze domnívat, že při jejich stanovení nebyl opět s největší pravděpodobností brán v potaz roz-

⁵ Pokud příjem žadatelovy domácnosti přesáhne takto stanovenou hranici, zaniká nárok na příspěvek. V situaci, kdy by příspěvek na bydlení tvořil významnou část příjmu žadatelovy domácnosti, vzniká riziko tzv. pastí chudoby (tj. nízká motivace zvyšovat příjem vlastní prací, protože překročením příjmové hranice pro nárok na příspěvek by se celkový příjem žadatelovy domácnosti mohl po odebrání příspěvku na bydlení v konečném důsledku snížit).

díl ve výši regulovaného a „tržního“ nájemného; přesný způsob stanovení výše normativních nákladů a jeho zdůvodnění však nebylo možné dohledat. Horizontální efektivnost příspěvku tak zůstává nadále nízká. K tomu přispívá i skutečnost, že normativní náklady nejsou diferencovány podle regionálních rozdílů ve výši tržního nájemného; například je předpokládáno stejné „normativní“ nájemné v Ústí nad Labem jako v Hradci Králové, tedy v obcích spadajících do stejné kategorie velikosti obce, ačkoliv je výše tržního nájemného mezi zmíněnými městy značně rozdílná.

Tabulka 1 zachycuje vývoj počtu příjemců současného příspěvku na bydlení v poměru k počtu bytových a cenzových domácností v letech 1996–2007. Z údajů v tabulce je zřejmé, že počet příjemců dávky kontinuálně klesal od roku 2002. V prosinci 2005 byl v porovnání se stejným obdobím předchozího roku nižší o zhruba 22 000 domácností, v prosinci 2006 už o 35 000 domácností ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku. Se zavedením nové podoby příspěvku na bydlení počet příjemců dávky klesl v prosinci 2007 dokonce pod 100 000 (o téměř 115 000 v porovnání s prosincem roku 2006), takže podíl příjemců příspěvku na bydlení k celkovému počtu bytových domácností (dle výsledků SLDB 2001) činil pouhá 2,5 % (2,3 % z celkového počtu cenzových domácností). O tom, co je důvodem tak značného poklesu příjemců nového příspěvku na bydlení, lze v zásadě jen spekulovat – nejspíše podmínka, aby náklady na bydlení tvořily více než 30 % (35 % v Praze) rozhodného příjmu rodiny. Důvodem by mohla být rovněž relativně nízká úroveň normativních nákladů na bydlení. V důsledku prudkého poklesu počtu příjemců dávky a současně ne tak razantního poklesu prostředků vyplacených v podobě příspěvku na bydlení se poměrně výrazně zvýšila průměrná výše dávky na bezmála 1 212 Kč (v prosinci 2006 činila průměrná výše vyplaceného příspěvku jen zhruba 814 Kč).

V tabulce 2 je uvedena výše prostředků vynaložených na výplatu příspěvku na bydlení v jednotlivých letech, a to jak v absolutním vyjádření, tak relativně v poměru k celkové částce prostředků na výplatu všech dávek státní sociální podpory v daném období. Podobně jako počet příjemců dávky klesá od roku 2002 i celková suma prostředků vyplacených oprávněným domácnostem ve formě příspěvku na bydlení. Podíl nákladů na příspěvek na bydlení k celkovým výdajům na všechny dávky SSP se v prosinci 2007 snížil na 2,9 % z 6,4 % v prosinci 2006, tj. o 3,5 procentního bodu. Důvodem tohoto razantního snížení podílu prostředků vyplacených ve formě příspěv-

ku na bydlení však nebyl pouze absolutní pokles objemu prostředků vyplacených ve formě příspěvku na bydlení, ale rovněž změny ve struktuře vyplacených dávek SSP. V důsledku zvýšení rodičovského příspěvku v roce 2007 téměř na dvojnásobek úrovně roku 2006 došlo k výraznému posílení v zastoupení této dávky na celkovém objemu vyplacených prostředků SSP, a to pochopitelně i na úkor příspěvku na bydlení.

Graf 1 znázorňuje strukturu příjemců příspěvku na bydlení podle výše jejich příjmů v letech 1996–2006 (údaje za rok 2007 nebyly v době přípravy tohoto textu zatím k dispozici). Z grafu je zřejmé, že v letech 2005 i 2006 docházelo ve struktuře příjemců příspěvku na bydlení k posílení zastoupení příjmově nejslabších domácností, zejména těch, jejichž rozhodné příjmy nepřesahovaly částku životního minima. Graf 2 ukazuje, jak se jednotlivé příjmové skupiny domácností podílely na čerpání celkového objemu peněžních prostředků vynaložených na příspěvek na bydlení. Z grafu je patrné, že podíl celkové sumy prostředků vyplacených domácnostem s příjmy do 1,1 násobku životního minima se v prosinci 2005 i prosinci 2006 v porovnání se stejným obdobím roku 2004 zvyšoval.

Z grafu 3 je patrná struktura příjemců příspěvku na bydlení v jednotlivých letech v členění podle velikosti domácnosti (údaje za rok 2007 nebyly v době přípravy tohoto textu k dispozici). Z grafu je jasně patrný pokračující trend růstu podílu jedno-, dvou- a tříčlenných domácností na celkovém počtu příjemců příspěvku (v roce 2006 přesáhl 64 %), a naopak pokles podílu domácností se čtyřmi a pěti členy (podíl domácností se šesti nebo více členy zůstával relativně stabilní). Mezi prosincem 1998 a 2006 posílilo zastoupení jednočlenných domácností o téměř 55 %, dvoučlenných o bezmála 37 %.

V grafu 4 jsou uvedeny podíly jednotlivých velikostních kategorií domácností, které v prosinci sledovaného období pobíraly příspěvek na bydlení, na celkové vyplacené částce příspěvku na bydlení v daném období. Z grafu se potvrzuje rostoucí zastoupení jedno-, dvou- a tříčlenných domácností, které se v jednotlivých letech podílely ve stále větší míře i na čerpání prostředků vyplacených ve formě příspěvku na bydlení. Podíl jednočlenných domácností na celkovém objemu vyplaceného příspěvku na bydlení vzrostl mezi prosincem 1998 a prosincem 2006 o 73 % (5,7 procentního bodu), podíl dvoučlenných domácností o téměř 45 % (6 procentních bodů). Z porovnání grafů 3 a 4 je rovněž patrné, že ačkoliv jedno- a dvoučlenné domácnosti tvořily v prosin-

ci 2006 41,2 % příjemců příspěvku, bylo jim vyplaceno 33 % z celkového objemu prostředků určených na tuto sociální dávku. Naopak, domácnosti se čtyřmi a více členy tvořily 36 % příjemců, ale bylo jim vyplaceno 40,5 % z celkových nákladů na příspěvek v daném období. Vícečlenné domácnosti se na čerpání celkové částky vyplaceného příspěvku tedy podílely relativně ve větší míře, než by odpovídalo jejich zastoupení mezi příjemci příspěvku; u jedno a dvoučlenných domácností tomu bylo právě naopak. Vzhledem k absenci dat za rok 2007 bohužel nelze říci, zda v tomto ohledu došlo ve struktuře příjemců a vyplaceného příspěvku k zásadnějším změnám.

Zdroje:

- Lux, M., P. Sunega, T. Kostecký, D. Čermák 2003. *Standardy bydlení 2002/03: Finanční dostupnost a postoje občanů*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Lux, M., P. Sunega, T. Kostecký, D. Čermák, P. Košinár 2004. *Standardy bydlení 2003/2004. Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Sunega, P. 2005. „Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice“. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41: 271–299.

Tabulka 1: Vývoj počtu příjemců příspěvku na bydlení v letech 1996–2007 v poměru k počtu bytových/cenzových domácností (údaje za měsíc prosinec příslušného roku)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Počet příjemců příspěvku na bydlení	187 210	168 157	253 763	290 226	307 836	314 977	313 639	303 338	268 345	246 512	211 294	96 755
Podíl počtu příjemců na celkovém počtu bytových domácností (%)	4,9	4,4	6,6	7,6	8,0	8,2	8,2	7,9	7,0	6,4	5,5	2,5
Podíl počtu příjemců na celkovém počtu cenzových domácností (%)	4,4	3,9	5,9	6,8	7,2	7,4	7,3	7,1	6,3	5,8	4,9	2,3
Průměrná výše příspěvku na bydlení (Kč)	325,0	334,1	566,0	549,1	681,2	781,4	741,9	741,1	711,8	782,1	813,6	1 211,8

Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Poznámka: Celkový počet příjemců příspěvku na bydlení nebyl v letech 1997–2000 navýšen o počet příjemců dvou dočasných dávek určených rovněž na krytí výdajů domácností spojených s bydlením – příspěvek k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie (příspěvek na teplo) a příspěvek k vyrovnání zvýšení nájemného (příspěvek na nájemné). Počet bytových a cenzových domácností odpovídá výsledkům SLDB 2001.

Příspěvek na bydlení

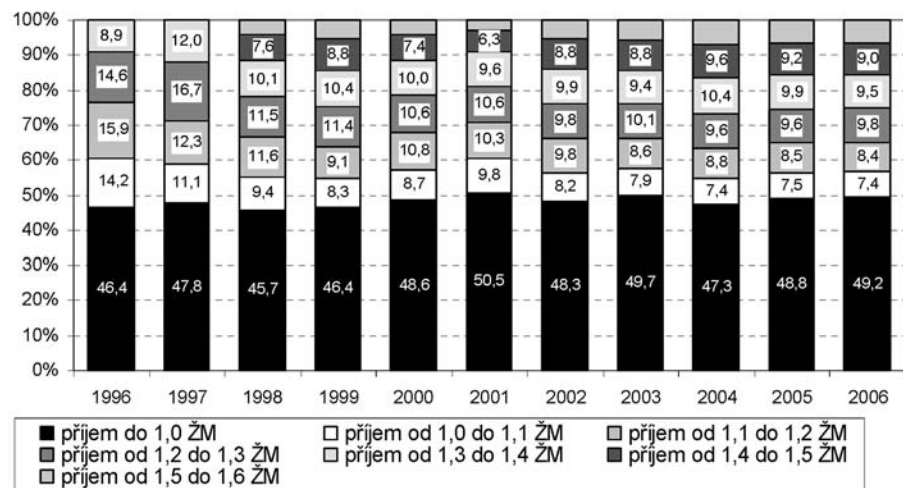
Tabulka 2: Rozdělení celkové sumy prostředků vynaložených na výplatu dávek SSP mezi jednotlivé dávky v prosinci příslušného roku

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Přídavek na dítě (Kč) (1)	853 224 685	949 500 575	992 466 812	1 057 170 024	1 009 430 589	965 395 085	883 019 170	876 970 612	841 034 449	791 221 805
Podíl (%) (1)/(7)	36,7	39,3	39,2	39,0	38,8	38,0	34,1	33,5	31,2	19,4
Rodičovský příspěvek (Kč) (2)	635 760 282	623 079 416	629 632 255	657 337 391	650 050 756	654 578 614	999 728 666	1 059 708 044	1 145 368 484	2 553 496 650
Podíl (%) (2)/(7)	27,3	25,8	24,9	24,2	25,0	25,8	38,6	40,4	42,6	62,5
Sociální příplatek (Kč) (3)	482 029 132	475 738 190	497 462 328	526 344 655	484 475 814	463 775 758	394 403 297	374 574 525	337 882 399	363 799 525
Podíl (%) (3)/(7)	20,7	19,7	19,6	19,4	18,6	18,3	15,2	14,3	12,6	8,9
Příspěvek na bydlení (Kč) (4)	173 499 662	177 926 752	214 080 325	246 124 583	232 702 309	224 817 257	191 000 538	192 804 173	171 913 094	117 247 818
Podíl (%) (4)/(7)	7,5	7,4	8,5	9,1	8,9	8,9	7,4	7,4	6,4	2,9
Příspěvek na dopravu (Kč) (5)	90 814 459	94 029 677	107 045 723	122 226 111	123 621 869	120 856 943	0	0	0	0
Podíl (%) (5)/(7)	3,9	3,9	4,2	4,5	4,7	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Ostatní dávky SSP (Kč) (6)	91 634 943	96 965 484	91 331 124	104 879 976	104 422 749	109 144 781	120 353 885	116 400 099	195 167 587	262 135 307
Podíl (%) (6)/(7)	3,9	4,0	3,6	3,9	4,0	4,3	4,6	4,4	7,3	6,4
<i>Celkem (7)</i>	<i>2 326 963 259</i>	<i>2 417 240 190</i>	<i>2 532 018 663</i>	<i>2 714 082 836</i>	<i>2 604 704 182</i>	<i>2 538 568 438</i>	<i>2 588 505 556</i>	<i>2 620 457 453</i>	<i>2 691 366 013</i>	<i>4 087 901 105</i>

Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

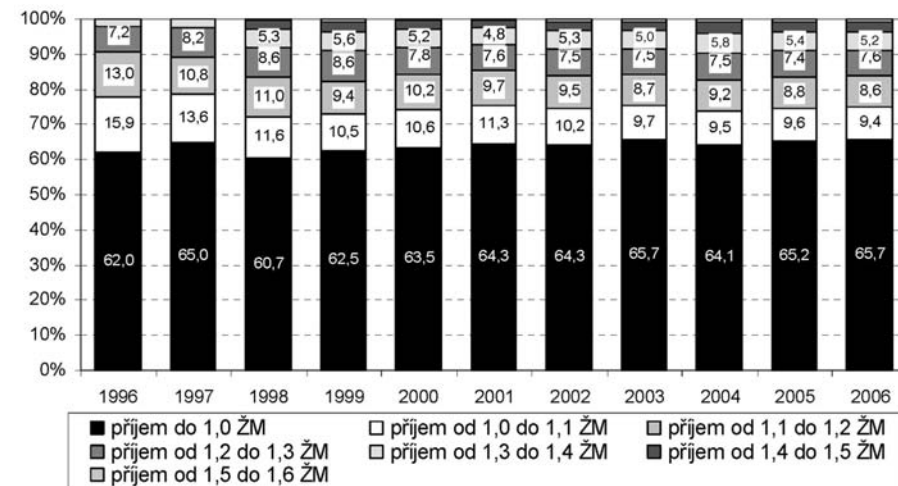
Poznámka: Celková suma prostředků vynaložených na výplatu příspěvku na bydlení byla v letech 1997–2000 navýšena o částku prostředků vyplacených domácnostem v podobě příspěvku na teplo a příspěvku na nájemné. Ostatní dávky SSP zahrnují: dávky péčovské péče, zaopatřovací příspěvek, porodné a pohřebné, v prosinci 2007 i příspěvek na školní pomůcky.

Graf 1: Struktura příjemců příspěvku na bydlení podle výše příjmu v prosinci příslušného roku



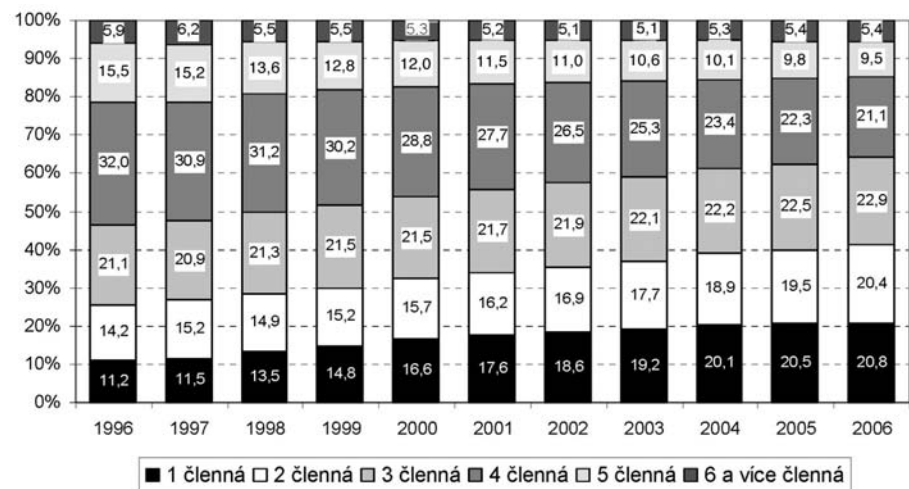
Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Graf 2: Podíly jednotlivých příjmových skupin na celkové vyplacené částce příspěvku na bydlení v prosinci příslušného roku



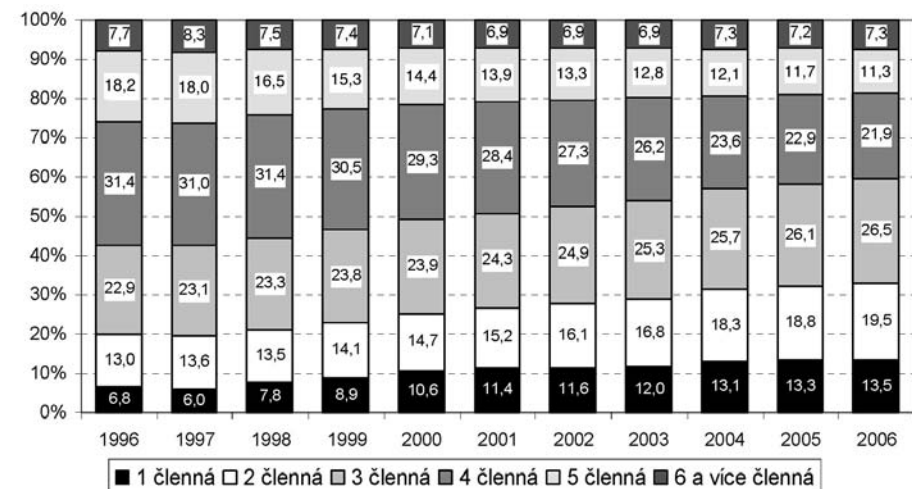
Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Graf 3: Struktura příjemců příspěvku na bydlení podle velikosti (počtu členů) domácnosti v prosinci příslušného roku



Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.

Graf 4: Podíly jednotlivých velikostních kategorií domácností na celkové částce vyplaceného příspěvku na bydlení v prosinci příslušného roku



Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, vlastní výpočty.