

Deregulace nájemného, adresný příspěvek na nájemné

Ing. Petr Sunega

Sociologický ústav AV ČR

tým Socioekonomie bydlení

Jilská 1

110 00 Praha 1

sunega@soc.cas.cz

<http://seb.soc.cas.cz>

Vážené dámy, vážení pánové,

mým úkolem je tu dnes krátce pohovořit o deregulaci nájemného a příspěvku na bydlení, tedy o dvou tématech, která spolu vzájemně velmi úzce souvisí. Nejprve se budu věnovat problematice deregulace nájemného, poté přejdu k problematice příspěvku na bydlení.

Regulace nájemného byla ve většině zemí zaváděna po druhé světové válce v reakci na poválečný fyzický nedostatek bytů (i když v řadě zemí existovala již v období předválečném a meziválečném). Jejím důsledkem byl nezájem soukromého kapitálu o novou nájemní bytovou výstavbu, který však byl v té době více než nahrazen výstavbou financovanou státem v rámci intenzivní poválečné obnovy. Zhruba od poloviny 70. let, kdy vlády většiny zemí EU začínají postupně omezovat příliv finančních prostředků do bytové výstavby, jsou současně přijímána deregulační opatření, jejichž cílem je mimo jiné obnovit zájem soukromých investorů o výstavbu nájemního bydlení. V tomto období také ve vyspělých zemích dochází k odklonu od poválečné **regulace „prvního řádu“** a přechodu k **regulaci „druhého řádu“**. Jaký je mezi těmito termíny rozdíl? Regulace „prvního řádu“ v podstatě znamená plošně a trhu vzdálené určení maximální výše nájemného pod úrovní tržního nájemného, které se obvykle vztahuje na celý sektor nájemního bydlení. Regulace „druhého řádu“ (nebo také „druhé generace“) v sektoru soukromého nájemního bydlení je založena pouze na některých omezeních, která se týkají náhlého a prudkého růstu nájemného, vyrovnání místně příslušné úrovně nájemného, případně omezení zisku z investovaného vlastního kapitálu do soukromé nájemní bytové výstavby (Lux 2002: 103).

Například v Německu je regulace nájemného „druhého řádu“ založena na určování tzv. **místně příslušného nájemného**. V tomto systému nesmí soukromý pronajímatel zvýšit nájemné u stávajících nájemních smluv nad úroveň, která odpovídá výši nájemného sjednávaného pro stejně položený byt stejného standardu u nově uzavíraných nájemních smluv. Určení výše nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv je přitom zcela ponecháno na dohodě mezi pronajímatelem a novým nájemcem. Kromě toho růst nájemného v bytech soukromých pronajímatelů nesmí v průběhu tří po sobě jdoucích let překročit normativně určený koeficient maximálního růstu nájemného. Obce vytvářejí tzv. zrcadla nájemného, která slouží k průběžnému sledování hladiny nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv. Nájemné v bytech postavených s veřejnou podporou (sociální bydlení) se v zrcadlech nájemného neobjevuje. Díky tomuto systému je tedy zajištěna neustálá vazba mezi výší místně příslušného a tržního nájemného, která umožňuje reflektovat poměry na trhu s bydlením a současně chránit nájemníky před nadměrným růstem nájemného. Systém místně příslušného nájemného je dále využíván například ve Francii.

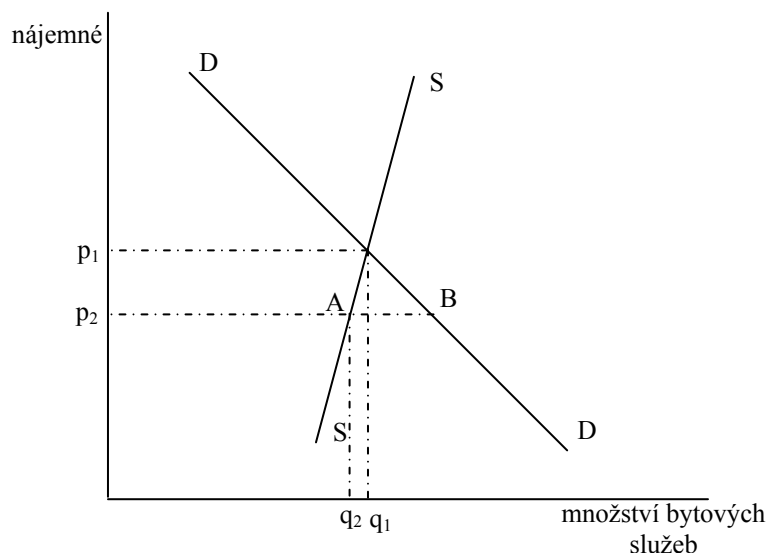
Švýcarský systém regulace nájemného je založen na principu **nákladového nájemného**, resp. kontrole výše výnosu, který realizují pronajímatelé soukromého nájemního bydlení. „Princip nákladového nájemného znamená, že pronajímatel musí prokázat, že stanovené nájemné

slouží ke krytí jeho nákladů. Není možno požadovat vyšší výnos¹ než takový, který představuje rozumný kapitálový úrok.“ (převzato z Lux 2002: 103) Jinými slovy, pronajímatelé soukromého nájemního bydlení ve Švýcarsku nesmí realizovat vyšší než „normální“ výnos, který byl na základě rozhodnutí soudů stanoven ve výši úrokové sazby z hypotečních úvěrů poskytovaných velkými bankami na první bydlení zvýšené o půl procentního bodu. Systém založený na kontrole výše zisku pronajímatelů soukromého nájemního bydlení fungoval i ve Velké Británii, dokud zde v roce 1989 neproběhla úplná deregulace nájemného (Lux 2002: 104).

Česká republika zdědila z doby před rokem 1989 systém regulace nájemného „prvního řádu“, který je i po deseti letech transformace v převážné části² soukromého i obecního nájemního sektoru uplatňován dodnes. Výše základního měsíčního nájemného je právním předpisem shora omezena, přičemž objektem tohoto omezení je byt, nikoliv jeho nájemník. Jinými slovy, regulace nájemného se vztahuje plošně na všechny nájemníky obývající daný druh bytu bez ohledu na jejich sociální postavení. Tento druh státní intervence přináší celou řadu negativních jevů z pohledu ekonomické efektivity i sociální efektivity, které se nyní pokusím pomocí standardního ekonomického aparátu alespoň stručně objasnit.

Většina ekonomických analýz důsledků plošné regulace nájemného „prvního řádu“ vychází z předpokladu dokonale konkurenčního trhu s nájemním bydlením, tj. trhu, kde dochází z dlouhodobého hlediska k ustavení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou při rovnovážné ceně (neboli „ceně vyčišťující trh“). Cenou se v případě nájemního bydlení rozumí výše nájemného. Důsledky regulace nájemného pro případ dokonale konkurenčního trhu je možno popsat pomocí následujícího grafu.

Graf 1: Důsledky regulace nájemného na trhu s nájemním bydlením



Zdroj: Fallis (1985, 203)

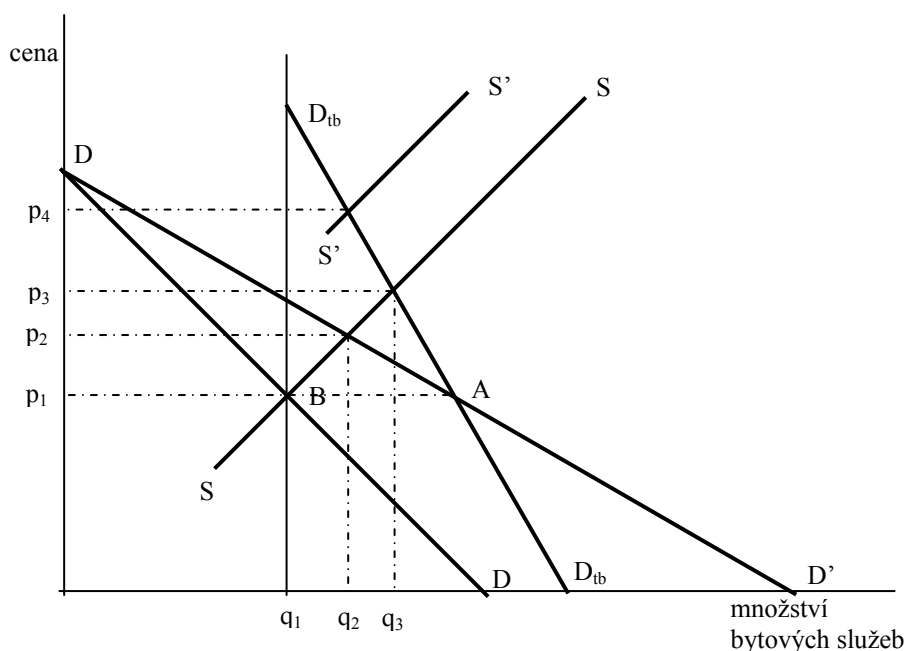
¹ Čistým výnosem z pronájmu se rozumí poměr výše čistého zisku pronajímatele k výši vlastního kapitálu vloženého do výstavby nájemního bydlení.

² Podle odhadů okolo 97 % nájemního bytového fondu v roce 1999 včetně převážné většiny soukromých restituovaných nájemních bytů. Z regulace nájemného jsou vyjmuty pouze tzv. „uvolněné byty“, tj. byty, u nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem (nejedná-li se o zákonný přechod nájmu, výměnu bytu, bytovou náhradu apod.) a byty, jejichž nájemcem je právnická osoba se sídlem mimo území ČR nebo fyzická osoba, která nemá na území ČR trvalý pobyt.

Počáteční rovnováhu na trhu pro krátkodobou křivku nabídky zachycuje graf 1, ve kterém křivka DD představuje poptávku po nájemním bydlení a křivka SS je křivkou nabídky nájemního bydlení v krátkém období. Na ose y je vynášena cena nájemního bydlení (tj. výše nájemného), na ose x množství poptávaných bytových služeb³. Trh je v rovnováze (neboli je „vyčištěn“) v situaci, kdy je při ceně p_1 poptáváno množství q_1 . Jestliže se vláda rozhodne zavést regulaci nájemného na úrovni ceny p_2 , pak se krátkodobě sníží množství nabízeného nájemního bydlení z q_1 na q_2 a vzniká tržní nerovnováha daná nadměrnou neuspokojenou poptávkou ve výši AB . Výše nadměrné poptávky je dána cenovou elasticitou nabídkových a poptávkových funkcí (sklonem křivek nabídky a poptávky) a mírou regulace (tj. rozdílem mezi p_1 a p_2).

Stát se zpravidla snaží zabránit poklesu v nové bytové výstavbě v případě regulace nájemného vyloučením nových nebo nově pronajímaných bytů z regulačních omezení. Díky tomu pak na trhu s nájemním bydlením vznikají dva hlavní segmenty: segment s regulovaným nájmem a segment tržního nájmu. Situaci zachycuje následující graf 2.

Graf 2: Důsledky specifické regulace nájemného na trh s bydlením



Zdroj: Fallis (1985, 204)

Původní tržní rovnováhu reprezentuje množství q_1 a cena p_1 v místě, kde se tržní nabídka SS protíná s křivkou tržní poptávky DD . Předpokládejme, že se poptávková křivka DD posune doprava na DD' (důvodem posunu může být například imigrace nových domácností na daný regionální trh, či demografické důvody); aby se zabránilo v růstu nájemného na úroveň p_2 , stát stanoví maximální nájemné v původní výši p_1 , avšak vyloučí z regulace novou výstavbu. Ve chvíli zavedení regulace vznikne nerovnováha a nadměrná poptávka AB . Předpokládejme, že posun poptávkové křivky byl dán imigrací nových domácností na daný národní

³ Bydlení je velmi heterogenním, komplexním a multidimenzionálním zbožím, jednotlivé domy a byty se liší celou řadou charakteristik (atributů), které poskytují spotřebitelům specifické bytové služby. Takovými atributy mohou být velikost užité plochy, design, stáří, kvalita použitých materiálů pro výstavbu, právní důvod užívání, počet a kvalita přidružených prostor (garáž, sklep, zahrada...), kvalita okolního prostředí apod. Jednotliví spotřebitelé v souladu se svými potřebami preferují určitou službu před jinou a podle toho se také rozhodují pro ten či onen byt.

(regionální) trh. Vzhledem k tomu, že segment s regulovaným nájmem je obsazen původními domácnostmi, všichni nově příchozí (nadměrná poptávka AB) jsou pak nuceni hledat bydlení v segmentu tržního nájmu. Nabídková a poptávková křivka po bydlení za tržní nájemné je zakreslena v pravé části grafu; vertikální osa procházející bodem q_1 udává osu y ceny bydlení a množství nabízeného a poptávaného bydlení zachycuje standardně horizontální osa x mající počátek v q_1 . Nabídkovou křivku bydlení za tržní nájemné udává část celkové nabídkové křivky SS z bodu B , poptávkovou křivku po bydlení za tržní nájemné pak udává křivka $D_{tb}D_{tb}$ (protíná křivku celkové poptávky DD' v bodě A , jelikož DD' vznikla horizontálním součtem DD a $D_{tb}D_{tb}$). Rovnovážná cena v segmentu tržního nájmu se ustanoví ve výši p_3 , rovnovážné množství pak ve výši $q_3 - q_1$. Při ceně p_1 v segmentu s regulovaným nájmem a p_3 v segmentu tržního nájmu neexistuje žádná nadměrná poptávka; avšak cena v segmentu tržního nájmu je vyšší, než by byla rovnovážná cena v případě neexistence jakékoliv regulace nájemného ($p_3 > p_2$), což znamená, že lidé nuceni hledat své bydlení v segmentu tržního nájmu jsou regulací významně postiženi; paradoxně právě prudkým snížením dostupnosti bydlení.

Při očekávání vyššího rizika spojeného s možností rozšíření regulace nájemného na všechny nájemní byty budou racionální investoři v segmentu tržního nájmu požadovat vyšší čistou současnou hodnotu budoucích výnosů z investice⁴; z těchto důvodů se nabídková křivka pro segment tržního bydlení posune trvale doleva (mnoho nabízejících se z trhu stáhne, zbylí budou chtít vyšší zisky plynoucí z vyššího rizika) na $S'S'$ a výše nájemného v tomto segmentu dosáhne dokonce úrovně p_4 (při nižší úrovni nabízeného množství). Jak je patrné z grafu, tzv. „tržní nájemné“ v podobném neefektivním tržním prostředí je zpravidla o mnoho vyšší než skutečná rovnovážná úroveň nájemného při neexistenci regulovaného nájemního sektoru.

Z obecné ekonomické analýzy důsledků plošné regulace nájemného „prvního řádu“ je zřejmé, že se jedná z pohledu ekonomické efektivity o jeden z nejhorších způsobů intervence státu ve prospěch vyšší dostupnosti bydlení, vedoucí k selektivnímu snížení nabídky bytových služeb (a při určitých podmínkách i snížení celkové nabídky bydlení), chátrání bytového fondu, zneužívání levného bydlení k nadměrné spotřebě, bytovému nedostatku (nadměrné poptávce), prudkému růstu cen v neregulovaném bydlení, tlaku na vytváření lokálních monopolů, rozšíření černého trhu a i k dlouhodobým negativním očekáváním soukromého kapitálu, jež doznívají ještě dlouho po jejím zrušení.

Z hlediska sociální spravedlnosti vytváří plošná regulace nájemného „prvního řádu“ množství sociálních nerovností, mezi kterými (mimo zjevné porušení ústavního práva svobodně nakládat s vlastním majetkem soukromých pronajímatelů) vyniká napětí mezi domácnostmi, kterým se ať už legálním či nelegálním způsobem podařilo dostat do privilegovaného segmentu regulovaného nájemního bydlení, a těmi, kterým se to i přes prokazatelnou sociální potřebnost nepodařilo. V průběhu nájemního poměru se při regulaci „prvního řádu“ zpravidla

⁴ Čistou současnou hodnotu budoucích výnosů z investice určíme jako rozdíl mezi výší kapitálového výdaje na investici a diskontovanou (tj. přepočtenou k současnému okamžiku) hodnotou očekávaných budoucích výnosů

$$\text{z investice. Formálně: } \check{C}SH = -I_0 + \frac{R_1}{1+i} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n}, \text{ kde}$$

I_0 - celková suma investic do bydlení v roce 0, též počáteční hodnota investice, pořizovací náklady investice;
 R_1, R_2, \dots, R_n - očekávané čisté příjmy z investice v letech 1, 2, ..., n. Jedná se o čisté příjmy, což znamená, že veškeré náklady spojené s údržbou a správou bytu/domu na udržení stávajícího standardu bytových služeb a náklady spojené se splátkami zápůjčního kapitálu (nikoliv však úroků ze zápůjčního kapitálu!) musí být z těchto příjmů odečteny;

i - míra aktualizace (upravená úroková míra), o které zjednodušeně předpokládáme, že je konstantní v čase.
V případě, kdy je investice (bydlení) prodáno v čase n , zvyšuje se $\check{C}SH$ ještě o diskontovanou zůstatkovou hodnotu této investice.

nezkoumá příjem domácností žijících v sektoru s regulovaným nájmem a často se stává, že nejenže příjmově nejpotřebnější část populace v regulovaném bydlení nebydlí, ale naopak je právě tato nucena si pořizovat drahé vlastnické bydlení.

Z hlediska byt' elementární efektivity a efektivnosti by měla být, podle našeho názoru, regulace nájemného „prvního řádu“ jako nástroje bytové politiky pro zajištění vyšší dostupnosti bydlení v ČR zcela opuštěna a nájmy mimo sektor sociálního bydlení (který je nezbytné vytvořit) by měly být v několikaletém výhledu deregulovány na rovnovážnou tržní úroveň (samozřejmě při předpokladu zavedení mířeného příspěvku na nájemné). V souladu s tímto názorem byl týmem socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR připraven simulační model šokové deregulace nájemného na jeho rovnovážnou tržní úroveň, pracující na datech ze *Statistiky rodinných účtů* Českého statistického úřadu. Následně byly v tomto modelu aplikovány nástroje umožňující zajistit dostupnost bydlení i sociálně slabším skupinám domácností (např. důchodcovským) – sociální bydlení a příspěvek na bydlení. Analyzována a porovnávána byla ekonomická efektivita i sociální efektivnost obou těchto nástrojů. Na základě získaných výsledků lze konstatovat, že zavedením sociálního bydlení a příspěvku na bydlení, lze i v podmínkách zcela deregulovaného trhu s nájemním bydlením zajistit sociálně únosné bydlení i pro potenciálně nejvíce ohrožené skupiny obyvatel. V případě šokové deregulace by však zavedení sociálního bydlení a adresného příspěvku na bydlení znamenalo neúnosně vysoké zatížení veřejných rozpočtů, proto se jako pravděpodobně jediná možná a současně politicky únosná varianta jeví postupná deregulace nájemného v rozumném časovém horizontu (řekněme deseti let). Případné zájemce o bližší podrobnosti týkající se zmiňovaného simulačního modelu odkazují na článek autorů M. Luxe a P. Sunegy, který je momentálně v recenzním řízení a měl by vyjít v časopise Finance a úvěr.

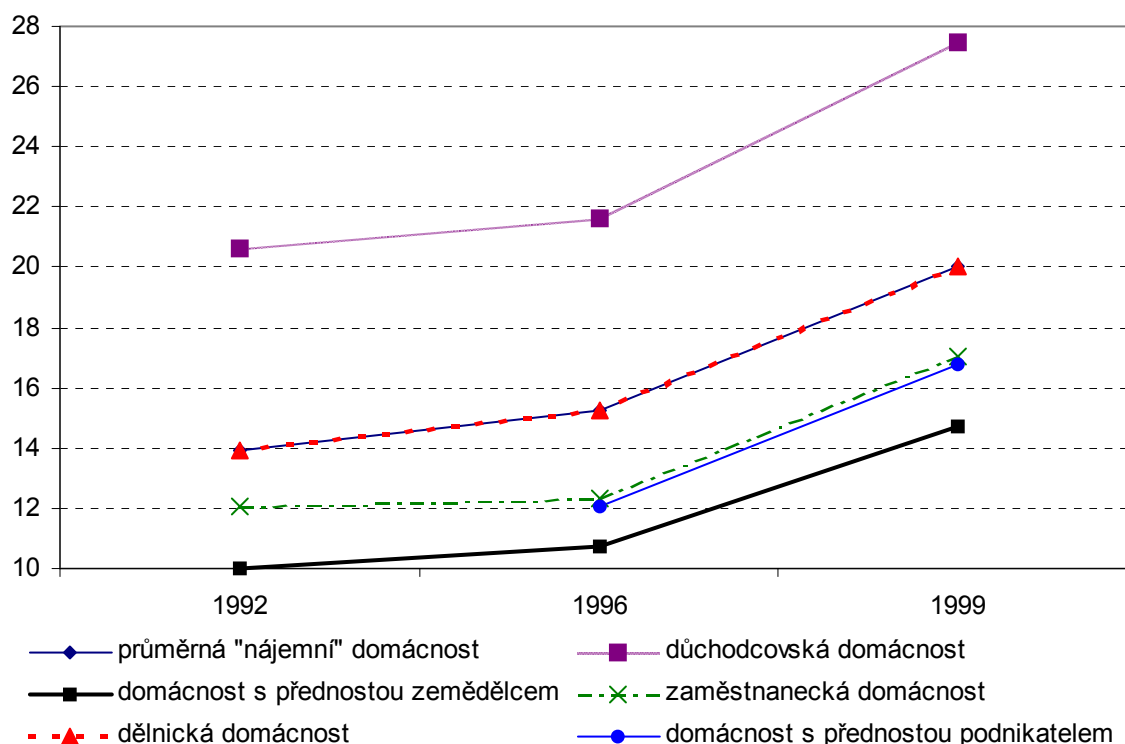
Deregulace nájemného byla v ČR zahájena již na počátku 90. let. Maximální cena měsíčního nájemného byla od roku 1992 postupně zvyšována v souladu s dnes již zrušenou vyhláškou Ministerstva financí, nicméně nájemné mezi roky 1989 a 2000 nevzrostlo tak výrazně, jak by se snad na první pohled mohlo zdát. Podle údajů ze *Statistiky rodinných účtů* vzrostlo průměrné nájemné pro průměrný nájemní byt v ČR ze 170,- Kč v roce 1989 na 1 224,- Kč v roce 2000. V nominálním vyjádření se jedná o poměrně značné navýšení nájemného, které činí 620 %. Pokud bychom však ve stejném období uvažovali pouze růst nájemného o inflaci (měřenou indexem spotřebitelských cen⁵), pak by průměrná cena nájemného dosáhla v roce 2000 výše 654,- Kč. Skutečná cena nájemného je tak v roce 2000 pouze o 87 % vyšší, než v roce 1989. I přesto, že cena základního měsíčního nájemného za m² podlahové plochy bytu I. kategorie s regulovaným nájemným v Praze vzrostla na 35,64 Kč, je disproporce mezi hladinou regulovaného a nabídkového nájemného (tzn. nájemného na „volném trhu“) stále nepřijatelně vysoká. Podle údajů Institutu regionálních informací (IRI) činilo průměrní měsíční nabídkové nájemné v Praze v listopadu 2001 133,- Kč za m². Je však nutno podotknout, že rozdíl mezi průměrnou výší regulovaného a nabídkového nájemného je značně regionálně diferencovaný. V některých okresech (zejména v takových, kde je velmi vysoká nezaměstnanost) se úroveň regulovaného nájemného již blíží hladině nabídkového nájemného ve starších bytech. Příkladem může být Most, kde průměrná výše nabídkového nájemného činila v roce 2001 (opět podle údajů IRI) 28,- Kč za m².

Míra zatížení českých domácností výdaji na bydlení zatím nedosahuje úrovně obvyklé v zemích EU, což signalizuje existenci prostoru pro další zvyšování nájemného. Zatímco

⁵ Index 2000/1995 činil podle makroekonomické predikce MF ČR 1,35.

v roce 1992 činila míra zatížení⁶ výdaji na bydlení bazickými (tzn. výdaji na čisté nájemné včetně výdajů na vodné, stočné, elektřinu, plyn, topení, topiva a ostatní komunální služby) v případě průměrné nájemní domácnosti pouhých 13,9 %, v roce 1996 pak 15,28 % a v roce 1999 dosáhla hranice 20 %. Za průměr obvyklý v zemích EU lze přitom považovat míru zatížení výdaji na bydlení bazickými ve výši 25 %. Nejvíce zatíženou skupinu domácností výdaji na bydlení bazickými v ČR už tradičně tvoří domácnosti důchodců, u nichž míry zatížení výdaji na bydlení bazickými v jednotlivých letech činily v průměru 20,61 %, 21,63 % a 27,46 % v roce 1999. Vývoj míry zatížení skupin domácností podle sociálního statutu jejich přednosty (hlavy domácnosti) zachycuje následující graf 3.

Graf 3: Vývoj míry zatížení výdaji na bydlení bazickými pro různé sociální skupiny domácností mezi roky 1992 a 1999



Zdroj: Lux 2002, upraveno.

V případě razantnější deregulace nájemného bude nutné zavést funkční model adresného příspěvku na bydlení (resp. na nájemné), který bude cíleně zaměřen na skutečně sociálně potřebné domácnosti, umožní jim dosáhnout na přiměřené bydlení a současně nebude působit demotivujícím způsobem na jejich ochotu více pracovat. Z výše řečeného plyne, že příspěvek na bydlení má významnou úlohu sociální, ale je současně i důležitým nástrojem bytové politiky.

Z hlediska bytové politiky se jedná o poptávkově orientovaný nástroj, ovlivňuje tedy bezprostředně zejména poptávku po bydlení, zprostředkovaně pak může působit i na stranu nabídky. Zvýšením disponibilních příjmů obyvatelstva prostřednictvím příspěvku je stimulována koupěschopná poptávka, přirozenou reakcí na růst poptávky je odpovídající zvýšení nabídky. Tento obecný ekonomický princip platí, i přes jistá specifika vyplývající z

⁶ Míra zatížení je počítána jako podíl výdajů na bydlení bazických k celkovému čistému měsíčnímu příjmu domácnosti.

odlišného charakteru bydlení jako ekonomického statku od jiných statků, i v této oblasti. Z hlediska sociální politiky je možno říci, že adresný příspěvek na nájemné/bydlení by měl určitým konkrétním cílovým skupinám obyvatelstva pomoci dosáhnout na přiměřené⁷ bydlení. Nejčastěji se jedná o skupiny nízkopříjmových či určitým způsobem sociálně znevýhodněných domácností.

Základním principem adresného příspěvku na nájemné (APN, resp. na bydlení APB) je s ohledem na výši příjmů, výši nájemného/výdajů na bydlení a počet osob domácnosti poskytnout oprávněným domácnostem nájemního či vlastnického sektoru bydlení příspěvek zpravidla ve výši rozdílu mezi skutečnou a únosnou hranicí zatížení výdaji na nájemné/bydlení pro danou domácnost. Při výpočtu APN/APB se tak obvykle zohledňují zejména tři faktory: příjmy, výdaje na bydlení a počet osob domácnosti.

Jaké jsou nejčastěji uváděné **výhody** adresného příspěvku na nájemné/bydlení?

- Podle většiny teoretiků zabývajících se problematikou bydlení je APN/APB efektivnější a operativnější ve vztahu k nárokům na veřejné rozpočty než nástroje orientované primárně na podporu nabídky.
- APN/APB může zprostředkovaně podporou poptávky stimulovat nabídku, tj. větší investice – zejména soukromého kapitálu – na renovace, údržbu, opravy stávajícího bytového fondu, či dokonce rozšíření nabídky stávajícího bydlení.
- Jednoznačnou výhodou je jeho adresný charakter, tj. možnost příspěvek zacílit na konkrétní skupinu obyvatel či domácností.
- Správně konstruovaný model APN/APB by měl domácnosti stimulovat k vyhledávání jejich možností přiměřenějšího bydlení.
- APN/APB je přenosnou dávkou, díky čemuž může do určité míry napomoci řešit problém nízké mobility pracovní síly.
- APN/APB umožňuje relativně rychle reagovat na měnící se finanční a majetkovou situaci domácností⁸.

Jaké jsou naopak **nevýhody** adresného příspěvku na nájemné/bydlení?

- Stimulací poptávky vede jeho zavedení zákonitě k růstu cen stávajícího bydlení (čili vyvolává inflační tendence).
- Fungování APN/APB s sebou přináší administrativní náklady (přímé i nepřímé), po určité době je nutno přizpůsobovat nastavení modelu měnícím se vstupním podmínkám (měnící se úrovni příjmů, výdajů domácností na bydlení, inflaci a dalším veličinám).
- Protistimulační efekt: zvýšení příjmů domácnosti může znamenat snížení výše APN/APB nebo dokonce úplnou ztrátu nároku na jeho výplatu (též tzv. past chudoby).

Příspěvek na bydlení, který je v současné době v ČR vyplácen podle zákona o státní sociální podpoře č. 117/1995 Sb. ve znění pozdějších předpisů, svou konstrukcí neodpovídá logice modelů adresného příspěvku na bydlení využívaných vyspělými evropskými zeměmi. Ze zákona má v ČR nárok na příspěvek vlastník nebo nájemce bytu (obytné místnosti), který je v něm hlášen k trvalému pobytu, jestliže rozhodný příjem v rodině je nižší než částka součinu životního minima rodiny a koeficientu 1,60. Výše příspěvku se vypočte podle rovnice:

⁷ Otázka přiměřenosti obydlí je v různých systémech APN/APB řešena různými prostředky (blíže viz Sunega 2001).

$$D = \text{náklady na domácnost rodiny} - \frac{\text{náklady na domácnost rodiny} * \text{rozhodný příjem rodiny}}{\text{životní minimum rodiny} * 1,60}$$

Výdaje na bydlení jsou v uvedeném vzorci stanoveny tarifně ve formě tzv. nákladů na domácnost rodiny. Náklady na domácnost rodiny představují normativně určenou částku k zajištění nezbytných nákladů na domácnost (společných potřeb domácnosti) a jsou diferencovány podle počtu členů domácnosti. Součet částky nákladů na domácnost rodiny a částek k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb jednotlivých členů domácnosti tvoří životní minimum rodiny. Jediným kritériem, které je při výpočtu výše příspěvku zohledňováno ve skutečné výši, je rozhodný příjem rodiny (průměr za určité stanovené období). Pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení se za rodinu považují všechny osoby, které jsou v bytě hlášeny k trvalému pobytu; nevyžaduje se podmínka, aby spolu tyto osoby trvale žily a společně hradily náklady na své potřeby. Rozhodný příjem je kalkulován jako příjem čistý, tj. po odpočtu výdajů vynaložených na jeho dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, po odpočtu daně z příjmů. Podle údajů Ministerstva práce a sociálních věcí v roce 2000 pobíralo příspěvek 332.000 domácností v průměrné výši 633 Kč, což představuje 8,2 % z celkového počtu cenových domácností podle Sčítání lidu, domů a bytů z roku 1991. V podmínkách nivelizovaných (regulovaných) cen nájemného může současná podoba příspěvku na bydlení plnit svou úlohu poměrně dobře, nikoliv ovšem v situaci, kdy nájemné bude vlivem deregulace značně diferencováno. Domácnostem se stejně vysokými příjmy, které žijí v oblastech s odlišnými hladinami nájemného, totiž dle stávajícího systému náleží příspěvek ve stejné výši. Vzorec totiž nebere v úvahu, jak velkou část svých příjmů domácnosti na bydlení skutečně vydávají. Shrneme-li, současná podoba příspěvku na bydlení v ČR má zejména tyto **nevýhody**:

- nezohledňuje skutečnou výši výdajů na bydlení, které domácnost platí, a tudíž nezohledňuje ani skutečnou míru zatížení domácností těmito výdaji (v poměru k příjmům domácnosti);
- nezohledňuje regionální diferenciace ve výši výdajů na bydlení;
- obsahuje striktně definované příjmové kritérium, při jehož překročení domácnost zcela ztrácí na výplatu příspěvku nárok.

Podíváme-li se na systémy adresného příspěvku na bydlení, které fungují v zemích EU, pak můžeme odlišit určité společné principy, na nichž jsou tyto systémy postaveny. Konkrétně lze rozlišit kontinentální a britský přístup k modelování APN/APB (Lux, Burdová 2000, 76-80). Kontinentální model se vztahuje k zemím jako Finsko, Německo, Holandsko, tj. zemím kontinentální Evropy, britský systém, jak již název napovídá, vychází z principů příspěvku na nájemné, který je uplatňován ve Velké Británii.

Kontinentální model APB je postaven na následujících třech principech:

- a) *princip minimálních nákladů* – příspěvek nikdy nepokrývá výdaje domácnosti na nájemné/bydlení v plné výši, ale část z nich si domácnost musí vždy hradit z vlastních zdrojů. V případě, že nemá žádný vlastní příjem, ze kterého by tak mohla činit, je odkázána na ostatní dávky sociální pomoci.
- b) *princip marginálních nákladů* – s růstem výše výdajů domácností na nájemné/bydlení musí růst také míra participace domácností na úhradě těchto nákladů. Jinými slovy, přestěhuje-li se domácnost do kvalitnějšího či většího bytu,

⁸ Podle toho, jak často je tato prověřována.

za který platí vyšší nájemné, není jí zvýšení nájemného plně hrazeno z příspěvku, nýbrž je nucena si sama hradit stále větší část takto rostoucích nákladů na nájemné. Domácnosti by tak měly být motivovány k vyhledávání jejich možností přiměřenějšího bydlení. Ke splnění principu marginálních nákladů slouží instituty tzv. maximálního nájemného a rostoucí normativní míry zatížení pro výdaje přesahující tzv. standardní výdaje. Maximální nájemné je tarifně stanovená výše nájemného s ohledem na velikost domácnosti, stáří bytu, vybavení bytu a lokalitu, ve kterém se byt oprávněné domácnosti nachází. Částka, o kterou skutečně placené nájemné převyšuje tarifně stanovené maximální nájemné, vůbec nevstupuje do výpočtu výše příspěvku, hradí ji plně samotná domácnost. Kromě toho je v systémech APN/APB stanovena (nebo ve tvaru níže popsané normativní míry zatížení implicitně obsažena) standardní výše výdajů na nájemné/bydlení. Jestliže skutečné výdaje jsou vyšší než standardní, ale nižší než maximální, roste míra participace domácnosti na úhradě nákladů na nájemné/bydlení prudčeji (může to být v závislosti na výši příjmů domácnosti).

- c) *princip normativní míry zatížení* – normativní míra zatížení udává, jakou minimální část ze svých příjmů musí domácnost vynaložit na úhradu svých výdajů na nájemné/bydlení. Je obvykle stanovena s ohledem na výši příjmů, velikost domácnosti a výši výdajů na bydlení (s růstem příjmů obvykle roste nebo zůstává na stejné úrovni, s růstem výdajů roste, s rostoucím počtem členů naopak obvykle klesá). Jestliže normativní míra zohledňuje všechny tyto faktory, říkáme, že je stanovena trojrozměrně. V některých zemích (Finsko, Nizozemí) je však stanovena pouze dvourozměrně – s vypuštěním výše výdajů na nájemné/bydlení (Lux, Burdová 2000, 78).

Britský model APN má oproti kontinentálnímu některá specifika. Prvním z nich je absence principu minimálních nákladů. Pokud příjem britské domácnosti nedosahuje minimální stanovené úrovně (životního minima), jsou její výdaje na nájemné plně hrazeny příspěvkem. V kontinentálních modelech si domácnost vždy určitou minimální část výdajů na bydlení hradí sama. Do roku 1996 v britském systému neplatil ani princip marginálních nákladů. Znamenalo to, že každé zvýšení nájemného britské domácnosti bylo při konstantních příjmech domácnosti plně kryto zvýšením příspěvku. Domácnosti nebyly vedeny k vyhledávání bydlení, které by více odpovídalo jejich finančním možnostem; provozovatelé nájemního bydlení mohli profitovat z neúměrného zvyšování nájemného. Důsledkem byly rostoucí finanční nároky na zdroje, z nichž byl příspěvek financován. S cílem zamezit těmto negativním jevům byl nejprve zaveden institut tzv. „kontrolora nájemného“, který dohlížel na to, aby úroveň nájmů v obci byla v souladu s místně obvyklou hladinou nájemného bytového fondu odpovídající kvality. Od roku 1996 je růst nájemného nad úroveň tzv. referenčního nájemného (určuje ho kontrolor nájemného) hrazen příspěvkem pouze z 50 %.

V britském modelu rovněž nenajdeme institut maximálního nájemného, při jehož překročení si domácnost výdaje na nájemné přesahující tarifně určené maximální nájemné hradí výhradně z vlastních zdrojů. Velmi zásadní odlišností je „nahrazení“ normativní míry zatížení kontinentálních modelů tzv. **mírou regrese**. Jedná se o míru snižování výplaty příspěvku a zvyšování participace domácnosti na úhradě výdajů na nájemné v závislosti na výši rozdílu mezi skutečnými příjmy domácnosti a státem stanoveným minimálním příjmem (životním minimem)⁹. Míra regrese je reprezentována jediným pevným koeficientem zvaným *taper* (v současnosti 0,65), a na rozdíl od normativní míry zatížení (NMZ) kontinentálního modelu

⁹ Jinými slovy, o co více příjmy domácnosti převyšují minimální příjem, tím nižší příspěvek jim je vyplácen a tím větší část jejich příjmů plyne na úhradu výdajů na bydlení.

bezprostředně nezávisí na počtu členů domácnosti ani na výši příjmů. Vzhledem k vysoké hodnotě koeficientu *taper* je pro britský model typický prudký růst míry zatížení domácností s růstem jejich příjmů. Jakmile totiž příjmy domácnosti překročí úroveň minimálního příjmu, z každé další vydělané libry (nad hodnotou minimálního příjmu) plyne 65 penci na úhradu výdajů na nájemné (Lux, Burdová 2000, 79); zvýší-li se příjem o 10 liber, musí domácnost 6,5 libry z těchto nových příjmů dát na nájemné. O příslušnou částku se vždy sníží příspěvek na bydlení. Takto rychlý nárůst míry zatížení a současně rychlý pokles výše vypláceného příspěvku může vést k tomu, že domácnosti nejsou dostatečně motivovány usilovat o dosažení vyššího příjmu.

Jako typického reprezentanta kontinentálních modelů, který důsledně respektuje všechny tři uvedené principy, lze uvést například model německý. Vzorec pro výpočet výše příspěvku v německém modelu je následující:

$$\text{APB} = \min(\text{skutečné výdaje na bydlení; MAXVYD}) - \text{NMZ} * \text{příjem domácnosti}$$

APB - konečná výše adresného příspěvku na bydlení,
MAXVYD - maximální tarifně stanovené výdaje na bydlení,
NMZ - normativní míra zatížení (tarifně stanovená).

MAXVYD = tarifně stanovená maximální výše nájemného za m^2 * tarifně stanovená maximální velikost bytu v m^2

Tarifně stanovená max. výše nájemného za m^2 = fce (zóna, stáří a vybavení bytu)¹⁰

Tarifně stanovená maximální velikost bytu v m^2 = fce (počet osob v domácnosti)

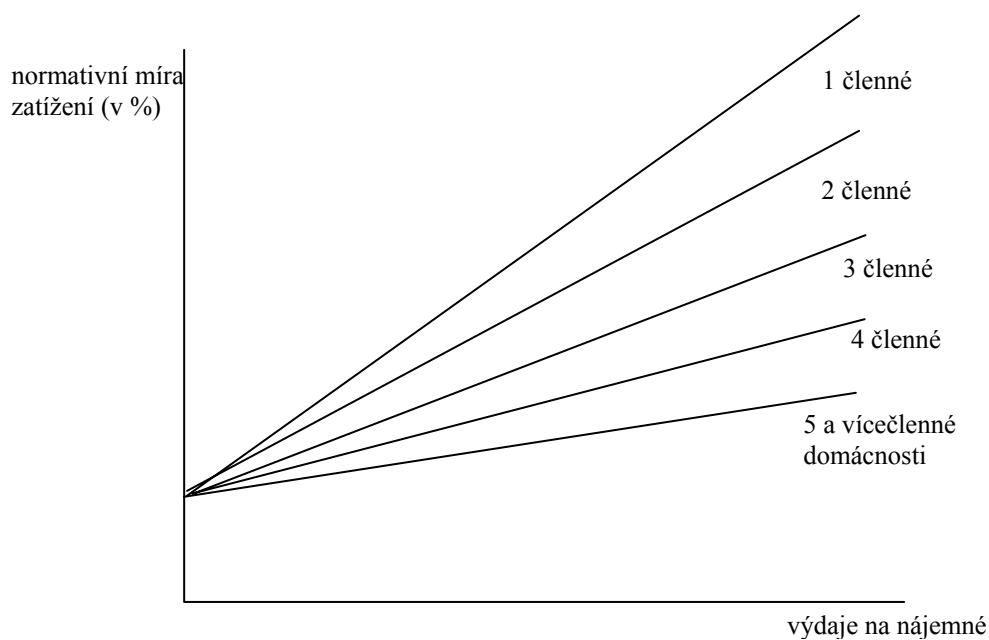
NMZ = fce (výdaje, příjmy, počet osob)

Normativní míra zatížení (NMZ) je stanovena trojrozměrně, což znamená, že pro každou úroveň nájemného je diferencována podle počtu členů domácnosti a současně pro daný počet členů podle výše celkových příjmů domácnosti. Platí, že s rostoucími příjmy normativní míra zůstává buď stejná nebo roste, zatímco vždy roste se zvyšujícími se výdaji na bydlení. V německém modelu jsou zvýhodněny vícečlenné domácnosti; jejich normativní míra zatížení se zvyšující se úrovní nájemného sice roste (princip marginálních nákladů), avšak mnohem pomaleji ve srovnání s méně početnými domácnostmi. Průběh křivky normativní míry zatížení v závislosti na výši výdajů na bydlení pro různě početné domácnosti, lze v německém modelu znázornit přibližně takto¹¹:

¹⁰ 6 geografických zón s různou hladinou nájemného vzhledem k celostátnímu průměru. Bytový fond rozdělen do sedmi kategorií podle data výstavby a úrovně vybavení bytu.

¹¹ Abstrahujeme pochopitelně od závislosti NMZ na výši příjmů domácností.

Graf 4: Průběh křivek NMZ v závislosti na výdajích (německý model)



Výhodou německého modelu APB je důsledné respektování principů minimálních nákladů, marginálních nákladů a normativní míry zatížení. Stanovení normativní míry v závislosti na velikosti domácnosti a současně výši jejich příjmů a výdajů na bydlení umožňuje velmi přesně regulovat míru zatížení jednotlivých skupin domácností, což znamená větší efektivnost ve vztahu k nárokům na příslušné rozpočty, z jejichž fondů je příspěvek financován. Podrobnost, s jakou jsou rozlišeny jednotlivé zóny s různou hladinou nájemného, umožňuje optimální stanovení výše maximálního nájemného s přihlédnutím k regionálním rozdílům a zaručuje, že domácnosti platící přibližně stejně vysoké nájemné v různých teritoriích budou mít maximální nájemné stanovené na zhruba stejné úrovni.

Nevýhodou německého modelu APB je především složitost vyplývající ze stanovení normativní míry a maximálního nájemného při zohlednění všech rozměrů, což přináší vyšší administrativní náklady spojené s jeho zaváděním.

V některých modelech APB (resp. APN) normativní míra zatížení s výdaji neroste, ale zůstává konstantní. Příkladem může být slovenský model příspěvku na bydlení, kde normativní míra určena jediným pevným koeficientem. Graficky znázorněno, vypadá průběh křivky normativní míry zatížení ve slovenském modelu jako v grafu 5. Výše příspěvku se vypočte podle následující rovnice:

$$PB = MVB - (r * Y)$$

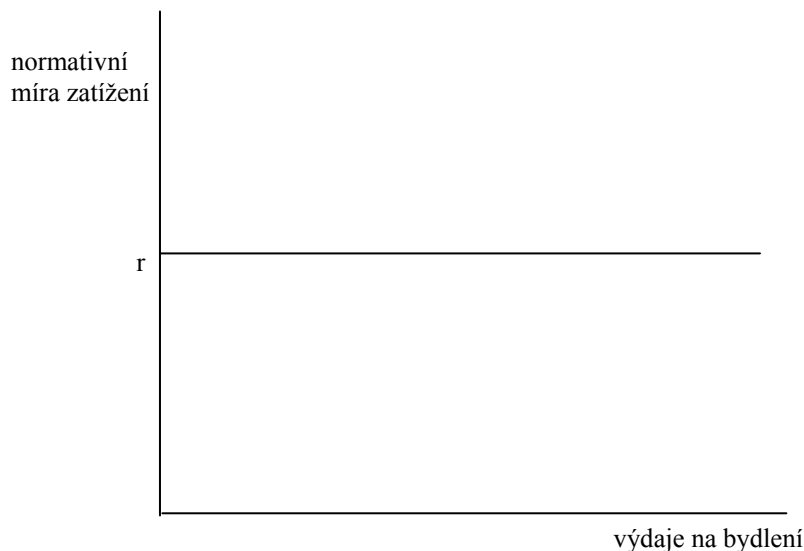
PB - výše příspěvku,

MVB - minimální výdaje na bydlení¹² stanovené tarifně podle počtu členů domácnosti (čtyři úrovně); MVB je možno vypočítat pro každou domácnost na základě přiměřené obytné plochy (pro danou velikost domácnosti) násobené průměrným nájemným

¹² Termín používaný ve slovenském zákoně o příspěvku na bydlení. Z výše uvedeného výkladu obecné terminologie příspěvků na bydlení a logiky výpočtu slovenského příspěvku lze odvodit, že zmíněné minimální výdaje na bydlení ve skutečnosti plní úlohu maximálních výdajů na bydlení.

- přepočteným na m² a průměrnými náklady na energie a údržbu; výše příspěvku dosáhne hodnoty MVB v okamžiku, kdy domácnost nemá žádný příjem,
- r** - koeficient zatížení představující normativní míru zatížení, tj. část z příjmů domácnosti, kterou domácnost musí použít na úhradu výdajů na bydlení (v období od 1.1.2000 do 1.7.2001 byla jeho hodnota stanovena na 30 %, od 1.7.2001 činí 29 %),
- Y** - celkový čistý měsíční příjem domácnosti.

Graf 5: Průběh křivky NMZ v závislosti na výdajích ve slovenském modelu APB



Výše příspěvku se mění primárně v závislosti na výši příjmů domácnosti. Čím má domácnost nižší příjem (při výdajích nepřesahujících MVB), tím vyšší příspěvek obdrží. Skutečné výdaje na bydlení do výpočtu nevstupují. Pokud skutečné výdaje přesáhnou tarifně stanovené MVB, rozdíl mezi částkou skutečných a minimálních výdajů si domácnost hradí zcela z vlastních zdrojů.

V ČR se v roce 1999 objevil návrh nového příspěvku na nájemné, který se svou logikou velmi blížil uvedenému slovenskému modelu. Výše příspěvku by se podle tohoto návrhu počítala následovně:

$$D = (N/P - k) * P$$

- D** - konečná výše příspěvku na nájemné,
N - skutečně placené nájemné, je-li pod úrovní maximálního (zohledněného) nájemného,
P - celkový čistý příjem domácnosti,
k - koeficient normativní míry zatížení.

Tvůrci návrhu předpokládali, že příjemci příspěvku budou pouze domácnosti z nájemního sektoru. Maximální nájemné se vypočte jako součin v místě obvyklého nájemného na m² a normativně stanovené maximální plochy bytu, která je stejně jako v německém modelu funkcí velikosti domácnosti. Normativní míra zatížení je stanovena jediným koeficientem (není tedy diferencována podle počtu členů domácnosti) a „do určité míry“ nezávisí ani na výši výdajů domácností na nájemné. „Do určité míry“ uvádíme z toho důvodu, že příspěvek nesmí kryt více než 80 % celkových výdajů na nájemné dané domácnosti. Dokud tedy výše příspěvku

nepřekračuje uvedené procento z částky celkových výdajů, normativní míra je rovna hodnotě koeficientu k . Jakmile výše příspěvku v poměru k celkovým výdajům na bydlení překročí stanovenou maximální hranici, normativní míra vzroste. Jinými slovy, pro normativní míru zatížení v českém modelu platí následující vztah:

$$k \geq 0,2 * N/P$$

Uvedený návrh nebyl nikdy schválen, ale vzhledem k nevyhovující podobě současného příspěvku na bydlení v ČR, vznikla v týmu Socioekonomie bydlení Sociologického ústavu AV ČR myšlenka, pokusit se porovnat efektivitu a efektivnost modelů APB založených na konceptu rostoucí normativní míry zatížení a modelů s konstantní normativní mírou zatížení. Vzorem komparovaných modelů byl právě německý systém APB (jako zástupce modelů s rostoucí NMZ) a zmiňovaný český návrh nového příspěvku na nájemné (jako zástupce modelů s konstantní NMZ). Testování probíhalo na datech *Statistiky rodinných účtů* ČSÚ, v prostředí uměle simulovaného tržního nájemného¹³. Hlavní závěry, které vyplynuly z provedených analýz, byly zhruba tyto¹⁴:

- Modely s rostoucí NMZ snižovaly vlivem příspěvku účinněji míru zatížení nejohroženějších domácností, tj. zejména domácností jednotlivců a důchodců. Současně se za těchto podmínek nejvíce snižoval rozdíl v zatížení jednočlenných a vícečlenných domácností.
- Modely s konstantní normativní mírou zatížení jednoznačně více „pomáhaly“ příjemně silnějším domácnostem a méně, v porovnání s modely s rostoucí NMZ, domácnostem s nejnižšími příjmy.
- Maximální nájemné by mělo být stanoveno s ohledem na regionální diferenciaci, protože se tak prostřednictvím příspěvku více vyrovnávají rozdíly v míře zatížení domácností žijících v oblastech s pod- nebo nadprůměrnou hladinou nájemného.
- Modely, u kterých výše NMZ závisela nejen na výši výdajů na nájemné, ale i na počtu členů domácnosti, umožňovaly lépe zacílit pomoc v podobě příspěvku na konkrétní skupiny domácností.
- Ukázalo se, že modely s NMZ rostoucí v závislosti na výši výdajů byly efektivnější ve vztahu k nárokům na veřejné rozpočty. Současně vynaložené prostředky lépe alokovaly v tom smyslu, že více „pomáhaly“ důchodcovským domácnostem a domácnostem s nižšími příjmy.

Výsledkem testování byl rovněž návrh konkrétní podoby modelu adresného příspěvku na nájemné, který splňoval všechny požadovaná kritéria efektivity a efektivnosti a ukázal se být vhodným pro aplikaci v českém prostředí (blíže viz Sunega 2001).

To je vše, děkuji Vám za pozornost.

¹³ Výše tržního nájemného však v tomto případě ještě nebyla určována prostřednictvím sofistikovanějšího modelu založeného na uživatelských nákladech domácností, který byl zmiňován výše.

¹⁴ Zájemce o podrobnější informace odkazujeme na publikaci Sunega P. 2001: Adresný příspěvek na nájemné v prostředí České republiky: komparace vybraných modelů. Sociologické texty 01:3. Praha: Sociologický ústav AV ČR. Publikace je k dispozici v týmu Socioekonomie bydlení.

Literatura:

- Bégassat L. 1997. „Les aides personnelles au logement à la lumière des expériences européennes“. *L'Observateur* 35: 6-58.
- DiPasquale D. a Wheaton W. 1996. *Urban Economics and Real Estate Markets*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Donner Ch. 2000. *Housing Policies in the European Union*. Vienna.
- Éléments de Calcul des Aides Personnelles au Logement*, 2000. Paroi: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- Fallis G. 1985. *Housing Economics*. Toronto: Butterworths.
- Ghekiere L. 1996. *Les évolutions des aides à la personne en Europe*. Paris: L'Observatoire.
- Jenkis H. 1996. *Kompendium der Wohnungswirtschaft*. München, Wien: Oldenbourg.
- Jenkis H. 1999. „Wohnungswirtschaft und Wohnungswirtschaftspolitik - sozialökonomische Grundlagen“ Pp. 299-352 in: *Die Wirtschaft im geteilten und vereinten Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lux M. 2002. *Finanční dostupnost bydlení v ČR a zemích EU*. (Hlávkova nadace, v tisku)
- Lux M., Burdová P. 2000. *Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením*. Praha: Národohospodářský ústav J. Hlávky.
- Mikelsons M., Tatian P., Zapletalová J. 2000. *Slovakia Housing Allowance Program – Final Report*. Washington: The Urban Institute.
- Nedomová A. (ed.), Kostecký T. a kol. 1999: *Trh bydlení, jeho regionální diference a sociální souvislosti*. Praha: Pracovní texty SoÚ AV ČR.
- Sunega P. 2001. *Adresný příspěvek na nájemné v prostředí České republiky: komparace vybraných modelů*. Praha: Sociologické texty 01:3. Sociologický ústav AV ČR.
- Valentová B., Kohout J. 1997. *Cesta do EU – bydlení a bytová politika v EU*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- Věcný záměr zákona o nájemném z bytu (návrh)*. Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Wohngeld- und Mietenbericht 1999*, 2000. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- Wohngeld: Ratschläge und Hinweise*, 1999. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 43. Auflage.
- Základní koncepce připravovaného příspěvku na nájemné*, 1999. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.
- Zákon č. 300/1999 Z.z. o příspěvku na bývanie*, ve znění pozdějších předpisů.