

1. Finanční dostupnost bydlení v ČR

Koncept dostupnosti bydlení se postupně stal prostředkem hodnocení bytové situace v řadě vyspělých ekonomik. Zatímco v poválečném období se důraz tvůrců bytových politik soustředil zejména na problematiku fyzické dostupnosti bydlení (*availability of housing*), po vyřešení problému bytové nouze a následné redefinici cílů v oblasti bydlení se zájem teoretiků i praktiků přesunul k otázce finanční dostupnosti bydlení (*affordability of housing*). Jedna z nejčastěji citovaných definic finanční dostupnosti bydlení uvádí, že „dostupnost se vztahuje k zajištění určitého standardu bydlení (nebo různých standardů) za cenu či nájemné, které v očích nějaké třetí strany (zpravidla vlády) nepředstavují nerozumné zatížení pro příjem domácnosti.“ (MacLennan a Williams 1990:9, citováno v Hui 2001, Lux 2002)

Vzhledem ke specifické povaze bydlení, které ve většině vyspělých zemí získalo charakter veřejně prospěšného statku, jehož spotřeba je do jisté míry považována za žádoucí a měla by být určitým způsobem podporována a garantována na určité úrovni všem členům společnosti, byly zdokonalovány přístupy umožňující identifikovat ty skupiny obyvatel, pro něž je minimální standardní úroveň bydlení nedostupná. Vznikla řada metod měření finanční dostupnosti bydlení, které se staly prostředkem hodnocení ekonomické i sociální efektivity stávajících nástrojů bytových politik a jedním z kritérií, podle nichž může být rozhodováno o zavádění či rušení, omezení či rozšíření takových nástrojů.

V zásadě lze odlišit tři základní přístupy k analýze finanční dostupnosti bydlení (Garnett 2000, podle Lux 2002): indikátorový přístup, referenční přístup a reziduální přístup. Indikátorový přístup využívá indikátorů měřících míru zatížení výdaji na bydlení; indikátory mají obvykle podobu podílu nákladů na bydlení k příjmu domácností. Hulchanski (1995) uvádí, že „domácnost čelí problému dostupnosti bydlení, ... , když podíl jejích výdajů na zajištění adekvátního bydlení k celkovému čistému příjmu překračuje určitou procentní hranici.“ (citováno v Hui 2001) Indikátory se mohou lišit podle způsobu, jakým jsou definovány náklady na bydlení a příjem domácností, vstupující do výpočtu. Do nákladů na bydlení mohou být zahrnuty výhradně výdaje na čisté nájemné (v případě domácností nájemního sektoru bydlení), případně výdaje na čisté nájemné včetně cen energií a dalších služeb spojených s bydlením, nebo i výdaje

je spojené se splátkami úvěrů na pořízení a udržení vlastního bydlení (v případě domácností z vlastnického sektoru bydlení). Náklady na bydlení vstupující do výpočtu mohou být rovněž očištěny o výši případného příspěvku na bydlení, který domácnost pobírá. Příjmy mohou být kalkulovány jako hrubé nebo čisté (tj. po zohlednění daňové povinnosti a povinných odvodů na pojistné), v některých případech jsou zvyšovány o částku vyplaceného příspěvku na bydlení (není-li o částku příspěvku snížena výše nákladů na bydlení). Zřejmě nejfrekventovanějším indikátorem používaným při hodnocení finanční dostupnosti nájemního bydlení je indikátor podílu čistého nájemného na celkových čistých příjmech domácnosti (*rent-to-income-ratio*).

Referenční přístup nestanoví limitní hodnotu míry zatížení, ale odkazuje k situaci buď v jiném sektoru bydlení (např. nájemné by mělo být stanoveno na úrovni nájemného v soukromém nájemním bydlení) nebo k nutnosti zajistit bydlení určitým skupinám obyvatel (např. nájemné by mělo být stanoveno tak, aby si ho mohly dovolit rodiny domácností zaměstnanců s více dětmi a nízkou úrovní mezd).

Reziduální přístup vychází z hodnocení výše tzv. reziduálního příjmu, který je roven částce celkového čistého příjmu domácnosti snížené o výdaje na bydlení. Například Grigsby a Rosenberg postulují, že „dostupnost by měla být definována ve vztahu k potřebě adekvátního příjmu postačujícího, po odečtení výdajů na bydlení, k zajištění ostatních základních potřeb členů domácnosti.“ (citováno v Hui 2001) Žádný z výše uvedených přístupů však není zcela oproštěn od potřeby normativního stanovení určité limitní hranice, jejíž překročení indikuje skutečnost, že stávající bydlení je pro danou domácnost finančně nedostupné. Stanovení takové hranice (např. v podobě maximální míry zatížení výdaji na bydlení nebo minimální výše reziduálního příjmu) je pravděpodobně nejproblematičtější momentem, jelikož je jen obtížně odůvodnitelné z hlediska ekonomické či sociální teorie. Všechny zmíněné metody se musí rovněž vyrovnávat s určitými metodologickými problémy jako:

- nízká míra zatížení výdaji na bydlení může být výsledkem nízké kvality bydlení;
- referenční kategorie i reziduální příjem odráží jen velmi málo skutečné životní podmínky těch, kteří se pohybují nad stanovenou limitní hodnotou;
- čistá analýza výdajů na bydlení nezohledňuje dostatečně kvalitu samotného byd-

lení, ochranu nájemních práv, náklady plynoucí z nedostupnosti nejrůznějších kulturních a zdravotních zařízení, náklady dojížděky do zaměstnání apod.;

- výše celkových čistých peněžních příjmů domácností nezohledňuje v plné míře skutečnou majetkovou situaci domácností.

S ohledem na skutečnost, že indikátorový a reziduální přístup k analýze finanční dostupnosti bydlení představují obecně nejvíce používané metody, byly použity i pro analýzy v českém prostředí. Prostřednictvím tradičního konceptu míry zatížení výdaji na bydlení byl sledován vývoj finanční dostupnosti stávajícího nájemního a vlastnického bydlení v ČR v průběhu 90. let. Koncept míry zatížení výdaji na bydlení byl při hodnocení dostupnosti vlastnického bydlení doplněn i o některé další metody (indikátor počtu let spoření, indikátor míry zatížení splátkami hypotečních a jiných stavebních úvěrů na pořízení nového vlastnického bydlení), které umožňují relevantněji zhodnotit dostupnost této formy bydlení (zejména pak dostupnost nového vlastnického bydlení). Při výpočtu konkrétních hodnot míry zatížení výdaji na bydlení jsme vycházeli z následující definice (Lux, Burdová 2000):

*Míra zatížení = měsíční výdaje domácnosti na bydlení (nájemné, výdaje bazické, výdaje úplné) / měsíční celkové čisté peněžní příjmy domácnosti * 100 (v %), kde:*

1. *bazické* výdaje domácnosti na bydlení = součet výdajů na nájemné, ústřední topení, teplou vodu, elektřinu, plyn, tekutá i tuhá paliva, vodné a stočné a ostatní komunální služby.
2. *úplné* výdaje domácnosti na bydlení = součet bazických výdajů domácnosti na bydlení a výdajů na stavební a bytovou údržbu, stavební potřeby, opravy a údržbu zařízení domácnosti investičního charakteru, splátky úvěrů na dům nebo byt a daň z nemovitosti.

Výdaje na nájemné zahrnují výdaje na čisté nájemné u bytů státních a obecních (bez služeb); u družstevních bytů zahrnuje nájemné (resp. úhrada za užívání bytu) částku za úrok a úmor z nesplacené části investičního úvěru, pojištění družstevního bytu, příspěvek na údržbu domu a poplatek na správu družstva.

Za ústřední topení je považováno rovněž etážové topení na plyn nebo elektřinu, nebo jsou-li ve všech obytných místnostech instalována elektrická nebo plynová kamna

nebo WAW. Rovněž etážové topení na tuhá paliva, pokud je zdroj vytápění (umístění kotle) mimo byt, resp. v místnosti k tomu speciálně určené (kotelna), je považováno za ústřední topení. Výdaje na elektřinu a plyn zahrnují i instalační poplatek na zapůjčení elektroměru, resp. plynoměru, obdobně výdaje na ústřední topení a teplou vodu zahrnují i úhradu za měřiče teplé vody, výdaje na vodné a stočné pak úhradu za měřiče studené vody. Položka ostatní komunální služby zahrnuje výdaje za odvoz popela, odpadků a fekálií, kominické a domovníkové práce, úklid společných prostor v domě, spotřebu elektřiny a plynu ve společných prostorách domu, poplatek za výtah, za společnou televizní anténu, za společnou prádelnu aj.

Výdaje na stavební a bytovou údržbu a výdaje na opravu a zařízení domácnosti investičního charakteru zahrnují veškeré výdaje na zakoupení nebo zapůjčení stavebních strojů, zařízení a materiálů sloužících pro výstavbu nebo údržbu bytu nebo domu, který domácnost užívá, resp. vlastní. Započteny jsou bohužel i výdaje týkající se mimo celoročně obývaného bytu (domu) i chaty, garáže, chalupy nebo jiného objektu, který domácnost užívá. Rovněž v případě daně z nemovitosti nelze jednoznačně vyloučit částku daně placenou za tzv. druhé bydlení (chaty, chalupy, jiné rekreační objekty), čímž může dojít k nepatrnému (vzhledem k charakteru daně z nemovitostí v ČR) nadhodnocení míry zatížení výdaji na bydlení úplnými u některých domácností.

Výše měsíčních celkových čistých peněžních příjmů domácnosti je určena jako rozdíl celkových hrubých příjmů a úhrnu daní z příjmů, částek zaplacených na povinné zdravotní a sociální pojištění, vybraných úspor, půjček a výpůjček.

Konkrétní hodnoty ukazatelů finanční dostupnosti nájemního a vlastnického bydlení byly kalkulovány s využitím dat z šetření *Statistiky rodinných účtů 1990 – 2001 (SRÚ 90 - 01)* Českého statistického úřadu (ČSÚ). Jedná se o každoročně opakovaná podrobná šetření, jejichž cílem je postihnout toky financí i naturálií v hospodaření vybraného vzorku domácností. Zpravodajskou jednotkou i jednotkou výběru základního souboru SRÚ je domácnost, tzn. soubor osob společně bydlicích a hospodařících. Jádrem těchto domácností je zpravidla rodina, ale může jím být i jednotlivec. Výběr domácností je prováděn metodou kvótního výběru, jehož důsledkem může být nivelizace různých extrémů (především vyloučení domácností s vysokými příjmy). Základními výběrovými znaky jsou sociální skupina domácnosti, počet nezaopatřených členů

(u domácností důchodců počet členů) a čistý peněžní příjem na osobu (u jednočlenných domácností důchodců je výběrovým znakem také pohlaví). Každá domácnost zařazená do šetření vede vlastní zpravodajský deník, do kterého si v průběhu roku zapisuje všechny své příjmy a výdaje. Počty domácností za jednotlivé sociální skupiny nejsou ve *Statistice rodinných účtů* stanoveny proporcionalně k jejich zastoupení v celé populaci, proto je tento nedostatek odstraňován vážením. K vážení námi užitých *SRÚ* byly použity koeficienty stanovené podle reprezentativních šetření ČSÚ *Mikrocensus 1992, 1996* (pro soubory *SRÚ 90 – 97*), resp. váhy doporučené Českým statistickým úřadem (pro soubory *SRÚ 99 – 01*). Ačkoliv šetření *Statistiky rodinných účtů* představuje jediný relevantní datový zdroj použitelný k analýzám finanční dostupnosti bydlení v průběhu 90. let, je nutno podotknout, že je spojeno s určitými nedostatky, které se týkají vlastní administrace šetření, změn náplně některých ukazatelů v průběhu sledovaného období, měnící se velikosti vzorku domácností zapojených do výzkumu apod. Všechny tyto nedostatky mohou negativním způsobem ovlivnit hodnověrnost výsledků analýz prováděných s využitím dat *SRÚ* (ač pravděpodobně nikoliv způsobem zásadním) a komplikují práci s datovými soubory s ohledem na potřebu jejich korekce, která je často jen obtížně realizovatelná.

Hodnoty míry zatížení domácností náklady na bydlení vypočtené na datech *SRÚ* mohou být rovněž ovlivněny podhodnocením příjmů domácností, které není důsledkem způsobu výběru šetřených zpravodajských jednotek. Hlavní podíl na tomto zkrácení mají nezdaněné a tudíž i nedeklarované příjmy z aktivit v oblasti šedé ekonomiky, které jsou odhadovány ve výši až 10 – 20 % z celkového objemu přiznaných příjmů domácností s ekonomicky aktivními členy. Skutečné hodnoty míry zatížení jsou pak při zohlednění těchto příjmů pochopitelně významně nižší, než vyplývá z analýz vycházejících z údajů o výši příjmů domácností abstrahujících od příjmů z šedé ekonomiky.

Statistika rodinných účtů není rovněž schopna zcela oddělit náklady na druhé bydlení, které má v České republice hlubokou tradici. V roce 1990 činil podíl domácností v *SRÚ*, které uvedly, že jsou vlastníky rekreačního objektu, 14,3 % z celkového počtu domácností (podle výsledků SLDB činil tento podíl 12,5 %), v roce 2001 jejich podíl, podle stejného zdroje, poklesl na 12,4 % domácností (podle výsledků SLDB vlastnilo rekreační objekt 11,3 % domácností z celkového počtu bytových domácností). Výdaje

na sekundární bydlení uměle zvyšují zatížení rodinných rozpočtů náklady na bydlení. Při propočtech míry zatížení domácností výdaji na bydlení v zemích EU jsou výdaje na bydlení obvykle očištěny také o částky příspěvků určených primárně k úhradě nákladů domácností spojených s bydlením. V *SRÚ* není výše příspěvku na bydlení sledována v rámci samostatné položky, ale je spolu s některými dalšími příjmy sociálního charakteru zahrnuta do kategorie ostatních sociálních příjmů domácnosti. Částka příspěvku na bydlení se za těchto okolností promítá v úhrnu celkových čistých příjmů domácnosti. Skutečnost, zda je o částku příspěvku krácena výše výdajů domácností na bydlení nebo naopak posílána výše celkového čistého příjmu, však zcela zásadním způsobem ovlivňuje hodnotu míry zatížení domácnosti výdaji na bydlení, což lze demonstrovat na následujícím příkladu: uvažujme domácnost, která na bydlení měsíčně vydává 5 000 Kč, přičemž její celkové čisté měsíční příjmy činí 15 000 Kč. Míra zatížení této domácnosti výdaji na bydlení činí 33,3 %. Předpokládejme, že domácnost má nárok na příspěvek na bydlení ve výši 1 000 Kč. Zahrneme-li tento příspěvek do příjmů domácnosti, míra zatížení se sníží na 31,3 %, avšak snížíme-li o výši příspěvku částku výdajů na bydlení, míra zatížení klesne na 26,7 %.

1.1 Vývoj dostupnosti nájemního bydlení v ČR

K měření vývoje dostupnosti nájemního bydlení v ČR byl použit indikátorový přístup, konkrétně indikátor míry zatížení domácností výdaji na bydlení bazickými a částečně též reziduální přístup zjišťující podíl reziduálního příjmu (tj. čistého příjmu po odečtení nákladů na bydlení) na částce životního minima k zajištění výživy a ostatních základních potřeb členů domácnosti. Sledován byl vývoj finanční dostupnosti nájemního bydlení v letech 1991, 1993, 1995, 1997, 1999 a 2001 na datech ze *Statistiky rodinných účtů*. Při použití uvedených metod bylo nutno normativním rozhodnutím stanovit hraniční hodnoty míry zatížení (hranici únosnosti), jejichž překročení indikuje skutečnost, že výdaje na bydlení jsou pro danou domácnost příliš zatěžující. V souladu s praxí v zemích EU a podobně jako v Lux (2002) byly zvoleny tři mezní hodnoty míry zatížení domácností bazickými výdaji na bydlení – 20 %, 25 % a 33 %, přičemž za nejrelevantnější hranici únosnosti v českém prostředí byla považována míra zatížení ve výši 25 %. V případě podílu reziduálního příjmu na částce životního minima k zajištění výživy a ostatních základních potřeb členů domácnosti byla mezní hod-