

Fiskální dopady úpravy příspěvku na bydlení v roce 2022

Úvod

Na začátku roku 2022 navrhla vláda změnu zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, jejímž obsahem je mimo jiné mimořádné navýšení měsíčních normativních nákladů na bydlení pro rok 2022. Během ledna byla tato změna zákona schválena. Změna byla navržena v souvislosti s předpokládaným růstem cen energií v roce 2022. Důvodů zvýšení cen energií bylo více. Například vyšší poptávka po energiích, kdy byl nárůst umocněn předchozím poklesem v souvislosti s pandemií covid-19. Dalším důvodem je například růst cen emisních povolenek.

Růst cen energií negativně dopadne na řadu subjektů. Výrazné riziko může představovat pro domácnosti, především pro domácnosti s nízkými příjmy. Domácnosti vydaly v roce 2020 na energie v průměru 15 345 Kč na osobu ročně, a tyto výdaje tvořily více než 10 % z celkových spotřebních výdajů domácnosti.¹ Pro nízkopříjmové domácnosti je však tento podíl vyšší. Očekávané zvýšení cen energií představuje proto zvláště pro nízkopříjmové domácnosti závažný problém. Hrozící nebezpečí energetické chudoby přimělo politickou reprezentaci navrhnout řešení tohoto problému. Zvažováno bylo jak plošné řešení, tak i adresné. Předchozí vláda navrhla osvobodit dodání plynu a elektřiny od daně z přidané hodnoty pro rok 2022 (sazba aktuálně činí 21 %). Takto by se plošně snížila cena elektřiny pro všechny, zároveň by však došlo ke snížení příjmu z této daně pro veřejné rozpočty. Nová vláda upřednostnila úpravu v sociálním systému dávek, konkrétně upravit příspěvek na bydlení. Toto řešení pomáhá adresně se zvýšenými cenami pouze domácnostem, které mají na tuto dávku nárok. Cílem této studie je odhadnout dopad změny příspěvku na bydlení na státní rozpočet.

1 Příspěvek na bydlení

1.1 Popis konstrukce dávky a její fiskální významnost

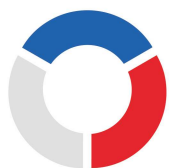
Příspěvek na bydlení je dávka určená vlastníkům bytů či domů, osobám užívajícím byt na základě služebnosti a pro nájemce či podnájemce zkolaudovaného bytu. Nárok na dávku vzniká v případě, že jejich náklady na bydlení převýší 30 % (v Praze 35 %) rozhodného (čistého) příjmu rodiny. Zároveň však těchto 30/35 % rozhodného příjmu rodiny není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Příjemce musí k žádosti dokládat náklady na bydlení a příjmy rodiny za předcházející kalendářní čtvrtletí. Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny jako průměrné celkové náklady na bydlení vzhledem k velikosti obce a počtu členů v domácnosti. V těchto nákladech je započítáno nájemné (v případě vlastníků a družstevníků tzv. srovnatelné náklady) a ceny služeb a energií.

Výdaje na příspěvek na bydlení od roku 2007 značně vzrostly, důvodem byla pravděpodobně deregulace nájemného.² V roce 2014 dosáhly výdaje na příspěvek na bydlení 0,2 % HDP, poté začaly opět klesat až na 0,12 % HDP, což bylo způsobeno dobrou situací na trhu práce a s tím souvisejícími rostoucími reálnými příjmy domácností. Přesto se jedná o fiskálně významnou dávku, na kterou v posledních letech vydá stát přibližně 7 mld. ročně a pobírá ji přibližně 160 tisíc příjemců.

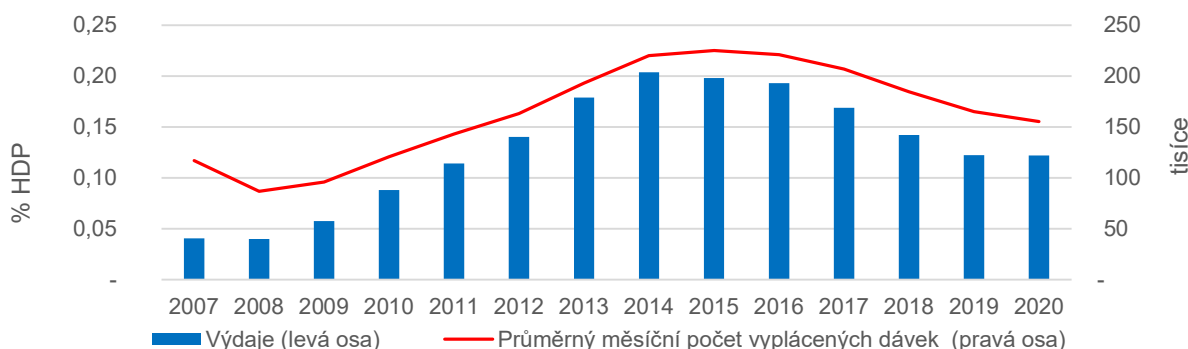
¹ Viz <https://www.czso.cz/csu/czso/spotrební-vydaje-domácnosti-2020>

² Jahoda, R., & Špalková, D. (2009). Analýza distribučních aspektů regulace/deregulace nájemného v ČR. Urbanismus a územní rozvoj, 12.





Graf 1 Vývoj ročních výdajů a průměrný měsíční počet vyplácených dávek na příspěvek na bydlení



Zdroj: Vlastní zpracování podle dat MPSV, ČSÚ Databáze národních účtů

1.2 Změny v roce 2022 a následné navýšení dle vládního návrhu

Podle nařízení vlády schváleného v prosinci 2021 se od ledna 2022 zvýšily částky normativních nákladů na bydlení v rámci pravidelné valorizace. Tyto částky jsou uvedené v Přílohách 1 a 2. Tento scénář označíme v naší analýze jako **výchozí**. Kvůli zdražování energií však vláda rozhodla, že zvýší normativní náklady příspěvku na bydlení ještě nad valorizaci z prosince 2021. Částky měsíčních normativních nákladů na bydlení z Příloh 1 a 2, které jsou platné pro rok 2022 se pro období od 1. ledna 2022 do 31. prosince 2022 navyšují pro stanovení nároku na příspěvek na bydlení a jeho výši o částky uvedené v Přílohách 3 a 4, v Přílohách 5 a 6 jsou již přepočítané normativní náklady navýšené o navrhované fixní částky. Tento scénář označíme jako scénář **zvýšení**. V simulacích pro rok 2022 počítáme s růstem nákladů na energie o 15 600 Kč ročně (1 300 Kč měsíčně).

K simulaci dopadů změn příspěvku na bydlení používáme model EUROMOD. Jedná se o daňově-dávkový mikro-simulační model, s jehož pomocí lze analyzovat dopady změn v daňovém a dávkovém systému v zemích EU.³ EUROMOD využívá data z Výběrového šetření Životní podmínky (EU-SILC).⁴ Tato data obsahují údaje o příjmovém rozdělení jednotlivých typů domácností, údaje o způsobu, kvalitě a finanční náročnosti bydlení, vybavenosti domácností předměty dlouhodobého užívání a o pracovních, hmotných a zdravotních podmínkách dospělých osob žijících v domácnostech. Data za ČR za rok 2017 zahrnuje 8 701 domácností. Jelikož se jedná o výběrové šetření, jsou data vztažena k celkové populaci přepočítáním integrovanými vahami přidělenými k jednotlivým domácnostem tak, aby jejich struktura odpovídala demografické a sociální struktuře populace. Dále jsou data upravena podle aktuálních makroekonomických proměnných tak, aby odpovídala očekávaným hodnotám roku 2022.⁵

EUROMOD při simulaci předpokládá, že dávku pobírá 100 % osob, které mají na tuto dávku nárok. Ve skutečnosti je však určitá část osob, které z různých důvodů o příspěvek na bydlení nepožádá. Proto je simulace provedena ve dvou variantách. První varianta, ve které předpokládáme 100% pobírání. V tabulkách označíme tuto variantu jako **vysoká**. Ve druhé variantě předpokládáme, že podíl osob, které navzdory svému nároku dávku nepobírají, je stejný jako v předchozích letech. Podíl nepobírajících dávkou získáme podílem skutečných hodnot MPSV (rok 2020) a hodnot ze simulací EUROMODU ze stejného roku. V roce 2020 byl podle MPSV počet příjemců 155 tisíc. Dávky pobíralo přibližně jen 60 % osob, které na tuto dávku měly nárok. Takto sníženou variantu označíme **realistická**.

³ Podrobnosti viz <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu>

⁴ Viz <https://www.czso.cz/csu/czso/zivotni-podminky-eu-silc-metodika>

⁵ MFČR Makroekonomická predikce - leden 2022



Výsledky simulací dopadu na výdaje na příspěvek na bydlení jsou v Tabulce 1. Náklady samotného opatření, tedy scénáře zvýšení oproti výchozímu scénáři, vychází podle naší simulace mezi 2,63 mld. Kč v případě 100 % čerpání dávky a 1,58 mld. Kč v případě realistického očekávání nepobírání dávky. Podle důvodové zprávy⁶ jsou celkové náklady navrhované změny odhadovány na 2,56 až 2,98 mld. Kč za rok, což je v souladu s naším odhadem. Již samotné zvýšení normativních nákladů dle valorizace schválené v prosinci zvýší podle našich odhadů výdaje o 270 až 450 mil. Kč. Výsledky této simulace jsou tak opět v souladu s odhady důvodové zprávy, která předpokládá zvýšení výdajů o 381,4 mil. Kč. Kvůli zvýšeným nákladům na energie odhadujeme zvýšení výdajů o 2,54 až 4,24 mld. Kč. Celkový dopad varianty zvýšení oproti roku 2021 by podle vysoké varianty byl 7,33 mld. Kč, podle realistické varianty 4,38 mld. Kč. Celkové dopady na státní rozpočet v roce 2022 však mohou být nižší, neboť řada domácností má zafixované ceny a zvýšení cen je tak zasáhne se zpožděním.

Tabulka 1 Dopady na výdaje na příspěvek na bydlení⁷

Scénář	Zvýšení výdajů v mld. Kč	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	4,7	2,8
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	4,24	2,54
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	0,45	0,27
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	2,63	1,58
Celkový dopad	7,33	4,38

Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu

Tabulka 2 prezentuje naše odhady dopadů na počet příjemců příspěvku na bydlení. Kvůli zvýšeným nákladům na energie odhadujeme zvýšení počtu příjemců o 83 až 138 tisíc. Samotné zvýšení normativních nákladů na bydlení o fixní částky povede ke zvýšení počtu příjemců o 48 až 81 tisíc.

Tabulka 2 Dopady na počet příjemců příspěvku na bydlení

Scénář	Zvýšení počtu příjemců v tis.	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	153	92
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	138	83
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	15	9
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	81	48

Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu

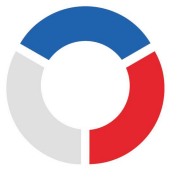
1.3 Alternativní zvýšení nákladů na energie

K variantě zvýšení nákladů na energie o 15 600 Kč ročně jsou doplněny alternativní varianty, které předpokládají odlišné zvýšení těchto nákladů. V Přílohách 7 a 8 je varianta zvýšení nákladů na energie

⁶ Viz <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCA6GE6AR>

⁷ Očekávat lze i zvýšení výdajů na dávku doplatek na bydlení. Lze očekávat zvýšení výdajů na tuto dávku v řádech desítek milionů Kč.

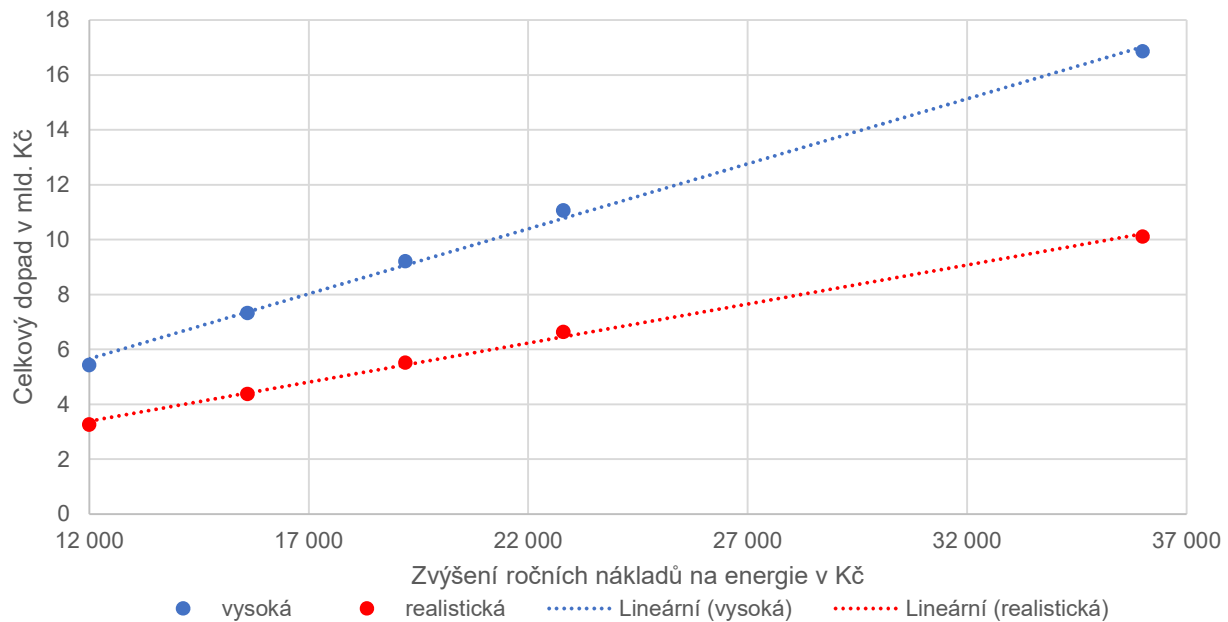




o 12 000 Kč ročně, v Přílohách 9 a 10 je varianta se zvýšením o 19 200 Kč a v Přílohách 11 a 12 je varianta se zvýšením o 22 800 Kč.

V Grafu 2 je znázorněn vztah mezi zvýšením nákladů na energie a změnou výdajů na příspěvek na bydlení. S vyšším nárůstem nákladů na energie rostou výdaje na příspěvek na bydlení téměř lineárně. Například při zvýšení nákladů na energie o 12 000 Kč ročně, by se výdaje zvýšily o 3,3-5,4 mld. Kč. Extrémní varianta uvažující zvýšení nákladů na energie o 36 000 Kč ročně, by pak vedla k nárůstu výdajů na více než trojnásobek, tedy 10,1-16,9 mld. Kč.

Graf 2 Závislost výše celkových dopadů návrhu na zvýšení ročních nákladů na energie



Zdroj: Vlastní výpočty dle Euromodu

Závěr

Jako řešení růstu cen energií zvolila vláda změnu v sociálním systému dávek, konkrétně navýšením normativních nákladů na bydlení pro příspěvek na bydlení o fixní částky. Jedná se o adresné řešení, pomoc totiž bude směřovat cíleně pouze na osoby, které mají na příspěvek na bydlení nárok. V této analýze jsme s pomocí modelu EUROMOD simulovali fiskální dopady tohoto opatření. Na základě této analýzy lze shrnout:

- Opatření, podle kterého se zvýší normativní náklady na bydlení pro rok 2022 o fixní částky, povede podle našich odhadů ke zvýšení výdajů o 1,58 až 2,63 mld. Kč.
- K dalšímu navýšení výdajů dojde kvůli:
 - Zvýšení nákladů na energie, a to o 2,54 až 4,24 mld. Kč.
 - Valorizaci normativních nákladů (z prosince 2021), a to o 270 až 450 mil. Kč.
- Oproti roku 2021 by se mohly výdaje na příspěvek na bydlení zvýšit o 4,38 až 7,33 mld. Kč.



Přílohy

Příloha 1 Nájemní bydlení

Počet osob v rodině podle § 7 odst. 5	Normativní měsíční náklady na bydlení podle počtu obyvatel obce v roce 2022				
	Praha	více než 100 000	50 000 – 99 999	10 000 – 49 999	do 9 999
<i>jedna</i>	9 001	7 151	6 815	5 809	5 626
<i>dvě</i>	12 499	9 967	9 507	8 131	7 880
<i>tři</i>	16 705	13 393	12 792	10 992	10 664
<i>čtyři a více</i>	20 521	16 528	15 803	13 632	13 237

Zdroj: MPSV, 2022

Příloha 2 Družstevní bydlení a byty v osobním vlastnictví

Počet osob v rodině podle § 7 odst. 5	Normativní měsíční náklady na bydlení podle počtu obyvatel obce v roce 2022				
	Praha	více než 100 000	50 000 – 99 999	10 000 – 49 999	do 9 999
<i>jedna</i>	5 052	5 052	5 052	5 052	5 052
<i>dvě</i>	7 213	7 213	7 213	7 213	7 213
<i>tři</i>	9 828	9 828	9 828	9 828	9 828
<i>čtyři a více</i>	12 221	12 221	12 221	12 221	12 221

Zdroj: MPSV, 2022

Příloha 3 Částky pro bydlení v bytech užívaných na základě nájemní nebo podnájemní smlouvy

Počet osob v rodině podle § 7 odst. 5	Částka navýšení měsíčních normativních nákladů na bydlení v Kč
<i>Jedna</i>	1 120
<i>Dvě</i>	1 130
<i>Tři</i>	1 607
<i>čtyři a více</i>	1 974

Zdroj: Vládní návrh Zákonu, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů



Příloha 4 Částky pro byty v družstevních bytech, byty užívané na základě služebnosti užívání celého bytu a byty vlastníků

Počet osob v rodině podle § 7 odst. 5	Částka navýšení měsíčních normativních nákladů na bydlení v Kč
<i>jedna</i>	1 180
<i>dvě</i>	1 219
<i>tři</i>	1 733
<i>čtyři a více</i>	2 147

Zdroj: Vládní návrh Zákonu, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Příloha 5 Normativní náklady pro nájemní bydlení po zvýšení dle Přílohy 3

Počet osob v rodině podle § 7 odst. 5	Normativní měsíční náklady na bydlení podle počtu obyvatel obce v roce 2022				
	Praha	více než 100 000	50 000 – 99 999	10 000 – 49 999	do 9 999
<i>jedna</i>	10 121	8 271	7 935	6 929	6 746
<i>dvě</i>	13 629	11 097	10 637	9 261	9 010
<i>tři</i>	18 312	15 000	14 399	12 599	12 271
<i>čtyři a více</i>	22 495	18 502	17 777	15 606	15 211

Zdroj: MPSV, 2022

Příloha 6 Normativní náklady pro družstevní bydlení a byty v osobním vlastnictví po zvýšení dle Přílohy 4

Počet osob v rodině podle § 7 odst. 5	Normativní měsíční náklady na bydlení podle počtu obyvatel obce v roce 2022				
	Praha	více než 100 000	50 000 – 99 999	10 000 – 49 999	do 9 999
<i>jedna</i>	6 232	6 232	6 232	6 232	6 232
<i>dvě</i>	8 432	8 432	8 432	8 432	8 432
<i>tři</i>	11 561	11 561	11 561	11 561	11 561
<i>čtyři a více</i>	14 368	14 368	14 368	14 368	14 368

Zdroj: MPSV, 2022



Příloha 7 Dopady na výdaje na příspěvek na bydlení, varianta 12 000 Kč

Scénář	Zvýšení výdajů v mld. Kč	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	3,48	2,09
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	3,12	1,87
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	0,36	0,22
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	1,95	1,17
Celkový dopad	5,44	3,26

Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu

Příloha 8 Dopady na počet příjemců příspěvku na bydlení, varianta 12 000 Kč

Scénář	Zvýšení počtu příjemců v tis.	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	115	92
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	103	62
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	11	7
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	55	33

Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu

Příloha 9 Dopady na výdaje na příspěvek na bydlení, varianta 19 200 Kč

Scénář	Zvýšení výdajů v mld. Kč	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	5,83	3,5
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	5,28	3,17
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	0,55	0,33
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	3,38	2,03
Celkový dopad	9,21	5,53

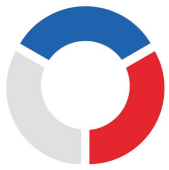
Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu

Příloha 10 Dopady na počet příjemců příspěvku na bydlení, varianta 19 200 Kč

Scénář	Zvýšení počtu příjemců v tis.	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	191	115
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	174	104
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	17	10
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	106	64

Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu





Příloha 11 Dopady na výdaje na příspěvek na bydlení, varianta 22 800 Kč

Scénář	Zvýšení výdajů v mld. Kč	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	6,83	4,1
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	6,15	3,69
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	0,67	0,4
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	4,24	2,54
Celkový dopad	11,06	6,64

Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu

Příloha 12 Dopady na počet příjemců příspěvku na bydlení, varianta 22 800 Kč

Scénář	Zvýšení počtu příjemců v tis.	
	vysoká	realistická
Výchozí varianta oproti roku 2021	230	138
Z toho:		
Zvýšení nákladů na energie	210	126
Valorizace normativních nákladů (prosinec 2021)	20	12
Varianta zvýšení oproti výchozí variantě	132	79

Zdroj: Vlastní výpočty podle Euromodu

