

Rizika reformy dávek na bydlení

předložené v červnu 2019

Tomáš Samec, Lucie Trlifajová

Centrum pro společenské otázky – SPOT z. s.

Praha
červen 2019

SHRNUTÍ

Přestože v České republice v posledních letech klesá nezaměstnanost a rostou mzdy, **přístup ke kvalitnímu bydlení představuje jednu z velkých výzev současnosti.**

Ministerstvo práce a sociálních věcí připravuje zákon rušící dosavadní hlavní nástroje politiky bydlení, příspěvek a doplatek na bydlení, a zavádějící novou dávku *přídavek na bydlení*.

Návrh zákona **ruší systém dávek na bydlení, který pro řadu domácností představuje prostředek, jak si zajistit kvalitní bydlení ve standardních bytech.**

Dosavadní systém, umožňuje **současně pomáhat ohroženým skupinám (senioři, nekompletní rodiny) i pracujícím, kteří mají nízké mzdy** a bydlí v ekonomických centrech, kde rostou náklady na bydlení.

Bez existence adekvátních bytových kapacit a nástrojů pro sociální nebo dostupné bydlení se změnou dávek na bydlení stát zbavuje jednoho z mála konkrétních a fungujících nástrojů v politice bydlení.

Tato legislativní **změna sebou přináší celou řadu rizik:**

- 1. V době rostoucích cen nájemného ohrožuje hlavní nástroj podpory bydlení nižší střední třídy**
- 2. Neřeší problém nízkopříjmových domácností, které často žijí v nekvalitním, předraženém bydlení**
- 3. Nejasně definuje rozhodovací mechanismy a zvyšuje jejich byrokratickou náročnost**
- 4. Zvyšuje riziko nárůstu migrace a přesouvání problémů nejchudších mezi obcemi**
- 5. Zavedení zákona by přineslo vysoké, v návrhu nevyčíslené vedlejší náklady**

OBSAH

SOUČASNÉ PROBLÉMY V OBLASTI BYDLENÍ	3
Rostoucí ceny nájemního bydlení.....	3
Osoby v akutní bytové nouzi.....	3
Problém tzv. obchodu s chudobou	4
JAK TO FUNGUJE DNES?	5
Příspěvek na bydlení – stabilní bydlení pro nižší střední třídu	5
Doplatek na bydlení – silně kontrolovaná dávka v rámci hmotné nouze	6
Počet osob v domácnostech pobírající příspěvek a doplatek na bydlení	7
PROČ JE PŘEDKLÁDANÝ NÁVRH PROBLEMATICKÝ	8
1. V době rostoucích cen nájemného ruší hlavní nástroj podpory bydlení nižší střední třídy	8
2. Návrh neřeší problém nízkopříjmových domácností, které často žijí v nekvalitním, předraženém bydlení.....	9
3. Zákon nejasně definuje rozhodovací mechanismy a zvyšuje jejich byrokratickou náročnost	10
4. Zvyšuje riziko nárůstu migrace a přesouvání problémů nejchudších mezi obcemi	11
5. Zavedení zákona by přineslo vysoké, v návrhu nevyčíslené vedlejší náklady	11
KOHO SE TO NEJVÍCE TÝKÁ, kde hrozí, že bude nejvíce lidé bez domova?	12
O AUTORECH	13

SOUČASNÉ PROBLÉMY V OBLASTI BYDLENÍ

Rostoucí ceny nájemního bydlení

V Česku bydlí v nájemním bydlení zhruba 20 % domácností.¹ Podle nedávné analýzy Deloitte nájemné vzrostlo mezi lety 2016 a 2017 o 14 %.²

Vzhledem k privatizaci bytového fondu většina obcí disponuje velmi omezenými možnostmi podpory pro lidi, kteří mají problém rostoucí nájem pokrýt. **Zhruba desetina domácností dnes vynakládá na bydlení více než polovinu svých příjmů.³**

Problém s pokrytím nákladů na živobytí a potažmo též nákladů na bydlení se dotýká především některých skupin obyvatel – lidí bydlících v ekonomických centrech v nájemním bydlení, nezaměstnaných lidí, senierek a seniorů, nekompletních rodin a rodin se 3 a více dětmi.⁴

Osoby v akutní bytové nouzi

Vedle problému rostoucích nájmů je v Česku **část lidí, kteří jsou bez přístřeší nebo bydlí v ubytovnách, azylových domech nebo v kvalitativně nevyhovujících bytech.**

Podle Zprávy o vyloučení z bydlení za rok 2018 **jde o 83 tisíc osob v 54 tisících domácnostech, z toho 10 tisíc rodin s 20 tisíci nezletilými dětmi.⁵**

Absence stabilního bydlení je často provázána problémy nebo přímo vede k vzniku dluhů a exekucí, nezaměstnanosti nebo nejistému zaměstnání, horší školní docházce.⁶ Část těchto lidí dnes dostává dávky na bydlení, díky kterým pokrývá náklady na bydlení například v ubytovnách, tedy není přímo “na ulici”, bez střechy nad hlavou. Standardní bydlení v bytě je pro mnoho z nich za současných podmínek nereálné s ohledem na různé bariéry, kterým na volném trhu čelí (nedostatek úspor, kauce, diskriminace).

S výjimkou konkrétních projektů, ať již postavených na přístupu “bydlení především” – „housing first“⁷, práci sociálně nájemních agentur nebo jiných principech, se nicméně dlouhodobě nedaří jejich situaci zlepšit.

¹ Český statistický úřad: Příjmy a životní podmínky domácností, 2018

<https://www.czso.cz/documents/10180/91839453/1600211915.pdf/8866f889-4d6a-4f69-9de9-49f62ad290cb?version=1.0>

² Aktuálně.cz: studie společnosti Deloitte <https://zpravy.aktualne.cz/finance/najemne-v-cesku-prudce-zdrazuje-ukazuji-nova-cisla-nejvice-s/r-f113c98e422111e88b47ac1f6b220ee8/>

³ Český statistický úřad: Statistika a my (06/2019) <https://www.statistikaamy.cz/2019/06/desetina-domacnosti-dava-za-bydleni-temer-polovinu-svych-prijmu/>

⁴ Český statistický úřad: Příjmy a životní podmínky domácností, 2018: Osoby ohrožené chudobou

<https://www.czso.cz/documents/10180/91839453/1600211919.pdf/cf53b95c-a879-4aef-9cde-bf6967884d56?version=1.0>

Český statistický úřad: Příjmy a životní podmínky domácností, 2018: Míra materiální deprivace

<https://www.czso.cz/documents/10180/91839453/1600211920.pdf/897b900a-9923-4666-932e-8b058c878419?version=1.2>

⁵ Platforma pro sociální bydlení a Lumos: Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018

<https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2019/04/Zpráva-o-vyloucen%C3%AD-za-rok-2018.pdf>

⁶ Agentura pro sociální začleňování – Kocman David, Klepsal Jaroslav: Prostupné bydlení: Evaluace

https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/kocman_a_klepal_2016_evaluace-prostupne-bydleni_fin_print.pdf

Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020 <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Koncepce-prevence-a-reseni-problematiky-bezdomovectvi-v-CR-do-roku-2020.pdf>

⁷ Ostravská univerzita, Fakulta sociálních studií: Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi (Rapid Re-Housing)

https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2018/12/RRH_Zaverecna-evaluacni-zprava_web.pdf

Projektový přístup k řešení bydlení může vytyčit efektivní cesty pro podporu dostupnosti bydlení (poukazuje např. na význam dostupnost bytů pro ohrožené skupiny obyvatel, kapacity podpory pro udržení bydlení). **Nemůže ovšem vyřešit bytovou nouzi v rámci celé České republiky.**

Přístup k stabilnímu bydlení je přitom nezbytnou podmínkou pro změnu v dalších oblastech života, jako je zaměstnání nebo vzdělání dětí.

Problém tzv. obchodu s chudobou

Reformy dávek na bydlení jsou často spojovány s problematikou tzv. obchodu s chudobou. Dávky na bydlení pokrývající přemrštěné ceny bydlení v segregovaných lokalitách zejména v některých severočeských městech se do jisté míry staly symbolem celého problému nastavení dávkových systémů.

Vysoká koncentrace segregovaných, převážně romských lokalit, často spojená se zvýšenou vnitřní migrací, **se kterými se tamní obce potýkají, je ale důsledkem řady různých vlivů,** nikoliv jen systému nastavení dávek.

Velký vliv mělo například vytlačování chudých, a zejména Romů z ekonomických center, často spojené se segregačními přístupy obcí, malá nabídka sociálního či dostupného bydlení pro různé skupiny obyvatel, nízkým kapacitám a efektivitě sociálních služeb a sociální práce (viz například analýza politiky nulové tolerance v Litvínově a Duchcově⁸). Dlouhodobá zkušenost se substandardním bydlením přináší i další sekundární znevýhodnění, **jejichž překonání vyžaduje dobře fungující podpůrné programy.**

Větší kontrola obcí nad výší i místem vyplácení dávek nabízí iluzi kontroly nad přítomností nechtěných chudých. Dosavadní kroky samospráv ale vedly v mnoha případech spíše k nárůstu vnitřní migrace, větší nestabilitě a přesouvání lidí mezi jednotlivými obcemi.⁹

Problémy, s nimiž se tyto obce potýkají, dominují v debatě o dávkách na bydlení i přesto, že dávky čerpá daleko širší skupina lidí a problém “obchodu s chudobou” souvisí s dávkami pouze částečně.

⁸ Centrum pro společenské otázky SPOT: Analýza politik nulové tolerance v Litvínově a Duchcově [http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2016/07/SPOT - vyzkumna zprava - Nulova-tolerance-v-Litvinove-a-Duchcove.pdf](http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2016/07/SPOT_-_vyzkumna_zprava_-_Nulova-tolerance-v-Litvinove-a-Duchcove.pdf)

⁹ GAC s.r.o.: Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR <https://www.esfcr.cz/documents/21802/791224/Analýza+sociálně+vyloučených+lokalit+v+ČR/65125f3c-3cd9-4591-882b-fd3935458464>

JAK TO FUNGUJE DNES?

Dávky na bydlení v současnosti představují jediný systematický nástroj, kterým stát v oblasti bydlení disponuje. V současnosti jde o dávky v rámci dvou systémů.

Příspěvek na bydlení – stabilní bydlení pro nižší střední třídu

Příspěvek na bydlení je klíčový pro nižší střední třídu, která nedosahuje na vlastnické bydlení:

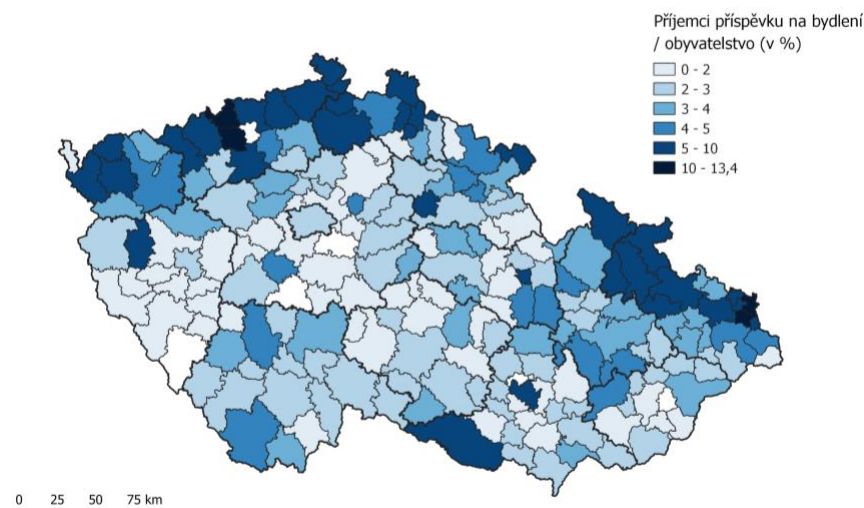
nekompletní rodiny s dětmi, seniory a seniorky ve městech, a další skupiny.¹⁰ Příspěvek na bydlení podle nároku vzniklého v březnu 2019 pobíralo **170 631 domácností¹¹ (3,9 % domácností¹²)**, u domácností s dětmi šlo o **79 001 (5,5 %)** všech domácností s dětmi¹³.

Jak funguje?

- **Administrativně a nárokové jednoduchá dávka: nižší míra byrokracie** pro úředníky i příjemce
 - Testuje se jen příjem, nikoliv majetek, posuzování 1x za 3 měsíce
 - Netestuje se kvalita bydlení – pouze se vyžaduje nájemní/vlastnický vztah a trvalý pobyt
 - Nejsou stanoveny zvláštní limity na jednotlivé položky energií (jen celkový strop)
- **Automatická každoroční valorizace**, limity nákladů na bydlení stanoveny dle velikosti obce

Co neřeší: Omezené kapacity sociálního či dostupného nájemního bydlení zvláště ve velkých městech, spekulace s bytovým fondem. Nenabízí podporu nízkopříjmových domácností mimo nájemní byty, které nejsou v hmotné nouzi. Růst limitů pro náklady zejména ve větších městech neodpovídá vývoji cen na trhu s bydlením a pro některé konstelace domácností nezajišťuje dostupnost standardního bydlení.

Kam je vyplácen? Příspěvek na bydlení se je nejčastěji vyplácen do chudších regionů s vyšší mírou nezaměstnanosti (Krušné hory, Jeseníky, Ostravsko). Podíl příjemců je často více než dvakrát vyšší, než je místní podíl nezaměstnaných. Čerpá se ale v kontextu Česka i v místech s nízkou nezaměstnaností, jako je Brno, Plzeň, Písek, Pardubice, Stříbro nebo Cheb – viz tabulka dále.



Obrázek 1: Podíl příjemců Příspěvku na bydlení vůči obyvatelstvu (06/2018, Zdroj dat: Úřad práce, Zpracování vlastní)

¹⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí: Příspěvek na bydlení https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/prisp_na_bydleni

¹¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí: Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA (neveřejný materiál)

¹² ČSÚ: Příjmy a životní podmínky domácností 2018 <https://www.czso.cz/documents/10180/91839453/160021191a.pdf/e3c2074c-339c-4203-b520-c379698c7bed?version=1.0>

¹³ ČSÚ: Příjmy a životní podmínky domácností 2018 <https://www.czso.cz/documents/10180/91839453/160021196a.pdf/82010ff6-85e9-4f6a-98a0-69a45fc634a?version=1.0>

Doplatek na bydlení – silně kontrolovaná dávka v rámci hmotné nouze

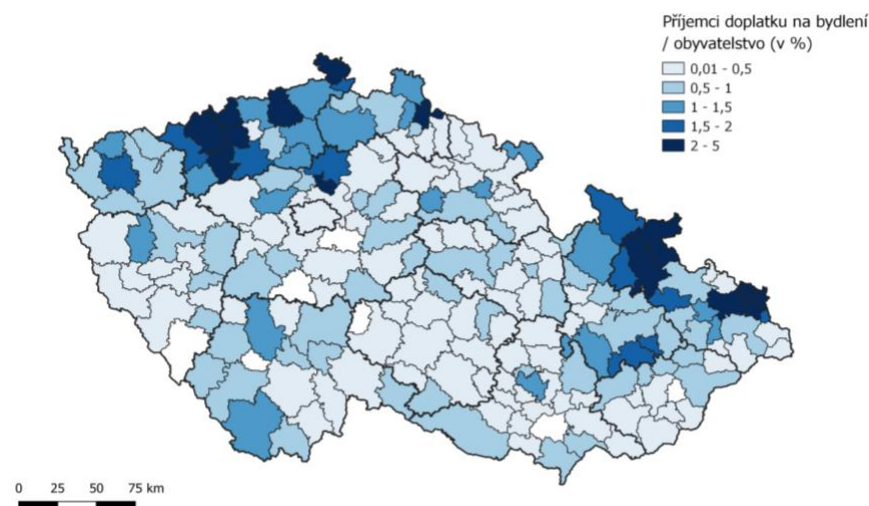
Doplatek na bydlení je klíčový pro domácnosti v nejisté situaci, s velmi nízkými a nepravidelnými příjmy, doplňuje Příspěvek na bydlení u příjemců dávek v hmotné nouzi, respektive u lidí, kterým po zaplacení odůvodněných nákladů na bydlení nezbyvá na živobytí. Současně jde o jedinou dávku pro lidi na ubytovnách.¹⁴ Doplatek na bydlení pobírá aktuálně (červen 2019) **35 241 domácností¹⁵ (0,8 % domácností)¹⁶, u domácností s dětmi se jedná zhruba o 1 % všech domácností s dětmi.**

Jak funguje?

- **Flexibilně reaguje na výkyvy v příjmech:** způsob výpočtu dle nákladů, které se mají v daném měsíci zaplatit, zohledňuje krátkodobé výkyvy příjmů a nákladů na bydlení, což Příspěvek na bydlení neumí. Z tohoto důvodu je důležitý i při zabydlování lidí z ubytoven nebo z ulice do bytů.
- **Pokrývá lidi v přechodných formách bydlení (ubytovny):** ochrana před akutní ztrátou bydlení
- **Více kontrolních mechanismů:**
 - Test příjmu i majetku (včetně úspor)
 - (Formální) minimální standardy kvality bydlení
 - Kontrola nákladů na energie, měsíční dokládání příjmů a nákladů domácnosti
 - (Formální) podmínka sociální práce
 - Podmínka aktivního hledání zaměstnání (registrace na Úřadu práce)

Co neřeší: Diskriminaci na trhu bydlení, prostorovou segregaci, spekulace s bytovým fondem, nedostatek sociálního bydlení, migraci spojenou často se zadlužením. V důsledku absence sociálního bydlení a nedostatku kapacit pro sociální práci na Úřadech práce se často nedaří měnit situaci osob žijících v přechodných a substandardních formách bydlení, přechodné bydlení se tak stává dlouhodobým řešením. Je omezen cenami bydlení v místě obvyklými, které často neodpovídají reálným cenovým hladinám.

Kam je vyplácen? Vyplácení doplatků na bydlení jde častěji do obcí s vyšším podílem osob v hmotné nouzi (Mostecko, Šluknovsko, Krnov, Bruntál, Tanvald, Ostrava a okolí) – viz tabulka dále.



Obrázek 2: Podíl příjemců Doplatku na bydlení vůči obyvatelstvu (06/2018, Zdroj dat: Úřad práce, Zpracování vlastní)

¹⁴ Ministerstvo práce a sociálních věcí: Doplatek na bydlení <https://portal.mpsv.cz/soc/hn/obcane/bydleni>

¹⁵ Ministerstvo práce a sociálních věcí: Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace RIA (neveřejný materiál)

¹⁶ ČSÚ: Příjmy a životní podmínky domácností 2018 <https://www.czso.cz/documents/10180/91839453/160021191a.pdf/e3c2074c-339c-4203-b520-c379698c7bed?version=1.0>

Počet osob v domácnostech pobírající příspěvek a doplatek na bydlení

Následující tabulky ukazují počty osob v domácnostech příjemců příspěvku a doplatku na bydlení, přičemž ukazují vždy výběr pěti obcí, kde je těchto osob nejvíce za obce nad, respektive do 90 tisíc obyvatel. V případě příspěvku na bydlení výrazně vedou v počtu osob v domácnosti tři největší města a ekonomická centra: hlavní město Praha, Ostrava a Brno.

Příspěvek na bydlení

Celkem osob v domácnosti pobírající příspěvek na bydlení: obce nad 90 tisíc obyvatel (červen 2018)

Obec	Počet osob v domácnosti pobírající příspěvek
Praha	34 267
Ostrava	29 757
Brno	21 604
Ústí nad Labem	7 860
Liberec	6 340

Zdroj: Podkladová data pro Zprávu o vyloučení z bydlení za rok 2018

Celkem osob v domácnosti pobírající příspěvek na bydlení: obce do 90 tisíc obyvatel (červen 2018)

Obec	Počet osob v domácnosti pobírající příspěvek
Havířov	11 443
Most	7 994
Teplice	7 382
Děčín	7 136
Karviná	6 930

Zdroj: Podkladová data pro Zprávu o vyloučení z bydlení za rok 2018

Doplatek na bydlení

Celkem osob v domácnosti pobírající doplatek na bydlení: obce nad 90 tisíc obyvatel (červen 2018)

Obec	Počet osob v domácnosti pobírající doplatek
Ostrava	11 123
Praha	5 546
Brno	4 920
Ústí nad Labem	3 273
Olomouc	1 316

Zdroj: Podkladová data pro Zprávu o vyloučení z bydlení za rok 2018

Celkem osob v domácnosti pobírající doplatek na bydlení: obce do 90 tisíc obyvatel (červen 2018)

Obec	Počet osob v domácnosti pobírající doplatek
Havířov	3 115
Karviná	2 999
Most	2 374
Chomutov	1 779
Kladno	1 736

Zdroj: Podkladová data pro Zprávu o vyloučení z bydlení za rok 2018

PROČ JE PŘEDKLÁDANÝ NÁVRH PROBLEMATICKÝ

1. V době rostoucích cen nájemného ruší hlavní nástroj podpory bydlení nižší střední třídy

A) Zavádění cenových map pro zastropování uznatelných nákladů

- Návrh zákona předpokládá **využití cenových map** pro určení maximální možné výše uznatelných nákladů. Není ale jasné, jak přesně budou cenové mapy vytvářeny ve vazbě na tržní nájemné. **V případě podhodnocení nájemného hrozí, že lidé ztratí přístup na volný trh a současně se omezí možnosti obcí stanovit nájem v souladu s požadavky na kvalitní správu a údržbu bytového fondu.**

B) Absence valorizace podle růstu reálných cen bydlení

- Předtím, než budou cenové mapy hotové, zákon předpokládá vyhlášení normativů podle velikosti domácnosti, obce a právního důvodu užívání bytu. Zrušení povinnosti každoročně vyhlášovat a případně valorizovat normativy nákladů na bydlení vychází z mylného předpokladu, že ceny nájemného a energií klesají; **podle dat ČSÚ naopak cenové hladiny v oblasti bydlení i energií (elektrina, plyn) rostou celkově v průměru o 5,5 % meziročně v 1. čtvrtletí roku 2019.**¹⁷

C) Dopady na samoživitele a samoživitelky

- Zákon předpokládá **povinnost společného posuzování příjmů manželů nebo partnerů nezávisle od toho, zda spolu manželé žijí**. Teprve zpětně – a v případě manželů soudně – bude možné v tomto udělit výjimku. Samoživitelé a samoživitelky tak mohou dostat výrazně nižší dávky, nebo na ně zcela ztratí nárok což v důsledku může vést k zadlužení domácností (půjčky na placení nájmů) nebo ztrátě bydlení. V důsledku může omezit možnosti řešení problémů domácího násilí a dalších jevů v domácnostech, které mají dlouhodobě negativní vliv na rozvoj dětí.
- Opatření je vysvětlováno jako prevence “zneužívání dávek” nenahlášených partnerů. Tento přístup ale velmi pravděpodobně nedokáže zachytit situace, kdy samoživitel/samoživitelka nenahlásí partnera, protože se omezuje jen na případy, kdy mezi partnery existuje zákonná vyživovací povinnost.

D) Převládá kontrolující přístup, který může být stigmatizující a ponižující

- Přípravovaný zákon je v základních prvcích podobný Příspěvků na bydlení. Při podrobnějším pohledu se nicméně ukazuje, že v přístupu k žadatelům se celá dávka přesouvá směrem k výrazně kontrolovaným dávkám v hmotné nouzi (Doplatek na bydlení). To se odráží do navyšování množství kontrolních mechanismů, které nejen zvyšují byrokratickou náročnost (viz dále), ale zároveň bude přispívat ke stigmatizaci pracujících domácností, které mají nízké příjmy nebo důchody.
- V odůvodnění navíc zcela **chybí data upřesňující počet případů zneužívání dávek.**

¹⁷ Český statistický úřad: Vývoj indexu spotřebitelských cen v 1. čtvrtletí 2019
<https://www.czso.cz/documents/10180/90863819/cisc041019analyza.pdf/c6fe464b-9b45-4482-8ea0-294e4bf7e320?version=1.0>

2. Návrh neřeší problém nízkopříjmových domácností, které často žijí v nekvalitním, předraženém bydlení

A) Riziko úplného bezdomovectví pro lidi z ubytoven

- **Neexistují dostatečné bytové kapacity**, které by v současné době nebo v blízké budoucnosti (do roku 2022) mohly uspokojit odhadovanou **potřebu bydlení minimálně 6 000 - 7 000 domácností, které nyní bydlí na ubytovnách** a pobírají doplatek na bydlení **a další tisíce domácností v nevyhovujících bytech**. Tito lidé budou čelit akutní hrozbě bezdomovectví.
- **Obce budou muset akutně řešit situaci lidí z ubytoven**. Hrozí přetížení obecních rozpočtů (nutnost urychlené výstavby či nákupu bytů, nutnost zříditi nová tabulková místa pro sociální pracovníky). V obcích není v současné chvíli vytvořená kapacita pro řešení daného problému v horizontu 3 let. Na konkrétních příkladech (Ostrava, Praha a další města) se ukazuje, že potřebné bytové i personální kapacity se vytvářejí v dlouhodobém horizontu více let.
- **Nejsou rozvinuty sítě podpory** pro lidi s malými dovednostmi bydlení ve standardních bytech a pro osoby trpícími duševní nemocí, závislostí a dalšími znevýhodňujícími faktory při získání a udržení standardního bydlení.

B) Demotivující pro přijetí krátkodobého zaměstnání

- **Stávající zákonná úprava dávek na bydlení umožňuje domácnostem lépe reagovat na krátkodobé výkyvy v příjmech nebo výdajích** (například při nedoplatku na energiích). U nejchudších domácností, které často nemají úspory tyto situace řešil Doplatek na bydlení, který je vypočítáván každý měsíc. Nová zákonná úprava počítá s výpočtem dávky jednou za tři měsíce. To vytváří potenciální dluhovou past, kdy domácnosti nebudou schopny reagovat na aktuální zvýšení nákladů na bydlení, potažmo snížení příjmu.
- **Toto může mít zvlášť problematické efekty pro přijetí krátkodobých zaměstnání**. Nárok na dávku na bydlení má být posuzován podle příjmu v posledních třech měsících, Skutečný příjem bude ale výrazně nižší. Pro lidi s nulovou finanční rezervou, respektive lidi v hmotné nouzi to znamená ohrožením ztrátou bydlení, a často nepřekonatelnou bariérou pro uhrazení případně vzniklého dluhu. Praktický dopadem může být, že lidé budou vnímat nástup do krátkodobého zaměstnání jako příliš rizikový.¹⁸

C) Riziko ztráty domova v případě vyloučení z evidence Úřadu práce

- Předkládaný návrh ukládá povinnost registrace na Úřadu práce pro všechny s čistým příjmem nižším, než je životní minimum (3410,- Kč) jako podmínku pro nárok na dávku. Toto je problematické, protože je dnes velmi snadné být vyloučen z evidence ÚP. To může v důsledku vést ke ztrátě dávek a tím i bydlení – a tedy rychlému sociálnímu a ekonomickému propadu jedince, kdy je ztráta bydlení obtížně překonatelnou bariérou pro návrat jedince na trh práce. V současnosti se týká sankční vyřazení více než pětiny registrovaných osob na ÚP.¹⁹

¹⁸ Centrum pro společenské otázky SPOT: Mezi dávkami a prací, která není? <http://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2015/07/Mezi-davkami-a-praci.pdf>

¹⁹ V roce 2018 bylo celkem uděleno 85 666 sankčních vyřazení při průměrném počtu 239 876 nezaměstnaných (MPSV: Měsíční statistiky nezaměstnanosti <https://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>). Sankční vyřazení znamená obvykle vyřazení z evidence na ½ roku, tedy není možné být ročně vyřazen víc než dvakrát.

D) Kontrola, sankce a absence sociální práce

- Celkově převládá **důraz na kontrolující a sankční mechanismy ve vztahu k nejchudším příjemcům dávky, které nejsou nijak provázeny podpůrnými mechanismy nebo kapacitou pro sociální práci**. Sociální práce je součástí systému poskytování dávek v hmotné nouzi, tedy i doplatku na bydlení. Jak ukazují i zkušenosti z úspěšných projektů, systémové řešení by mělo být opřeno na počátku na **posílení kapacit a financování sociální práce** a schopnosti sociálních pracovníků ÚP koordinovat, ve spolupráci s obcemi, v území dostupnou sítí podpory pro získání kvalitního bydlení.

3. Zákon nejasně definuje rozhodovací mechanismy a zvyšuje jejich byrokratickou náročnost

Přestože by měl nový systém a nová dávka výplatu dávek zjednodušit, tak v návrhu zákona je mnoho nejasných bodů, kvůli nimž by **administrace nové dávky mohla být komplikovanější, než je tomu u dvou stávajících**.

A) Stropy pro jednotlivé položky nákladů na bydlení

- V návrhu se počítá s tím, že všechny položky (nájemné, energie a další) budou administrovány – zastropovány i vykazovány – zvlášť. Je pravděpodobné, že jak pro úředníky, tak pro žadatele bude **konečná administrativní zátěž bude vyšší než v současnosti, protože se toto opatření bude týkat podstatně více lidí, než nyní** (kdy se toto dokládá jen u doplatku na bydlení).

B) Kontrola bytů

- **Kategorie navržené pro kontrolu stavu bytu nejsou dostatečně jasně definované a mohou být posuzovány subjektivně a arbitrárně**. Chybí vazba na konkrétní metodiku, která by poskytovala oporu při posuzování a umožnila transparentní rozhodování.

C) Arbitrárnost posouzení v případě vlastnictví domů

- **Překládaný návrh vylučuje z možnosti požádat o dávku vlastníky nemovitostí, kromě případů "kdy nelze využít jiného bytu uvedeného ve větě první spravedlivě požadovat"** (§9). Tato formulace je nejasná a hrozí subjektivní a nejednotné posuzování jednotlivých případů.
- Z nároku by tak mohli vypadnout např. lidé kteří vlastní nemovitost v periferních oblastech nebo senioři, kteří sice mají chatu nebo chalupu, a přesto mohou mít problém ve větších městech platit nájemné.

D) Složitá definice posuzované domácnosti

- **V zákoně se objevují tři definice toho, kdo je jako domácnost společně posuzován** – a to lidé, *kteří užívají byt* / lidé, kteří *mají vzájemně vyživovací povinnost* (která je v navrhovaném zákoně navíc zvlášť definována a neodpovídá definici této povinnosti v jiných případech, jako jsou třeba exekuce nebo hmotná nouze) / lidé, kteří *mají v bytě hlášený trvalý pobyt*. Zatímco první dvě kritéria slouží k určení jednotky, u které jsou posuzovány příjmy, poslední je kritériem pro horní strop nákladů na bydlení. Toto bude potenciálně matoucí jak pro žadatele, tak pro ty, kteří žádost zpracovávají. Opět je zde prostor pro výjimky na základě posouzení úředníka, kritéria nejsou jasně stanovená.

4. Zvyšuje riziko nárůstu migrace a přesouvání problémů nejchudších mezi obcemi

- Obce mohou mít tendenci podhodnocovat daná čísla ve snaze k zamezení výplaty dávek a odstěhování příjemců dávek. **Hrozí přenášení problému na jiné obce** a disproportční ekonomická a personální zatížení pro obce, které budou chtít otázku aktivně řešit a kam se budou stěhovat lidé, kteří ztratí na dávky nárok jinde.
- **Ze sociálního hlediska je pro chudé rodiny důležitá právě stabilizace v určitém místě** s ohledem na možnosti zaměstnání a vzdělávání. Časté stěhování znemožňuje s rodinou dlouhodobě spolupracovat a podporovat ji i například v rámci sociální práce nebo jiných podpůrných mechanismů a významně ohrožuje vzdělávací kariéru dětí a jejich budoucí plnohodnotné zapojení na trhu práce a do dalších standardních aktivit.

5. Zavedení zákona by přineslo vysoké, v návrhu nevyčíslené vedlejší náklady

- Současný návrh předpokládá nulové úspory v následujících třech letech a následně úspory v rozsahu 400 milionů Kč ročně. To je zhruba 0,03 % výdajů ze státního rozpočtu pro rok 2019. **Jedná se tedy relativně o nízké úspory pro veřejné rozpočty v porovnání s potenciálními vysokými náklady** pro stát i obce.
- **V návrhu zákona není provedena analýza nákladů na řešení situace domácností ohrožených bezdomovectvím, náklady na sociální práci a zřízení nového sociálního bydlení o obcích.** Organizace Lumos odhaduje náklady na ústavní péči o odebrané děti z rodin ohrožených bezdomovectvím na více než 1 miliardu Kč ročně. Řešení bezdomovectví a situace lidí bez přístřeší je nákladnější než preventivní opatření a komplexní bytová politika.²⁰
- **V návrhu zákona nejsou započteny náklady na administrativu dávky vyžadující kontroly příjmů domácností, případné kontroly stavu nemovitosti a zavedení nového pracovního aktivizačního mechanismu.** Změny v praxi posuzování budou vyžadovat čas a kapacitu pracovníků Úřadu práce, kteří se budou muset nové postupy naučit a uvádět do praxe.
- Jeden z posudků RIA odhaduje, že zahrnutím další skupiny příjemců (domácnosti v podnájmu) **vzrostou náklady po zavedení zákona o 1,4 miliardy Kč ročně.** Tyto náklady vládní návrh dostatečně nereflektuje.

²⁰ Culhane, D. - University of Pennsylvania: The Cost of Homelessness: A Perspective from the United States https://repository.upenn.edu/spp_papers/148/

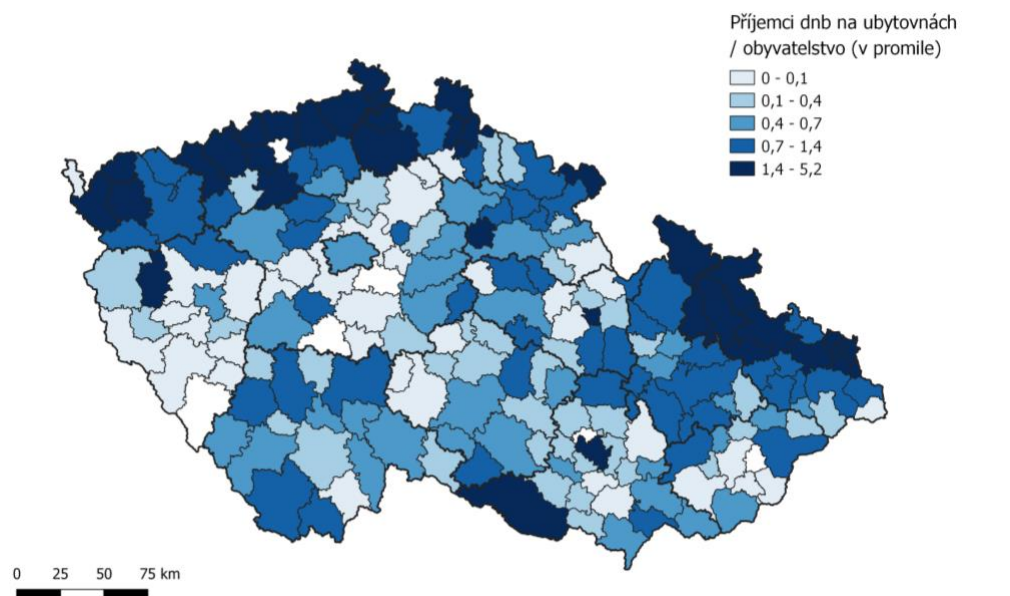
Gilmer, Manning, Ettner: A cost analysis of San Diego County's REACH program for homeless persons.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19339318>

Rosenheck R., Kasprow W., Frisman L., Liu-Mares W.: Cost-effectiveness of supported housing for homeless persons with mental illness. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12963676>

Koho se to nejvíce týká, kde hrozí, že bude nejvíce lidé bez domova?

Mapa níže ukazuje, kde je **největší podíl příjemců doplatku, kteří bydlí na ubytovnách a kteří by podle návrhu ztratili nárok na výplatu nové dávky**, vůči obyvatelstvu. Ukazuje se, že problém by vznikl v těch obcích a místech, kde už v současnosti jsou strukturálně znevýhodněné a čelí problému nedostatku kvalitního standardního bydlení.



Obrázek 3: Podíl příjemců Doplatku na bydlení na ubytovnách vůči obyvatelstvu (06/2018, Zdroj dat: Úřad práce, Zpracování vlastní)

Následující tabulky ukazují **obce, kde bydlí nejvíce domácností na ubytovnách**. Tyto obce by po přijetí zákona čelily potřebě těmto domácnostem poskytnout standardní bydlení.

Obce nad 90 tisíc obyvatel s nejvíce lidmi na ubytovnách (červen 2018)

Obec	Odhad počtu osob na ubytovnách
Ostrava	3 100
Praha	1 800
Brno	1 700
Ústí nad Labem	1 050
Olomouc	700

Zdroj: Podkladová data pro Zprávu o vyloučení z bydlení za rok 2018

Obce do 90 tisíc obyvatel s nejvíce lidmi na ubytovnách (červen 2018)

Obec	Odhad počtu osob na ubytovnách
Kladno	700
Příbram	650
Kolín	500
Most	500
Karviná	500

Zdroj: Podkladová data pro Zprávu o vyloučení z bydlení za rok 2018

O AUTORECH

Mgr. Tomáš Samec Ph.D. je sociolog, působící na Sociologickém ústavu AV ČR v.v.i a v Centru pro společenské otázky SPOT z.s.; absolvoval doktorské studium sociologie na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy a výzkumnou stáž na University of Vienna. Zaměřuje se na výzkum diskurzu o bydlení, financionalizaci bydlení a na nové formy poskytování bydlení realizované veřejnými a kolektivními aktéry. Publikuje v mezinárodních časopisech *Urban Studies*, *Journal of Cultural Economy* a *Housing, Theory and Society*. Je editorem publikace *Jak zajistit dostupné bydlení?*, která je dostupná online dostupnebydleni.soc.cas.cz. Kontakt: tomas.samec@centrumspot.cz

Mgr. Lucie Trlifajová je antropoložka a analytička sociálních politik. Věnuje se výzkumům v oblasti zaměstnanosti s důrazem na marginalizované a nízko-příjmové skupiny, tématu sociálního státu a otázkám hierarchizace občanství. Pohybuje se mezi aplikovaným a akademickým výzkumem. Kromě publikací v mezinárodních časopisech jako je *Journal of European Social Policy*, stojí za nedávnými analýzami věnovanými vzájemnému působení systému sociálních dávek, daní a exekucí (kalkulačka výhodnosti práce) nebo za výpočtem důstojné mzdy. Je hlavní analytičkou v Centru pro společenské otázky-SPOT a pracuje na Sociologickém ústavu AV ČR v.v.i. Je předsedkyní bytové komise na Praze 7. Kontakt: lucie.trlifajova@centrumspot.cz

Za cenné připomínky a komentáře děkujeme **Filipovi Pospíšilovi** a **Karlu Novákovi** z Centra pro společenské otázky – SPOT z.s., a **Petrovi Kubalovi** ze Sociologického ústavu AV ČR v.v.i.

Za vytvoření map a přípravu datových podkladů děkujeme **Barboře Chrudimské** z Centra pro společenské otázky – SPOT z.s.

Centrum pro společenské otázky – SPOT z. s. bylo založen v roce 2011 s posláním provádět a podporovat výzkum v oblasti společenských věd a poskytovat poradenskou činnost v sociální oblasti, oblasti multikulturního soužití, rozvoje města a urbanistických politik s cílem nacházet a nabízet modely, koncepty a praktická řešení, které by napomáhala demokratickému, ohleduplnému a důstojnému soužití obyvatel měst.

www.centrumspot.cz