

Hodnocení státní podpory stavebního spoření: dopad na úspory a příjmovou nerovnost

Libor DUŠEK* – Petr JANSKÝ**

Evaluation of Government Subsidies to Building Savings: Impact on Savings and Income Inequality

Abstract

We evaluate the extent in which the building savings subsidies, a large spending program of the Czech government, achieves one of its stated goals, i.e., to promote savings of the Czech households. Using household-level survey of investment and saving behavior, we identify households that are apparently unaffected in their level of savings by the building savings subsidies. At least 44% of the total spending on the subsidy is received by households whose savings are unaffected, and in fact 9.6% of the total spending on the subsidy effectively subsidizes borrowing instead of savings. We identify at most 19% of households whose level of savings may be increased because of the subsidy. We also evaluate the distributional impacts of the building savings subsidies. They are regressive overall, especially for the poorest quartile of the Czech households.

Keywords: *impact evaluation; evidence-based policy; building savings; expenditures; government subsidy; Czech Republic*

JEL Classification: D90, H20, H50, 016

Úvod

Stavební spoření se státní podporou je hlavním vládním programem na podporu spoření v České republice, měřeno výdaji ze státního rozpočtu. V době svého vrcholu v roce 2005 dosáhly výdaje na státní podpory 16,1 miliardy Kč

* Libor DUŠEK, CERGE-EI, společné pracoviště Centra pro ekonomický výzkum a postgraduální vzdělání Univerzity Karlovy a Národohospodářského ústavu AVČR, v. v. i., Politických vězňů 7, 11121 Praha 1, Česká republika; e-mail: libor.dusek@cerge-ei.cz

** Petr JANSKÝ, Institut ekonomických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze a Národohospodářský ústav AVČR, v. v. i., Politických vězňů 7, 11121 Praha 1, Česká republika; e-mail: petr.jansky@fsv.cuni.cz

Petr Janský děkuje za podporu grantům GAČR 403/10/1235, SVV 265 504 a GAUK 387611.

(MF ČR, 2011) a v roce 2011, i po razantním snížení podpory, budou zřejmě činit 13 miliard Kč.¹

Podobně jako na Slovensku a v dalších zemích východní Evropy bylo stavební spoření v České republice zavedeno začátkem 90. let minulého století, a to zákonem z roku 1993 s deklarovaným cílem usnadnit financování bytových potřeb.²

Zda či nakolik deklarované cíle státní podpora stavebního spoření vůbec kdy plnila, je principiálně empirickou otázkou, jež zatím nebyla empiricky zodpovězena. Nepodařilo se nám najít ekonomickou studii, která by rigorózně hodnotila jeho dopady.

Mezi příspěvky, které popisují, ale příliš neanalyzují stavební spoření v České republice, patří například Radová a Hlačina (2005, s. 227). Dübel (2003) velmi podrobně popisuje systém podpory stavebního spoření v České republice i na Slovensku, jehož systému se týkali i Němcovy analýzy (1998) a Belásova analýza (2004).

Sunega (2005) zkoumá míru nerovnosti příjmového rozdělení různých nástrojů bytové politiky včetně odpočtu úroků z úvěrů na bydlení. Jeho data však nedovolila oddělit odpočty úroků z hypoték od úroků z úvěrů ze stavebního spoření, a tudíž ani analyzovat samotné stavební spoření.³ Stavební spoření do ČR přišlo v 90. letech minulého století především z Německa a Rakouska, kde jsou systémy obecně složitější a méně se podobají alternativním finančním produktům, než tomu je v České republice.

Německý systém stavebních spořitelů analyzovali rigorózně před dvěma dekádami Börsch-Supan a Stahl (1991), kteří pomocí mikroekonomických i makroekonomických metod dokumentují pozitivní dopady státní podpory na spoření. Börsch-Supan a Stahl také ukazují, že systém je atraktivní i bez státní podpory a argumentují, že substituční efekt mezi stavebním spořením a alternativami pro spoření je pravděpodobně malý.

¹ Suma 13 miliard Kč jako úhrn státní podpory stavebního spoření dle zákona o státním rozpočtu na rok 2011, příloha 4. Na základě vládních úsporných opatření klesne maximální státní příspěvek za rok 2010, připisovaný v roce 2011, na polovinu – ze současných 3 000 Kč na 1 500 Kč ročně, u starších smluv (uzavřených do roku 2003) ze 4 500 Kč na 2 250 Kč ročně. Stane se tak formou jednorázové srážkové daně ve výši 50 %, kterou budou muset odvést stavební spořitelny. Za rok 2011 bude snížen maximální státní příspěvek, a to na maximálně 2 000 Kč ročně pro všechny smlouvy. Od roku 2011 také skončí daňové osvobození úroků a bude se na ně vztahovat 15% daň z příjmu.

² Státní podpora stavebního spoření byla legislativně zavedena zákonem č. 96/1993 o stavebním spoření.

³ Další nedávnou relevantní studií je Next Finance (2010), která hodnotí stavební spoření především z makroekonomického hlediska. Analýza nevyužívá mikroekonomická data a není tak schopna zkoumat dopady stavebního spoření na úspory a příjmovou nerovnost domácností, na které se v tomto článku zaměřujeme.

Lea a Renaud (1995) a také Rischke (1998) analyzovali a doporučovali stavební spoření a podobné finanční produkty pro tehdejší tranzitivní ekonomiky včetně České republiky. Podobné diskuse se nedávno vedly například ve spojitosti s Čínou (viz Yin-xia, 2006, nebo Sha a Wang, 2008). Haffner a Oxley (1999) analyzovali různé možnosti podpory bydlení a porovnávají alternativní způsoby včetně stavebního spoření; Hegedüs a Struyk (2005) provádí podobnou analýzu s důrazem na tranzitivní ekonomiky.

V tomto článku se snažíme kombinací teorie a empirických dat kvantifikovat dva základní efekty stavebního spoření. Za první, nakolik státní podpora stavebního spoření motivuje domácnosti k vyšším úsporám. Existují i domácnosti, kterým podpora snižuje celkové úspory, nebo na ně nemá žádný dopad? Za druhé, jaký vliv má státní podpora stavebního spoření na rozdělení příjmů domácností. Jsou příjemci této podpory rovnoměrně rozloženi mezi různé příjmové skupiny domácností? Využívají tuto podporu domácnosti s průměrnými, nebo nadprůměrnými příjmy? Stavební spoření tedy hodnotíme jednak z hlediska účinnosti, tj. nakolik plní zamýšlený efekt, jednak z hlediska příjmové nerovnosti.⁴

V první sekci článku odhadujeme podíl výdajů na státní podporu stavebního spoření, který ve svém důsledku má nulový, nebo dokonce záporný vliv na úspory domácností. Metoda odhadu je dána omezeními na straně dat, která jsou na daný účel z dostupných zdrojů v České republice nejvhodnější (průzkum úspor a investic domácností, obsahující informace o finančních produktech, do kterých domácnosti investují, a sociálně-ekonomické charakteristiky domácností), nicméně neumožňují odhadnout strukturální model úspor domácností (např. neobsahují údaje o finančních částkách, které domácnosti do jednotlivých finančních produktů investují). Ve druhé sekci zkoumáme distribuční dopady státní podpory stavebního spoření pomocí standardních měřítek, tj. Lorenzovy křivky a Giniho koeficientu. Ve čtvrté sekci shrnujeme výsledky.

1. Státní podpora stavebního spoření a úspory domácností

Náš empirický odhad vychází ze standardní mikroekonomické teorie vlivu daní a dotací na úspory domácností.⁵ Dopad stavebního spoření na úspory domácností nelze samozřejmě měřit hodnotou vkladů ve stavebních spořitelnách,

⁴ Toto kritérium nelze zaměňovat s kritériem *ekonomické efektivity*, které by posuzovalo, nakolik změna v úsporách vyvolaná státní podporou zvyšuje společenský blahobyť. Lze uvést normativní argumenty, proč indukování vyšších úspor může být společensky žádoucí; od této debaty záměrně abstrahujeme. Hlavní záměr legislativce zvýšit úspory bereme jako daný a pouze se díváme, zda se tento záměr daří naplnit.

⁵ Pro bližší přehled viz Atkinson a Stiglitz (1980), kapitoly 3 a 4, nebo Bernheim (2002).

protože mnoho domácností by spořilo stejné nebo nižší částky, pouze v jiných finančních produktech. Teoreticky je dopad státní podpory nejednoznačný, neboť substituční a důchodový efekt působí opačným směrem. Substituční efekt způsobuje státní dotace stanovená jako 15 % nových vkladů do stavebního spoření, přičemž dotaci lze vybrat až po šesti letech spoření (dle pravidel platných v období, které pokrývají naše data). Tím se zvyšuje relativní cena současné spotřeby oproti spotřebě budoucí a pro domácnosti se stává výnosnější odložit současnou spotřebu a peníze uspořit. Substituční efekt podněcuje k vyšším úsporám. Důchodový efekt je způsoben tím, že díky dotaci lze cílové úrovně úspor dosáhnout při nižších měsíčních vkladech než bez státní podpory, a snižuje výši úspor domácností. (Domácnost, jejíž kompenzovaná elasticita mezičasové substituce je nulová, bude jednoznačně spořit méně, ale její konečná výše úspor včetně úroků a státních dotací bude vyšší.) Který z efektů převáží, záleží na výši podpory a preferencích konkrétních domácností.

K identifikaci domácností, jejichž úspory jsou, eventuálně nejsou ovlivněny státní podporou, využíváme faktu, že maximální výše podpory o velikosti 15 % nových vkladů činí 3 000 Kč ročně, tj. je připisována pouze ke vkladům do výše 20 000 Kč ročně. Dodatečné úspory ukládané do stavebního spoření již nenesou dodatečnou státní podporu. Domácnosti tak lze rozlišit na dvě skupiny: ty, které tak jako tak hodlají spořit více, než je roční limit, a ty, které hodlají spořit méně. Domácnosti v první skupině nejprve využijí v maximální možné míře stavební spoření a zbývající úspory investují v jiném (nedotovaném) produktu. Substituční efekt, který je dán mezním výnosem z úspor, není u těchto domácností přítomen. Důchodový efekt přítomen je, a díky němu tyto domácnosti budou spořit méně, nebo alespoň nebudou spořit více, než by spořily při absenci státní podpory. Podpora 3 000 Kč ročně tak u těchto domácností představuje čistý transfer bez vlivu na jejich chování.⁶

U domácností, které hodlají spořit méně, než je maximální roční limit, působí substituční i důchodový efekt současně a státní podpora u nich může způsobit vyšší úspory. Samozřejmě, část úspor je motivována např. opatrnostními důvody. Domácnosti, u nichž substituční efekt není přítomen, proto nelze automaticky identifikovat na základě faktu, že jejich celkové úspory převyšují maximální výši pro státní podporu. Ovšem úspory motivované opatrnostními důvody budou investované do finančních produktů s krátkým investičním horizontem, vysokou likviditou a nízkými transakčními náklady. Pro porovnání, zda domácnost je ovlivněna substitučním efektem, jsou proto vhodné pouze úspory investované do

⁶ Jsou-li úroky z úvěrů dostatečně nízké, může být pro domácnosti dokonce výhodné vzít si úvěr, a zároveň založit stavební spoření. I v tomto případě domácnost pouze maximalizuje výnosy ze státní dotace, která nemá vliv na její úspory.

produktů, které lze považovat za relevantní substituty stavebního spoření (dlouhodobější investiční horizont, ne nutně vysoká likvidita). K identifikaci takových domácností je třeba mít podrobné informace o příjmech, úsporách a charakteristikách jednotlivých domácností.⁷

Nejvhodnější datový soubor, který jsme pro naše účely identifikovali, je průzkum Factum Invenio (2008), který proběhl v dubnu 2008. Jedná se o vzorek české populace osob starších 15 let a váhy jsou k dispozici, aby datový soubor odpovídal reprezentativnímu vzorku českých domácností. Velikost vzorku je 1 114 domácností a 82 % z nich dalo platné odpovědi na otázky, které jsou nutné pro naši analýzu.

Tyto data jsme v jejich nezpracované podobě od společnosti Factum Invenio pro účely tohoto výzkumu zakoupili a pracovali jsme tak s původními daty s detailními informacemi pro každou domácnost. Společnost Factum Invenio (dnes nesoucí název ppm factum research s.r.o.) je činná již od roku 1991 a je jednou z předních českých agentur výzkumu trhu. Společnost Factum Invenio je veřejností respektovaná a její služby využívají jak přední zahraniční a české firmy (např. Ahold, Kraft Foods, Henkel, Unilever, Plzeňský Prazdroj), tak i veřejnoprávní a soukromá média (např. Český rozhlas, iDNES.cz).

Soubor obsahuje informace, zda domácnost v současné době využívá konkrétní spořicí, investiční a úvěrové produkty včetně stavebního spoření. Obsahuje standardní demografické informace o domácnosti včetně měsíčního příjmu. Tabulka 1 obsahuje základní charakteristiky datového vzorku (Factum Invenio, 2008).

T a b u l k a 1

Základní charakteristiky datového vzorku

Průměrný věk dotazované osoby	43
Průměrný počet osob v domácnosti	2.7
Průměrný počet dětí v domácnosti	0.6
Průměrný podíl žen	0.5

Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

Tabulka 2 ukazuje srovnání klíčových veličin v datovém vzorku s oficiálními agregátními statistikami stavebního spoření, publikovanými Ministerstvem financí ČR, doplněnými o demografické údaje Českého statistického úřadu. Z tabulky 2 vyplývá, že využití produktů je velmi podobné v datovém vzorku i v populaci a datový vzorek tedy lze považovat za reprezentativní.

⁷ Potenciálně vhodným datovým souborem by byla Statistika rodinných účtů Českého statistického úřadu, která obsahuje reprezentativní vzorek pro 3 000 domácností a byla využita například k nedávnému vyhodnocení daňových změn (Dušek a Janský, 2012). Tyto a jemu podobné soubory od Českého statistického úřadu však neobsahují žádné informace o stavebním spoření a jsou tak pro naše účely nevyužitelné.

T a b u l k a 2

Porovnání datového vzorku s agregátními daty 2008

Veličina	Zdroj	Hodnota
Podíl počtu smluv o stavebním spoření na počtu obyvatel ČR	ČSÚ, MF ČR Factum Invenio	0.497 0.546
Podíl úvěrů v rámci stavebního spoření na počtu obyvatel ČR	ČSÚ, MF ČR Factum Invenio	0.095 0.098

Zdroj: ČSÚ (2011); MF ČR (2011); Factum Invenio (2008) a autoři.

Tabulka 3 zaznamenává podíl domácností s vybranými, nejčastějšími spořicími produkty a tabulka 4 to stejné zaznamenává pro úvěrové produkty.

T a b u l k a 3

Podíl domácností, které využívají vybrané spořicí produkty dle příjmu domácností (v %)

Hrubý příjem domácnosti (Kč)	Podíl domácností	Vkladní knížka	Stavební spoření	Životní pojištění	Penzijní připojištění	Běžný účet	Spoření doma
Do 10 000	9	41	17	12	16	31	56
10 000 – 20 000	24	34	36	24	37	47	43
20 000 – 30 000	30	24	61	35	44	51	35
30 000 – 40 000	22	20	72	56	54	62	36
40 000 – 50 000	10	15	77	54	57	70	43
Nad 50 000	5	11	66	49	47	66	20

Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

T a b u l k a 4

Podíl domácností, které využívají vybrané úvěrové produkty dle příjmu domácností (v %)

Hrubý příjem domácnosti (Kč)	Bankovní spotřebitelský úvěr	Hypotéční úvěr	Úvěr od stavební spořitelny	Půjčka od známých
Do 10 000	0	2	3	3
10 000 – 20 000	7	1	2	5
20 000 – 30 000	10	6	10	9
30 000 – 40 000	17	15	18	11
40 000 – 50 000	17	10	11	12
Nad 50 000	23	14	13	15

Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

Oproti jiným průzkumům českých domácností, jako například Statistika rodinných účtů Českého statistického úřadu, je Factum Invenio (2008) jedinečné v tom, že se ptá explicitně na otázky spojené se stavebním spořením. Nedostatkem tohoto souboru však zůstává, že zaznamenává pouze to, zda domácnost používá daný finanční produkt, nebo ne, ale nezaznamenává, kolik peněz domácnost spoří, nebo si půjčuje prostřednictvím daného produktu.⁸ Naším cílem je identifikovat domácnosti, jejichž úspory potenciálně jsou, nebo naopak nejsou ovlivněny státní podporou stavebního spoření, a výši státní podpory plynoucí

těmto domácnostem. K tomu jsme – vzhledem k omezením v datech – nuceni učinit dodatečné předpoklady.

Obecný předpoklad je, že pokud domácnosti spoří více, než odpovídá hornímu limitu pro státní podporu, a z jiných než opatrnostních motivů, pak takové domácnosti pravděpodobně používají širší škálu spořicíh produktů. Například domácnosti, které kromě stavebního spoření vlastní také dlouhodobé depozitní účty, akcie a podílové fondy, jsou téměř jistě neovlivněny dostupností dotace stavebního spoření. Ale u domácnosti, které kromě stavebního spoření investují pouze do krátkodobého depozitního účtu, je docela pravděpodobné, že státní podpora zvyšuje úspory.

Přítomnost úvěru rovněž naznačuje, že domácnost nespoří díky stavebnímu spoření více – tato domácnost zřejmě využívá stavební spoření k získání státní dotace, přestože při absenci podpory by bylo racionální snížit spoření na nulu a o stejnou částku snížit úvěrové zatížení.⁹ Takzvané překlenovací úvěry usnadňují toto chování v rámci samotného stavebního spoření. Jen malá část klientů stavebních spořitelů čerpá úvěr až poté, co několik let spoří. Plných 82 % všech úvěrů poskytnutých stavebními spořitelny představují úvěry *překlenovací*.¹⁰ Tyto úvěry klienti dostávají, aniž by museli předem spořit, a následně je splácejí z vkladů do stavebního spoření, které jsou dotovány stejně jako ostatní vklady.¹¹

Domácnosti, u nichž státní podpora nezvyšuje úspory, budou na základě již uvedených argumentů ty, které mají „příliš mnoho“ spořicíh a investičních produktů, nebo mají „příliš mnoho“ úvěrových produktů v kombinaci se stavebním spořením. Volba konkrétních kritérií pro identifikaci domácností s „příliš mnoha“ produkty v datovém vzorku nevyhnutelně vyžaduje do určité míry subjektivní úsudek. Námi zvolené předpoklady jsou jednoznačně motivovány ekonomickou teorií a myslíme si, že reflektují praktické charakteristiky jednotlivých finančních produktů. Konkrétně domácnosti, které splňují jednu ze dvou

⁸ Bohužel, alternativní zdroje dat jsou v tomto směru ještě problematictější. Například Statistika rodinných účtů ČSÚ sice detailně zaznamenává jednotlivé zdroje příjmů, výdajů a celkovou výši úspor, ale neobsahuje informaci, zda úspory jsou investované do stavebního spoření.

⁹ Samozřejmě, k souběhu stavebního spoření a úvěru může dojít i u domácností, které se nesnaží „obehrat systém“. Například domácnost si mohla založit stavební spoření v minulosti, následně nastala potřeba neočekávaných finančních výdajů, a vzhledem k tomu, že předčasný výběr úspor ze stavebního spoření je penalizován ztrátou všech státních podpor, je pro domácnost optimální stavební spoření si ponechat, a zároveň si vzít úvěr. I tento scénář však podporuje argument, že souběh stavebního spoření a úvěru je indikátorem toho, že daná domácnost není ve výši svých (čistých) úspor ovlivněna státní podporou. Bez státní podpory by domácnost jednoduše vybrala (zřejmě likvidnější) vklad a vzala si nižší úvěr, při zachování stejné výše čistých aktiv.

¹⁰ Základní agregátní statistiky poskytuje Ministerstvo financí České republiky (2011).

¹¹ Předpoklady použité ke klasifikaci domácností v našem přístupu jsou nevyhnutelně subjektivní, ale myslíme si, že jsou poměrně konzervativní.

následujících podmínek, jsou klasifikovány jako domácnosti, u nichž podpora nezpůsobuje vyšší úspory:¹²

a) Domácnost má dva nebo více spořicíh produktů, které lze považovat za relevantní substituty stavebního spoření. Mezi relevantní substituty počítáme vkladové účty, depozitní certifikáty, akcie, podílové fondy, spoření doma apod.¹³ Naopak, běžné účty, krátkodobé účty a penzijní spoření za relevantní substituty považovány nejsou, protože důvody motivující úspory v tyto produkty jsou podstatně odlišné od motivů ke stavebnímu spoření.

b) Domácnost má půjčku od stavebního spořitelny, nebo dva další typy úvěrů (spotřebitelský úvěr, leasing automobilů), s výjimkou hypoték.

Dále identifikujeme domácnosti, které mají stavební spoření a v jejichž případě státní podpora stavebního spoření skutečně vede k vyšším úsporám. Tato podmínka má následující znění:

c) Domácnost nemá žádný jiný dlouhodobý spořicí produkt a nemá žádné nesplacené půjčky kromě hypotéky.

Poslední předpoklad slouží k určení podílu domácností, jejichž úspory ze stavebního spoření jsou na maximálním ročním limitu pro státní podporu (mezi domácnostmi klasifikovanými jako ty, které mají „příliš mnoho“ spořicíh nebo úvěrových produktů). Domácnost, která má celkové úspory nad limit, ale její úspory ze stavebního spoření jsou pod limitem, je pravděpodobně ovlivněna státní podporou. Průměrná státní podpora je velmi blízko limitu.¹⁴

Proto předpokládáme, že všechny domácnosti ve vyšších příjmových skupinách od 25 tisíc korun hrubého příjmu na domácnost, kde účast ve stavebním spoření je převládající (přes 66 %), plně využívají limit státní podpory stavebního spoření, pokud splňují kritéria a), nebo b). Pro nižší příjmové skupiny předpokládáme, že podíl domácností, jejichž úspory jsou na limitu, je přímo úměrný podílu domácností v dané příjmové skupině v účasti na stavebním spoření vzhledem k vyšším příjmovým skupinám.¹⁵ Tabulka 5 ukazuje procento domácností,

¹² Zvolené předpoklady jsou rovněž poměrně konzervativní. Například domácnosti se stavebním spořením a hypotékou neklasifikujeme jako neovlivněné, ačkoliv je zřejmé, že alespoň velká část těchto domácností neovlivněná je.

¹³ Spoření doma, ukládání peněz stranou, je relativně oblíbená metoda spoření, především u starších domácností a domácností s nižšími příjmy.

¹⁴ Průměrná roční státní podpora za jednu smlouvu v roce 2009 byla 2 927 Kč, zatímco limit této podpory je 3 000 Kč. Musíme ale vzít v úvahu, že tento průměr je částečně zvyšován smlouvami uzavřenými před rokem 2004, pro které platí maximální státní podpora ve výši 4 500 Kč ACSS (2012).

¹⁵ Konkrétně, nechť podíl domácností, které využívají stavební spoření, je s_H mezi domácnostmi s vysokými příjmy H a s_i mezi domácnostmi v nižší příjmové skupině i . Mezi domácnostmi s vysokými příjmy podíl domácností λ_H , které spoří na limitu státní podpory, má hodnotu 1. Potom podíl domácností se stavebním spořením v nízkopříjmové skupině i , které spoří na limitu státní podpory, činí $\lambda_i = \lambda_H s_i / s_H = s_i / s_H$. (Například v příjmové skupině 10 000 – 20 000 Kč měsíčně má

kteře využívají stavební spoření a jejichž úspory nejsou ovlivněny státní podporou, a odhad procenta výdajů na státní podpory, které inkasují domácnosti, jejichž úspory nejsou státní podporou ovlivněny. Výši státních podpor vynaložených bez ovlivnění úspor domácností v našem vzorku jsme spočítali tak, že počet domácností v každé příjmové skupině jsme vynásobili předpokládaným podílem těch, které využívají státní podporu stavebního spoření do výše limitu, a dále vynásobili limitem, tj. 3 000 Kč. Tuto částku jsme dále extrapolovali na celou populaci pomocí vah pro reprezentativní vzorek. Výsledkem je, že úspory nejméně 43 % domácností nejsou ovlivněny státní podporou, a tyto domácnosti inkasují nejméně 44 % z celkových výdajů na státní podporu. U nanejvýš 19 % domácností (splňujících kritérium c) lze říci, že jejich úspory jsou zřejmě ovlivněny státní podporou.¹⁶

T a b u l k a 5

Podíl domácností se stavebním spořením splňujících základní podmínky

Základní podmínky	Podíl domácností se stavebním spořením a splňujících podmínku (v %)	Podíl z celkové státní podpory (v %)	Výše celkové státní podpory (v mld. Kč)
a)	28	29	3.8
b)	20	21	2.7
a) anebo b)	43	44	5.9
c)	19	19	2.5

Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

O minimálně 44 % státních podpor (odpovídající 5,9 miliardám korun za rok 2009) tak můžeme tvrdit, že nezvyšují úspory domácností, které je pobírají. Z této částky lze dále specifikovat tu část podpor, kterou dostávají klienti s překlenovacími úvěry a ve svém důsledku podněcuje k vyššímu zadlužení a nižším úsporám domácností. Dle našeho odhadu je to celkem 1,3 miliardy Kč, tj. 10 % státních podpor.¹⁷ Z opačného pohledu lze maximálně o 19 % vydaných státních podpor tvrdit, že zvyšují úspory domácností, které je pobírají.

Abychom ukázali robustnost našich výsledků, v tabulce 6 ukazujeme výsledky pro kombinace podmínek, které okruh produktů – jež domácnost musí využívat,

stavební spoření 20 % domácností a v příjmové skupině 30 000 – 40 000 Kč měsíčně má stavební spoření 60 % domácností. Potom 33 % (20/60) domácností v příjmové skupině 10 000 – 20 000 Kč majících stavební spoření a splňujících kritéria a), nebo b), využívá plnou výši limitu státní podpory.)

¹⁶ Zbývajících 38 % je neurčitých, některé domácnosti nemohou být v souladu s našimi předpoklady zařazeny ani do jedné kategorie.

¹⁷ Odhad je prostým vynásobením počtu překlenovacích úvěrů v roce 2009 (422 868) a maximální výše státní podpory (3 000 Kč ročně). Výše překlenovacích úvěrů (průměrný zůstatek je u 518 000 Kč) v podstatě vyžaduje, aby vklady do stavebního spoření byly u klientů s překlenovacím úvěrem na maximálním limitu státní podpory.

aby byla klasifikována jako neovlivněna stavebním spořením – rozšiřují či zužují. Hodnoty odhadů podílu celkových státních podpor se pohybují mezi 37 % a 75 %. Na základě těchto čísel je zřejmé podle uvedeného odhadu, že úspory nejméně 44 % domácností nejsou ovlivněny státní podporou, je relativně konzervativní.

T a b u l k a 6

Podíl domácností se stavebním spořením a splňující doplňující podmínky

Doplňující podmínky	Podíl domácností se stavebním spořením splňující doplňující podmínky (v %)	Podíl z celkové státní podpory (v %)	Výše celkové státní podpory (v mld. Kč)
a) (s výjimkou spoření doma), anebo b) (navíc s možností hypotéčního úvěru)	36	37	4.9
a) (navíc se životním pojištěním a penzijním připojištěním), anebo b) (vyžadovány alespoň 3 produkty, a navíc s možností hypotéčního úvěru)	71	72	9.5
a) (navíc se životním pojištěním a penzijním připojištěním), anebo b) (navíc s možností hypotéčního úvěru)	74	75	9.9

Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

2. Státní podpora stavebního spoření a příjmová nerovnost

V této sekci popisujeme dopady stavebního spoření na příjmovou nerovnost českých domácností.¹⁸ Obrázek 1 ukazuje procento domácností, které využívají stavební spoření, podle příjmových skupin na základě stejného datového souboru (Factum Invenio, 2008). Vidíme, že je nejvíce využíváno mezi domácnostmi se středními a vysokými příjmy – v pásmu nad 20 000 Kč měsíčního hrubého příjmu na domácnost ho má okolo 65 % domácností. S klesajícími příjmy tento podíl rapidně klesá – až na 17 % u příjmů do 10 000 korun.

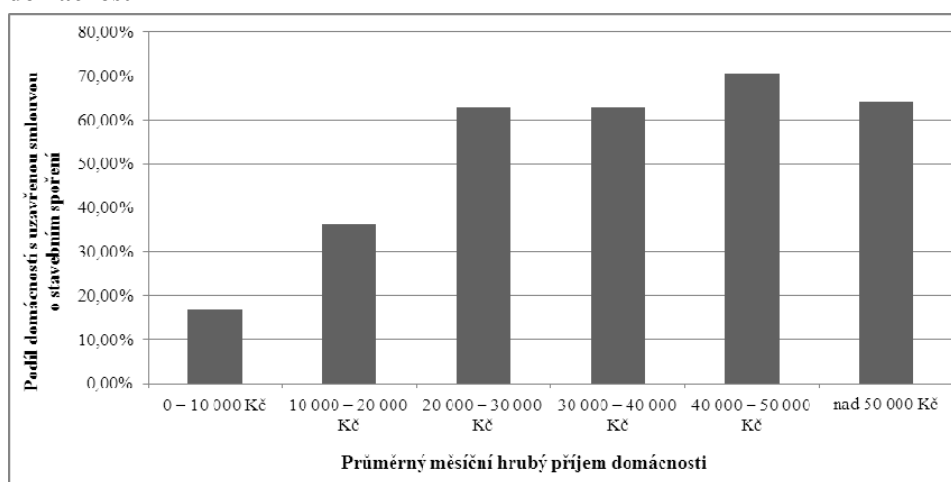
Dopady na nerovnost kvantifikujeme pomocí standardních nástrojů, tedy Lorenzovy křivky (Lorenz, 1905) a Giniho koeficientu (Gini, 1921). Jelikož šetření nezaznamenalo výši vkladů do stavebního spoření, výši státní podpory pro jednotlivé domácnosti odhadujeme na základě stejných předpokladů, jako v sekci 2. Obrázek 2 zobrazuje Lorenzovu křivku rozdělení příjmů, tedy kumulované procento domácností seřazených od nejchudších k nejbohatším na vodorovné ose a jejich kumulované příjmy jako procento celkových příjmů všech domácností na svislé ose. Zároveň ukazuje Lorenzovu křivku podpor stavebního spoření, přičemž domácnosti na vodorovné ose jsou rovněž seřazeny od nejchudších

¹⁸ Obecněji a teoretičtěji se redistribucí zabývají ve svém výzkumu například Budinský a Valenčík (2009).

k nejbohatším.¹⁹ Rozdělení podpor je u nižších příjmových skupin ještě více nerovné než rozdělení příjmů – například vidíme, že 30 % nejchudších domácností pobírá 15 % celkových příjmů, ale jen 9 % celkových podpor. Obdobně to platí pro celou chudší polovinu populace. Mezi domácnostmi v bohatší polovině je tomu jinak – stavební spoření je rozloženo v podstatě rovnoměrně a díky tomu je i Lorenzova křivka podpor nad křivkou příjmů, je téměř lineární a má menší sklon než křivka příjmů ve dvou nejvyšších decilech.

O b r á z e k 1

Procento domácností, které využívají stavební spoření, podle celkových příjmů domácností



Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

Stavební spoření, tak jak je implementováno v České republice, redistribuuje od chudších vrstev směrem ke středním a bohatším vrstvám. Lze jej tedy zčásti chápat jako praktickou ukázkou Directorova zákona v praxi.²⁰ Dle Directorova zákona vykazují veřejné výdajové politiky tendenci redistribuovat směrem ke středním vrstvám (a to i na úkor chudých), neboť díky své velikosti a relativní homogenosti příjmů tvoří střední vrstva nejsilnější zájmovou skupinu.

Měřeno Giniho koeficienty, nerovnosti rozdělení příjmů (26,2) a podpor (22,4) jsou velmi podobné. Stavební spoření tak navrch k existující nerovnosti v příjmech přidává v podstatě stejnou míru nerovnosti v rozdělení dotací. Podpora

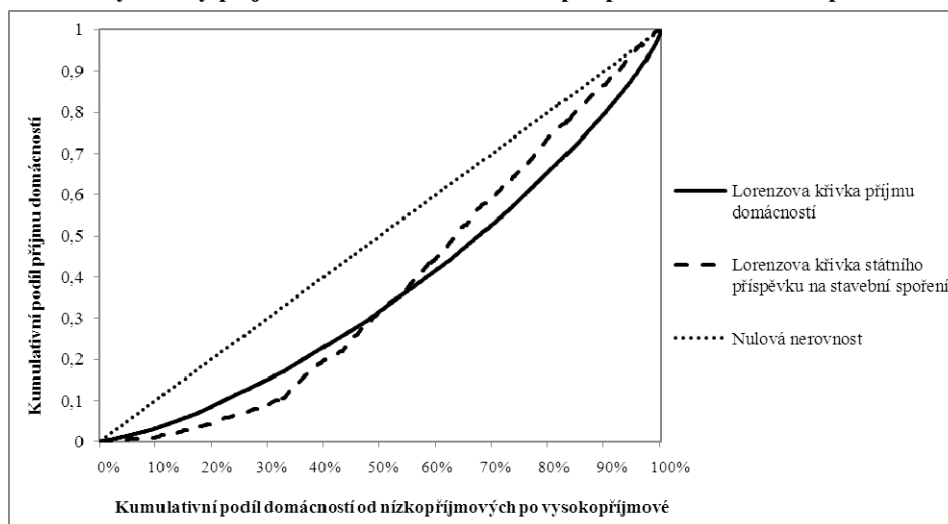
¹⁹ Kdyby stavební spoření bylo rozděleno rovnoměrně napříč příjmovými skupinami, ležela by jeho Lorenzova křivka na diagonále. Kdyby ho chudší využívali ve větší míře než bohatí, ležela by křivka nad diagonálou.

²⁰ Intelektuální autorství je obecně přisuzováno Aaronu Directorovi, který jej však sám v publikované podobě neformuloval. Standardní referencí vysvětlující Directorův zákon je Stiglerův článek (1970).

stavebního spoření tak ještě prohlubuje příjmové nerovnosti v chudší polovině populace a naopak, srovnává nerovnosti uprostřed vyšších středních a mírně bohatších vrstev.

Obrázek 2

Lorenzovy křivky příjmu domácností a státního příspěvku na stavební spoření



Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

Tabulka 7

Gini koeficienty stavebního spoření

Typ příjmu domácností	Giniho koeficient
Příjem domácností	0.26262
Státní podpora stavebního spoření	0.22363
Příjem domácností se státní podporou stavebního spoření	0.26269

Zdroj: Factum Invenio (2008) a autoři.

Závěry

Státní podpora stavebního spoření je výdajový program státního rozpočtu České republiky, který v posledních letech stojí přes 10 mld. korun a je velmi populární – v posledních letech téměř každý druhý občan tuto státní podporu využívá, pokud pomineme občany s více smlouvami.

Pro svoji nákladnost bylo v roce 2003 uzákoněno snížení podpory pro nové smlouvy a v roce 2010 snížení podpory pro staré a nové smlouvy a zpětné zdanění podpory. Debaty o dalším snížení podpory či změnách podmínek budou zřejmě pokračovat. Přitom jak masové rozšíření stavebního spoření díky štedré podpoře,

tak jeho následné omezování se odehrály bez empirické kvantifikace, nakolik tento program plní deklarované cíle, či jaké má další (nezamýšlené) důsledky. Tímto článkem přispíváme k vyplnění této znalostní mezery a odhadujeme, jaká část státních podpor ve svém důsledku nezvyšuje úspory domácností, a kvantifikujeme distribuční dopady státních podpor. Na základě dat o skladbě finančních produktů jednotlivých domácností identifikujeme ty domácnosti, jejichž úspory zjevně převyšují limit pro státní podporu a substituční efekt podněcující k vyšším úsporám na ně nepůsobí, a dále domácnosti, které proti stavebnímu spoření zároveň čerpají úvěry. Přestože dostupná data nejsou dokonalá a odhad vyžaduje určité předpoklady, jedná se o první odhad dopadů stavebního spoření vycházející z individuálních dat. Logickým dalším krokem výzkumu by byl odhad strukturálního modelu úspor, který by ovšem vyžadoval výraznější změny například v šetřeních výdajů domácností sbíraných Českým statistickým úřadem.

Dle našeho odhadu minimálně 44 % podpor jde domácnostem, které by i bez nich měly stejnou výši úspor, a maximálně 19 % podpor směřuje k domácnostem, které díky nim spoří skutečně více. Jedná se o dotaci pro střední a bohatší vrstvy – využívá ji okolo 65 % domácností s hrubými příjmy nad 20 000 Kč měsíčně, ale jen 17 % lidí s nejnižšími příjmy. Ukazujeme, že zvyšuje nerovnost v příjmech, zejména v chudší polovině domácností.

Naši snahou bylo prezentovat zejména pozitivní analýzu. Pokud jde o normativní závěry, výsledky naznačují, že omezování státní podpory je spíše žádoucí. Oficiálním cílem státní podpory měla být změna chování, tj. zvýšení úspor. Větší část státních podpor však inkasují domácnosti, jejichž úspory státní podporou ovlivněny nejsou, a jedná se z tohoto pohledu o neúčelně vynaložené státní výdaje. Redistribuční dopady si dovoluujeme hodnotit též jako negativní.

Na druhou stranu, omezení státní podpory musí nevyhnutelně respektovat reálná omezení. Jedním omezením je stabilita finančního trhu, kdy radikální ukončení státní podpory by mohlo způsobit velké problémy s likviditou stavebních spořitelů, s možnými negativními efekty na celý finanční sektor. Druhé omezení je politické – právě díky svému rozšíření mezi středními vrstvami je rušení stavebního spoření politicky nepopulární. Jako vhodné řešení se nám jeví postupné snižování podpory (*phase-out*) u nových smluv po dobu například pět let, ovšem uzákoněné dopředu jedním legislativním aktem.

Literatura

- ACSS (2012): Přehled hlavních údajů o stavebním spoření. Praha: Asociace českých stavebních spořitelů. Dostupní na: <<http://acss.cz/cz/novinari-a-odbornici/vyvoj-statistik>>.
- ATKINSON, A. B. – STIGLITZ, J. E. (1980): Lectures on Public Economics. London: McGraw-Hill Inc.
- BELÁS, J. (2004): Vybrané trendy v slovenskom bankovníctve za obdobie 2000 – 2003. Ekonomický časopis/Journal of Economics, 52, č. 8, s. 929 – 941.

- BERNHEIM, B. D. (2002): Taxation and Saving. In: Handbook of Public Economics. Amsterdam: Elsevier, s. 1173 – 1249.
- BÖRSCH-SUPAN, A. – STAHL, K. (1991). Do Savings Programs Dedicated to Homeownership Increase Personal Savings? An Analysis of the West German Bausparkassen System. *Journal of Public Economics*, 44, č. 3, s. 265 – 297.
- BUDINSKÝ, P. – VALENČÍK, R. (2009): Teorie redistribučních systémů. *Politická ekonomie*, LVII, č. 5, s. 644 – 659.
- ČSÚ (2011): Veřejná databáze ČSÚ. Počet obyvatel České republiky. www.czso.cz.
- DÜBEL, H. J. (2003): Financial, Fiscal and Housing Policy Aspects of Contract Savings for Housing (CSH) in Transition Countries – the Cases of Czech Republic and Slovakia. [Draft final report for the World Bank.] Berlin: The World Bank.
- DUŠEK, L. – JANSKÝ, P. (2012): Změny daně z přidané hodnoty: Kolik přidají nebo uberou domácnostem? *Politická ekonomie*, LX, č. 3, s. 309 – 329.
- Factum Invenio (2008): Investice a dluhy domácností 2008. Dostupní na: <http://www.factum.cz/314_investice-a-dluhy-domacnosti-2008>.
- GINI, C. (1921): Measurement of Inequality of Incomes. *The Economic Journal*, 31, č. 121, s. 124 – 126.
- HAFFNER, M. E. A. – OXLEY, M. J. (1999): Housing Subsidies: Definitions and Comparisons. *Housing Studies*, 14, č. 2, s. 145 – 162.
- HEGEDŮS, J. – STRUYK, R. J. (2005). Divergences and Convergences in Restructuring Housing Finance in Transition Countries. In: HEGEDŮS, J. a STRUYK, R. J. (eds): *Housing Finance: New and Old Models in Central Europe, Russia and Kazakhstan*. Budapest: LGI, s. 3 – 39.
- LEA, M. – RENAUD, B. (1995): Contractual Savings for Housing. How Suitable are They for Transition Economies? [Policy Research Working Paper, No. 1516.] Washington, DC: The World Bank.
- LORENZ, M. O. (1905): Methods of Measuring the Concentration of Wealth. *Publications of the American Statistical Association*, 70, č. 9, s. 209 – 219.
- MF ČR (2011): Ukazatele vývoje stavebního spoření. Praha: Ministerstvo financí České republiky. odbor 36 – Státní kontrola na finančním trhu: Přehled Ministerstva financí o vývoji ve stavebním spoření v ČR. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ft_ukazatele_vyvoje_st_sporeni.html>.
- NĚMEC, J. (1998). Úloha státu v tranzitivnej ekonomike: vybrané mikroekonomické aspekty. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 46, č. 5, s. 655 – 670.
- NEXT Finance (2010): Studie efektů stavebního spoření pro ekonomiku a společnost. [Studie vypracovaná pro asociaci českých stavebních spořitelů, srpen 2010.] Praha: Next Finance, s. r. o.
- RADOVÁ, J. – HLAČINA, T. (2005): Vliv stavebního spoření na hospodaření domácností. Kunovice: European Polytechnical Institute.
- RISCHKE, C. G. (1998): German Bausparkassen: Instrument for Creating Homeownership in the Transformation Countries. *Housing Finance International*, 13, č. 2, s. 8 – 14.
- SHA, Z. – WANG, Y. (2008): Enlightenment of Sino-German Bausparkasse to Chinese Housing Loan. *Journal of Xichang College (Social Science Edition)*, č. 02.
- STIGLER, G. J. (1970): Director's Law of Public Income Redistribution. *Journal of Law and Economics*, 13, č. 1, s. 1 – 10.
- SUNEGA, P. (2005): Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 41, č. 2, s. 271 – 299.
- YIN-XIA, D. (2006): The Discuss of Bausparkasse Development in China. *Journal of Harbin University of Commerce (Social Science Edition)*, č. 3.