

Regionální rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení jako bariéra pro migraci za prací – analýza a možné nástroje státu

Ing. Petr Sunega
Ing. Mgr. Martin Lux, Ph.D.
Mgr. Martina Mikeszová

Regionální rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení jako bariéra pro migraci za prací – analýza a možné nástroje státu



Autoři:

Ing. Petr Sunega
Ing. Mgr. Martin Lux, Ph.D.
Mgr. Martina Mikeszová

Tato studie vznikla v rámci projektu „Regionální disparity v dostupnosti bydlení, jejich socioekonomické důsledky a návrhy opatření na snížení regionálních disparit“ podpořeného Ministerstvem pro místní rozvoj pod číslem WD-05-07-3.

Kontakty na autory:
petr.sunega@soc.cas.cz, martin.lux@soc.cas.cz, martina.mikeszova@soc.cas.cz

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
Jilská 1, 110 00 Praha 1, Česká republika
Telefon: (+420) 222 221 655, Fax: (+420) 222 221 658

© Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2010.
ISBN 978-80-7330-179-8

Obsah:

EXECUTIVE SUMMARY	4
ÚVOD.....	8
POROVNÁNÍ OBECNÉ ÚROVNĚ MIGRACE V ČR A V ZAHRANIČÍ.....	9
POROVNÁNÍ PRACOVNĚ ORIENTOVANÉ MIGRACE V ČR DO ROKU 2004 A MIGRACE BEZ ROZLIŠENÍ DŮVODŮ DO ROKU 2008	13
MEZIREGIONÁLNÍ ROZDÍLY V ÚROVNI MIGRACE (NA ÚROVNI NUTS 3).....	20
TEORETICKÉ SOUVISLOSTI A VÝSLEDKY EMPIRICKÝCH STUDIÍ ZKOUMAJÍCÍCH VZTAH MEZI REGIONÁLNÍMI ROZDÍLY VE FINANČNÍ DOSTUPNOSTI BYDLENÍ A MIGRACÍ ZA PRACÍ.....	31
SOUVISLOSTI MEZI REGIONÁLNÍMI ROZDÍLY VE FINANČNÍ DOSTUPNOSTI BYDLENÍ A MIGRACI – EMPIRICKÉ VÝSLEDKY PRO ČR.....	34
NÁSTROJE NA PODPORU PRACOVNĚ ORIENTOVANÉ MIGRACE V ZAHRANIČÍ ...	44
ANGLIE	44
NĚMECKO	46
RAKOUSKO	47
NÁVRHY POTENCIÁLNÍCH NÁSTROJŮ NA PODPORU PRACOVNĚ ORIENTOVANÉ MIGRACE V ČR.....	48
NABÍDKOVÁ PODPORA – PŘÍMÁ (MIGRAČNÍ PŘÍSPĚVEK)	49
NABÍDKOVÁ PODPORA – NEPŘÍMÁ (MIGRAČNÍ PŘÍSPĚVEK)	50
POPTÁVKOVÁ PODPORA – MIGRAČNÍ PŘÍSPĚVEK	50
POPTÁVKOVÁ PODPORA – PŘÍSPĚVEK NA STĚHOVÁNÍ	51
DATABÁZE VOLNÝCH PRACOVNÍCH MÍST A NABÍDKY BYDLENÍ	51
ZÁVĚRY	54
LITERATURA.....	57
PŘÍLOHA 1: DISKUTOVANÉ MOŽNOSTI VÝPOMOCI STÁTU PŘI STĚHOVÁNÍ ZA PRACOVNÍMI PŘÍLEŽITOSTMI PŘI SKUPINKOVÝCH DISKUSÍCH	59

Executive Summary

Migrace za prací v ČR a ve světě

Česká republika čelila v průběhu 90. let 20. století z důvodu zásadní transformace svého ekonomického, sociálního a politického systému novým fenoménům a výzvám, které byly v české společnosti neznámé nebo vnímané jako nedůležité. Od ústavního „práva a povinnosti pracovat“, umělé přezaměstnanosti, ale také v zásadě nulové oficiální nezaměstnanosti, bylo zapotřebí přejít k vytvoření trhu práce, na kterém se mzdy i pracovní místa vytváří převážně na základě tržní nabídky a poptávky. Ještě dříve, než se nový trh práce v českém postkomunistickém prostředí stabilizoval, už tento mladý fenomén tržního hospodářství musel začít čelit novým výzvám globalizace ekonomických procesů, které ve stejné chvíli zasáhly i ekonomiky ostatních zemí. Jednou z takových výzev pro „staré“ i „mladé“ demokracie, pokud si měly a zejména pak do budoucna mají udržet svou vysokou životní úroveň, se stala potřeba flexibility práce, a to jak co se týká flexibility profesí, pracovního postavení a nastavení pracovních smluv, tak co se týká flexibility v místě zaměstnání.

Pro Českou republiku je charakteristická, v porovnání se situací ve „starých“ členských zemích EU nebo v USA, relativně nízká míra vnitřní migrace (migrace uvnitř národních hranic). Vysoké regionální rozdíly v míře nezaměstnanosti poukazují zejména na nízkou úroveň vnitřní migrace za prací. Podíl stěhování z pracovních důvodů na celkovém objemu vnitřní migrace činil v roce 2004 pouze 5,2 % (od roku 2004 bohužel motivy migrace neznáme). Bariéry pro její větší rozvoj mohou být různé; ve světě často zmiňovanými jsou podmínky bydlení. S rostoucím důrazem na flexibilitu práce tak věnuje výzkum, zejména ve vyspělých zemích, stále větší pozornost vzájemnému vztahu mezi trhem práce a trhem bydlení. Ještě větší pozornost by však tento vztah zasloužil právě v postkomunistických zemích. Nejen proto, že stejně jako trh práce musel od počátku transformace být postupně vytvářen i trh bydlení, existující před rokem 1989 často jen v ilegální podobě, ale také proto, že z důvodu pomalých reforem v oblasti bydlení po roce 1989 se vytváření skutečného trhu bydlení výraznějším způsobem zpozdilo.

Proč podporovat migraci za prací? Jakou bariéru pro migraci za prací představují podmínky na trhu s bydlením?

Neoklasická ekonomie vysvětluje migrační toky regionálními rozdíly v nabídce a poptávce na trhu práce, tedy zejména rozdílností ve mzdové úrovni. Vysoké mzdy v regionech s relativním nedostatkem pracovní síly lákají obyvatele z regionů s nízkými mzdami a relativním přebytkem pracovní síly – migrace je tak chápána jako určitý vyrovnávací mechanismus, který zprostředkovává konvergenci ve výši mezd a vyrovnání ekonomické výkonnosti jednotlivých regionů. Kromě toho lze pracovní orientovanou migraci považovat za přínos proto, že vede k omezení závislosti lidí na sociálních dávkách v případě nezaměstnanosti a k jejich opětovnému začlenění do pracovního procesu, což má, mimo jiné, pozitivní dopad na stabilitu veřejných rozpočtů a nižší pravděpodobnost výskytu dlouhodobé nezaměstnanosti.

Výsledky některých empirických studií ze zahraničí ukázaly, že jednou z významných bariér pro migraci za prací mohou být vysoké regionální rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení (potažmo v nájemném či cenách bytů). Vysoké ceny bydlení v prosperujících regionech jsou faktorem, který brání imigraci nové pracovní síly z méně prosperujících regionů s nízkými cenami bydlení; posilování těchto regionálních rozdíků může vést k tomu, že se případně stěhování za prací, a to i přes diferenci v úrovni mezd, domácnosti finančně nevyplatí. V českém prostředí se již dříve potvrdilo, že na intenzitu migrace za prací v případě nezaměstnanosti má z oblasti bydlení a bytové politiky velmi významný vliv právní důvod užívání bydlení (tj. zdali domácnost žije ve vlastním nebo nájemním bydlení). Prokázalo se, že v případě nezaměstnanosti jsou ochotni se významně více stěhovat za prací lidé žijící v soukromých i obecních nájemních bytech a významně méně pak vlastníci svého bydlení, zejména pak vlastníci rodinných domů. Smyslem této studie pak bylo zjistit, zdali na intenzitu migrace má stejně významný, či dokonce významnější, vliv i vývoj regionálních rozdíků ve finanční dostupnosti bydlení; a následně navrhnout taková opatření, která by pomohla tuto bariéru migrace odstranit.

Na jakou skupinu populace by měly být zacíleny nástroje na podporu migrace za prací?

Empirická analýza výše „zisku“ realizovaného stěhování za prací (přírůstkem příjmu domácnosti po odečtení výdajů na bydlení v novém místě zaměstnání) u dvou vybraných typů domácností mezi dvěma vybranými kraji poukázala na velmi důležitou skutečnost – zatímco se lidem zaměstnaným v profesích vyžadujících vysokou kvalifikaci stěhování za prací do vyspělejšího regionu skutečně „vyplatí“, pro lidi zaměstnané v profesích s nízkou kvalifikací je tomu právě naopak – stěhování do vyspělejšího

regionu by si povětšinou finančně pohoršili. Kromě toho vyšlo najevo, že zatímco se v čase (mezi roky 2000 a 2007) zvýšila finanční motivace pro potenciální migraci pro lidi s vyšší kvalifikací (tedy „zisk“ ze stěhování vzrostl), ve stejném období se motivace pro potenciální migraci u lidí s nižší kvalifikací naopak výrazněji zhoršila; „ztráta“ realizovaná stěhování se v čase ještě prohloubila!

Výsledky komplexnějších analýz na skutečných migračních datech ČSÚ však překvapivě prokázaly, že rostoucí regionální rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení vytvářely překážku migrace pouze pro osoby s vysokoškolským vzděláním stěhující se do Prahy. Jinými slovy, změny regionálních rozdíků ve finanční dostupnosti bydlení (tedy snížení či zvýšení rozdíků ve finanční dostupnosti bydlení mezi regiony) nemělo dosud překvapivě žádný významný vliv na migraci lidí s nižším vzděláním, resp. s nižší kvalifikací! Z výše uvedeného vyplývá, že snížení regionálních rozdíků ve finanční dostupnosti bydlení tak dosud mírně podpořilo migraci jen již dnes nejmobilnější části populace, tj. zejména mladých lidí s vyšším vzděláním, a to dokonce jen ve směru do hlavního města Prahy. Ostatní skupiny populace, které tvoří zřejmě hlavní část uchazečů o zaměstnání na úřadech práce, byly dosud ve svém migračním chování „imunní“ vůči změnám regionálních rozdíků ve finanční dostupnosti bydlení.

S ohledem na skutečnost, že podporovat migraci u již dnes beztak nejmobilnější části populace nemá valný smysl, případné nástroje na podporu migrace za prací by měly být v českém prostředí zacíleny zejména na osoby s nižším vzděláním a nižší kvalifikací – a to i přesto, že tito lidé dosud na změny v regionálních rozdílech v cenách či nájemném migračně nereagovali; jejich situace se totiž dosud každým rokem zhoršovala a tito lidé jsou stále více „uvěznění“ v regionech s malými pracovními příležitostmi a levným bydlením. Jiným důvodem pro zacílení případných nástrojů na podporu migrace na skupinu méně kvalifikovaných domácností je skutečnost, že usnadnění migrace vzdělané části populace (zejména vysokoškoláků) z méně ekonomicky vyspělých regionů do vyspělejších může vést k tomu, že se ekonomické rozdíly mezi regiony postupem času ještě více prohloubí, protože odejde nejvzdělanější část populace. Na druhou stranu, vzhledem k dosud neprůkaznému vlivu takové pomoci na skutečnou intenzitu migrace za prací u skupiny lidí zaměstnaných v profesích s nízkou kvalifikací by případná pomoc, vedle svého jasného zacílení, měla mít spíše formu doplňkového a finančně nenákladného nástroje, aby nedošlo k neefektivnímu využívání veřejných zdrojů. Mimo to by měla být výhradně zacílena na lidi bez zaměstnání, resp. na uchazeče o zaměstnání evidované na úřadech práce.

Nástroje na podporu migrace v zahraničí a návrh nástrojů na podporu pracovní migrace v ČR

Z přehledu vybraných nástrojů na podporu migrace za prací používaných v zahraničí je zřejmé, že až na výjimky se jedná o příspěvky na snížení nákladů na dopravu (dojížděku) do místa zaměstnání, případně na snížení nákladů na přestěhování a pouze v jednom případě i o příspěvek na ubytování v místě pracoviště. Ani v jednom případě nejde o nástroj cílený primárně na snížení regionálních rozdíků ve finanční dostupnosti bydlení. Pro ČR byly navrženy čtyři potenciální nástroje, které se liší z hlediska náročnosti na finanční zdroje, politické průchodnosti a praktické realizovatelnosti: migrační příspěvek, daňové zvýhodnění, příspěvek na stěhování a databáze spojující informace o volných pracovních místech s nabídkou odpovídajícího bydlení v cílové lokalitě.

Smyslem migračního příspěvku je zajistit, aby osoby/domácnosti z cílové skupiny hradily v cílové destinaci (kde získají zaměstnání) po určitou dobu zhruba stejně vysoké nájemné, jaké hradily (případně by hradily, pokud se jedná o domácnosti vlastníků bydlení) ve výchozí lokalitě. Příspěvek by mohl být poskytován buď přímo pronajímatelům (nabídková podpora) nebo potenciálním nájemcům (přistěhovalým). Daňové zvýhodnění je v podstatě obdobou migračního příspěvku, tj. jeho smyslem je opět zajistit, aby stěhující se osoby/domácnosti z cílové skupiny platily alespoň po přechodnou dobu v cílové destinaci přibližně stejně vysoké nájemné jako ve výchozí lokalitě; v tomto případě by však měla podpora charakter slevy na dani nebo odečitatelné položky u daně z příjmu pronajímatelů. V obou případech by se pravděpodobně jednalo o administrativně náročnou formu podpory vyžadující navíc změnu řady legislativních předpisů; její politická průchodnost je nízká.

Příspěvek na stěhování by spočíval v jednorázové úhradě nákladů spojených s přestěhováním, tj. zejména dopravních nákladů, nákladů spojených s hledáním nového bytu, případně k úhradě části nákladů spojených s prodejem stávající nemovitosti (u vlastníků). Výše příspěvku by byla určena paušální částkou, případně vázána na vzdálenost stěhování nebo na výši skutečných, přesně specifikovaných, nákladů spojených s přestěhováním. Ani tento nástroj však nebyl hodnocen jako příliš efektivní a dlouhodobě udržitelný. Databáze spojující nabídku volných pracovních míst s nabídkou odpovídajícího bydlení je pak pravděpodobně finančně nejméně náročným a politicky nejprůchodnějším nástrojem. Jejím smyslem je nabízet bydlení i práci na jednom místě, a to proto, že výdaje na bydlení zpravidla ukrojí největší koláč rodinného rozpočtu a pro rozhodování o migraci je z finančního hlediska tak velmi důležité znát očekávané výdaje na bydlení v cílové lokalitě. Uchazeči o zaměstnání by

současně k nabídce zaměstnání dostávali na úřadech práce informace o dostupném ubytování v cílové lokalitě (místě nového pracoviště). Efektivnost takového nástroje byla dokonce již dříve potvrzena prostřednictvím kvantitativních a kvalitativních šetření realizovaných v letech 2005 – 2006. Jak respondenti skupinových rozhovorů, tak respondenti reprezentativního dotazníkového šetření se shodli na tom, že významnou pomocí by bylo zajištění větší informovanosti o nabídce bydlení v místě nového zaměstnání. Důvodem byla zejména velmi špatná práce realitních kanceláří, neprůhlednost celého trhu a velké množství nesolidních nabídek nebo nabídek bydlení na černém trhu s byty.

Závěr

Z porovnání potenciálních nástrojů na podporu pracovní orientované migrace v ČR z hlediska jejich odhadované náročnosti na zdroje veřejných rozpočtů, politické průchodnosti jejich případného zavedení a praktické testovatelnosti **se jako jednoznačně nejperspektivnější jeví vytvoření databáze spojující informace o volných pracovních místech s informacemi o nabídce odpovídajícího bydlení v lokalitě nového zaměstnání. Jejím smyslem je i omezit náklady spojené s hledáním nového bydlení/ubytování (search costs) na straně uchazeče o zaměstnání v cílové lokalitě a nepřímo tím usnadnit migraci za prací. Vhodnost zavedení tohoto nástroje byla dokumentována i prostřednictvím výsledků kvantitativních a kvalitativních šetření, které proběhly v letech 2005 a 2006.**

Z hlediska aplikace nástroje se nabízí v zásadě dvě možnosti – první předpokládá vytvoření databáze prostřednictvím nezávislého subjektu (přístup přes webové rozhraní), který by přebíral informace o volných pracovních místech z databází úřadů práce (dostupné prostřednictvím MPSV) a vlastními silami doplňoval informace o možnostech ubytování v cílové lokalitě. Druhá možnost by spočívala v rozšíření již existující databáze nabídky zaměstnání (volných pracovních míst) příslušných úřadů práce o odpovídající databázi nabídky bydlení vytvořené ve spolupráci s vybranými realitními kancelářemi garantujícími kvalitu, aktuálnost a úplnost uváděných dat.

Praktické otestování nástroje by mohlo mít formu pilotního projektu, který bude po uplynutí určité doby vyhodnocen. Realizace pilotního projektu předpokládá potřebu navázat spolupráci se dvěma úřady práce, kdy jeden by nabízel k nabídce zaměstnání i nabídku bydlení v daném místě a druhý tradičně pouze nabídku zaměstnání bez odpovídající nabídky bydlení. Následně by byly porovnány výsledky úspěšnosti umístění uchazečů u těchto dvou úřadů práce – ideálně by se mělo jednat o úřady práce s podobnou strukturou uchazečů. Kromě toho by byla porovnáována rovněž nákladnost projektu s očekávaným přínosem v podobě většího počtu úspěšně umístěných uchazečů (a tím úsporách na vyplacené podpoře v nezaměstnanosti, resp. sociálních dávkách evidovaných uchazečů o zaměstnání).

Úvod

Tato studie vznikla jako dílčí výstup projektu „Regionální disparity v dostupnosti bydlení, jejich socioekonomické důsledky a návrhy opatření na snížení regionálních disparit“ podpořeného Ministerstvem pro místní rozvoj ČR pod číslem WD-05-07-3. Jejím cílem je zejména zhodnotit, jaké jsou dopady regionálních rozdílů ve finanční dostupnosti bydlení na migraci v rámci ČR, resp. odpovědět na otázku, zda zvyšování regionálních rozdílů ve finanční dostupnosti bydlení má, či nemá negativní vliv na stěhování českých domácností za prací, a zdali snížení regionálních rozdílů ve finanční dostupnosti bydlení vede či nikoliv k posílení migrace českých domácností za prací. Finanční dostupnosti bydlení se rozumí podíl výdajů na bydlení (nájemné, cena bytu) k čistým příjmům domácnosti (míra zatížení); resp. též výše čistých příjmů po úhradě nákladů na bydlení (reziduální příjem) – zvyšování regionálních rozdílů ve výši těchto indikátorů vede totiž ke snížení motivace stěhovat se za prací z regionů s malou nabídkou pracovních příležitostí (a zpravidla levným bydlením) do regionů s větší nabídkou pracovních příležitostí (a zpravidla drahým bydlením), jelikož se tím snižuje finanční přínos realizovaný stěhováním; teoreticky tak může vést k větší míře nezaměstnanosti a větším sociálním výdajům státu. Cílem studie je rovněž navrhnout takové nástroje bytové politiky státu, které by v případě, kdy se regionální rozdíly v dostupnosti bydlení ukáží jako bariéra stěhování za pracovními příležitostmi, umožnily tuto bariéru překlenout a usnadnit migraci české populace za pracovními příležitostmi.

Pro Českou republiku je charakteristická, v porovnání se situací ve „starých“ členských zemích EU nebo v USA, relativně nízká míra vnitřní migrace¹ (jak bude doloženo v dalších částech studie). Nízká míra vnitřní migrace obecně, motivy vnitřní migrace (zjišťované do roku 2004 Českým statistickým úřadem) a vysoké regionální rozdíly v míře nezaměstnanosti poukazují zejména na nízkou míru vnitřní migrace za prací. Bariéry pro její větší rozvoj mohou být různé; ve světě často zmiňovanými jsou podmínky bydlení (Johnson, Salt a Wood 1975, Böheim a Tailor 1999, 2002 a další). S rostoucím důrazem na flexibilitu práce tak věnuje výzkum, zejména ve vyspělých zemích, stále větší pozornost vzájemnému vztahu mezi trhem práce a trhem bydlení (Gardner, Pierre, Oswald 2001, Ford a Burrows 2000 a další). Ještě větší pozornost by však tento vztah zasloužil právě v postkomunistických zemích. Nejen proto, že stejně jako trh práce musel od počátku transformace být postupně vytvářen i trh bydlení, existující před rokem 1989 často jen v ilegální podobě, ale také proto, že z důvodu pomalých reforem v oblasti bydlení (zejména v oblasti regulace nájemného) po roce 1989 se vytváření skutečného trhu bydlení výraznějším způsobem zpozdilo (Lux, Burdová 2000, Lux et al. 2003, Lux et al. 2004). Podle mnohých autorů (např. Čermák 2001, Čermák 1997, Hampl et al. 1999) byla a je situace na trhu s bydlením (pokles objemu bytové výstavby v 90. letech a růst cen bytů) jedním z nejvýznamnějších faktorů, které vysvětlují specifický vývoj vnitřní migrace v ČR.

V první kapitole studie se zaměříme na porovnání míry migrace v ČR a vybraných zemích EU-27 na základě publikovaných komparativních studií a oficiálně dostupných údajů Eurostatu. Náplní druhé kapitoly je deskriptivní analýza struktury pracovní orientované migrace do roku 2004 (tj. do roku, kdy Český statistický úřad zaznamenával i důvody vnitřního stěhování) a migrace bez rozlišení důvodů v ČR. Ve třetí kapitole jsou s využitím dostupných údajů Českého statistického úřadu (ČSÚ) zhodnoceny mezikrajské rozdíly v úrovni vnitřní migrace (síla a hlavní směry migračních toků). Náplní čtvrté kapitoly je stručný přehled vybraných teorií o souvislostech mezi finanční dostupností bydlení (či obecněji podmínkami bydlení) a migrací za prací. V páté kapitole jsou prezentovány výsledky empirických analýz vztahu mezi finanční dostupností bydlení a úrovní vnitřní migrace v ČR včetně hlavních závěrů vyplývajících z provedených analýz. V šesté kapitole je uveden stručný přehled nástrojů na podporu pracovní orientované migrace, které jsou (nebo v nedávné minulosti byly) používány ve vybraných zemích. Sedmá kapitola obsahuje návrhy konkrétních nástrojů, které by usnadnily vybraným cílovým skupinám populace v ČR vypořádat se s regionálními rozdíly ve finanční dostupnosti bydlení v situaci, kdy by se rozhodovaly o stěhování za prací. V poslední kapitole jsou shrnuty hlavní závěry a zjištění včetně relevantních doporučení.

¹ Vnitřní migrace je definována jako proces, při němž se lidé stěhují mezi územními celky v rámci jednoho státu či federace. V tomto textu se budeme zabývat výhradně vnitřní migrací, nebude-li výslovně uvedeno něco jiného. Pokud je tedy pojem „migrace“ v textu použit bez přívlastku „vnitřní“, míní se jím stěhování mezi územními celky v rámci jednoho státu.

