



V Praze 26. 2. 2019

Čj. 102/19

Stanovisko

k návrhu nařízení vlády o použití peněžních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na pořízení sociálních a dostupných bytů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu nařízení vlády o použití peněžních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na pořízení sociálních a dostupných bytů (dále jen „návrh nařízení“) je, jak uvádí předkladatel, podpora obcí, respektive dobrovolných svazků obcí formou dotací na investiční akce v oblasti výstavby sociálních nájemních bytů a formou úvěrů na výstavbu dostupných nájemních bytů určených pro potřeby obce tak, aby docházelo k promísení různých sociálních skupin osob v daném objektu a lokalitě, a tím se předcházelo vzniku vyloučených lokalit.

Návrh nařízení prošel vnějším připomínkovým řízením, okruh připomínkových míst byl omezen. Celkem bylo uplatněno 167 připomínek, z toho 75 zásadních. Materiál se předkládá se sedmi rozporů s Ministerstvem práce a sociálních věcí.

II. Připomínky a návrhy změn

Předkladatel zpracoval Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadu regulace (dále též „Zpráva RIA“) přehledným způsobem. Část **definice problému** rozdělil do 6 podčástí:

- Situace v oblasti bydlení
- Domácnosti postižené selháním trhu bydlení
- Dostupnost nájemního bydlení v obcích
- Úloha obcí
- Odhad rozsahu problému
- Bodové shrnutí problému

V uvedených částech využívá např. výsledky Sčítání lidí, domů a bytů v roce 2011, ukazatel počtu obydlených bytů na 1000 obyvatel, a to včetně srovnání v rámci EU, metodiku tržního selhání v oblasti bydlení Sociologického ústavu Akademie věd, Kontrolní závěr z kontrolní akce 17/02 Nejvyššího kontrolního úřadu Podpora sociálního bydlení jako součást politiky sociálního začleňování.

Předkladatel správně upozorňuje i na skutečnost, že samotný nízký příjem domácností není sám o sobě vnímán jako selhání na trhu bydlení a že jedním z důvodů znevýhodnění či vyloučení některých domácností na trhu bydlení je riziko, které tyto domácnosti pro pronajímatele představují.

V části **1.2.3 Dostupnost nájemního bydlení v obcích** předkladatel uvádí, že *v České republice probíhá výstavba nájemních bytů jen v omezené míře a podíl nájemního sektoru se nedostatečně zvyšuje*. Dále uvádí, že *dostupnost nájemních bytů setrvale klesá*. Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (dále i „Komise RIA“) doporučuje doplnit tato tvrzení číselnými a ověřitelnými daty.

V části **1.2.4 Úloha obcí** předkladatel dochází k závěru, že *ačkoli obce, s využitím přímé finanční pomoci poskytované státem, mohou stavět nové nájemní byty určené k sociálnímu bydlení již od roku 2003, jejich zájem je soustředěn zejména na podporované byty pro „bezproblémové“ seniory či bydlení těch „bohatších z chudých“, tedy co nejméně rizikových nájemců.* Komise RIA doporučuje doplnit tento závěr analytickými daty nebo alespoň příklady z vybrané obce, případně vzorku obcí.

V části **1.2.5 Odhad rozsahu problému** předkladatel uvádí, že *kombinací bytů sociálních a dostupných dojde k žádoucímu promísení různých sociálních skupin osob* a v části 1.2.6 Bodové shrnutí problému, že *neexistují vhodné nástroje vedoucí k promísení různých sociálních skupin osob v bytovém domě, případně lokalitě.* Komise RIA doporučuje uvést podklady, ze kterých předkladatel čerpal a které podporují uvedený závěr, případně odkazy na konkrétní studie či analýzy.

Komise RIA doporučuje doplnit analýzu současného stavu o informace a data o připravenosti obcí a dobrovolných svazků obcí čerpat dotace a úvěry na sociální a dostupné bydlení a naplňovat roli investora, a to alespoň na příkladech úměrných uvažovanému objemu finančních prostředků ve výši 2 mld. Kč pro objekty sociálního bydlení a 1 mld. Kč pro pořízení dostupných bytů ročně.

V části **1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti** předkladatel mimo jiné uvádí přehledy počtů podpořených bytů a výši finančních prostředků ze Státního fondu rozvoje bydlení a Ministerstva pro místní rozvoj v letech 2015 – 2017 i data od roku 1998. Komise RIA pozitivně hodnotí uvedení příkladů řešení sociálního bydlení v zahraničí.

Předkladatel jako **identifikované dotčené subjekty** uvádí např. obce jako investory a provozovatele sociálního a dostupného bydlení. Komise RIA doporučuje doplnit ke kategorii obcí i další oblasti např. obec jako zřizovatel mateřských a základních škol, subjekty zajišťující výkon sociálně-právní ochrany dětí a poskytovatele sociálních služeb. Komise RIA doporučuje doplnit jako dotčený subjekt i kraje, které zajišťují např. financování sociálních služeb. Předkladatel podle předkládací zprávy počítá s nutností získání nových odborných znalostí nejen u pracovníků obcí, ale i krajů, které však nebyly připomínkovým místem návrhu nařízení. Komise RIA dále doporučuje doplnit mezi dotčené subjekty i dobrovolné svazky obcí.

V části **popis cílového stavu** předkladatel uvádí vytvoření materiální podmínky pro zvýšení dostupnosti sociálního bydlení a běžného nájemného bydlení. Dále uvádí, že by mělo docházet ke snižování počtu sociálně vyloučených lokalit. Komise RIA doporučuje doplnit číselná data nebo kritéria, podle kterých by bylo možné dosažení cílového stavu hodnotit. Ze Zprávy RIA není zřejmé, jak by byla hodnocena situace, kdy v jedné obci dojde k nárůstu počtu obyvatel ve vyloučené lokalitě, případně vzniku nové vyloučené lokality a v sousední obci k poklesu počtu obyvatel ve vyloučené lokalitě apod.

V části **zhodnocení rizika** předkladatel uvádí rizika spojená s nepřijetím nové právní úpravy i rizika spojená s jejím přijetím slovním popisem bez uvedení pravděpodobnosti jejich výskytu a jejich závažnosti. Komise RIA doporučuje doplnění těchto údajů alespoň odhadem např. na základě konkrétního příkladu. Komise RIA dále doporučuje po doplnění analýzy současného stavu o část týkající se připravenosti obcí čerpat dotace a úvěry na sociální a dostupné bydlení a naplňovat roli investora a identifikovat i rizika spojená s touto oblastí, případně je propojit s již identifikovanými riziky – např. nebezpečí sociálního vyloučení v případě rozsáhlé výstavby sociálních domů. Komise RIA doporučuje provázat identifikovaná rizika s definicí cílového stavu, uvést jakým způsobem budou řešena, případně vysvětlit z jakého důvodu řešena nebudou. Komise RIA doporučuje doplnit rizika spojená se změnou chování domácností v důsledku přijetí nové regulace.

Komise RIA dále doporučuje doplnit informace k bodu "riziko pronajímatele", které předkladatel zmiňuje na str. 3, v dalších částech Zprávy RIA se mu již nevěnuje.

Předkladatel jako **návrhy variant** uvádí Variantu 1 jako nulovou, Variantu 2 – výstavbu sociálních a nájemních bytů podle návrhu nařízení a Variantu 3 – zákon o podpoře obcí na pořízení a provoz sociálního bydlení (zákon o sociálním bydlení). Předkladatel tak uvádí pouze dvě změnové varianty, ale už žádné dílčí respektive subvarianty řešení dílčích věcí. Např. varianta 2 nabízí řadu subvariant dílčích řešení. Když už nejsou subvarianty posouzeny, měl by být nastavení klíčových parametrů a pravidel odůvodněno. Ze Zprávy RIA není zřejmé, z jakého důvodu předkladatel navrhuje například, že "podlahová plocha sociálních bytů nesmí překročit 120 m²".

Předkladatel uvádí kvalitativní popisy **nákladů, přínosů a hlavních rizik** přehledně pro všechny tři varianty. Kvantitativní data předkladatel uvádí jen pro náklady státu, pro ostatní kategorie nákladů a přínosů kvantitativní údaje chybí. Zpráva RIA neuvádí náklady územně samosprávných celků. Komise RIA doporučuje kvantitativní údaje doplnit, případně uvést, z jakého důvodu ve Zprávě RIA uvedeny nejsou. Některé přínosy jsou formulovány neurčitě, např. *obec může získat kontrolu nad sociálním bydlením ve své lokalitě* nebo *podpora může přispět ke snížení nebo omezení vzniku sociálně vyloučených lokalit* – tento přínos je v rozporu s identifikovaným rizikem zvýšení sociálního vyloučení při rozsáhlé výstavbě sociálních bytů. Komise RIA doporučuje doplnit vysvětlení uvedeného rozporu. Komise RIA dále doporučuje doplnit odhad nákladů na výkon kontrol v řešené oblasti.

Hodnocení nákladů a přínosů provedl předkladatel při použití subjektivní škály *pozitivní – spíše pozitivní – negativní – spíše negativní – bez dopadu*. Zpráva RIA neuvádí, podle jakých kritérií předkladatel jednotlivé kategorie hodnotil. Např. u tabulky č. 9 Dopady navrhovaných variant na skupiny není zřejmé, z jakého důvodu se liší hodnocení u skupiny obce a skupiny ostatní pronájematelé SB u varianty 2 a 3. Předkladatel dále hodnotil přínosy a dopady na škále celých čísel od -2 do 2, které doplnil slovním rozbohem. Hodnocení předkladatele nejsou podložena žádnými číselnými údaji ani výpočty a nelze je ověřit. V části 11. Implementace doporučené varianty jsou některé hodnoty částečně uvedeny – ze Zprávy RIA není možné zjistit, zda tyto hodnoty byly využity v hodnocení nákladů a přínosů, či nikoli. Komise RIA upozorňuje na skutečnost, že předkladatel v části 3.3 Náklady státu nepracuje se třemi variantami, hodnocení se týká již pouze varianty 2.

Předkladatel doporučuje k realizaci variantu 2, tedy přijetí návrhu nařízení.

K **přezkumu účinnosti regulace** předkladatel uvádí, že přezkum účinnosti regulace bude proveden po 10 letech od účinnosti nařízení vlády, který zhodnotí, zda obce využívají dotace na pořízení sociálního a dostupného bydlení. Komise RIA doporučuje, aby první přezkum účinnosti regulace byl proveden nejpozději do 3 – 5 let od účinnosti nařízení vlády tak, aby bylo možné vyhodnotit jak skutečné přínosy a dopady, tak přijmout případná opatření např. pokud u obcí, kde předkladatel čerpání očekával, k čerpání nedojde a ani se na něj obce nebudou připravovat, a současně aby přezkum účinnosti regulace zahrnul i vyhodnocení naplnění cílů v oblasti snižování počtu vyloučených lokalit, dále prověření, zda obsazené byty obývají skutečně sociálně potřební, zda nedochází ke koncentraci sociálně slabých apod.

Komise RIA dále uvádí, že hodnotí perspektivu nařízení vlády pro komplexní řešení problematiky sociálního a dostupného bydlení jako velmi úzkou a zdůrazňuje nutnost ex post vyhodnocení Státního fondu rozvoje bydlení jako celku.

III. Shrnutí připomínek

Pracovní komise LRV pro hodnocení dopadů regulace k návrhu nařízení vlády o použití peněžních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení uplatňuje tyto **doporučující připomínky**:

V závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA):

- 1) Doplnit analýzu současného stavu o informace a data o připravenosti obcí a dobrovolných svazků obcí čerpat dotace a úvěry na sociální a dostupné bydlení a naplňovat roli investora, a to

alespoň na příkladech, které by byly úměrné uvažovanému objemu finančních prostředků ve výši 2 mld. Kč pro objekty sociálního bydlení a 1 mld. Kč pro pořízení dostupných bytů ročně.

- 2) Doplnit popis dostupnosti nájemního bydlení v obcích číselnými a ověřitelnými daty.
- 3) Uvést podklady, ze kterých předkladatel čerpal a které podporují jeho závěr, že kombinací bytů sociálních a dostupných dojde k žádoucímu promísení různých sociálních skupin osob a že pro takové promísení v současnosti vhodné nástroje neexistují.
- 4) Doplnit průkazná analytická data nebo alespoň příklady z vybrané obce, případně vzorku obcí, která by dokládala závěr, že zájem obcí je soustředěn na podporované byty pro co nejméně rizikové nájemce.
- 5) Doplnit odůvodnění nastavení klíčových parametrů a pravidel, např. plošné výměry sociálních bytů.
- 6) Doplnit u dotčených subjektů ke kategorii obcí i další oblasti, např. obec jako zřizovatel mateřských a základních škol, subjekty zajišťující výkon sociálně-právní ochrany dětí a poskytovatele sociálních služeb, doplnit jako dotčený subjekt i dobrovolné svazky obcí a kraje.
- 7) Doplnit kvantitativní kritéria, podle kterých by mohl být hodnocen cílový stav – konkrétně snižování počtu vyloučených lokalit a uvést, jakým způsobem by mělo být řízeno riziko možného vzniku nových vyloučených lokalit v důsledku návrhu nařízení, např. při rozsáhlé výstavbě sociálních domů v jedné lokalitě.
- 8) Doplnit rizika spojená se změnou chování domácností v důsledku přijetí nové regulace.
- 9) Doplnit kvantitativní data nákladů pro územní samosprávné celky spojené s čerpáním dotací, úvěrů a zajištěním funkce investora.
- 10) Zkrátit dobu pro provedení přezkumu účinnosti regulace z navrhovaných 10 let na 3 – 5 let tak, aby bylo možné vyhodnotit jak skutečné přínosy a dopady, tak přijmout případná opatření např. pokud u obcí, kde předkladatel čerpání očekával, k čerpání nedojde a ani se na něj obce nebudou připravovat.
- 11) Doplnit odhad nákladů na výkon kontrol v řešené oblasti.
- 12) Doplnit přezkum účinnosti regulace o prověření, zda obsazené byty obývají skutečně sociálně potřební, zda nedochází ke koncentraci sociálně slabých apod.

PK RIA celkově konstatuje, že perspektiva návrhu nařízení je pro komplexní řešení problematiky sociálního a dostupného bydlení v České republice velmi úzká.

Jako nutné se jeví ex post vyhodnocení fungování Státního fondu rozvoje bydlení jako celku.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek**.

Vypracovali: Mgr. Martina Vránová, doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc. v. r.
předsedkyně komise