



V Praze dne 20. 6. 2018
Čj. OVA 461/18

Stanovisko

k

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

I. Úvod

Sociální dávky poskytované do oblasti bydlení pomáhají občanům s krytím jejich nákladů na bydlení, a tím k zajištění a udržení jejich přiměřeného standardního bydlení. V současné době resort Ministerstva práce a sociálních věcí spravuje dvě dávky, a to příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory a doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Na příspěvek na bydlení má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu, jestliže 30 % rozhodných příjmů rodiny (v Praze 35 % rozhodných příjmů rodiny) nestačí na pokrytí nákladů na bydlení. Poskytování příspěvku na bydlení podléhá testování příjmů rodiny a nákladů na bydlení za předchozí kalendářní čtvrtletí. Náklady na bydlení tvoří nájemné a náklady za plnění poskytované v souvislosti s užíváním bytu. Jsou-li skutečně zjištěné náklady na bydlení nižší než normativní náklady na bydlení, náleží příspěvek na bydlení do výše skutečných nákladů na bydlení. Výše příspěvku na bydlení tak činí rozdíl mezi příslušnými normativními náklady a 30 % (v Praze 35 %) příjmu rodiny.

Příspěvek na bydlení je dávkou obecnou, tzn. dávkou, která má jednoduchým a co nejméně administrativně finančně zatěžujícím způsobem zachytit osoby a rodiny, které nemají dostatečné finanční zdroje na krytí nákladů na udržení jejich stávajícího bydlení. Příspěvek je koncipován jako dávka, která má zajistit udržení rodin se středními a nižšími příjmy v přiměřeném bydlení v bytech. Okruh společně posuzovaných osob vychází z trvalého pobytu, u dávky se sledují příjmy osob a rodin a jejich náklady na bydlení, ale již se netestuje majetek těchto domácností ani důvody, proč jsou jejich příjmy nízké.

Cílem navrhovaných opatření je omezit nadužívání současného příspěvku na bydlení.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Předkladatel uvádí, že ze současné praxe vyplývá, že příspěvek na bydlení je v některých případech pobírán osobami a rodinami, které i přes to, že jsou vzhledem ke své finanční situaci schopny náklady na bydlení saturovat z vlastních zdrojů, splňují podmínky nároku na příspěvek na bydlení.

Dále předkladatel uvádí, že zákonná povinnost každým rokem přehodnocovat uznatelné náklady pro stanovení nároku a výpočet výše příspěvku na bydlení se jeví vzhledem k současné cenové stabilitě jako nadbytečná a zbytečně administrativně zatěžující.

Nadužívání není nijak podloženo daty, dostatečně dokumentováno, ani není nijak analyzována a vyhodnocena neúměrná administrativní zátěž.

Zhodnocení rizika

Předkladatel upozorňuje, že v případě přijetí navrhovaných úprav je jistým rizikem zánik nároku na dávku u některých dosavadních příjemců dávky. Výše uvedené zásadní riziko není nijak vyhodnoceno, zejména ve smyslu, aby navrhovaná opatření negativně nedopadla na ty, kteří dávky pobírají legitimně.

Identifikace dotčených subjektů

Chybí majitelé bytů.

Stanovení variant

Předkladatel kromě nulové varianty zvažuje pouze jednu variantu (varianta II), která podle Zprávy z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA) obsahuje:

- a) vyloučení nároku na příspěvek na bydlení v těch případech, kdy některá ze společně posuzovaných osob je vlastníkem či spoluvlastníkem jiné bytové jednotky, nebo jiné nemovitosti určené k bydlení, než je byt, ve kterém rodina žije a na který požaduje příspěvek na bydlení;
- b) úpravu výše nákladů na bydlení v těch případech, kdy nájemci bytů mají s majiteli nebo pronajímateli bytů sjednanou úhradu nákladů na bydlení paušální platbou;
- c) omezení nároku na příspěvek na bydlení výší disponibilního příjmu rodiny ve výši 2,0 násobku životního minima rodiny;
- d) změnu okruhu společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení;
- e) změnu zmocňující podmínky pro stanovení nové výše nákladů srovnatelných s nájemným a částek, které se započítávají za pevná paliva a normativních nákladů na bydlení;
- f) snížení administrativní zátěže klientů a Úřadu práce České republiky prostřednictvím zrušení fikce minimálního rozhodného příjmu ve výši životního minima rodiny pro příspěvek na bydlení, kdy je tento nedostatek příjmu vykrýván v doplatku na bydlení;
- g) změnu koeficientu rozhodného příjmu u vlastníků bytů (družstevních bytů a bytů vlastníků) v Praze, shodně s územím mimo hl. město Prahu z 0,35 na 0,3.

Hodnocení variant

- a) Počet příjemců, kteří nově vzhledem k vlastnictví jiné nemovitosti nesplní nárok na příspěvek na bydlení je z praxe Úřadu práce České republiky odhadnut kolem 1 – 2 %. Odhadovaná úspora státního rozpočtu v rámci systému státní sociální podpory je cca 80 mil Kč. Tento odhad není možné nijak ověřit. Očekávají se dodatečné sociální poradenství či práce, jejichž náklady nejsou analyzovány. Není analyzováno navýšení administrativní zátěže spojené s ověřováním vlastnictví.

- b) Vyloučení paušálních plateb by podle předkladatele mělo zasáhnout 1- 2 % současných příjemců příspěvku na bydlení, tj. cca 2 -3,5 tis. příjemců. Odhadovaná úspora státního rozpočtu v rámci systému státní sociální podpory je 400 mil. Kč. Odhad není možné jakkoliv ověřit. Chybí odhad, kolik příjemců dávek přejde na zúčtované částky.
- c) Omezení nároku na příspěvek na bydlení výši disponibilního příjmu rodiny ve výši 2,0 násobku životního minima rodiny. Na základě současného čerpání příspěvku na bydlení lze odhadovat, že opatření se dotkne cca 23 tis. příjemců, tj. 12,3 % příjemců. Odhadovaná úspora státního rozpočtu v rámci systému státní sociální podpory je cca 289 mil. Kč.
- d) Změna okruhu společně posuzovaných osob pro příspěvek na bydlení. Jedná se o zásadní změnu. Do okruhu společně posuzovaných osob by se zahrnovaly všechny osoby, které spolu fakticky v daném bytě bydlí (a to bez ohledu na to, kde mají hlášen trvalý pobyt) a dále osoby, které jsou spjaty vyživovací povinností, tzn., zejména manželé a jejich nezletilé nezaopatřené děti. Opatření má omezit fiktivní rozestěhování rodin, kdy výdělečně činný člen rodiny je trvale hlášen v jiném bytě či na ohlašovně obecního úřadu a zbytek rodiny (zpravidla nevýdělečná matka s dětmi) tak dosáhne na příspěvek na bydlení. Toto opatření by mělo přinést poměrně zásadní úspory ve výplatě příspěvku na bydlení, protože tyto případy nadužívání příspěvku na bydlení jsou podle sdělení Generálního ředitelství Úřadu práce ČR poměrně časté (odhady dle jednotlivých lokalit se pohybují v rozmezí od 10 do 70 % žadatelů). Opatření si vyžádá větší administrativní zátěž při vyřizování dávky a to zejména s ohledem na zákonné zakotvení šetření v místě. Navrhovaná úprava tak bude znamenat navýšení počtu pracovníků Úřad práce České republiky z důvodu šetření u vybraných žádostí. Náklady plynoucí z nezbytného navýšení systemizovaných míst jsou odhadnuty na 159,7 mil. Kč v roce 2019 a 147,5 mil Kč v následujících letech. Přínosy, resp. úspory nejsou kvantifikovány.
- e) Změna zmocňující podmínky pro valorizace částek nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva a částek normativních nákladů na bydlení se projeví až podle skutečného vývoje cen v oblasti bydlení. Pro ilustraci lze uvést, že pro rok 2018 jsou odhadovány dopady - navýšení výdajů ve výši cca 100-150 mil Kč. Hlavní deklarovaný přínos, tj. snížení administrativních nákladů, není analyzován.
- f) Odstranění fikce minimálního rozhodného příjmu by mělo vést k navýšení výdajů státního rozpočtu v rámci státní sociální podpory o 682 mil. Kč. Není zřejmé, zda a do jaké výše by toto navýšení mělo být kompenzováno nižšími výplatami doplatku na bydlení. Hlavní deklarovaný přínos, tj. snížení administrativních nákladů, není analyzován.

V rámci varianty II není uvedeno, a tedy ani zohledněno:

Úprava normativních nákladů na bydlení a zohledňovaných nákladů na bydlení pro příspěvek na bydlení (v popisu cílového stavu označeno jako písm. e). Úprava spočívá v samostatném posuzování nákladů na bydlení za část nájemného a za část nákladů na energie a služby spojené s užíváním bytu, s cílem omezit manipulativní přesuny mezi položkami. Rozdělení normativních nákladů se dotkne cca 44,5 tis. příjemců, tzn. 23 % příjemců (ve všech velikostech domácností a velikostech obcí). Odhadovaná úspora do systému státní sociální podpory je 800 mil. Kč, jedná se tedy o podstatnou část návrhu. Zde se jeví jako zásadní vyhodnocení dopadů na různé typy příjemců, to ale není provedeno.

Uváděné modelové příklady jsou sice užitečné, ale jsou pouze formální a nijak neodráží změny chování dotčených subjektů, např. možné negativní či pozitivní dopady na rodiny. Nejsou provedeny relevantní extrapolace. Chybí propočet rozdílů nákladů a přínosů pro každé navrhované opatření a celkové hodnocení navržené varianty.

Náklady ani přínosy pro pronajímatele a příjemce dávek nejsou dostatečně kvantifikovány. Tvrzení „V případě navrhované Varianty II jsou přínosy i snížení nákladů zcela zřejmé“ není možné kvalifikovaně ověřit.

Vztah mezi firmou provozující ubytovnu a podnajímatelem je spotřebitelský, tudíž řešení má jednoznačně dopad na spotřebitele. Dopad na samosprávu je hodnocen s předpokladem, že se zvýší participace obce, aniž by to bylo podloženo reálnou zkušeností. Dále je uvedeno, že úprava nebude mít dopad na diskriminaci, ale na ubytovnách většinou žijí lidé, kteří jsou na trhu s byty diskriminováni, především z etnického hlediska. Tito lidé si budou hledat bydlení na běžném trhu, který z významné části tvoří jednotlivci pronajímající svůj byt, kde je právě diskriminace vysoká i na základě obecné ekonomické teorie o averzi k riziku, kdy. Ubytovny se svojí kvalitou bydlení a cenovou úrovní představují problém, ten ale není možné řešit takto jednostranně, ale s daleko větší podporou státu směrem k postiženým obcím a lidem.

Přezkum účinnosti regulace

Komise RIA vítá jasné nastavení data přezkumu (5 let). Nejsou však uvedeny žádné indikátory či kritéria budoucího přezkumu.

Konzultace a zdroje dat

Předkladatel uvádí, že vycházel ze zkušeností úřadů práce, i když neodkazuje na žádná kvantitativní ani kvalitativní data, a že došlo k projednání v rámci Pracovní skupiny pro nepojistné sociální dávky Ministerstva práce a sociálních věcí, jejímiž členy jsou zástupci věcně příslušných sekcí MPSV, Generálního ředitelství ÚP ČR a Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí. Není zřejmé, zda došlo k projednání s neziskovými organizacemi zabývajícími se řešením otázky bydlení ani odbornou veřejností mimo MPSV, ÚP a VÚPS.

III. Shrnutí připomínek

Obecně je možné konstatovat, že zpráva RIA neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení návrhu, a to dokonce ani v oblasti snížení či naopak zvýšení administrativní zátěže. Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu **uplatňuje tyto zásadní připomínky:**

- 1) provést analýzu nadužívání příspěvku na bydlení,
- 2) vyhodnotit reálné dopady na státní rozpočet,
- 3) vyhodnotit a podložit náklady a přínosy dostatečnou kvalitativní a kvantitativní analýzou,
- 4) vyhodnotit rizika spojená s návrhem.

PK RIA v této souvislosti poukazuje na důsledky dlouhodobého selhání státu (především MPSV, ale i dalších resortů) při efektivní regulaci citlivé problematiky sociálního bydlení. Je to problém obrovský, společensky rozkladný, známý dlouhá léta, finančně i sociálně velmi nákladný.

Problém si zaslouží komplexní ex-post RIA.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon 117/1995 Sb., o státní sociální

podpoře, ve znění pozdějších předpisů, **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:
Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.

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