



V Praze 18. ledna 2024
Čj. 1067/23+1068/23

Stanovisko

k

Návrhu zákona o podpoře v bydlení

I. Úvod

Cílem návrhu zákona je vytvořit systém pomoci lidem v bytové nouzi, lidem ohroženým bytovou nouzí a dále zlepšit dostupnost nájemního bydlení. Výsledkem by mělo být snížení bytové nouze v Česku a předcházení jejímu vzniku, tedy snížení počtu domácností, které jsou v bytové nouzi, a rovněž, pokud už se lidé do bytové nouze dostanou, zkrácení doby, po kterou se v ní nacházejí, na minimum.

Výše uvedených cílů a výsledků chce zákon dosáhnout čtyřmi nástroji: poradenstvím domácnostem v cílových skupinách, garancemi veřejné správy pronajímatelům bydlení, pronajímáním bytů a jejich poskytováním dále formou podnájmu a podporovaným obecním bydlením.

Jedná se o nejlépe zpracovanou zprávu RIA za dlouhou dobu, a to jak v části kvantitativní, tak v části kvalitativní. Zpráva má přesto nedostatky, které jsou uvedeny dále. Zpráva je místy zbytečně rozsáhlá, nepřehledná, informace, které spolu souvisejí, je třeba hledat na různých místech, je těžké dobrat se uceleného obrazu dopadů.

II. Připomínky a návrhy změn

Cíle jsou nečekaně uvedeny v úvodu jako první textová kapitola (č. 1.2.) a znovu v části 2., avšak nejen v jiném znění, ale především se jedná o cíle částečně odlišného obsahu - např. se uvádí uvolnění kapacit dočasných typů ubytování (str. 59 RIA). Na

str. 64 jsou znovu uvedeny cíle, které jsou opět částečně odlišné od cílů v kapitole 1.2. i v úvodu kapitoly 2. Je proto obtížné, které z uvedených cílů jsou myšleny vážně. Pro účely hodnocení zprávy RIA bereme za závaznou kombinaci cílů ze str. 64, které jsou částečně, byť ne vždy vhodně kvantifikovány, a ze strany 59, které jsou v některých ohledech širší a jsou ve shodě s účelem navrhovaného zákona.

Cíle je třeba kvantifikovat konzistentně a vhodnými ukazateli.

Zvolené indikátory nejsou ukazateli (indikátory) v pravém slova smyslu ve všech případech, v některých jde spíše o náznaky ukazatelů, které by měly být podrobněji specifikovány. Např. „*Počet úspěšných intervencí poradenského místa ročně a s tím související počet domácností, které se podařilo stabilizovat*“: Není jasné, co je považováno za úspěšnou intervenci, a jak se bude sledovat souvislost mezi intervencí a stabilizací. Ne vždy musí jít o nalezení bytu, někdy půjde též o udržení bytu; prokázání kauzality, že k udržení bytu přispěla právě intervence, je z podstaty obtížné. U cíle „*Zajištění flexibilních kapacit cíleného poradenství ...*“ se buď vůbec nejedná o ukazatel měřící daný cíl, nebo je nesrozumitelný.

Některé ukazatele, typicky ty, které měří snížení nějakého jevu procenty, jsou sice potenciálně ambiciózní, ale doporučujeme je vyjádřit i v absolutních číslech. Důvodem je konečná kapacita podpůrných nástrojů, k níž je třeba cíle/ukazatele vztahovat, nebo k níž musí být vztažitelné, souvisejícím důvodem je, že relativní vyjádření (v procentech) závisí na velikosti cílové skupiny: pokud např. bude cílová skupina růst, a zvláště bude-li růst nečekaně rychlým tempem, je snížení počtu domácností v dlouhodobé bytové nouzi o 30 % zavádějící.

Některé ukazatele nejsou kvantifikovány, v některých případech jsou místo toho kvantifikovány cíle. Všechny měřitelné cíle by měly být sledovány pomocí indikátorů. Cíl „*minimalizace doby trvání bytové nouze...*“ není měřen; cíl „*předcházení vzniku bytové nouze ...*“ je měřen ukazatelem, který je však vztažen k cíli „*vytvoření efektivního a přehledného systému ...*“, což není totéž. Cíl „*Zajištění flexibilních kapacit cíleného poradenství ...*“ je vyjádřen vágními, nejasnými „*ukazateli*“ a ukazatelem úspěšnosti zabydlení, který však měří něco jiného.

K ukazateli úspěšnost zabydlení by měl být navržen také cíl - například vysoká úspěšnost zabydlení domácností, které získaly jednu z podpor. Úspěšnost zabydlení

se měří pouze po 1 roce. Doporučujeme měřit úspěšnost zabydlení po skončení podpůrných opatření.

Cíl „uvolnění kapacit dočasných typů ubytování...“ (str. 59) je na str. 64 dole specifikován, ale ukazatel pak měří něco jiného, než o co cíl usiluje a není kvantifikován.

Každý ukazatel musí být kvantifikován, musí být přiměřeně jednoznačný, a musí být stanovena cílová hodnota. Kde je to pro měření třeba, musí být stanovena též počáteční hodnota nebo určeno datum, k němuž bude počáteční hodnota určena. Pokud počáteční hodnota není známa a není sledována, musí být v návrhu vyhodnocení dopadů regulace popsáno, kdo, jakým způsobem, do kdy a ke kterému datu výchozí hodnotu zjistí a kdo ji bude uchovávat.

Implicitním cílem - v popisu cílového stavu (kap. 2.3. je však výslovně uváděn) - je snížení celospolečenských nákladů. Tímtež cílem se argumentuje i na jiných místech. Tento cíl, třebaže je konečným cílem, smyslem navrhované úpravy, není mezi sledovanými cíli v přezkumu.

Kapitola 2. Cíle poněkud nelogicky obsahuje též texty „Teorie ukončování bytové nouze“ a „Hlavní principy navrhované úpravy“. Tyto části by v hlavním textu RIA měl být spíše zpracovány jako přehled evidence pro stanovení variant, případně být v přílohách. Z RIA není zcela jasné, jak jsou pro navržené cíle a vůbec obsahu zákona tyto části využity.

Definice problému je neobyčejně rozsáhlá, nakonec poskytuje, spolu s kvantifikacemi v příloze, dostatečnou informaci o rozsahu problému a o velikosti a charakteru potenciálních cílových skupin. Vyčíslení cílových skupin je nepřehledné, naštěstí se lze informace částečně a v přehlednější podobě dozvědět z přílohy č. 1 a pouze zčásti v příloze č. 2. Bohužel však nikoliv o všech potenciálních skupinách, o nichž se v popisu problému píše. Neboť v příloze 2. v části C. Kvantifikace počtu osob, rodin s dětmi, dětí a seniorů v domácnostech ohrožených ztrátou bydlení, energetické chudobě, či s nadměrnými náklady na bydlení o těchto cílových skupinách žádné údaje nejsou a je třeba je dohledávat v popisu problému. Vzhledem k tomu, že jak sami autoři uvádějí, některé cílové skupiny se částečně překrývají, nemůže čtenář z poskytnutých dat a informací sám spolehlivě odhadovat velikost cílových skupin. Velikost jedné

každé cílové skupiny nikde není dostatečně jasně, srozumitelně a přehledně uvedena, což je vážným nedostatkem zprávy RIA.

Dle informací ze zprávy RIA jsme se pokusili odhadnout velikosti cílových skupin následovně, avšak není jisté, zda správně, protože přehledná informace chybí.

Domácnosti v bytové nouzi (v RIA přehledně uvedeno)	Cca 67 tis.
Domácnosti ohrožené ztrátou bydlení	Cca 210 tis.
Domácnosti s nadměrnými náklady na bydlení	Cca 600 tis.
z toho domácnosti s nadměrnými náklady, ale neohrožené ani ztrátou bydlení ani energetickou chudobou	Cca 140 tis.
Domácnosti v energetické chudobě (avšak neohrožené ztrátou bydlení)	Cca 530 tis.
Domácnosti v energetické chudobě (a současně ohrožené ztrátou bydlení)	Cca 170 tis.
Domácnosti ohrožené energetickou chudobou	?????

Do zprávy RIA je třeba informaci v této podobě dodat přinejmenším předcházející tabulku, případně v ještě podrobnější podobě, tedy doplněnou o další potenciální cílové skupiny, které zpráva RIA nevyčísľuje, ale zmiňuje se o nich, a také o informaci o tom, kolik je domácností s dětmi apod.

Z popisu problému rovněž není jasné, na které cílové skupiny, resp. na jaké podskupiny či na jaký rozsah určitých cílových skupin se návrh zákona zaměřuje. Zdá se, že má ambici řešit cílovou skupinu domácností v bytové nouzi (cca 67 tis. domácností), a že cílem je snížit počet těchto domácností v horizontu 10 let o cca 20 tis. (o 30 %, viz cíle). Další cílové skupiny jsou sice nějak kvantifikovány, ale není zřejmé, které z nich, v jaké míře a v jakém časovém horizontu mají navrhovaná opatření pomoci. Zdá se, že víceméně vylučuje skupinu domácností v energetické chudobě, dle našeho názoru správně, protože tato skupina, nemá-li další obtíže, má jediný problém, nepřiměřeně drahé energie, a pro ni mají existovat jiné, jednodušší nástroje: státní podpora, o jejímž rozsahu (komu ji bude poskytovat) a její výši se stát rozhoduje mimo systém podpory bydlení a pokud je někdo ohrožen bytovou nouzí v důsledku energetické chudoby, je tento stav v konečném důsledku způsoben tím, že stát se rozhodl určitému segmentu domácností podporu pro hrazení vysokých cen

energií neposkytnout, a z hlediska efektivity pravděpodobně nemá tedy smysl, aby se jinými, složitějšími a snad i nákladnějšími nástroji snažil jejich bytovou nouzi řešit.

Zásadním nedostatkem popisu problému je, že není zřejmé, co navrhovatelé považují za problém hodný řešení a co nikoliv. Je tedy třeba doplnit, pro jakou část nebo jaký typ (a podle toho pak jakou část) ve zprávě RIA uváděných potenciálních cílových skupin jsou navrhovaná opatření určena a mají jim pomoci si bydlení udržet poradenstvím a kolika domácnostem z různých cílových skupin, mimo ty v bytové nouzi, mají pomoci podporou bydlení různých forem. Je tedy třeba kvantifikovat nejen potenciální cílové skupiny, ale také kvantifikovat počet osob dané cílové skupiny a případně i další podskupiny (včetně jejich charakteristika a velikosti). V popisu cílového stavu je třeba uvést, kolika domácnostem ze všech cílových skupin by mělo být prostřednictvím zákona pomoheno. A pro takto stanovené cíle je třeba kvantifikovat náklady.

Identifikace dotčených skupin je zpracována podrobně a dostatečně v části poskytovatelů podpory, nikoliv v části cílových skupin. Jak je naznačeno výše, cílové skupiny jsou sice popsány, ale nikoliv jako cílové skupiny zákona, nýbrž jako sociální skupiny či skupiny domácností, které mají určité problémy, ale s výjimkou domácností v bytové nouzi není zřejmé, která skupina z uvedených typů domácností je či není cílovou skupinou nebo v jaké míře ano či ne.

Varianty řešení jsou uvedeny a popsány ne zcela konzistentně. Je třeba ocenit, že navrhovatel vychází jak z existující zahraniční evidence, tak z praktických znalostí z vyhodnocení pilotních projektů v ČR, což umožnilo identifikovat výčet dostupných nástrojů. U takto komplexních intervencí je také vhodné vytvořit na základě dostupného evidence množiny (mixy) řešení a až ty pak podrobit detailní analýze nákladů a užitků prostřednictvím CBA. Do těchto mixů by měly vstoupit podvarianty vybrané na základě posouzení realistických dostupných řešení. Podvarianty ve třech identifikovaných oblastech (pilířích), tj. poradenství, zabydlení a sociální práce, nejsou ale vyhodnoceny zcela konzistentně. Kromě nekonzistence úvodního textu a nadpisů jednotlivých kapitol a skutečnosti, že některé části by zde spíše patřily do definice problému (např. „Stav v ČR“, „Úřady práce“ a další), je hlavním nedostatkem, že varianty identifikované v jednotlivých oblastech jsou spolu s definicí zároveň kvalitativně hodnoceny bez jasných kritérií a hodnotícího rámce. Jakýsi hodnotící

rámec, který staví na „Problémech současného stavu“ je představen až na konci každé sekce. Vhodnější by bylo dopředu definovat kritéria, která budou použita pro hodnocení variant. Měla by být také diskutována a zdůvodněna váha jednotlivých kritérií. Vzhledem ke specifické situaci rozdělení pravomocí v ČR by hodnocení mělo zohledňovat zásadní implementační modalitty, např. motivace obcí by měla být hodnocena průřezově.

Identifikace nákladů a přínosů v podobě, jak je požadována obecnými zásadami RIA, není zpracována dostatečně přehledně. Typy nákladů a přínosů lze sice s určitým úsilím dohledat v různých částech zprávy RIA, bohužel ale není zcela jasně vymezen „intervenční prostor“, a tak není zřejmé, zdaněkteré náklady (např. na vznik obecních bytů apod.) nemají být identifikovány a zahrnuty.

Vyčíslení nákladů a přínosů, které (ne)byly identifikovány, je provedeno pouze částečně. Velmi podrobně jsou vyčísleny náklady na správu a provoz systému, na poradenství a asistenci, tedy provozní náklady veřejné správy. Zkušenost z jednoho pilotního projektu, a to v Karlovarském kraji, ukazuje, že naprostá většina domácností potřebuje nikoliv jen jednoduché, krátkodobé poradenství v trvání několika málo hodin, ale pro řešení jejich bytové situace je potřeba systematická práce s danou domácností v trvání nejméně měsíců, tedy v řádu desítek hodin na jednu domácnost. Jasné a průkazné vyčíslení těchto nákladů je zcela zásadní pro věrohodnost celého řešení a snížení souvisejících celospolečenských nákladů. I když je vyčíslení uvedeno v příloze 6, mělo by se objevit i v samotném textu RIA.

Ve zprávě RIA jsou správně uváděny náklady celospolečenské. Data a argumenty jsou přejímány z jiných studií, přičemž RIA neobsahuje jejich dostatečnou kritickou diskusi (odkaz na přílohu v tomto případě je nedostatečný).

Náklady na garance, nájmy/podnájem a na obecní byty, tedy na další tři nástroje navrhovaného zákona, jsou uváděny nejdříve jako jednotkové, a jako celkové náklady jsou uváděny až ve **vyhodnocení nákladů a přínosů**, ve zprávě RIA nazvané „Vyhodnocení vhodnosti variant a výběr nejvhodnějšího řešení“. Zde je podrobný popis modelu, který je dále ještě podrobněji popsán v přílohách. Uváděné výpočty jsou silnou stránkou zprávy RIA. I pokud přijmeme výhrady ke kvantifikacím uvedených výše, jedná se o nejlépe vyčíslené náklady a přínosy ve zprávě RIA za velice dlouhou dobu,

snad několika let. Přestože o některých parametrech nebo předpokladech použitého modelu je možné pochybovat, a leckdy by tyto pochyby byly asi oprávněné, nemají tyto pochyby praktický smysl. Model se snaží předpovídat budoucí děje a vývoj ovlivněný tolika proměnnými, že i rozumné pochyby o parametrech modelu se mohou stát předmětem další diskuse a argumentů z opačné strany, jejichž váha bude podobná, jako váha původních pochyb o vstupních předpokladech a parametrech modelu. Z modelu a uváděných výsledků je zjevné, že autoři odvedli mimořádně obtížnou práci s nejvyšší možnou péčí za daných okolností a poctivě.

Z porovnání variant v tabulce č. 28 vyplývá, že samotné zapojení bytů bez poradenství a sociálních služeb nevede ke snížení společenských nákladů oproti nulové variantě. V RIA však chybí shrnující diskuse porovnání variant. Důležitý závěr, že v případě varianty 1A (nový zákon) celkové náklady ve zvažovaném horizontu 15 let klesají k 3 mld, přičemž v případě nulové varianty naopak rostou na úroveň 4 mld ročně. Tyto klíčové výsledky modelování by měly být jasně prezentovány na závěr kap 5.

Přestože je model zveřejněn v režimu open source, což PK RIA vítá, samotná zpráva RIA by měla obsahovat dostatečně srozumitelný popis použitého modelu. I když RIA obsahuje základní informace včetně schématu modelu a sekvence vypořádání kroků v modelu, podrobnější informace jsou uvedeny pouze v příloze a online úložišti. Bylo by vhodné, aby samotná RIA obsahovala dostatečné informace pro ověření modelu.

Přezkum účinnosti regulace podává výčet informací, které by se měly sledovat, není však konzistentní s cíli regulace. Většina navržených informací je patrně vhodně zvolena, avšak je třeba je doplnit o takové informace a zejména data, která odpovídají cílům (upraveným a doplněným podle doporučení PK RIA). Pro přezkum účinnosti regulace je záhodno, tam kde to je vhodné, stanovit i kvantitativní hodnoty, kterých má být dosaženo. Stanovení cílových hodnot by dále posílilo přezkum regulace.

III. Shrnutí připomínek

Zpráva RIA je zpracována pečlivě, v některých oblastech je však příliš rozsáhlá, kombinuje teoretické části (vč. odkazů na odbornou literaturu jako ve vědeckém článku) s částmi praktickými, faktickými a datovými. Na druhou stranu některé zásadní informace musí čtenář dohledávat v přílohách. RIA je kvůli tomu značně nepřehledná. Nakonec se v ní však většina potřebných informací dá dohledat.

Ve zprávě je třeba zejména:

- lépe popsat povahu problému a povahu cílových skupin, srozumitelněji a přehledně je kvantifikovat a výslovně uvést, kterým cílovým skupinám či podskupinám a v jakém rozsahu (počtu domácností) má zákon ambici pomoci;
- všechny cíle uvádět konzistentně, každý cíl doplnit očekávaným výsledkem a jeho ukazatelem a vhodnou kvantifikací; tyto kvantitativní cíle je třeba měřit, a podle nich vyhodnocovat úspěšnost či neúspěšnost zákona
- doplnit kritickou diskusi celospolečenských nákladů a stanovení jejich výše
- upravit kapitoly 3-5, a to tak, aby byly jasně popsány množiny variant, pro které budou identifikovány náklady a přínosy, a ty aby byly dále vyčísleny pro závěrečné porovnání množin variant.
- doplnit přezkum účinnosti regulace podle požadavků uvedených v hlavním textu stanoviska a v tomto shrnutí výše
- celou zprávu RIA zpřehlednit a upravit tak, aby informace vysvětlující, ale pro vlastní RIA jen doplňkové byly uvedeny v přílohách a ve vlastním textu RIA na ně byl jen odkaz; v hlavním textu zprávy RIA pak musí být jasná, na první pohled srozumitelná a snadno sledovatelná linka „problém-cíle-cílové skupiny-varianty řešení-náklady a přínosy a jejich kvantifikace pro každou variantu-porovnání nákladů a přínosů -doporučené varianty, případně další zdůvodnění (zvláště pokud se doporučuje varianta, která není nejlepší z hlediska poměru nákladů a přínosů).

Závěr

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

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

Mgr. et Mgr. **Marek Havrda**, MA, MPA, Ph.D.

předseda komise

