



V Praze dne 11. 2. 2016
Čj. OVA: 1639/15

Stanovisko

k

Návrhu nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 284/2011 Sb., o podmínkách poskytnutí a použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na podporu výstavby nájemních bytů na území České republiky, ve znění nařízení vlády č. 268/2012 Sb., a ruší některá nařízení vlády

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace projednala Komise na svém zasedání dne 8. 1. 2016. K předloženému materiálu uvedla následující připomínky:

Zpráva deklaruje, že Nařízení vlády má sloužit ke zvýšení zájmu investorů o výstavbu nájemních bytů pro vybrané skupiny obyvatel, které mají být doplněné o skupinu mladých do 30 let věku. Ze zprávy také vyplývá, a na dvou místech je to explicitně uvedeno, i když ne v cílech úpravy, že cílem nového Nařízení vlády je zvýšit pravděpodobnost využití dosud nevyužívaných prostředků SFRB, o které za stávajících podmínek na trhu a podmínek podpory ze SFRB není dostatečný zájem. V tomto smyslu jsou zřejmě navrhované nové parametry Nařízení – tj. zrušení limitu pro úrokovou sazbu, povinnost vlastnit pozemek, prodloužení splatnosti úvěru ad. – správné a přijatelné. Věcný obsah nařízení je tedy do určité míry (výhrady vyplývající z RIA viz dále) správný a proti současnému stavu patrně lepší.

Zpráva RIA dostatečně popisuje dvě navrhované varianty a obsahuje většinu informací potřebných pro jejich srovnání, přestože kvalitativní srovnání v závěru zprávy, z něhož vyplývá výhodnost varianty druhé – tedy nového Nařízení vlády – je poněkud arbitrární.

Hlavní koncepční připomínky:

Zpráva RIA má zásadní nedostatek, jímž **je identifikace a popis potřeby úvěrů a popis tržního selhání**, které by mělo být novým Nařízením vlády řešeno. Zpráva uvádí a dokládá, že za stávajících podmínek není o podporu nájemního bydlení zájem, resp. že pokud zájem existuje, jedná se o zájem na takové výstavbě nájemního bydlení, u kterého je státní podpora přinejmenším pochybná (výstavba nájemního bydlení pro osoby „bez omezení“, tedy nikoliv pro specificky určenou skupinu potřebných). Lze souhlasit s tvrzením ve zprávě, že tento druh podpory je vhodné zrušit. Na druhou stranu zpráva neposkytuje žádné věrohodné podklady pro tvrzení, že existuje poptávka či potřeba navrhovaných cílových skupin získat nájemní bydlení z podporované výstavby, ani pro tvrzení, že je třeba stavět/podpořit výstavbu nájemních bytů tohoto druhu a tímto způsobem v malých obcích a pro osoby s nižšími průměrnými příjmy. Poptávka ze strany cílových skupin – jak budoucích nájemníků (vymezených cílových skupin) tak investorů (především obcí, a ještě úžeji malých obcí) – a za daných podmínek není ani vyjádřena, ani doložena, ani diskutována. Bez vyřešení shora uvedených nedostatků – které jsou nejen metodického, ale především věcného rázu – je další text RIA, byť srozumitelný a přehledný, jen technickým cvičením, kvalitně provedeným, ale o pravděpodobných dopadech regulace nic neříkajícím.

Díličí připomínky:



Zpráva RIA deklaruje cíl podpořit výstavbu nájemních bytů v malých obcích. Ve zprávě nejsou informace, tím méně **analýza toho, že v malých obcích existuje jak zájem (obcí) tento druh bydlení stavět**, tak současně zájem mladých (či jiných vymezených cílových skupin) o tento druh bydlení. Čili není doložena potřeba, z níž by vyplývalo, že je vůbec nutné výstavbu nájemních bytů (ve specifických případech) podpořit z veřejných zdrojů. Dále není uvedeno, jaká obec se považuje za malou, ani nejsou uvedeny informace nebo alespoň argumenty, že nově nastavená pravidla povedou k výstavbě především nebo také v malých obcích a že nedojde k tomu, že většina bytů se stejně postaví ve (větších) městech, kde je zájem o nájemní bydlení největší. S velikostním omezením pro obce, v nichž by byla podpora umožněna, se nepočítá, přestože by se nabízelo jako jedna z variant (za předpokladu, že by byla doložena specifická potřeba právě těchto obcí).

Zpráva RIA nezmiňuje ani **nepracuje s výší (předpokládanou výší) nájemného** jako s parametrem, který by mohl vstoupit do výpočtu nebo alespoň úvahy o zájmu cílové skupiny o podpořené nájemní bydlení. Pokud, byť deklaratorně a nepodloženě, zpráva pracuje s předpokladem, že vymezené cílové skupiny budou mít díky podpoře lepší přístup k nájemnímu bydlení, pak je cena bydlení, zvláště u deklarovaných osob s nižšími průměrnými příjmy (s nižšími nebo průměrnými?) pro jejich reálnou poptávku celkem významným kritériem.

Zpráva RIA se nezabývá tím, zdali a za jakých podmínek byt, původně podmínkami podpory určený pro bydlení mladých, budou **obývat titíž mladí po dovršení 32 let**. Buď se budou muset vystěhovat, pak se ovšem musí vzít v úvahu náklady tohoto vystěhování a vůbec možnost cílové skupiny mladých najít jiné vhodné bydlení. Nebo se mladí nebudou muset vystěhovat, z čehož by plynulo, že potřeba nájemního bydlení tohoto druhu – existuje-li – bude trvalá. V případě jiných cílových skupin tento faktor patrně nepřipadá v úvahu, takže náklady a přínosy pro tyto cílové skupiny jsou jiné než pro cílovou skupinu mladých, což RIA nezohledňuje. RIA také nebere v úvahu velikost cílové skupiny a její charakter ani nebere v úvahu její proměnu a dopady této proměny na potřebu nájemního bydlení a na jeho nabídku.

Se shora uvedeným souvisí i korupční riziko v tom smyslu, že není zřejmé, zdali a jak bude možné kontrolovat, že pronajímatel oslovil potenciální nájemce z cílové skupiny dříve, než pronajme byt někomu jinému. Není popsáno, jak bude pronajímatel dokládat, že skutečně nemůže podpořený byt pronajmout osobě/osobám z vymezené cílové skupiny a musí jej proto pronajmout komukoliv dalšímu. Nehledě na riziko fiktivních nájmu – tedy v bytě bude formálně bydlet osoba z vymezené cílové skupiny, ale ve skutečnosti v něm bude bydlet osoba/osoby jiné.

V souvislosti se změkčením podmínek podpory a v souvislosti s výše uvedenými výhradami se lze domnívat, že nová pravidla zvýší atraktivitu podpory pro stavebníky, kteří budou zvýhodněni, není však zřejmé, zdali a jak se toto zvýhodnění přenesou na vymezené cílové skupiny, resp. mechanismus není přesvědčivě popsán. Zpráva RIA, tím, že neposkytuje analýzu potřeby bydlení vymezených cílových skupin, nemůže poskytnout ani základní informaci o rizicích, vyplývajících z toho, že se nově postavené nájemní byty nepodaří pronajmout osobám z vymezených cílových skupin. Jelikož není doloženo, že vymezené cílové skupiny mají skutečnou potřebu/poptávku po uvedeném druhu bydlení, nelze odhadnout (a zpráva RIA se o to ani nesnaží), zdali budou nově postavené podpořené nájemní byty opravdu obsazeny lidmi z uvedené cílové skupiny, nebo zdali budou pro nedostatek zájmu vymezených cílových skupin pronajímány osobám mimo uvedené cílové skupiny. Pro hodnocení nákladů a přínosů má však tato skutečnost zásadní význam. Jako krajní případ lze uvést situaci, kdy stavebník z velkého města, jímž bude spíše developer/soukromá osoba než města (což ve skutečnosti není tak podstatné) postaví nájemní byty z výhodného úvěru, případně kombinovaného ještě s dotací (tedy nebude muset mít žádné vlastní prostředky), poté nedokáže byty zaplnit, např. proto, že nájem bude pro vymezenou skupinu příliš vysoký, nabídne byty osobám volně na trhu za plně tržní nájemné a tím získá výhodu proti komerčním developerům, kteří podporu státu nezískali (a v tomto případě je lhostejné, zdali podporu získá obec nebo soukromá osoba). Pokud by v krajním a nepravděpodobném případě došlo ke koncentraci podpory v jednom roce do několika málo větších měst, např. do pěti měst s cca 100 tis. obyvateli, v nichž se ročně dokončuje kolem 50 bytů v bytových domech, nelze vyloučit, že dojde k narušení lokálního trhu. I když podobný případ není pravděpodobný, ilustruje druh úvah a hrubých ekonomických odhadů, který v RIA chybí.

Zpráva RIA pracuje se dvěma variantami, varianta nulová a varianta nového nařízení. **Doporučujeme zařadit ještě další variantu, která dobře odpovídá na problém nevyužívání současné podpory bydlení a nefunkčních a nepřehledných dosud platných Nařízení vlády. Touto variantou by mělo být zrušení všech uváděných Nařízení vlády, vč. zrušení Nařízení 248/2011 Sb. bez náhrady, případně s přesunutím takto uvolněných prostředků SFRB na zcela jiné nástroje.** A samozřejmě srovnání nákladů a přínosů uvedené varianty se stávajícími variantami. Toto srovnání bude ovšem možné jen za předpokladu, že bude doložena skutečná potřeba a poptávka vymezených cílových skupin a budou doplněny další informace, jak jsou uváděny výše a které zpráva RIA v současnosti neobsahuje. V opačném případě, tedy bez reálné analýzy poptávky a potřeb by se jednalo jen o další cvičení bez valného přínosu.

Lze souhlasit s tvrzením zprávy RIA, přestože je zpráva nedokládá, že za nově nastavených podmínek – výše úvěru až do výše 90 %, nízká úroková sazba fixovaná na dlouhou dobu, kombinace 90% úvěru s dotací, možnost za určitých podmínek uzavřít (není uvedeno, zdali opakovaně) krátkodobou nájemní smlouvu také s osobami mimo cílové skupiny – bude zájem investorů o podporu větší a že tedy prostředky SFRB budou více využity. Je-li cílem nového nařízení vlády jen využít prostředky SFRB, pak lze zprávu RIA přijmout, zpráva RIA však musí tento cíl otevřeně deklarovat. Pokud je cílem nového Nařízení vlády, jak zpráva deklaruje, reagovat na potřeby cílových skupin a zlepšit jejich situaci, je zpráva RIA nedostačující, protože o reálné potřebě cílových skupin kromě obecných tvrzení neposkytuje relevantní informace a neumožňuje věrohodně srovnat náklady a přínosy variant či vůbec náklady a přínosy pro cílové skupiny identifikovat.

Komise doporučila zprávu hodnocení dopadů regulace doplnit zejména o informace o potřebnosti a poptávce specifických cílových skupin o nájemní bydlení za takto navržených podmínek, tedy doplnit informace, že cílové skupiny mají skutečně reálný, doložený problém, který má řešit veřejná intervence, a pak celé hodnocení RIA vztáhnout k takto doloženému problému, zejména pak odpovídajícím způsobem identifikovat, popsat a porovnat náklady a přínosy vyplývající z potřeb vymezených cílových skupin a beroucích do úvahy jejich poptávku a pravděpodobný zájem. RIA je třeba doplnit tak, aby bylo přesvědčivě doloženo a argumentováno, že navržené řešení daný problém, který bude opravdu popsán, může vyřešit.

Stanovisko Komise k dopracovanému hodnocení dopadů regulace

Předkladatel zprávu z hodnocení dopadů regulace dopracoval, zčásti reagoval na připomínky Komise. Komise předloženou dopracovanou zprávu přijímá.

Komise však vyslovuje následující výhrady:

- Navrhovaná úprava nařízení vlády vychází z usnesení vlády, je však nedostatečně provázána (spíše vůbec neprovázána) s Konceptí bydlení ČR do roku 2020, což sám předkladatel ve svém materiálu na dvou místech zmiňuje. Komise opakovaně upozorňuje, že systém podpory bydlení (především ze zdrojů SFRB) je nekonceptně a nekoordinovaně fragmentován do několika nařízení, z nichž část evidentně neplní původní záměr;
- Předkladatel nesplnil požadavek Komise, aby doplnil a analyticky osvětlil variantu zrušení současného systému podpory, argumentuje přitom usnesením vlády. Tento požadavek Komise však má za cíl srovnání nákladů a přínosů současného systému (nákladného, nekoordinovaného a zčásti nefunkčního) a systému oproštěného od současných problematických prvků, což by mělo stimulovat lepší identifikaci problému a tržního selhání a efektivnější cílení případné podpory.

Vypracovali: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D

doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
předsedkyně komise