



V Praze 10. prosince 2018  
Čj.: OVA 1041/18

## Stanovisko

k

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

### I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu novely zákona je zvýšit výši rodičovského příspěvku, prodloužit dobu, po kterou je možné jej vyplácet a změnit některá pravidla s rodičovským příspěvkem spojená.

### II. Připomínky a návrhy změn

**Popis problému popisuje konstrukci současného rodičovského příspěvku a dalších pravidel s ním spojených, nikoliv důsledky,** které se v důsledku výše rodičovského příspěvku, doby jeho vyplácení a dalších podmínek projevují v případě rodičů nebo různých skupin rodičů, v případě státních úřadů (povinnost postupovat podle správního řádu v případech, kdy to není zjevně třeba), apod. Důsledky lze uvést např. kazuistikami nebo popisem typických příkladů. Lze také uvažovat, v případě zvýšení rodičovského příspěvku, o srovnání dlouhodobějšího vývoje kupní síly rodičovské (ve vztahu k inflaci, vývoji nominálních příjmů a disponibilních ekvivalizovaných příjmů na osobu v domácnostech s dětmi). Ve zprávě RIA se například uvádí „*Nízká míra ocenění péče o malé děti*“, aniž by byly uvedeny jakékoliv argumenty, podporující, vysvětlující či popisující potřebu více ocenit péči o malé děti. I pokud zpracovatel RIA rezignuje na kvantifikaci vývoje mezd ve srovnání s rodičovským příspěvkem, měl by svá tvrzení podporovat alespoň logickou argumentací.

Další, a zásadní výhrada k popisu problému spočívá v tom, že chybí popis/analýza rozložení rodičovského příspěvku mezi rodiny s různou úrovní osobních ekvivalizovaných příjmů. Z toho by bylo zřejmé, jaký díl nákladů na rodičovský příspěvek směřuje k osobám pod úrovní relativní příjmové chudoby. To je důležitá informace s ohledem na to, že alternativním užitím prostředků potřebných na zvýšení rodičovského příspěvku (převyšují současné náklady na dětské přídatky!) se nabízí zvýšení dětských přídatků, které jsou mnohem více zacíleny na skutečně chudé rodiny s malými dětmi, a které mají mnohem větší schopnost sociálně pomoci a ocenit břímě rodičovství.

Dalším příkladem, kdy popis problému není popisem problému, ale popisem konstrukce stávajícího systému, je tvrzení, že „... *pro některé příjmově testované dávky rodičovský příspěvek považován za příjem, pro jiné příjmově testované dávky, nikoli*“. V „popisu problému“ se neuvádí, proč je to problém, jaké má tato skutečnost důsledky, pro koho, kterým skupinám co způsobuje. Bez odpovědi na uvedené otázky uvedené tvrzení nemá žádný obsah, nedává smysl a nelze je považovat ani za popis problému, ani za jeho zdůvodnění.

Změny směřující ke zjednodušení administrativní agendy (zátěže) na straně úřadů a rodičů jsou uváděny jako další „potřeba“, která však není doložena, vysvětlena či podpořena argumenty. Bylo by vhodné alespoň zhruba předjímané úspory vyčíslit na základě nákladové mapy procesů (včetně nákladů ušlé příležitosti času). Z toho by také bylo zřejmé, kolika rodin se příslušné zjednodušení dotkne, což v předložené RIA uvedeno není. I když lze patrně souhlasit, že potřeba tohoto zjednodušení existuje (z textu ji lze nepřímo dovodit), žádné argumenty, odhady nákladů či jiných důsledků uvedeného stavu a jejich vyčíslení zpráva RIA neobsahuje. Tato doplnění přitom mají potenciál posílit argumentaci ve prospěch navržených změn, nehledě na to, že určitá i hrubá kvantifikace nemůže být příliš obtížná.

### **Kapitola nazvaná popis cílového stavu ve skutečnosti popis cílového stavu neobsahuje.**

V této části jsou namísto toho uváděny potenciály či „...možnosti...“, které vyplývají ze změny konstrukce rodičovského příspěvku a jeho podmínek, aniž by zpráva uváděla důsledky těchto změn pro různé cílové skupiny. Jako cílový stav se uvádí, že se rodičovský příspěvek zvýší na 300 tis. Kč, a jediným argumentem pro tuto částku je odkaz na programové prohlášení vlády. Z pohledu metodiky RIA se jedná o neplatný a nepřijatelný argument, navržená částka není nijak vysvětlena či zdůvodněna, je zcela arbitrární.

Z popisu problému ani cílového stavu nelze ani nepřímo odvodit, zdali nově vytvářených „možností“ nebo potenciálů (nové výše příspěvku, nových pravidel) je potřeba, zdali o ně rodiče stojí, zdali stojí právě o tyto a ne o nějaké jiné, jaké skupiny rodičů (např. příjmové, sociální, či jiné) o tyto změny stojí, ale zejména zpráva neuvádí, jaké bude postavení (cílový stav) rodičů poté, co se změny uskuteční, čili jaké důsledky budou změny pro rodiče mít, nebo jaké důsledky budou mít změny pro další cílové skupiny (např. úřady práce).

**Mezi riziky** se uvádí, že navýšení celkové částky příspěvku může vést k prodloužení doby, kdy jej budou někteří (jací někteří?) rodiče čerpat. Mezi riziky, ani dále mezi dopady **není uvedeno, zdali takové prodloužení bude mít důsledky pro zaměstnavatele, ani zdali a jak se projeví na uplatnitelnost rodičů na trhu práce.**

V části konzultací je uvedeno stanovisko konzultantů Národního centra pro rodinu, kteří *„...poukazují na problematičnost úplného zrušení sledování docházky dětí do předškolních zařízení [neboť] je diskriminační vůči těm rodičům, kteří pečují [o děti] celodenně, oproti těm, kteří pracují, budou dostávat rodičovský příspěvek a nadto budou moci uplatnit daňové slevy na děti. Podle těchto názorů bude prohlubováno nedocenění rodinné péče a těch, kteří ji poskytují.“* Toto riziko, jeho vážnost a jeho důsledky RIA zcela opomíjí, jako by neexistovalo, aniž by tento přístup podporovala argumenty.

### **Zvažované varianty řešení nejsou variantami v pravém slova smyslu, jak je vyžaduje RIA.**

Chybí odůvodnění, proč byly zvoleny právě varianty II a III, které se liší pouze výší navýšení rodičovského příspěvku. Proč byly vyloučeny ostatní možné přístupy? Tento přístup budí dojem, že varianta II je prezentována pouze pro-forma jako nákladově kompromisní. Věcně však představuje stejný způsob řešení (plošné zvýšení) a v pravém slova smyslu se o variantu nejedná.

**Zpráva RIA neobsahuje část identifikace nákladů a přínosů** a jde rovnou k vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant. „**Přínosy**“ **uváděné ve vyhodnocení nákladů a přínosů však žádnými přínosy nejsou**, jsou jen bezobsažnými tvrzeními.

**Vyhodnocení dopadů variant v případě rodičovského příspěvku se zabývá pouze dodatečnými náklady pro státní rozpočet, ale není uvedeno, jak se k nim došlo.** Snad jde o nějakou lineární extrapolaci na principu trojčlenky, ale to je pouze dohad. Z krátkého popisu není jasné, jaké byly použity parametry výpočtu, nezodpovězené zůstávají také otázky toho, jak se budou náklady na rodičovský příspěvek vyvíjet s ohledem na vývoj demografické struktury a porodnosti v dalších letech. Potřebné prognózy jsou k dispozici, takže i toto by bylo možno vyčíslit. Navíc se v současnosti růst mezd blíží 10 % ročně a inflace se blíží 2,5 %, takže se přirozeně nabízí otázka, jak dlouho bude trvat, než navrhované zvýšení rodičovského příspěvku

o zhruba 36 % bude potřeba opět navyšovat. V jaké situaci budou rodiče s touto výší příspěvku za dva či tři roky? Nebude situace (vzhledem k výši mezd a kupní síle) stejná, jako dnes?

Změny směřující ke zjednodušení administrativní agendy (zátěže) na straně úřadů a rodičů a všechny další návrhy změn nejsou vyhodnoceny vůbec, jejich dopady či důsledky se zpráva RIA nezabývá ani v rovině deklaratorní/v rovině tvrzení, tím méně jsou uváděny varianty možných řešení a varianty nákladů a přínosů. Nejsou vyčísleny výdajové interakce změn rodičovského příspěvku s jinými dávkami. Je popsána jen podstata interakce, tedy nová konstrukce pravidel. Pokud se od změn očekává pozitivní dopad na zaměstnanost (nebo pokud se lze obávat negativního dopadu na zaměstnanost, což nelze vyloučit), měla by být alespoň řádově uvedena předpokládaná velikost efektu.

**Stanovení nejvhodnější varianty** je podpořeno jediným argumentem, a to že „...*varianta III... naplňuje toto [programové] prohlášení [vlády] zcela.*“ Jedná se o legitimní důvod výběru nejvhodnější varianty, avšak srovnání variant zcela chybí, a to je v rozporu s metodikou RIA. Tvrzení, že „*V případě navrhované Varianty II a III jsou přínosy zcela zřejmé*“ je nevhodné, neboť přínosy nejsou nikde uvedeny a zřejmé rozhodně nejsou. Jsou-li vůbec jaké, což z RIA nelze zjistit, nelze poznat a posoudit, zdali by jiná řešení nepřinesly přínosy větší.

**Přezkum účinnosti regulace** obsahuje dvě vágní věty, **které o přezkumu regulace nic neříkají.** Zde je třeba mnohem podrobněji (nebo s odkazem na příslušný materiál) uvést konkrétní podobu hodnoticího rámce, který kromě jiného jasně popíše, jaký druh dat resp. ukazatelů a na jaké úrovni (jednotlivci, rodiny, skupiny rodičů, apod.) bude nutné sledovat ex-ante a ex-post a jakým způsobem, aby bylo možno dopady opatření skutečně posléze věrohodně identifikovat a vyhodnotit. Zde je třeba připomenout, že podobně se k přezkumu účinnosti regulace předkladatel zavázal i v případě dřívějších změn rodičovského příspěvku a výsledky těchto přezkumů by měly být přirozenou součástí východisek (znalostní báze) pro aktuální návrh. Na základě dosavadní praxe předkladatele existují věcné důvody k domněnce, že předkladatel přezkum účinnosti pouze slibuje, ale reálně ani není připraven přezkum realizovat.

### **III. Shrnutí připomínek**

Popis problému charakterizuje konstrukci současného rodičovského příspěvku a dalších pravidel s ním spojených, nikoliv důsledky. Kapitola nazvaná popis cílového stavu ve skutečnosti popis cílového stavu neobsahuje. Mezi riziky není uvedeno, jaké důsledky bude mít změna rodičovského příspěvku a jeho pravidel pro zaměstnavatele, ani zdali a jak se projeví na uplatnitelnost rodičů na trhu práce. Zvažované varianty řešení nejsou variantami v pravém slova smyslu, jak je vyžaduje RIA. Zpráva RIA neobsahuje část identifikace nákladů a přínosů. Vyhodnocení dopadů variant v případě rodičovského příspěvku se zabývá pouze dodatečnými náklady pro státní rozpočet, ale není uvedeno, jak se k nim došlo. Přezkum regulace neuvádí, jak se bude regulace přezkoumávat.

### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k hodnocení dopadů regulace návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů uplatňuje tyto zásadní připomínky:

- 1) Doplnit popis problému o typické příklady důsledků nastavení stávajícího systému pro různé cílové skupiny a o srovnání dlouhodobějšího vývoje kupní síly rodičovského příspěvku.
- 2) Doplnit popis cílového stavu o kvantitativní vyjádření změny postavení rodičů, ve smyslu popisu problému.
- 3) Doplnit identifikaci nákladů a přínosů.
- 4) Doplnit vyhodnocení nákladů a přínosů o vyhodnocení identifikovaných nákladů a přínosů.
- 5) Doplnit vyhodnocení nákladů (pro státní rozpočet) o srovnání v kontextu demografického vývoje a očekávaného vývoje růstu mezd a dalších veličin, které „ocenění péče o malé děti“ ovlivňují.

- 6) Doplnit způsob přezkumu regulace – které veličiny a které skutečnosti se budou přezkoumávat, jaká statistická či jiná data budou užita, případně co bude považováno za úspěšnou implementaci regulace a co za ni považováno nebude.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali:  
RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.  
doc. RNDr. Daniel Münich, PhD

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