



V Praze 10. 11. 2016
Čj. OVA: 1382 /16

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb.,
o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění
pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního
zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

I. Úvod

Návrh zákona zavádí diferencované sazby pojistného na sociální zabezpečení v závislosti na počtu nezaopatřených dětí, o které poplatníci pojistného (zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné) pečují.

Navrhovaná úprava by se dotkla zaměstnavatelů (včetně státu a územních samosprávných celků), ekonomicky aktivních osob pečujících o děti, státního rozpočtu.

II. Připomínky a návrhy změn

Shrnutí závěrečné zprávy RIA obsahově neodpovídá dále zpracovanému hodnocení dopadů regulace. Zpracovatel také nedodržel v kapitole 1 strukturu stanovenou Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „obecné zásady“), neboť již v samotném „úvodu“ kapitoly 1 uvádí cíle opatření (první odstavec). Ty by bylo vhodné zařadit do příslušné podkapitoly 1.5. Nadto v následujících dvou odstavcích hodnotí dopad opatření, k tomu by měl ovšem přistoupit až v dalších částech.

Podkapitola 1.2 (**definice problému**) opět směšuje popis existujícího problému s cíli či s návrhy možných opatření a jejich hodnocením, např.

- „Proto je třeba pomoci rodinám, aby se porodnost zvýšila, a ocenit výchovu dětí.“ (str. 3)
- „Problém našeho důchodového systému nemůže vyřešit imigrace, neboť s sebou přináší také nezanedbatelné integrační náklady, které...“ (str. 4)
- poslední odstavec na str. 4



Některé části mají proklamativní charakter bez informační hodnoty, resp. jde o ničem dále nedoložená tvrzení, např.:

- *„Fungování průběžně financovaného systému důchodového pojištění je ve značné míře založeno na dětech. Bez dětí systém nebude fungovat, jsou jeho nedílnou součástí; dost těžko je tedy možné řešit problém systému důchodového pojištění bez zohlednění dětí a péče o ně.“* (str. 4)
- *„Lidé se rozhodují nemít vlastní děti, protože řádně fungující rodina není v současné době považována za symbol společenské prestiže.“* (str. 4)
- první dva odstavce na str. 5.

Jako hlavní problém zpracovatel uvádí deficit důchodového pojištění, nicméně tento problém nijak nekvantifikuje (např. stávající deficit a očekávaný vývoj, závislost na počtu osob v důchodovém věku, závislost na počtu pracujících, ...). Příčiny spatřuje ve stárnutí populace, (což zapříčiňuje prodloužení důchodového věku) a nízké porodnosti. Prodloužení důchodového věku ovšem není nijak popsáno, např. jakým způsobem se podílí na deficitu (kvantifikace), kdy začíná důchodový věk, jaká je jeho délka, jaký lze očekávat vývoj, počet osob apod. Vývoj porodnosti je demonstrován pouze uvedením absolutního počtu narozených dětí v jednotlivých letech, což ovšem nemá žádnou vypovídací hodnotu. Jako možnou příčinu nízké porodnosti pak zpracovatel uvádí náklady na narození dítěte a následnou péči a změnu životního stylu. Náklady na péči o děti nejsou opět nijak kvantifikovány, zpracovatel pak pouze stručně uvádí některé kompenzace (včetně zaniklých). Zpracovatel pouze lakonicky konstatuje, že *„kompenzace je ale v malé výši v porovnání s náklady, které rodiče vynakládají v souvislosti s péčí o dítě.“* a dále to nijak nerozvádí.

S ohledem na to, že zpracovatel nedokládá svůj předpoklad o příčinné souvislosti mezi porodností a náklady na narození dítěte (a péči o něj) žádnou analýzou, lze považovat takovou příčinnou souvislost za čistou spekulaci. Vzhledem k tomu, že na uvedeném předpokladu ovšem „stojí“ podstata návrhu zákona, **je zcela nezbytné jej věrohodně doložit**. Tím spíše, že v pasáži věnované migraci tvrdí: „v rozvojových zemích počet lidí roste“ (zatímco u nás klesá počet narozených dětí).

Pokud jde o vliv změny životního stylu, zpracovatel se ani nepokusil odhadnout míru vlivu na porodnost. Zpracovateli lze jediné doporučit, aby zkoumal i další možné příčiny demografických změn (porodnosti).

Zpracovatel zcela rezignoval na zmínku a podrobnější popis skupiny ekonomicky aktivních obyvatel (plátců do systému), kteří do průběžně financovaného systému přispívají a jaké očekává změny u této skupiny v čase.

Souhrnně lze říci, že zpracovatel sice pojmenoval problém (deficit systému důchodového pojištění), nijak jej však nepopsal a jím uváděné příčiny problému jsou neprůkazné.

V podkapitole 1.4 (identifikace dotčených subjektů) chybí poskytovatelé účetních služeb (externí mzdoví účetní).

Pokud jde o popis **cílového stavu** (1.5), zpracovatel by sem měl zařadit cíle, které jsou chybně zařazeny v jiných podkapitolách. Zároveň by měly korespondovat s cíli uvedenými ve Shrnutí závěrečné zprávy RIA. Z obsahového hlediska lze vytknout:

- nejasné vymezení některých cílů (např. „částečné narovnání transferů mezi rodinou a společností“),
- zaměňování cíle s nástroji na jejich dosažení (resp. předjímání varianty) – bod I. (Obecné zásady) a bod II. (Zásady pro použití snížené sazby pojistného)

Zpracovateli lze zejména doporučit, aby v případě, že za hlavní problém považuje deficit systému důchodového pojištění, deklaroval jako cíl např. snížení tohoto deficitu, nebo alespoň snížení rychlosti jeho růstu.

Pokud jde o cíl č. 1 uvedený ve Shrnutí závěrečné zprávy RIA (str. 1), není zřejmé, jaký konkrétní problém řeší či omezuje - jde o zřejmý politický cíl z veřejných prostředků odměnit (ocenit) určitou skupinu obyvatel (na úkor jiné skupiny). S tímto cílem nelze po stránce smysluplnosti polemizovat, protože jde o cíl, nikoliv řešení problému. Je však na místě otázka, proč mají být za „zásluhy za výchovu budoucích generací“ odměněni jen rodiče více než jednoho dítěte a proč pouze ti rodiče, kteří pracují. Proč nemá být rodič/rodina odměněna za první dítě, ale až za druhé a další?

V **souladu s obecnými zásadami** je dále potřeba popsat cílový stav. Zejména u cílů, které je možné kvantifikovat (např. cíl zvýšení porodnosti, nyní chybně zařazen v podkapitole 1.2), je třeba uvést kvantifikovatelné identifikátory. K dalším náležitostem viz obecné zásady.

Pokud jde o podkapitolu 1.6 (Mezinárodní srovnání), lze ji obsahově využít v kapitolách věnující se návrhům variant nebo jejich hodnocení. Nicméně by si pro svou stručnost zasloužilo více rozpracovat, neboť obsahuje minimum informací.

V části věnované **hodnocení rizik** by měl zpracovatel zařadit rizika, která jsou chybně zařazena v jiných podkapitolách.

Zpracovatel by měl jasněji formulovat riziko ve třetím odstavci větě první („Rizikem pro zaměstnavatele“). U rizika uvedeného v posledním odstavci není zcela zřejmé, jaké riziko představuje pro naplnění cílů.

Zpracovatel opominul další rizika, např. rizika vyplývající z faktu, že by navržená opatření skutečně působila propopulačně na ekonomicky aktivní část obyvatel – chybí hodnocení možných dopadů na zaměstnavatele (výpadek zaměstnanců v důsledku mateřství/péče o dítě).

Pokud jde o kapitolu 2 - **návrhy variant řešení**, chybí nulová varianta.

U varianty 1 jsou popisována alternativní opatření, aniž by však v podkapitole 1.2 byla jakákoliv zmínka (natož podrobnější analýza) o faktorech, na které tato opatření směřují (např. vliv přísnosti podmínek pro vznik nároku na starobní důchod na deficit důchodové systému).

U varianty 2 je nezbytné doplnit, jakým způsobem se k tam uvedeným číslům (počtu osob, sazbám, ...) došlo.

U varianty 3 není zcela zřejmé, k jakému cíli (1.5) má směřovat. Lze navíc vyslovit pochybnosti o ústavní konformitě takového řešení (zejména ve vztahu k čl. 32 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

U varianty 5 není nijak odůvodněn závěr, proč lze u ní předpokládat nejvyšší účinnost.

S ohledem na vymezení problému a deklarovaných cílů („zvýšit porodnost a ocenit výchovu dětí“) není zřejmé, proč se zpracovatel v zásadě (s výjimkou varianty 1) soustředí pouze na opatření týkající se pojistného na sociální zabezpečení, tedy opatření s dopadem pouze na ekonomicky aktivní obyvatelstvo. Zpracovatel by měl buď lépe formulovat cíle, např. zvýšit porodnost pouze u ekonomicky aktivních obyvatel (musel by však takový cíl odůvodnit), nebo doplnit další varianty řešení, které budou zahrnovat i jiná „propopulační“ opatření (plošné dávky). V této souvislosti není jasné, proč je „propopulační“ motivace zacílena až na třetí a další děti v pořadí a ne na první a druhé dítě, kde by se dal čekat za stejné peníze větší motivační efekt.

Nesystematicky je v některých variantách vložena pasáž hodnotící konkrétní variantu. Část věnující se „Navrhování variant“ patří systematicky do kapitoly věnující se hodnocení variant.

Pokud jde o **vyhodnocení dopadů a přínosů** (kapitola 3), zpracovatel by se měl např. zabývat přínosy pro státní rozpočet, které by byly důsledkem úspěšného splnění cíle spočívajícího v omezení deficitu systému důchodového pojištění. Nejsou nijak popsány odhady celkových nákladů vznikající v průběhu realizace těchto opatření.

Jsou uvedeny celkové odhady finančních dopadů na rodiny. Chybí ale jakékoliv doprovodné informace o zdroji dat, počtu dotčených rodin, jejich charakteristikách, předpokladech výpočtu atd.

Zcela absentuje zohlednění velmi pravděpodobného dopadu na zaměstnanost skrze participační a mezní elasticitu nabídky práce.

Zcela absentuje vyhodnocení očekávaných dopadů na porodnost a finančních důsledků na veřejně rozpočty (průběžně financovaný důchodový systém), což je deklarováno jako hlavní cíl navrhovaného opatření.

V podstatě je zcela pominuto, že opatření mění daňovou strukturu (daňové sazby).

V rámci hodnocení by se předkladatel měl též zabývat případnou změnou pracovního trhu (např. v důsledku vyšší motivace málo vydělávajících pracujících apod.).

Pokud jde o **stanovení pořadí variant** a výběr nejvhodnějšího variant, není zřejmé, na základě čeho bylo přistoupeno k variantě 4, chybí jakékoliv vyhodnocení a další náležitosti požadované obecnými zásadami.

Zvolená varianta nekoresponduje s druhým deklarovaným cílem ve Shrnutí závěrečné zprávy RIA, jímž je zřejmě řešení těžké finanční situace rodin s více dětmi, protože finančně zvýhodňuje všechny rodiny s více dětmi včetně těch, které nemají finanční a materiálovou nouzi.

Za absurdní lze považovat tvrzení (Dopady na státní rozpočet a na veřejné rozpočty), že „Zvýšené administrativní náklady zaměstnavatelů na mzdové účetní se projeví zvýšeným inkasem příjmů z pojistného na zdravotní pojištění zhruba o 22 mil. Kč ročně.“. Tento předpoklad zcela pomíjí skutečnost, že opatření nevytvoří nová pracovní místa (čistě zvýšení), ale pouze přetáhne zaměstnance odjinud, kde by oni také ze svých platů odváděli zdravotní pojištění. A navíc, proč není uváděno i pojištění na sociální zabezpečení (důchody), ale jen odvody na zdravotní pojištění?

Pokud jde o shrnutí sociálních dopadů, tak tato část opět nekoresponduje se Shrnutím (str. 2). To se omezuje toliko na konstatování „Zavedení možnosti platit v rámci diferencovaných sazeb pojistného pojištění sníženou sazbou bude mít pozitivní sociální dopady nejen přímo na rodiny

vychovávající nezaopatřené děti, ale i na celkové propopulační klima ve společnosti.“ Veškeré dopady jsou tam osvětleny slovy „pozitivní sociální dopady“ a „dopady na celkové propopulační klima ve společnosti“. Nic více!

Pokud jde o **přezkum účinnosti regulace**, mezi hlavní nedostatky patří:

- a) Navrhovaný horizont prvního přezkumu po 10 letech je příliš vzdálený. Pokud bude mít opatření očekávaný dopad na porodnost, musí ho mít v mnohem kratším časovém horizontu.
- b) Není uvedeno, jakou metodikou a na základě jakých údajů má být vyhodnocení dopadů provedeno.

III. Závěr

Komise předložené hodnocení dopadů regulace nepřijímá a požaduje jeho přepracování ve smyslu výše uvedených připomínek.

Vypracoval:
Mgr. Zdeněk Mandík

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