



V Praze 5. února 2026
Čj.: 46895-2025-UVCR

Stanovisko

k materiálu

ZPRÁVA O PŘEZKUMU HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE, zákon č. 363/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Závěrečná zpráva ex-post RIA (dále ZZ ex-post RIA)

I. Úvod

Předpokladem kvalitní regulace ve formě zákonů, vyhlášek atd. jsou kvalitní procesy přípravy regulace. Součástí závazného procesu RIA je i proces ex-post RIA, jehož účelem je vyhodnotit, zda a nakolik bylo dosaženo původních cílů a záměrů regulace, jaké byly případně nepředvídané anebo nežádoucí dopady. Výsledkem je **závěrečná zpráva o přezkumu hodnocení dopadů regulace (Zpráva o přezkumu)**, která by měla obsahovat i doporučení případných modifikací zavedené regulace, pokud se tato ukazuje jako problematická či nevhodná.

Proces ex-post RIA by měl a v podstatě i musí stavět na zjištěních a závěrech původního procesu ex-ante RIA obsaženého ve Zprávě o přezkumu! Jde především o: **(1)** reflexi cílů původní regulace; **(2)** původní výběr indikátorů, na jejichž základě se mělo poměřovat dosažení cílů; **(3)** původně navrženou metodologii a časový rámec hodnocení dopadů; **(4)** původně popsání datové zdroje, jejichž zajištění bylo původně navrženo.

Zpráva o přezkumu předložená MPSV se zaměřuje na ex-post vyhodnocení dopadů balíku regulačních změn, jehož jádro představují legislativní změny týkající se rodičovského příspěvku (RodP), potažmo obecněji podpory rodin s menšími dětmi.

K pracovní verzi Zprávy o přezkumu byly již dříve s podporou programu Science4Policy Akademie věd ČR poskytnuty obsáhlé a velmi podrobné odborné připomínky, které se soustředily především na analytické zpracování. Toto stanovisko uvádí ty nejzásadnější z nich v kapitole „Shrnutí připomínek“, ale soustředí se především na praktické uplatnění obecných zásad hodnocení dopadů (RIA) a to nejen v procesu ex-post RIA, ale i předcházejícího procesu ex-ante RIA. **Konkrétně poukazujeme na nedostatky původním procesem ex-ante RIA, které výraznějším způsobem zkomplikovaly realizaci procesu přezkumu účinnosti regulace.** Hlavním cílem těchto připomínek je nabídnout praktická poučení pro realizátory procesů RIA do budoucna.

II. Připomínky a návrhy změn

Ex-post hodnocení dopadů regulace popsané v předložené Zprávě z přezkumu je primárně zaměřeno na změny v systému Rodičovského příspěvku (RodP). Ale regulace (novelizované zákony) tehdy zahrnovala i další změny v oblasti Příspěvku na bydlení (PB), podpory Nezaopatřeného dítěte a Zjednodušení procesních pravidel. Jde tedy o vyhodnocení komplexního balíčku opatření, která se propsala do mnoha ukazatelů od relativní výše RodP, čerpání dalších sociálních dávek až po zapojení žen na trhu práce.

Simultánní implementace řady různých regulací zásadním způsobem omezuje možnosti věrohodného kvantifikovaného vyhodnocení dopadů. Do všeho navíc vstoupily dva výrazné celospolečenské fenomény (pandemie covid-19 a napadení Ukrajiny Ruskem s následnou migrační a inflační vlnou, která komplikuje srovnání změn nominálních a reálných finančních hodnot), které měly na vývoj českého trhu práce nezanedbatelné simultánní dopady. A vše komplikuje i skutečnost, že zvýšení RodP tehdy dopadlo i na domácnosti, které již RodP čerpaly.

U klíčových fenoménů (dopadů) by bylo ve Zprávě z přezkumu vhodné odkázat na obdobné zahraniční analýzy, aby lépe vynikla specifická situace trhu práce a sociální situace či institucionálního nastavení v ČR. Obdobně by prospěl odkaz či stručné shrnutí, resp. poučení (včetně metodologických a datových) obdobných ex-post vyhodnocení ze zahraničí (dobré praxe). To vše na základě našeho předpokladu, že tým, který proces ex-post RIA na MPSV realizoval, byl s dobrou zahraniční praxí seznámen a není pro něj tedy problém tyto informace do Zprávy z přezkumu zahrnout. (Podobně je dobrou praxí v ZZ ex-ante RIA uvádět odkazy na dobrou regulační praxi v zahraničí, jako východisko pro výběr variant ke zhodnocení pro poměry ČR.)

Textem Zprávy z přezkumu je poměrně náročně se 'prokousat'. Jde totiž o kombinaci textů s dikcí právnícky-úřední a ekonomicko-analytickou. Z pohledu samotné analýzy dopadů finanční a na zaměstnanost je i proto text obtížně srozumitelný. Pojetí Zprávy z přezkumu otevírá otázku do budoucna, zda by nebylo v těchto případech vhodnější tyto dvě úrovně textu od sebe ve Zprávě oddělit. Jedna část by byla čistě odborná kvantifikovaná analýza dopadů s exekutivním shrnutím důležitých zjištění a doporučení (dikce spíše analytická) a vedle ní text s úředně-právní dikcí, do kterého by byla důležitá zjištění a doporučení analytické části vhodně a nezkresleně zapracována, a který by navíc řešil otázku dopadů, které nelze kvantifikovat.

Velká část Zprávy z přezkumu prezentuje agregátní indikátory, které většinou nabízí mnohoznačné interpretace. Poměrně velká část analýz a závěrů je pak založena na statistické evidenci spíše popisnějšího charakteru (tabulacích agregátních, průměrných či percentilových hodnot). Věrohodnější informace o skutečných dopadech hodnocené regulace ale většinou může poskytnout jen rigorózněji pojatá ekonometrická analýza založená na individuálních datech používající jasně popsanou tzv. identifikační strategii (k identifikaci kauzálních dopadů). Je nasnadě, že na straně zpracovatelů Zprávy z přezkumu byla zásadnější omezení na straně dat (neexistence či nedostupnost), omezeného časového prostoru, a možná i personálních kapacit.

Jako velký problém pro proces Přezkumu hodnocení dopadů regulace se ukazuje **vágní či dokonce absentující specifikace cílů původní regulace a její případná kvantifikace**. Bez toho totiž musí být původní cíle regulace domyšleny až ex-post, což snižuje konzistentnost a věrohodnost regulačních procesů obecně. Ukazuje to, že při tvorbě ex-ante Závěrečné zprávy RIA buď nebylo k dispozici dostatečné odborné zázemí, anebo že bylo do RIA procesů politicky či jinak zasahováno tak, aby nebyly cíle regulace dostatečně jasně specifikovány. Analýza nákladových dopadů by měla zahrnovat nejen náklady pro státní rozpočet, ale i náklady pro všechny další dotčené subjekty. Náklady potenciálně zahrnují i náklady administrativní na straně státu a příjemců. Pokud tyto náklady jsou nulové nebo zanedbatelné, mělo by to být explicitně uvedeno a vysvětleno.

Zpráva z přezkumu se dostatečně nevěnuje vyhodnocení nákladů regulace, které nejsou přímo vidět, řekněme nevýdajových nákladů veřejných rozpočtů. Při hodnocení zvýšení RodP totiž jediným nákladem nebyl náklad přímý, tedy růst fiskálních výdajů na vyplacení RodP, ale také např. pokles pracovní aktivity matek, který s sebou nesl náklady jiných forem – i kdyby jen ve velmi

úzce pojaté definici těchto nákladů jako aktuální ztráty daňových a pojistných příjmů veřejných rozpočtů.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Doporučení pro budoucí proces ex-ante RIA a jeho Závěrečnou zprávu

- (1) Je nutné, aby Závěrečná zpráva ex-ante RIA velmi konkrétně specifikovala řešený problém, původní cíle regulace a indikátory nejen k jejich ex-ante, ale i ex-post kvantifikaci;
- (2) Závěrečná zpráva ex-ante RIA by měla podrobně specifikovat nároky budoucího přezkumu účinnosti na zdrojová data včetně způsobů jejich zajištění;
- (3) Závěrečná zpráva ex-ante RIA by měla podrobně popsat vhodné analytické strategie k ex-post identifikaci dopadů regulace a také časový rámec pro sběr dat a jejich vyhodnocení.

Doporučení pro budoucí proces přezkumu účinnosti

- (4) Proces přezkumu účinnosti by měl být spuštěn včas a činnosti spojené se sběrem a zpracováváním dat v podstatě již od okamžiku implementace nové regulace;
- (5) Personální zázemí by mělo mít dostatečnou kapacitu a ideálně i dostatečnou stabilitu, aby tým zodpovědný za realizaci procesu ex-ante RIA byl zodpovědný i za realizaci procesu ex-post RIA;
- (6) Dopady by měly být doplněny i kvalitativními výzkumy (sociologie, šetření formou dotazování, *focus groups* a podobně) pro lepší interpretaci výsledků.
- (7) Mělo by být zváženo použití vhodné identifikační strategie (např. na základě RDD nebo DID metod) k identifikaci kauzálních dopadů případně včas oslovena akademická obec.
- (8) V případech, kdy z konkrétních důvodů nebylo možno dopady regulace ex-post vyhodnotit (včetně této Zprávy z přezkumu), je žádoucí aby Zpráva z přezkumu alespoň podrobněji popsala, co by bývalo muselo být obsaženo v ZZ RIA či dále realizováno, aby vyhodnocení ex-post možné bylo;
- (9) V případě, že některé dopady není možno věrohodně vyhodnotit, měl by být alespoň uveden jejich výčet pro další výzkumy, které následně může resort (MPSV) použít buď jako zadání pro vlastní analytické týmy, svůj resortní výzkumný ústav nebo pro externí zpracovatele formou smluvního výzkumu.
- (10) Závěry by měly shrnout:
 - (a) vyhodnocení dopadů dané regulace (zákona / návrhu zákona);
 - (b) Doporučení, zda regulaci zachovat, změnit nebo zrušit.
 - (c) Návrhy na zkvalitnění procesů RIA, ex-ante i ex-post.

Zpráva z přezkumu by měla být podrobnější v závěrečných kapitolách, na které by pak měly navazovat další procesy ex-ante RIA resortu MPSV, např. ty doprovázející zvažované další navýšení rodičovského příspěvku včetně případně podmínek:

Ad sekce 7.1 Termíny (nastavení dalších ex-post vyhodnocení): Popis je velmi obecný a velmi stručný. Bylo by dobré vytěžit zkušenosti z tohoto ex-post procesu RIA a podrobněji popsat jak se případně liší vhodné časování ex-post vyhodnocení dílčích opatření (nešlo a nepůjde totiž zdaleka jen o zvýšení RodP).

Ad sekce 7.2 Nastavení indikátorů: Obecné doporučení by bylo vhodné doplnit doporučeními pro případ opatření hodnocených v této Zprávě z přezkumu, jako konkrétní příklad i doporučení pro nějaké příští ex-post vyhodnocení RodP a souvisejících regulací.

Ad sekce 7.3 Sběr dat: Zatím příliš obecný závěr s malým užitekem pro další zlepšování procesů RIA. I zde je na místě jasněji popsat, jaká data bylo bývalo záhodno zajistit již pro tuto Zprávu z přezkumu a také jako návod pro okamžité kroky k zajištění dat do budoucna.

Ad sekce 7.4 Případné konkrétní poučení pro budoucí zkvalitnění ex-ante Závěrečné zprávy RIA: Popis je stručný, a pro další práce ne moc užitečný, byť realizátoři procesu ex-post RIA jistě

získali jedinečné a cenné praktické zkušenosti hodné zaznamenání. I zde se nabízí na příkladech z procesu ex-post RIA porovnat realitu s jejím ideálem, také jako konkrétní cestovní mapu pro příští ex-post vyhodnocení regulace opatření v oblasti podpory rodin s dětmi.

Ad sekce Zdroje: Absentuje přehled či jen seznam dopadových studií a výzkumných článků ze zahraničí (příklady dobré praxe) na stejné nebo podobné téma. Doplněné a stručně shrnuté v úvodu ZZ ex-post RIA by mohlo osvětlit jaká data kvalitní dopadové studie vyžadují, jak rozličné identifikační strategie používají a k jakým zjištěním dochází. To by mohlo působit osvětově na podporu zlepšení ex-post hodnocení dopadů v této oblasti v celé ČR.

Ad sekce 10. Další přezkum: Další přezkum není dost překvapivě navrhován. S ohledem na význam rodinné politiky a sociálně-ekonomických podmínek života obyvatel včetně dopadů na fertilitu by byl další přezkum účinnosti regulace v oblasti RodP a potažmo rodinné politiky na místě a mohl by zde být i zhruba naplánovat. **Pro navazující hodnocení dopadů hovoří i to, že RodP se ve stálých cenách, a ještě více vůči nominálním mzdám rychle propadá a velké skokové navyšování je z řady ohledů problematické.**

IV. Závěr

Předložená zpráva z přezkumu účinnosti regulace **obsahuje pouze částečné vyhodnocení dopadů a účinnosti** stávající regulace a/nebo neposkytuje plně podložená doporučení pro rozhodování o jejích případných úpravách, zrušení, či ponechání stávajícího znění. **Komise RIA proto doporučuje do přezkumu účinnosti zapracovat výše uvedené zásadní připomínky.**

Vypracoval: doc. Ing. Daniel Münich, PhD

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise