

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
věcného návrhu zákona o finanční pomoci studentům

I. Úvod:

Návrh věcného záměru zákona o finanční pomoci studentům obsahuje řadu nástrojů finanční pomoci studentům. Nástroje vratné pomoci (půjčky na školné a životní náklady při studiu) jsou uvedeny v řadě variant, u kterých jsou uvedeny jejich klady a zápory a hodnocení variant předkladatele, ze kterého vychází preferovaná varianta.

Celkově je Závěrečná zpráva RIA k věcnému záměru zákona a především jeho příloha (finanční model půjček) jako celek poměrně nepřehledným a nekompletním materiálem. Celá řada návrhů není dostatečně jasně vysvětlena a zdůvodněna.

II. Připomínky a návrhy změn:

Komise uplatňuje níže uvedené připomínky k Závěrečné zprávě RIA, k normativnímu textu vlastního návrhu věcného záměru zákona připomínky přímo nevyslovuje.

Vypořádání připomínek velice často konstatuje, že připomínka byla v návrhu reflektována, ale není zřejmé jakým způsobem. Ministerstvo financí např. tvrdí, že nelze souhlasit s odpovědností MF za poskytování finančních prostředků vysokým školám za ty studenty, kteří si zvolili variantu odloženého školného. Podle zákona č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona, je MŠMT ústředním orgánem státní správy pro vysoké školy. V jeho kompetenci je tedy i financování vysokých škol. Tuto námitku MŠMT přijímá. Jestliže však MŠMT na sebe bere tento závazek, jak to vypořádá s rozpočtem pro vysoké školy? O jakou úroveň prostředků se cca jedná? Pro potřeby zdůvodnění je žádoucí tyto objemy vyčíslit.

Popis struktury nákladů je velmi vágní. Materiál dostatečně nepopisuje stávající situaci a především nedostatky a problémy současného uspořádání. Materiál je žádoucí doplnit o konkrétnější odůvodnění záměrů a současně doplnit příklady a zkušenosti z jiných zemí.

U většiny jednotlivých částí chybí kvantifikace dopadů na státní rozpočet a metody odhadu. Tak významné zásahy do státního rozpočtu je třeba kvantifikovat podrobněji.

Připomínky k jednotlivým oblastem:

Definice příjemce finanční pomoci

Dopady do výdajů státního rozpočtu jsou zhruba stručně popsány, nejsou však dostatečně kvantifikovány s ohledem na rozsah změn a dopad na dalších cca 130 právních předpisů, které se na definici studenta odkazují, protože vlastní definici studenta neužívají. Chybí metody odhadů.

Významným dotčeným subjektem je také MPSV. Kvantifikace dopadů musí být zpracována v úzké součinnosti včetně vyhodnocení výběru vhodné varianty.

Veřejnoprávní podpora studentů

U všech nástrojů je popis problémů a nedostatků současného stavu velice nedokonalý. Stejně tak je příliš stručný popis navrhovaných variant a většinou chybí vyčíslení jejich finančních a administrativních dopadů (na stát i studenty či jejich rodiče).

Srovnání silných a slabých stránek variant je velice vágní a uváděná tvrzení nejsou zpravidla podložena evidencí. Tato srovnání navíc mnohem více akcentují dopady na státní administrativu spojenou s jednotlivými nástroji, ale pouze minimálně se akcentují pozitivní a negativní dopady na samotné studenty, případně jejich rodiny, rodiče studentů a vysoké školy.

U všech nástrojů jsou významnými dotčenými subjekty MPSV nebo MF ČR nebo MZd ČR s ohledem na to, že mění se legislativa je často i v jejich gesci. Kvantifikace dopadů tedy musí být zpracována v úzké součinnosti s nimi včetně vyhodnocení výběru vhodné varianty.

Univerzální podpora

Varianta připouští změnu pouze ve vazbě zákona o daních z příjmů a zákona o státní sociální podpoře, kde je definice studenta (nezaopatřeného dítěte). Varianta však nekvantifikuje dopady na státní rozpočet a na zbývající právní předpisy (více než 100), které se na definici studenta v zákoně o státní sociální podpoře odkazují, protože vlastní definici studenta neužívají.

Cílená podpora

Vybraná varianta převedení sociálních stipendií do režimu jednotného výplatního místa definuje, že se jedná pouze o přesun mezi kapitolami bez dopadu na výši výdajů. Tím se ale rozšiřuje okruh oprávněných osob (vysoké školy dosud vyplácely podniková stipendia zejména s ohledem na omezení okruhu oprávněných osob na občany ČR). Uvádí se: „Stejným způsobem jako pro české občany bude finanční pomoc dle návrhu zákona poskytována všem občanům EU, kteří mají v České republice trvalý pobyt nebo jsou osobami zaměstnanými, samostatně výdělečně činnými, osobami ponechávajícími si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům. Pokud některé návrhem dotčených právních předpisů obsahují širší vymezení osob s nárokem, bude při aplikaci použito toto širší vymezení“.

Přesun do režimu jednotného výplatního místa tak, jak je navržen, rozšiřuje okruh podpořených osob, aniž by byly kvantifikovány dopady na státní rozpočet, jak uvedeno výše.

Není zřejmé, jak předkladatel vypořádal připomínku, která se týká souběhu transferového systému stipendií (sociální, prospěchové, ubytovací) a půjčky na životní náklady. Půjčka na životní náklady výrazně převyšuje ubytovací a sociální stipendium a má charakter návratné finanční výpomoci. Dle MF se nejedná o čisté přerozdělování, a je proto efektivnějším instrumentem sociální pomoci státu. Současně je vhodné provádět před poskytnutím půjčky na životní náklady test sociální potřeby k zamezení zneužití movitými studenty. Není zřejmé, jak je odhadována výsledná hodnota čistých současných nákladů (NPV) studenta v souvislosti se školným?

Zvýhodnění při úhradě půjčky zaměstnavatelem

Z popsané varianty není jasné, co by mohl z právního hlediska zaměstnavatel uplatnit jako daňově uznatelný výdaj.

Problematika půjček

Kromě odkazu na vládní prohlášení nejsou uvedeny věcné důvody pro zavádění tohoto nástroje, ani nejsou popsány problémy, které má navrhovaný systém vyřešit (to samé se týká nástroje Spoření na vzdělání).

V souhlasu s námitkami připomínkových míst lze poznamenat, že zvolená forma není dostatečně přehledná. V jednotlivých variantách jsou často porovnávány varianty s naprosto odlišnými východisky, přičemž je následně bez dalšího pouze konstatováno, která varianta „odpovídá stanoveným cílům“. Srovnávány jsou varianty, které se liší jak po stránce finančních toků, tak po stránce administrativního zajištění. To činí srovnání variant v podstatě nemožným. Varianty by měly být uspořádány tak, aby bylo možno posoudit zvlášť jejich finanční aspekty a zvlášť administrativně procesní stránku věci.

Parametry modelů, kterých je přirozeně mnoho, mohou v praxi nabývat výrazně jiných hodnot, než těch předpokládaných. Proto by výpočty finančního modelu měly obsahovat analýzu citlivosti, která by prokazovala chování modelu nejen pro střední, ale i krajní hodnoty zvolených parametrů, a to zejména s ohledem na potenciální dopady na státní rozpočet v řádech mld. Kč.

V textu záměru není zcela zřejmé, z jakého důvodu má být období mezi poskytnutím půjčky a okamžikem zahájení splácení půjčky bezúročné. V diskusi s předkladatelem (na zasedání pracovní komise dne 13. ledna 2012) toto bylo zřetelně formulováno, nicméně, je vhodné tuto skutečnost vyjasnit i v textu záměru.

Uvedený věkový profil mezd ve finančním modelu, na jehož základě se provádějí klíčové odhady splátek, není dostatečně popsán. (Jedná se o zodpovězení např. následujících otázek: Jde o mzdy od jednoho zaměstnavatele osoby nebo více? Jde o mzdy na fyzickou osobu nebo o přepočtené mzdy na plný úvazek? Osoby bez mezd jsou z výpočtu průměrné mzdy vyloučeny? Nemělo by jít o celkové průměrné příjmy, protože z nich se mají splátky splácet? Je nějak zohledněno, že jde o profil napočítaný z průřezových dat a tudíž přesně nezohledňuje budoucí výdělkové trajektorie současných studentů s ohledem na předpokládaný růst reálných mezd? Kromě průměrných hodnot by měly být uvedeny profily pro horní a spodní percentil).

Preferovaná (navrhovaná) varianta nebere v potaz potenciálně zásadní negativní dopady na potenciální zájemce o půjčku z řad potřebných studentů (nebo o zájemce o studium) vzhledem k tomu, že hypoteční způsob splátek (fixní splátka po fixní období) je s ohledem na ex-ante nejistotu ohledně budoucích výdělků zájemců poměrně riskantní.

U řady výpočtů je záhodno provést výpočty čistých současných hodnot (NPV) nákladů státu.

Není zřejmé, proč nemá být studentům účtován úrok, minimálně ve výši inflace, když studenti žádné splátky půjčky neplatí a úrok je zatíží až jako absolventy.

Věcný záměr zákona o VŠ se ve věci školného odkazuje na závěrečnou zprávu RIA na tento věcný záměr. Bylo by proto vhodné vyjasnit a upřesnit, jaké pozitivní dopady se oproti současné situaci od školného očekávají, jaké prostředky vysokým školám bude přinášet podle jednotlivých variant a jaké administrativní náklady bude na školy klást.

Finanční tabulky modelu půjček ukazují vývoj od náběhu pouze do roku 2030. To je pouhých cca 15 let po absolvování studentů nastupujících v roce 2011-2012. To ale ukazuje pouze cca polovinu náběhové fáze celého systému, protože u půjček by se mělo počítat se splátkovým horizontem minimálně 25-30 let poté, co jednotlivec absolvuje školu. Jinými slovy, simulační tabulky vůbec neukazují ustálený finanční stav.

Při jednání komise dne 13. ledna 2012 předkladatel potvrdil, že na finanční pomoc budou mít nárok i cizinci z EU. Materiál ale ze simulace počtu studentů „studenty-cizince“ odstraňuje.

Tvrzení, že zavedení školného nemá téměř dopad na životní náklady studenta je zřejmě nesprávné.

Na našich univerzitách studují i zahraniční studenti, VŠ se zapojují do mezinárodních programů. Materiál také postrádá hodnocení dopadů ve vazbě na evropskou legislativu a připravovaný systém stipendií a půjček EU.

III. Závěr:

Doporučujeme dopracovat komplexní hodnocení RIA ve smyslu výše uvedených připomínek a návrh v závěrečné zprávě RIA následně doplnit. Zásadně je potřeba dopracovat vyčíslení potenciálních dopadů na státní rozpočet u finančních modelů v případech, že budou nabývat jiných než předpokládaných hodnot.

Vypracovali:

Prof. Ing. Petr Moos, CSc.

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc. v. r.
předseda komise