



V Praze dne 15. července 2024

Čj. 515/24 + 516/24

STANOVISKO

k

návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o dávce státní sociální pomoci

I. Shrnutí

Cílem navrhovaných legislativních úprav je zásadní revize systému sociálních dávek (návrh zákona o dávce státní sociální pomoci) tak, aby snižoval ohrožení chudobou domácností, poskytoval cílenější podporu než dosud, motivoval klienty k řešení situace vlastními silami a prací a z pohledu státu a klientů tak, aby po stránce administrativní fungoval přehledněji, jednodušeji a efektivněji než dosud.

Závěrečná zpráva RIA (dále jen ZZ RIA) je po analytické stránce obsahu zpracována velmi kvalitně a komplexně. Až na níže uvedené věci analýzy poskytují dostatek potřebných informací, jak o nevyhovujícím současném stavu, tak ve formě analýz a podkladů pro rozhodování o navržené regulaci. K nastavení motivací k zapojení na trhu práce je vhodně využito daňově-dávkové (tax-ben) modelování. Hodnocení dopadů se musí metodicky vypořádávat s obtížně předpověditelným vývojem tzv. take-up chování domácností (žádání o dávky) a s potřebou odhadnout navýšení participace na trhu práce díky intenzivnějším pracovním motivacím. K předkládané ZZ RIA máme šest komplexnějších připomínek a dlouhou řadu dílčích.

II. Připomínky a návrhy změn

K ZZ RIA máme několik komplexnějších připomínek a delší řadu připomínek dílčích, k formě a obsahu.

Zásadní připomínka č. 1: Věcná podstata návrhu představuje velmi komplexní a rozsáhlou změnu a tomu odpovídá i rozsah a detail ZZ RIA. Více než 100stránkový dokument základního textu přirozeně obsahuje plejádu více či méně zásadních informací a detailů. Pro většinu čtenářů je potom velmi komplikované pochopit podstatu návrhu a odlišit klíčové od méně důležitého. Bylo by proto velice užitečné do ZZ RIA hned na úvod doplnit kvalitně zpracované exekutivní shrnutí na cca 2 stránky maximálně (úvodní tabulka na str. 2-3 takový typ shrnutí neposkytuje). **Toto doporučujeme do ZZ RIA doplnit.**

Zásadní připomínka č. 2: Zvažované 3 změnové varianty představují jakési *supervarianty* lišící se koncepcí. To je v pořádku. Ale jako žádoucí se pak tedy jeví nabídnout v rámci těchto supervariant i realistické *subvarianty parametrické*. Pro zjednodušení tohoto by mohlo posloužit doplnění shrnutí **citlivostní analýzy** pro navrhovanou variantu, která by ukázala, nakolik jsou kvantifikovatelné dopady citlivé na změnu klíčových parametrů (odchylek od parametrů varianty v předloženém dokumentu). Sjednocení dávek (redukce počtu) nutně omezí flexibilitu (tj. možnost ušít podporu na míru situaci dané rodiny) nového systému. Proto by např. dopady na METR bylo vhodné optimalizovat v rámci parametrických omezení tam, kde je vysoká četnost domácností. Bylo by možné kvantifikovat dopad dodatečně vydané koruny tom kterém segmentu na snížení mezery chudoby a podobně.

Pokud však existuje nějaký zásadní věcný důvod, proč nemá smysl jiná parametrická nastavení (subvarianty) zvažovat, necht' to je v úvodu sekce zvažovaných variant jasně vysvětleno. **Toto doporučujeme do ZZ RIA doplnit.**

Zásadní připomínka č. 3: Jedním z hlavních důvodů pro navrhované sloučení dávek je snížení administrativní zátěže pro klienty i instituce v dávkovém systému. Je proto žádoucí, aby byl dostatečně, konkrétně a kvantifikovaně popsán jak stávající stav a problémy, tak pozitivní změny, kterou v administrativní zátěži pro klienty i instituce sloučení dávek přinese. ZZ RIA by mohla např. dát odpovědi na otázky:

- Kolik času/osobo-hodin/nákladů ušlých příležitostí je v současné době potřeba, aby si klient zažádal o jednotlivé dávky, o jejichž sloučení se jedná? Tj. včetně odhadu časové náročnosti jednotlivých úkonů, periodicita úkonů, celková náročnost.
- Kolik osobo-hodin/nákladů na straně úřadů práce dnes vyřízení jednotlivých dávek či jejich kombinací v průměru představuje? K jaké změně, respektive úspoře dojde navrhovaným sloučením? Může se pracovat s typizovanými případy. Šlo využít modifikovanou metodiku pro měření administrativní zátěže – *Standard Cost Model*.
- Jak bude probíhat konkrétní práce ÚP s klienty v rámci aktivizačních a inkluzivních nástrojů? Jaké personální kapacity bude tato práce vyžadovat a disponují jimi dnes ÚP? Je možno pro aktivizační a inkluzivní aktivity využít pracovníky (zejména z hlediska jejich kompetencí a způsobu práce), kteří budou uvolněni administrativním zjednodušením?

Případně alespoň uvést procentní hodnoty odhadovaného poklesu administrativní zátěže.

Zásadní připomínka č. 4: Sekce *Budoucí vyhodnocení dopadů* neposkytuje dostatečné informace o zajištění dostupnosti propojených dat o individuálních domácnostech napříč agendami MPSV a sledování individuálních trajektorií čerpání a pracovní aktivity osob a domácností. Navrhované analýzy předjímají pouze popis vývoje agregátních statistik a není tam prezentován záměr využívat individuální data pro vyhodnocení dopadů reforem, což je ale zřejmě jediný způsob, jak se dobrat identifikace skutečných efektů. Plán přezkumu regulace by měl obsahovat konkrétní měřitelné výstupy, kterých je plánováno dosáhnout. Ty by měly být navázány na deklarované cíle navrhovaného zákona - tj. např. pokud cílem je snížit administrativní zátěž, je potřeba znát její současnou úroveň (viz připomínka č. 3) a hodnotu, na kterou návrh cílí. Na tomto základě bude posléze možno vyhodnotit účinnost nové regulace. Pokud se nyní pouze obecně konstatuje, že se bude sledovat nějaká datová řada, nebude k čemu zhodnotit účinnost a nebude později zřejmé, co lze za účinné fungování regulace považovat a co nikoliv. Podobně lze měřit účinnost nové regulace ve způsobu práce s klienty na ÚP pomocí aktivizačních plánů, účinnost motivační složky dávek na pravděpodobnost zapojení klientů na trhu práce atd....).

Zásadní připomínka č. 5: V sekci *Konzultovaných subjektů* chybí řada regulací dotčených subjektů. Především navrhované varianty v ZZ RIA měly bývaly být s reprezentacemi těchto subjektů konzultovány, připomínky zohledněny, anebo by v ZZ RIA mělo být vysvětleno, proč zohledněny nebyly. resp. zohledněny být nemohou. **Toto doporučujeme do ZZ RIA doplnit.**

Připomínka č. 6: Důležitým předpokladem pozitivních motivačních dopadů navrhovaných změn na participaci je i všeobecná znalost a dobré pochopení nového systému motivací ze strany domácnostní a jejích členů. Předpokládá se implementace nějaké informační kampaně ex-ante, ex-post či průběžně a jakou bude mít případně formu? Plánuje se nějaké vyhodnocení její efektivity a efektivnosti formou pilotního projektu?

Díličí připomínky a dotazy k analytickému obsahu ZZ RIA

Shrnutí nového systému – vyjasnění použitých předpokladů

- Graf 10 je zřejmě hlavním shrnutím nastavení DSSP – z jakých dat nebo předpokladů o take-up vychází? Na str. 87 se říká, že analýza je založena na datech o příjemcích z roku 2023, takže současný stav zřejmě bere take-up „as given“? Ale jak se odhaduje take-up příjemců v novém systému? (Podobná otázka u grafů 11-20.)
- Proč v Grafu 10 nedochází k významnějšímu omezení dostupnosti podpory bydlení u domácnostní nad 4násobek ŽM? Z Grafu 12 vyplývá, že dochází k omezení výše podpory – předpokládá se zde vysoký non-take-up? Graf 3 ukazuje velké množství domácností s nárokem bez čerpání v oblasti 3-4násobku ŽM. Jaká část těchto domácností bude mít nárok v novém nastavení a kdy jde o nárok na dávku měsíčně přesahující nějakou minimální hodnotu (motivující podání žádosti)?
- Podobně by bylo vhodné vyjasnit, zda „nový stav“ v Grafech 10-20 započítává efekty motivací k pracovním příjmům, tj. zvýšenou participaci na pracovním trhu a pracovní příjmy. Podobně v sekci 8.4: Bylo by vhodné explicitně vysvětlit, zda se nezapočítává možný rozpočtový efekt vyšší participace na trhu práce.
- Grafy 1 a 32/33 (AETR A METR) – Jde o důležitý graf, kde by v ideálním případě bylo vhodné doplnit informaci o četnosti rodin daného typu v dané výdělkové úrovni, tj. relevantnosti zobrazených příjmových pásem a případně zapojit i informaci o nečerpání, která také ovlivňuje skutečné hodnoty METR, kterým jsou domácnosti vystaveny.
- Graf 33: Je zde započítán efekt pracovních motivací? METR po reformě zůstává vysoký u samozivitelek. Diskuse důvodů?
- Poznámka k bodu 6.1.2.: tyto typy benefitů (např. EITC) mohou být nastaveny tak, že pro vysoko-příjmové pracující již nejsou aktivní. Příloha 15 diskutuje mezinárodní zkušenosti s klesající intenzitou podpory s rostoucím pracovním příjmem? Jsou zde parametrické varianty nastavení podpory participace vycházející z odhadů elasticity nabídky práce?

Některé implementační věci nejsou dostatečně diskutovány

- Diskuse dávek pro příjemce, kteří nemohou pracovat (např. se starají o nemocné členy rodiny)? Podobně diskuse vysoké flexibility DnB v dnešním nastavení, což je vysoce relevantní pro malou skupinu příjemců? Bude nově nastavená dávka umět pokrýt tyto situace?
- Paušalizace nájmů: Diskuse stanovení normativních nákladů na bydlení (regionální struktury?) včetně zdrojů dat?

- Diskuse indexace úrovně podpory?
- Majetkový test jako základní podmínka DSSP: Diskuse současných zkušeností s majetkovými testy v ČR? Rizika implementace?

Díličí připomínky k formě zpracování

- Seznam použitých zkratk doporučujeme umístit hned v úvodu ZZ RIA, a ne až na konci za přehled literatury.
- Zvážit, zda anglické termíny *Take-up Rate* a *Non Take-up Rate* nenahradit českými termíny jako např. *Míra čerpání* a *Míra nečerpání*.
- Str. 8: Chápeme dobře, že AETR v případě bez výdělků představuje participační daňové zdanění domácností? Případně to v textu dojasnit.
- Str. 9-10: Tabulka 1 a Graf 1 vypadají impresivně, ale v samotné textu ani nejsou zmíněny. Nebylo by vhodné polopatická vysvětlení uvedená v poznámkách pod čarou 1 a 2 a dále v bodech 2.1.3 až 2.1.5 prezentovat s odkazem na konkrétní zjištění v Tabulce 1 a Grafu 1 nebo lépe z nich vybraných příkladů?
- Graf 2: Slušela by diakritika a striktní se držení zkratk (PnŽ a ne PNZ a podobně)
- Graf 3: Na ose Y asi budou počty domácností ve vzorku SILC, a ne v populaci ČR.
- Poslední řádek Tab. 2 – překlep? Proč hranice chudoby v Grafu 4 neodpovídá Tabulce 2?
- Graf 8 (souběh dávek) má vztah k informaci z malých šetření o typickém non-take-up u chudobou ohrožených domácností, viz Tabulka 4 a 5 (např. častý výskyt nepobírání PnB u domácností pobírajících PnD). Jsou Graf 8 a informace ze šetření ve vzájemném souladu?
- Nepatří mezi dotčené subjekty v sekci 4 i Finanční úřady?
- Sekce 6.3.1 vyžaduje lepší finální editace textu
- ZZ RIA by dále prospělo:
 - Jednotnost používání různých druhů pomlček - a –
 - Jednotné mezery mezi číslem a znakem %, pokud nevyjadřuje termín *procentní*
 - Zohlednění automaticky zobrazovaných varovných gramatický chyb.
 - Jednotné používání zavedených zkratk v sekcích. Například v sekci 3.1.1.2 se vůbec nepoužívá zavedená zkratka pro PnB.
 - V některých nadpisech sekce 2 jsou uvedeny v závorce i zkratky dávek, což je dobré, jinde ne.
 - Sjednotit automatické a stejně velké mezery mezi paragrafy a v rámci paragrafů.
 - Vyhnout se divným termínům jako *koncipace*, *přepoužitelnost*, *checklist* a *další*.
 - První uvedení zkratky v textu uvádět i s celým názvem. Např. DSSP na str. 8
 - Sjednotit typ fontu poznámek pod čarou s fontem hlavního textu
- Graf 14 a podobné sice vypadají efektně, ale tvar distribuční funkce proměnné na ose Y z nich člověk nevyčte. Méně impresivní, pro laiky méně srozumitelný, ale mnohem informativnější by byl graf typu Box Plot. Ony to vlastně pak reprezentují Grafy 16 a 17, ale na osách jsou nejasně *označené* rozsahy RP/ZM. Ve stávajícím typu grafu 14 by bylo

užitečné vynést přinejmenším linie průměru a mediánu vertikálních hodnot, lépe pak ukázat distribuce na okrajích (*marginal distributions*).

- Čistě technické informace jako například o původu dat či modelu TaxBen na str. 88 stačí vložit jako poznámku pod čarou. Možno doplnit konkrétní odkaz s popisem modelu https://idea.cerge-ei.cz/files/danove-modely/certif_metod_taxben_komplet.pdf
- Přinejmenším v Grafech 27, 28: Pásmo -3 asi má být 1.43-3

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

ZZ RIA je velmi analyticky velmi kvalitně zpracována co do srozumitelnosti a detailů. Obsahuje všechny části požadované obecnými zásadami RIA, byť některé části jsou nekompletní. Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace silně doporučuje zohlednit zásadní připomínky a doporučuje zohlednit i připomínky dílčí.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o dávce státní sociální pomoci a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o dávce státní sociální pomoci, doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek**.

Za komisi RIA vypracovali:

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.
Prof. Ing. Štěpán Jurajda, Ph.D., DSc.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
Předsedkyně komise RIA