



V Praze 8. února 2024

Čj. 7/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu novely zákona o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině (dále DS) je

- zvýšení dostupnosti služeb péče o předškolní děti,
- snížení administrativní zátěže,
- zvýšení místní i finanční dostupnosti služeb,
- zajištění garance kvality služby,
- zpřesnění obecných podmínek poskytování služby,
- úpravy v nastavení poskytování příspěvku na provoz DS ze státního rozpočtu a souvisejícího správního řízení.

Dalším cílem je úprava typu péče o dítě v malém kolektivu 4 dětí v případě, kdy je poskytovatelem fyzická osoba, tzv. sousedské dětské skupiny (SDS).

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále jen Zpráva RIA) je poměrně kvalitně zpracovaná. Obsahuje téměř všechny požadované i potřebné informace a prezentuje je, na běžné poměry, relativně srozumitelnou formou, byť s jistými limity, které uvádíme dále v textu. .

Zásadní otázkou je, zda některé komponenty zvolené varianty stanovený záměr spíše nepoškodí. Zejména se to týká změny financování (přechod z měsíčního na denní normativ maximální výše úhrady za dítě) a prodloužení minimální otevírací doby pro získání nároku na státní příspěvek (problematické z více pohledů), kdy není jasné, jaké dopady na provozovatele dětských skupin budou tato opatření mít a zda bude provoz DS nadále udržitelný. Možnost zřizování sousedských dětských skupin je z pohledu deklarovaného záměru žádoucí.

Shrnutí ZZ RIA

V úvodní tabulce na str. 4 je u dvou bodů, 3.2 *Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR* a 3.3 *Dopady na podnikatelské prostředí* uvedeno „NE“, tedy že návrh tyto dopady mít nebude. Z podstaty návrhů je ale zřejmé, že dopady **mít bude** a to pozitivní, tedy žádoucí. Je například zřejmé, že rozšíření nabídky služeb péče o děti formou DS a SDS zvýší nabídku pracovních sil (včetně podnikatelů) a sladěním rodičovství a práce posílí udržení pracovní kariéry rodičů. Předkladatel by tedy měl v tomto shrnutí tyto a případně další očekávané pozitivní dopady uvést. Např. je vhodné uvést výhled demografického poklesu počtu pracovní síly ČR a extrémně nízkou míru nezaměstnanosti s dlouhodobě vysokým převísem poptávky po pracovní síle.

Na str. 3 je uveden odkaz na studii Národohospodářského ústavu Akademie věd ČR. Je tam ale chyba v názvu ústavu, internetový odkaz vede na sekundární úložiště studie a měl by vést na původní adresu <https://idea.cerge-ei.cz/studies/2016-03-verejna-podpora-mist-ve-skolkach-se-vyplati-analyza-vynosu-a-nakladu> (to samé se týká odkazu v poznámce pod čarou číslo 23 na str. 30)

Doporučujeme úvodní Shrnutí od str. 2 lehce upravit, neboť přes úvodní informaci, že cílem snížení administrativy nevznikají (samy o sobě) další náklady, se v celém dalším textu zmiňuje nárůst nákladů z důvodu většího využívání dětských skupin a též určité kontrolní či administrativní náklady vzrostou (např. na MPSV, či ÚP).

Doporučujeme též zmínit dopady na ostatní složky péče o děti, např. **na jiná zařízení starající se o děti** – jde o otázku, **zda nárůstem využívání dětských skupin se mění nebo nemění poptávka po jiných službách**. Toto lze zohlednit i případně na jiném místě ZZ RIA, kde je na to vhodný prostor.

Shrnutí též na str. 4 odkazuje na důležitost kvalitního předškolního vzdělávání dle poznatků OECD, ovšem není plně zodpovězena implicitně přítomná otázka, zda jsou dětské skupiny právě nejlepším příkladem předškolního vzdělávání? DS mají jistě své místo (*jak ZZ RIA zmiňuje na str. 6, je to i předstupeň před MŠ pro mladší děti, ale zároveň to je i alternativa k MŠ*), mají metodické postupy a je snaha kvalitu vzdělávání i v rámci DS zlepšovat, ale v DS je kvalita vzdělávání zajišťována jinak, než u klasických zařízení zřizovaných obcemi. **Nebylo by lepší ve shrnutí odkazovat na poznatky potřeby zvýšit flexibilitu trhu práce?** Dětské skupiny logicky řeší spíše problém zapojení žen/mužů do trhu práce a flexibilitu práce. **Doporučujeme akcentovat spíše studie týkající se trhu práce a zmínit i rizika kvality vzdělávání v těchto skupinách, neboť DS pomáhají flexibilitě trhu práce, navyšují kapacitu.**

Definice problémů

Problém je prezentován nestrukturovaně, nepřehledně. Někdy není jasné, na jaké problémy návrh zákona reaguje - tato novela má podobu cca 13 dílčích změn, které jsou též uvedeny v rámci kapitoly 1.2.6 na str. 14 (a poté např. v tabulce v kapitole „Popis cílového stavu“). **Doporučujeme například zvážit písemné označení jednotlivých změn**, čímž by byla usnadněna identifikace daných opatření v celé ZZ RIA. Zároveň se v kapitole vedle popisu problému objevují návrhy jeho řešení, ty by ale měly být předmětem samostatné kapitoly.

Zásadním nedostatkem je z větší míry **chybějící kvantifikace vytyčených problémů**.

- Např. může být doplněn v přehledné formě (využitelné i pro přezkum regulace) vývoj počtu zařízení předškolní péče (DS, MŠ).
- Autoři dále uvádějí, že po předškolní péči roste poptávka a rodiče čelí nedostatečné kapacitě zařízení. To opět není dostatečně podloženo daty i přes existenci poměrně aktuálních analýz, které jsou v RIA odkazovány (Zykanová T., Janhubová K. 2020 (aktualizace srpen 2022). *Analýza dostupnosti zařízení péče o děti v předškolním věku*. MPSV. Dostupné z: [286e5037-e5a4-4b88-a608-e95580f3c412 \(esfcr.cz\)](https://efscr.cz/286e5037-e5a4-4b88-a608-e95580f3c412))
- Podobně RIA neprezentuje podrobnější informace o regionální ne/dostupnosti předškolních zařízení a poptávce po nich.

Problémy na úrovni zřizovatelů DS jsou popsány, nicméně nikoliv na datech, ale spíše tvrzením bez uvedení zdroje.

Popis existujícího právního stavu

Jedná se o dobře zpracovanou kapitolu, nicméně opět s úseky, které by měly být spíše v jiných kapitolách (identifikace problému a návrhy řešení).

Identifikace dotčených skupin

Dobře identifikovaní přímo dotčení aktéři.

Zhodnocení rizik

Část *Zhodnocení rizik* pracuje s riziky v případě nepřijetí návrhů.

Návrh variant řešení

Způsob členění na změnové varianty 1.A, 2.A, 2.B a bod 2.8 je nestandardní a poněkud nepřehledný. Základní logiku tohoto přístupu je proto záhodno vysvětlit hned v úvodu sekce. Samotný popis uvnitř varianty 1.A, 2.A a 2.B by bylo vhodné zpřehlednit nadpisy nebo ztupněním tak, aby v záplavě textu byla jednotlivá dílčí opatření patrnější.

Prezentované varianty jsou komplexní sady různorodých opatření, variant. Tato opatření by mohla být posuzována samostatně s ohledem na problémy, které mají řešit a výsledkem by měla být nejlepší sada opatření (podložená vyhodnocením variant).

Variantám by prospělo, kdyby bylo naznačeno, jaké problémy řeší. Tabulka v sekci 1.5.1 by mohla být doplněna o sloupec „řeší varianta n“. To by podstatně přispělo ke srozumitelnosti a provázanosti celé zprávy napříč kapitolami.

Nejsou popsána vodítka, která vedla k výběru nenulových variant, ani důvody seskupení celých sad opatření do jednotlivých variant.

Varianty nejsou vždy odrazem popisu problému. Doporučujeme vyjasnit některé dílčí vnitřní rozpory (tj. vzájemně si odporující vyjádření co se týče nákladů či jiných odpadů).

- Např., některá navrhovaná opatření cílí na konkrétní problémy, jindy je uváděno, že jako problém v praxi neexistují.
 - Tabulka přehledu problémů (str. 18), kde je uvedeno: „*Příliš krátká provozní doba některých dětských skupin, která neumožňuje rodičům efektivně sladovat a nutí je hradit další návazné služby, případně využívat dvě dětské skupiny po sobě v jeden den.*“
 - Prohlášení na straně 35: „*Z hlediska zajištění péče po dobu 8 hodin se nepředpokládá významné zvýšení nákladů, neboť poskytovatelé ve většině případů mají otevírací dobu totožnou nebo delší.*“

Mezi variantami se také objevuje prvek **zavádění povinnosti zajištění míst v dětské skupině** pro děti od tří let tam, kde jsou kapacity mateřských škol nedostačující. To je přitom zásadní komponenta celého návrhu, která není dříve dostatečně popsána. **Není jasné, na základě čeho bude posuzována nedostatečná kapacita, jak se bude vyhodnocovat,** kdo bude mít povinnost DS zřizovat atd. Není jasné, zda je tento prvek součástí navrhovaných variant, zda je samostatnou variantou a jak do celého návrhu zapadá. Doporučujeme tento problém v textu ZZ RIA vysvětlit či zohlednit.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

- a. Sekce pracuje výhradně s **celkovými náklady** (za roční období). **Celkové přínosy** (finanční) však vyčísleny nejsou, ale měly by být (alespoň na základě odhadů). Doporučujeme vyjít z odhadů citované studie z roku 2016 (pozn. pod čarou č. 23) a přepočítat údaje roku 2016 na rok 2024 pomocí indexů nárůstu nominálních mezd a spotřebitelských cen.
- b. Kromě srovnání na základě **celkových** nákladů a výnosů by mělo být uvedeno i srovnání **jednotkových** nákladů a výnosů vztažených na jedno místo (resp. umístěné dítě). A tyto jednotkové náklady a výnosy by měly být srovnány pro DS, SDS a MŠ. Doplněno by mělo být srovnání s MŠ i proto, že vytváření dodatečných míst v MŠ představuje reálnou alternativu, která by měla být vzata v potaz. Alternativa MŠ byla zřejmě implicitně zamítnuta s ohledem na pravděpodobně příliš vysoké jednotkové náklady nebo další důvody, které by nebylo od věci uvést ve Zprávě RIA explicitně. Pokud se zřizování, rozvoj a provoz SDS předpokládá především v lokalitách, které jsou příliš malé na budování DS či MŠ, kde je potřeba vykrytí přechodný nedostatek míst, kde rodiče preferují tyto formy před MŠ, bylo by vhodné to uvést.
- c. Návratnost investice veřejných zdrojů do DS je podložen zvýšením šance studia na vysoké škole o 7 % a snížení šance pobírání sociální podpory o 5 %.

V RIA však není uveden zdroj, ze kterého by tyto poznatky pocházely, jakkoliv mohou být pravdivé.

- d. Nijak nejsou reflektovány **změny ve financování**.
 - i. Nově jsou stanoveny maximální příspěvky vázané na den docházky dítěte při maximálním měsíčním příspěvku ve výši jedné třetiny minimální mzdy. To je významná změna oproti současnému stavu, kdy je stanoven maximální měsíční příspěvek na dítě bez ohledu na docházku. Zásadním nedostatkem celé RIA je absence odhadu dopadů této změny na poskytovatele dětských skupin.
- e. Uvádění miliardových částek v korunách až na úrovni haléřů je velmi nestandardní, zbytečné a komplikuje to čtení materiálu.
- f. Doporučujeme zpřehlednění sekce vložení tabulek s údaji, které jsou nyní dost nepřehledně rozloženy jen v textech.
- g. Souhlasíme, že není třeba vyčíslovat náklady a výnosy, které lze důvodně očekávat jako relativně nízké. Ale měly by být alespoň zhruba vyčísleny ty, které relativně nízké nejsou.
- h. V podstatě jsou kvantifikovány pouze náklady pro veřejné rozpočty. Výnosy pro veřejné rozpočty však kvantifikovány nejsou. Také například nejsou kvantifikovány výnosy pro rodiče dítěte, pro které bude vytvořeno místo v DS nebo SDS; výnosy ve formě příjmů ze zaměstnání (odhady), přehlednější podmínky pro poskytovatele atd. Chybí odhad kvantifikace přínosů. Vhodné řešení by bylo realizovat cost-benefit analýzu.
- i. Je velmi žádoucí usnadnit a zpřehlednit čtení, a to například vložení souhrnné tabulky, která pro jednotlivé varianty uvede finanční přínosy a náklady pro jednotlivé subjekty, a to jako celkové roční sumy tak jako jednotkové náklady (na dítě, respektive místo v DS či SDS).
- j. Rozvoj dětských skupin a navyšování počtu dětí v těchto skupinách, přestože jsou skupiny i v zahraničí, má určitá rizika, např. nižších vzdělávacích standardů oproti klasickým zařízením,. Lze jako riziko rozvoje skupin vnímat i horší výsledky vzdělávání (a též rozvoje) i u menších dětí (zařízení nemají jen „hlídat“ děti v pracovní době rodičů, ale též **rozvíjet a vzdělávat**) oproti výsledkům dětí v klasických zařízeních? Pokud ano, doporučujeme toto riziko alespoň zmínit.
- k. ZZ RIA se zmiňuje o nárůstu administrativní zátěže pro resorty, rovněž je zde logická potřeba vést v rámci DS evidenci. ZZ RIA zároveň zmiňuje možnosti elektronické aplikace a snahu ji maximálně využívat. Doporučujeme zodpovědět otázku, jaká je vazba mezi nárůstem administrativní zátěže a akcentu na elektronizaci, zda systém počítá i s další elektronizací, zda nyní realizované změny jdou vstříc snadné možnosti procesy digitalizovat (nebo zda administrativní náročnost i přes stávající elektronizaci naroste).

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení:

Na úvod sekce by mělo být stručně popsáno, jakým způsobem je dále použita kritériální metodika. Tabulka č. 2 je sice pěkná, ale čtenář se musí ptát sám sebe, jakou váhu má jednotlivé znaménko plus či minus (mají stejné váhy a proč?) a zda mají pro výsledné pořadí jednotlivé sloupce kritérií identické váhy a proč. Existují některá kritéria zásadní, tedy taková, že bez jejich naplnění je varianta nepoužitelná bez ohledu na bodový zisk z kritérií ostatních? V hodnotící tabulce zároveň není uvedené zvažované zavádění povinnosti zajištění míst v dětské skupině. Není tak zřejmé, zda je v návrhu novely zahrnutý.

Implementace doporučené varianty a vynucování.

Implementace doporučené varianty je popsána příliš stručně, nereflexuje možné implementační bariéry a neuvádí předpoklady úspěšné implementace. Jako příklad implementačních bariér v případě sousedských dětských skupin je možné zmínit potřebu kvalifikace osoby zajišťující péči v sousedské dětské skupině. Není zcela jasné, jakou kvalifikaci musí dotyčná osoba doložit a také zda je nutné ji mít zajištěnou před zahájením provozu nebo prostřednictvím průběžného vzdělávání např. do 1 roku od zahájení provozu SDS.

Přezkum účinnosti regulace

Jsou uvedeny základní indikátory, těch by mohlo být více a mohly by jít více do hloubky. Např. na úrovni krajů/ORP s ohledem na deklarovanou povinnost zajistit místa v DS/MŠ. Doporučujeme tuto část dále dopracovat v návaznosti na zpřesnění a prohloubení definice problému.

Konzultující organizace

Není jasné, zda byli konzultováni poskytovatelé nad rámec evaluačních projektů na podporu implementace.

III. Shrnutí připomínek

Doporučujeme předkladateli právu RIA zpřehlednit a doplnit některými informacemi, jak je popsáno výše. V případě kvantifikace výnosů a odhadů jednotkových nákladů a výnosů vřele doporučujeme požádat o podporu vznikající analytické oddělení MPSV v případné konzultaci s VAÚ při Úřadu vlády. Kompletnější kvantifikace má potenciál zvýšit potřebnost či přijatelnost návrhů v dalším legislativním procesu a získat návrhům větší podporu ze strany širší veřejnosti. Doporučujeme dopracovat část přezkumu regulace v návaznosti na zpřesnění a prohloubení definice problému.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/2014**

Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.

Vypracovali:

Doc. Ing. Daniel Münich, PhD

Ing. Vladimír Štípek, PhD

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise