

**Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace**

k návrhu

**zákona o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně
souvisejících zákonů**

I. Úvod

Návrh zákona o dětské skupině následuje návrh a schválení vládou věcného záměru zákona (dále jen „VZZ“) o dětské skupině. Jde o zavedení nového druhu služby péče o děti ve věku od šesti let, která bude mít formu neziskové činnosti. Cílem je umožnit zvýšené a flexibilní skloubení rodičovství a pracovní kariéry a řešit dlouhodobý převis poptávky po institucionalizovaných službách péče a případně výchovy a vzdělávání dětí předškolního věku.

Komise RIA posoudila již v r. 2012 VZZ příslušného návrhu zákona a po požadovaném dopracování RIA schválila dne 13. 7. 2012 doporučující stanovisko.

Služba jako zcela nový institut má doplnit spektrum forem služeb péče o děti, dnes zahrnující mateřské školy (MŠ) a poskytování péče na základě živnostenského zákona, a to buď jako živnost vázanou pro děti do tří let (dříve jesle) nebo jako živnost volnou pro starší děti. Důvodem pro legislativní řešení dle zprávy RIA je zejména skutečnost, že péče o děti mimo stávající druhy služeb není v současnosti právně upravena a je možná pouze na základě "obecných" právních předpisů. Tato skutečnost vede k právní nejistotě, která přispívá k nedostatku služeb péče o děti pro zaměstnance.

Předkládaný zákon má poměrně dlouhou genezi vzniku. Reaguje na dlouhodobě zjevný a stále silněji společensky vnímaný problém, který představuje na jedné straně rostoucí poptávka mladší populace po možnostech flexibilně skloubit pracovní kariéru s rodičovstvím a na straně druhé stojící překážky ve formě dlouhodobého nedostatku finančně a místně dostupných služeb péče, případně výchovy, případně i vzdělávání dětí předškolního věku.

Toto stanovisko reaguje na dopracování Závěrečné zprávy RIA předložené předkladatelem po projednání návrhu na Komisi RIA dne 12. dubna 2013.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA je zpracovaná podrobně a ve většině aspektů velmi kvalitně (ve srovnání s většinou ostatních dosud posuzovaných RIA).

Důležitou okolností vzniku zvláštního zákona o dětské skupině je, že stávající legislativa je komplikovaná (paralelní agendy několika resortů s vlastním pohledem na problematiku), až nepřehledná a složitá na výklad, což komplikuje situaci především subjektům, které by chtěly služby péče či výchovy a vzdělávání předškolních dětí institucionálně začít provozovat. S určitým zjednodušením věci se dá konstatovat, že vznik a provoz dětských skupin je teoreticky možný již v současném legislativním prostředí, ale brání mu právě nejasnosti a nejednoznačnosti stávající legislativy. Předkladatel (a předtím vláda) místo nápravy nejasné stávající legislativy zvolil řešení cestou přijetí legislativy nové (předkládaný návrh zákona). RIA však rozbor toho, co brání zpřehlednění stávající legislativy, obsahuje.

Pokud je konečným cílem (str. 49) pouze *rozšíření spektra* typů služeb péče o děti (služba formy dětské skupiny), potom je rozsah pojetí RIA v pořádku. Je však třeba podotknout, že *rozšíření spektra* je pouze dílčí cíl (mezi-cíl), zatímco cíl konečný je rozšíření dostupnosti předškolní péče atd. bez ohledu na institucionální formu nebo kolika formami se tohoto konečného cíle dosáhne.

Jako největší překážku zápisu zařízení péče o děti do školského rejstříku (podmínka pro získání nároku na prostředky ze státního rozpočtu) RIA uvádí (str. 29) *splnění náročných hygienických předpisů*. Z projednání je zřejmé, že, že zmírnění této překážky by vyžadovalo ujednání tří ministerstev (MŠMT, MZd, MPSV). Vládě lze doporučit, aby do paralelních či budoucích řešení nedostatku zařízení institucionální předškolní péče, výchovy či i vzdělávání formou společné zodpovědnosti zapojila i další resorty.

Je třeba ocenit, že je na základě připomínky k VZZ explicitně obsažen plán přezkumu účinnosti regulace (ex-post RIA) po třech letech.

Český systém nesleduje řadu ukazatelů, které jsou ke zpracování kvalitnější RIA potřeba. Například se jedná o sledování rozsahu neuspokojené poptávky po předškolní péči a výchově (sleduje se počet odmítnutých žádostí, ale nikoliv dětí; jaké je teritoriální rozptřeni tohoto problému, do jaké míry se týká jednotlivých sociálních skupin). Většina obcí nemá zpracován demografický výhled a není od nich vyžadován.

Daňová zvýhodnění

Návrh zákona souvisí s novelou zákona o daních z příjmů s očekávanou účinností od 1. ledna 2014.

Navrhované schéma zvýhodnění formou slevy na dani bude reálným zvýhodněním i těch domácností, které dosahují vyšších příjmů, tedy těch, co mají dostatečně vysoký základ daně z příjmu fyzických osob a mohou slevu na dani uplatnit. Například pro svobodného / osamělého rodiče s jedním relativně nízkým výdělkem nemusí být sleva na dani uplatnitelná a daňové zvýhodnění podle záměru fungovat nebude. Na str. 71 až 72 je uvedena dílčí RIA k zavedení slevy na dani z titulu umístění dítěte v MŠ a dalších zařízeních péče o děti. Zavedení slevy na dani (o náklady vynaložené na institucionální péči o dítě) bude znamenat snížení daňového břemene nejen pro rodiče dětí v dětských skupinách, ale i pro ty, jejichž děti chodí do státem dotovaných MŠ (půjde o dvojí podporu státu pro určitou skupinu

rodičů, kteří jsou schopni místo v MŠ získat). Principiálně mají citlivější nabídku práce lidé s nízkou mzdou. Řada z nich na slevu na dani za „školovné“ bez bonusu nedosáhne, zatímco slevu s bonusem by využili. Naopak slevu plně využijí lidé s vysokou mzdou, kteří tak jako tak pracují, takže opatření redistribuuje příjmy k bohatším rodinám.

Výpočet předpokládá, že slevu na dítě na školku či dětskou skupinu vždy uplatňuje jen jeden rodič. Ve většině domácností jsou ale rodiče dva a tudíž, pokud předpokládáme, že oba začnou pracovat (po umístění dítěte do dětské skupiny), si mohou slevy na děti a na školku rozdělit tak, aby je využili v plné výši i v případě, že sleva na školku nemůže být uplatněna jako bonus (v takové situaci se stačí dohodnout, aby rodič s vyššími příjmy uplatňoval slevu na školku, která nejde do záporných hodnot, a rodič s nižšími příjmy uplatnil slevu na dítě, které mohou být i záporné a tedy nevadí, že rodič má nižší příjmy).

Sleva na školku ve výši max. 8 000 Kč je poměrně štědře nastavená. Plnou výši slevy využijí především lidé z bohatších regionů. V chudších bude sleva nižší, a tam to bude znamenat (pokud dnes tržní ceny jsou pod 8 000 Kč) 100% dotaci „školovného“. Tomu se někteří poskytovatelé v chudších regionech cenově možná přizpůsobí a i tam zvýší poplatky. To v takových oblastech znevýhodní ty domácnosti, které na slevu nedosáhnou. Alternativním řešením by mohla být sleva (s daňovým bonusem), zastropovaná na cca 4 000 Kč.

III. Závěr:

Stanovisko Komise RIA bere v úvahu skutečnost, že příprava této agendy byla poměrně silně determinována politickými preferencemi pro určité specifické řešení. To z okruhu řady uvažovaných variant cestou vládního rozhodnutí v roce 2012 vedlo k výběru k realizaci jedné z variant (varianta č. 2) a vyloučilo řešení jinými variantami, například cestou rozšíření kapacit již zavedeného a provozně prověřeného systému standardních mateřských školek (varianta č. 3) na str. 35.

Komise RIA si je vědoma, že zadání a mantinely dané vládním rozhodnutím nezanedbatelným způsobem vymezilo variantní prostor řešení. Je však správné, že

proces RIA věcně a explicitně popsal i ty varianty řešení, které se nachází za hranicemi vymezenými vládním rozhodnutím. Proces RIA funguje jako informační zpětná vazba vládě a zákonodárcům, kteří za rozhodnutí v konečném důsledku ponesou odpovědnost. S tímto vědomím uvádíme i naše připomínky.

Navrhované řešení může přispět k částečnému řešení nedostatku míst pro předškolní děti v zařízeních institucionální péče, výchovy či vzdělávání, ale zřejmě nemůže problém jako celek vyřešit.

Dopracovaná Závěrečná zpráva RIA podle připomínek uplatněných komisí na jednání dne 12. dubna 2013 dostatečně ozřejmuje situaci i zvolená řešení, proto ji Komise RIA doporučuje s ch v á l i t.

Vypracoval:

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

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