

V Praze dne
Č.j.:

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 po fázi návrhu a vládního schválení věcného záměru zákona (VZZ) o dětské skupině (dále „Služba“). Jde o zavedení nového druhu služby péče o děti ve věku od šesti let, která bude mít formu neziskové činnosti poskytované zejména v souvislosti se zaměstnáním rodičů. 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.

Je třeba připomenout, že k dotyčnému VZZ naše komise zpracovala (zpravodaj Juraj Alexander) a 13. 7. 2012 schválila stanovisko (viz. příloha). Vcelku lze konstatovat, že většina silných a slabých stránek původní zprávy RIA zůstala zachována, aniž doznala zásadnějších změn.

Služba jako zcela nový institut má doplnit spektrum 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 nutnost legislativního řešení dle zprávy 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 způsobuje nedostatek služeb péče o děti pro zaměstnance.

Předkládaný zákon má poměrně dlouhou a ne zrovna přímočarou genezi vzniku. Návrh zákona reaguje na dlouhodobě zjevný a stále silněji společensky vnímaný

problém, který představují 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.

Naše stanovisko bere v úvahu skutečnost, že příprava této agendy byla poměrně silně determinována politickými (ideovými) 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 (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.

Jsme si vědomi, že zadání a mantinely dané vládou (politické rozhodnutí) nezanedbatelným způsobem omezilo variantní prostor řešení. Přesto se domníváme, že proces RIA by měl věcně a explicitně posoudit i ty varianty řešení, které se nachází za hranicemi vymezenými vládním rozhodnutím, protože jen potom může proces RIA fungovat jako informační zpětná vazba vládě a zákonodárcům, kteří za rozhodnutí v konečném důsledku ponесou odpovědnost. S tímto vědomím uvádíme následující parciální připomínky.

II. Připomínky a návrhy změn:

Zpráva RIA je zpracovaná poměrně podrobně a kvalitně (ve srovnání s většinou ostatních dosud posuzovaných RIA), byť v níže uvedeném seznamu je řada dílčích otázek, které vyžadují doplnění, ujasnění či vysvětlení.

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 (mezicíl), zatímco cíl konečný je rozšíření dostupnosti předškolní péče atd. bez ohledu na institucionální formu nebo kolika formami se tohoto konečného cíle dosáhne. Nabízí se potom otázka, zda konečného cíle není možno dosáhnout i jinou cestou (variantou), než která vede přes uvedený cíl dílčí.

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 velmi komplikuje situaci především těm subjektům, které by chtěly některé služby péče či výchovy a vzdělávání předškolních dětí institucionálně začít provozovat. S určitým zjednodušením věci by se dalo 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) zřejmě místo nápravy nejasné a zmatečné stávající legislativy zvolil řešení cestou přijetí legislativy nové (předkládaný návrh zákona). RIA by ale měla obsahovat alespoň rozbor toho, co brání zpřehlednění stávající legislativy a osvětlení toho, zda s přijetím navrhovaného zákona budou nově redundantní části stávající regulace zrušeny.

Alternativa rozšíření MŠ v podstatě není vážně uvažována. Uváděné důvody jsou poměrně vágní: (i) *na úrovni obcí případně krajů, jako nejtýpějších zřizovatelů není dostatečný zájem rozšiřovat kapacitu* (t.j. nové MŠ zakládat nebo rozšiřovat jejich kapacitu). Není vysvětleno proč chybí zájem. (ii) Na str. 23 se uvádí, že *stávající předpisy víceméně zřizovatelům neumožňují flexibilní rozšiřování volných míst v MŠ*. Pokud to tedy předpisy neumožňují, je radno uvést o jaké konkrétní předpisy jde a jako jednu variantu posoudit možnost tyto předpisy změnit.

Jedním z důvodů proč není uvažována varianta rozšíření stávajících kapacit MŠ je zřejmě jejich vysoká zřizovací a provozní nákladnost (pro stát a nebo zřizovatele) oproti relativně nízkým nákladům dětských skupin (pro rodiče a zaměstnavatele). Nákladový rozdíl je zřejmě dán výrazně odlišnými regulačními nároky na kvalitu zařízení, lidských zdrojů a poskytovaných služeb. (Zde je třeba vidět jasný obsahový rozdíl mezi termíny *péče, výchova a vzdělávání*). Pokud je však nižší kvalita služeb, standardů apod. v dětské skupině přijatelná jako standard pro všechny děti bez rozdílu, potom se nabízí otázka proč není jako varianta řešení posouzena varianta snížených nároků uvalených na současné MŠ s cílem snížit tak náklady na jejich provoz a tedy otevření prostoru pro rozšíření jejich kapacit. Alternativně, pokud nejsou jednotkové nákladové rozdíly mezi dětskou skupinou a MŠ tak výrazné (ony totiž pro MŠ nejsou v RIA vůbec vyčísleny), je otázka proč není jako alternativa uvažováno rozšiřování stávajících MŠ cestou revize příliš svazujících regulací. Např. na str. 28 je zmíněno, že fungování MŠ upravuje vyhláška MŠMT (tzn. snadnější možnost změny než by byla změna zákona).

Na str. 34 a 36 se explicitně uvádí, že *cílem dětské skupiny není vzdělávání dětí jako je tomu v případě MŠ*. Bylo by vhodné dát stručnému slovnímu výrazu *vzdělávání* v RIA obsah ve smyslu konkrétního vyčíslení dodatečných nákladů, které vzdělávání (případně výchova) jako dodatek k pouhé péči o dítě vyžaduje.

Ve vyhodnocení absentuje posouzení kvalitativních aspektů služeb. Rozdíly mezi službami zajišťovanými standardními MŠ (do jejich náplně spadá i vzdělávání) a službami (péče) zajišťovanými dětskou skupinou. Z RIA není patrné, o jak podstatný kvalitativní rozdíl může v maximu jít (rámec daný zákonem), a jak velký rozdíl v nákladech to implikuje. Zásadní význam kvality předškolní výchovy (materiální péče je něco jiného) je v odborné literatuře jak vývoje dítěte tak socializace identifikována jako velmi významný pro další rozvoj dítěte i jako dospělého člověka a zdaleka největší význam je identifikován pro děti ze znevýhodněného prostředí. Lze alespoň hrubě odhadnout o jak velký kvalitativní rozdíl může jít v případě dětských skupin, kde bude zcela absentovat prvek výchovy a vzdělávání a bude pouze prvek materiální péče a hlídání? Tyto skutečnosti je poměrně obtížně kvantifikovatelné, ale pro vládu a zákonodárce by měla být v RIA alespoň zdůrazněna jejich existence. Navíc zřejmě není problém z dobře známých standardů výchovy pro MŠ vymezit to, co je obsahem dění v MŠ a co nebude nebo nemusí být obsahem dění v dětské skupině.

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*. Je úsměvné (byť RIA komise chápe absurditu situace), že tuto překážku není možno odstranit z důvodů toho, že není možno

realizovat jednání a ujednání tří ministerstev (MŠMT, MZd, MPO), což RIA zmiňuje jako nepřekonatelnou překážku řešení.

Na str. 40-41 se uvádí, že nelze přesně vyčíslit, jak finančně náročné bude pro zřizovatele dětských skupin jejich zřízení. Toto přesně jistě vyjádřit nelze, ale nepřesně odhadem v určitém opodstatněném rozsahu to ale jistě možné je (uveden je pouze odhad pro modelovou situaci, která však není popsána). Takový odhad by následně měl být srovnán s odhadem zřizovacích a provozních nákladů MŠ (či jejich rozšíření). RIA více méně pomijí vyhodnocení počátečních (fixních) nákladů na výstavbu, dostavbu či úpravu MŠ. V textu je pouze na str. 23 zmínka, že *náklady jsou nemalé*. Jestliže je uváděn modelový případ dětské skupiny 9 dětí a zřizovací náklady 500k a provozní roční náklady 456k, potom provozní náklad na jeden rok a dítě je cca 50k, měsíčně 5k. Jaký je odpovídající provozní náklad v MŠ? Kolik je například státní normativ na dítě v MŠ?

Za pozornost stojí skutečnost, že současný zákon dává právo zřizovat MŠ nejen obcím a krajům, ale i státu a funkci potom plní určené ministerstvo (viz. str. 28). Nabízí se otázka, proč v případě, že rozšíření kapacit MŠ nejsou ochotni realizovat místní zřizovatelé (jak zmiňuje zpráva), proč nevstoupí do hry jako zřizovatel dodatečných MŠ stát?

Na zlomu str. 23-24 je uveden poukaz na souvislost mezi demografickými vlnami na straně jedné a převisem poptávky po službách péče o děti na straně druhé v prostředí více méně (snad již) fixní nabídky míst v MŠ. Uvádí se, že z pohledu zřizovatelů se *často jeví investice do expanze kapacit jako neúčelná* (převis poptávky jen dočasný). Tento důvod ale dle mého názoru platí stejnou nebo dokonce větší měrou pro dětské skupiny zřizované firmami (pokud nejsou fixní náklady na výstavbu a vybavení zanedbatelné). K demografickému riziku se z pohledu firmy vzhledem k malému počtu dětí ve skupině přidává i riziko fluktuace zaměstnanců (rodičů s dětmi), což není symetricky uvedeno. Zároveň chybí zmínka o tom, že zřizovatelé MŠ mají poměrně velký prostor jak kapacitu MŠ upravovat v čase vzhledem k tomu, že obce jako zřizovatelé většinou provozují místní základní školu a ze zprávy České školské inspekce za rok 2011/2012 je zřejmé, že současná kapacitní naplněnost základních škol je pouze 60%. Jaké jsou reálné překážky či zdroje neochoty využívat tyto obrovské volné kapacity pro rozšíření kapacit MŠ a o jakou úsporu nákladů by šlo (díky tomu že základní škola má fixní náklady na provoz bez ohledu na naplnění kapacity)?

Obdobně se na str. 26 píše, že *obce jako zřizovatelé mají velmi omezené možnosti ohledně volby typu služby vzhledem k místní poptávce....* Právní předpisy v podstatě neumožňují flexibilní rozšiřování služeb, respektive volných míst. Otázka zní, proč RIA jako jednu z variant neposoudila revizi stávajících omezujících předpisů?

V úvodu sekce nákladů a přínosů (str. 39) se uvádí, že cílem navrhované regulace je mimo jiné *umožnit zaměstnavatelům pružně reagovat na potřeby zaměstnanců v oblasti sladování profesního a soukromého života*. RIA neuvádí, že firmou zřizovaná dětská skupina však také snižuje možnost pružné reakce zaměstnanců v případě potřeby či zájmu o přechod zaměstnance k jinému zaměstnavateli, protože pro takový případ nemá zaměstnance zajištěnu institucionální péči o dítě.

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

Česká školní inspekce dozoruje chod MŠ a má přinejmenším možnost (možná ji realizuje) žádat jednotlivé MŠ o vykazování počtu žádostí o umístění dítěte do školky. Tato data by bylo možno využít pro doložení tvrzení v textu, že *k výrazné diskrepanci mezi nabídkou a poptávkou dochází spíše místně v okolí velkých měst* (v důsledku stěhování příjmově vybavené generace rodičů za měst, při zachování místa pracoviště ve městě). RIA navíc neobsahuje poměrně důležité informace o demografickém výhledu (výhled počtu dětí ve věku do šesti let) na příštích cca 10 let, což je cca horizont, pro který je výhled poměrně spolehlivý a zároveň relevantní pro řešený problém. Možno je také využít informace z nedávného Sčítání domů, bytů a obyvatel pro popis teritoriálních aspektů, které zřejmě nelze pomíjet.

Není jasné, proč materiál obsahuje na jedné straně sekci č.3 (na str. 39 *Vyhodnocení nákladů a přínosů*) a sekci začínající na str. 63 (neočíslovaná sekce s názvem *Vyhodnocení dopadů návrhu zákona*). Některé informace se potom opakují.

Mezi subjekty dotčené regulací doporučujeme zařadit i *potenciální rodiče*, kteří rozhodnutí o rodičovství podmiňují právě dostupností péče o jejich případné děti (str. 34). Je totiž známo, že v současnosti je velká část rodičovství plánovaná a jedním z důvodů poklesu porodnosti je právě preference pracovní kariéry před dlouhodobějším rodičovstvím. Zde je silná vazba (byť obtížně kvantifikovatelná) na dlouhodobou finanční udržitelnost důchodového a zdravotního systému s ohledem na výhledem výrazného demografické stárnutí české populace. Tento aspekt mimochodem není v RIA zahrnut mezi přínosy regulace. Odhad dopadu zvýšené participace žen středního věku na průběžný systém obsahuje například Rámec strategie konkurenceschopnosti NERV (2011).

V RIA je víceméně pominuta identifikace příčin zásadní redukce jeslí v ČR a nejsou uvedeny důvody toho, proč na jedné straně jesle stále existují (46 v celé ČR), ale rozšíření jejich kapacit nepatří mezi zvažované varianty.

Daňové zvýhodnění

Návrh zákona souvisí s novelou zákona o daních z příjmů s očekávanou účinností od 1. ledna 2014. RIA k tomuto nebyla naší komisí posuzována.

Z materiálu se zdá, že navrhované schéma zvýhodnění rodičů formou slevy na dani bude reálným zvýhodněním pouze u těch, kteří 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 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. Nejsou uvedeny žádné kvantitativní t.j. finanční zhodnocení variant. Tuto dílčí RIA považuji za zásadně nedostatečnou. 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 výrazně dotovaných MŠ (dvojitá podpora státu pro určitou skupinu rodičů, kteří jsou schopni místo v MŠ získat). Tyto úlevy na dani představující náklad státního rozpočtu opatření však nejsou v RIA odhadnuty a je tam jen zmínka: *zavedení slevy by mělo mít mírně negativní dopad. Je žádoucí toto tvrzení podložit zjednodušeným výpočtem.* Pokud by například k rozšíření úlevy na dani na všechny typy zařízení nedošlo, bylo by možno ušetřené prostředky státního rozpočtu použít na rozšíření kapacit stávajících MŠ.

Obdobně nedostatečná je dílčí RIA pro daňovou uznatelnost výdajů / nákladů na provoz zařízení u zaměstnavatele, protože absentuje jakýkoliv kvantifikovaný odhad daňových ztrát pro státní rozpočet a získaných úlev pro zaměstnavatele.

III. Závěr:

Doporučujeme dopracování Zprávy RIA na základě výše uvedených připomínek a její opětovné předložení.

Vypracoval:

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise