



V Praze 4. března 2020  
Čj. OVA 108/20

## 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, a některé další zákony**

---

### I. Úvod

Cílem novely je zvýšení kvality služeb předškolní institucionální péče o děti, úprava podmínek v těchto zařízeních a zajištění udržitelného systému financování současných dětských skupin po blížícím se ukončení dotační podpory z ESF převodem na financování ze státního rozpočtu (SR). Navrhované změny vychází z empirických poznatků čtyřletého fungování dětských skupin.

### II. Připomínky a návrhy změn

#### **Definice problému**

Situace a problém jsou velmi dobře popsány (přehledně a v potřebném detailu). Je však žádoucí doplnit důležité vysvětlení, proč přechod financování z ESF na SR vyžaduje tak zásadní změny, jaké jsou posuzovány ve změnové variantě č.1. Tedy proč jako další změnová varianta nebylo posouzeno pouhé překlopení financování z ESF na SR cestou navýšení kapitoly MPSV ve SR.

Odborná poznámka: Na str. 5 se uvádí: „*V souvislosti s tzv. 4. průmyslovou revolucí bude docházet ke změnám na trhu práce, budou zanikat pracovní místa pro nízkokvalifikované a naopak bude vyšší potřeba vysoce kvalifikovaných pracovníků.*“ Jde o ne zcela přesné vyjádření. Od nástupu digitalizace a robotizace se očekává, že nejvíce budou ohroženy rutinní a dnes přitom relativně dobře placené činnosti (vysoké náklady práce). Ty se vyskytují dominantně mezi středně vzdělanou pracovní silou. Nástup robotizace atd. tedy zřejmě povede k polarizaci na trhu práce, kdy největší negativní dopady (na zaměstnanost a mzdy) se očekávají u středně vzdělané pracovní síly, která je dnes relativně drahá a zároveň často vykonává rutinní práce, které bude možno digitalizací a robotizací za přiměřené náklady nahrazovat. Empirická evidence z technologicky pokročilejších zemí (např. z USA, ale už ne všude v EU) ukazuje, že k polarizaci skutečně dochází.

Str. 6 – 7: Analýza nedostatku míst v mateřských školách by mohla resp. měla reflektovat i klíčová zjištění a závěry nedávno zpracované solidní studie Oddělení evaluací MPSV „Analýza dostupnosti zařízení péče o děti v předškolním věku: se zaměřením na mateřské školy a dětské skupiny“, z verze 2, k 23. lednu 2020.

## Návrh variant řešení

Varianta 0 v principu není klasická varianta zachování status quo. Aby takovou byla, muselo by pokračovat financování z ESF, což nebude. Varianta 0 je v principu také variantou změnovou, kdy změnou je ukončení financování z fondů ESF.

Je třeba ujasnit, proč není zpracována přirozeně se nabízející změnová varianta, kdy by došlo pouze ke změně zdroje financování z ESF na SR a s tím souvisejícím minimem dalších změn. Tato varianta, byť proti variantě č. 1, by byla mnohem omezenější, by byla schopna zajistit alespoň status quo, pokud se ukáže, že další dílčí změny v rámci současné varianty č. 1 budou neprůchodné.

Není jasné, proč varianta č. 2 navrhuje rozšířit možnost navštěvovat MŠ dětem už od věku 6 měsíců. Z odborného pohledu je naprosto zřejmé, že jde o extrémní návrh, který není realistický s ohledem na velmi speciální nároky na péči o děti staré 6 měsíců. Realistickou alternativou k posouzení by však představovalo rozšíření MŠ pro děti od dvou let věku s tím, že děti mladší dvou let budou obsluhovat právě a pouze mikrojesle. Rozšíření MŠ o děti od dvou let si lze realisticky představit s ohledem na to, že již dnes do MŠ (kde je místo a kde na to mají podmínky) již takové děti chodí. Navíc tato varianta skýtá nezanedbatelné výnosy z rozsahu, protože nuceně separovaná zařízení jeslí (ve variantě č. 1 vyžadují úhradu nákladů každého individuálního subjektu). Zde nechme stranou, že o takové změnové variantě zřejmě nechtěl slyšet resort MŠMT. Zpráva RIA by měla posoudit všechny realistické varianty a tato mezi ně jistě patří. Taková změnová varianta předpokládá změny ve stávajícím systému sítě mateřských škol v jurisdikci MŠMT. Proto mělo být MŠMT do celého procesu RIA zapojeno mnohem intenzivněji. Resortní pohledy a zájmy v takto společensky zásadních agendách nejsou na místě a je povinností státní správy spolupracovat a ne hájit své vlastní zájmy a agendy. Doporučujeme plné zapojení MŠMT do hledání a vyhodnocování variant řešení.

Změnová varianta č. 1 obsahuje řadu dílčích řešení, která nebyla zvážena resp. vyhodnocena po stránce přínosů a nákladů. Je velmi žádoucí toto doplnit formou dílčích variant řešení v rámci varianty č. 1.

Změnová varianta č. 1 je podrobněji rozpracována (vyčíslení výnosů a nákladů) oproti variantě 2. Nabízí se vysvětlení, že předkladatel jako první krok postuloval záměr realizovat změny odpovídající variantě č. 1 a teprve poté podle toho vypracoval zprávu RIA. Proces by však měl být opačný, kdy se vychází z několika realistických variant, které jsou všechny podrobně vyčísleny, kritériálně porovnány a teprve na základě tohoto je doporučena varianta k realizaci.

Str. 26: Počítá se nadále s vymezením kritéria na základě věku dosaženého dítětem k 31. 8. daného roku? Jde o kritérium úředně a legislativně pohodlné, ale ignoruje skutečnost, že dítě narozené o pouhý den později (1. září) získá nárok až o celých 365 dní později, tedy na prahu čtvrtého roku věku. Nebere ohled na skutečnost, že období rodičovské dovolené a související povinnost držení pracovních míst zaměstnavateli rodiči není sekvencováno 1. zářím, ale může začínat a končit různě během roku. Navrhované nastavení nadále petrifikuje nízkou flexibilitu systému z pohledu dotčené skupiny rodičů.

V návrhu je navržen strop na poplatek rodičů ve výši jedné třetiny minimální mzdy, aniž by bylo řešeno, jaké to může mít dopady na trhu vzhledem k stávajícímu stavu. Zejména pak v různých regionech s rozdílnou strukturou nákladů. Není řešena regionální rozrůzněnost trhu, kdy největší tlak na péči o děti je ve velkých městech a jejich okolí, kde jsou zároveň nejvyšší náklady na provoz dětských skupin.

## Vyhodnocení nákladů a přínosů

Str. 27: Varianta 0 není z pohledu nákladů a výnosů a dopadů vyhodnocena. Ale měla by být, aby byly patrné výnosy, respektive čisté ztráty (na straně veřejných rozpočtů, dotčených rodičů a zaměstnavatelů), oproti změnovým variantám. Varianta 0 totiž velmi reálně hrozí, pokud se nepodaří dosáhnout shody na jedné ze dvou změnových variant, varianta prostého přechodu na financování ze SR navržena a posouzena není a výsledkem bude status quo (varianta 0).

Str. 28 - : Ve variantě 1, v nákladech mikrojeslí (MJ) a jeslí jsou uvedeny pouze náklady na pedagogický personál. Chybí vyčíslení dalších provozních nákladů. Bez jejich vyčíslení nelze identifikovat finanční udržitelnost těchto zařízení, respektive finanční nároky na dotace od zřizovatele (dofinancování při nedostatku prostředků z dotace SR a příspěvku rodičů). Vzhledem

k tomu, že MJ a jesle bude nutné provozovat zcela odděleně od provozu MŠ, nebudou možné úspory z rozsahu (nejsou odhadnuty). Potenciální možnosti dofinancování provozu z jiných zdrojů není podrobněji rozebrána.

Numerické chyby v Tabulce 7 na str. 28. je třeba opravit.

#### **Ad kvalita personálu:**

Na str. 29 se pracuje s mediánovou mzdou pracovníků péče o děti v mimoškolních zařízeních. Jde o mzdy na hraně 20 000 Kč hrubého poměrně blízké minimální mzdě. Mediánová hrubá mzda středoškolsky vzdělaného pracovníka s maturitou dnes činí téměř 35 000 Kč a u pracovníků se základním a nedokončeným vzděláním zhruba 20 000 Kč.<sup>1</sup> Předpokládá navrhovatel, že za takto nízké mzdy bude možno získat na trhu práce dostatečně kvalitní pracovníky a zajistit tak adekvátní kvalitu, která je jedním z hlavních cílů předlohy a jak se správně píše v jiné části zprávy RIA, je kvalita zcela zásadní pro pozitivní dopady institucionálních míst v předškolních zařízeních? Toto je třeba v textu doplnit a případně vysvětlit.

Na jedné straně se ve změnové variantě č. 1, jako její přínos, uvádí zvýšení kvality poskytovaných služeb. Na druhé straně se na str. 44 konstatuje *“Novela zákona zároveň rozšiřuje okruh odborných způsobilostí pečujících osob, to znamená, že se umožní většímu okruhu osob stát se pečující osobou v jeslích bez nutnosti doplňovat či měnit odbornou způsobilost.”* Existující výzkumná evidence je, že klíčovým faktorem kvality předškolní výchovy a vzdělávání je lidský prvek, tedy kvalita práce učitele respektive pečovatele. Chybí tedy vysvětlení, jakým způsobem navrhovatel zamýšlí dosáhnout vyšší kvality rozšířením okruhu způsobilých osob pečujících a jaké to bude představovat náklady.

Ve variantě č. 1 se počítá s *“Rozšířením odborné způsobilosti pečujících osob s požadavkem na jejich další pravidelné vzdělávání a zavedením standardů kvality.”* V dalším se zmiňuje, že financování povinného dalšího vzdělávání pečujících osob je považováno za provozní výdaj a bude ho hradit zřizovatel, respektive provozovatel. Jak velké výdaje se předpokládají?

Numerická chyba v nadpisu Tabulky 11b.

#### **Výnosy**

Proč tabulky 10 nevyčísľují náklady MŠMT na dodatečná místa v MŠ?

#### **Ad varianta 0:**

Celý text by se měl vztahovat k současnému stavu a o přínosech a nákladech by měl hovořit jako o dodatečných vůči současnému stavu. Tak to ale není a míchají se změny vůči současnému stavu se změnami vůči stavu bez finanční podpory dětských skupin. Text je tak velmi nejasný. Navíc většina nákladů a výnosů (dodatečných) není vyčíslena ani odhadem, jsou pouze obecně zmíněny. Doporučujeme systematizovat a výrazně zpřehlednit.

Není jasné, co představuje v úvodu uvedená částka *“Odhadované příjmy do státního rozpočtu pro tuto variantu jsou ve výši 160 mil. Kč.”* Jde o částku navíc nebo o status quo částku?

#### **Ad varianta č. 1:**

Str. 24: *“Zásadní je návrh úpravy počtu pečujících osob na počet dětí, přičemž je částečně zachována stávající úprava a je navrhována 1 pečující osoba v jeslích do 6 dětí, 2 pečující osoby v jeslích od 7 do 12 dětí a 3 pečující osoby v jeslích od 13 do 24 dětí. V případě mikrojeslí jakožto typu jeslí pro nejmenší děti je navrhována 1 pečující osoba na 4 děti.”* Pro přehlednost je žádoucí explicitně uvést, v čem navrhovaná změna kvantifikovaně spočívá. Bez toho je čtenář odkázán toto velmi složitě hledat v textu zprávy RIA.

Chybí vyhodnocení negativních dopadů na veřejné rozpočty (tedy nejen SR) v důsledku nižší zaměstnanosti, nižších odvodů daní a pojistného, vyšších nároků rodin na sociální dávky, snížení dlouhodobé produktivity práce osob rodičů v důsledku ztráty profesních zkušeností, zvýšení dlouhodobí náchylnosti k nezaměstnanosti. Při vyčíslení bylo možno vyjít z metodologického

---

<sup>1</sup> Viz platová sféra <https://www.ispv.cz/cz/Vysledky-setreni/Archiv/2019.aspx>

přístupu například studií IDEA „*Od mateřství k nezaměstnanosti: Postavení žen s malými dětmi na trhu práce*“<sup>2</sup> a „*Veřejná podpora míst ve školkách se vyplatí: analýza výnosů a nákladů*“<sup>3</sup>.

Diskuse o dopadech na nižší kognitivní a nekognitivní dovednosti dětí a důsledky na str. 37 patří spíše do úvodní sekce, protože dopady zřejmě není možno finančně vyčíslit ani zhruba.

Prezentace kalkulace nákladů a výnosů není dostatečně přehledná a neobsahuje dostatečně podrobný popis, který by umožnil ověření správnosti výpočtů. Správnost kvantitativních výsledků tedy nekomentujeme a pouze uvádíme příklady nejasných věcí:

- Kalkulace výnosů státního rozpočtu v tabulkách 12-14 nejsou dostatečně přehledné (jsou nejasně popsány, zřejmě včetně chyb). Z textu není jasné, zda se předpokládá dodatečné zapojení do práce každého rodiče (jehož dítě se podaří umístit v MJ či J) nebo zda se bere v úvahu, že část rodičů už pracuje tak jako tak.
- Proč jsou scénáře A, B, C v tabulkách nazývány Dopady 1, 2, 3? Je to matoucí.
- Str. 39: Předpokládá se „*Předpokládáme, že sleva na dani za umístění dítěte bude uplatněna za všechny děti.*“ To je velmi silný předpoklad.
- Jak se pracuje s odvody na zdravotní pojištění, které nejdou do státního rozpočtu, ale do rozpočtů veřejných? V textu se hovoří pouze o SR.
- Na str. 42 se expertně předpokládá, že 1/3 z nově vzniklých pozic pečovatelů v zařízeních (Varianta 1) bude čistý příspěvek k zaměstnanosti. Odkud se tento předpoklad bere?
- Navrhovaná změna financování ve variantě č. 1 může vést k zániku řady dětských skupin, protože dotace a strop na školovné bude znamenat nedostatek zdrojů pro malé jesle ve velkých městech.

## Náklady

Text v předložené podobě obsahuje tabulky ne zcela přehledně mísící náklady, příspěvky, výdaje, atd. Sekce by pro větší přehlednost měla v první části obsahovat souhrnnou tabulku obsahující rozklad celkových jednotkových nákladů na provoz jeslí a mikrojeslí a teprve potom se zabývat výdaji státního rozpočtu (náklady SR), výdaji rodičů, výdaji zřizovatelů, jako dílčími zdroji úhrady celkovými náklady.

Chybí analýza skutečných nákladů dětských skupin, a jak budou reagovat na změnu financování. Jaké platí nájmy? Jaké jsou fixní a variabilní náklady spojené s provozem jeslí? Nic z toho se v RIA nediskutuje.

V poznámkách pod čarou č. 65 a 69 se ohledně nákladů pro SR uvádí, že „*Vypočet vychází z analýzy financování mateřských škol ve Středočeském kraji. Analýza vychází z průměrných údajů za malé mateřské školy ve Středočeském kraji v roce 2016.*“ Namísto je otázka, zda nejde o velmi zastaralé údaje. Je třeba vzít v potaz, že od roku 2017 včetně výhledu na rok 2020, velmi výrazně rostou osobní náklady na personál MŠ, což je dáno dvoucifernými ročními tempy zvyšování průměrných platů pedagogických pracovníků.

Str. 45: V případě varianty č. 2 nejsou náklady vyčísleny s argumentací: „*Pro variantu 2 nelze kalkulovat příjmy do státního rozpočtu navázané na návrat rodiče na pracovní trh, protože tuto aktivitu jako podmínku pro přijetí dítěte do mateřské školy školský zákon nevyžaduje.*“ Takto nelze argumentovat, protože varianta č. 2 je změnová a může zahrnovat i příslušnou změnu školského zákona. Pravým důvodem je zřejmě nezájem či neochota resortu MŠMT se na procesu RIA aktivně podílet a resortní neochota měnit zákon ve vlastní jurisdikci (MŠMT).

Chybí odhad administrativní zátěže, když budou jesle žádat dotaci jak státní rozpočet, tak EU fondy.

## Výnosy

Sekce výnosů pro dotčené subjekty u variant č. 1 a 2 jsou do velké míry pouze slovně popisné a kvantifikace chybí. V případě rodičů, jako jednoho z dotčených subjektů, jsou texty u variant dokonce do velké míry identické. Přínos zdvojených textů není žádný. Pokud předkladatel nechce prezentovat alespoň hrubý kvantitativní odhad výnosů variant, pak je vhodnější slovní popis efektů přesunout do úvodní sekce

<sup>2</sup> [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_Studie\\_8\\_2015\\_Od\\_materstvi\\_k\\_nezamestnanosti/mobile/index.html](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_8_2015_Od_materstvi_k_nezamestnanosti/mobile/index.html)

<sup>3</sup> [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_Studie\\_3\\_2016\\_Verejna\\_podpora\\_mist\\_ve\\_skolkach/mobile/index.html](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_3_2016_Verejna_podpora_mist_ve_skolkach/mobile/index.html)

### **Přezkum účinnosti regulace**

Popis přezkumu účinnosti (dopadů) regulace je s ohledem na nákladovou náročnost a sociální významnost matérie extrémně nekonkrétní. Podrobná představa o způsobu ex-post vyhodnocení opatření je potřebná ex-ante. Je třeba jasně vymežit, jaká data je třeba průběžně sbírat a na základě jakých ukazatelů a metod bude prováděno ex-post vyhodnocení dopadů (finanční, ale například i ohledně kvality, dostupnosti). Z logiky věci není možno toto odkládat na období po pěti letech.

### **Konzultace a zdroje dat**

Sekce vypovídá o provedení kvalitního konzultačního procesu.

Není ujasněno, proč předkladatel neprovedl pilotní ověření navrhované varianty v experimentálním režimu. V daném případě poměrně složité matérie by to bylo velmi žádoucí a užitečné k ověření, zda plošná implementace po schválení zákona bude dostatečně funkční.

### **III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)**

Nedostatečně promyšlená a předem pilotně nevyzkoušená opatření, málo či špatně vyhodnocené přímé a nepřímé náklady resp. přínosy hrozí nejen neefektivním nakládáním s omezenými a alternativně použitelnými veřejnými prostředky, ale i negativními sociálními dopady na obyvatele. Proto je zcela zásadní, aby se příprava nové regulace řídila pravidly dobrého vládnutí, jejichž formální podobu představují i obecné zásady procesu RIA. Jejich nedodržování, obcházení nebo jen formální naplňování zpravidla vede nejen k neefektivnostem, ale i k sérii opakovaných oprav legislativy, její nepřehlednosti, nejistotám a zmatení na straně dotčených subjektů a ztrátě důvěry odborné a široké veřejnosti v systém jako takový.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu uplatňuje tyto zásadní připomínky:

- 1) Doplnit chybějící informace a provést chybějící závazné kroky procesu RIA uvedené v sekci II. výše;
- 2) Rozšířit počet posuzovaných změnových variant a v rámci nich zvážit více dalších subvariant;
- 3) Zpřehlednit popis kvantifikace dopadů a doplnit chybějící nákladové a výnosové položky;
- 4) Ujasnit a doplnit pasáže na základě doporučení v sekci II. výše;
- 5) Specifikovat postupy a indikátory přezkumu účinnosti regulace;

### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA) **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání **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, a některé další zákony přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

doc. Ing. Daniel Múnich, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v. r.

předsedkyně komise