



V Praze 17. června 2019
Čj.: OVA 18120/2019

Stanovisko

k

návrhu vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Jak uvádí předkladatel, *cílem navrhovaných změn je snížení administrativní zátěže škol a školských poradenských zařízení (dále ŠPZ), zajištění účelného a efektivního čerpání finančních prostředků státního rozpočtu a poskytování vzdělávání a poradenských služeb žákům se speciálními vzdělávacími potřebami (dále SVP) a žákům nadaným v souladu s jejich nejlepším zájmem a maximálním využitím vzdělávacího potenciálu při respektování individuality každého jedince.*

Předkladatel a realizátor procesu RIA v jednom, kromě sledování vývoje a současné situace, mimo jiné vycházel z *Tematické zprávy České školní inspekce a Analýzy společného vzdělávání za období 1. 9. 2016 – 31. 10. 2017 NÚV*. Zřejmě i na jejich základě zpráva RIA poměrně dobře osvětluje stávající stav a problémy, které chce novelou vyhlášek řešit. Adekvátně jsou vyjmenovány potenciálně dotčené subjekty a stručně popsána rizika plynoucí z případného neřešení problémů.

V popisu stávajícího stavu však chybí reflexe původních zpráv RIA zpracovaných k revidované (problematické) vyhlášce z roku 2016. Mělo by být obsaženo alespoň shrnutí toho, kde v RIA tehdejšího procesu došlo k nejzávažnějším chybám, respektive opominutí ohledně efektů, dopadů, nákladů a přínosů. Měla by být připomenuta tehdy zvažovaná rizika, zamýšlený způsob vyhodnocení dopadů regulace a hlavně srovnání tehdy odhadovaných nákladů s následnou realitou. Při jednání se zástupci předkladatele bylo však zjištěno, že k vyhlášce z roku 2016 proces RIA neproběhl, neproběhlo experimentální (pilotní) ověřování a nebyly ex-ante vyhodnoceny dopady (včetně administrativních nákladů). Dnešní problémy spojené s implementací vyhlášky z roku 2016 jsou tedy v řadě ohledů důsledkem vynechání klíčových kroků procesu přípravy nové regulace v souladu s požadavky RIA. Tato skutečnost by měla být v současné zprávě RIA uvedena. **Je třeba doplnit.**

II. Připomínky a návrhy změn

Ad 2. Návrh variant řešení

Zpráva RIA správně člení komplexní problém na problémy dílčí, kde ke každému jednomu zvlášť navrhuje varianty řešení. Zásadním nedostatkem předkladu je však skutečnost, že zpráva RIA

popisuje pouze a právě jedinou změnovou variantu.¹ Přitom z matérie problému je zřejmé, že změnových variant je možno si představit celou řadu. To je v příkrém rozporu se zásadami RIA, které požadují, aby změnových variant bylo posouzeno a vyhodnoceno několik. V konečném důsledku, a přirozeně, nemůže zpráva RIA ani nabídnout kritériální vyhodnocení zvažovaných variant nabízející odůvodnění varianty doporučené. Pokud byly zvažovány, diskutovány a posouzeny i další změnové varianty (jak je zmíněno ve zprávě), alespoň ty realističtější by měly být ve zprávě RIA popsány a vyhodnoceny spolu se zatím jedinou změnovou variantou. **Je nutno doplnit.**

Ad problémového okruhu „Počet AP ve třídách běžných škol/třídách zřízených podle § 16 odst. 9 zákona: Z popisu varianty není jasné, jaké konkrétní opatření je její podstatou a podstatou její funkčnosti.² Obdobně v případě problémového okruhu „Dostupnost vzdělávacího systému“. **Je třeba doplnit.**

Ad 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Zpráva RIA se v podstatě vyhodnocením nákladů a výnosů (změnové a nulové varianty) nezabývá. K problematice nákladů a přínosů jsou obsaženy jen stručné a velmi obecné formulace. Zpracovatel informaci ani sekci nestrukturuje podle jednotlivých problémových okruhů a dílčích opatření. Jde o zcela zásadní nedostatek a nedodržení obecných zásad RIA. **Tuto část zprávy RIA je třeba dopracovat.**³

Není obsažen způsob kvantifikace stávajících finančních nákladů a jejich struktura. Ačkoliv je za jeden z největších problémů k vyřešení označena vysoká (neúměrná) administrativní zátěž, zpráva RIA se nepokouší kvantifikovat ani současnou míru zátěže, ani velikost snížení zátěže, které mají přinést navrhované změny. *Nepřímé* náklady způsobené administrativní zátěží dotčených subjektů by měly být vyjádřeny ve formě jednotkových osobo-hodin na případ x počet případů). Celkem přirozeně pak nejsou kvantifikovány obdobné náklady / úspory nulových a změnových variant (další diskutované změnové varianty v RIA zprávě neuvedeny přirozeně také nemají vyčíslené náklady a výnosy). Je na pováženu, že administrativní náklady nejsou vyčísleny, když jsou považovány za obrovský problém minulé novely. Výše administrativní zátěže není vyčíslena ani v podkladových studiích ČŠI a NUV, na které se zpráva RIA odkazuje. Přitom vyčíslení snížení zátěže může posílit argumentaci ve prospěch změnové varianty. **Je třeba doplnit.**

V textu se hovoří o navýšení částek rozpočtu RgŠ pro rok 2019, ale není jasné, v jaké souvislosti. Zda jde o dodatečné náklady, přesun nákladu, apod. a jak částka souvisí s navrhovanými opatřeními. **Je třeba ujasnit.**

Ve zprávě RIA není možné vynechat odhad nákladů a přínosů na základě toho, že zpracovatel není schopen uvést přesné údaje (jak je argumentováno ve zprávě⁴). V takovém případě je třeba

¹ Citace: *Další varianty řešení byly při konzultacích se sociálními partnery a zainteresovanými subjekty zvažovány a diskutovány. Varianta 1 je konsenzuálním řešením bez nutnosti změn zákona...*

² Citace: *Varianta 1 znamená novelizaci vyhlášky č. 27/2016 Sb. takovým způsobem, aby bylo podpořeno účelné a efektivní čerpání prostředků státního rozpočtu v zájmu skutečné inkluzivní podpory žáků. Vzdělávání žáků se SVP pak bude více směřovat k podpoře jejich samostatnosti, získávání sociálních kompetencí, začlenění do sociální skupiny třídy a tím ke skutečné inkluzi/integraci.*

³ Viz *Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy.*
<https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Naklady-na-vykon-statni-spravy.pdf>

a *Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace*
<https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Nakladova-metodika-UV-2016-05-10-finalni-verze.pdf>

⁴ Citace na str. 14: *Přesný ekonomický dopad omezení počtu PO realizovaných AP nelze v současné době vyčíslit, protože MŠMT nemá k dispozici potřebné statistické údaje o počtech pedagogických pracovníků v jednotlivých třídách.*

pracovat s odhady anebo prezentovat variantní výsledky na základě různých kvantitativních předpokladů (citlivostní analýza). **Je třeba doplnit.**

Vzhledem k tomu, že deklarovaným cílem je *zajištění účelného a efektivního čerpání finančních prostředků státního rozpočtu* měl by zpracovatel pro řádné vyhodnocení variant definovat efektivitu a to na úrovni nákladové efektivity (efficiency) a účinnosti (effectiveness) spolu se způsoby jejich měření. Tyto metriky (indikátory) by pak mohly posloužit jak pro vyhodnocení variant zvažovaných změn opatření (ideálně na základě pilotního (experimentálních) ověření, popř. modelů), tak i pro přezkum účinnosti regulace (také viz ad 12). **Je třeba doplnit.**

S ohledem na efektivní nakládání s veřejnými prostředky je tvrzení na str. 14 zcela irelevantní.⁵

Ad 12. Přezkum účinnosti regulace

V sekci vyhodnocení nákladů a přínosů předkladatel uvádí: „*Předkladatel se zavazuje, že po roce účinnosti navržené právní úpravy předloží Ministerstvu financí vyhodnocení přínosů a finančních úspor plynoucích z navržené optimalizace v oblasti fungování aplikace podpůrných opatření.*“ To ovšem koliduje s tvrzením na str. 13: „*Další snížení finančních nákladů se významněji projeví po dvou letech náběhu účinnosti vyhlášky.*“ **Kontrast jednoho roku a více než dvou let je třeba vysvětlit.**

Popis přezkumu účinnosti (dopadů) regulace je s ohledem na nákladovou náročnost a sociální významnost matérie extrémně nekonkrétní. Avšak podrobná představa o způsobu ex-post vyhodnocení je potřebná již jen proto, že na margo vyhodnocení dopadů regulace minulé předkladatel na str. 14 stroze konstatuje, že nemůže vyčíslit úspory vzniklé implementací změnové varianty, protože pro ty potřeby nemá potřebné informace. Jak tedy byl přezkum při návrhu minulé verze regulace naplánován? Nebyl. **Je nutno doplnit.**

Ad 13. Konzultace a zdroje dat

Přinejmenším tato sekce zprávy RIA by měla informovat o zásadních rozporech, které se nadále pojí s doporučenou změnovou variantou a měla by věcně odůvodnit, proč předkladatel změnu přesto navrhuje jako nejlepší z možných řešení. **Nutno doplnit.**

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

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

Doplnit chybějící informace a provést chybějící závazné kroky procesu RIA uvedené výše tučně:

- 1) Vyhodnotit problematické aspekty RIA k vyhlášce z roku 2016;
- 2) Vyhodnotit náklady a přínosy zvažovaných variant;
- 3) Kriteriaálně vybrat a doporučit z většího počtu změnových variant;
- 4) Specifikovat postupy a indikátory přezkumu účinnosti regulace.

IV. Obecné konstatování

Nedomyšlená 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 (včetně vyhlášek) řídila pravidly dobrého vládnutí, jejichž formální podobu představují i obecné zásady procesu RIA. Jejich nedodržování, obcházení nebo

⁵ Citace na str. 14: *Veškeré změny vyplývající z implementace předmětného návrhu novely vyhlášky budou zabezpečeny v rámci schválených limitů kapitoly bez dodatečných požadavků na státní rozpočet.*

jen formální naplňování zpravidla vede nejen k neefektivnostem, ale i k sérii opakovaných zásadních opravných změn legislativy, nepřehlednosti a zmatení na straně dotčených subjektů a ztrátě důvěry odborné a široké veřejnosti v systém jako takový.

Navrhovaná opatření se ze stručnosti jejich popisu laikovi může jevit tak, že by mohla fungovat a problémy skutečně řešit. Ale takovou poměrně složitou věc je nemožné teoreticky domyslet do všech potřebných detailů a proto je na místě pilotní ověřování, ke kterému má MŠMT zákonný prostor (a mělo ho provést již před vyhláškou z roku 2016). Regulace takového rozsahu a dopadu by měla vycházet z experimentálního (pilotního) ověření zvažovaných opatření, která budou vyhodnocena nejen vzhledem k nákladům a nákladové efektivitě, ale i dopadům na klíčové cílové skupiny (v tomto případě kromě pedagogů také děti a rodiče).

Pro ukončení série očekávání a zklamání z dalších verzí vyhlášek by toto mělo být vzato v potaz. Bohužel i tato RIA trpí zásadními nedostatky. To zavdává důvod k vážným obavám, že realita dopadů bude výrazně jiná, než ji předpokládá zpráva RIA. Za zásadní nedostatky lze v tomto ohledu považovat: předložení pouze jedné změnové varianty, absence vyhodnocení dopadů, ex-ante pilotní neověřenost funkčnosti, absence popisu způsobu vyhodnocení účinnosti (rámec hodnocení dopadů – ex-post RIA), absence popisu dat potřebných pro kvalitní vyhodnocení.

V. 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 vyhlášek⁶ **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

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

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v. r.

předsedkyně komise

⁶ Návrh vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů