



V Praze 17. 5. 2016
Čj. OVA : 473/16

Stanovisko

k
návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Návrh zákona se zaměřuje na změny v následujících oblastech:

- změna podmínek pro výkon zdravotnického povolání pod odborným dohledem nebo přímým vedením, resp. bez odborného dohledu nebo přímého vedení, osvědčení a registrace pro určité zdravotnické pracovníky pro výkon povolání bez odborného dohledu nebo přímého vedení
- změna struktury zdravotnických povolání/pracovníků
- změna podmínek pro vzdělávání dětských sester
- změny v oblasti vzdělávání – odstranění dvojkolejnosti ve vzdělávání několika oborů a změny v oblasti celoživotního vzdělávání zdravotnických pracovníků, změny ve specializačním vzdělávání
- zrušení registru zdravotnických pracovníků
- změny v procesu akreditačního řízení a
- změny v procesu uznávání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání nebo k výkonu povolání jiného odborného pracovníka u žadatelů ze států mimo EU.

Toto členění je také do určité míry respektováno ve zprávě o hodnocení dopadů regulace.

II. Připomínky a návrhy změn

Pozitiva důvodové zprávy:

Členění RIA na dílčí problémy je metodicky správnou volbou, neboť jen takto by mělo být možné posoudit dílčí a navzájem jen málo či vůbec související změny zákona a jejich náklady a přínosy. Zpráva RIA je formálně členěna do kapitol dle metodického požadavku na zpracování RIA.

Popis problémů resp. věcný popis problematiky v kapitole 1.5.1. vhodně doplňuje jinak nedostatečný a obecný popis problémů v příslušné části a až na menší výjimky, které nejsou podstatné, jej lze považovat za dostatečný, podávající výchozí informace pro další posuzování dopadů regulace.



Nedostatky důvodové zprávy:

Definice problému: zejména v případě akreditačního řízení a změny v procesu uznávání způsobilosti nejsou uvedeny, krom bezprostředního popisu problému, další důsledky/praktické dopady, které mají problémy pro systém zdravotnického vzdělávání nebo pro počet a kvalitu zdravotnických pracovníků.

Návrh variant je proveden formalisticky, za varianty jsou považována odlišná legislativní řešení, tedy: varianta č. 1 - nulová varianta; varianta č. 2 – úprava vyhlášky č. 55/2011 Sb.; varianta č. 3 - návrh nového zákona, který by nahradil zákon č. 96/2004 Sb.; varianta č. 4 – úprava zákona č. 96/2004 Sb. Vyhodnocení variant je provedeno v tabulkách na 13 stranách, kde se v podstatě opakují čtyři různá tvrzení, často i týmiž slovy a ve všech případech téhož významu:

„varianta 1 znamená ponechání současného stavu, a to nechceme“ – „varianta 2 není možná, protože potřebné úpravy nelze provádět vyhláškou, musí být v zákoně“ – „varianta 3 je příliš zdlouhavá a my na to spěcháme“ – „varianta 4 je ta pravá a žádná jiná“.

V některých případech, např. úprava vzdělávání dětských sester tak, aby získaly požadovanou kvalifikaci dříve než ve 24 letech, nebo odstranění dvoj kolejnosti vzdělávání v některých oborech, se věcné varianty nabízejí a jsou žádoucí.

Návrhy změn RIA: navrhnout věcné varianty pro všechny dílčí tematiky s výjimkou technických úprav, jako je akreditace či uznávání způsobilosti žadatelů ze zemí mimo EU.

Identifikace nákladů a přínosů: náklady a přínosy nejsou uvedeny, resp. ve zprávě se tvrdí, že se zabývá „komplexním hodnocením nákladů navrhovaného řešení z pohledu naplnění stanoveného cíle.“ Zpráva je založena na předpokladu, že navržené změny jsou správné, a jen je třeba uvést, jaké náklady jsou s nimi spojeny. Přestože zpráva obsahuje nadpisy subkapitol „přínosy“ a „náklady“, ve skutečnosti uvádí jen některé přínosy a často jen obecně a nedostatečně, v případě nákladů jen některé finanční náklady ve velice úzkém chápání – např. správní poplatky, náklady na povinné formy celoživotního vzdělávání, apod.

Návrh změny RIA: identifikovat náklady a přínosy specifické, s ohledem na jednotlivé problémy, žádoucí cílový stav a na mechanismus, jímž se problémy a nový stav budou dotýkat jednotlivých subjektů. Náklady a přínosy vznikají subjektům a to je třeba popsat a doložit, případně mohou vznikat také společenské náklady a přínosy, což je ovšem také třeba popsat a doložit.

Vyhodnocení nákladů a přínosů není provedeno, protože náklady a přínosy nejsou buď identifikovány vůbec, nebo nejsou identifikovány dostatečně specificky, vyčíslení nákladů je dílčí a zdaleka nepokrývá všechny možné náklady, přičemž přínosy vyčísleny či jinak specifikovány zpravidla nejsou.

Návrh změny RIA: vyhodnotit náklady a přínosy jednotlivých variant a tyto navzájem porovnat, a to především kvantitativním způsobem (v případě administrativních nákladů např. použitím „standard-cost metody“), tam, kde to není možné pak provést multikriteriální hodnocení, které je pro danou věcnou oblast podpořené argumenty a umožňuje obě varianty dané oblasti porovnat.

Návrh řešení jen opakuje, že jedinou možnou variantou je varianta 4, protože ostatní jsou buď nemožné (vyhláška), nebo zdlouhavé (nový zákon) nebo nežádoucí (současný stav). Vzhledem k tomu, že varianty jsou špatně navrženy, nelze mezi nimi vybírat ani jakkoliv věcně argumentovat.

Návrh změny RIA: Po dopracování předchozích částí provést návrh variant věcných/hmotných způsobů řešení podpořený argumenty, které jsou založeny na porovnání

nákladů a přínosů každé varianty a na porovnání výsledného poměru nákladů a přínosů každé varianty navzájem mezi variantami.

Přezkum účinnosti regulace jen uvádí, kdo jej bude provádět, a že zdrojem informací pro přezkum regulace budou také výsledky kontrolní činnosti a resortní data. Nejsou uvedeny cíle, účel nebo žádoucí témata přezkumu účinnosti regulace.

Je přitom zjevné, že navrhovaná novela zákona z velké části reaguje na předchozí změny této regulace, které jsou označeny jako nesprávné či nevhodné, aniž by byly tyto změny a jejich důsledky jakkoliv věcně vyhodnoceny.

Návrh změn RIA: jako východisko pro návrh změn zákona 96/2004 Sb. a jako východisko pro zpracování RIA návrhu těchto změn provést ex-post hodnocení dopadů stávající regulace. Současná zpráva RIA na mnoha místech tvrdí, že novela reaguje na nevhodné změny v minulosti, aniž by ovšem dopady těchto změn byly jakkoliv vyhodnoceny. V nulové variantě proto musí být vyhodnocen současný stav a v argumentaci RIA pak bude možné využít toho, že nevhodnost dřívějších změn zákona bude hodnocením varianty nula doložena.

Konzultační proces a vypořádání připomínek jsou popsány schematicky a neurčitě.

Příklad nedostatků v hodnocení dopadů regulace:

§ 5

Odborná způsobilost k výkonu povolání všeobecné sestry

Nově se zavádí:

(1) Odborná způsobilost k výkonu povolání všeobecné sestry se získává absolvováním

c) nejméně jednoletého studia v oboru diplomovaná všeobecná sestra na vyšší zdravotnické škole po získání způsobilosti k výkonu povolání praktické sestry, zdravotnického záchranáře, porodní asistentky nebo dětské sestry podle § 5a odst. 1 písm. a) nebo b).

Tato úprava je zdůvodněna nutností zvýšit počet absolventů. Chybí však alternativní varianty řešení (např. zvýšení počtu financovaných studentů na fakultách vysokých škol), chybí vyhodnocení dopadů (např. ztráta zájmu o bakalářské studium či zhoršení kvality přípravy). Vypořádání zásadních připomínek (nejméně 8, včetně Úřadu vlády) bylo nazváno „vysvětleno“, ale připomínky vypořádány nebyly, protože ani vypořádány být nemohly. O tom ovšem není zmínka v Předkládací zprávě.

III. Závěr

Zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA) obsahuje formální nadpisy příslušných kapitol, obsah těchto kapitol však hodnocením dopadů regulace není. **Zpráva RIA neumožňuje posoudit, jaké budou mít navrhovaná opatření dopady, neumožňuje posoudit, zdali navrhovaná opatření budou či nebudou lepší, než stávající stav a pro toto posouzení zpráva neobsahuje dostatečné informace, data či jiné podklady, ani na ně neodkazuje.**

Zpráva o hodnocení dopadů regulace musí odpovědět, a dostatečně doložit odpovědi, především a přinejmenším na tyto otázky:

- Kolik přibude nebo ubude v důsledku navrhované regulace pracovníků v jednotlivých povoláních/odbornostech (zejména dětských nebo všeobecných sester)?
- Existují varianty, které by umožnily rychlejší změnu? Jaké jsou jejich přínosy a náklady a jaké jsou přínosy a náklady navržené varianty?
- Bude změnami nějak ovlivněn – pozitivně nebo negativně – pacient? Například změní se kvalita zdravotní péče, resp. změní se míra rizika, že dojde k chybě při zdravotní péči v důsledky změn podmínek pro pracovníky jednotlivých odborností a změn podmínek výkonu jejich povolání? Např. v důsledku zkrácení vzdělávání dětské sestry?
- Změní se výše finanční odměny pracovníků v důsledku vyrovnání kvalifikačních podmínek? Pokud se změní počet pracovníků v jednotlivých oborech, jak se změní v důsledku všech

těchto změn náklady zdravotnických zařízení a zdravotního systému vůbec? Dojde ke zvýšení stability v dotčených povoláních/odbornostech?

- Jak se změní pracovní zatížení různých pracovníků ve zdravotnictví v důsledku navržených změn a jak se tyto změny promítnou do organizace práce, do způsobu, rozsahu a kvality poskytované zdravotní péče?

Bez odpovědi na výše uvedené otázky nelze zprávu RIA považovat za zprávu o hodnocení dopadů regulace a nelze ji přijmout. Komise požaduje její přepracování.

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise