



V Praze 6. 6. 2016  
Čj. OVA: 575/16

## Stanovisko

### k návrhu věcného záměru zákona o sociálních pracovnících.

---

#### I. Úvod

Návrh věcného záměru zákona se zaměřuje na následující témata:

- „sjednocení postavení sociálních pracovníků ve všech resortech“, tedy nejen v sociální péči, ale také např. sociálních pracovníků ve vězeňství, ve zdravotnictví, apod. Ve skutečnosti jde zejména o rozšíření povinností, předpokladů a požadavků kladených na sociální pracovníky i zaměstnavatele současným zákonem o sociální péči také na pracovníky dalších resortů.
- zřízení registru sociálních pracovníků, do něhož mohou být zařazeni až po splnění určitých předpokladů a poté, co vyhoví určitým požadavkům. Zařazení v registru je podmínkou výkonu profese sociálního pracovníka a tedy podmínkou zaměstnání. Věcný záměr udává podmínky vyřazení z registru, avšak již ne podmínky opětovného zařazení.
- vytvoření profesní komory sociálních pracovníků, ve variantách s různě odstupňovanou povinností členství v komoře.
- povinnost dalšího vzdělávání sociálních pracovníků jako podmínky výkonu profese napříč resorty, s variantami různého rozsahu a složení dalšího povinného vzdělávání. V návaznosti na to upravuje akreditaci poskytovatelů vzdělávání sociálních pracovníků, pro vymezení okruhu subjektů, které budou oprávněni povinné vzdělávání sociálním pracovníkům poskytovat.
- vytvoření kategorie svobodného povolání „sociální pracovník“, s určením vstupních požadavků a dále s určením požadavků a povinností podmiňujících výkon tohoto povolání.
- vytvoření určité obdoby kariérního systému pro sociální pracovníky, ve variantách se lišícího počtem kariérních stupňů. V návaznosti na to pak vytvořením sítě tzv. „pracovišť dobré praxe“, která budou oprávněna poskytovat školení a praxi vyžadované pro profesní růst sociálních pracovníků a pro postup do vyšších kategorií kariérního žebříčku.

Toto členění je však pouze částečně zohledněno ve zprávě o hodnocení dopadů regulace, tzn. některé části jsou členěny způsobem, který je výše uvedeným tematickým celkům blízký, některé části sice na uvedená témata odkazují, ale uvedené členění nerespektují.



## II. Připomínky a návrhy změn

### **Pozitiva důvodové zprávy:**

**Členění hodnocení dopadů regulace (RIA) na dílčí problémy** je metodicky správnou volbou, ale jak uvedeno výše, toto členění není v jednotlivých kapitolách zprávy stejné a zejména nerespektuje shora uvedené tématické okruhy, čímž se zpráva stává značně nepřehlednou.

Pozitivem zprávy RIA je **kapitola 1.5. Popis cílového stavu, která sice nepopisuje cílový stav**, avšak vcelku přehledně uvádí zamýšlená opatření a bezprostřední cílový stav se z této části dá do určité míry odvodit v tom smyslu, že je zřejmé, jak bude profese sociálního pracovníka regulována. Cílový stav ve smyslu zlepšení situace klientů či jiných dotčených skupin nebo ve smyslu zlepšení fungování systému sociální ochrany v této části popsán není krom obecných frází.

**Kvantifikace dotčené skupiny** je přehledná a srozumitelná, poskytuje dobrý základ pro některé kvantifikace prováděné dále. Jak bude zdůvodněno dále, měla by být podrobnější, měly by být kvantifikovány dílčí dotčené skupiny, např. podle druhu výkonu sociální práce, podle druhu zaměstnavatelů, apod.

Dalším pozitivem je **snaha o vyčíslení některých přímých osobních nákladů některých navržených opatření**. Není však uvedeno, z jakých zdrojů budou nově vzniklé náklady dlouhodobě kryty po ukončení pravděpodobné možnosti financování z projektu Evropského sociálního fondu. Mnohé náklady uvedeny nejsou (viz dále).

**Příložená studie o sociální práci a práce se zahraničními zkušenostmi** jsou záslužné, ale ze zprávy RIA není patrné, jak byly výsledky studií a zahraničních zkušeností pro vlastní zprávu RIA využity. Pokud se udávají příklady ze zahraničí, by mělo být jasně a srozumitelně vysvětleno, jak jsou pro ČR relevantní, co a jak z nich lze použít, co nikoliv.

### **Nedostatky důvodové zprávy:**

**Popis problémů** shrnujícím způsobem uvádí obecné potřeby, spíše formou výroků a obecných tvrzení, někdy s odkazy na analytickou zprávu, zdůrazňuje potřebu zajistit kvalifikovaný výkon sociální práce, dodržování etických norem a pravidel, respekt k výkonu sociální práce, nezneužívání pracovníků sociálních služeb, a mnohé další. Popis je rozvláčný, nepřehledný, patrně duplicitní, a uváděná tvrzení mají povahu obecných konstatování, která nejsou nijak podložena či zdůvodňována, s výjimkou odkazu na několik kazuistik uvedených v analýze „Výkon profese sociální práce v systémech sociální ochrany ČR“. V popisu problému nejsou problémy uvedeny, čili nejsou a nemohou být uvedeny jejich příčiny a jejich (negativní) působení v systému výkonu profese sociální práce.

Z popisu problému tudíž není poznat, PROČ je nového zákona potřeba, CO konkrétně změní či bude řešit, JAKÉ situace a JAK zlepší.

**Příklad:** v popisu problému se hovoří o kvalitě výkonu sociální práce nebo o tom, že sociální pracovníci vykonávají práce, které jim nepřísluší. Implicitně lze dovodit či hádat, že alespoň v některých případech je sociální práce vykonávána nekvalitně nebo že zaměstnavatel využívá sociální pracovníky také k méně odborným činnostem. V popisu problému však není popsáno, jaké jsou příčiny nekvalitního výkonu sociální práce jednotlivými pracovníky nebo v některých zařízeních sociální péče (nebo jinde), zdali se jedná o příčiny plynoucí z nedostatečné odbornosti, z omezených (např. personálních) kapacit, z důvodů nedostatku finančních prostředků (prostředků z jakých zdrojů), či jakékoliv jiné příčiny. Nelze ani odhadnout, jak jsou případy nekvalitní péče či jiné problémy četné, jaké z nich plynou důsledky pro klienty, pro stát, pro sociální systém, atd., takže nelze odhadnout ani to, zdali navrhovaná opatření uvedené problémy řeší, ani zdali nejsou z hlediska nákladů a přínosů přehnané.

Je otázkou, zdali např. nedostatek kapacit sociálních služeb, které nestačí uspokojit reálnou poptávku, není větším problémem, než nekvalitní péče nebo využívání sociálních pracovníků k jiným činnostem, apod.

Návrhy změn RIA: uvést strukturovaný, přehledný, argumenty a podklady podpořený přehled konkrétních problémů, které existují v systému sociální práce, jejich dílčí příčiny a jejich důsledky pro klienty, případně pro zařízení poskytující sociální služby či pro zařízení, v nichž je sociální práce vykonávána. Tento výčet použít jako vstup pro identifikaci dotčených skupin, pro návrh variantních řešení, pro identifikaci nákladů a přínosů jednotlivých dotčených skupin, a tím i pro srovnání nákladů a přínosů a pro návrh výběru jedné z variant.

**Popis cílového stavu** je proveden přehledně, avšak uvádí vlastně bezprostřední přehled zamýšlených opatření (tedy bude existovat registr sociálních pracovníků, budou povinni se vzdělávat v určitém rozsahu, bude existovat profesní komora, atd..). Popis cílového stavu neuvádí, v jakých ohledech, v jakém rozsahu a jakým způsobem se změní vlastní výkon sociální práce, což je však kritickou informací pro posouzení i jen bezprostředních nákladů a přínosů. Popis cílového stavu proto tím spíše neuvádí ani popis žádoucího stavu pro klienty, kvůli nimž se sociální práce vykonává, ani pro zaměstnavatele, kteří služby poskytují či kteří s klienty pracují.

Návrhy změn RIA: doplnit popis cílového stavu tak, že bude obsahovat popis nového stavu pro jednotlivé dotčené skupiny i popis klíčových změn, které nastanou v systému sociální práce – vč. např. změn na trhu práce sociálních pracovníků, v dostupnosti sociálních služeb, v kvalitě výkonu sociální práce, apod.

**Dotčené skupiny** jsou identifikovány nedostatečně a zjednodušujícím způsobem. Zákon se bude dotýkat různých profesních skupin a různých druhů organizací odlišným způsobem. Např. sociální pracovníci v sociálních službách mají již nyní povinnost se vzdělávat a již nyní jsou na ně kladeny určité kvalifikační nároky, tudíž náklady zaměstnavatelů v této skupině na vzdělávání budou jiné než ve skupině, v níž pracovníci mají povinnosti odlišné. Podobně povinnost a podmínky akreditace dopadnou odlišným způsobem na různé poskytovatele vzdělávání.

Návrh změn RIA: Pro srozumitelné a věrohodné identifikování nákladů a přínosů je nezbytné, aby byly především cílové skupiny zaměstnavatelů a cílové skupiny sociálních pracovníků rozděleny podle druhu a povahy sociální práce, který se v jejich případě vykonává. Z hlediska přínosů je pak podobné dělení žádoucí i v případě klientů, na které je sociální práce zaměřena. Členění musí být dostatečně podrobné a musí odlišovat např. sociální služby pro staré lidi, pro různým způsobem znevýhodněné skupiny obyvatel (třeba drogově závislé, atd.), dále sociální práci u dalších zaměstnavatelů, např. ve vězeňství, atd. V tomto členění pak musí být identifikovány náklady a přínosy a musí v něm být náklady a přínosy srovnány.

**Návrh variant** je proveden ve dvou okruzích:

- Tzv. „**varianty z hlediska legislativní či nelegislativní povahy**, které však nejsou variantami v pravém slova smyslu. Ve všech případech je uvedena vždy varianta legislativní a varianta nelegislativní, které nejsou dále popsány, vysvětleny, a tudíž je nelze navzájem porovnat. Srovnávací tabulka uvedená ve zprávě RIA není nijak podložena. Varianty jsou v této části uvedeny popisem, který je dlouhý 0,5-2 řádky.

**Příklad z textu zprávy RIA (citace):**

**„Varianta LEG – zákon o sociálních pracovnících, novela zákona o sociálních službách,**

**Varianta NELEG – pracovní skupiny MPSV.“**

Takto pojaté varianty jsou formalistické a z pohledu RIA zbytečné.

- Tzv. „Návrhy věcného řešení dle oblasti úpravy“ jsou zpracovány nesystematicky a rovněž z větší části formalisticky, lze je stěží považovat za varianty v pravém slova smyslu pro účely RIA. Často chybí nulová varianta, tj. varianta ponechání současného stavu. Proto pak nelze s ničím porovnat „varianty“, které VZZ navrhuje. Pokud je nulová varianta uvedena, pak bez popisu. Jelikož současný stav není zpravidla v popisu problému popsán, není ani

v těchto případech nulová varianta uvedena, přestože existuje nadpis „Nulová varianta“. Jednotlivé varianty nového řešení se liší jen v detailech, např. v počtu hodin povinného vzdělávání sociálních pracovníků, v počtu profesních stupňů sociálních pracovníků, v tom, zdali bude členství v komoře sociálních pracovníků povinné či nepovinné a pro koho, atd.. Varianty řešení, které by byly odlišné ve své podstatě, nejsou uváděny a jednotlivé varianty tak přímo implikují, že legislativa bude přijata a rozdíly jsou pouze v detailech, spočívajících nejčastěji v přísnosti nastavení požadavků.

**Příklad:** Vůbec není zvažována varianta, že registr sociálních pracovníků nebude existovat. Jelikož problémy sociální práce, které má registr sociálních pracovníků řešit, nejsou náležitě (či vůbec) popsány, je samozřejmě nemožné navrhnout různé varianty věcných řešení, neboť není známo, co by měly tyto varianty vyřešit, změnit, zlepšit.

Návrhy změn RIA: navrhnout věcné varianty pro všechny dílčí tématicky a se zohledněním doplněných, přepracovaných či zcela nově zpracovaných popisů problémů, popisu cílového stavu, identifikace dotčených skupin.

**Identifikace nákladů a přínosů:** náklady jsou identifikovány a vyčísleny jen jako přímé náklady, vznikající některým organizacím – především státu – v důsledku zavádění administrativních opatření, která jsou předmětem věcného záměru zákona. Je tedy vyčísleno – navíc patrně ne v plné výši – kolik bude stát zavedení registru sociálních pracovníků, kolik bude stát agenda registrace a akreditace, kolik bude stát vznik profesní komory sociálních pracovníků, atd. RIA předpokládá, že některé přímé náklady bude možné v případě vzniku a po určitou krátkou dobu i po dobu fungování opatření hradit z projektu Evropského sociálního fondu. **Zpráva neuvádí, jak budou hrazeny i přímé náklady státu po ukončení podpory z ESF.**

Jako jediné další náklady jsou uváděny náklady zaměstnavatelů sociálních pracovníků na vzdělávání sociálních pracovníků, a to ve výši 0,75 mld. Kč/rok (varianta 1) nebo cca 1,5 mld. Kč/rok (varianta 2). **Zpráva neuvádí, z jakých zdrojů budou zaměstnavatelé – mezi nimiž převažují stát, kraje a obce – hradit.** Je třeba uvést, jak budou zaměstnavatelé zatíženi a jak se nové povinnosti promítnou do jejich rozpočtů. Současně je třeba popsat a vysvětlit, jaký je současný stav ve smyslu toho, kdo nese náklady a přínosy, například na vzdělávání. V současnosti například pracovníci v režimu zákona o sociálních službách jsou povinni se vzdělávat a velice často si vzdělávání platí sami ze svých příjmů, neplatí jim je zaměstnavatel. Je otázkou pro RIA uvést, zdali a do jaké míry lze počítat s tím, že náklady na vzdělávání, požadované v nové regulaci, nebudou hrazeny zaměstnavateli, ale pracovníky v sociálních službách, či kým budou hrazeny a jaké budou dopady pro jakou dotčenou skupinu.

Zpráva na str. 77 uvádí, že „**Náklady zákon sám o sobě nepřináší.**“, na jiném místě však tvrdí, že „**...může ve střednědobém horizontu vzniknout tlak na navyšování prostředků na odměňování (platy a mzdy).**“, tyto však považuje za „**...investici s dlouhodobým pozitivním efektem, neboť se projeví efektivita jak ve výdajích v sociální oblasti, tak pozitivně v oblastech popsaných s negativním dopadem při neodborně a nekvalitně poskytovaných činnostech sociální práce do resortů zdravotnictví, justice, vnitra...**“, aniž by tato tvrzení byla jakkoliv doložena, vysvětlena, podpořena daty, odhady či alespoň logickou argumentací. Tvrzení zprávy RIA jsou vnitřně rozporná, nedoložená a zavádějící.

**Přínosy** jsou popsány na 5 řádcích s odkazem na tabulku, která však ve skutečnosti přehled nákladů a přínosů neobsahuje. Přínosy tudíž nejsou uváděny.

Za zásadní nedostatek lze považovat skutečnost, že navrhovaná opatření budou zásadně regulovat trh práce a zprostředkovat i samotný výkon sociálních služeb či výkon sociální práce napříč všemi resorty. Tato regulace bude mít patrně rozsáhlý dopad především na příslušný trh práce a na trh sociálních služeb vůbec, na jejich dostupnost, kapacity apod. Toto působení bude navíc značně rozdílné v různých typech sociálních služeb, v různých dalších organizacích, v nichž se sociální práce vykonává. **Navržená opatření proto budou mít rozsáhlé náklady a přínosy o neznámé výši, které zásadně změní dostupnost sociálních pracovníků, jejich zájem o výkon této profese, změní podmínky poskytovatelů sociálních služeb a v důsledku mohou zásadně omezit dostupnost sociálních služeb či možnosti výkonu sociální práce celkově, a také různým způsobem v různých územích (metropole, venkov, periferie, ...).** Tyto náklady

nejdou vůbec uvažovány, zpráva RIA je formulována, jako kdyby nebyly. Přestože je vysoce pravděpodobné, že některá navržená opatření budou mít také významné přínosy, nebo by mohla mít tyto přínosy za určitých okolností, ani tyto přínosy nejsou identifikovány, natož alespoň odhadem, na příkladech či jiným způsobem vyčísleny.

Návrh změny RIA: identifikovat náklady a přínosy s ohledem na jednotlivé problémy, a to zvláště pro různé dotčené skupiny, které budou rozděleny mnohem podrobněji, než je tomu nyní ve zprávě RIA, tedy tak, jak se požaduje výše. Náklady i přínosy musí být identifikovány samostatně pro každé opatření, a to nejen v rozsahu přímých nákladů na zavedení daného opatření ve státní správě, ale jako náklady a přínosy, které budou vyvstávat v důsledku každého opatření různým dotčeným skupinám, které zahrnují jednotlivé skupiny zaměstnavatelů (včetně pracovišť dobré praxe jako specifického druhu zaměstnavatele a poskytovatele sociální služby), jednotlivé skupiny sociálních pracovníků a jednotlivé druhy poskytovatelů vzdělávání. Náklady musí být zvažovány a srovnávány s ohledem na skutečnou dotčenou skupinu, která náklady nese, tedy např. v případě vzdělávání je v současnosti částečně nesou sociální pracovníci sami.

Identifikace nákladů a přínosů musí zohlednit i náklady a přínosy, které budou opatřeními vyvolány, musí tedy zohlednit řetězec příčin a důsledků, které navržená opatření spustí. Ty musí zahrnout, mimo jiné, i náklady, spočívající v rizicích nekvalitního zajišťování povinností, které z navržených opatření vyplývají. Například povinnost supervize je zajisté chválná, avšak povede ke značnému nárůstu poptávky po poskytování služeb supervize, tedy značně rozšíří stávající, již tak nedostatečně saturovaný trh poskytování supervize. V důsledku toho bude nedostatek služeb supervize, může dojít k růstu nákladů na supervizi a/nebo dojde k přílivu nekvalitních supervizorů na trh, případně v důsledku přetěžování dojde ke snížení kvality práce kvalitních supervizorů (a ne všichni dosavadní supervizoři jsou nejspíš kvalitní). Podobné řetězce příčin a následků musí být identifikovány pro všechna opatření, s ohledem na různé dotčené skupiny, musí pro ně být identifikovány náklady a přínosy a v maximální možné míře musí být náklady a přínosy kvantifikovány. To je možné provést buď pomocí průzkumů, nebo s využitím stávajících informací o některých službách a jejich finančních tocích, pomocí zdůvodněných typických příkladů, apod.

**Vyhodnocení nákladů a přínosů není provedeno,** resp. tabulka na str. 86 a dále není vyhodnocením nákladů a přínosů, protože náklady a přínosy nejsou buď identifikovány vůbec, nebo nejsou identifikovány dostatečně podrobně, 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, tam, kde to není možné pak provést multikriteriální hodnocení, které je pro dané opatření podpořené argumenty a umožňuje různé varianty daného opatření porovnat.

**Návrh řešení** jen shrnuje, že je třeba přijmout nový zákon a v případě, kde jsou navrženy dílčí – zpravidla jen marginálně odlišné varianty - navrhuje jednu z nich, obvykle takovou, která představuje přísnější režim regulace. 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 řešení podpořené 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** uvádí, že bude vyhodnocena pomocí cost benefit analýzy. Jelikož cost-benefit analýza v tomto případě musí vycházet ze srovnání nákladů a přínosů současného stavu s náklady a přínosy nově vzniklého stavu, je zřejmé, že přezkum účinnosti regulace navrženým způsobem nepůjde provést. A to proto, že cost-benefit analýza současného stavu, která je požadavkem podle metodiky RIA, provedena nebyla.

Návrh změn RIA: Zpracovat cost-benefit analýzu současného stavu, zpracovat cost-benefit analýzu pro jednotlivá opatření, a to v rozsahu a podrobnosti, jak je požadováno výše. Následně,

s odstupem cca 5 let poté, kdy zákon vstoupí v platnost, zpracovat novou cost-benefit analýzu, která porovná náklady a přínosy stavu, tak jak je nyní s náklady a přínosy stavu 5 let po zavedení opatření. Jedině tímto způsobem je možné provést věrohodný přezkum regulace.

### **III. Závěr**

Předložený legislativní záměr zásadním způsobem změní významnou část pracovního trhu – trh práce sociálních pracovníků.

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 přinesou zlepšení vzhledem k identifikovaným problémům alepší stávající stav. Pro toto posouzení zpráva neobsahuje dostatečné informace, data či jiné podklady, ani na ně neodkazuje.**

**Zpráva o hodnocení dopadů regulace musí být zcela přepracována podle výše uvedených požadavků.** Nebude-li zpráva o hodnocení dopadů regulace přepracována, bude vláda ČR rozhodovat o věcném záměru zákona bez kvalifikovaných podkladů, které má zpráva RIA poskytnout.

Rozpracování věcného záměru zákona do paragrafovaného znění na podkladu stávajícího věcného záměru a příslušného hodnocení dopadů regulace bude značným plýtváním veřejnými prostředky, pokud by se v průběhu zpracování paragrafového znění projevil nedostatky, na které by jinak měla upozornit RIA.

#### **Vypracoval:**

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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