



V Praze 1. 3. 2017
Čj. OVA : 144/17

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění
pozdějších předpisů, a některé související zákony**

I. Úvod

Zpráva o hodnocení dopadů regulace k návrhu novely zákona je rozdělena na dvě části:

- První část se zabývá
 - prodloužením doby, kdy je osobám, které mají nárok na příspěvek na péči tento příspěvek vyplácen v době hospitalizace, na dva měsíce a
 - zvýšením příspěvku na péči osobám ve IV. stupni závislosti z 13 200,- Kč na 19 200,- Kč.
- Druhá část se zabývá
 - registrací poskytovatelů sociálních služeb a nelegálním poskytováním sociálních služeb
 - výkonem sociální práce a pravomocemi obcí, kraje a státu
 - odbornou způsobilostí pro výkon sociálních služeb
 - optimalizací druhů sociálních služeb
 - zajištěním kvality sociálních služeb
 - dalším vzděláváním pracovníků sociálních služeb
 - předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách
 - akreditací vzdělávání v sociálních službách
 - nástroji a způsobu financování sociálních služeb s vazbou na plánování sociálních služeb.



První část zprávy je vlastně samostatnou zprávou RIA, hodnocení dopadů ve druhé části je rozděleno zhruba podle uvedených témat, avšak jen v některých kapitolách, v jiných se k tematickému dělení nepřihlíží.

II. Připomínky a návrhy změn

Část první zprávy RIA – příspěvek na péči a prodloužení vyplácení příspěvku v době hospitalizace

Problém a cíle navrhovaného řešení

V části definice problému problém není popsán. Z dalších částí – popis současného právního stavu a popis cílového stavu lze do určité míry odvodit kvantitativní povahu současného stavu, a do určité míry i problém samotný. Kapitola „Definice problému“ začíná slovy „Cílem návrhu je...“ a o povaze problému a důvodu, proč je novela navrhována, se nelze nic dozvědět. Dále jsou v kapitole popis současného právního stavu uvedeny druhy příspěvků na péči a jejich výše, přestože se jich návrh novely netýká, jsou zde uvedeny celkové výdaje státu na příspěvek na péči a počty osob, které jej pobírají, což by patřilo spíše do části výpočtu nákladů, a výsledky dotazníkového šetření Fondu na podporu dalšího vzdělávání, z něhož vyplývá, že příjemci příspěvku na péči jsou s jeho výší nespokojeni a uvítali by jej vyšší.

Z textu lze odvodit, že zvýšení příspěvku na péči a prodloužení doby, kdy se příspěvek na péči vyplácí osobám, které jsou hospitalizovány, je motivováno dvěma cíli (i) zvýšit disponibilní příjem osob, které pečují o těžce o osobu závislou ve IV. stupni závislosti a (ii) zvýšit nákup sociálních služeb, které mohou být těmto osobám poskytovány. Ve zprávě se však zároveň uvádí (str. 9), že příčinou nízkého nákupu služeb je také místní nedostupnost těchto služeb, což novela nijak neřeší. Zvýšení příspěvku na péči osobám, které jsou ve IV. stupni závislosti se navrhuje o 6 000,- Kč, tj. z částky 13 200,- Kč na částku 19 200,- Kč. Nová výše částky je vysvětlena slovy „Částka 19 200 Kč byla s přihlédnutím k řadě veličin (potřeba péče a její cena, minimální mzda, výše úhrady za ambulantní a terénní sociální služby, apod.)“, jednotlivé veličiny však nejsou uvedeny, výše částky není odůvodněna a nelze zjistit, proč byla zvolena právě tato částka.

Dotčené subjekty jsou vyjmenovány správně a dostatečně.

Návrh variant je umělý, v jedné se jen prodlouží doba, po kterou je vyplácen příspěvek na péči v době hospitalizace, ve druhé se doplní také zvýšení příspěvku na péči. Nejedná se o varianty ve smyslu požadavků hodnocení dopadů. Vzhledem k povaze novely by varianty měly obsahovat zejména nastavení různé výše příspěvku na péči a různé dopady vztahující se odlišným vyšším příspěvku na péči.

Identifikace nákladů a přínosů. Pro nulovou variantu nejsou náklady a přínosy identifikovány. Uvádí se odkaz na demografický vývoj a zvyšování naděje na dožití, ale bez jakéhokoliv vysvětlení, jak s náklady (či případně přínosy) souvisejí. Varianta I. uvádí některé náklady státu, ale nedostatečně a nesrozumitelně, přínosy neuvádí. Varianta II. uvádí náklady státu na zvýšený příspěvek na péči ve výši cca 1,8 mld. Kč, jsou uváděny i některé dílčí přínosy. ***Přínosy ve smyslu cílů novely – lepší možnosti péče o osoby ve IV. stupni závislosti a větší nákup sociálních služeb – uvedeny nejsou a lze se domnívat, že z hlediska cílů navrhovaná novela přínosy nemá.***

Vyhodnocení variant a návrh řešení.

Tato část RIA pouze nese formální nadpis, vyhodnocením variant však není, ani kvalitativním, ani kvantitativním. Vzhledem k tomu, že jsou v návrhu variant uvedeny jen některé náklady, a to ještě nesystematicky, a přínosy zpravidla chybí, je zřejmé, že tato kapitola nemůže varianty z hlediska porovnání nákladů a přínosů vyhodnotit a ani tak nečiní.

Přezkum účinnosti regulace je nedostatečně navržen, resp. je natolik obecný, že není návrhem na přezkum regulace a lze konstatovat, že návrh přezkumu regulace chybí.

Část druhá zprávy RIA.

Druhá část zprávy RIA je zpracována nesystematicky až matoucím způsobem, je nekonzistentní a velké množství informací, které jsou požadovány dle platné metodiky RIA, chybí. Vzhledem k rozsahu a značnému množství nedostatků i vzhledem k částečné nesrozumitelnosti zprávy RIA nelze ve stanovisku uvádět podrobný výčet všech nedostatků, neboť by to znamenalo vypracovat jako součást stanoviska celou novou osnovu hodnocení dopadů této regulace, což není smyslem stanoviska komise RIA. Dále jsou proto uváděny významné nedostatky, bez toho, že by jejich výčet mohl být považován za úplný.

Definice problému

Problémy jsou popsány nesystematicky a jsou spíše výčtem současného stavu v některých oblastech, nikoliv výčtem problémů s uvedením jejich příčin a důsledků, což je požadavek RIA. „Popis“ problémů obsahuje obecná tvrzení a abstraktní argumenty, tvrzení nejsou doložena. **Popis problémů je rozdělen do tematických částí, což je třeba ocenit, bohužel stejně nejsou rozděleny další části RIA, takže nelze poznat, jak se např. identifikace dotčených subjektů nebo náklady a přínosy vztahují ke kterým dílčím částem.**

Registrace poskytovatelů sociálních služeb – není zřejmé, jaký problém má vlastně řešit, jak se má situace změnit. Z textu se zdá vyplývat, že registrace patrně nějak souvisí s nelegálním poskytováním sociálních služeb, ale není zřejmé, jakým způsobem. O nelegálním poskytování sociálních služeb se uvádí, že je u nich vysoké riziko poskytování nekvalitních služeb, aniž by to bylo doloženo, resp. aniž by bylo doloženo, o jak závažný problém se jedná.

Vzdělávání pracovníků sociálních služeb – uvádí se jako „problém“, že supervize, která se v mnoha sociálních zařízeních realizuje, se nezapočítává do povinného rozsahu vzdělávání a dále, že vedoucí pracovníci sociálních zařízení, kteří nejsou v pozici sociálních pracovníků, nemají povinnost se vzdělávat. Proč se vlastně jedná o problém, jaké jsou jeho důsledky a proč je třeba tuto problematiku řešit, zpráva neuvádí.

Akreditace vzdělávacích programů – popis problému působí dojmem, že „problémem“ je „vytvořili jsme elektronický systém akreditace, teď je třeba donutit uživatele, aby jej používali, když už jej máme, a tudíž jim to musíme nařídit zákonem“.

Financování sociálních služeb – požaduje minimální alokaci dotací na sociální služby (proč již v popisu „problému“?), avšak neuvádí ani v čem je současný systém nedostatečný, ani jaké jsou důsledky této předpokládané, avšak nepojmenované nedostatečnosti. V „popisu problému“ se dále tvrdí, že je třeba umožnit financování sociálních služeb všemi způsoby při současné preferenci dotací a veřejných zakázek, avšak není uvedeno proč, jaké jsou výhody této preference, resp. jaké jsou nevýhody jiných způsobů financování, a proč, pokud mají být umožněny všechny způsoby financování, mají být některé preferované a jiné méněcenné. V „popisu problému“ se též uvádí povinnost obcí podílet se na financování sociálních služeb, opět bez jakéhokoliv vysvětlení.

Dotčené subjekty jsou vyjmenovány správně, avšak ve výčtu subjektů a popisu jak jsou dotčeny je již často, ne však vždy a ne systematicky vysvětlována navrhovaná varianta příslušné dílčí regulace, resp. popis cílového stavu. Jelikož tento popis není uveden pro všechny dílčí navrhované regulace a není také uveden tematickými podnadpisy, lze jen obtížně zjistit, o co navrhovaná novela vlastně usiluje.

Cíle navrhovaného řešení jsou zatíženy podobnými nedostatky jako popis problémů. Jsou obecné, a namísto cílů spíše popisují, co a jak se bude upravovat – tedy spíše novou regulaci než její cíle.

Návrh variant je zcela nedostatečný. Přes složitost a značný rozsah témat, která jsou novelou řešena jsou navrhovány jen varianta 0 a varianta I. **Varianta 0** vlastně není popsána, avšak vzhledem k tomu, že v předchozích částech je namísto popisu problému sice útržkovitě, na přeskáčku a na různých místech popsán současný stav a některé charakteristiky cílového stavu,

z nichž lze současný stav odhadnout (jako inverzi cílového stavu), lze považovat popis varianty nulové za téměř dostačující, i když neobyčejně obtížně srozumitelný. **Varianta 1 je popsána podle jednotlivých témat, avšak nesystematicky, v jiné struktuře, než je popis týchž témat v předchozích kapitolách, některá témata uvedena nejsou a tudíž pro ně popis varianty 1 chybí.** Popis variant nenavazuje na popis současného stavu (neboť popis problémů uveden není) a na popis cílového stavu v těch případech, kdy je popis cílového stavu možno považovat za alespoň zhruba popsáný, navazuje nedostatečně.

Identifikace nákladů a přínosů. V případě nulové varianty se uvádí, že žádné náklady a přínosy nemá. To zjevně nemůže být pravda, neboť již v současnosti jsou v oblastech, jichž se novela dotýká, vyvíjeny činnosti, vynakládány prostředky a poskytovány sociální služby. Z popisu varianty 0 vyplývá, že v současnosti se tak děje zdarma pro všechny zúčastněné subjekty. I kdyby tomu tak bylo, což je nepravděpodobné, vyvstávaly by tak nefinanční náklady, které musí RIA zahrnout.

Varianta I. identifikuje jen personální náklady úřadů, které registrují sociální služby v souvislosti se změnou/obnovou registrace sociálních zařízení, náklady na doplnění SW registru sociálních zařízení a na nucené správce sociálních zařízení. Varianta I. zcela ignoruje identifikaci nákladů ve všech ostatních oblastech, které novela upravuje a i v případě oblasti registrace sociálních zařízení se omezuje na náklady státu, náklady sociálních zařízení na registraci, které budou nezanedbatelné, jsou opomíjeny. Přitom je pravděpodobné, že příprava zařízení na registraci, zajištění všech podkladů, apod. je přinejmenším stejně nákladné, jako registrace (kontrola podkladů pro registraci) na straně státu.

Vyčíslení nákladů. Některé další náklady jsou uváděny dále ve výčtu/výpočtu nákladů, ale nesystematicky, výběrově a většina nákladů i v případě Varianty I. je opomenuta nebo jsou jen zmíněny a nejsou vyčísleny ani řádově. Například, pokud se bude cca 5,5 tis. zařízení sociálních služeb znovu registrovat, budou jejich náklady nezanedbatelné. Pokud se sociálním zařízením ukládají nové povinnosti, je třeba je vyčísřit. Kromě nové registrace se jedná např. o povinnost vzdělávání vedoucích pracovníků v rozsahu 12/hod. rok/osobu. Sociálním zařízením se ukládají nové standardy, jako je personální standard a materiálně-technický standard, jejich náklady jsou sice uvedeny, avšak bez jakéhokoliv zdůvodnění. Jelikož v případě materiálně technického standardu se jedná o odhad 15 mld. v průběhu 10 let, tj. v průměru 1,5 mld./rok, tj. v průměru 275 tis./rok na jedno sociální zařízení, nelze tyto náklady považovat za marginální a je nepřijatelné, aby nebyly zdůvodněny.

Popis a vyčíslení přínosů. Přínosy nejsou ani kvalitativně uvedeny ani vyčísleny, a to ani pro jednu z variant.

Vyhodnocení variant a návrh řešení.

Tato část RIA pouze nese formální nadpis, vyhodnocením variant však není, ani kvalitativním, ani kvantitativním. Vzhledem k tomu, že jsou v návrhu variant uvedeny jen některé náklady, a to ještě nesystematicky, a přínosy zcela chybí, je zřejmé, že tato kapitola nemůže varianty z hlediska porovnání nákladů a přínosů vyhodnotit a ani tak nečiní.

Přezkum účinnosti regulace není navržen, resp. pouze konstatuje, že bude prováděn v rámci dílčích analýz. A ještě se tvrdí, že bude formou hodnocení ex-post. To je zjevně nemožné, neboť pro hodnocení ex-post musí být znám současný stav, s nímž se nový stav po určité době srovnává. Jelikož současný stav není znám, resp. z RIA nelze ani hádat, zdali o něm jsou nějaké informace k dispozici a jaké, nebude možné hodnocení ex-post provést a tvrzení, že toto hodnocení bude provedeno, je nedůvěryhodné.

III. Závěr

Jelikož zpráva RIA neodpovídá obecným požadavkům, neuvádí informace, které by umožnily posoudit dopady navrhované regulace či alespoň odhadovat náklady a přínosy, a ve skutečnosti ani neuvádí věrohodné či srozumitelné náklady a přínosy, nelze RIA

přijmout. Komise RIA navrhuje zprávu RIA přepracovat a doplnit ve smyslu výše uvedených nedostatků a připomínek, avšak nikoliv s omezením pouze na konkrétně uváděné připomínky, které jsou jen příkladem mnoha dílčích dalších nedostatků, které je třeba odstranit.

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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