



V Praze 6. 6. 2016
Čj. OVA: 611/16

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Cílem návrhu zákona je řada parciálních změn regulace v oblasti zaměstnanosti a trhu práce, tedy změn zákona o zaměstnanosti a zákoníku práce:

- oblast zprostředkování zaměstnání agenturami práce,
- ochrana soukromí zaměstnanců a ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele,
- plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou odebírání výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících na chráněných pracovních místech více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců nebo zadáváním zakázek těmto zaměstnavatelům,
- poskytování příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa,
- výkon tzv. nekolidujícího zaměstnání,
- prodloužení délky podpůrní doby pro poskytování podpory v nezaměstnanosti u uchazečů o zaměstnání starších 50 let.

Jde o dílčí opatření v řadě více méně vzdálených agend, které však mohou mít velký význam a dopady jak na veřejnou správu, tak dotčené soukromé subjekty. Zpráva RIA je zpracována velmi nepřehledně a neúplně. Proto nestačí parciální připomínky. Toto stanovisko proto kromě konstatování obecných nedostatků uvádí jen některé z vybraných nedostatků jako konkrétní příklady.

II. Připomínky a návrhy změn

Předloha zahrnuje řadu samostatných regulačních opatření, mezi nimiž je malá nebo žádná funkční souvislost. Jednotlivé povinné sekce se postupně zabývají každým opatřením, což činí text velice nepřehledný, i z toho důvodu, že mnohdy nejsou paragrafy týkající se různých regulačních opatření nijak uvozeny ani odlišeny. Silně doporučujeme strukturovat zprávu RIA tak, aby jednotlivá regulační opatření byla očíslována a každé bylo pojednáno vždy v celku.



Definice problému a zhodnocení rizika

Popis problému je u většiny dílčích opatření obecný a nedostatečný. Informace o podstatě řešeného problému se často nachází až v dalších sekcích, místo v sekci, která tomu přísluší. Odkaz na blíže nespécifikované zkušenosti z praxe uvést nestačí.

Z popisu nelze nahlédnout rozsah problému. Například popis na str. 4: „*Stává se pravidlem, že agentury práce opakovaně (v podstatě kontinuálně) přidělují po více let téhož zaměstnance ke stejnému uživateli na základě „žádosti zaměstnance“, a to zejména na základě dohod o pracovní činnosti a pracovních poměrů na dobu určitou, kdy doba určitá je ujednána pouze na střednědobé období či na dobu potřeby uživatele. Jak také vyplývá ze zjištění orgánů inspekce práce, často je „ujednáno“ v pracovních smlouvách, že skončení ...*“ Absentuje však jakýkoliv odhad o kvantifikaci tohoto fenoménu. To následně vede k tomu, že nelze posoudit přiměřenost navrhovaného řešení rozsahu a hloubce problému. Doplnění konkrétnějších informací o rozsahu problematických jevů u všech parciálních změn je zcela zásadní pro další úvahy o nákladově a administrativně vhodných řešeních.

Popis situace je u většiny dílčích opatření (problémů) extrémně nedokonale kvantifikován a je to třeba doplnit. Většinou není rozsah problému kvantifikován vůbec, jinde jako například statistiky o počtu vydaných, odebraných povoleních ke zprostředkování zaměstnání, končí rokem 2014 (str. 3), a absentuje přehled o důvodech odebrání. V případě kvantifikace výsledků kontrol agenturního zaměstnávání není ani náznak o závažnosti a rozsahu zjištěných nedostatků, zda šlo o kontroly náhodné (zda je tedy výsledek kontrol reprezentativní) nebo šlo o kontroly cílené na základě udání či podezření.

Podobně se na str. 4 obecně uvádí: „*z celkového počtu 267 kontrol agentur práce bylo 119 (45 %) bez zjištění nedostatku a 148 (55 %) s nedostatkem, přičemž celkový počet zjištěných nedostatků byl 417. Z celkového počtu 130 kontrol uživatelů bylo 69 (53 %) bez zjištění nedostatku a 61 (47 %) s nedostatkem, přičemž celkový počet zjištěných nedostatků byl 131.*“ Z uvedeného však vůbec nelze odvodit, jaký je rozsah (jde o kontroly namátkové a tedy náhodné nebo na oznámení s vyšší pravděpodobností nálezů?) a závažnost zjištěných nedostatků.

Dále např. popis problému s náhradním plněním se omezuje na následující obecné tvrzení: „*Problém aktuální zákonné úpravy spočívá v tom, že kontrolní orgány, tj. Státní úřadu inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, nemohou řádně kontrolovat dodržování stanoveného limitu u dodavatele náhradního plnění. Z tohoto důvodu se navrhuje zavedení elektronické on-line evidence náhradního plnění, ve které budou vedeny údaje potřebné k provedení kontroly.*“

Např. na str. 6 v sekci definice problému chybí objasnění problému tzv. nekolidujícího zaměstnání.

Studie Ondřej Hora, Tomáš Sirovátka (2012), na kterou se na str. 6 odkazuje popis problému (tj. omezená doba, na kterou je možno umístit nízkovzdělané nezaměstnané na dotovaná společensky účelová místa), je založena na hodně starém výzkumu, který navíc pracoval s daty z období hluboké ekonomické krize. Oba důvody snižují vypovídací schopnost tehdejších zjištění pro příští období. Zpráva RIA navíc jinak neosvětluje, proč právě prodloužení doby na SÚPM bude tím správným a efektivním řešením a právě pro nízkovzdělané nezaměstnané, pro které jsou vhodnější veřejně prospěšné práce. V dalším není uvedena žádná analýza nákladů a přínosů, ani současného stavu ani navrhovaného budoucího řešení. To je třeba doplnit.

Rostoucí počet fyzických osob umístěných agenturami práce v letech 2011-2014 (chybí rok 2015!) je prezentován jako neodůvodněný bez dalšího vysvětlení. Poměrně logická vysvětlení jsou však nasnadě hned dvě: (i) kolem roku 2013 končila ekonomická krize a začalo ekonomické oživení. Opět se tedy pomalu začala obnovovat poptávka zaměstnavatelů po pracovní síle, která zažila s příchodem krize velký pokles, včetně rozsáhlého propouštění agenturních pracovníků /často cizinců); (ii) v průběhu let 2011-2014 došlo jistě k nějakým regulačním změnám v oblasti agenturního zaměstnávání a souvisejících oblastech (zákoník práce a zákon o zaměstnanosti),

kteří velice pravděpodobně také měly na příslušnou oblast trhu nějaký dopad. Toto je třeba mnohem lépe osvětlit a doložit poznatky z ex-post vyhodnocení dopadů minulých změn regulace v této oblasti (jistě byly v tehdejších RIA zprávách plánovány podle obecných zásad schválených vládou).

Například popis definice problému v případě dílčí změny „*prodloužení podpůrčí doby pro poskytování podpory v nezaměstnanosti*“ je na str. 6 zredukován na tvrzení: „*Důvodem prodloužení podpůrčí doby pro poskytování podpory v nezaměstnanosti je potřeba reagovat na aktuální situaci na trhu práce zejména u těch uchazečů o zaměstnání, kteří s ohledem na svůj věk potřebují zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání.*“ V podstatě to samé se opakuje v sekci 1.5. Popis cílového stavu: „*Cílem návrhu zákona je rovněž prodloužení podpůrčí doby pro poskytování podpory v nezaměstnanosti, neboť je potřeba reagovat na aktuální situaci na trhu práce zejména u těch uchazečů o zaměstnání, kteří s ohledem na svůj věk potřebují zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání.*“ Sekce 1.5. *Zhodnocení rizika* se tímto nezabývá vůbec.

Popis problému s náhradním plněním (str. 8) říká, že: „*Jak je patrné z popsaného postupu, dodržování limitu nelze prakticky prověřit.*“ Ale z popsaného postupu nic zřejmé není a je to třeba popsat a kvantifikovat.

Dále například popis existujícího právního stavu v případě nekolidujícího zaměstnání na str. 9 říká, že: „*Ze statistických údajů vyplývá, že se počet uchazečů o zaměstnání vykonávajících nekolidující zaměstnání každoročně zvyšuje.*“ To ale z příložené tabulky vůbec nevyplývá. Počet rostl do roku 2010, potom do roku 2012 klesal, potom rostl do roku 2014 a v roce 2015 je opět patrný pokles. Vidíme tedy fluktuace v čase a nikoliv každoroční zvyšování. Tvrzení ve zprávě RIA obecně nejsou založena na pečlivé analýze jevu, a dokonce někdy odporují základním presentovaným statistikám. Je třeba pečlivě jev popsat a pak teprve přistoupit k úvahám o vhodných způsobech řešení.

Stanovení variant

Výběr posuzovaných variant je extrémně stručný, většinou bez jasnějšího odůvodnění s pouhým odkazem na obecně (nekonkrétně, nekvantifikovaně a nekompletně) popsané přínosy a náklady variant. Více než jedna změnová varianta je uvedena pouze u jedné dílčí změny! To je zásadní nedostatek materiálu. A i v tomto případě jsou změnové varianty většinou popsány pouze na tak vysoké úrovni obecnosti, že čtenář nemá šanci nahlédnout možné přínosy, náklady a rizika. Tuto sekci je třeba zásadně přepracovat podle závazných obecných zásad RIA.

Například není nikde jasně popsáno, v čem konkrétně spočívá jediná zvažovaná změnová varianta dílčí změny „*Prodloužení podpůrčí doby*“ na str. 21. V sekci 4. *Návrh řešení* se pouze stroze konstatuje: „*Prodloužení podpůrčí doby pro poskytování podpory v nezaměstnanosti zajistí uchazečům. Na základě výše uvedeného je vhodná varianta II.*“

Vyhodnocení variant, analýza nákladů a přínosů

Zpráva RIA se až na výjimky nezabývá kvantifikovaným odhadem dopadů na dotčené subjekty. Odhady dopadů na státní správu jsou velmi kusé a nejsou uvedena základní východiska, na jejichž základě by šlo uváděné dopady pochopit a ověřit. Dopadů na další dotčené subjekty je věnována minimální či nulová pozornost. To je třeba doplnit.

Pro vyhodnocení nákladů a přínosů většiny opatření měla být v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA) (účinnost od 3. února 2016) použita analýza nákladů a přínosů. Tento přístup by předkladateli umožnil úplněji stanovit přínosy a náklady a následně je porovnat.

Parciální analýza nákladů a výnosů je rozpracována pouze u jediné navrhované změnové varianty „*prodloužení délky podpůrčí doby pro poskytování podpory v nezaměstnanosti u uchazečů o zaměstnání starších 50 let.*“ Ale i zde se dopady týkají jen strany veřejných rozpočtů, navíc pouze výdajové stránky. Zcela absentuje vyhodnocení dopadů na dotčené subjekty a to u všech

dílčích změn.

Výběr nejvhodnější varianty

Předkladatel nestanovil žádná kritéria, na základě kterých by byly varianty porovnány. Je pouze konstatováno, že na základě zhodnocení nákladů a přínosů byla zvolena změnová varianta II.

Konzultace a zdroje dat

Popis provedených konzultací není uveden v dělení podle dílčích změn, byť jde o změny nesouvisející a zasáhnou jiné dotčené skupiny. Není obsažen výčet klíčových připomínek reprezentace dotčených a konzultovaných subjektů (především je žádoucí u vybraných variant). Absentuje vysvětlení, proč předkladatel doporučuje k realizaci variantu v rozporu s určitým stanoviskem dotčeného resp. konzultovaného subjektu.

Dílčí změna regulace soukromí zaměstnanců zřejmě (na základě informace ve zprávě z hodnocení dopadů regulace) nebyla konzultována s významnou dotčenou skupinou (zaměstnanců a agentur).

Dílčí změna evidence náhradního plnění byla dle zprávy RIA konzultována pouze *"..se zástupci zaměstnavatelů osob se zdravotním postižením na volném i chráněném trhu práce a se zástupci osob se zdravotním postižením."* Chybí tedy významná dotčená skupina zaměstnavatelů, kteří náhradní plnění využívají nebo budou využívat.

Přezkum účinnosti regulace

Popis plánu na přezkum účinnosti regulace na str. 23 je nepříjemně stručný v podobě: *„Dopad nové právní úpravy vyhodnocován průběžně, přezkum účinnosti bude realizován formou hodnocení ex post v průběhu roku 2018.“* Je třeba jasně popsat základní parametry evaluačního rámce, který bude použit, jaké budou sledované ukazatele, jaké informace je třeba začít sbírat již před zavedením regulace, aby jí bylo možno věrohodně ex-post vyhodnotit, atd.

Zpráva RIA neuvádí odkaz na žádné ex-post vyhodnocení (ex-post RIA) předcházejících změn regulace v těchto oblastech v posledních letech. Je třeba doplnit.

Dopady na státní rozpočet

Popis dopadů v sekci 8.1. je zpracován velmi nepřehledně (s ohledem na různé dílčí změny) a obtížně srozumitelně i pro odborníka, natož pro členy vlády a Parlamentu.

Odkaz na zprávu *Ciett economic report 2015* není doplněn přesnou citací. Tvrzení odkazující se na zjištění úřadů práce, Státního úřadu inspekce práce atp. nedoprovází citace konkrétních zdrojů (studií, zpráv, výzkumů, auditů, atp.) a text je třeba o tyto třeba doplnit. Např. na str. 36: *"...byl brán též zřetel na aktuální poznatky Státního úřadu inspekce práce, které tento správní úřad zaznamenal při realizaci své kontrolní činnosti"*.

III. Závěr

Zpráva RIA (a celý proces RIA) vykazuje zcela zásadní nedostatky a předkládaný materiál je v řadě ohledů ve zcela zásadním nesouladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA) (účinnost od 3. února 2016). Zpráva neobsahuje dostatečně kompletní a přesvědčivé informace, že doporučované způsoby regulace jsou nejvhodnější, a že budou efektivně řešit problémy.

Zpráva není zpracována na takové úrovni, aby vládní, politické, parlamentní reprezentaci podala srozumitelnou představu o podstatě a hloubce problémů, vhodnosti variant řešení a jejich o očekávaných dopadech na dotčené subjekty.

Komise RIA doporučuje, aby zpracovatel zprávu RIA zásadně přepracoval a poté znovu komisi RIA předložil.

Vypracoval: doc. Ing. Daniel Můnch, Ph.D.

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