

V Praze dne 7. srpna 2013
Č.j.: 888/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

změny zákona o zaměstnanosti

(návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů)

I. Úvod

Navrhované změny regulace představují primárně úpravy zákona o zaměstnanosti (a dalších několika zákonů). Jde o změny v těchto oblastech: **(a)** zaměstnávání osob se zdravotním postižením, **(b)** sdílené zprostředkování zaměstnání (outsourcing zprostředkování zaměstnání soukromými subjekty), **(c)** dokládání bezdlužnosti zaměstnavatele, **(d)** pracovní cesty cizinců ze třetích zemí, **(e)** kontrolní činnost, **(f)** legislativně technické úpravy. Z hlediska počtu dotčených osob a potenciálních sociálně ekonomických dopadů je zřejmě nejzávažnější oblast ad (a). Této oblasti se toto stanovisko věnuje především.

V oblasti ad (a) jde v zásadě o tři změny: (i) znovuzavedení kategorie osob se zdravotním znevýhodněním (**OZZ**), (ii) umožnění vyplácení jednoho ze 3 druhů příspěvků na podporu zaměstnávání OZZ, (iii) zrušení zákazu uvaleného na agentury práce dočasně přidělovat zaměstnance (dalším zaměstnavatelům), kteří jsou osobami se zdravotním postižením (**ZP**¹). Navrhované změny jsou částečně návratem k dřívější zákonné úpravě.

II. Připomínky a návrhy změn

Úpravy zákona o zaměstnanosti zavedené v roce 2012 byly založeny na důvodové zprávě (**DZ**, tj. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace), která neprošla posouzením RIA podle obecných pravidel vlády pro přípravu regulace. I proto zřejmě po krátké době dochází k revizi nedávných změn.

¹ Osobami se ZP jsou osoby uznané jako invalidní (tři stupně) a nově to mají být i OZZ.

Do této DZ je proto třeba doplnit alespoň stručné kvalitativní i kvantitativní shrnutí toho, jaké dopady mělo zavedení úprav zákona zaměstnanosti v roce 2012. To v důvodové zprávě chybí. Bylo by navíc žádoucí v DZ explicitně uvést předpoklady a východiska (chybná), na jejichž základě byly nedávné změny zákona o zaměstnanosti zavedeny (a nyní jsou tímto návrhem rušeny či měněny).

Níže uvedené připomínky se soustředí především na navrhované znovuzavedení statutu OZZ a příspěvku na jejich zaměstnávání.

Znovuzavedení kategorie osob zdravotně znevýhodněných (OZZ)

V zájmu srozumitelnosti níže uvedeného stanoviska je žádoucí shrnout podstatu současné a navrhované podoby podpory zaměstnávání osob se ZP:

Existují celkem tři rozdílné příspěvky: **(i)** na zřízení chráněného pracovního místa pro ZP, **(ii)** na částečnou úhradu provozních nákladů chráněného pracovního místa, **(iii)** na podporu zaměstnávání osob se ZP na chráněném pracovním místě. Příspěvky ad (i) a (ii) mají být podle návrhu poskytovány pouze v případě invalidity a nikoliv v případě zaměstnávání OZZ. V případě zaměstnávání osob ZP skrze agentury práce (dočasné přidělení) nemá být příspěvek ad (iii) poskytován ani agentuře ani zaměstnavateli. Příspěvek ad (iii) navíc má být poskytován pouze zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50% osob se ZP. Na OZZ má být tento příspěvek poskytován do max. výše 4000 Kč měsíčně, zatímco pro invalidní ZP do max. výše 8 000 Kč.

Ve vypořádání připomínek lze najít drobnou zmínku o podkladové studii, která byla na dané téma zpracována v letech 2010-2012. Na zjištění této studie se však DZ explicitně neodvolává, studii samotnou nezmiňuje a k důvodové zprávě studie nebyla přiložena. Na veřejné internetové stránce MPSV² si komise RIA sice sama vyhledala informace o projektu a šest z osmi výsledných studií, ale dvě nejzásadnější studie relevantní pro DZ tam dostupné nejsou a byly zpřístupněny komisi RIA až na její explicitní žádost.

DZ postrádá solidní a přesvědčivá věcná vysvětlení toho, proč je navrhovaný systém (mnohá omezení) nastaven tak jak je navrhován. T.j. např. proč je možnost vyplácení příspěvku ad (iii) omezena pouze na zaměstnavatele velmi koncentrovaně zaměstnávající ZP (>50%), proč nejsou poskytovány příspěvky ad (i) a (ii) i v případě OZZ, proč je v případě ad (iii) zvoleno maximum právě 4 000 Kč. Není například nijak reflektováno zjištění analýzy nákladů a přínosů z již zmíněné podkladové studie, že podpora zaměstnanosti ZP na otevřeném trhu práce je výrazně efektivnější než podpora na chráněném segmentu.

DZ musí pečlivě a jasně popsat problém, který má předkládaná změna regulace řešit. Osvětlení problému se v DZ nyní omezuje na nicneříkající stručnou frázi: *“Zrušení statusu osoby zdravotně znevýhodněné se v praxi ukázalo jako nepřiměřené pro jejich uplatnění na trhu práce. Problém musí být popsán jak kvalitativně, tak kvantitativně, aby byl zřejmý charakter a rozsah problému, který má navrhovaná regulace řešit.*

² http://portal.mpsv.cz/sz/obcane/zamestnavani_ozp/helpforthem/hlavni_vystupy_projektu_a_jejich_prinosy

V popisu stávající situace v DZ je třeba doplnit kvantitativní informace o počtu OZZ/ZP osob: v populaci 18-65 let, počtu registrovaných nezaměstnaných, z nich dlouhodobě nezaměstnaných, vzdělanostní a věkové struktury. S ohledem na to, že návrh změn reaguje i na vývoj, je třeba uvést trendy těchto ukazatelů přinejmenším od roku 2008, tedy období před nástupem ekonomické krize a včetně období po zavedení posledních změn. Poznámka: Po vysvětlení volá skutečnost, že počet registrovaných nezaměstnaných OZZ před nástupem krize (1Q2008) se pohyboval na úrovni vyšší než v letech po nástupu krize (srovnej počet OZZ/OZZ v 1Q2008 64 000 / 8 400 a 4Q2012 62 000 / 6 600). Úbytek počtu osob OZZ zřejmě souvisel se zrušením přiznávání statutu OZZ v roce 2012, což zřejmě vysvětluje i pokles počtu OZZ. Ale jak je možné, že tak velká a dlouhá krize nevedla k výraznému nárůstu počtu OZZ nezaměstnaných, když celkový počet nezaměstnaných se během krize více než zdvojnásobil? Počty osob ZP vedených ve statistikách APZ MPSV je poměrně nízký. Tyto informace musí být součástí DZ a není možno od posuzovatelů žádat, aby si je sami vyhledávali, jako v tomto případě.

Tabulka nákladů (neobsahuje přínosy) uvedená v DZ se zabývá pouze náklady administrativními spojenými s procesem uznávání statutu OZZ. Analýza nákladů a přínosů však musí zahrnout i náklady (a přínosy) na straně dotčených osob (např. administrativní náklady a ztráty příjmů spojené s případnou nezaměstnaností) a na straně státu (např. ušlé výběry daní a pojistných odvodů, dodatečné nároky na sociální výdaje spojené s nezaměstnaností OZZ). DZ není postavena na analýze přínosů a nákladů, která by porovnávala veškeré soukromé i veřejné náklady a výnosy spojené s (ne)zaměstnaností osob ZP/OZZ a nástroji podpory. Toto je třeba do DZ doplnit.

Chybí vysvětlení dlouhé řady informací uvedených v tabulce nákladů: např. nejsou vysvětleny zkratky (PT a SM), nejsou opodstatněny počty zdravotnického a dalšího personálu, nejsou ujasněny pojmy (věcné výdaje na 1 SM, výdaje na aplikace pro LPS, atd.), nejsou odůvodněny použité parametry mezd, atd. Například z tabulky a textu není zřejmý význam výdajových položek představujících cca 90% celkových nákladů.

Uvádí se, že počet OZZ je přibližně 40 000 a na volném trhu práce je údajně schopno pracovat téměř 26 000 z nich. Tím asi chce DZ říci, že pouze na zbývajících 13 000 OZZ bude zaměstnavateli nárokován příspěvek? Text DZ je však velmi nejasný, protože následně pracuje pouze s 10 000 OZZ. Popis je velmi zkratkovitý, nejasný a nejsou ničím doloženy předpoklady výpočtů.

Je navrhováno zrušení nedávno zavedeného zákazu zaměstnávání ZP skrze agentury práce. DZ se v osvětlení problému omezuje na neříkající stručnou frázi: *„Značně problematickým se v praxi ukázal dopad omezení, které neumožňuje agenturám práce dočasně přidělovat zaměstnance, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, k uživatelí. Ačkoliv se návrh jeví jako funkčně smysluplné opatření, DZ neobsahuje vysvětlení, s jakým cílem a na základě jakých úvah byl zákaz nedávno na návrh MPSV zaveden.*

Příspěvek ad (iii) za OZZ nebude podle návrhu možno poskytovat ani agentuře práce, ani zaměstnavateli, kam byla osoba na práci přidělena k dočasnému výkonu práce. DZ však neobsahuje věcné vysvětlení, proč má být toto omezení uvaleno.

Přitom je pravděpodobné, že právě tento způsob zaměstnávání na otevřeném trhu může být pro řadu osob OZP cestou k nějaké práci.

DZ neuvádí, zda a případně s jakými subjekty byly možné způsoby řešení v této oblasti konzultovány. Je to třeba do DZ doplnit včetně výsledků konzultace. A pokud konzultace provedena nebyla, je třeba ji dodatečně provést a výsledky zdokumentovat.

Zvažované varianty (kromě varianty doporučené) nejsou dostatečně smysluplné, aby jejich vzájemné posuzování mělo smysl. Je třeba zvažovat a srovnávat smysluplnější varianty (založené například na dobré zahraniční praxi podpory zaměstnanosti osob ZP), které mohou přispět k řešení problému v ČR.

Sdílené zprostředkování zaměstnání

Podle dosavadní úpravy může úřad práce agentuře práce poskytnout příspěvek za sdílené zprostředkování zaměstnání: **(a)** ve výši 5 000 Kč na uchazeče, kterému se agentura snaží zprostředkovávat zaměstnání, **(b)** ve výši 1 250 Kč za umístění uchazeče do pracovního poměru na dobu neurčitou a **(iii)** 500 Kč pokud umístěný uchazeč v pracovním poměru na dobu neurčitou setrvá nejméně 6 měsíců. To je z pohledu efektivních motivací pracovních agentur zásadně chybné nastavení (nejvyšší částka jde agentuře za prostou registraci osoby, minimální částka za zajištění dlouhodobější zaměstnanosti osoby). DZ by měla explicitně uvést způsob uvažování, který MPSV dříve k nyní měněnému nastavení vedl. Stejně tak musí DZ jasně osvětlit, proč navrhuje změnu v podobě, jak ji navrhuje: **(ai)** 500 Kč na uchazeče kterému se agentura snaží zprostředkovávat zaměstnání, **(bi)** 6 250 Kč pokud umístěný uchazeč v pracovním poměru na dobu neurčitou setrvá nejméně 6 měsíců.

Namísto je otázka, proč tak problematický nový nástroj MPSV předem nepodrobilo pilotnímu ověřování funkčnosti v malém rozsahu a hned přistupuje k jeho zákonné úpravě či revizi. Zavádění takto neověřených nástrojů do legislativy je fakticky nezodpovědným experimentováním s veřejnými prostředky ve velkém rozsahu.

DZ musí návrh podložit analýzou nákladů a přínosů zahrnující i náklady ÚP na nezaměstnaného (zprostředkování a dávky) s poskytovanými příspěvky agenturám.

DZ kromě doporučené varianty č. 2 obsahuje další variantu č. 1 a č. 3. Varianta č. 1 (zachování současného stavu) je sice v RIA povinná, ale je samozřejmě irelevantní pro její nesmyslnost. Varianta č. 3 je svým obsahem také nesmyslná. Je tedy přirozené, že doporučena je varianta č. 2 a lze spekulovat, že volba alternativních a posléze vyloučených variant zpracovatelem byla účelová. Předkladatel měl posuzovat takovou variantu č. 3, která dává větší smysl a představuje alternativu k č. 2. Předkladatel samozřejmě mohl posoudit i více než tři varianty.

Z DZ není zřejmé, jakým mechanismem bude dosahováno efektivnosti tohoto nástroje (aby byly využívány ty agentury, které mají dlouhodobě lepší výsledky v umisťování) a jak bude omezován korupční prostor (tj. možnost, že nezaměstnaní

s vyšší šancí na umístění budou přednostně přidělováni určitým agenturám). Informace o tomto je třeba do DZ doplnit.

Změny pravidel sdíleného zprostředkování nebyly konzultovány. Ospravedlnění DZ, že změny vyplynuly z potřeby praxe, nelze přijmout. Konzultace je třeba realizovat a v DZ zdokumentovat a vyhodnotit.

Ostatní navrhované úpravy

U žádné z navrhovaných úprav, které mají údajně snížit administrativní náročnost, není vyčíslen odhad očekávaných úspor (vyjádřeno počtem uspořené osobou-úvazků pronásobených celkovými náklady práce) na straně státní správy, ani na straně dotčených zaměstnavatelských případně dalších subjektů.

DZ se vůbec nezabývá administrativními náklady spojenými s uzavřením smlouvy o zřízení chráněného pracovního místa (třeba doplnit). Výše těchto nákladů na straně zaměstnavatelů totiž může být jedním z důvodů, proč na straně zaměstnavatelů není dostatečný zájem tato místa zřizovat.

DZ konstatuje, že „*Navrhovaná úprava nebude mít dopad ve vztahu ke korupčním rizikům.*“. O tom lze vážně pochybovat. DZ musí ozřejmit, že korupční rizika nebudou zvýšena například při přidělování nezaměstnaných zprostředkovatelským agenturám nebo při schvalování chráněných míst a konkrétních výší příspěvků. Problémy se zneužíváním podpory zaměstnávání ZP v minulosti uvádí podkladová studie, jsou všeobecně známy a ZD se proto tomuto aspektu musí věnovat.

DZ konstatuje, že „*Navrhovaná úprava nebude mít za následek žádné sociální dopady.*“. To je z principu chybný závěr, protože od navrhované změny se snad očekává právě snížení sociálních dopadů.

Vypořádání některých nesouhlasných připomínek k návrhu regulace je vypořádáno chabými informacemi a argumenty.

III. Závěr

Legislativní správnost návrhu je pouze podmínkou nutnou, nikoliv však podmínkou postačující k doporučení návrhu vládě. Kvalitně zpracovaná důvodová zpráva je další nutnou podmínkou. Toto stanovisko komise pro hodnocení regulace pro LRV se týká především kvality vyhodnocení dopadů nové regulace na dotčené subjekty a neposuzuje právní aspekty návrhu.

DZ (Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace) má závažné nedostatky, z nichž jen některé jsou explicitně uvedené výše. Lze se vážně obávat, že některé z navrhovaných změn přinesou problémy jako minulé úpravy, protože návrh jeví znaky nedomyšlenosti. **Ve stávající podobě by neměla být navržená regulace podstoupena vládě. V případě, že předkladatel považuje situaci za natolik závažnou (hrozící sociální dopady na osoby ZP), že ospravedlňuje takto urychlenou změnu regulace, potom to musí být v DZ explicitně uvedeno spolu s popisem plánovaných dalších kroků.**

Přestože potřeba změny zákona dokladuje nízkou kvalitu (nepromyšlenost) nedávno zavedených změn minulou novelou zákona, způsob, jakým jsou i tentokrát změny zákona zpracovány, jsou opakováním nešťastné praxe. Je zřejmá potřeba výrazně zprofesionalizovat procesy přípravy nových politik v této oblasti.

Vypracoval: Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise