

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

V Praze dne 3. února 2012

PRO JEDNÁNÍ 96. PLENÁRNÍ SCHŮZE
RADY HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ DOHODY ČR

**Základní teze věcného zadání právní úpravy nového nástroje aktivní politiky
zaměstnanosti „Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti“**

Obsah:
Podkladový materiál MPSV ČR

Předkládá:
Dr. Ing. Jaromír Drábek
ministr práce a sociálních věcí

Věcné zadání právní úpravy nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti „Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti“

Na základě poznatků z dopadů hospodářské situace v letech 2009 a 2010 na trh práce a zaměstnanost vzešly jednání Rady hospodářské a sociální dohody podnět k vytvoření nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, který by mohl v obdobích hospodářské recese pomáhat zaměstnavatelům v udržení pracovních míst a zabránit tak propuštění zaměstnanců.

Pro řešení tohoto úkolu byla ustavena pracovní skupina složená ze zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí a sociálních partnerů. Výsledkem jejích jednání je dohoda na základních tezí, které mohou být východiskem pro vytvoření nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti.

Příspěvek při částečné nezaměstnanosti by měl být

- a) klasickým nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, poskytovaným na základě dohody mezi Úřadem práce ČR a zaměstnavatelem,
- b) poskytován v období přechodných hospodářských potíží vyjádřených meziročním poklesem hrubého domácího produktu za dvě srovnatelná čtvrtletí a za podmínky, že zaměstnavatel aplikuje opatření § 209 zákoníku práce, jeho ekonomická prognóza svědčí o udržitelnosti podniku, výpadek pracovní doby je vyšší než 20% a nižší než 60% stanovené týdenní pracovní doby.

Sekce 4 si vyžádala od Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže předběžné stanovisko k otázce, zda navrhovaný příspěvek nebude mít charakter veřejné podpory. Podle tohoto stanoviska (viz příloha č. 3) by se o veřejnou podporu mělo jednat.

Základní teze věcného zadání právní úpravy nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti „Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti“

1. Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti (dále jen „příspěvek“) bude jako nový nástroj aktivní politiky zaměstnanosti zapracován do nového § 115 zákona o zaměstnanosti, který se uvolnil poté, co byl zrušen příspěvek na dopravu zaměstnanců. Bude poskytován na základě dohody zaměstnavatele s Úřadem práce ČR, tzn. v režimu upraveném v § 118 a 119 zákona o zaměstnanosti.

Odůvodnění:

Vzhledem k tomu, že se bude jednat o nový nástroj aktivní politiky zaměstnanosti, je nutné, aby podmínky poskytnutí, obecné náležitosti žádosti a dohody byly stejné jako v případě ostatních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti.

2. O příspěvek bude moci požádat každý zaměstnavatel, který bude uplatňovat poskytování náhrady mzdy ve snížené výši podle § 209 zákoníku práce alespoň po dobu 1 měsíce.

Druhou podmínkou pro možnost podání žádosti o příspěvek bude pokles hrubého domácího produktu v kalendářním čtvrtletí ve srovnání se stejným kalendářním čtvrtletím předchozího kalendářního roku. Žádost bude moci být podána nejpozději do konce prvního měsíce druhého kalendářního čtvrtletí následujícího po kalendářním čtvrtletí, ve kterém hrubý domácí produkt poklesl.

Odůvodnění:

Návaznost opatření na § 209 zákoníku práce zajistí kontinuitu řešení částečné nezaměstnanosti. Nezbytné je eliminovat krátkodobé výpadky, které životaschopný podnik musí překlenout vlastními rezervami. Z tohoto důvodu je požadováno, aby zaměstnavatel již po nějakou dobu aplikoval opatření § 209 zákoníku práce. Jako minimum se navrhuje 1 měsíc, čímž se umožní pružně reagovat na hospodářské potíže.

Druhou podmínkou pro možnost podání žádosti o příspěvek, tj. pokles hrubého domácího produktu meziročně za čtvrtletí, je možno považovat za důkaz hospodářských obtíží obecného charakteru. Stanovením doby pro podání žádosti se vytváří podmínky pro operativnost řešení situace zaměstnavatele.

3. Zaměstnavatel bude k žádosti o příspěvek kromě podkladů uvedených v § 118 odst. 2 dokládat
 - dohodu s odborovou organizací nebo vnitřní předpis o uplatňování opatření podle § 209 zákoníku práce a plánovanou dobu aplikace tohoto opatření
 - zdůvodnění hospodářských potíží a jejich přechodnost
 - uplatnění adekvátních vnitropodnikových opatření k řešení situace (opatření v oblasti pracovní doby, čerpání dovolené apod.)

- seznam provozoven, kterých se částečná nezaměstnanost dotýká
- počet dotčených zaměstnanců
- doklady o schopnosti další ekonomické existence zaměstnavatele (např. přehled o nasmlouvaných zakázkách)
- plánovaný rozsah části týdenní pracovní doby, po kterou nebude přidělována práce vyjádřený v průměru na jednoho dotčeného zaměstnance za plánovanou dobu aplikace opatření podle § 209 ZP.

Odůvodnění:

Vzhledem k návaznosti na uplatňování § 209 zákoníku práce bude nezbytné, aby žadatel předložil dokument, na jehož základě toto ustanovení aplikuje.

Pro posouzení, zda zaměstnavatel pomoc státu ve formě příspěvku potřebuje, bude žádost obsahovat nejenom současný popis situace podniku, ale rovněž vývoj obtíží, zdůvodnění návaznosti na recesi (jedná se o protikrizové opatření), doplněné ekonomickými ukazateli. Dále bude muset ze zdůvodnění vyplývat, že se nejedná o sezónní pokles.

Zaměstnavatel bude dále dokládat vnitropodniková opatření, která uplatnil proto, aby se vlastními silami se vzniklou situací vypořádal.

Pro doložené schopnosti další ekonomické existence může sloužit zejména přehled nasmlouvaných zakázek, výhled na nové trhy, koncepce či strategie dalšího rozvoje apod. Důvodem předložení těchto dokumentů je získání relevantních dokladů k adekvátnímu zhodnocení životaschopnosti podniku.

Plánovaný rozsah výpadku vyjádřený v průměru na jednoho zaměstnance bude důležitý pro posouzení, zda výpadek pracovní doby nebude tak vysoký, aby ohrozil samotnou další existenci zaměstnavatele a aby poskytnutí příspěvku bylo opodstatněné. Tento průměr má význam také ve vztahu k podmínce pro uzavření dohody, kterou bude maximální výše výpadku pracovní doby (viz bod 4).

4. Při posuzování žádosti o uzavření dohody o poskytnutí příspěvku bude Úřad práce ČR přihlížet zejména k tomu, zda
 - rozsah části pracovní doby, po kterou nebude přidělována práce, bude vyšší než 20% a nižší než 60% stanovené týdenní pracovní doby
 - poskytnutí příspěvku bude efektivní pro zachování dotčené provozovny.

Odůvodnění:

Dolní hranice 20% odpovídá 1 pracovnímu dni. Výpadek pod tuto hranici by zaměstnavatel měl být schopen pokrýt a překlenout vlastními zdroji. Horní hranice 60% odpovídá výpadku 3 pracovních dnů a je nastavena tak, aby bylo smysluplné podnik vůbec podpořit. Při dlouhodobém výpadku trvajícím více než 3 dny v týdnu předpokládáme, že se již jedná o podnik, jehož záchrana je nemožná, resp. tento podnik již není dostatečně životaschopný. Uvedené hranice se mohou týkat buď konkrétní provozovny, nebo celého podniku.

5. Příspěvek bude poskytován ve výši 50% skutečně vyplacené náhrady mzdy poskytované podle § 209 zákoníku práce. Maximální měsíční výše příspěvku

na jednoho zaměstnance nebude moci přesáhnout dvojnásobek minimální mzdy.

Odůvodnění:

Musí být zachována spoluodpovědnost zaměstnavatele za výpadek, tak aby zaměstnavatel byl i v případě aplikace uvedeného opatření motivován k řešení své situace a hledání nových cest odbytu a zachování vlastních provozoven. Náhrada mzdy za dobu výpadku bude rovným dílem rozložena mezi zaměstnavatele a stát. Maximální výše příspěvku nastavená jako dvojnásobek minimální mzdy zajistí dostatečnou motivovanost zaměstnavatelů k ponechání si zaměstnanců ve stavu.

6. Příspěvek bude poskytován po dobu, po kterou bude zaměstnavatel v době účinnosti dohody s Úřadem práce ČR uplatňovat opatření podle § 209 zákoníku práce, nejdéle však po dobu 6 měsíců. Na základě odůvodněné žádosti zaměstnavatele bude moci být doba poskytování příspěvku prodloužena nejdéle až o dalších 6 měsíců. Celkem bude zaměstnavatel moci čerpat příspěvek po dobu 12 měsíců v průběhu 3 let ode dne uzavření první dohody.

Odůvodnění:

Poskytování příspěvku bude po celou dobu spojeno s aplikací ustanovení uplatňování § 209 zákoníku práce. Období 6 měsíců by mělo být jako dostatečné k překonání výkyvu, v případě nutnosti bude možné prodloužit poskytování příspěvku o dalších 6 měsíců. Tříleté období zhruba odpovídá délce periody krátkodobých hospodářských cyklů (např. Kitchinovy cykly). V tomto období bude podnik podpořen pouze jednou (či opakovaně do maximální délky čerpání 12 měsíců), v případě, že ani tato podpora nepostačuje, je předpokládáno, že uvedený podnik není životaschopný a jeho další podpora je neefektivní. Uvedená maximální doba možného poskytování příspěvku zajistí vyloučení neefektivního prodlužování využití tohoto nástroje v době, kdy se bude ekonomika opětovně rozbíhat. Zároveň se však umožňuje opětovná aplikace nástroje v případě dalšího výkyvu výroby v případě opětovné recese (v souvislosti s ekonomickými cykly).

7. Příspěvek bude vyplácen měsíčně zpětně do 10 pracovních dnů po předložení vyúčtování vyplacených náhrad mezd dotčeným zaměstnancům.

Odůvodnění:

Splatnost všech příspěvků poskytovaných v rámci aktivní politiky zaměstnanosti je nejdéle 30 dnů ode dne předložení příslušného vyúčtování. Z charakteru příspěvku na částečnou nezaměstnanost však vyplývá nutnost vyplácet příspěvky v co nejkratším možném termínu, tedy do 10 pracovních dnů. Zaměstnavatel uplatňující tento nástroj již vyčerpal pravděpodobně

vlastní rezervy a je tedy nutné z důvodu efektivnosti podpory poskytnout příspěvek velmi rychle.

8. Příspěvek nebude náležet

- zaměstnavatelům, kteří nemohou uplatnit opatření podle § 209 zákoníku práce (*jedná se o stát, územní samosprávné celky, státní fondy, příspěvkové organizace, jejichž náklady na platy a odměny za pracovní pohotovost jsou plně zabezpečovány z příspěvku na provoz poskytovaného z rozpočtu zřizovatele nebo z úhrad podle zvláštních právních předpisů, školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí nebo dobrovolným svazkem obcí podle školského zákona, veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení*)
- na zaměstnance, na které je Úřadem práce ČR poskytován jiný příspěvek na mzdu nebo náhradu mzdy,
- na zaměstnance, kterým byla před uzavřením dohody o poskytnutí příspěvku dána výpověď z pracovního poměru podle § 52 písm. a) až c) zákoníku práce, nebo kterým z těchto důvodů bude dána výpověď z pracovního poměru v době platnosti dohody o poskytnutí příspěvku,
- na zaměstnance, u kterých je uplatněno konto pracovní doby podle § 86 zákoníku práce.

Odůvodnění:

Z aplikace opatření jsou vyloučeni ti zaměstnavatelé, u nichž není možné aplikovat ustanovení § 209 zákoníku práce. Rovněž není možné poskytnout příspěvek na ty zaměstnance, na které je již nějaký příspěvek poskytován (došlo by k výplatě prostředků na tentýž účel). S ohledem na účel nástroje – udržení zaměstnanosti, není rovněž možné poskytovat příspěvek na ty zaměstnance, kteří jsou již ve výpovědní lhůtě či ty, kterým bude výpověď dána z organizačních důvodů. Jedná se o zaměstnance, kteří budou propuštěni, aniž by toto propuštění zavinili svým pochybením. Poskytování příspěvků na tyto zaměstnance by bylo neefektivním vynakládáním finančních prostředků, neboť by nedošlo k naplnění účelu příspěvku – zabránění propouštění. Zároveň by však mělo být zaměstnavateli umožněno rozvázat pracovní poměr s těmi zaměstnanci, kteří poruší pracovně právní předpisy (nemá vztah k hospodářskému propadu podniku). Příspěvek by dále neměl být poskytován na ty zaměstnance, u nichž je uplatňováno konto pracovní doby a u kterých je tedy možné výpadek výroby vyřešit jiným způsobem nežli uplatněním § 209 ZP.

Předběžné vyhodnocení ekonomického dopadu nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti

Příspěvek v době částečné nezaměstnanosti by měl být jako klasický nástroj aktivní politiky zaměstnanosti hrazen z prostředků na ni určených.

Základem pro níže uvedenou analýzu finančních dopadů navrhovaného nástroje na státní rozpočet jsou základní podmínky limitující poskytování příspěvku v době částečné nezaměstnanosti. Těmito limity jsou zejména meziroční čtvrtletní pokles HDP a podmínka aplikace § 209 zákoníku práce zaměstnavatelem. Předpokládaný dopad vychází z využití § 209 zákoníku práce v roce 2009, v jehož celém průběhu došlo ke čtvrtletním meziročním poklesům HDP a v jehož průběhu se plně projevil dopad hospodářské recese na zaměstnanost.

V roce 2009 kladně rozhodly úřady práce o aplikaci § 209 zákoníku práce u celkem 2 381 podaných žádostí, což představovalo použití tohoto opatření u 133 774 zaměstnanců. Úřady práce však neregistrovaly ty případy poskytování snížené náhrady mzdy z důvodu výpadku výroby u těch zaměstnavatelů, u kterých byla snížená náhrada mzdy poskytována na základě dohody s odborovou organizací. Ve vztažném období roku 2009 bylo k aplikaci § 209 zákoníku práce přikročeno zhruba u 4% zaměstnanců zaměstnavatelů, u nichž nepůsobily odborové organizace. Předpokládáme, že obdobný rozsah výpadků nastal i u těch zaměstnavatelů, kde odborové organizace existují.

Ve třetím čtvrtletí roku 2011 bylo v ČR dle údajů VŠPS celkem 4,05 milionu zaměstnanců. V případě, že by rozsah hospodářské recese byl podobný jako v roce 2009, bylo by k aplikaci ustanovení § 209 zákoníku práce zaměstnavateli přikročeno u 160 tisíc zaměstnanců, což jsou 4% z celkového počtu zaměstnanců. Náklady na poskytování příspěvku by v takovém případě byly následující:

Maximální rozsah

V případě rozsahu výpadku 3 pracovních dnů v týdnu by při poskytování náhrady mzdy ve výši 60% průměrného výdělku, při předpokládané výši mzdy 18 000 Kč¹ a při délce poskytování příspěvku v maximální délce 12 měsíců náklady činily na toto opatření **6,22 mld. Kč.**

Minimální rozsah

Rozsah výpadku 1 den v týdnu při poskytování 60% náhrady mzdy, předpokládaná výše příjmu zaměstnance 18 000 Kč, doba poskytování příspěvku 6 měsíců. V takovém případě by předpokládané náklady činily **1,04 mld. Kč.**

Zhodnocení

Rozpočet aktivní politiky zaměstnanosti činil v posledních letech zhruba 1,4 mld. Kč. Zavedení navrhovaného opatření by si vyžádalo **navýšení** této částky při maximálním rozsahu **o 6,22 mld. Kč.** Nelze však předpokládat, že aplikace navrhovaného nástroje by vedla k zachování 100% pracovních míst. Budeme-li vycházet z aktuálních výše nákladů státního rozpočtu na jednoho nezaměstnaného ve výši 109 625 Kč² a predikovat úspěšnost nástroje po 6 měsících na úrovni 50%, pak lze vyčíslit dopad na státní rozpočet v jednom fiskálním roce následovně:

¹ Jedná se o hodnotu blízkou mediánu průměrné mzdy, rovněž ze statistik projektu „Vzdělávejte se!“ vyplývá, že průměrná hrubá mzda zařazených zaměstnanců se pohybovala těsně pod hranicí 18 000 Kč měsíčně (lze předpokládat, že příspěvek by byl poskytován na obdobnou skupinu zaměstnanců, která byla cílovou skupinou projektu „Vzdělávejte se!“).

² Ing. Jan Čadil, Ph.D.: Analýza nákladů veřejných rozpočtů na středního nezaměstnaného. UnicornCollege 2011. Studie zpracovaná pro Novou ekonomiku, o.p.s. v rámci projektu Tematická síť pro rozvoj sociální ekonomiky. Data vycházejí z roku 2009.

- V případě aplikace příspěvku by v prvních šesti měsících bylo vynaloženo 3,11 mld. Kč na poskytování příspěvku, v následujících 5 měsících (doba délky evidence středního nezaměstnaného) dalších 8,77 mld. Kč. Výsledný dopad by činil **11, 88 mld. Kč.**
- Při rozsahu propouštění v adekvátní výši odpovídající rozsahu výpadku výroby, by při výpadku výroby v rozsahu 60% došlo k zániku zhruba 95 000 pracovních míst. Dopad přechodu tohoto počtu pracovníků do nezaměstnanosti na státní rozpočet by činil **10,4 mld. Kč.**

Ve výše uvedené analýze ekonomických dopadů na státní rozpočet není dále zohledněna skutečnost, že aplikace příspěvku v době částečné nezaměstnanosti brání rychlé transformaci podniků na konkurenčnější formu a může tedy přispívat k dlouhodobějším dopadům na nezaměstnanost a bránění flexibilitě pracovního trhu.

Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 11. 2011

(samostatná příloha)