

**Uvedení do problematiky
možného budoucího souběhu výdělečné činnosti
a registrace na úřadě práce v ČR**

Zmapování mezinárodních zkušeností
Doporučení

Jaromíra Kotíková
Markéta Nekolová

VÚPSV Praha
2005

Obsah

Úvod	3
1. Částečná nezaměstnanost jako nástroj boje s dlouhodobou nezaměstnaností v České republice	4
2. Mezinárodní zkušenosti s politikou boje proti dlouhodobé nezaměstnanosti - částečná nezaměstnanost v evropských podmínkách.....	6
3. Příležitostná registrovaná práce - příklad využití částečné nezaměstnanosti v Belgii	7
4. Částečná nezaměstnanost a projekt příležitostné registrované práce v podmínkách České republiky	10
Závěr a doporučení.....	12
Literatura	14
Příloha	15

Úvod

Nezaměstnanost a především růst počtu dlouhodobě nezaměstnaných je již několik let charakteristickým rysem českého trhu práce. Stále rostoucí počet lidí je z trhu práce prakticky vyloučen vinou atributů spojených se setrváním v dlouhodobé nezaměstnanosti. V České republice je více než rok bez práce v současné době zhruba polovina z celkového počtu nezaměstnaných.¹ Jedná se především o osoby s nízkou nebo zastaralou úrovní dosaženého vzdělání, zdravotně hendikepované, osoby starší padesáti let a příslušníky minorit žijících na území ČR (konkrétně Romy). Pravděpodobnost dlouhodobé nezaměstnanosti se samozřejmě zvyšuje u osob vlastnících více z těchto atributů současně.

Vysoký podíl dlouhodobě nezaměstnaných, typický nejen pro Českou republiku, ale rovněž pro velké množství evropských zemí, má vážné sociální, ekonomické a psychologické dopady. Lidé ztrácejí pracovní návyky, základní kontakt s běžným společenským životem, rychle pohodlní a zvykají si na příjmy ze systému sociálních dávek. Možnost dlouhodobě pobírat tyto sociální příjmy je současně také výrazným stimulem pro růst počtu dlouhodobě nezaměstnaných. Rostou výdaje státního rozpočtu na sociální dávky a současně jsou nižší příjmy kvůli neodvedeným daním z příjmu a kvůli nižší koupěschopnosti obyvatelstva i DPH či spotřební daně.

Bojovat proti dlouhodobé nezaměstnanosti lze pouze tak, že tato skupina nezaměstnaných se stane zaměstnatelnou podle daných požadavků trhu práce. Toho lze dosáhnout kombinací vhodně nastavených opatření politiky zaměstnanosti, vzdělávací politiky a systémem sociálního zabezpečení, který bude podporovat aktivní hledání práce a ne pasivní setrvávání v nezaměstnanosti. Čím déle je totiž nezaměstnaný bez práce, tím menší má naději nalézt znovu práci.

I když se daří v jednotlivých členských zemích snižovat v určitém období nezaměstnanost, velmi málo se tato úspěšnost vztahuje na dlouhodobě nezaměstnané. Je proto nutné začít v širší míře uplatňovat nové přístupy politiky zaměstnanosti zaměřené právě na přípravu a motivaci dlouhodobě nezaměstnaných nalézt vhodné pracovní místo.

Tato krátká studie informuje o zavedení a možném využití jednoho z nástrojů směřujících ke snížení dlouhodobé nezaměstnanosti v České republice - o možnosti být částečně nezaměstnaný. A jelikož se jedná o nový fenomén, přináší dále studie stručnou charakteristiku aplikace částečné nezaměstnanosti v zemích Evropské unie, s podrobně rozvedeným příkladem z Belgie. Tato země nebyla zvolena náhodně, právě belgické řešení - příležitostná registrovaná práce - se totiž pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR stalo vzorem v oblasti možného využití nově zavedené částečné nezaměstnanosti. Závěrečná kapitola tedy podrobněji informuje o dosavadním vývoji tohoto projektu u nás.

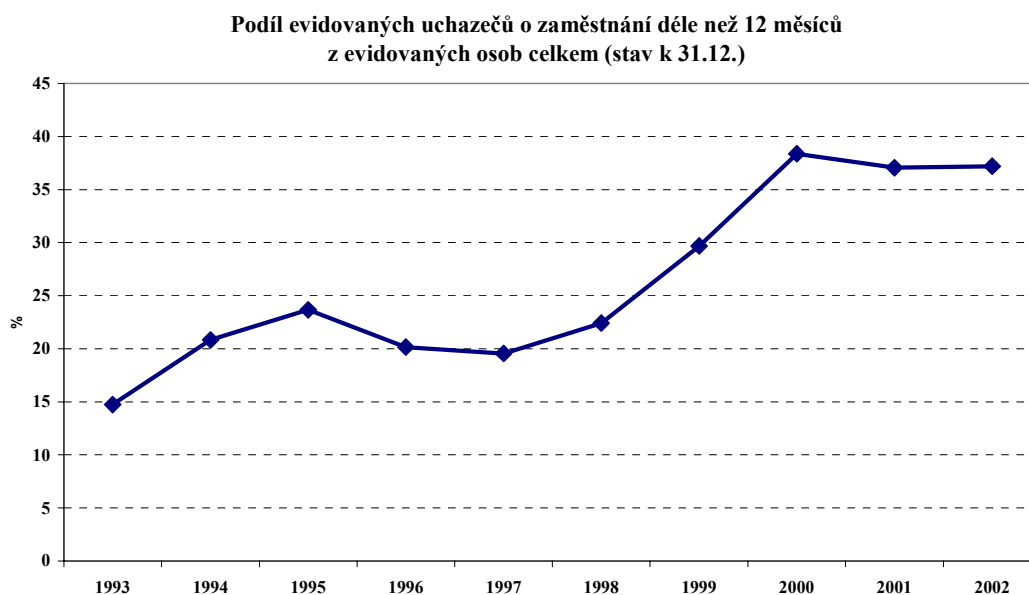
Vše je doplněno přílohou s vyhodnocením ankety uskutečněné mezi nezaměstnanými v České republice, která byla realizována v souvislosti s očekávanou možností souběhu registrace na úřadu práce a časově a finančně omezeného zaměstnání. Jejím hlavním cílem bylo zjistit postoje především dlouhodobě nezaměstnaných k nabízenému částečnému řešení jejich situace.

¹ Ještě v roce 1994 to byla jen pětina.

1. Částečná nezaměstnanost jako nástroj boje s dlouhodobou nezaměstnaností v České republice

Potřeba řešení dlouhodobé nezaměstnanosti je již delší dobu jednou z hlavních priorit,² kterou si Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, resp. vláda ČR předsevzala v nejbližším období intenzivně řešit - rostoucí podíl dlouhodobě nezaměstnaných registrovaných uchazečů o zaměstnání ukazuje graf 1. V „Národním akčním plánu zaměstnanosti na léta 2004 - 2006“ je přímo zdůrazněna potřeba rozšíření aktivních a preventivních opatření pro nezaměstnané (s důrazem na dlouhodobě nezaměstnané) a neaktivní osoby, která vyplývá rovněž z nově definovaných „Priorit hlavních směrů politiky zaměstnanosti EU“.

G r a f 1



Nový zákon o zaměstnanosti, který schválila Poslanecká sněmovna v květnu tohoto roku, by měl významně přispět k dosažení tohoto cíle a pomoci snížit míru nezaměstnanosti a zvýšit zaměstnanost v České republice. Obsahuje řadu nových opatření v aktivní politice zaměstnanosti a rovněž obsahuje i další prvky reagující na problémy trhu práce. Jedním z nich je také opatření zvyšující motivace evidovaných uchazečů hledat si zaměstnání tím, že jim umožňuje:

- výkon činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru, pokud je činnost vykonávána v rozsahu kratším než polovina stanovené týdenní pracovní doby a měsíční výdělek je nižší než polovina minimální mzdy nebo
- výkon činnosti na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, pokud za období, na které byly sjednány, měsíční odměna nebo průměrná měsíční odměna je nižší než polovina minimální mzdy.³

² „Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004 - 2006“, MPSV ČR

³ V přesném znění zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Uchazeč o zaměstnání je povinen úřadu práce výkon této činnosti, její rozsah a výši odměny ohlásit a doložit. V případě výkonu více činností se pro účely splnění podmínky měsíčního výdělku měsíční platy sčítají. Podmínkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je, že výkon činností není překážkou pro poskytování součinnosti úřadu práce při zprostředkování vhodného zaměstnání a pro přijetí nabídky vhodného zaměstnání. Překážkou pro vedení v evidenci není ani takové zaměstnání, které není pro uchazeče o zaměstnání vhodným zaměstnáním a je zprostředkováno úřadem práce nejdéle na dobu tří měsíců, pokud odpovídá jeho zdravotnímu stavu.

V praxi to znamená, že lidé, kteří budou pobírat podporu v nezaměstnanosti, budou mít možnost si přivydělat - budou tzv. **částečně nezaměstnaní**. Výše jejich přivýdělku však nesmí překročit polovinu minimální mzdy - dnes je to 3 350,- Kč - a nesmí pracovat více jak 20 hodin týdně. Ve světě je tento postup běžný. Jedná se skutečně jen o přivýdělek, protože s uvedenou maximální částkou je velmi těžké měsíčně vyjít.

Výhody spojené s tímto modelem jsou následující:

- lidé si zachovají určité pracovní návyky, neztratí chuť pracovat, zároveň
- si zvýší svoji životní úroveň po dobu trvání nezaměstnanosti a
- jelikož své příjmy budou legalizovat, omezí se práce na černo, což se pozitivně projeví i v oblasti daní a pojištění.

To je však jen teorie a ideální stav. Připravená ustanovení sice budou umožňovat dlouhodobě nezaměstnaným pracovat, ale neobsahují žádný způsob kontroly takovéto příležitostné práce. Zde se otevírá prostor ke zneužívání systému nezaměstnanými a následnému růstu šedé ekonomiky. Možné problémy potvrzují i zkušenosti ze zahraničí, kde k podobným krokům v minulosti přistoupili. Je proto nutné, aby jakýkoliv režim příležitostné práce v sobě obsahoval kontrolní mechanismy, které zabrání zneužívání. Způsob kontroly a s tím spojená administrativa je bohužel mnohdy velmi náročný a častěji doprovází nežádoucí nárůst administrativní pracovní síly.

Dalším problémem je fakt, že přivydělavat si nezaměstnaní mohou pouze po dobu pobírání dávek podpory v nezaměstnanosti. Ve chvíli, kdy přejdou z pojištění v nezaměstnanosti do sféry sociální pomoci, již možnost souběhu částečné pracovní činnosti a pobírání sociálních dávek není podle zákona přípustná.

2. Mezinárodní zkušenosti s politikou boje proti dlouhodobé nezaměstnanosti - částečná nezaměstnanost v evropských podmínkách

Dlouhodobá nezaměstnanost je problémem, který řeší v podstatě celá současná Evropa. Evropská strategie zaměstnanosti se proto stále více zaměřuje na rozvíjení aktivních opatření pro všechny nezaměstnané osoby, které chtějí znovu vstoupit na trh práce - registrované či neregistrované. Podstatou je snaha předejít dlouhodobé nezaměstnanosti využíváním kombinace dobře cílených aktivních a preventivních opatření na trhu práce, pomocí opatření na podporu tvorby přiměřených pracovních příležitostí, motivací zaměstnavatelů k náboru pracovních sil a dalších opatření. Integrace osob znevýhodněných na trhu práce je významná pro prevenci sociálního vyloučení, pro zvýšení míry zaměstnanosti a pro zajištění udržitelnosti systémů sociálního zabezpečení. Důraz je kladen zejména na podporu flexibility trhu práce - především v tom smyslu, aby mohla být uplatňována různá flexibilní smluvní ujednání nebo opatření ohledně pracovní doby.

Zpomalení a následné zastavení růstu podílu dlouhodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti si Evropská strategie zaměstnanosti klade v současnosti jako prioritní cíl. Jak uvádí dokument „Zhodnocení Evropské strategie zaměstnanosti“,⁴ jednou z možných cest je podpora zavádění větší flexibility do organizace práce a forem zaměstnávání. Tento přístup je formulován i ve „Směrnících pro politiku zaměstnanosti“, které jsou pro členské státy v oblasti zaměstnanosti politicky závazným dokumentem. Jedna ze směrnic například formuluje požadavek, aby se sociální partneři dohodli a realizovali proces směřující k modernizaci organizace a forem práce (jedná se o zabezpečení školení a rekvalifikací, zavádění nových technologií, nových forem práce a uspořádání pracovní doby). Jiná pak požaduje, aby členské státy přizpůsobily (ve spolupráci se sociálními partnery) své pracovní právo novým podmínkám na trhu práce a aby lidé pracující v jiných než standardních formách zaměstnání měli odpovídající zabezpečení a vyšší pracovní status.

Většina členských států již potvrzuje pozitivní efekt těchto do nedávné doby ještě atypických forem zaměstnávání. Nejenže umožňují snazší vstup na trh práce zejména ženám a mladistvým, mají kladný vliv na psychiku nezaměstnaných, pomáhají udržet pracovní návyky, umožňují získat nové profesionální zkušenosti, ale zároveň pomáhají snížit objem šedé ekonomiky.⁵

V souvislosti s růstem flexibility trhu práce a růstem podílu dlouhodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti již řada evropských zemí přijala opatření, která umožňují dlouhodobě nezaměstnaným osobám v omezeném rozsahu „legálně“ pracovat bez vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání (a bez ztráty s tím spojených sociálních výhod) - být tzv. částečně nezaměstnanými (Německo, Francie, Belgie, Španělsko, Irsko, Portugalsko, Itálie). Každá z uvedených zemí přitom přistupuje k aplikaci částečné nezaměstnanosti neboli souběhu práce a pobírání dávek v nezaměstnanosti jiným způsobem. Model aplikace částečné nezaměstnanosti využívaný v Belgii - tzv. příležitostná registrovaná práce - se stal základem pro její uplatňování v České republice. Z tohoto důvodu je další kapitola věnována podrobné charakteristice zmíněného modelu.

⁴ Impact Evaluation of the EES, document reg. Č. EMCO/28/060602/EN_REV 1

⁵ Černá práce v různé míře postihuje všechny členské státy a obvykle se týká pracovních míst vyžadujících nízkou kvalifikaci s malým nebo žádným zabezpečením pro zaměstnance. Černá práce podkopává financování a poskytování sociální ochrany a sociálních služeb. Řešení problému černé práce vyžaduje komplex politik zahrnující preventivní akce i uplatnění sankcí.

3. Příležitostná registrovaná práce - příklad využití částečné nezaměstnanosti v Belgii

V rámci politiky boje s dlouhodobou nezaměstnaností přijala v roce 1987 belgická vláda opatření, které ukládá obcím povinnost zřizovat neziskové místní agentury za účelem zajišťování pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané (A.L.E. - Agences locales pour l'emploi). Cílem vytváření lokálních agentur práce (ALE) v obcích nebo ve skupině obcí je uspokojit na jedné straně poptávku po určitých pracovních činnostech, které se nevyskytují v rámci regulérního trhu práce a těmto činnostem nekonkurují, na druhé straně poptávku po zaměstnání ze strany dlouhodobě nezaměstnaných, osob pobírajících dávku zaručující minimální příjem (minimex) a určitých poživatelů peněžité sociální pomoci, kteří obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce. Ve stejném roce bylo toto opatření uvedeno do praxe.

V roce 1994 byla právní úprava tohoto opatření kompletně revidována. Od té doby funguje systém podle těchto principů:

- Obce nebo skupina obcí jsou povinny zřídit lokální agenturu práce formou neziskové organizace.
- Dlouhodobě nezaměstnaní pobírající podporu (více než 24 měsíců, jestliže nedosáhli věku 45 let, a 6 měsíců od věku 45 let), poživatelé dávky zaručující minimální příjem (minimex) a někteří poživatelé peněžité sociální pomoci mohou v rámci lokálních agentur práce vykonávat činnosti, které se nevyskytují v rámci regulérního trhu práce. Nezaměstnaní jsou úředně registrovaní jako uchazeči u příslušné lokální agentury práce podle místa bydliště, kromě případů, kdy jsou zproštěni povinnosti být k dispozici na trhu práce.
- Pracovník ALE uzavře s lokální agenturou práce, která je zaměstnavatelem, písemnou pracovní smlouvu na dobu neurčitou. Tato pracovní smlouva sui generis je stanovena zákonem a vzor této smlouvy je dán královskou vyhláškou. Lokální agentura práce poskytne pracovníka ALE k dispozici zájemcům, kteří jsou fyzickou nebo právnickou osobou. Mzda je vyplácena formou šeku ALE. Pracovník ALE obdrží de facto 150 BF (3,72 EUR) za odpracovanou hodinu. Za hodiny, kdy nevykonával činnost, obdrží příspěvek k zaručení příjmu ALE, minimex nebo peněžitou sociální pomoc.

Dávky ALE za práci jsou osvobozeny od zaměstnavatelských i osobních příspěvků na sociální zabezpečení. Poživatel dávek ALE může pracovat maximálně 45 hodin měsíčně. Místní úřady mohou na podporu bezpečnostní politiky využít pracovníky ALE jako „asistenty pro prevenci a bezpečnost“. Registrace se provádí na základě dobrovolnosti. Tato činnost představuje průměrně 53 hodiny měsíčně. Každá lokální agentura práce stanoví hodnotu pro nákup šeků ALE, které stojí minimálně 200 BF (4,96 EUR) a maximálně 300 BF (7,44 EUR).

Podmínky pro uznání lokální agentury práce jsou flexibilní. Vzorové stanovy byly obcím dány k dispozici, ty se však od nich mohou odchýlit, čímž však pro administrativu vzniká nezbytnost systematicky prověřovat zákonnost všech modifikací oproti nabídnutým stanovám.

Administrativně tento systém kontroluje Národní úřad práce (ONEM). Oddělení trhu práce Správy zaměstnanosti (MET) je pověřeno přípravou právních předpisů a uznáváním lokálních agentur práce zřizovaných jako neziskové organizace schvalováním modifikací statutů a statutárních orgánů. Lokální agentury práce jsou povinny informovat o nabídce práce a poptávce po práci a zároveň zajišťují prodej nenominativních šeků ALE. Multiservice Cheque S.A. spravuje emise šeků ALE, prodává nenominativní šeky lokálním agenturám práce, nominativní šeky jednotlivcům, proplácí šeky ALE výplatním orgánům a je povinen vést statistiky. Proplácení odpracovaných hodin nezaměstnaným proti odevzdání šeků mají na starost výplatní orgány vyplácející dávky v nezaměstnanosti. Posledním aktérem je

Ministerstvo vnitra, jehož náplní v celé věci je schvalování projektů „asistentů pro prevenci a bezpečnost“.

Lokální agentury práce umožňují nezaměstnaným, kteří by jinak měli potíže reintegrovat se na trh práce, získat opět pracovní zkušenosti. V tomto smyslu lze toto opatření pouze schvalovat. Lokální agentury práce jsou povinny použít minimálně čtvrtinu svých příjmů ze šeků ALE k financování vzdělávání nezaměstnaných zaregistrovaných v agentuře. Zůstatek slouží ke krytí administrativních nákladů, k financování místních iniciativ v oblasti zaměstnanosti a k úhradě nákladů spojených s přepravou pracovníků ALE.

Pracovní smlouva může být rozvázána zaměstnavatelem nebo pracovníkem s výpovědní lhůtou sedmi dnů běžící ode dne následujícího po dni oznámení. V případě, že pracovník našel jiné zaměstnání, může být pracovní smlouva ALE zrušena bez výpovědní lhůty i náhrady škody. Systém lokálních agentur práce tedy není překážkou pro přijetí řádného zaměstnání.

Právní úprava předpokládá možnost dočasných sankcí pro dlouhodobě nezaměstnaného, který odmítne pracovat v rámci lokální agentury práce. Tato ustanovení vyvolala živé protesty, především ze strany odborových organizací, proto bylo ministerským oběžníkem stanoveno, že k uspokojení nabídky zaměstnání bude absolutní prioritou zapojování nezaměstnaných dobrovolníků. Pro výpočet délky nezaměstnanosti brané v úvahu v případě eventuálního přerušování dlouhodobé nezaměstnanosti se nepřihlíží k měsícům, během kterých nezaměstnaný odpracoval minimálně 30 hodin pracovní činnosti v rámci lokální agentury práce. Nepřihlíží se ani k období sestávajícímu ze tří po sobě jdoucích cyklů 12 kalendářních měsíců, jestliže v průběhu každého cyklu vykonával nezaměstnaný pracovní činnost minimálně 360 hodin jako pracovník ALE. Navíc nezaměstnaný může na základě své žádosti být na dobu 6 měsíců, kterou lze prodloužit, osvobozen od povinné registrace jako uchazeč o zaměstnání, od povinnosti být k dispozici na trhu práce a od povinností s tím souvisejících (například povinnosti přijmout vhodné zaměstnání nebo nabídnutý plán podpory), jestliže odpracoval minimálně 180 hodin v rámci lokální agentury práce během období šesti měsíců předcházejících žádosti o osvobození.

Ke 30. červnu 2000 zřídilo 584 obcí, tedy 99 % belgických obcí, uznanou lokální agenturu práce jako neziskovou organizaci. Pouze 5 obcí (0,85 %) lokální agenturu práce nemá. Čísla uvedená níže se týkají počtu osob vykonávajících činnost v rámci lokálních agentur práce po udané měsíce. 81 % osob vykonávajících činnost v lokálních agenturách práce v roce 2000 jsou ženy, 19 % muži. V roce 1999 odpracovala jedna osoba v průměru 29 hodin měsíčně (proti 27 v roce 1998).

Opatření vytvořilo v roce 1999 nabídku práce v rozsahu 12 632 441 hodin. Počet hodin skutečně odpracovaných představuje ekvivalentní nabídku práce přibližně 7 315 zaměstnání na plný úvazek. Pokud jde o počet odpracovaných hodin, nabídka práce se v roce 1999 v 73,96 % týkala fyzických osob; 45,63 % těchto činností se týkalo pomoci v domácnosti s charakterem domácích prací, 4,11 % údržby zahrady, 0,84 doprovázení dětí a nemocných, 0,03 % administrativních záležitostí a 49,39 smíšených činností. V roce 1999 bylo průměrně 16 416 osob měsíčně zproštěno povinné registrace jakožto uchazeči o zaměstnání, z toho 89,3 % žen a 10,7 % mužů.

Úspěšnost opatření ukazuje každoroční nárůst dlouhodobě nezaměstnaných osob, kteří se zapojují do činností zprostředkovaných místními agenturami - viz tabulka 1.

Tabulka 1 Počet dlouhodobě nezaměstnaných účastníků se systému A.L.E

	Vlámsko			Valonsko			Brusel			CELKEM		
	muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem	muži	ženy	celkem
1995	381	2 031	2 412	2 207	5 810	8017	67	312	379	2 655	8153	10 808
1996	1 154	6 493	7 647	2 791	8 315	11 106	152	531	683	4 097	15 339	19 436
1997	1 956	10 63	12 593	3 050	9 350	12 400	258	848	1 106	5 264	20 835	26 099
1998	2 703	15 50	18 207	3 755	11 51	15 272	394	1 219	1 613	6 852	28 240	35 092
1999	3 116	16 75	19 866	3 867	12 8	16 704	517	1 413	1 930	7 500	31 000	38 500
2000*	3 224	17 59	20 819	3 794	13 3	17 123	560	1 547	2 107	7 578	32 471	40 049

* do 30.6. 2000

V roce 2000 představila belgická ministryně práce hlavní zásady plánované reformy lokálních agentur práce ve svém dokumentu nazvaném „Un nouveau départ pour les oubliés de la croissance“. Toto jsou hlavní opatření, která navrhuje ke zvýšení zaměstnávání uchazečů o zaměstnání registrovaných v lokálních agenturách práce v zaměstnaneckém poměru, ke zlepšení bezpečnosti práce a ke zlepšení integrity lokální politiky zaměstnanosti:

- nutit lokální agentury práce k využívání prostředků stanovených zákonem k organizování vzdělávání ve prospěch uchazečů o zaměstnání. Kromě toho bude muset být tato vzdělávací a integrační činnost schvalována nebo organizována regionálními službami zaměstnanosti;
- podporovat vytváření aktivních struktur sociální ekonomie v oblasti komunitních služeb ze strany lokálních agentur práce, které by uchazečům o zaměstnání registrovaným v ALE nabízely zaměstnanecký poměr;
- pomocí sociálních dávek podporovat přijímání uchazečů o zaměstnání registrovaných v lokálních agenturách práce podniky nabízejícími pracovní smlouvu na dobu neurčitou;
- podporovat kooperaci mezi lokálními agenturami práce a ostatními místními aktéry v oblasti zaměstnanosti (obce, veřejná centra sociální pomoci (CPAS), regionální služby zaměstnanosti, sdružení);
- na základě úpravy zákona zřídit při každé ALE koordinační výbor složený z představitelů ALE a představitelů pracovníků pobírajících dávky. Posláním tohoto výboru by bylo získávat informace a vznášet připomínky týkající se pracovních podmínek pracovníků ALE;
- zavést pravidla, díky kterým by bylo možné zajišťovat příznivé pracovní podmínky pokud jde o zdraví a bezpečnost pracovníků ALE;
- počítat s minimální intervencí pokud jde o výdaje spojené s přepravou pracovníků ALE.

4. Částečná nezaměstnanost a projekt příležitostné registrované práce v podmínkách České republiky

S ohledem na nově přijatý zákon o zaměstnanosti z roku 2004 se Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR spolu se svými partnery snaží i v našich podmínkách připravit systém, který by byl obdobou belgického modelu. Konkrétně se jedná o projekt „Příležitostné registrované práce“ (dále jen PRP).⁶ V nově připravovaném systému PRP se předpokládá nastavení kontrolních mechanismů, stejně jako v případě belgického modelu, s pomocí registrovaných poukázek. Předpokládá se, že vydávané poukázky budou digitálně snímány a informace elektronicky zpracovávány, díky čemuž odpadne většina manuálních administrativních úkonů. Příležitost ke zneužívání by tak byla automaticky minimalizována. Vedle toho elektronické zpracovávání dat umožní kontrolovat stanovené limity odpracovaných hodin, které mohou nezaměstnaní v rámci PRP odpracovat, maximální výši přivýdělku nezaměstnaného atd.

Výhodou připravovaného systému jsou i přehledné výstupy ve formě statistických přehledů, které budou moci využívat i úřady práce pro dokreslení aktuální situace na trhu práce (např. jak je PRP využívána?, kolik hodin bylo v rámci PRP odpracováno?, kteří nezaměstnaní jsou do PRP zapojeni?, kolik hodin průměrně odpracovala 1 nezaměstnaná osoba?, kteří zaměstnavatelé mají zájem o příležitostnou práci?, druh práce, která je nezaměstnanými vykonávána apod.). Systém PRP by tak zcela zásadním způsobem mohl přispět k omezení podílu tzv. šedé ekonomiky - úřadům práce dává do ruky instrument, který umožňuje vykonávanou práci v daném rozsahu kontrolovat.

Připravovaný systém bude třeba nastavit tak, aby motivoval zaměstnavatele nezaměstnané zaměstnávat. Možnosti se nabízí různé, např. odpočet určité výše nákladů na PRP od základu daně z příjmu (pro fyzické osoby) nebo neplacení sociálního a zdravotního pojištění zaměstnavatelem za pracovníka PRP pro zaměstnavatele z řad právnických osob a osob samostatně výdělečně činných. Oba tyto způsoby však vyžadují změnu příslušných zákonů.

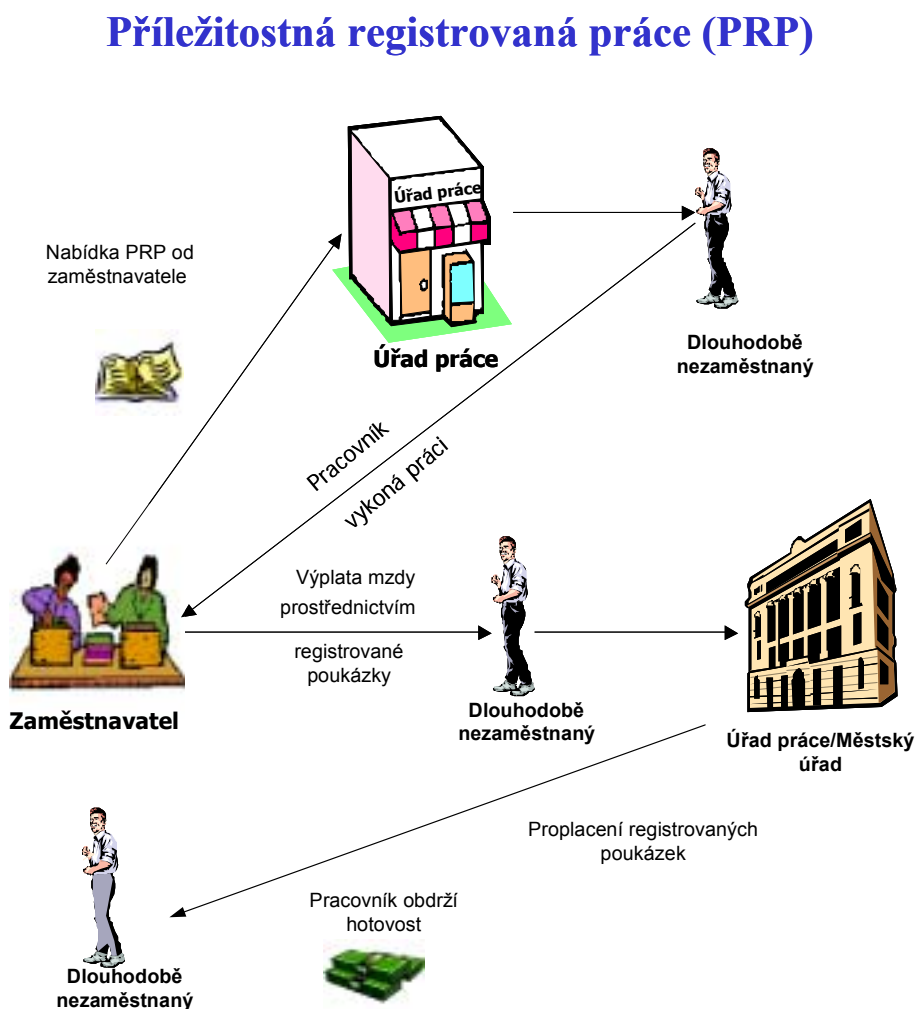
Inspirativní na uvažovaném systému je fakt, že mzda, kterou by nezaměstnaní za svou činnost obdrželi, podléhá dani z příjmu fyzických osob a je tedy srážkově odváděna. Při vhodně nastavených parametrech získáme nový nástroj aktivní politiky zaměstnanosti (APZ), který nebude vyžadovat žádné přímé financování z prostředků aktivní politiky zaměstnanosti. Celý systém by měl být financován soukromým sektorem - zaměstnavateli, v tom je jeho největší inovativnost. To však samozřejmě předpokládá vytvoření zmíněného legislativního rámce pro motivaci zaměstnavatelů. Systém PRP tedy nevyžaduje žádné dodatečné rozpočtové zdroje a navíc výzkumy a první propočty pro Českou republiku ukazují, že může být i z hlediska státního rozpočtu kladný, tj. příjmový. Tyto příjmy v Belgii věnují na pokrytí administrativy a reinvestují do podpory aktivní politiky zaměstnanosti (APZ).

Nedořešenou otázkou však stále zůstává příspěvek na sociální a zdravotní pojištění - je třeba určit výši sociálního a zdravotního pojištění, které bude hradit stát. V současné době je výše příspěvku na sociální a zdravotní pojištění nezaměstnaných osob určena paušální částkou vypočtenou na základě průměru. Pokud však bude nezaměstnaný získávat určitý příjem z PRP, mohla by výše pojistného vycházet z tohoto příjmu, což by celý systém neúměrně zkomplikovalo. Pro zjednodušení podmínek pro režim příležitostné registrované práce by tato skutečnost vyžadovala výjimku v zákoně. Fungování celého uvažovaného systému je také založeno na tom, že odměna za příležitostnou registrovanou práci nebude mít vliv na výpočet dávek státní sociální podpory.

⁶ V současné době probíhá jeho pilotní verze v okrese Znojmo.

Následující obrázek graficky názorně popisuje princip fungování příležitostné registrované práce v praxi.

Obrázek 1 Model reálné aplikace PRP



Závěr a doporučení

Růst podílu dlouhodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti je již řadu let palčivým problémem nejen České republiky, ale rovněž se týká většiny zemí Evropské unie. Často, a platí to i pro Českou republiku, bývá za viníka tohoto vývoje označován neflexibilní trh práce a nízká míra motivace dlouhodobě nezaměstnaných aktivně hledat pracovní uplatnění způsobená především demotivujícím nastavením systému dávek v nezaměstnanosti.

Země Evropské unie s cílem řešit vzniklou nepříznivou situaci v oblasti nezaměstnanosti usilují o rozvoj flexibilních forem organizace práce a zaměstnávání v rámci jednotlivých pracovních trhů. Vedle mnoha dalších opatření umožňují (dlouhodobě) nezaměstnaným současně být registrovaní na úřadě práce a tedy pobírat dávky v nezaměstnanosti a zároveň do určité výše mzdy si přivydělávat - být tzv. částečně nezaměstnaní. Vedle uchování si pracovních návyků, sociálních kontaktů a motivace hledat takové pracovní uplatnění, které je zbaví závislosti na státních sociálních příjmech, toto řešení při efektivním nastavení přináší určité omezení práce na černo a zvyšuje státu příjmy z daní a sociálního pojištění.

Také dlouhodobě nezaměstnaní v České republice mají, počínaje 1. říjnem roku 2004, možnost být částečně nezaměstnanými. Jelikož se však jedná o nový jev, se kterým nejsou v našich podmínkách žádné zkušenosti, a zároveň jsou známa také úskalí spojená s využíváním souběhu registrování na úřadu práce a částečné pracovní aktivity (riziko růstu šedé ekonomiky a vysoké administrativní náročnosti), hledala se efektivní aplikace zmíněného modelu.

Každá z evropských zemí, kde se částečná nezaměstnanost uplatňuje, vypracovala svůj vlastní systém podmínek fungování a kontroly zneužívání ze strany nezaměstnaných a zaměstnavatelů. V České republice v současné době probíhá pilotáž nově připravovaného systému příležitostně registrované práce, který se již řadu let využívá v Belgii. Jeho hlavní předností je nastavený kontrolní mechanismus pomocí registrovaných poukázek. Vydávané poukázky by měly být digitálně snímány a informace elektronicky zpracovávány, díky čemuž by odpadla většina manuálních administrativních úkonů. Příležitost ke zneužívání by tak byla automaticky minimalizována. Vedle toho by elektronické zpracovávání dat umožnilo kontrolovat stanovené limity odpracovaných hodin, které mohou nezaměstnaní v rámci částečné nezaměstnanosti odpracovat, a spolu s tím i maximální výši přivýdělku nezaměstnaného. Celý systém příležitostně registrované práce by měl být financován soukromým sektorem - zaměstnavateli, nevyžaduje tedy žádné dodatečné rozpočtové zdroje, naopak měl by být příjmový. Výraznou motivací pro nezaměstnané také může být fakt, že výše výdělku nezaměstnaných za příležitostnou registrovanou práci by neměla mít vliv na výpočet sociálních dávek.

Problematické oblasti, které je třeba před konečným rozhodnutím o zavedení modelu příležitostně registrované práce vyřešit, jsou dvě. Za prvé se jedná o motivační nástroje pro zaměstnavatele, aby využívali kapacit nezaměstnaných. A za druhé se jedná o oblast příspěvků na sociální a zdravotního pojištění. Zde je nutné určit výši sociálního a zdravotního pojištění, které bude hradit stát. V současné době je jejich výše u nezaměstnaných osob určena paušální částkou vypočtenou na základě průměru. Pokud však bude nezaměstnaný získávat určitý příjem na základě statusu částečně nezaměstnaného, mohla by výše pojistného vycházet z tohoto příjmu, což by celý systém poměrně zkomplikovalo a finančně zatížilo. Řešením této situace by mohlo být přijetí výjimky v zákoně pro oblast částečné nezaměstnanosti.

Závěr této studie vychází z uvedených výhod a problémů. Implementace částečné nezaměstnanosti do českého pracovní práva a její konkrétní aplikace v podobě příležitostně registrované práce může být z hlediska snižování dlouhodobé nezaměstnanosti pro Českou

republiku přínosná. Aby tomu tak bylo, je však třeba ještě provést důkladnou analýzu všech nákladů a výnosů spojených se zavedením příležitostné registrované práce a výsledky porovnat s efektivitou uplatňování částečné nezaměstnanosti v dalších zemích Evropské unie.

Literatura

Impact Evaluation of the EES. document reg. Č. EMCO/28/060602/EN_REV 1

Internetová stránka: www.europa.eu.int/comm/employment_social_en.htm

Kotíková, J. (2002): *Příležitostná registrovaná práce jako nástroj APZ*. Praha: VÚPSV

Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004-2006

Priority hlavních směrů politiky zaměstnanosti EU

Průša, L. (2003): *Příležitostná registrovaná práce pro dlouhodobě nezaměstnané* in Sociální politika 10/2003. MPSV, Praha 2003

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Příloha

Vyhodnocení anketního šetření mezi nezaměstnanými uskutečněného v souvislosti s připravovanou možností souběhu registrace na úřadě práce a časově omezeného zaměstnání v České republice

Úvod

Připravovaný zákon o zaměstnanosti předpokládá do budoucna umožnit uchazečům o zaměstnání přijetí časově omezeného zaměstnání bez současné ztráty nároku na evidenci na úřadu práce a z ní vyplývajících výhod.⁷ Vzhledem ke skutečnosti, že doposud není tento problém ošetřen legislativně v návaznosti na výplatu hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, sociálních dávek, uskutečnil Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v Praze ve spolupráci s úřady práce anketu mezi nezaměstnanými osobami, která se pokusila zmapovat účinnost připravovaného záměru zejména ve vztahu k hmotnému zabezpečení a sociálním dávkám.

Anketní šetření se uskutečnilo v 11 okresech České republiky a zahrnovalo 1 414 nezaměstnaných registrovaných osob. Okresy byly vybírány tak, aby ve svém celku pokryly všechna odvětví národního hospodářství, aby byly zastoupeny okresy s různou mírou nezaměstnanosti a aby byly přítomny i příhraniční okresy.

	absolutní počet oslovených uchazečů o zaměstnání	podíl z celkem oslovených uchazečů o zaměstnání
Havlíčkův Brod	75	5,3%
Pelhřimov	47	3,3%
Jihlava	121	8,6%
Žďár nad Sázavou	119	8,4%
Třebíč	149	10,5%
Sokolov	295	20,9%
Cheb	21	1,5%
Karlovy Vary	140	9,9%
Znojmo	176	12,4%
Šumperk	26	1,8%
Jeseník	245	17,3%
CELKEM	1414	100,0%

⁷ Připravovaný zákon o zaměstnanosti § 20 odst. 3 a 5 (verze ze dne 30.10. 2002), citace:

(3) Zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání nebrání:

- výkonu činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru pokud je činnost vykonávána v rozsahu kratším než polovina stanovené týdenní pracovní doby a měsíční výdělek je nižší než polovina minimální mzdy (dále jen „příležitostné zaměstnání“),
- výkonu činnosti na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr pokud za období, na které byly sjednány, nepřesáhne měsíční odměna nebo průměrná měsíční odměna polovinu minimální mzdy.

(5) Překážkou pro vedení v evidenci není ani takové zaměstnání, které není pro uchazeče o zaměstnání vhodným zaměstnáním (§ 15) a je zprostředkováno úřadem práce nejdéle na dobu dvou měsíců (dále jen „krátkodobé zaměstnání“).

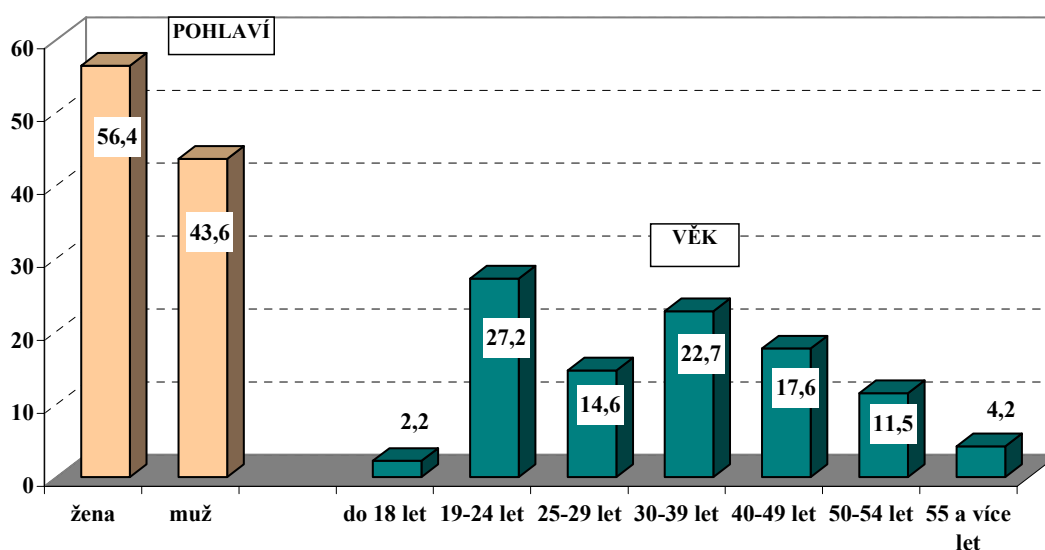
1. Identifikační znaky dotazovaných nezaměstnaných osob

Ankety se zúčastnilo 1 414 registrovaných nezaměstnaných osob - 783 žen a 605 mužů. Své pohlaví, zřejmě z obavy z možné identifikace, nevedlo 26 dotázaných. Zastoupení žen a mužů se od průměru statisticky výrazně lišilo v okresech Havlíčkův Brod - 81,1 % žen a 18,9 % mužů - a Sokolov - 47,6 % žen a 52,4 % mužů.

Věk v 44 % případů nepřesáhl hranici 30 let a v případě 84 % pak hranici 50 let - viz graf 1. Do uvedených věkových kategorií se, zřejmě ze stejného důvodu jako v případě pohlaví, nezařadilo 23 osob. I v tomto případě byla identifikována signifikantní odlišnost některých okresů: v okrese Znojmo podíl osob do 24 let značně převyšoval průměrem (65,5 %); naopak v okrese Jihlava bylo zjištěno výrazně vyšší zastoupení osob starších 55 let (23,1 %).

G r a f 1

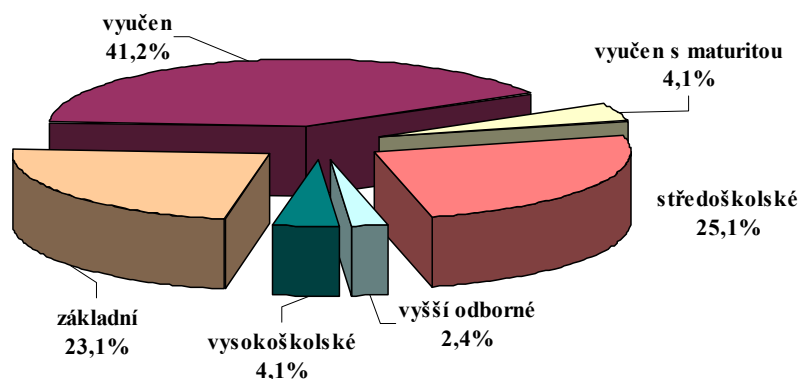
Pohlaví a věková struktura respondentů (v%)



Z pohledu vzdělanostní úrovně 64 % dotázaných nezaměstnaných osob nemělo maturitu - základní vzdělání či bez vzdělání bylo identifikováno v případě 23 % a vyučen(a) v případě 41 %. Nejvyšší dosažené vzdělání zakončené maturitou bylo zjištěno u 32 % uchazečů o zaměstnání. Vysokoškolský diplom získala 4 % - viz graf 2. Nejnižší vzdělanostní úroveň respondentů byla zaznamenána v okresech Jeseník a Sokolov.

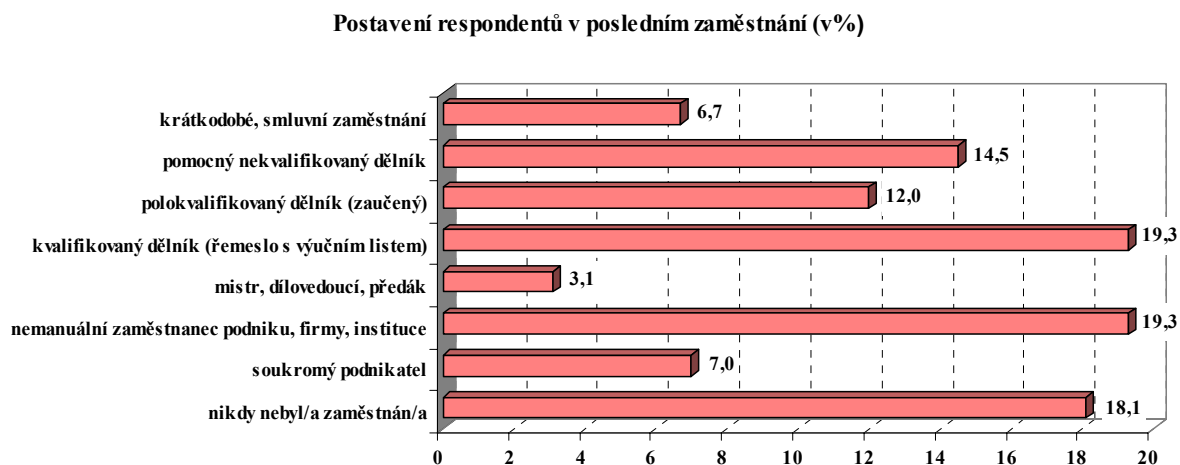
G r a f 2

Vzdělanostní struktura dotázaných osob (v %)



Z dotázaných nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání 18 % doposud nebylo v žádném pracovním poměru. Ve svém posledním zaměstnání před evidencí na úřadě práce pracovalo 15 % osob jako pomocný nekvalifikovaný dělník, 12 % jako polokvalifikovaný dělník a 19 % jako kvalifikovaný dělník. Funkci mistra, dílovedoucího či předáka jich zastávala 3 %. Za „nemanuálního“ zaměstnance se označilo 19 % a 7 % uchazečů o zaměstnání uvedlo, že v době před současnou nezaměstnaností podnikali.

G r a f 3



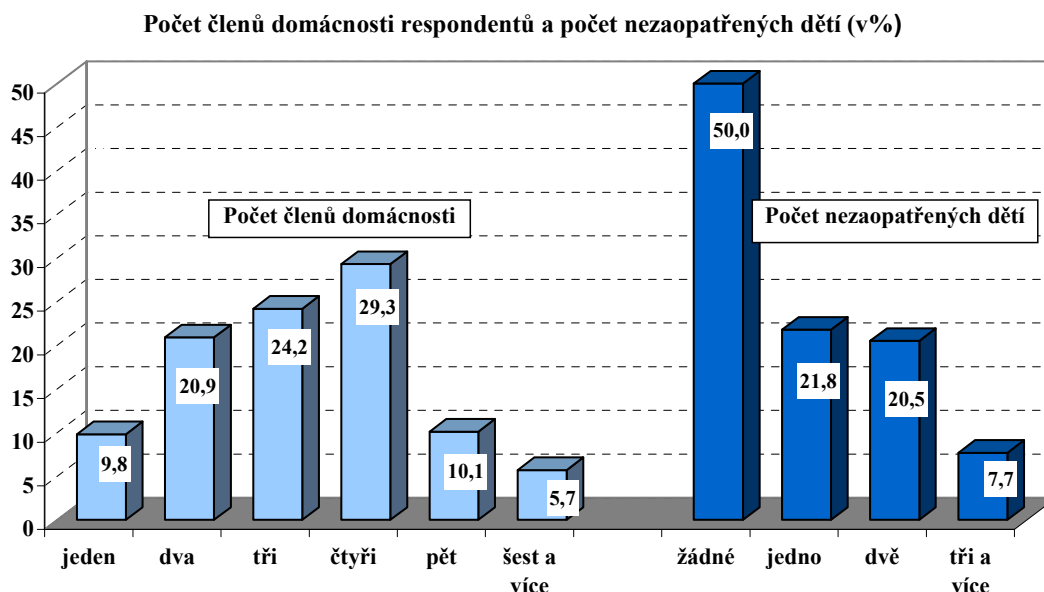
Změněná pracovní schopnost byla identifikována v případě 21 % dotázaných nezaměstnaných osob. Z tohoto počtu jich více jak polovina pobírá invalidní důchod (11 % ze všech dotázaných). Změněnou pracovní schopnost nejčastěji uváděli dotazovaní okresu Sokolov, kde jejich podíl představoval 46 %; opakem tomuto zjištění byla situace v okresech Znojmo - zjištěný podíl zdravotně postižených byl 4% - a Žďár nad Sázavou (9 %). V případě pobírání invalidního důchodu nebyly shledány mezi okresy významnější rozdíly.

Jedna desetina respondentů žije samostatně v domácnosti, tedy bez přítomnosti další osoby. Další jedna osoba v domácnosti byla zaznamenána ve 21 % případech, dvě osoby ve 24 % případech a tři osoby ve 29 % případech. Podíl domácností, ve kterých spolu s dotázaným žijí další čtyři a více osob, činil 16 % - viz graf 4.

Polovina registrovaných osob na úřadě práce nemá ve své domácnosti nezaopatřené dítě. Naopak, tři a více dětí bylo zjištěno u 8 % domácností.

Vícečlenné domácnosti převažují zejména u dotazovaných respondentů z okresů Znojmo a Havlíčkův Brod. Druhý jmenovaný okres se staticky liší od ostatních i z důvodu, že ve většině domácností respondentů tohoto okresu byla zjištěna přítomnost alespoň jednoho nezaopatřeného dítěte.

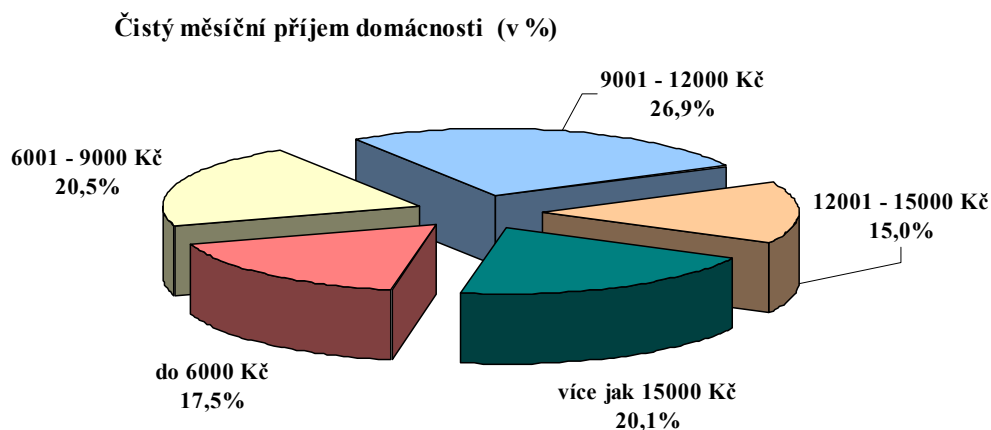
Graf 4



Čistý měsíční příjem celé domácnosti z výdělečné činnosti nepřesáhl u 38 % dotazovaných osob výši 9 000 Kč. Příjem z výdělečné činnosti vyšší než 15 000 Kč byl naproti tomu identifikován v případě 20 % nezaměstnaných - viz graf 5.

Vyšší příjem domácnosti uvedli především dotazovaní uchazeči o zaměstnání okresu Znojmo (více jak 15 000 Kč - 35,8 %). Důvodem, jak je patrné z předchozího, je fakt, že se jedná zejména o vícečetné domácnosti bez nezaopatřených dětí.

Graf 5

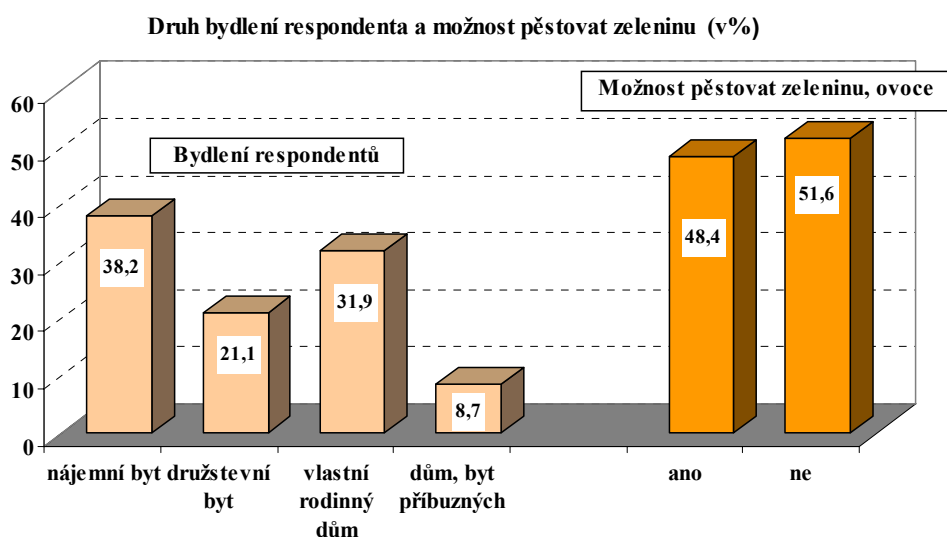


Téměř 40 % osob z dotázaných uchazečů o zaměstnání bydlí v současné době se svou rodinou v nájemním bytě a více jak 20% v bytě družstevním. Bydlení ve vlastním rodinném domě uvedla necelá třetina dotázaných - viz graf 6.

Ve vlastním rodinném domě statisticky významně častěji bydlí dotázaní z okresu Znojmo (54,7 %) a Třebíč (48,3 %). Naopak, bydlení v nájemním bytě je charakteristické pro respondenty okresu Karlovy Vary.

Možnost pěstovat zeleninu má téměř polovina uchazečů o zaměstnání. I zde byly identifikovány signifikantní meziokresní rozdíly - vysoký podíl ve Znojmu (70,3 %), Třebíči (60,8 %), Žďáru nad Sázavou (60,9 %) a naopak nízký podíl v Sokolovu (30,0 %) a v Karlových Varech (31,6 %).

Graf 6



Obec, ve které respondenti bydlí, má v 35 % případů méně než 3 000 obyvatel, v 27 % případů 3 000 až 10 000 obyvatel a v 30 % případů 10 000 až 50 000 obyvatel. Ve městě s více jak 50 tis. obyvateli v současné době žije 8 % dotázaných uchazečů o zaměstnání. V obcích do 3 000 obyvatel žijí zejména respondenti z okresu Znojmo (48 %).

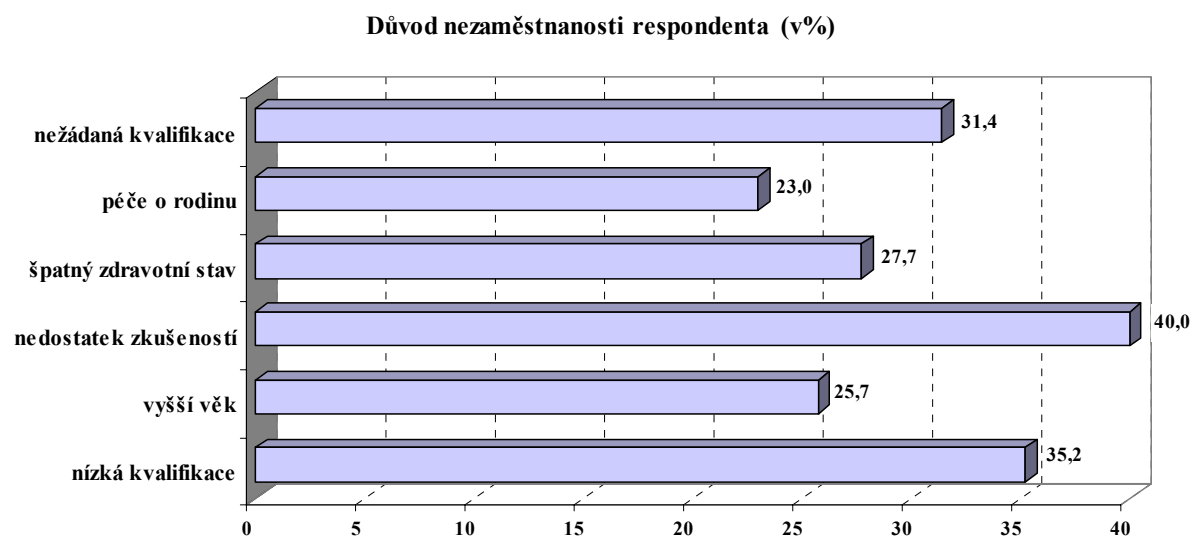
2. Evidence na úřadě práce

Anketa mimo jiné zjišťovala důvody současné nezaměstnanosti dotázaných osob. Respondentům byla předložena baterie různých možných důvodů, kterým měli přiřadit známku 1 až 5 podle jejich významu. Vedle toho i sami mohli uvést svůj důvod. Hodnota 1 označovala „velký vliv, nejvýznamnější důvod“ a hodnota 5 naopak „žádný vliv“.

Jak vyplynulo z výsledků, mezi nejvýznamnější důvody nezaměstnanosti patří zejména nedostatek zkušeností. Této možnosti přiřadilo známku hodnocení v rozmezí jedna až tři plných 40 % dotazovaných uchazečů o zaměstnání - viz graf 7.

Mezi další významné důvody, o kterých jsou respondenti přesvědčeni, že způsobily či velkou měrou přispěly k jejich současné nezaměstnanosti, patří jednak nízká kvalifikace a jednak kvalifikace, která na trhu práce není poptávaná.

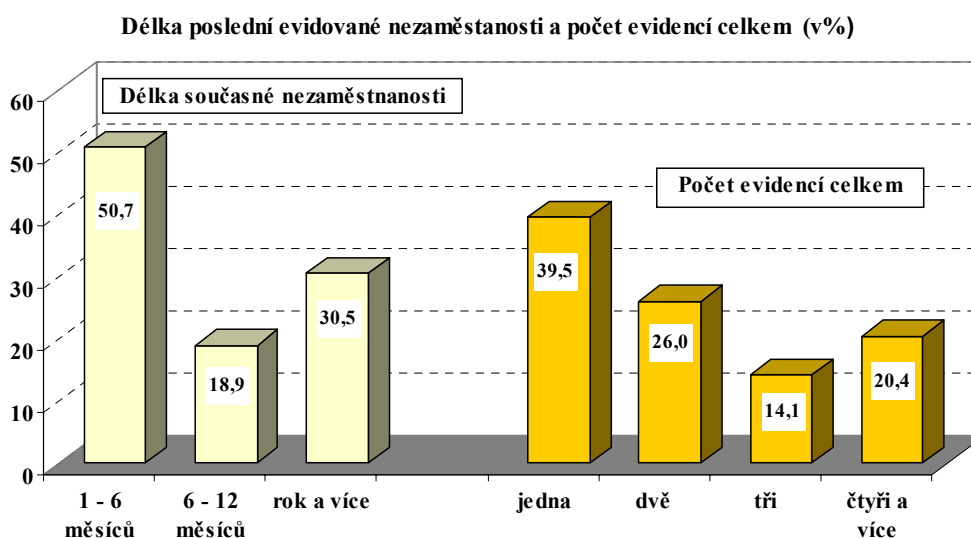
Graf 7



Délka současné nezaměstnanosti nepřesáhla v případě 50 % dotázaných osob více jak 6 měsíců a v případě 70 % pak délku jednoho roku - viz graf 8. Pro 40 % uchazečů je toto první zkušenost s úřadem práce. Naopak, v případě jedné pětiny se jedná o čtvrtou a další evidenci.

Z pohledů šetřených okresů byla nezaměstnanost delší 6 měsíců signifikantně více uváděna u uchazečů o zaměstnání z Jihlavy - 41,3 % jich uvedlo délku „6 až 12 měsíců“ a 50,4 % délku „12 a více měsíců“. Naopak nezaměstnanost do 6 měsíců převažovala v okrese Znojmo (80,6 %), kdy šlo většinou o první evidenci - svou evidenci jako „první“ uvedlo v tomto okrese více jak 68 % dotázaných.

Graf 8



Alespoň jednoho programu aktivní politiky zaměstnanosti - rekvalifikace, veřejně prospěšná práce, společensky účelné pracovní místo včetně OSVČ, absolventská praxe, chráněné dílny či chráněné pracoviště apod. - se někdy v minulosti účastnilo nebo se právě účastní pouze jedna pětina dotazovaných nezaměstnaných osob. Zvýšená účast na nástrojích

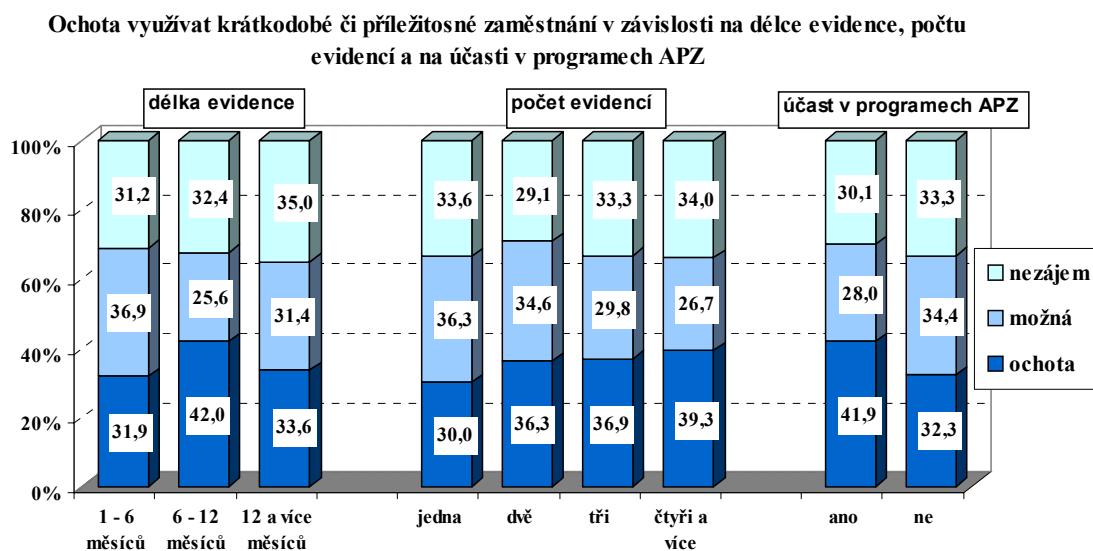
aktivní politiky zaměstnanosti byla zaznamenána mezi nezaměstnanými okresu Jihlava (téměř 42 %).

3. Ochota využít možnost příležitostné práce v době nezaměstnanosti

V době své evidence na úřadě práce by nebylo ochotno přijmout krátkodobé nebo příležitostné zaměstnání, které v týdnu nepřesahuje více jak 20 hod a při kterém se nevydělá více než 2 850 Kč, třetina dotázaných osob. Naopak, třetina by takovouto možnost rozhodně uvítala. Poslední třetina by ji zvažovala až na základě konkrétních podmínek.

Další statistická analýza ukázala, že statisticky významně více ochoty projeví zejména uchazeči s délkou nezaměstnanosti 6 až 12 měsíců a ti, co se účastnili některého z programů aktivní politiky nezaměstnanosti - viz graf 9. Naopak, dlouhodobě nezaměstnaní, tj. nezaměstnaní déle jak 12 měsíců neměli, v porovnání s ostatními, o příležitostné či krátkodobé zaměstnání za daných podmínek zájem. Z pohledu šetřených okresů by tuto možnost statisticky významně uvítali zejména uchazeči o zaměstnání pelhřimovského úřadu práce - 62% z jejich počtu!!!

G r a f 9

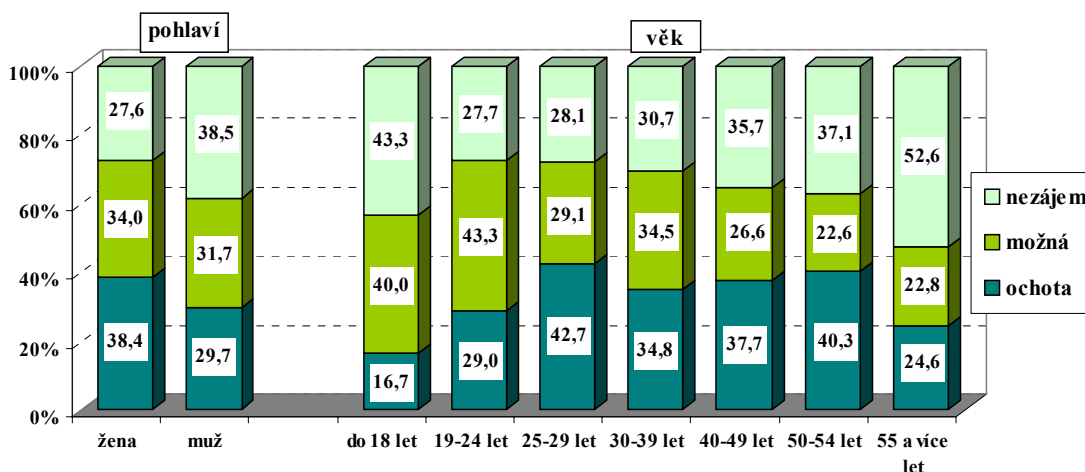


Krátkodobé či příležitostné zaměstnání, jak ukázalo další statistické třídění, by podstatně více, v porovnání s muži, přivítaly ženy - graf 10.

Nezájem o tento druh „pracovního poměru“ projevili zejména dlouhodobě nezaměstnaní, osoby starší 55 let, osoby s nejvyšším dosaženým vzděláním základním (či bez vzdělání) a ti, jejichž měsíční příjem (v rámci celé domácnosti) z výdělečné činnosti nepřesahuje hranici 6 000 Kč - graf 11, 12.

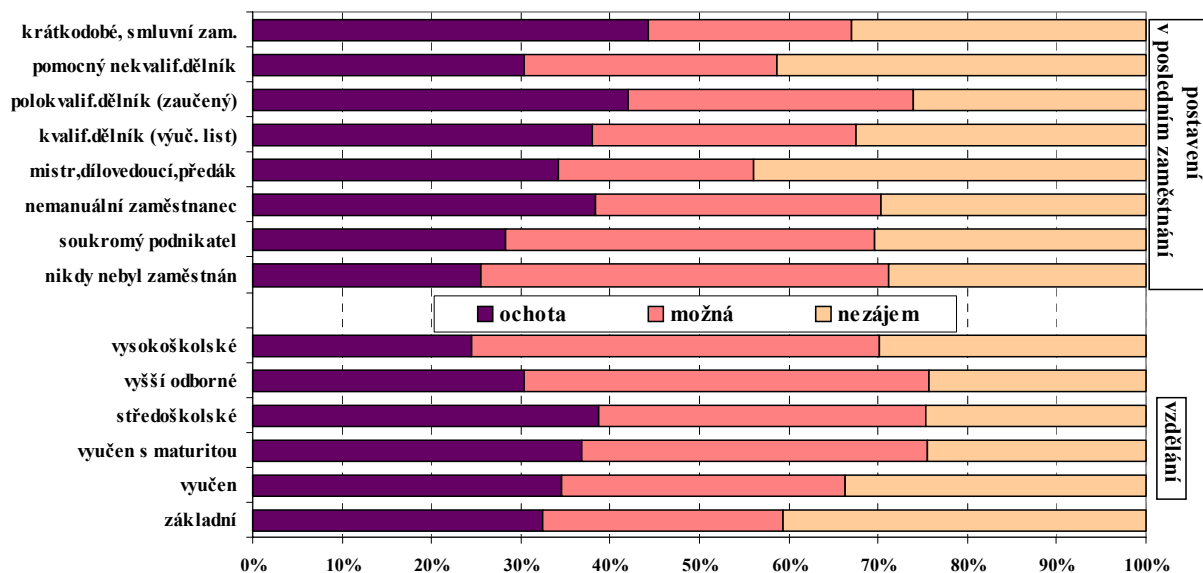
Graf 10

Ochota využívat krátkodobé či příležitostné zaměstnání v závislosti na pohlaví a věku



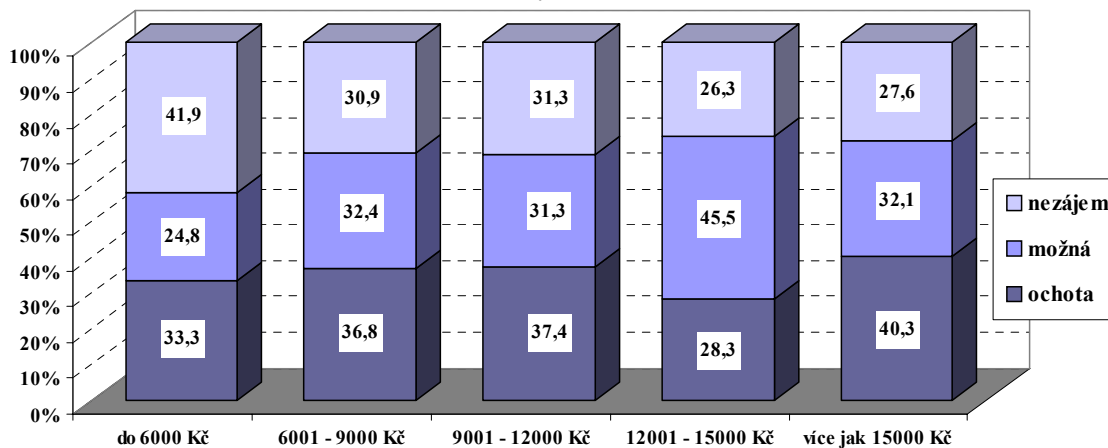
Graf 11

Ochota využívat krátkodobé zaměstnání dle vzdělání a postavení v posledním zaměstnání



Graf 12

Ochota využívat krátkodobé či příležitostné zaměstnání v závislosti na výši měsíčního příjmu celé domácnosti z výdělečné činnosti

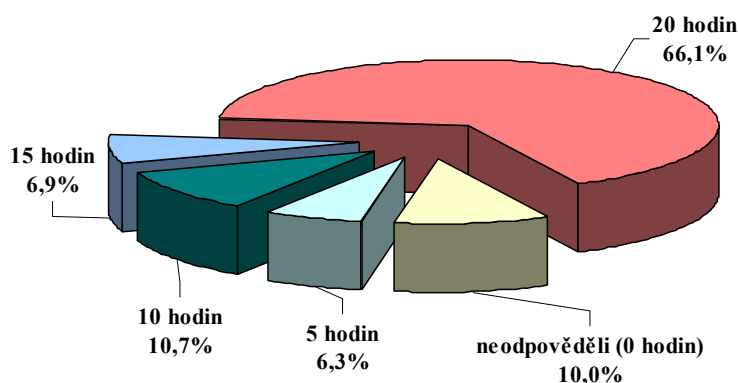


Na otázku, kolik hodin týdně by nezaměstnaní byli ochotni pracovat, odpověděli nejen Ti, kteří zájem už projevili v předchozí otázce či o možnosti takové práce by uvažovali s ohledem na konkrétní podmínky, ale i Ti, kteří uvedli, že tato forma je pro ně nelákavá, resp. nepřijatelná - graf 13. Do jisté míry to svědčí o skutečnosti, že přijetí zaměstnání úzce souvisí s kvalitou nabízených podmínek tohoto zaměstnání. (Při současném systému sociálních dávek a dosahované úrovni mezd se jedná o výsledek nikterak překvapující.)

S převahou většina dotázaných nezaměstnaných- 66 % - má zájem pracovat plných „umožněných“ 20 hodin. Naopak, totální nezájem o takovou práci projevilo 10 % osob (namísto 33 %!!, jak by se dalo předpokládat z otázky uvedené výše).

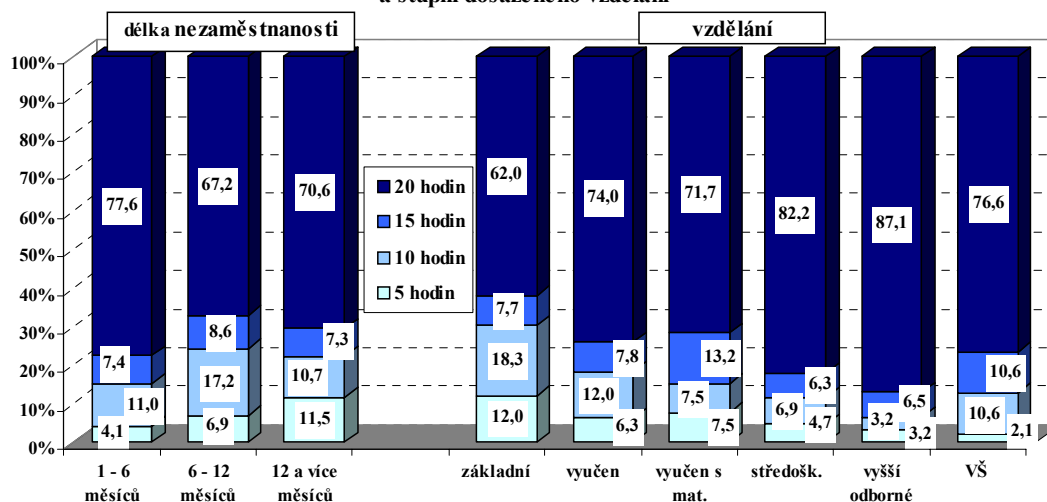
G r a f 13

Kolik hodin týdně byste byl(a) ochoten(a) pracovat? (v %)



G r a f 14

"Kolik hodin týdně byste byl(a) ochoten(a) pracovat?" v závislosti na délce nezaměstnanosti a stupni dosaženého vzdělání



Jak lze vypořádat částečně i z grafu 14, výše uvedených hodin, které jsou respondenti v týdnu ochotni odpracovat za uvažovaných podmínek, se statisticky významně liší od délky nezaměstnanosti, od vzdělání, od počtu evidencí a od počtu nezaopatřených dětí:

- s rostoucí délkou evidence a s růstem jejich počtu klesá počet hodin;
- s růstem počtu nezaopatřených dětí klesá počet hodin;
- statisticky nejméně hodin jsou ochotny pracovat osoby se základním vzděláním (bez vzdělání).

Anketa obsahovala i otázku, která zjišťovala, jak se budou uchazeči o zaměstnání chovat v případě, že případný výdělek jim bude redukovat výši sociálních dávek, resp. dávek sociální potřeby:

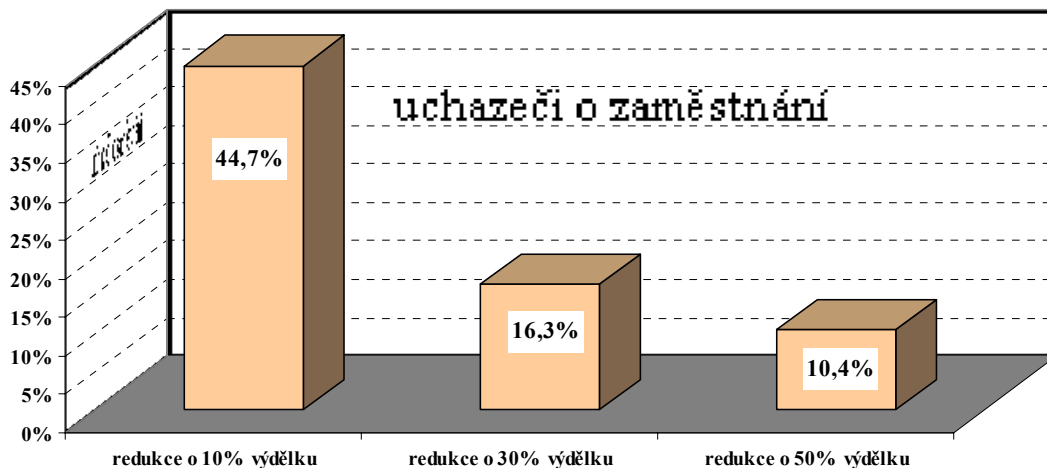
1. o 10 % výdělku,
2. o 30 % výdělku,
3. o 50 % výdělku.

Vezmeme-li v úvahu, že 90 % respondentů uvedlo vyšší počet hodin, které by případně byli ochotni v týdnu odpracovat, než je 0, pak při redukcí sociálních dávek:

- o 10 % výdělku by jich bylo ochotno dále uvažovat o krátkodobém zaměstnání 45 %,
- o 30 % výdělku již jen 16 % dotázaných a,
- o 50 % výdělku pouhých 10 % nezaměstnaných osob.

G r a f 15

Ochota nezaměstnaných osob přijmout krátkodobé či příležitostné zaměstnání (do 20 hod. týdně), pokud výdělek z tohoto zaměstnání způsobí snížení sociálních dávek:



V případě redukce sociálních dávek o 10 % výdělku byla sledována v odpovědích uchazečů jednotlivých okresů signifikantní odlišnost: ochotna pracovat i při uvedené redukcí by byla 84,5 % respondentů ze Znojma a naopak pouze 44,8 % z Jeseníku.