

10/03

Peněžní prostředky státu určené na podporu a integraci občanů se zdravotním postižením

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/03. Kontrola probíhala v rámci mezinárodní spolupráce, do které se zapojilo 14 nejvyšších kontrolních institucí.¹ Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit systém podpory zaměstnávání občanů se zdravotním postižením a plnění *Národního plánu podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006–2009* v této oblasti.

Kontrola byla prováděna v době od ledna do srpna 2010. Kontrolovaným obdobím byly roky 2006 až 2009, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Úřad vlády České republiky (dále také „Úřad vlády“),
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“),
Úřad práce hl. m. Prahy, Úřad práce v Blansku, Úřad práce Brno-město, Úřad práce v Havlíčkově Brodě, Úřad práce v Hradci Králové, Úřad práce v Jablonci nad Nisou, Úřad práce v Jihlavě, Úřad práce v Liberci a Úřad práce v Pardubicích.

Námítky proti kontrolním protokolům podané Úřadem vlády, MPSV a Úřadem práce v Pardubicích byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, která podaly Úřad vlády a MPSV, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XXI. zasedání, konaném dne 25. října 2010,

schválilo usnesením č. 6/XXI/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Základními strategickými dokumenty zabývajícími se integrací osob se zdravotním postižením (dále také „OZP“) jsou *Střednědobá koncepce státní politiky vůči OZP* (dále také „Střednědobá koncepce“) a *Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006–2009* (dále také „Národní plán“). Národní plán vychází ze Střednědobé koncepce a je od roku 1992 v pořadí již čtvrtým plánem, který byl přijat vládou ČR. Člení se na kapitoly zahrnující jednotlivé oblasti (vzdělávání, sociální zabezpečení, zaměstnanost a další); v každé kapitole je mimo jiné formulován žádoucí cíl a opatření vedoucí k tomuto cíli. Za plnění jednotlivých opatření odpovídají příslušná ministerstva, Úřad vlády, ale i občanské sdružení Národní rada zdravotně postižených České republiky, případně i jiné orgány a organizace.

¹ Společná zpráva bude zpracována a publikována na jaře roku 2011.



Okruh osob se zdravotním postižením byl v kontrolovaném období vymezen zákonem o zaměstnanosti²; jednalo se o osoby, které byly:

- orgánem sociálního zabezpečení uznány za **plně invalidní** (osoby s těžším zdravotním postižením),
- orgánem sociálního zabezpečení uznány za **částečně invalidní**,
- rozhodnutím úřadu práce (od 1. července 2006) uznány **zdravotně znevýhodněnými** (dále také „OZZ“).

Státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti vykonává MPSV, které řídí a kontroluje výkon státní správy a dodržování zákonnosti při zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, a úřady práce (dále také „ÚP“) – celkem 77 ÚP –, které provádějí zprostředkování zaměstnání a zabezpečují uplatňování nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Většina nástrojů, které by měly vést k většímu uplatnění OZP na trhu práce, je definována zákonem o zaměstnanosti.

Kontrola NKÚ byla zaměřena na:

- přípravu, monitoring a plnění Národního plánu v oblasti zaměstnávání OZP,
- vybrané zákonné nástroje podporující zaměstnávání OZP,
- plnění povinného podílu zaměstnávání OZP a zajištění bezbariérovosti prostředí kontrolovanými osobami.

Pozn.: - Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.
- Ke kontrolnímu závěru je připojen seznam zkratk.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Výchozí statistiky

Přesný počet OZP v ČR nebyl v době kontroly znám a k dispozici nebyly ani přesné údaje o ekonomické aktivitě a zaměstnanosti OZP. Údaje byly čerpány z následujících zdrojů: z informačního systému MPSV, z dat a ověřených údajů kontrolovaných ÚP, ze statistických šetření Českého statistického úřadu (dále jen „ČSÚ“) a statistik České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“).

Informační systém MPSV zahrnoval údaje, které vycházely z evidencí ÚP, např. počty registrovaných uchazečů o zaměstnání a údaje o jednotlivých nástrojích aktivní politiky zaměstnanosti (dále také „APZ“). Dle tohoto systému se počet registrovaných uchazečů o zaměstnání z řad OZP pohyboval v kontrolovaném období 2006–2009 v rozmezí 61–71 tis. osob a jejich podíl na všech registrovaných uchazečích činil v průměru 16 %.

Z údajů získaných kontrolou devíti ÚP vyplývá, že procento OZP evidovaných těmito ÚP déle než jeden rok se pohybovalo od 42 % do 60 % a v čase mělo klesající tendenci.

Tabulka č. 1 – Přehled vybraných údajů vztahujících se k OZP

| OZP | Snížení schopnosti výdělečné činnosti ³ | Registrovaní uchazeči o zaměstnání k 31. 12. | | Počet invalidních důchodců k 31. 12. | | Průměrný invalidní důchod (v Kč) | |
|----------------|---|---|--------|---|---------|-------------------------------------|-------|
| | | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Plně invalidní | 66 % a více | 259 | 285 | 327 901 | 321 439 | 9 337 | 9 681 |
| Částečně inv. | 33–65 % | 52 831 | 58 343 | 206 677 | 211 376 | 5 893 | 6 076 |
| OZZ | neurčeno | 8 046 | 9 113 | x | x | x | x |

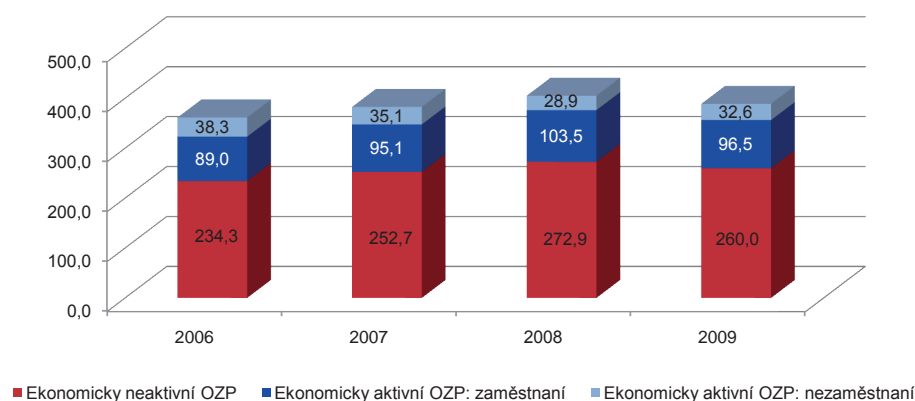
Zdroj: statistické ročenky ČSSZ z oblasti důchodového pojištění za rok 2008, statistika důchodů ČSSZ za rok 2009, statistiky MPSV.

ČSSZ zveřejňuje pouze počty invalidních důchodců, nikoliv všech OZP. Existují OZP, které pobírají invalidní důchod, (plně invalidní nebo částečně invalidní) a OZP, které na invalidní důchod nemají nárok. Zaměstnávání invalidních osob není žádným způsobem omezeno a tyto osoby mohou mít vedle invalidního důchodu neomezený příjem.

Z prvního výběrového šetření zaměřeného na OZP, které ČSÚ provedl v roce 2007, mimo jiné vyplývá, že v České republice bylo odhadem 1 015 548 OZP, tj. cca 10 % celkové populace, z toho 407 695 ve věku 15–59 let.

Z výběrového šetření pracovních sil, které ČSÚ provádí čtvrtletně, vyplývá, že:

- Míra ekonomické neaktivity, tj. podílu OZP ve věku 15–59 let, které nebyly zaměstnané a ani zaměstnání aktivně nehledaly na celkové skupině OZP v této věkové kategorii, dosahovala až 67 % (u celkové populace ČR 26 %). V roce 2009 byla v porovnání s rokem 2006 vyšší o dva procentní body.
- Míra nezaměstnanosti OZP ve věku 15–59 let dosahovala až 30 % (u celkové populace ČR 7 %).

Graf č. 1 – Ekonomická aktivita OZP ve věku 15–59 let (v tis.)

Zdroj: výběrová šetření pracovních sil v letech 2006, 2007, 2008 a 2009.

2. Národní plán podpory a integrace OZP na období 2006–2009

Úřad vlády plnil úkoly související s přípravou, monitorováním a aktualizací Národního plánu dle schválených pravidel. Zprávu o plnění opatření Národního plánu brala každoročně na vědomí vláda ČR. Přestože měly být spolu se zprávou o plnění opatření Národního plánu uváděny informace o výši finančních prostředků na jejich realizaci, byly uváděny pouze některými ministerstvy a organizacemi, a zejména při sestavování jejich rozpočtů chyběly informace o výdajích potřebných k plnění přijatých opatření.

Jedním z opatření Národního plánu uložených Úřadu vlády bylo zajistit činnost *Národního rozvojového programu mobility pro všechny* (tzv. Program mobility), jehož cílem byla podpora záměrů bezbariérových tras v obcích za účelem zpřístupnění těchto tras a veřejných budov osobám s omezenou schopností pohybu. Financování programu měla zabezpečovat jednotlivá ministerstva a instituce. Částky vyčleněné jednotlivými institucemi nebyly dočerpávány.

Úřad vlády dále ze své rozpočtové kapitoly poskytoval od roku 2008 dotace v rámci programu *Podpora veřejně účelných aktivit občanských sdružení zdravotně postižených*. V roce 2009 poskytl celkem 23 999 tis. Kč na 77 projektů. Dle zákona⁴ má však Úřad vlády plnit pouze úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády ČR a jejích orgánů, nikoli poskytovat dotace, protože mu nebyla svěřena působnost jako orgánu státní správy.

MPSV mělo v oblasti zaměstnanosti a zaměstnávání plnit podle Národního plánu devět opatření. Hlavním cílem bylo: na vyšší úrovni než dosud naplnit pracovní potenciál desítek tisíc osob se zdravotním postižením.

Kontrolou bylo u čtyř opatření zjištěno, že jejich plnění je závislé na dokončení projektu *Zvýšení efektivity systému podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením v ČR* (dále také „Systémový projekt“⁵); u dvou opatření měla být nejprve analyzována zaměstnanost a zaměstnatelnost OZP zapojených do pracovní rehabilitace (blíže bod 3.3) a podle výsledků měl být tento nástroj upraven.

Přestože realizace Systémového projektu nebyla ještě započata a nebyla provedena ani potřebná analýza pracovní rehabilitace a v návaznosti na to její úprava, tak ve zprávách o plnění Národního plánu byla i tato opatření hodnocena jako plněná/splněná.

3. Zákonné nástroje k podpoře zaměstnávání OZP

K podpoře zaměstnávání OZP slouží nástroje určené výhradně k podpoře zaměstnávání OZP, ale i nástroje určené všem skupinám osob. Většinu těchto nástrojů upravuje zákon o zaměstnanosti.

Další ekonomicky významné nástroje k podpoře zaměstnávání OZP obsahuje zákon o daních z příjmů⁶. Podle tohoto zákona mají např. všichni zaměstnavatelé nárok uplatnit za každou jimi zaměstnanou OZP slevu na dani z příjmů (60 tis. Kč za osobu s těžším zdravotním postižením, 18 tis. Kč za ostatní OZP). Zaměstnavatelé zaměstnávající více než 50 % OZP a zároveň s více než 25 přepočtenými zaměstnanci mohou navíc odečíst polovinu daně z příjmů. **Slevu na dani z příjmů považuje MPSV za podpůrný nástroj, který je v kompetenci Ministerstva financí. Proto jeho účinnost nesledovalo a nevyhodnocovalo jej ani v rámci meziresortní spolupráce a koordinace.**

4 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

5 MPSV zahájilo v roce 2008 přípravu Systémového projektu, s jehož budoucími výstupy spojuje provádění změn v nastavení jednotlivých nástrojů k podpoře zaměstnávání OZP. Cílem projektu je navrhnout východiska další metodiky a koncepce politiky zaměstnanosti OZP s ohledem na jejich potřeby. MPSV zdůvodňuje potřebu Systémového projektu nárůstem finančních prostředků ze státního rozpočtu, který nemá významnější dopad na snížení počtu OZP evidovaných na ÚP, a také tím, že chybí komplexní systémový přístup k OZP. Jako jedno ze čtyř rizik první etapy projektu MPSV uvedlo nedostupnost některých údajů z hlediska statistik OZP. Realizace projektu má více než roční zpoždění, dosud nebylo vyhlášeno výběrové řízení na realizátora projektu, tím je ohrožen termín předpokládaného dokončení v červenci 2011.

6 Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Nástroje určené zákonem o zaměstnanosti výhradně k podpoře zaměstnávání OZP:

- povinný 4% podíl zaměstnávání OZP stanovený zaměstnavatelům s více než 25 přepočtenými zaměstnanci;
- příspěvek na podporu zaměstnávání OZP pro zaměstnavatele zaměstnávající více než 50 % OZP;
- příspěvek na vytvoření chráněného pracovního místa a na částečnou úhradu provozních nákladů – se zaměstnavatelem či osobou samostatně výdělečně činnou (dále také „OSVČ“) uzavírá ÚP dohodu, chráněné pracovní místo jím musí být provozováno minimálně dva roky;
- příspěvek na vytvoření chráněné pracovní dílny a na částečnou úhradu provozních nákladů – se zaměstnavatelem zaměstnávajícím více než 60 % OZP uzavírá ÚP dohodu, chráněná pracovní dílna jím musí být provozována minimálně dva roky;
- příspěvek na cílený program na podporu obnovy či technického zhodnocení hmotného investičního majetku pro zaměstnavatele zaměstnávající více než 50 % OZP – skončil v polovině roku 2008;
- pracovní rehabilitace – souvislá činnost prováděná na základě individuálního plánu pracovní rehabilitace zaměřená na získání a udržení vhodného zaměstnání, OZP na ni mají ze zákona právo.

Nástroje aktivní politiky zaměstnanosti určené zákonem o zaměstnanosti všem skupinám osob včetně OZP:

- poradenství,
- rekvalifikace,
- veřejně prospěšné práce,
- společensky účelná pracovní místa,
- příspěvek na zapracování.

MPSV u zákonných nástrojů sleduje cíl definovaný zákonem o zaměstnanosti pro celou populaci – dosažení maximálně možné úrovně zaměstnanosti. Žádné jiné konkrétní a měřitelné cíle, jichž by mělo být v oblasti zaměstnávání OZP dosaženo, si ministerstvo nestanovilo.

MPSV nemá k dispozici údaje o skutečných počtech zaměstnaných, nezaměstnaných a ekonomicky neaktivních OZP v produktivním věku ani o výši peněžních prostředků vynaložených na podporu zaměstnávání jedné OZP. Nesleduje, v jaké míře se na zaměstnávání OZP podílejí jednotlivé skupiny zaměstnavatelů. Absence těchto údajů ztěžuje u jednotlivých nástrojů jak stanovení a hodnocení konkrétních cílů, tak i zavedení takových nástrojů, které by motivovaly všechny skupiny zaměstnavatelů k zaměstnávání OZP.

3.1 Příspěvek na podporu zaměstnávání OZP

Příspěvek na podporu zaměstnávání OZP je při splnění zákonem stanovených podmínek nárokový a ÚP jej poskytuje na základě žádosti zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % OZP. Tato podmínka však ještě nezaručuje, že skutečný počet zaměstnaných OZP bude převažovat nad zaměstnanci bez postižení. Jedná se o přepočtené stavy zaměstnanců na plné úvazky s tím, že plně invalidní OZP se do počtu osob se zdravotním postižením započítávají třikrát.

Výše vypláceného příspěvku a podmínky jeho vyplácení se v průběhu kontrolovaného období zákonem o zaměstnanosti měnily.



Tabulka č. 2 – Přehled o výši poskytovaného příspěvku na zaměstnanou OZP

(v Kč/měsíc)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|--------|--------|-------|-------|
| Plně invalidní (těžce postižení) OZP | 12 158 | 12 959 | 9 000 | 8 000 |
| Ostatní OZP | 6 079 | 6 480 | 6 500 | 8 000 |

Zdroj: zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Výdaje státního rozpočtu na příspěvek měly vzrůstající tendenci, k největšímu nárůstu došlo v letech 2006 (o 91 % oproti roku 2005) a 2007 (o 55 % oproti roku 2006). V letech 2008 a 2009 dosáhly výdaje státního rozpočtu vynaložené na tento příspěvek ročně téměř 2,3 mld. Kč. V důsledku změn zákona o zaměstnanosti (sjednocení výše příspěvku pro všechny OZP) došlo v roce 2009 ke snížení počtu příspěvků poskytnutých na plně invalidní OZP, k výraznějšímu snížení výdajů státního rozpočtu ale nedošlo.

Tabulka č. 3 – Přehled o poskytování příspěvku v letech 2005–2009

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Čerpání prostředků (v tis. Kč) | 736 913 | 1 410 552 | 2 187 432 | 2 283 655 | 2 257 461 |
| Počet zaměstnavatelů | 770 | 1 112 | 1 366 | 1 558 | 1 799 |
| Počet přepočt. OZP | 13 323 | 18 215 | 23 999 | 27 301 | 24 806 |
| – těžce postižených | 2 225 | 4 611 | 8 291 | 10 293 | 7 360 |
| – ost. OZP | 11 098 | 13 604 | 15 708 | 17 008 | 17 446 |

Zdroj: závěrečné účty 2005–2009, statistiky OZP1 za roky 2005–2009.

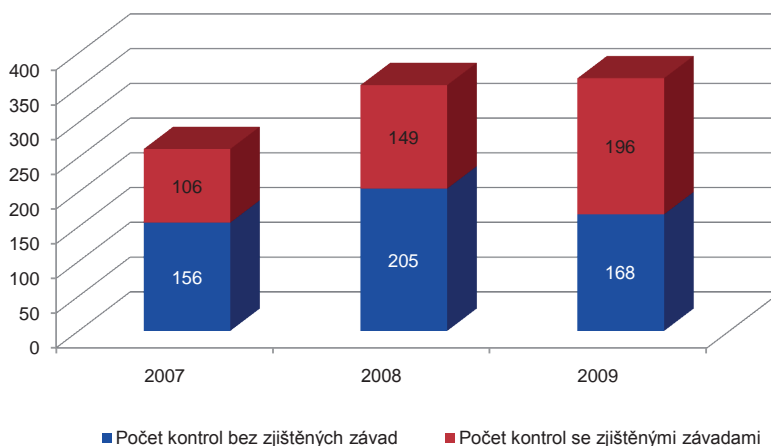
Změnou zákona o zaměstnanosti účinnou od roku 2008 začal být příspěvek na podporu zaměstnávání OZP účelově vázán na skutečně vynaložené mzdové náklady.

MPSV nemělo za roky 2008 a 2009 k dispozici souhrnné údaje o tom, jaké jsou skutečné mzdové náklady na zaměstnance se zdravotním postižením. Není tak možné vyčíslit výši spoluúčasti státu na úhradě mzdových nákladů OZP.

Na kontrolovaném vzorku 64 zaměstnavatelů a jimi podaných žádostí na ÚP bylo zjištěno, že státní příspěvek pokrýval v letech 2008 a 2009 zaměstnavatelem vykázané mzdové náklady na OZP v rozmezí 33–100 %. Z toho u 27 zaměstnavatelů (tj. 42 %) se jednalo o pokrytí mzdových nákladů státním příspěvkem z více než 90 %.

Údaje obsažené v žádosti o příspěvek neumožňují, resp. nejsou doloženy tak, aby bylo možné ještě před poskytnutím příspěvku provést kontrolu splnění podmínky zaměstnávání více než 50 % OZP. Požadavek zákona o zaměstnanosti na „doložení“ údajů tak byl zúžen na vyplnění údajů v žádosti o příspěvek.

Intenzita následně veřejnosprávní kontroly u příjemců příspěvku byla ze strany kontrolovaných ÚP v letech 2007–2009 odlišná, např. ÚP hl. m. Prahy provedl celkem 629 kontrol, ÚP Brno-město 284 kontrol, ÚP v Hradci Králové 33 kontrol, ÚP v Liberci 32 kontrol, ÚP v Havlíčkově Brodě 14 kontrol, ÚP v Jihlavě deset kontrol, ÚP v Jablonci nad Nisou osm kontrol, ÚP v Blansku a ÚP v Pardubicích jednu kontrolu.

Graf č. 2 – Počty kontrol u devíti ÚP v letech 2007–2009

Zdroj: údaje z kontrolních protokolů ÚP.

Kontrolovanými ÚP byly zjištěny např. tyto případy:

- Zaměstnavatel uzavřel dohodu s většinou zaměstnaných OZP o zasílání části mzdy na jeden bankovní účet, který byl stejný pro všechny. Sdělil, že se jedná o platby za pronájem notebooků a za kurzy angličtiny pro zaměstnance, doklady prokazující tyto skutečnosti však nepředložil.
- Stěžovatel uváděl, že zaměstnavatel pod hrozbou výpovědi požadoval, aby OZP podepisovaly vyšší měsíční příjem, než byla skutečnost. Porušení podmínek pro poskytnutí příspěvku se však nepodařilo prokázat.
- Zaměstnávání jedné OZP u více zaměstnavatelů.

V lednu 2007 MPSV vypracovalo *Analýzu skutečného přínosu výdajů určených na příspěvek zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % osob se zdravotním postižením*, kde popsalo řadu nedostatků tohoto nástroje – např. při poskytování příspěvku nelze přihlížet k aktuální situaci na trhu práce, nepodporuje vznik nových pracovních míst pro OZP a zakládání či rozšiřování firem s více než 50 % OZP se často jeví jako spekulativní.

MPSV rovněž konstatovalo, že je finančně neefektivní podporovat zaměstnavatele jak mandatorně, tak prostřednictvím nástrojů APZ, a navrhlo:

1. zrušení příspěvku a kompenzování zvýšených nákladů na zaměstnávání OZP prostřednictvím vyšších daňových úlev či snížením pojistného na sociální zabezpečení;
2. sjednocení výše příspěvku pro osoby s těžším zdravotním postižením a ostatní OZP.

Změnami zákona o zaměstnanosti účinnými od roku 2008 a 2009 byl stanoven účel, na který je příspěvek poskytován, bylo zamezeno čerpání příspěvku na jednu OZP více zaměstnavateli a byla sjednocena výše příspěvku (realizace varianty č. 2). **Riziko možného zneužití příspěvku však nadále přetrvává.**

3.2 Povinný podíl zaměstnávání OZP ve výši 4 %

Jedná se o zákonnou povinnost uloženou všem zaměstnavatelům s více než 25 přepočtenými zaměstnanci. Plnění povinného podílu lze splnit třemi způsoby a jejich vzájemnými kombinacemi.



Oznámení o plnění této povinnosti každoročně odevzdalo přibližně 20 000 zaměstnavatelů, z toho cca 300 organizačních složek státu.

Evidence zaměstnavatelů s více než 25 přepočtenými zaměstnanci vedené na ÚP na základě podaných oznámení, nemusí být úplné, protože není k dispozici jiná databáze s počtem zaměstnavatelů umožňující spolehlivě ověřit, zda oznámení odevzdali všichni dotčení zaměstnavatelé.

Na základě údajů z oznámení zaměstnavatelů vykazuje MPSV ve svém informačním systému plnění povinného podílu v průměru za kontrolované období ve výši 6,5 %, tzn. překročení stanoveného 4% povinného podílu.

Přímým zaměstnáváním OZP byl povinný podíl vykazován průměrně ve výši 3,7 %. Celkovou výši plnění ovlivňuje skutečnost, že každá osoba s těžším zdravotním postižením se v souladu s prováděcím předpisem započítává pro tento účel třikrát. Počet nahlášených přepočtených OZP se pohyboval mezi 97 a 105 tisíci.

Odvodem do státního rozpočtu byl povinný podíl vykazován průměrně ve výši 0,5 %. Za každou nezaměstnanou OZP musel zaměstnavatel odvést do státního rozpočtu 2,5násobek průměrné měsíční mzdy. Příjmy státního rozpočtu z tohoto titulu klesaly, v roce 2006 činily 920 433 tis. Kč, v roce 2009 činily 732 546 tis. Kč.

Odebíráním výrobků nebo služeb⁷ (náhradní plnění) byl povinný podíl vykazován průměrně ve výši 2,3 %. Za každou nezaměstnanou OZP musel zaměstnavatel odebrat výrobky nebo služby v hodnotě sedminásobku průměrné měsíční mzdy. Možnost plnit povinný podíl náhradním plněním, tj. nákupem výrobků a služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % OZP, je ve vysoké míře využívána. Negativním jevem je, že dochází k nakupování výrobků a služeb od dodavatelů, kteří sice zaměstnávají více než 50 % OZP, ale kteří tyto výrobky a služby nakupují od dodavatelů, kteří tuto podmínku již nesplňují. Tím dochází ke snižování podílu práce OZP a v konečném důsledku i ke snižování počtu zaměstnaných OZP.

Při hledání vhodných dodavatelů lze využít internetovou databázi provozovanou MPSV, tzv. *Katalog organizací zaměstnávajících více než 50% OZP a osob se zdravotním postižením samostatně výdělečně činných*. Tuto „službu“ MPSV provozuje nad rámec zákona bez jakékoli právní regulace a bez důsledného sledování změn. Existuje riziko, že do této databáze vstoupí nebo v ní setrvá zaměstnavatel zaměstnávající méně než 50 % OZP.

Z údajů získaných u kontrolovaných ÚP vyplývá, že v průměru cca 15 % zaměstnavatelů neplní podíl přímým zaměstnáváním OZP vůbec, ale pouze kombinací odebíráním výrobků a služeb nebo odvodem do státního rozpočtu.

Údaje uváděné v oznámeních o plnění povinného podílu lze ověřit pouze kontrolou u zaměstnavatelů, protože k oznámení nemusí být přikládány potřebné doklady. Průměrný roční počet kontrol byl u jednotlivých kontrolovaných ÚP v letech 2006–2009 odlišný, např. ÚP hl. m. Prahy provedl ročně cca 188 kontrol, ÚP Brno-město cca 82 kontrol, ÚP v Jablonci nad Nisou cca 34 kontrol, ÚP v Liberci cca 30 kontrol, ÚP v Jihlavě cca 16 kontrol, ÚP v Havlíčkově Brodě cca devět kontrol, ÚP v Hradci Králové cca šest kontrol, ÚP v Blansku cca šest kontrol a ÚP v Pardubicích cca tři kontroly. V roce 2009 ÚP v Pardubicích a v Havlíčkově Brodě nevykázaly žádnou kontrolu.

Zákon o zaměstnanosti umožňoval ÚP stanovit (od 1. ledna 2009 ukládá ÚP povinnost stanovit) při nesplnění této povinnosti pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Výše uložených sankcí byla

7 Zákon o zaměstnanosti, § 81 odst. 2 písm. b): „odebíráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50% zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, nebo zadáváním zakázek těmto zaměstnavatelům nebo odebíráním výrobků nebo služeb chráněných pracovních dílen provozovaných občanským sdružením, státem registrovanou církví nebo náboženskou společností nebo právnickou osobou evidovanou podle zákona upravujícího postavení církví a náboženských společností, nebo obecně prospěšnou společností, nebo zadáváním zakázek těmto subjektům nebo odebíráním výrobků nebo služeb od osob se zdravotním postižením, které jsou osobami samostatně výdělečně činnými a nezaměstnávají žádné zaměstnance, nebo zadáváním zakázek těmto osobám.“

u kontrolovaných ÚP i při srovnatelných pochybeních rozdílná a pohybovala se v rozmezí nula (tři kontrolované ÚP) až 1 000 000 Kč.

Plnění povinností v oblasti zaměstnávání OZP kontrolovanými osobami

Úřad vlády, MPSV a devět kontrolovaných ÚP plnilo v letech 2006–2009 povinný 4% podíl zaměstnávání OZP zejména formou přímého zaměstnávání (osm z jedenácti kontrolovaných osob plnilo v celém kontrolovaném období povinný podíl pouze přímým zaměstnáváním), v menší míře také odebíráním výrobků a služeb. Zároveň bylo u těchto kontrolovaných osob ověřeno, že více než polovina z 21 budov, kde vykonávají svou činnost, je zcela bezbariérová a třetina částečně bezbariérová.

3.3 Pracovní rehabilitace

Jedním z cílů Národního plánu bylo „vytvořit fungující systém pracovní rehabilitace zahrnující poradenskou činnost, přípravu pro pracovní uplatnění, umísťování do zaměstnání a vytváření vhodných podmínek pro výkon zaměstnání“. Pracovní rehabilitace (dále také „PR“) však zůstává velmi málo využívaným nástrojem.

Dle MPSV a ÚP se jedná o administrativně a časově náročný proces, vyžadující individuální přístup k OZP a dlouhodobou spolupráci všech zúčastněných stran. Z těchto důvodů, ale např. i z důvodu nízkého zájmu samotných OZP a zaměstnavatelů se na PR podílet, byla v letech 2006–2009 realizována jen cca u poloviny ÚP z celkového počtu 77. U kontrolovaných ÚP měly větší zastoupení např. rekvalifikační kurzy (357–704 rekvalifikací ročně).

Tabulka č. 4 – Přehled o počtu realizovaných PR u kontrolovaných ÚP

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Počet přijatých žádostí | 44 | 37 | 38 | 17 |
| Počet realizovaných žádostí | 38 | 32 | 23 | 10 |
| Počet dokončených prac. rehabilitací | 32 | 27 | 15 | 4 |
| Počet nedokončených prac. rehabilitací | 3 | 6 | 7 | 6 |
| Objem vynaložených prostředků (v Kč) | 339 268 | 398 783 | 339 270 | 248 445 |

Zdroj: kontrolní protokoly ÚP.

Pozn.: Průměrná délka PR u kontrolovaných ÚP se pohybovala od 8–12 měsíců a mohla přesáhnout kalendářní rok.

Ačkoliv pracovní rehabilitace je v zákoně zakotvena již od roku 1991⁸, MPSV nedisponuje údaji potřebnými pro zhodnocení účinnosti tohoto nástroje. Nesleduje systematicky průměrné náklady vynaložené na jednoho účastníka, průměrnou délku trvání pracovní rehabilitace ani míru úspěšnosti.

4. Financování zákonných nástrojů

Výdaje na nástroje určené výhradně k podpoře zaměstnávání OZP byly financovány z prostředků státního rozpočtu určených na aktivní politiku zaměstnanosti a na příspěvek na podporu zaměstnávání OZP zahrnutých do rozpočtové kapitoly MPSV. Mezi příjmy (odvod do státního rozpočtu viz blíže bod 3.2) a výdaji státního rozpočtu na podporu zaměstnávání OZP není žádná rozpočtová souvislost.


Tabulka č. 5 – Výdaje rozpočtové kapitoly MPSV na podporu zaměstnávání OZP (v tis. Kč)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Z kapitoly MPSV vynaloženo celkem | 1 833 240 | 2 488 508 | 2 609 962 | 2 581 007 |
| z toho: | 1 410 552 | 2 187 432 | 2 283 655 | 2 257 461 |
| – příspěvek na podporu zaměstnávání OZP | (76,9 %) | (87,9 %) | (87,5 %) | (87,5 %) |
| – aktivní politika zaměstnanosti OZP | 422 688 | 301 076 | 326 307 | 323 546 |
| z toho: | (23,1 %) | (12,1 %) | (12,5 %) | (12,5 %) |
| – vytvoření míst v chráněných prac. dílnách | 58 519 | 27 200 | 14 586 | 54 921 |
| – vytvoření chráněných pracovních míst | 31 863 | 16 707 | 21 551 | 29 554 |
| – příspěvky na provoz v chráněných pracovních dílnách | 205 312 | 174 683 | 198 994 | 215 058 |
| – příspěvky na provoz chráněných prac. míst | 14 460 | 10 518 | 11 475 | 16 790 |
| – výdaje na zdravotně postižené OSVČ | 7 065 | 4 638 | 5 042 | 4 094 |
| – pracovní rehabilitace | 1 654 | 1 943 | 4 009 | 3 129 |
| – program na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku | 103 815 | 65 387 | 70 650 | – |

Zdroj: závěrečné účty MPSV za roky 2006, 2007, 2008 a 2009 a statistiky MPSV.

Na podporu společensky účelných pracovních míst, veřejně prospěšných prací, rekvalifikací a poradenství byly využívány také prostředky *Evropského sociálního fondu*. Tyto nástroje APZ však nejsou určeny pouze pro OZP a MPSV vynaložené peněžní prostředky dle jednotlivých podpořených skupin osob neviduje.

Skutečné čerpání prostředků státního rozpočtu z titulu hrazení příspěvku na podporu zaměstnávání OZP převyšovalo oproti předpokladu MPSV v letech 2006–2008 schválený rozpočet v rozpětí od 463 tis. Kč do 815 404 tis. Kč a rozpočet MPSV musel být navyšován pomocí několika rozpočtových opatření.

V rozdělení nástrojů a peněžních prostředků státního rozpočtu na podporu zaměstnávání OZP mezi skupiny zaměstnavatelů existuje výrazný nepoměr:

- **Zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % OZP** byly v letech 2006–2009 vyplaceny ze státního rozpočtu prostředky v průměrné výši 2 332 mil. Kč na příspěvek na podporu zaměstnávání OZP a na vybrané nástroje APZ, což představovalo **98,06 %** průměrných celkových výdajů určených výhradně k podpoře zaměstnávání OZP. Tito zaměstnavatelé jsou dále zvýhodněni ve své podnikatelské činnosti, neboť:
 - nákupem výrobků nebo služeb od nich mohou zaměstnavatelé s více než 25 přepočtenými zaměstnanci plnit svůj povinný podíl zaměstnávání OZP (dle propočtu ze statistik MPSV o plnění povinného podílu formou odběru výrobků a služeb činil přibližný objem fakturací v roce 2009 téměř 9,8 mld. Kč);
 - si mohou odečíst polovinu daně z příjmů.
- **Zaměstnavatelé zaměstnávající méně než 50 % OZP a zdravotně postižené OSVČ** měli možnost získat finanční podporu pouze prostřednictvím dvou časově omezených nenárokových nástrojů APZ (šlo o příspěvky na tvorbu a provoz chráněných pracovních míst).

Na tyto nástroje bylo v průměru za roky 2006–2009 vynaloženo 43 mil. Kč, což představuje **1,82 %** průměrných celkových výdajů určených výhradně k podpoře zaměstnávání OZP.

Do celkových výdajů jsou zahrnuty i výdaje na pracovní rehabilitaci, která však není nástrojem pro zaměstnavatele, ale pro OZP. Průměrný podíl PR na celkových výdajích určených k zaměstnávání OZP činil v kontrolovaném období **0,12 %**.

III. Shrnutí

Osoby zdravotně postižené jsou jednou ze skupin osob znevýhodněných na trhu práce a skupinou ohroženou dlouhodobou nezaměstnaností. V České republice se jedná přibližně o jeden milion OZP.

V kontrolovaném období bylo na ÚP registrováno 61–71 tis. uchazečů o zaměstnání z řad OZP – jejich podíl činil cca 16 % z celkového počtu uchazečů. Míra ekonomické neaktivity OZP ve věku 15–59 let vzrostla z 64,8 % v roce 2006 na 66,8 % v roce 2009.

Výdaje rozpočtové kapitoly MPSV na podporu zaměstnávání OZP v kontrolovaném období rostly a v roce 2009 dosáhly téměř 2,6 mld. Kč, z toho cca 98 % čerpali zaměstnavatelé zaměstnávající více než 50 % OZP.

Kontroly byly podrobeny zejména tyto nástroje podpory:

– **příspěvek na podporu zaměstnávání OZP určený zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % OZP**

Podíl příspěvku na celkových výdajích na podporu zaměstnávání OZP v roce 2009 představoval 87,5 %. Oproti roku 2006, kdy výdaje dosáhly 1,4 mld. Kč, bylo ze státního rozpočtu vyplaceno téměř 2,3 mld. Kč.

Změnami zákona o zaměstnanosti byly postupně odstraněny některé nedostatky, např. příspěvek je již účelově vázán na mzdové náklady. Kontrolou však bylo zjištěno, že chybí stanovení spoluúčasti zaměstnavatelů, protože v některých případech příspěvek pokrýval až 100 % zaměstnavatelem vykázaných mzdových nákladů.

Jak vyplývá z analýzy MPSV a poznatků ÚP, docházelo ze strany některých zaměstnavatelů ke zneužívání příspěvku – tyto skutečnosti však lze zjistit pouze kontrolou u příjemce. Na ÚP jsou tak kladeny mimořádné nároky jak z hlediska četnosti kontrol, tak z hlediska prokazování. Bylo zjištěno, že intenzita kontrolní činnosti ÚP je v některých případech velmi nízká.

Riziko zneužívání příspěvku nadále přetrvává a s ohledem na nárokovost nemohou ÚP jeho úhradu ovlivnit.

– **povinnost zaměstnavatelů s více než 25 přepočtenými zaměstnanci zaměstnávat 4 % OZP**

Z oznámení zaměstnavatelů vyplývá, že v kontrolovaném období plnění povinného podílu přímým zaměstnáváním OZP činilo cca 3,7 %, odebráním výrobků a služeb cca 2,3 % a odvodem do státního rozpočtu cca 0,5 %. Došlo tak k překročení stanoveného povinného podílu o 2,5 %. Plnění povinnosti přímým zaměstnáváním OZP ovlivňuje skutečnost, že osoby plně invalidní se pro tyto účely započítávají třikrát.

Možnost plnit povinný podíl náhradním plněním, tj. nákupem výrobků a služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % OZP, je ve vysoké míře využívána.



Negativním jevem je však skutečnost, že dochází k tzv. „přefakturování“ výrobků a služeb, a podíl práce OZP se tak výrazně snižuje.

Kontrolované osoby (MPSV, Úřad vlády a devět ÚP) plnily povinný podíl zejména přímým zaměstnáváním, v menší míře odebráním výrobků nebo služeb.

– pracovní rehabilitace

Pracovní rehabilitace je speciální nástroj určený pro všechny OZP, který přestože je zakotven v zákoně již od roku 1991, je doposud velmi málo využíván. V kontrolovaném období se na celkových výdajích na podporu zaměstnávání OZP podílel v průměru pouze 0,12 %. MPSV i ÚP spatřují důvod ve značné administrativní a časové náročnosti, ale také v malém zájmu samotných OZP, popř. zaměstnavatelů. MPSV nemá k dispozici potřebné údaje pro objektivní zhodnocení účinnosti tohoto nástroje.

MPSV u zákonných nástrojů nestanovilo žádné konkrétní a měřitelné cíle, jichž by mělo být v oblasti zaměstnávání OZP dosaženo. Nemá k dispozici např. údaje o skutečných počtech zaměstnaných OZP a nesleduje ani, v jaké míře se na zaměstnávání OZP podílejí jednotlivé skupiny zaměstnavatelů. Absence těchto údajů znemožňuje hodnocení a ztěžuje zavedení takových cílů a nástrojů, které by motivovaly všechny skupiny zaměstnavatelů.

Z hlediska plnění Národního plánu ze strany MPSV bylo zjištěno, že plnění téměř poloviny uložených opatření v oblasti zaměstnanosti (čtyři opatření z devíti) je závislé na výstupech z tzv. Systémového projektu, který nebyl doposud realizován – přesto i tato opatření byla hodnocena jako splněná.

NKÚ doporučuje v rámci meziresortní spolupráce a koordinace stanovit konkrétní a měřitelné cíle a východiska pro celý systém podpory zaměstnávání OZP. Je především nezbytné:

- analyzovat a přehodnotit všechny zákonné nástroje k podpoře zaměstnávání OZP;
- motivovat všechny skupiny zaměstnavatelů k zaměstnávání OZP;
- vytvořit takové podmínky, aby bylo v maximální možné míře zabráněno zneužívání státní podpory, a využít při tom poznatky získané ÚP;
- zajistit pravidelné sledování údajů potřebných k řízení a hodnocení celého systému podpory OZP.

SEZNAM ZKRATEK

| | | |
|----------------------|---|--|
| APZ | – | aktivní politika zaměstnanosti |
| ČSSZ | – | Česká správa sociálního zabezpečení |
| ČSÚ | – | Český statistický úřad |
| MPSV | – | Ministerstvo práce a sociálních věcí |
| Národní plán | – | <i>Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006–2009</i> |
| NKÚ | – | Nejvyšší kontrolní úřad |
| OSVČ | – | osoba samostatně výdělečně činná |
| OZP | – | osoba se zdravotním postižením |
| OZZ | – | osoba zdravotně znevýhodněná |
| PR | – | pracovní rehabilitace |
| Střednědobá koncepce | – | <i>Střednědobá koncepce státní politiky vůči OZP</i> |
| Systémový projekt | – | projekt nazvaný: <i>Zvýšení efektivity systému podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením v ČR</i> |
| ÚP | – | úřad práce (příp. úřady práce) |
| Úřad vlády | – | Úřad vlády České republiky |