



Materiál na rokovanie

HSR SR 22. 02. 2021

bod 1

STANOVISKO

k návrhu zákona o podpore v čase skrátenej práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov

1. Popis návrhu

Návrh zákona o podpore v čase skrátenej práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Podľa predkladacej správy je návrh zákona v súlade s Konceptiou zavedenia režimu skrátenej práce „Kurzarbeit“ do slovenského právneho poriadku, ktorú schválila vláda Slovenskej republiky svojím uznesením č. 673 z 21. októbra 2020.

Najmä na základe skúseností z doterajšieho priebehu ekonomickej krízy v dôsledku pandémie spôsobenej šírením ochorenia COVID-19 a tiež skúseností z tzv. „Prvej pomoci“, ktorá je poskytovaná ako aktívne opatrenie na trhu práce formou konkrétneho projektu po predchádzajúcom schválení jeho podmienok vládou SR, vznikla dôvodná potreba ukotviť v slovenskom právnom poriadku stabilný a samostatným zákonom ustanovený nástroj pasívnej politiky trhu práce. Podstatou tohto nástroja má byť poskytovanie právne nárokovej podpory, ktorá bude účelovo jednoznačne určená na vyplácanie náhrady mzdy zamestnanca alebo náhrady platu zamestnanca v čase, keď zamestnávateľ nemôže pridelovať zamestnancom prácu v pôvodne dohodnutom rozsahu a dochádza tak k tzv. „skrátenej práci“, ktorej rozsah, podmienky a mechanizmus poskytovania, výšku podpory a ďalšie rozhodujúce náležitosti jej poskytovania identifikuje návrh zákona.

Predkladaným návrhom zákona sa v súvislosti so zavedením režimu skrátenej práce do slovenského právneho poriadku navrhuje novelizovať v čl. II zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, v čl. III zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, v čl. IV zákon č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v čl. V zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov, v čl. VI zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v čl. VII zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v čl. VIII zákon č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v čl. IX zákon č. 385/2019 Z. z. o kompenzačnom príspevku baníkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



2. Stanovisko KOZ SR

V rámci medzirezortného pripomienkového konania KOZ SR podporila návrh zákona o podpore v čase skrátenej práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“), ktorý v uvedenom znení zodpovedal cieľom prezentovaným v Konceptii zavedenia režimu skrátenej práce „Kurzarbeit“ do slovenského právneho poriadku predloženej Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „konceptia“). KOZ SR sa stotožnila s navrhovaným mechanizmom fungovania systému a v rámci medzirezortného pripomienkového konania požadovala jeho opätovné prerokovanie, pokiaľ by došlo k zásadným zmenám. V uvedenom kontexte uvádzame, že v návrhu zákona došlo k zásadným zmenám celého systému a jeho filozofie, preto by mal byť návrh zákona v zmysle legislatívnych pravidiel opätovne predložený na medzirezortné pripomienkové konanie a nielen na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady.

Návrh zákona, tak ako je predložený na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady, nie je v súlade s koncepciou a sme presvedčení, že nenapĺňa ciele, na ktorých plnenie mal byť prijatý. K odôvodneniu tvrdenia konkrétne uvádzame:

1. K celému návrhu zákona – vypustenie samostatne zárobkovo činných osôb z možnosti čerpať podporu

Z návrhu zákona úplne vypadla podpora samostatne zárobkovo činných osôb (ďalej len „SZČO“) na návrh Ministerstva financií SR, ktoré argumentovalo, že nie je možné vyhodnotiť, že ich prípadný pokles tržieb (zákonná podmienka získania podpory) bol spôsobený vonkajším faktorom definovaným v zákone a nie nesprávnymi rozhodnutiami v rámci svojej podnikateľskej činnosti. SZČO tak nemajú nárok na takúto podporu, ani v dobrovoľnom systéme. Naopak, ak si budú dobrovoľne prispievať do fondu v nezamestnanosti, budú doňho prispievať vyšším percentom v porovnaní s tými, ktorí si uplatňujú podporu skrátenej práce. Keďže zaplatené poistné je v oboch prípadoch príjmom fondu poistenia v nezamestnanosti, SZČO budú financovať podporu skráteného času iným zamestnávateľom a sami nebudú mať nárok podporu.

Uvedená úprava dostáva SZČO do nerovnakého postavenia v prípade poistenia v nezamestnanosti a musia platiť vyššie poistné v nezamestnanosti ako iní poistenci, naopak, nároky z poistenia sú rovnaké.

Ďalej uvádzame, že vyradenie SZČO z možnosti čerpať podporu v čase prípadných ďalších ekonomických kríz spôsobí, že najzraniteľnejšie subjekty nebudú môcť čerpať žiadnu pomoc. Očakávali by sme, že skúsenosti so súčasnej pandémie a krízy ňou spôsobenej, kedy sú najviac postihnuté malé podniky, služby a množstvo SZČO, spôsobia, že bude snaha predvídateľne sa pripraviť na ich záchranu.

2. K celému návrhu zákona – zmene nastavenia podpory a náhrady mzdy a ich naviazaniu na hrubý priemerný mesačný zárobok zamestnanca

Návrh zákona predpokladá, že suma podpory bude vychádzať z priemerného hrubého mesačného zárobku zamestnanca a rovnako sa bude určovať aj výška náhrady mzdy. Náhrada mzdy vo výške 80 % priemerného zárobku bude zároveň podliehať daňovým a odvodovým povinnostiam. Uvedené riešenie nezodpovedá žiadnej z alternatív navrhovaných v koncepcii. Suma podpory pre zamestnávateľa je určená ako 60 % priemerného hodinového zárobku zamestnanca v kalendárnom mesiaci, za ktorý sa podpora poskytuje, najviac v sume 1/174 priemernej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zverejnenej Štatistickým



úradom Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa podpora poskytuje. Zamestnanec má nárok na 80 % priemerného hodinového zárobku. Náhrada mzdy zamestnanca podlieha štandardnej odvodovej a daňovej povinnosti. Zamestnávateľovi sa suma poskytnutej podpory zaraďuje medzi príjmy oslobodené od dane. Vláda môže rozhodnúť aj o odpustení odvodových povinností zamestnávateľov.

Rozdiely v nastavení schémy ilustrujeme na príklade zamestnanca s hrubou mesačnou mzdou 1 000 €:

- Pri výpočte náhrady mzdy sa táto určuje ako 80 % priemerného hodinového zárobku, ten následne podlieha dani a odvodom. V prípade verzie z MPK zamestnanec dostal presne 80 % čistého zárobku – 617,09 € pri hrubej mzde 1 000 €. V prípade verzie z HSR zamestnanec dostáva 80 % hrubej mzdy – 800 €, v čistom vyjadrení 631,06 €, čo je 81,81 % hrubej mzdy a o 13,97 € viac oproti verzii z MPK.
- Rozdiel je vo výške podpory pre zamestnávateľa, ktorý má nárok na 600 € hrubej mzdy oproti 462,82 € ako 60 % čistej mzdy vo verzii z MPK. Napriek uvedenému sa však náklad zamestnávateľa na zamestnanca zvýši z 371,45 € z verzie z MPK na 481,60 €. V prípade verzie z MPK vyplácal zamestnávateľ len čistú mzdu a rozdiel 154,27 € podpory a vyplatennej čistej mzdy bol nákladom zamestnávateľa, a zároveň musel odvieť odvody za zamestnanca vo výške 217,18 € (spolu 371,45 €). V prípade návrhu na HSR, vypláca zamestnancovi 80 % hrubej mzdy – 800 €. Zamestnávateľ dostane preplatených 60 % hrubej mzdy – 600 €. Jeho náklad na zamestnanca bude 200 € (ako rozdiel hrubej mzdy a podpory) a odvedie odvody za zamestnanca 281,60 € z 800 €. Zamestnanec odvedie z 800 € hrubej mzdy daň (61,74 €) a odvody (107,20 €).
- **V prípade verzie z MPK** štát na seba preberá 60 % čistej mzdy v podobe podpory 462,82 €, obce výpadok z dane z príjmov 94,64 €, sociálna a zdravotné poisťovne nižší odvod o 268,82 € (na sociálnom odvode 96,52 € zamestnávateľ a 94 € zamestnanec a na zdravotnom odvode 38,30 € zamestnávateľ a 40 € zamestnanec). Z celkovej ceny práce to tvorí 61,15 %. Zamestnávateľ uhrádza vyššie spomenutých 371,45 €, čo tvorí 27,5 % celkovej ceny práce. Zamestnanec stráca 154,27 €, čo je 11,4 % celkovej ceny práce.
- **V prípade verzie z HSR** štát na seba preberá 60 % hrubej mzdy v podobe podpory 600 €. Keďže ide o hrubú mzdu, tak zo 600 € vyplatennej podpory sa štátu časť z nej vráti v podobe zaplatenej dane a odvodov. Straty z dane a odvodov budú z 200 € nevyplatennej hrubej mzdy, čiže obce budú mať výpadok z dane z príjmov 32,90 €, sociálna a zdravotné poisťovne budú mať nižší odvod o 97,20 € (na sociálnom odvode 50,40 € zamestnávateľ a 18,80 € zamestnanec a na zdravotnom odvode 20 € zamestnávateľ a 8 € zamestnanec). Z celkovej ceny práce toto tvorí 54 %, ale nezohľadňuje časť dane a odvodov, ktoré sa zo 600 € vrátia naspäť (teda podiel účasti štátu nie je znížený o tento náklad). Zamestnávateľ uhrádza vyššie spomenutých 481,60 €, čo tvorí 35,62 % celkovej ceny práce. Zamestnanec stráca na výplatnej páske 140,30 € v čistom, čo je 10,38 % celkovej ceny práce. Reálne však zo 600 € podpory uhradí zamestnanec 28,83 € daň, 24 € zdravotný odvod a 56,4 € sociálny odvod, spolu 109,23 €. Štát tak v podstate v čistom poskytne



podporu len 490,77 € (600 € – 109,23 €) plus výpadok z dane a odvodov z 200 € hrubej mzdy v hodnote 130,1 €. Spolu je tak reálny náklad štátu 620,87 €, čo je len 45,92 % z celkovej ceny práce.

Zamestnávateľovi zostáva náklad 481,60 €, čo tvorí 35,62 % a zamestnanec v podstate nesie, síce v čistom stratu na páske len 140,30 € (10,38 %), ale v skutočnosti hradí časť 600 € podpory štátu vo výške dane a odvodov 109,23 €. Spolu je to 249,53 €, čo je 18,46 % z celkovej ceny práce.

Reálne pri takejto úprave zamestnanec pocíti len výpadok čistého príjmu, ktorý je nižší oproti výpadku pri verzii z MPK. Podiel nákladov jednotlivých subjektov sa však mení. Citelne sa to odrazí na nákladoch zamestnávateľov, čo môže spôsobiť menšiu ochotu žiadať podporu zo schémy.

3. K Čl. I – Zákon o podpore v čase skrátenej práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov - § 2 písm. c)

Špecifikujú sa vonkajšie faktory a to mimoriadna situácia, výnimočný stav alebo núdzový stav a mimoriadna okolnosť, ktorú môže vyhlásiť vláda Slovenskej republiky na základe zverejnenia Štatistického úradu Slovenskej republiky, že hrubý domáci produkt za predchádzajúci štvrtrok vyjadrený v stálych cenách medziročne klesol, a na základe bezprostredne nasledujúcej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (ďalej len „výbor“), že príslušný ročný hrubý domáci produkt vyjadrený v stálych cenách klesne medziročne aspoň o tri percentuálne body. V prípade využívania prognóz z výboru uvádzame, že výbor zasadá pravidelne dvakrát do roka pred tvorbou východísk a finalizáciou samotného návrhu štátneho rozpočtu a pružne podľa potreby pred tvorbou, resp. aktualizáciou konvergenčného programu SR. Čiže nie je povinnosťou výboru zasadať napr. každý štvrtrok po zverejnení HDP, čím sa môže významne predĺžiť rozhodnutie o mimoriadnej okolnosti. V minulosti výbor zasadal vo februári, júni a septembri. V súčasnej pandemickej situácii zasadal vo februári, apríli, júni a septembri. Uvedenú frekvenciu nepovažujeme za dostatočnú na to, aby v prípade mimoriadnej okolnosti mohol výbor pružne zasadať a zostaviť prognózu na nasledujúce obdobie.

4. K Čl. III – Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení – zrušenie navrhovaného fondu zamestnanosti

Ruší sa navrhovaný fond zamestnanosti a poistenie na financovanie podpory v čase skrátenej práce bude odvádzané do fondu poistenia v nezamestnanosti. Znamená to, že nebude vytvorený samostatný fond, v ktorom sa mali alokovať peniaze na podporu skrátenej práce. Fond mal v zmysle koncepcie a následne aj návrhu zákona alokovať cca 1,6 mld. € a len prípadné prebytky fondu by sa presúvali na refinancovanie ostatných základných fondov. Súčasná navrhovaná úprava v podstate len umožňuje použiť prostriedky z fondu poistenia v nezamestnanosti aj na financovanie podpory v čase skrátenej práce. Teda nebude sa vytvárať žiadna rezerva do budúcnosti na prípadné krízy rovnakých rozmerov ako súčasná, čo malo byť cieľom prijatia zákona.

Uvedená úprava vyplýva z požiadavky MF SR, ktoré nesúhlasilo s akumuláciou zdrojov a vytváraním rezervy. Finančné prostriedky sa majú naopak využiť na znižovanie deficitu a v prípade ekonomickej krízy sa má až následne uvažovať o spôsobe podpory ekonomiky. Prijatím tejto filozofie sa úplne vytráca zmysel zriadenia takejto formy podpory, pretože v čase, keď nastane kríza, nemusia byť vo fonde k dispozícii žiadne prostriedky.



Príklady zo zahraničia ukazujú, že krajiny, ktoré majú zavedený obdobný systém, mali pripravené prostriedky a schémy na okamžitú pomoc hneď ako vznikla kríza, čo im umožňuje efektívnejšie ju prekonať. V prípade SR bolo nevyhnutné vytvárať schémy a hľadať aj potrebné financie prostredníctvom úverov a európskych fondov. Do budúcnosti považujeme za efektívnejšie disponovať potrebnými finančnými prostriedkami na okamžitú pomoc. Ďalej uvádzame, že uvedené schémy sa začali kreovať práve po finančnej kríze, ktorá je uvádzaná ako príklad toho, že možno budú v budúcnosti potrebné iné formy pomoci, ako reakcia na ňu s cieľom pripraviť sa na ďalšie budúce krízy.

KOZ SR naopak odporúčala, aby sa obmedzilo aj presúvanie prebytkov fondu v nezamestnanosti do ostatných základných fondov sociálnej poisťovne. V prípade ďalších ekonomických šokov možno očakávať, že dôjde k nárastu nezamestnanosti a fond nezamestnanosti by mal disponovať dostatočnými finančnými prostriedkami, aby bol schopný pokryť prípadné nároky. Rovnako to platí v prípade podpory v čase skrátenej čase. Alokované finančné prostriedky by sa mali využívať na účel, na ktorý sa vyberajú. Návrh vytvorenia samostatného fondu zamestnanosti považujeme za zásadnú požiadavku nastavenia efektívnej schémy pomoci.

Tesne pred rokovaním Hospodárskej a sociálnej rady bol doručený nový návrh zákona s alternatívnym znením a zmenami, ktorý bol predložený na rokovanie Legislatívnej rady vlády a vlády Slovenskej republiky. Návrh zákona má účinnosť od 1. januára 2022, a preto nerozumieme, že nemôže byť dodržaný proces, teda návrh zákona predložený na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady a až následne postúpený na rokovanie Legislatívnej rady vlády a vlády Slovenskej republiky. Postup, ktorý bol zvolený dáva priestor domnienke, že odporúčanie Hospodárskej a sociálnej rady nie je dôležité.

Ďalej upozorňujeme, že absentuje vysvetlenie z čoho vyplynuli ďalšie alternatívne zmeny a zmeny v texte zákona, keďže nie sú výsledkom vyhodnotenia medzirezortného pripomienkového konania. V tejto súvislosti sme presvedčení, že návrh zákona mohol prejsť dlhšou odbornou diskusiou a až následne sa mohol predložiť na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady SR a na ďalšie konanie, keďže časový priestor na jeho prerokovanie a následné schválenie na vláde SR a v Národnej rade SR je vzhľadom na navrhovanú účinnosť dostatočný.

V kontexte uvedených pripomienok a zmien navrhnutých v zákone, KOZ SR uvádza nasledovné:

- Obávame sa, že tak ako sa upravilo **naviazanie schémy na hrubý priemerný mesačný zárobok a zvýšené náklady zamestnávateľom**, môžu znížiť atraktivitu systému pre zamestnávateľov.
- **Vyradenie SZČO zo schémy ich v systéme dobrovoľného poistenia v nezamestnanosti** dostáva do nerovnakého postavenia a spôsobuje, že platia vyšší odvod. Zároveň sú SZČO najviac ohrozené subjekty v čase krízy a týmto nebude poskytnutá žiadna forma automatickej pomoci.
- Za najzávažnejšie považujeme, že **systém si nebude tvoriť žiadne rezervy**. Nenaplní tak svoj prvotný účel, a to dynamicky poskytnúť pomoc v čase krízy s dostatočnou rezervou na okamžité financovanie bez potreby poberania úverov a zabezpečenie sebestačnosti od európskych fondov, ktoré nemusia byť vždy k dispozícii.



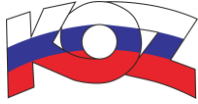
V kontexte toho, že systém si nevytvára rezervu poukazujeme aj na fakt, že nová verzia návrhu zákona počíta so **zvýšením maximálnej výšky podpory**. KOZ SR navrhovala v pripomienkovom konaní zvýšiť uvedený strop, aby sa zvýšila motivácia a počet subjektov, ktorí by eventuálne čerpali pomoc, preto nie je zásadne proti navrhovanej úprave. Uvádzame však, že priemerná mesačná mzda zamestnanca v národnom hospodárstve za rok 2019 bola 1 092 €, čo by znamenalo, že maximálna výška pomoci v tomto roku by dosiahla túto úroveň, a zároveň by v plnej miere podporila zamestnávateľov pri zamestnancoch s hrubou mzdou do výšky 1 820 € mesačne. Na zamestnancov s vyššou hrubou mzdou by sa v skutočnosti poberala podpora v %-tuálne nižšej hodnote. Posunutie stropu do výšky dvojnásobku priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve určí strop vo výške napr. 2 184 € v prípade priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve v roku 2019. Podpora tak reálne v plnej miere bude môcť byť uplatnená na zamestnancov s hrubou mzdou až do výšky 3 640 €.

KOZ SR preto nastoľuje otázku, či systém bude ufinancovateľný, pokiaľ bude takto štedro nastavený strop pomoci a prostriedky uhrádzané do fondu sa v prípade prebytkového hospodárenia budú môcť používať na financovanie ostatných základných fondov Sociálnej poisťovne.

- Rovnaký vplyv na **finančnú udržateľnosť systému, bude mať výber z navrhovaných alternatív v rámci vymedzenia pojmov v § 2 navrhovaného zákona** – definícia vonkajšieho faktora, kedy alternatíva, ktorá bola pôvodne predložená na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady, vymedzovala možnosť čerpať pomoc len v prípade mimoriadnej situácie, výnimočného stavu alebo núdzového stavu, alebo ak mimoriadnu okolnosť vyhlási vláda SR na základe zverejnenia Štatistického úradu Slovenskej republiky, že hrubý domáci produkt za predchádzajúci štvrtý rok vyjadrený v stálych cenách medziročne klesol, a na základe bezprostredne nasledujúcej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy, že príslušný ročný hrubý domáci produkt vyjadrený v stálych cenách klesne medziročne aspoň o tri percentuálne body.

Nové navrhované znenie kombinuje definície z verzie v medzirezortnom pripomienkovom konaní a z Hospodárskej a sociálnej rady, a tým ponecháva aj charakteristiku vonkajšieho faktora, ktorý má dočasný charakter, zamestnávateľ ho nemohol ovplyvniť alebo mu nemohol predísť, a ktorý má negatívny vplyv na pridelenie práce zamestnancom. Keďže sa umožní čerpať podporu aj v špecifických sektorových prípadoch (napr. neočakávané výpadky v dodávkach), pričom nie je stanovené obdobie počas ktorého by mal byť subjekt schopný znášať tieto náklady bez pomoci štátu, možno predpokladať, že bude podpora významnejšie využívaná a pravdepodobne najmä subjektami pôsobiacimi v priemyselnom odvetví. V uvedenom kontexte navrhujeme, aby po účinnosti zákona bolo s odstupom času vyhodnotené uvedené nastavenie.

Takisto uvádzame, že KOZ SR súhlasila s navrhovaným znením vo verzii z medzirezortného pripomienkového konania, a teda s charakteristikou vonkajšieho faktora, avšak pod podmienkou, že čerpať pomoc bude možné len ak má zamestnávateľ uzatvorenú písomnú dohodu so zástupcami zamestnancov alebo so zamestnancom, ak u zamestnávateľa nepôsobia zástupcovia zamestnancov, o tom, že zamestnávateľ požiadá o poskytnutie podpory, alebo súhlas rozhodcu podľa osobitného predpisu s podaním žiadosti o poskytnutie podpory. **Na dodržaní**



podmienky čerpania pomoci v podobe uzatvorenej dohody, alebo rozhodnutia rozhodcu trváme.

- S úpravami v § 142a Zákonníka práce ohľadom riešenia sporu o podanie žiadosti o poskytnutie podpory v čase skrátenej práce KOZ SR súhlasí.

3. Závery a odporúčania

Vzhľadom na skutočnosť, že návrh zákona sa predkladá na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady SR v alternatívnom znení a tesne pred rokovaním (dňa 19.2.2021), KOZ SR zaujme finálne stanovisko až po jeho prediskutovaní na rokovaní Hospodárskej a sociálnej rady.