

V Praze dne 13.5 2015
Č.j.: 494/15

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

změny zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

I. Úvod

Navrhovaná změna regulace je prezentována primárně jako reakce na dřívější schválení směrnice¹ EU a sekundárně jako snaha zmenšit složitost postupů, zvýšit transparentnost, reformovat pravidla, systematizovat, atd.

II. Připomínky a návrhy změn

V důvodové zprávě RIA absentuje popis stávajícího stavu. Sekce 1.2 Definice problému se sice odkazuje na nedávnou studii a stručně vypočítává jí identifikované problémové okruhy, ale z textu se zákonodárce ani dotčené subjekty nedozví, co konkrétně je v rámci problémových okruhů problematické a co konkrétního tedy má být navrhovanou změnou regulace změněno (vyřešeno). Kromě jiné evidence by měla být uvedena současná průměrná doba čekání na vyřízení žádostí o uznání odborné kvalifikace, roční počty žádostí, podíly neuznaných, počty případů relevantních pro spuštění varovného mechanismu. V případě že stávající administrativa nemá o těchto údajích přehled, je to třeba uvést mezi nedostatky stávajícího systému a prezentovat alespoň odůvodněné expertní odhady. Jinak lze těžko věřit uváděnému slibu, že se procesy zjednoduší a zpřehlední.

¹ Zajištění plné harmonizace vnitrostátních předpisů v oblasti uznávání odborných kvalifikací získaných v jiných členských státech s ustanoveními směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU, ze dne 20. listopadu 2013.

V popisu stávajícího stavu není zmíněna důležitá skutečnost, že v mezinárodních srovnáních vykazuje ČR velmi vysokou míru regulovanosti profesí (existují jiné studie MŠMT). Toto se týká především sekce důvodové zprávy (str. 7-8), která zmiňuje případy profesí, kdy je česká legislativa přísnější než legislativa členského státu cizince (tj. kvalifikace nabytá v domovském členském státě se vztahuje pouze na určitou samostatnou a oddělitelnou část povolání dle regulace stanovené v ČR. (cit: *V případě určitých profesí, zejména pak těch s vlivem na život a zdraví pacientů takovýto přístup nebude možný, v ostatních situacích bude vždy třeba posoudit případ od případu individuálně.*)

Jako jeden z cílů se uvádí „zmenšit složitost postupů“. Z RIA však není zřejmé, zda a nakolik toho bude skutečně dosaženo.

Mezi dotčenými subjekty nejsou uvedeni zaměstnavatelé působící na českém území, kteří jsou potenciálně zaměstnavatelé cizinců a kterých se proces uznávání odborných kvalifikací získaných v jiných členských státech bytostně týká. Jaká je současná profesní, odvětvová a vzdělanostní struktura žádostí a ze kterých zemí? Snadnost, či naopak složitost uznávání odborných kvalifikací totiž může snižovat přitažlivost země pro vysoce vzdělanou pracovní sílu a rozvojový potenciál země (konkurenceschopnost), s velkými makroekonomickými dopady.

V sekci 1.5 Popis cílového stavu je sice uveden jako obecný cíl harmonizace, ale absentuje konkrétní objasnění toho, co směrnice EU požaduje a text neujasňuje rámec (stupně volnosti) směrnice pro implementaci v členských zemích. Výčet cílů je příliš obecný, aby zákonodárci a veřejnost mohli dostatečně posoudit, zda jsou navrhovány adekvátní varianty a zda navrhovaná parciální řešení stávající problémy vyřeší a to nejlepším možným způsobem v rámci prostoru daného směrnicí EU.

V sekci 4.1 na str. 9 – 10 jsou zmíněny obecné přístupy k řešení „jednotlivých problémových okruhů“. Konstatuje se např., že „*Jako nejvhodnější možnost se ukázalo...*“. Ale právě zde má RIA proces explicitně vyjmenovat zvažované věcné varianty parciálních řešení, popsat odhad jejich přínosů, nákladů, dopadů na všechny dotčené subjekty a na základě toho má být politické reprezentaci a veřejnosti odůvodněna doporučená varianta k realizaci. Toto však ve zprávě RIA zcela chybí.

Varianty dle RIA nemohou reprezentovat pouze varianty *žádná změna vs. novela zákona vs. nový zákon*. Varianty musí zvažovat rozumná, ale rozdílná věcná řešení. To, zda pro danou věcnou variantu stačí podzákonný předpis, novela zákona nebo nový zákon, je pouze jednou z výhod a nevýhod dané varianty, ale nikoliv podstatou varianty RIA.

RIA proces prezentuje pouze jedinou změnovou variantu, navíc nikoliv věcnou, ale pouze variantu *novela/novela*. Řádný proces RIA však požaduje posouzení více než dvou variant. Pokud jde navíc o matérii komplexnější struktury, měly by být posouzeny i varianty parciálních problémů. Nic takového ovšem předložená důvodová práva RIA neobsahuje. S ohledem na to, že jde o transpozici směrnice EU a nikoliv nařízení, lze se důvodně domnívat, že transpozice nabízí řadu alternativních věcných řešení. Ta nejsou v RIA popsána a tedy ani vyhodnocena.

Ani jediná nabízená změnová varianta (novela zákona) neobsahuje vyčíslený odhad finanční a nefinančních dopadů této varianty a srovnání se současným stavem. Jako protiklad dodatečných příjmů státního rozpočtu není uvedeno dodatečné finanční zatížení dotčených osob (cizinců), což v řadě případů může být reálně nákladovým břemenem pro podnikatelské a nepodnikatelské subjekty (zaměstnavatele) v ČR. To není vyjádřeno.

Sekce 3.2 Přínosy obsahuje jejich pouze velmi obecný popis, ze kterého není možno zjistit, zda navrhovaná regulace má šanci tyto přínosy skutečně přinést.

Sekce 6. Přezkum účinnosti regulace je příliš obecný a stručný. Zde by mělo být jasně popsáno, jaké ukazatele budou monitorovány a na základě kterých budou dopady regulace ex-post posuzovány, jaké dopady (na indikátory) se cca ex-ante očekávají. A není objasněn časový horizont přezkumu. S ohledem na to, že RIA obsahuje minimum ukazatelů současného stavu, se lze důvodně domnívat, že bez adekvátních kroků na straně resortu nebude možné dopady navrhované regulace ex-post věrohodně ověřovat ani v budoucnosti.

Sekce 7. Konzultace a zdroje dat neuvádí, které konkrétní dotčené skupiny (formální či méně formální subjekty) byly během přípravy (nikoliv až na konci s hotovým návrhem) osloveny. Je tam pouze obecná zmínka o „profesních komorách“, ale není uvedeno, o které konkrétně šlo. V přehledu „meziresortního připomínkového řízení“ (byť nemůže nahradit průběžné konzultace během celého procesu RIA) jsou uvedeny pouze zkratky některých neresortních institucí bez popisu, jaké instituce zkratky reprezentují. Je důvodné se domnívat, že do konzultací nebyla zahrnuta reprezentace dotčených subjektů na straně zaměstnavatelů (to nejsou profesní organizace, které snad konzultovány byly!).

Text RIA důvodové zprávy byl zřejmě zpracován dodatečně, na poslední chvíli. Zde je třeba připomenout, že RIA je celý proces přípravy nové regulace a zpráva RIA tento proces a výsledky přípravy popisuje. Možná i proto text důvodové zprávy obsahuje řadu překlepů, aniž by zpracovatel využil možnosti automatického zvýraznění chyb textového procesoru.

III. Závěr

Závěrečná zpráva RIA má **zásadní nedostatky** uvedené výše, a proto Komise RIA žádá přepracování závěrečné zprávy dle výše uvedených připomínek pro účely opětovného projednání.

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

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise