



NÁRODNÍ KONVENT

Pracovní mobilita v EU

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu
Národního konventu o EU
konaného dne 1. dubna 2016

Doporučení vypracoval Robin Kraffer z Vysoké školy ekonomické v Praze.

Úvod do problematiky

Mezi základní stavební kameny evropské integrace patří volný pohyb osob, který v sobě zahrnuje svobodu usazování i volný pohyb pracovníků či poskytovatelů služeb. Integrační proces, probíhající postupným odstraňováním legislativních a technických překážek, vedl i s pomocí Soudního dvora EU k vytvoření provázaného systému sekundární legislativy. Ta upravuje práva a povinnosti migrujících pracovníků i příslušníků jejich rodin a zajišťuje určitý stupeň harmonizace pravidel na evropské úrovni.

V rámci svobody volného pohybu služeb existuje možnost tzv. vysílání pracovníků, tedy takových pracovníků, kteří po omezenou dobu vykonávají práci na území jiného členského státu Evropské unie než státu, ve kterém obvykle pracují. Tento instrument zaručovaly již Římské smlouvy. Snaha vyjasnit pojmy, práva a povinnosti spjaté s vysíláním byla v roce 1996 završena přijetím směrnice 96/71/ES. Článek 3 zmíněné směrnice mimo jiné stanovuje, že na vyslaného pracovníka se vztahuje minimální mzda, maximální doba práce, minimální doba odpočinku či zdravotní, bezpečnostní a hygienické normy členského státu, na jehož území je práce vykonávána.

Vzhledem ke snaze poskytovatelů služeb podmínky definované výše zmíněnou směrnicí neplnit či různými způsoby obcházet, vydala Evropská komise směrnicí 2014/67/EU (směrnice o prosazování směrnice 96/71/ES), jejíž implementace do právních rádu členských států Evropské unie ještě nebyla dokončena. Kromě toho byla vytvořena Evropské platforma pro posílení spolupráce při předcházení nehlášené práci a odrazování od ní.

8. března 2016 pak byla Evropskou komisí představena revize směrnice o vysílání pracovníků. Potřebnost revize je zdůvodněna snahou zajistit pro vyslaného pracovníka prospěch ze stejných pravidel, jež se týkají místních pracovníků ve státě, ve kterém je pracovní činnost prováděna. V současné době je tento princip závazný jen pro vysílání pracovníků ve stavebním sektoru či v sektoru, který si určí členský stát EU sám. Jedním z hlavních argumentů pro tuto změnu je snaha zabránit sociálnímu dumpingu, tj. takové situaci, kdy dochází k tlaku na snižování úrovně sociálních podmínek v důsledku hospodářské soutěže se státy s nižšími sociálními standardy. Ten podle Evropské komise závažně narušuje fungování vnitřního trhu EU.

Představenou revizí směrnice se Evropská komise dotýká problematiky nerovnosti na úrovni vnitřního trhu a téměř stagnující mzdové konvergence členských států Unie. Zatímco mzdový diferenciál mezi nejbohatšími a nejchudšími státy USA se pohybuje mezi hodnotami dvě až tři, u členských států EU je až desetinásobný. Je tak otázkou, zda takto velké rozdíly umožňují efektivní fungování vnitřního trhu a zda nevytváří motivaci pro tvorbu různých protekcionistických opatření, které by společný trh nadále oslabovaly. Přeshraniční pracovní mobilita v EU dosahuje malých hodnot – týká se jen okolo 11 milionů pracovníků, z čehož asi 1,2 – 1,4 milionu pracovníků je vyslaných dle směrnice o vysílání pracovníků.

Různé formy migrace pracovníků v EU jsou z empirického hlediska poháněny odlišnými determinanty. Zatímco u celkové pracovní mobility lze vysledovat determinaci především

makroekonomickými faktory, jako je mzdový diferenciál či počet volných pracovních míst, u vysílání pracovníků jsou rozhodující faktory mikroekonomické na úrovni jednotlivých podniků.

Rámec kulatého stolu

Role moderátora setkání kulatého stolu Národního konventu se ujal **Filip Pertold** z CERGE-EI. Diskuze se vedla k problematice pracovní mobility s důrazem na revizi směrnice o vysílání pracovníků. Hlavními diskutující byli sociální a hospodářští partneři.

Diskuzní téma bylo na začátku vymezeno těmito otázkami:

- 1) Zaručuje současný rámec vysílaných pracovníků zemí EU dostatečné sociální a mzdové standardy? V jaké oblasti by mohlo dojít ke zlepšení? Jaké oblasti jsou naopak již příliš svazující?
- 2) Představuje současný systém vyslaných pracovníků reálný tlak na mzdovou úroveň v cílových zemích? Děje se tak i u jiných typů zahraničního zaměstnávání? Jak podobné dopady omezit a přitom netvořit nové překážky v pohybu pracovníků uvnitř EU?
- 3) Průměrná mzda v zemích EHP s nejvyššími mzdami je desetkrát vyšší než v zemích s nejnižšími mzdami. Je možné při podobném rozpětí budovat vnitřní trh zboží a služeb bez překážek?
- 4) Jaké závěry lze vyvodit ze statistik zaměstnávání zahraničních rezidentů pro naše postavení k otázce celkového přístupu k mobilitě pracovní síly uvnitř EU? Jak toto celkové postavení reflektuje současný postup skrze revizi směrnice o vysílání pracovníků?

Úvodní slovo si vzal státní tajemník pro evropské záležitosti **Tomáš Prouza**. Debatu o pracovní mobilitě označil nejen za důležitou, ale i za kontroverzní, přičemž připomněl, že již dřívější debaty ke směrnici o vysílání pracovníků probíhaly značně vyhroceně. Snahu řešit samostatně revizi směrnice 96/71/ES lze přičítat tlaku starých členských zemí, jež chtějí nepřímými opatřeními omezovat pracovní migraci. Problematika pracovní mobility souvisí se stagnující mzdovou konvergencí. V zájmu České republiky je řešit rozdílnou mzdovou úroveň uvnitř členských států, o což se vláda a odbory v ČR pokoušejí. Předložený návrh revize směrnice lze dle tajemníka chápat jako snahu diskriminovat státy s nižšími mzdovými náklady, což může reálně zpomalovat mzdovou konvergenci a zvyšovat napětí mezi starými a novými členskými státy.

Následně byl dán prostor vedoucímu Oddělení strategií a trendů EU Úřadu vlády ČR **Aleši Chmelařovi**, který představil podkladový materiál. Po obecném zhodnocení pracovní

mobility se podrobněji věnoval problematice vysílání pracovníků. Tento instrument je v průměru více využíván v nových členských státech, nicméně v ČR je využíván poměrně málo. Dominantním sektorem v oblasti vysílání pracovníků je stavebnictví, což je sektor, na který už dnes dopadají opatření, jež jsou nově obsažena v revizi směrnice 96/71/ES. Ze získaných dat lze odvodit, že revize směrnice by se reálně dotkla pracovníků spíše v řádech desetitisíců. V České republice je totiž vysílání pracovníků obcházeno pomocí agenturního zaměstnávání či nedeklarovanou prací. Závěrem Chmelař upozornil na problém významných mzdových rozdílů a mzdové divergence, která zabraňuje vytvoření silnějšího vnitřního trhu.

Po těchto příspěvcích byla představena stanoviska jednotlivých zainteresovaných stran. Jako první zazněl postoj Ministerstva práce a sociálních věcí ČR prezentovaný **Vlastimilem Váňou**. Ten připomněl, že původním plánem Evropské komise bylo představení komplexního balíčku mobility, nakonec však byla přednostně vyčleněna revize směrnice. K navrhovaným změnám zastává MPSV odmítavý postoj. Současnou úpravu považuje za vhodný kompromis. Problematika sociálního dumpingu by měla být řešena pomocí jiných instrumentů. MPSV se obává o konkurenceschopnost českých, především malých a středních, firem a zvýšení tlaku na obcházení pravidel a využívání nehlášené práce či tzv. zastřených pracovních poměrů.

Poté dostal slovo předseda Českomoravské konfederace odborových svazů **Josef Středula**. Jasně odmítl stanovisko MPSV a zkritizoval nedostatečnou komunikaci MPSV směrem k odborům. Odmítání principu stejné mzdy za stejnou práci na stejném místě ministerstvem je dle odborů v rozporu s deklarovanou snahou podporovat mzdovou konvergenci. Předseda ČMKOS zmínil, že rozsah vyslaných pracovníků je natolik zanedbatelný, že obavy z negativních dopadů revize směrnice na konkurenceschopnost českých podniků lze považovat za přehnané. Stanovisko odborů se proto v této věci nijak neblíží stanovisku MPSV. Jednoznačně odboráři ale podpoří snahu omezit agenturní zaměstnávání, které považují za nebezpečný fenomén. Dle odborů by vláda měla, a to i v rámci sestavování nového konvergenčního programu, opustit současnou politiku nízké hladiny mezd jako konkurenční výhody ČR.

Vladimíra Drbalová za Svaz průmyslu a dopravy České republiky pak upozornila, že diskuze by se neměla vést pouze o problematice vysílání pracovníků, ale o pracovní mobilitě jako celku. Ta by pro svou současnou zanedbatelnost měla být intenzivněji podporována, a to směrem k vytvoření panevropského trhu práce, který by řešil současné problémy národních trhů práce. I z tohoto důvodu Svaz podpořil modernizaci projektu EURES. Svaz nevidí důvod k podpoře revize směrnice o vysílání pracovníků, jelikož nynější verzi považuje za dobrý kompromis umožňující rovnováhu mezi svobodou pohybu a ochranou zaměstnanců. Současné jednání Evropské komise zaměstnavatelé kritizují z několika důvodů – návrh revize směrnice není dostatečně podložen statistickými údaji, Komise jej představuje v situaci, kdy na této otázce nepanuje vysoká míra konsenzu mezi členskými státy a v neposlední řadě nereflakuje principy subsidiarity, proporcionality a lepší regulace. Pokud představená revize směrnice vstoupí v platnost, bude podle Svazu posílena tendence k hospodářské divergenci členských států.

Do následné debaty se zapojili další účastníci setkání: europoslankyně za KDU-ČSL **Michaela Šojdrová**, za Hospodářskou komoru ČR **Ladislav Minčíč**, **Vojtěch Hromíř** za ČESMAD, **Lubomír Ondroušek** ze Společenství autodopravců Čech a Moravy, za Stálé zastoupení ČR při EU **Miroslav Fuchs**, **Jaroslav Šulc** a **Pavel Janíčko** z ČMKOS, z Asociace samostatných odborů **Milan Šubrt**, za Multikulturní centrum Praha **Marek Čaněk**, za Zastoupení EK v ČR **Pavčina Žáková**. S otázkami či komentáři přispěli i **Dalibor Holý** z ČSÚ a **Matěj Gregárek** z MPSV.

V debatě se akcentovaly mikroekonomické dopady revize směrnice (například v autodopravě), otázka sociálního dumpingu, problémy spjaté s agenturním zaměstnáváním, dopady revize směrnice na třetí země či opatření zlepšující vymahatelnost příslušných směrnic. Diskuze však nezměnila postoj zainteresovaných stran k předložené revizi směrnice o vysílání pracovníků.

Navrhovaná doporučení

Přestože odborové svazy odmítly přistoupit na rámcovou pozici Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, kterou podporují zástupci zaměstnavatelů, lze nalézt oblasti, na kterých panovala větší shoda.

Důležitým problémem, souvisejícím s nedostatečnou mzdovou konvergencí členských států, je snaha využívat substituty k institutu vysílání pracovníků, které umožňují vyhnout se podmínkám plynoucím ze současné směrnice. Mezi formy práce obcházející institut vysílání a vykazující známky sociálního dumpingu patří neohlášená práce a agenturní zaměstnávání. Protože neohlášená práce patří do kategorie šedé ekonomiky, lze pracovat pouze s odhady o její velikosti a jeho významu. Tyto odhady ukazují v případě ČR na podobný (a možná i vyšší) podíl na celkově zaměstnaných, jaký je u vyslaných pracovníků. V případě agentur práce, a to jak u těch, které mají povolení ke své činnosti, tak i u těch, které jím nedisponují, se lze setkat se snahou přidělovat zaměstnance k dočasným výkonům v jiné členské zemi pomocí obchodních smluv, a obejít tak ustanovení zákoníku práce. Toto jednání má dle dostupných údajů vzrůstající tendenci.

Jak se ukazuje, problémem spjatým jak s nedodržením podmínek u vysílaných pracovníků, tak s jednáním, které se tomuto institutu snaží vyhnout úplně, je naprosto nedostatečná kontrola. Sociální partneři se tedy v rámci zamezení takového jednání shodují na potřebě urychlené implementace prováděcí směrnice 2014/67/EU s cílem účinného prosazování směrnice 96/71/ES. Národní konvent se shodl v potřebě zvýšit tlak na partnery v Evropské unii, a to za takovým účelem, aby se otázce zneužívání agenturního zaměstnávání a s ním souvisejících okolností splňujících definici sociálního dumpingu věnovala znatelně větší pozornost. Negativa sociálního dumpingu se totiž podepisují i na firmách v nových členských zemích, které jsou v situaci cenových příjemců.

Protože však prováděcí směrnice ještě nebyla plně implementována, přičemž právě až účinnost této směrnice zajistí získání řady důležitých informací o současné praxi, možné efekty nově předložené revize směrnice nelze snadno odhadnout. Prozatím se hovoří pouze v obecném smyslu o pozitivních efektech revize pro malé a střední firmy ve starých členských státech a určité ztrátě pracovních míst v členských státech nových. Zájmem sociálních partnerů za Českou republiku tedy je, aby se v celoevropské diskuzi na téma revize směrnice o vysílání pracovníků pracovalo s větším rozsahem statistických dat a údajů.

Doporučení Národního konventu o EU:

1. Nastolit otázku zneužívání nehlášené práce a agenturního zaměstnávání jako důležitého současného problému pracovní mobility v Evropské unii.
2. Při jednání s partnery ze starých členských států o situaci v různých odvětvích brát zřetel na ta odvětví, kde praktiky sociálního dumpingu vedou k ohromnému tlaku na firmy v nových členských státech.
3. Vyvíjet tlak na důsledné naplňování prováděcí směrnice 2014/67/EU pro účinné prosazování směrnice 96/71/ES.
4. Usilovat o pečlivější podložení revize směrnice o vysílání pracovníků daty zachycujícími současnou situaci za účelem lepšího posouzení celkových efektů na zaměstnanost, výši výdělků a odměn a také situaci českých firem.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuze.

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách www.narodnikonvent.eu a na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU).