

## Shrnutí

Volný pohyb pracovníků je jedním ze základních kamenů evropského integračního procesu. Již Smlouva o založení Společenství uhlí a oceli obsahovala ustanovení umožňující volný pohyb určitých pracovníků. Římské smlouvy následně zaručily všem pracovníkům Společenství svobodu výkonu ekonomické činnosti v jiném členském státě (ČS), a to bez ohledu na národnost.

S integračním utužováním se záběr práva volného pohybu pracovníků rozšířil na volný pohyb osob. Volný pohyb pracovníků dnes zahrnuje pohyb za prací v rámci Unie u všech ekonomicky aktivních osob, ale také volný pohyb osob v rámci realizace svobody usazování či pohyb osob uplatňujících svobodu volného poskytování služeb, mezi něž se řadí i vyslání pracovníci.

“ Svobodu výkonu ekonomické činnosti v jiném členském státě bez ohledu na národnost zavedly Římské smlouvy z roku 1957.

Evropská komise zveřejnila 8. března 2016 návrh na revizi směrnice o vysílání pracovníků. Návrh přísněji definuje délku trvání vyslání, zabývá se pracovními podmínkami, které musí splnit firma vysílající pracovníka na dané území ve vztahu k jeho právům, a snaží se rovněž vytvořit prostředky, aby nedocházelo k obcházení institutu, a tedy i pracovních práv vyslaných pracovníků skrze agenturní zaměstnávání a subdodavatelské vztahy. Kromě národní legislativy ohledně bezpečnostně pracovních a zdravotních standardů a minimální mzdy budou vysílající firmy muset splňovat i kolektivní dohody ve všech sektorech (doposud pouze stavebnictví nebo sektory, kde se k tomu usnesl daný členský stát). Tím by mělo být zaručeno, že pracovníci vyslaní do daných sektorů a států nebudou mít výrazněji nižší mzdy, než je průměr v daném sektoru a státu.

Z celkového počtu 11 mil. mobilních pracovníků uvnitř EU jsou především pracovníci permanentně usazení ve státě výkonu práce v počtu 7,2 mil. a přeshraniční pracovníci, kterých je 1,9 mil. Formou vysílaných pracovníků v Evropě tedy pracuje jen 0,9 % celkového počtu zaměstnanců a pouze 17 % z pracujících jinde než v členském státě svého původu. Tyto výsledky jsou navíc nadhodnocené, protože průměrná délka vyslání je nižší než jeden rok.

ČR je jediným novým ČS, který je čistým příjemcem zahraničních pracovníků formou vysílaných pracovníků dle čl. 12,<sup>(1)</sup> přičemž u nás v roce 2014 pracovalo 17,2 tis. pracovníků a do zahraničí české firmy vysílaly 10,4 tis. pracovníků. dle čl. 12. Jedná se o jediná porovnatelná data na úrovni přijímajících a vysílajících zemí.

V rámci nepřímého či diferenciovaného subdodavatelského zaměstnávání rezidentů ostatních ČS hraje významně větší roli agenturní zaměstnávání, které směrnice rovněž řeší, ale pouze okrajově. V ČR v roce 2015 pracovalo z celkem 264 tis. EU pracovníků, z toho 58 tis. z jiných ČS než ČR. Míra nedeklarované práce (tj. práce načerno) se dle odhadů OECD v ČR pohybuje dle typu na úrovni mezi 2% a 10% celkové zaměstnanosti, což by pro ČR odpovídalo zhruba hodnotě 100-500 tis. ekvivalentů plné pracovní doby.

<sup>1</sup> Jde o čl. 12 v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 884/2004 z 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

## “ Téma pracovní mobility otevírá širší otázky o dlouhodobé udržitelnosti principů fungování vnitřního trhu bez mzdové konvergence uvnitř EU.

Téma rozděluje jednotlivé ČS zejména na ty s podprůměrnou a nadprůměrnou mzdovou úrovní v rámci EU. Rozděluje i ve svém pohledu na to, co je a co není sociální dumping uvnitř vnitřního trhu. Sociální dumping je definován jako „tlak na snížení sociálních podmínek v důsledku hospodářské soutěže ze zemí s nižšími sociálními podmínkami“. Vzhledem k tomu, že vnitřní trh funguje na principu volné soutěže bez tarifních i netarifních bariér, pak i obchod se zbožím a prakticky jakékoli fungování vnitřního trhu by dle této definice mohlo být sociálním dumpingem. Téma proto otevírá širší otázky po potřebě mzdové konvergence uvnitř Evropské unie a souvztažnosti s dlouhodobou udržitelností současných klíčových principů fungování vnitřního trhu.

### Závěry analýzy

Celkové makroekonomické a mzdové dopady vyslaných pracovníků jsou pro ČR objemově zanedbatelné. V ostatních nových ČS a v Portugalsku však hrají významnější roli. Sektor stavebnictví tvoří 43 % počtu všech vyslaných pracovníků v EU. Institut je výrazně používán pro agenturní zaměstnance vyslané ze starých ČS.

Regresní analýza ukázala, že počty vyslaných pracovníků se zjevně neřídí rozdílem mezd a počtem volných pracovních míst v místě destinace, jak je tomu u běžné pracovní migrace v EU. Naopak jsou statisticky významně určeny vzdáleností států, mezi kterými je pracující vyslán, a dalšími, patrně podnikovými faktory. Vyslaní pracovníci na vnitřním trhu tedy plní jinou makro- a zejména mikroekonomickou roli než běžná pracovní migrace. Dominující sektor stavebnictví již spadá pod současný režim mandatorního uznání všech národních pravidel včetně kolektivních smluv, tudíž role mzdových rozdílů i v rámci potenciální revize směrnice se jeví jako zanedbatelná.

Z hlediska dlouhodobého významu vyslaných pracovníků pro strukturu vnitřního trhu je třeba se zaměřit na podnikovou, nikoli personální úroveň vysílání. K té však neexistují relevantní harmonizovaná data.

V realizaci sociálního dumpingu v ČR a v ostatních nových ČS hrají roli jiné kanály zaměstnávání, zejména agenturní zaměstnávání a nedeklarovaná práce. Předpokládaný sociální dumping na staré ČS však dominantně probíhá i jinými kanály, a bude probíhat, dokud mzdový diferenciál uvnitř EU zůstane vysoký (dosahuje faktoru zhruba 10 mezi nejbohatšími a nejchudšími státy EU a faktoru 4 v případě ČR vůči nejbohatším EU ekonomikám). Údajnému sociálnímu dumpingu lze tedy předejít pouze vyšší mzdovou konvergencí uvnitř vnitřního trhu.

### Diskuzní otázky

- 1) *Zaručuje současný rámec vysílání 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?*

## Pracovní mobilita v EU

Volný pohyb pracovníků jako základ evropské integrace

Volný pohyb pracovníků definován článkem 45 SFEU je považován za jeden ze základních kamenů evropské integrace. Již Smlouva o založení Společenství uhlí a oceli z roku 1951 obsahovala ustanovení umožňující volný pohyb pracovníků v hutním a důlním průmyslu. Římské smlouvy následně zaručily všem pracovníkům Společenství svobodu výkonu ekonomické činnosti v jiném ČS, a to bez ohledu na jejich národnost. S integračním utužováním se záběr práva volného pohybu pracovníků rozšířil na volný pohyb osob, a to zejména díky definování občanství Unie a založení vnitřního trhu. Volný pohyb pracovníků dnes zahrnuje pohyb za prací v rámci Unie u všech ekonomicky aktivních osob, ale také volný pohyb osob v rámci realizace svobody usazování či pohyb osob uplatňujících svobodu volného pohybu služeb, mezi který se řadí i vysílání pracovníků.

Relativně malý podíl intraunijní pracovní mobility oproti mobilitě ze třetích zemí

Intraunijní pracovní mobilita tvoří ve srovnání s příchozími pracovníky ze třetích zemí jen relativně malý podíl na celkové pracovní migraci v EU. V roce 2014 se za účelem výkonu práce v jiném ČS než ve státě svého původu nacházelo 11 milionu ekonomicky aktivních občanů Unie. Dle sekundární legislativy EU a pro potřeby této studie lze intraunijní mobilní pracovníky rozčlenit do kategorií dlouhodobě a krátkodobě migrujících. Krátkodobá migrace přitom zahrnuje přeshraniční pracovníky (*frontier workers*) vykonávající ekonomickou činnost ve dvou či více ČS zároveň a dočasně vyslané pracovníky (*posted workers*) svým zaměstnavatelem k výkonu služby v jiném ČS.

Pravidla plnění principu volného pohybu pracovníků jsou specifikována v sekundární legislativě EU

V historickém kontextu evropského integračního procesu byl volný pohyb pracovníků omezen řadou překážek, a to jak technických, tak i legislativních. Zásadní roli ve vývoji této svobody sehrál Soudní dvůr Evropské unie (SDEU). Volný pohyb pracovníků je legislativně upraven v nařízení 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, jehož četné novelizace reflektují rozsudky SDEU v této věci. Na jejich základě byl vytvořen komplexní systém sekundární legislativy upravující práva a povinnosti migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků jako občanů Unie, včetně jejich sociálního a penzijního zabezpečení. Legislativní akty přijímané v průběhu desetiletí dnes tvoří systém minimálních harmonizovaných pravidel. Ty mají za cíl usnadnit volný pohyb ekonomicky aktivních osob a jejich rodinných příslušníků v oblastech, které byly na jednotlivých národních úrovních upraveny velmi odlišně a měly tak tendenci pohyb za prací uvnitř Unie znesnadňovat.

Vliv rozšíření EU v letech 2004 a 2007

Rozšíření Unie v letech 2004 a 2007 vyvolalo podstatné navýšení pracovní mobility ve směru východ-západ, která byla poháněna odlišnou životní úrovní v nově přistoupivších zemích ve srovnání se státy EU-15. Většina ČS EU-15 v důsledku mzdových rozdílů a za účelem ochrany místních pracovníků omezila občanům nově přistoupivších zemí přístup na své trhy práce. Ač tato restriktivní opatření sehrála jistou úlohu při odklonu zvýšené pracovní mobility, nebylo prokázáno, že by příliv pracovníků z nově přistoupivších států do zemí, které restrikce neuplatnily (Velká Británie, Švédsko, Irsko), zásadním způsobem ohrozil podmínky na tamních pracovních trzích. Zvýšená pracovní mobilita spíše zafungovala jako prostředek k zaplnění pracovních míst tam, kde byla nízká poptávka po těchto místech ze strany místního obyvatelstva.

## Legislativní povaha vysílání pracovníků v EU a návrh na její revizi

Vysílání pracovníků jako plnění svobod volného poskytování služeb i volného pohybu pracovníků

Dle primární legislativy EU je vysílání pracovníků součástí svobody volného pohybu služeb. V širší perspektivě svobod vnitřního trhu lze vysílání pracovníků chápat rovněž jako součást svobody volného pohybu pracovníků. Pod pojmem vyslaný pracovník se rozumí taková osoba, která po *omezenou dobu vykonává práci na území jiného ČS než státu, ve kterém obvykle pracuje*. Samotné právo vyslat pracovníky do jiných ČS již zaručovaly Římské smlouvy. Až do roku 1999, kdy byla plně implementována směrnice 96/71/ES legislativně upravující vysílání pracovníků, byla vysílaným pracovníkům garantována práva zejména v kontextu rozsudků SDEU. I přes jasné definování pojmů, práv a povinností je dnes vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb podrobováno zkoušce ze strany poskytovatelů služeb, kteří se pokoušejí pravidla daná směrnicí o vysílání pracovníků nejrůznější formou obcházet. V důsledku toho Komise vydala „prosazovací směrnici“ 2014/67/EU, jež má za cíl obcházení pravidel zamezit. Jelikož směrnice o prosazování směrnice 96/71/ES ještě nebyla plně implementována do národních právních řádů členských států, není možné v současné chvíli objektivně zhodnotit její účinnost.

Návrh revize směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků

Dne 8. března 2016 Komise představila návrh na revizi směrnice o vysílání pracovníků 96/71/ES s cílem vytvořit efektivnější legislativní prostředí pro vysílání pracovníků založené na takových podmínkách, jež by postavily v určitých oblastech vyslané pracovníky na roveň pracovníkům domácím. Komise argumentuje, že potřeba revize směrnice vyvstává z faktu nerovného odměňování vyslaných pracovníků ve srovnání s pracovníky místními. Tato forma „sociálního dumpingu“ dle Komise narušuje fungování vnitřního trhu.

Navrhované znění revize přináší v kontextu obsahu směrnice 96/71/ES tyto legislativní změny:

### 1. Dlouhodobé vysílání pracovníků

Stanovení doby přípustné pro vysílání pracovníků

Současné znění směrnice 96/71/ES nestanovuje přesnou dobu, po kterou může vyslaný pracovník vykonávat službu v jiném ČS. Čl. 2 směrnice doslovně říká, že vyslaný pracovník vykonává práci na území jiného ČS po omezenou dobu. Vyslání pracovníka je nicméně časově omezeno čl. 12 nařízení 883/2004 o koordinaci systémů sociálních zabezpečení, které ustanovuje, že pokud přesáhne předpokládaná doba vyslání pracovníka 24 měsíců, vztahuje se na takový zaměstnanecký poměr pracovní právo přijímajícího státu.

Přechod na právní režim přijímajícího státu při překročení doby vyslání o 24 měsíců

Dle současného i nově předloženého znění směrnice se dočasný pracovní poměr vyslaného pracovníka řídí právem toho ČS, ve kterém tento pracovník obvykle svou práci vykonává (tedy ve státě usazení jeho zaměstnavatele). Návrh směrnice oproti současné úpravě již doslovně uvádí, že pokud předpokládaná či skutečná doba vyslání přesáhne dobu 24 měsíců, aplikuje se na takovýto pracovní poměr pracovní právo přijímajícího ČS. Vysláním po dobu delší než 24 měsíců se tak pracovník stává subjektem pracovního práva přijímající země ve stejném rozsahu jako lokální pracovníci.

Nový kumulativní charakter vysílání

Nové znění směrnice upravuje dále situaci, kdy je vyslaný pracovník na stejné pracovní pozici v přijímajícím státě nahrazen pracovníkem jiným. Za takových

podmínek se započítává kumulativní doba trvání vyslání všech pracovníků pro výkon určité přeshraniční služby. Po přesáhnutí doby 24 měsíců se i takovýto pracovní závazek(y) bude řídit pracovním právem přijímajícího státu. Akumulace dob pracovních závazků se však aplikuje na takové závazky po sobě vyslaných pracovníků, které přesáhnou dobu alespoň 6 měsíců u jednotlivce.

## 2. Změny podmínek zaručených vyslaným pracovníkům

Návrh směrnice mění některé pracovní podmínky, které jsou zaručeny vyslaným pracovníkům, a to dle státu, do kterého vyslání proběhlo ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71/ES. Jmenovitě se jedná o:

Aplikace kolektivních smluv na vysílání pracovníků

Navrhované znění rozšiřuje uplatňování pracovních podmínek stanovených ve všeobecně použitelných kolektivních smlouvách a rozhodcích řízeních daného státu na vyslané pracovníky ve všech sektorech ekonomiky. Dle současného znění je aplikace závazná jen pro vysílání pracovníků ve stavebním sektoru. Má-li se rozšířit aplikace podmínek stanovených ve všeobecně použitelných kolektivních smlouvách a rozhodcích řízeních na všechny sektory ekonomiky je zanechání přílohy v navrhovaném znění směrnice nadbytečné.

Odměňování vyslaných pracovníků

Nahrazení pojmu „*minimální mzda*“ (*minimum rates of pay*) pojmem „*odměňování*“ (*remuneration*). Návrh směrnice stanovuje, že vyslaní pracovníci jsou oprávněni mít prospěch ze stejných pravidel odměňování, která se vztahují na místní pracovníky v přijímajícím státě. Nově stanovený pojem odměňování zahrnuje všechny prvky odměňování (včetně zvláštních příplatků) považované za povinné dle národní legislativy, administrativních opatření, kolektivních smluv či rozhodčích nálezů vyhlášených jako všeobecně použitelné, či jiných kolektivních smluv. Odměňování ve znění návrhu směrnice staví na judikatuře SDEU (C-396/13), ve které Soud specifikoval, které složky odměňování, dle pravidel stanovených přijímajícím ČS, jsou považovány za součást „*minimální mzdy*“, respektive „*odměňování*“, a které není možno zohlednit při jejím výpočtu, a musí tak být vyslaným pracovníkům vypláceny dodatečně. Nově navržená úprava nijak nezasahuje do práva ČS stanovovat si úroveň mezd.

Informační povinnost ČS o evidenci složek mezd  
Informační povinnost ČS o evidenci komponent odměn

Úprava směrnice rovněž zavádí povinnost ČS zveřejňovat v rámci jedné oficiální celostátní webové stránky, s odkazem na čl. 5 směrnice 2014/67/EU, informace o složkách mezd, které mají dle pravidel odměňování v přijímajícím státě náležet jako součást odměny vyslanému pracovníkovi, a to včetně těch složek stanovených ve všeobecně použitelných kolektivních smlouvách a rozhodcích řízeních.

## 3. Odměňování vyslaných pracovníků v subdodavatelských vztazích

Možnost ČS rozhodnout o tom, že podniky zadávající subdodavatelskou zakázku musí plnit stejné podmínky

Působnost zásady rovného odměňování je rozšířená i na pracovníky v subdodavatelských vztazích. Dle nového pravidla je ČS umožněno rozhodnout o tom, že podniky zadávající subdodavatelskou zakázku u zprostředkovatele tak musí učinit jen u takového zprostředkovatele služby, který zajistí vyslaným pracovníkům takové podmínky odměňování, které platí pro zadávající podniky v tom státě, včetně těch plynoucích z kolektivních dohod, a to nejen všeobecně platných. Nově stanovený princip musí být aplikován při dodržení podmínek nediskriminace a přiměřenosti.

#### 4. Pravidla pro vysílání dočasných agenturních pracovníků

Závaznost stejného režimu vyslaných agenturních pracovníků jako u domácích agenturních zaměstnanců

Návrh nově ukládá povinnost agenturám práce dodržovat při zaměstnávání pracovníků, kteří jsou vysláni do zahraničí (ve smyslu čl. 1(3)(c) směrnice 96/71/ES, např. pracovníci najmutí dočasně agenturami práce ve státě jiném, než je stát usazení podniku uživatele služeb), a přidělení tak k uživateli pro výkon služby, stejné pracovní podmínky, práva a povinnosti spojené se zaměstnáním, jež se uplatňují při zaměstnávání pracovníků agenturami na teritoriu daného přijímajícího členského státu ve smyslu čl. 5 směrnice 2008/104/EU o agenturním zaměstnávání. Dosavadní znění směrnice umožňuje hostujícím státům uplatnit tuto podmínku fakultativně. Navržené znění by tedy zavedlo mandatorní režim.

### Analytické zmapování pracovní mobility v EU

Mezi mobilními pracovníky dominují trvale přesídlení

Z celkového počtu 11 mil. mobilních pracovníků uvnitř EU tvoří největší část pracovníci permanentně usazení ve státě výkonu práce v počtu 7,2 mil. Toto číslo je možné považovat navíc za výrazně podhodnocené vzhledem k tomu, že administrativní data k počtu permanentně usazených pracovníků v jiném členském státě EU nejsou stejnou měrou a systematicky shromažďována.

Vysílání pracovníků hraje relativně malou roli v celkové pracovní mobilitě v EU

Další významnou skupinou jsou přeshraniční pracovníci v počtu zhruba 1,9 milionu. Vyslaní pracovníci k roku 2014 tvoří skupinu o velikosti rovněž 1,9 milionu. Formou vysílaných pracovníků v Evropě tedy pracuje jen 0,9 % celkového počtu zaměstnanců a pouze 17 % z pracujících jinde než v členském státě svého původu. Tyto výsledky jsou navíc nadhodnocené, protože průměrná délka vyslání je nižší než jeden rok, reálně se tedy jedná o počet vyslání a nikoli pracovníků či ekvivalentů celkové pracovní doby jednoho roku.

ČR má dle článku 12 směrnice více vyslaných pracovníků na svém území než jich vysílá

Vysílání pracovníků je tedy na evropské úrovni spíše druhotný způsob zaměstnávání rezidentů ostatních členských států. Z pohledu ČR je pak dopad patrně ještě menší. ČR je jediným novým členským státem, který je čistým příjemcem zahraničních pracovníků formou vysílaných pracovníků dle čl. 12, přičemž u nás v roce 2014 pracovalo 17,2 tis. pracovníků a do zahraničí české firmy vysílaly 10,4 tis. pracovníků dle čl. 12. Jedná se o jediná porovnatelná data na úrovni přijímajících a vysílajících pracovníků.

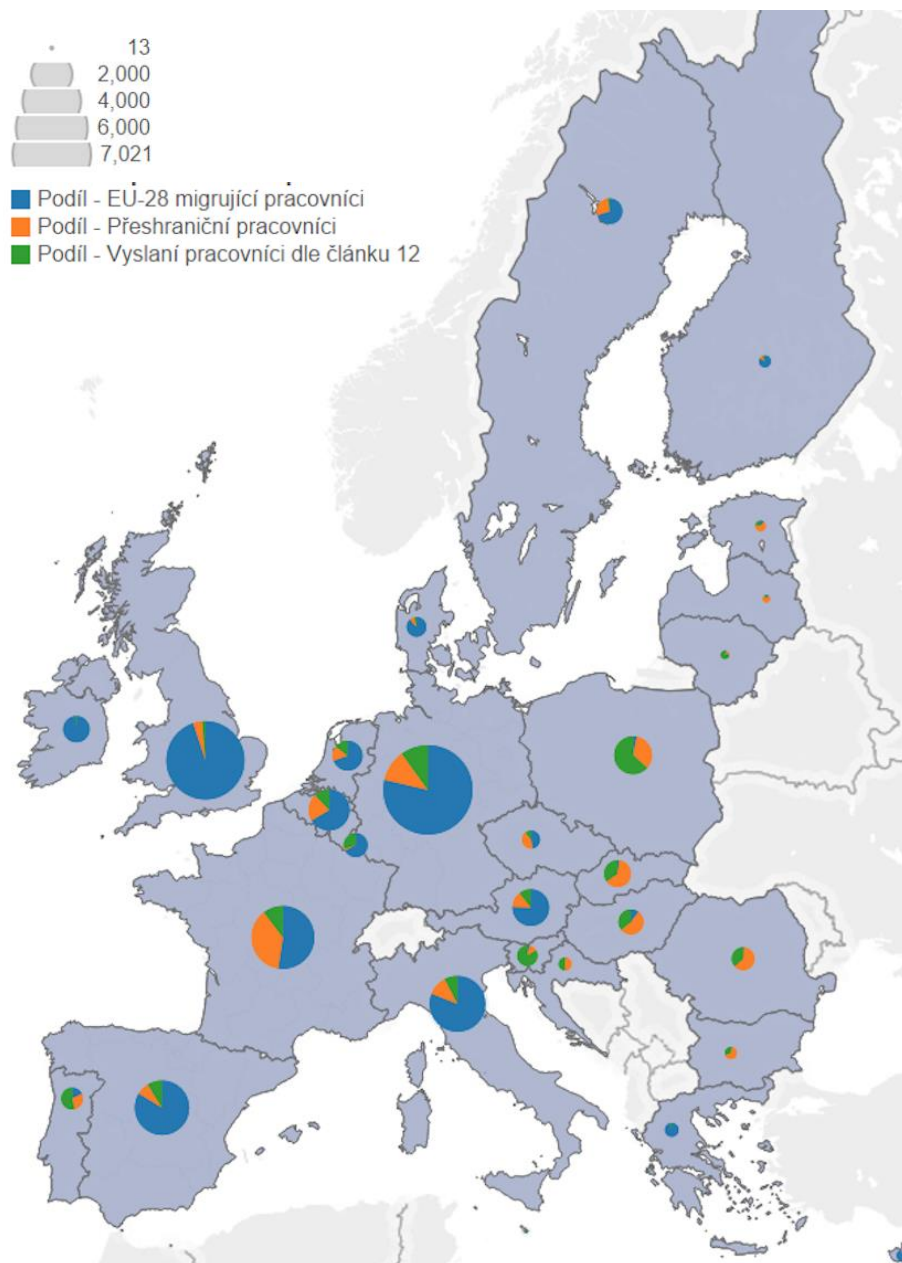
Statistiky vysílání dle čl. 13 mění tuto bilanci ČR i některé další členské státy EU, ale jsou zavádějící

Pracovníci vyslaní dle čl. 13 nejsou evidováni v zemi destinace, v rámci celkového typu vysílání (dle všech čl. směrnice) by však počet vyslaných pracovníků z ČR (31,7 tis.) převážil nad modelovaným počtem přijatých pracovníků v této kategorii (21,2 tis.). Toto porovnání je ale zavádějící, protože počty nejsou administrativně sledovány dle země vyslání. ČR je jedinou zemí spolu s Nizozemím a Dánskem, ve které kombinace počtu vyslaných pracovníků v rámci čl. 12 a 13 mění teoretickou výslednou bilanci vyslaných a přijatých pracovníků.

Data vypovídají spíše o nízkém negativním nebo pozitivním dopadu na české mzdy

Nejvíce vyslaných pracovníků (údaje z r. 2014) dle čl. 12 z ČR odchází do Německa (4,1 tis.), Rakouska (1,2 tis.), na Slovensko (0,9 tis.) a do Francie (0,8 tis.). Největší skupinou vyslaných pracovníků u nás jsou Slováci (7 tis.), Němci (3,5 tis.), Poláci (2 tis.) a Francouzi (1,6 tis.), což by v současnosti napovídalo spíše zanedbatelným dopadům na úroveň českých mezd. Analyzovatelnému vlivu na mzdy na evropské úrovni se věnuje následující kapitola.

**Mapa 1 – Rozložení odchozích pracovníků v EU dle právního charakteru a celkového počtu (tis.), oficiální statistiky**



Zdroj: Eurostat, vlastní výpočet. Pozn. Vypovídající hodnota migrujících pracovníků je pochybná vzhledem k nízké úrovni evidence osob pracujících v zahraničí na trvalé bázi.

### Celková mobilita v EU a poměr vyslaných pracovníků

Rozdělení na staré a nové členské státy ve struktuře mobilních pracovníků je z velké části dáno nespolehlivostí dat

V pohledu na počet a strukturu pracovníků v ostatních státech EU je patrné rozdělení států na nové a staré členské státy. Velká část tohoto rozdílu je však dána nespolehlivostí administrativních dat o celkových migrujících pracovnících. Reálně větší část pracovníků ze starých členských států působí v zahraničí oproti administrativním datům, což vede k optickému zvýšení poměru vyslaných a přeshraničních pracovníků na celkovém poměru mobilních pracovníků s původem v nových členských státech.

Mobilita v rámci starých členských států je vyšší než v rámci nových

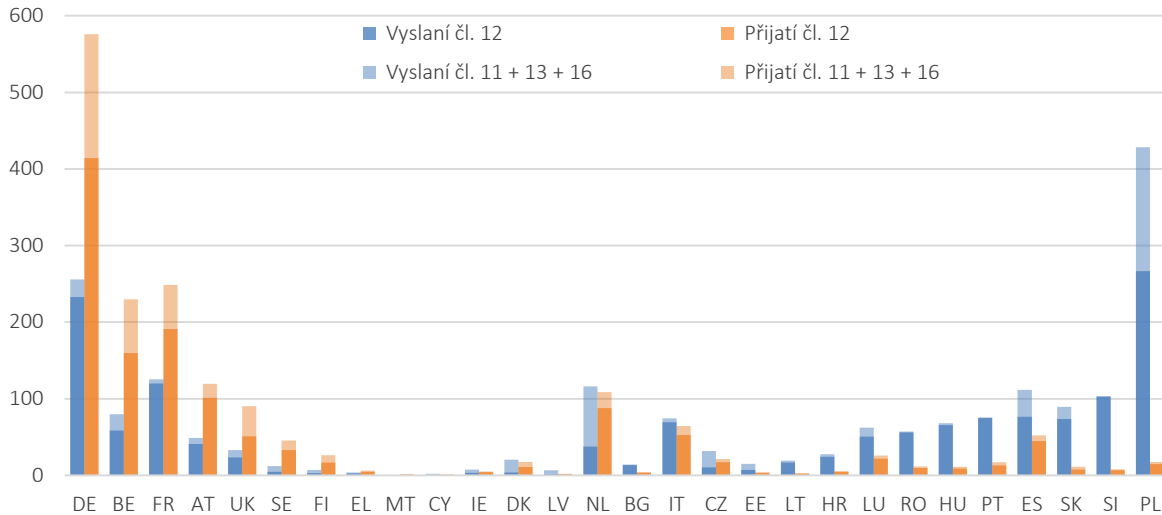
V celkovém počtu mobilních pracovníků je však i přes malou vypovídající hodnotu dat v této oblasti patrné, že objemově převyšuje mobilita v rámci starých členských států tu z nových členských států a že přeshraniční práce a výrazněji vysílání pracovníků je více zastoupeným způsobem pracovní mobility uvnitř nových členských států.

## Statistiky vyslaných pracovníků

Rozdělení ve vysílání a přijímání vyslaných pracovníků dle nových a starých čl. 12

V počtu a celkové bilanci vyslaných a přijatých pracovníků (viz Graf 1) lze rovněž pozorovat rozdělení zemí na nové čl. 12 střední Evropy a staré čl. 12. Výjimku na straně nových čl. 12 tvoří pouze ČR, která dle čl. 12 vysílá méně pracovníků, než přijímá. Na druhé straně mezi výjimky starých čl. 12 patří Španělsko, Itálie a Portugalsko, které i dle čl. 12 vysílají více pracovníků, než přijímají. Nizozemí, Dánsko a Irsko pak vysílají více pracovníků, než přijímají po započtení vyslaných pracovníků dle čl. 13.

**Graf 1 – Celkové počty vyslaných a přijatých pracovníků dle jednotlivých článků v EU**



Zdroj: Formuláře A1 jednotlivých čl. 12. Pozn. Přijetí pracovníci dle čl. 13, 11 a 16 jsou modelovány.

## Sektorové rozložení vyslaných pracovníků

Dominující postavení stavebnictví obecně a dále agenturního zaměstnávání ve starých čl. 12 a průmyslu v nových čl. 12

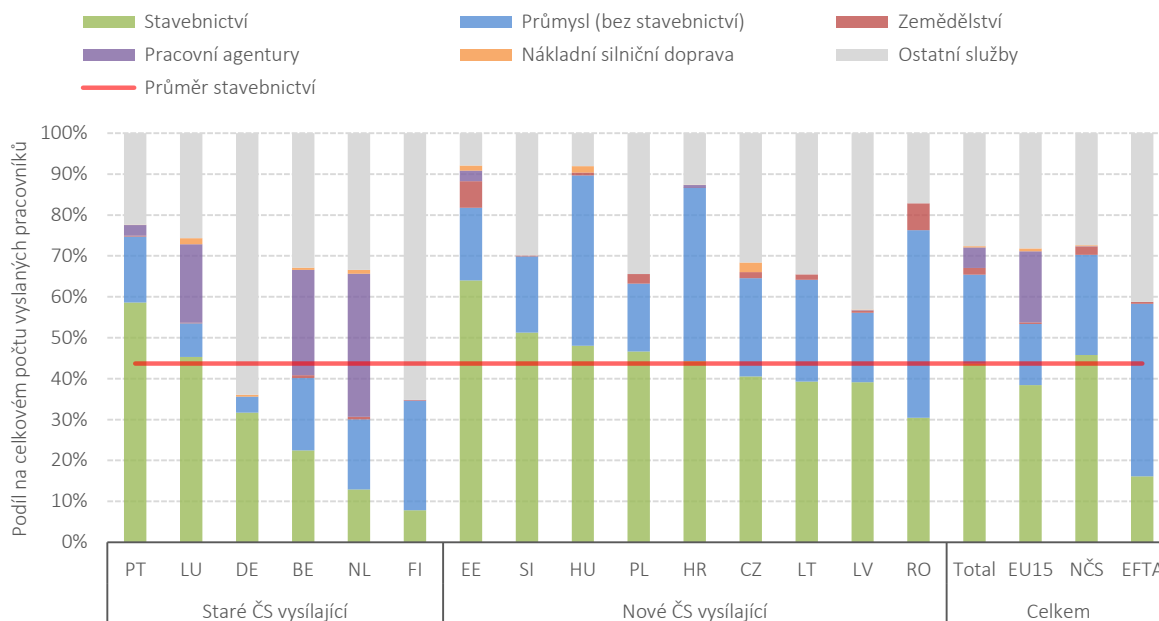
Z rozložení dle odvětví vyslání a země původu lze vyvodit silně dominující charakter vyslání ve stavebnictví téměř nezávisle na skupině původu v průměrné hodnotě 44 % všech vyslaných pracovníků. Nové členské státy mají tendenci mít tento poměr pouze zanedbatelně vyšší. U starých členských států, zejména Beneluxu pak druhou dominující skupinou jsou vyslaní zaměstnanci agentur práce vyslaní mimo území. V nových čl. 12 druhým nejvíce zastoupeným sektorem je sektor průmyslu.

Vysoký podíl stavebnictví, na které se již některá pravidla revize aplikují

Vzhledem k vysokému poměru stavebnictví, na které se již vztahují podobná pravidla, která revize směrnice o vysílání pracovníků uvažuje pro všechny sektory lze tedy celkový efekt revize ponížít přinejmenším o tento poměr pracovníků. Vzhledem k absenci kolektivních dohod na sektorové úrovni v některých členských státech se pak reálný dopad revize v této oblasti pohybuje v řádu desítek až nižších stovek tisíc vyslaných pracovníků.



**Graf 2 - Relativní rozložení vyslaných pracovníků dle čl. 12 dle sektoru vyslání**

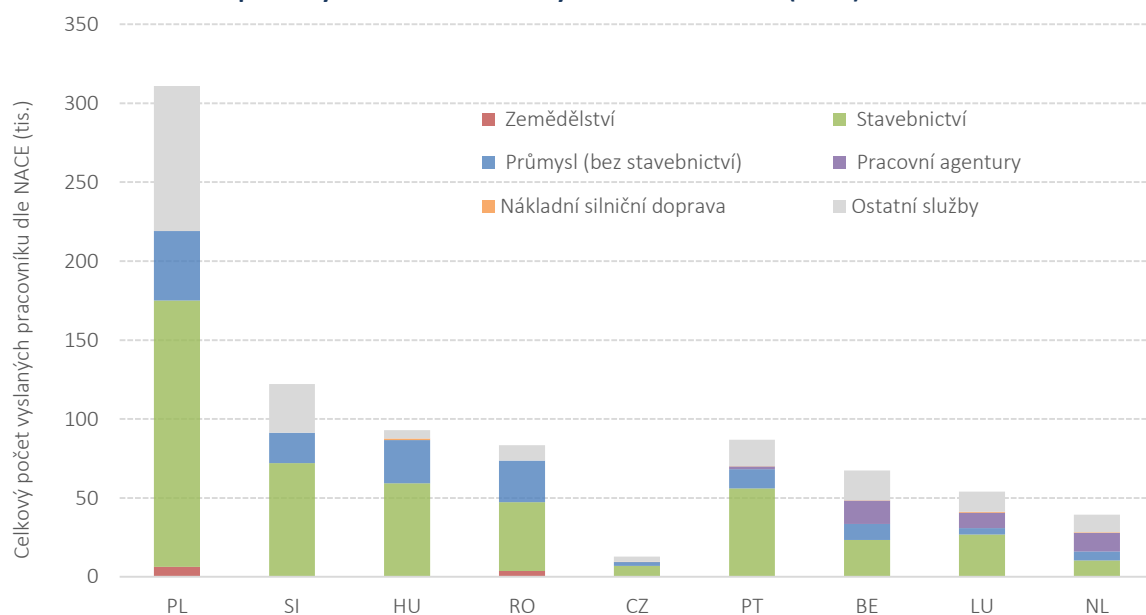


Zdroj: Formuláře A1 jednotlivých ČS, která reportují data dle odvětví.

Patrně podobná struktura a objem vyslaných pracovníků v jižní a střední Evropě

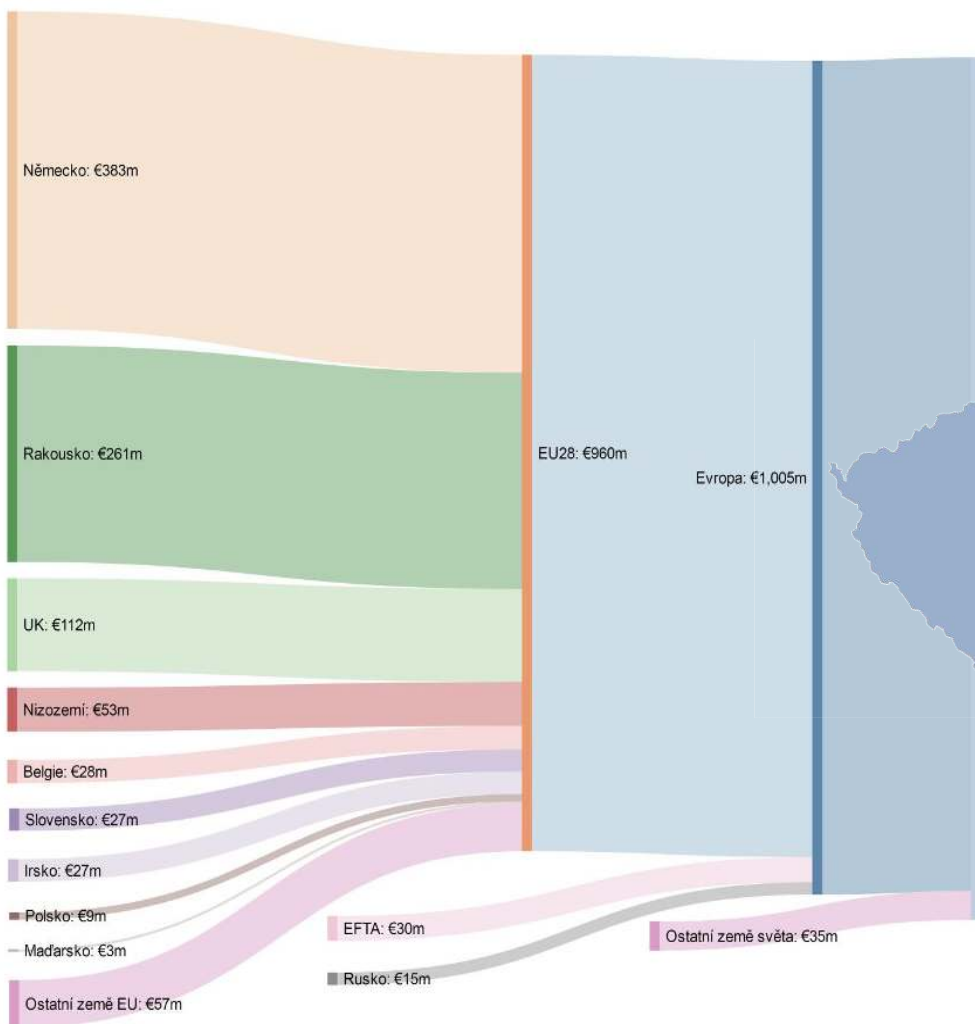
Pro přehled reálné důležitosti a objemu vyslání z jednotlivých sektorů a ČS je realističtější zobrazení v nominálních číslech vyslaných pracovníků. Zde sektoru stavebnictví dominuje z nových ČS zejména Polsko a Slovinsko. Sektoru vyslaných agenturních zaměstnanců pak Benelux. Hodnoty Portugalska jako jediné země jižní Evropy, která reportuje data k vyslání pracovníků dle odvětví, poukazují na velice podobnou odvětvovou strukturu i celkového počtu zaměstnanců se zeměmi střední a východní Evropy. Jeho situace je však specifická vzhledem k vysokému počtu vyslaných pracovníků do sousedního Španělska.

**Graf 3 – Rozložení dle počtu vyslání dle čl. 12 v daných sektorech dle ČS (tisíce)**

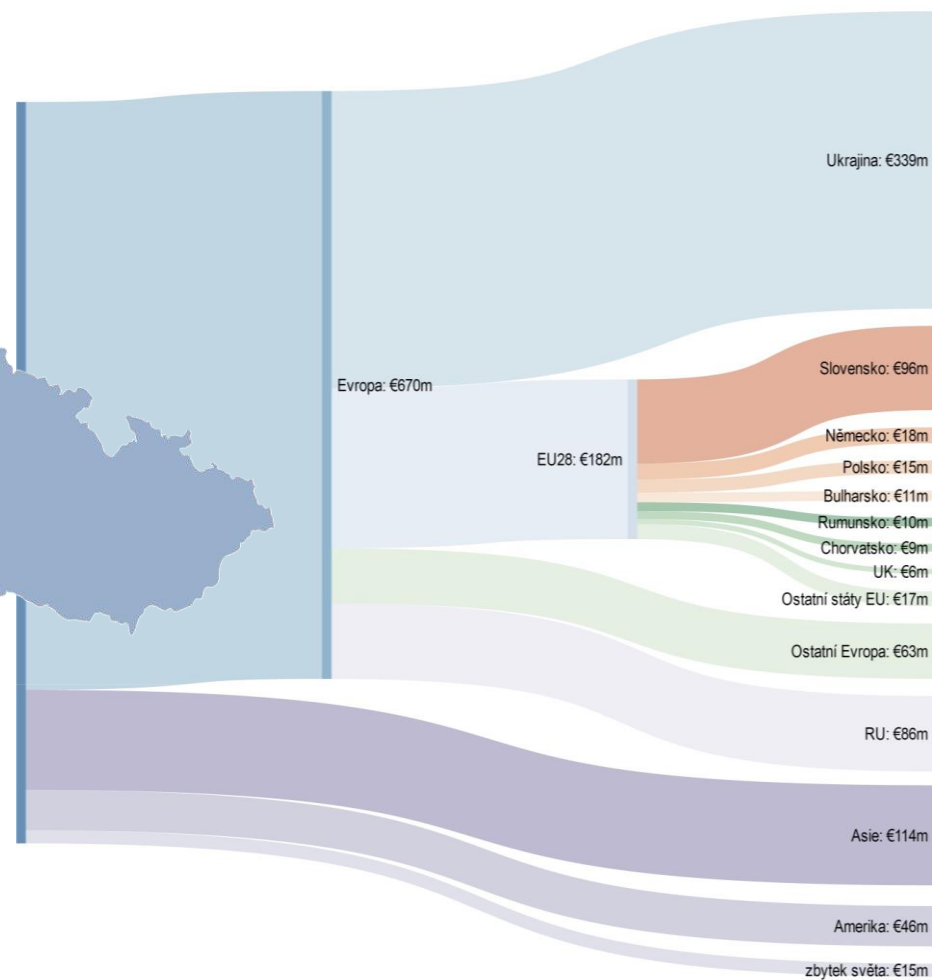


Zdroj: Formuláře A1 jednotlivých ČS. Pozn. Jedná se o počet vyslání, počet pracovníků je striktně nižší, avšak jen minimum členských států sbírá či reportuje počty jedinečných pracovníků. Příliš nízké a nerozlišitelné položky jsou vynechány.

Graf 4 – Kompenzace českých pracovníků v zahraničí dle země působení



Kompenzace zahraničních pracovníků na území ČR dle země původu (milióny eur)



Zdroj: Eurostat

## Peněžní toky pracovních příjmů mezi ČR a zahraničím

Mobilita v EU jako způsob tlaku na mzdovou konvergenci

Mobilita uvnitř EU kromě celé řady dalších hospodářských a společenských rolí plní úlohu konvergenční tzn., že pracovní síla ze států s menším pracovním příjmem má tendenci pracovat v zemích s vyššími mzdami. To vytváří tlak na vyrovnání mezd, ač může vézt k relativnímu snížení mezd v zemi destinace.

Ilustrující případ ČR poukazující na konvergenční roli pracovní mobility

Následující zobrazení ukazuje, že ve vztahu pracovních příjmů jsou pro ČR klíčové především státy EU, zatímco pro pracující v ČR hrají největší roli státy mimo EU (viz Graf 4). Toto vyjádření platební pozice ve mzdách potvrzuje hlavní roli mzdového diferenciálu v oblasti obecné pracovní mobility. V tomto zobrazení se však jedná především o pracovníky dlouhodobě přesídlené za účelem práce.

## Determinanty vysílání pracovníků a pracovní migrace

Rozdílné determinanty pracovní mobility

Regresní analýza vytvořená pro účely tohoto podkladového materiálu odkrývá, že vyslaní pracovníci nejsou určeny stejnými faktory a proměnnými jako dlouhodobá pracovní migrace v rámci EU. Zatímco celková pracovní migrace je výrazně určena mzdovým diferenciálem a počtem volných pracovních míst, počet vyslaných pracovníků je primárně korelován se vzdáleností. Samotný vliv rozdílů mezd mezi zeměmi není v celkovém počtu všech vyslaných pracovníků statisticky významný.



Souvztažnost rozdílů mezd a počtu migrujících pracovníků je statisticky významná. V případě vyslaných pracovníků tomu tak není.

Intuitivní rozdíly v rozdílném charakteru vyslaných pracovníků oproti pracovní migraci

Rozdíl v těchto determinantech je patrně dán jiným charakterem samotné práce vyslaných pracovníků (dočasná a v rámci stávajícího podniku), které určuje zájem vysílajícího podniku spíše než individuální rozhodnutí jednotlivého zaměstnance. Na druhé straně pracovní migrace je individuální a je tedy především určena mzdovým diferenciálem a počtem volných pracovních míst v zemi destinace.



Počet vyslaných pracovníků je více určen vzdáleností přijímající země. Mzdový rozdíl v něm hraje statisticky zanedbatelnou roli.

Silná korelace se vzdáleností, nikoli mzdami

Vyslaní pracovníci naopak vykazují relativně silnou korelaci se vzdáleností. To podtrhuje pravděpodobnou roli vyslaných pracovníků jako pohodlný nástroj podniků expandovat za hranice spíše než systematický způsob vytěžování mzdového rozdílu. Rovněž není ani určena stavem pracovního trhu v přijímající zemi, protože nelze najít souvislost s počtem volných pracovních míst a tedy s případnou atraktivitou pracovního trhu v místě destinace.

**Tabulka 1 – Regresní tabulka analýzy determinantů pracovní migrace a vyslaných pracovníků**

		Specifikace			
		(1)	(2)	(3)	(4)
Vysvětlovaná proměnná	Pracovní migrace (% pracovní síly vysílající země)			2,572 (3,573)	1,565 (3,558)
	Vyslaní pracovníci (% procento pracovní síly vysílající země)	3,038 (4,603)	0,726 (16,083)		
Vysvětlující proměnná	Mzdový poměr (vysílající / přijímající země)		-0,648 (0,976)		0,735 *** (0,216)
	Mzdový rozdíl (přijímající - vysílající země)	0,532 (1,059)		0,608 ** (0,247)	
	Zaměstnanost (vysílající země)	0,411 *** (0,046)	0,254 (0,246)	-0,041 (0,054)	-0,043 (0,054)
	Vzdálenost	-6,365 ** (2,595)	-0,027 *** (0,604)	-0,027 *** (0,604)	-0,080 (0,602)
	HDP (přijímající země)	4,820 (4,793)	5,935 (5,037)	1,847 (1,127)	1,873 * (1,114)
	Volná pracovní místa (přijímající země)	0,025 (0,015)	0,022 (0,016)	0,016 (0,003)	0,016 *** (0,003)

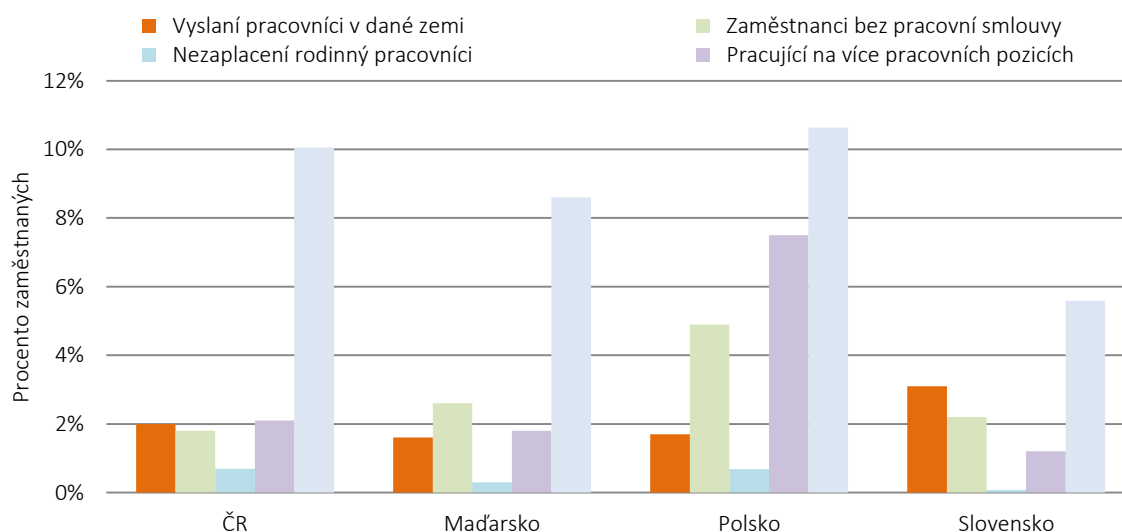
Zdroj: Model. Pozn. \* p < 0,1; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01

## Alternativní formy práce s údajně podobným efektem jako vyslaní pracovníci

Objem vyslaných pracovníků je oproti dalším zdrojům potenciálního sociálního dumpingu v ČR zanedbatelný

Zásadní kategorií, která vytváří tlak na sociální a další podmínky práce, je kategorie neohlášené práce. Jedná se o kategorii, kdy k pracovnímu vztahu neexistuje žádná pracovní smlouva či nejsou odváděny sociální či zdravotní odvody. Svou povahou neohlášená práce spadá do šedé ekonomiky, jsou tedy k dispozici pouze odhady, ze kterých je však možné usuzovat, že půjde o významnou kategorii podílející se na celkové „zaměstnanosti“ vyšším dílem než dočasní, tj. vyslaní a přeshraniční pracovníci.

**Graf 5 - Poměry odhadované nedeklarované práce v porovnání s vyslanými pracovníky ve V4**



Zdroj: Schneider, 2012; OECD 2008, A1 formuláře.

Agenturní  
zaměstnávání

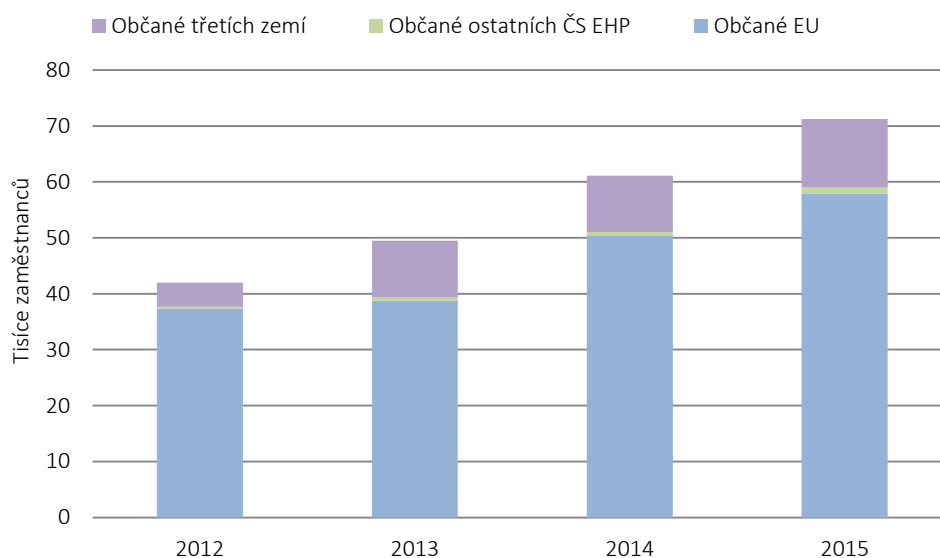
Ani v případě nahlášené práce s řádnou pracovní smlouvou nemusí být pro zaměstnance zajištěny adekvátní pracovní podmínky. To se v případě ČR týká zejména agenturního zaměstnávání.

### Agenturní zaměstnávání nahrazující princip vyslaných pracovníků v ČR

Zneužívání  
subdodavatelských  
vztahů probíhá v ČR  
a regionu na jiných  
právních základech  
než vyslaných  
pracovníků a často  
nevidovány

Zneužívání subdodavatelských vztahů je zásadním problémem na pracovním trhu ČR a je možno se s ním setkat u agentur práce, ať už s povolením ke zprostředkování nebo u zastřených agentur práce bez povolení ke zprostředkování zaměstnání. Obě skupiny využívají při přidělení svých zaměstnanců k výkonu práce k uživateli obchodní smlouvy místo dohod uzavřených podle § 308 zákoníku práce. Jedná se tedy o typické agenturní zaměstnávání bez zajištění práv zaměstnanců zhotovitele. Obchodní vztah je pro zaměstnavatele výhodnější, protože jim ze zákona nepředepisuje zajistit rovné pracovní a mzdové podmínky. Navíc takto zaměstnávají osoby na dohody o provedení práce a cizince ze třetích zemí, přičemž takoví zaměstnanci podle zákona o zaměstnanosti nesmějí být přiděleni k dočasnému výkonu práce u uživatele. Samotný výkon práce ale nasvědčuje právě zastřenému agenturnímu zaměstnávání – *uživatel, u kterého dochází k výkonu práce, sám zaměstnancům jiných firem přiděluje práci, organizuje a kontroluje ji, zpracovává se jeho materiál na jeho strojích atd.* Doplácejí však na to zaměstnanci a státu tak unikají zákonné odvody a lze tedy uvažovat o klasifikaci pod pojmem sociální dumping. Dle SÚIP se tato aktivita nejvíce objevuje v odvětvích: montážních a dokončovacích prací, zpracovatelského a automobilového průmyslu, jakož i stavebnictví. Ale přesná čísla nejsou evidována, ač mají dle kvalifikovaných odhadů vzrůstající tendenci.

**Graf 6 – Struktura  
zaměstnanců  
pracovních agentur  
nerezidentů ČR**



Zdroj: SÚIP 2016

Regulace v této oblasti musí být opatrná vzhledem k významu pracovních agentur v celkovém počtu zaměstnanosti i rezidentů ČR

Mezi možná řešení patří zvýšení intenzity kontrol a umožnění vlastní iniciativy (většina kontrol na základě podnětů Úřadu práce ČR, Generálního ředitelství) v rámci především zastřených agentur práce, zavedení kaucí pro agentury (cca 0,5 mil. Kč) či zpřísnění některých pravidel agenturního zaměstnávání. Na druhé straně nesmí dojít k nastavení takových podmínek, které by mohly vést k faktické likvidaci agenturního zaměstnávání jako flexibilního prostředku zaměstnávání. Tento sektor je tvořen asi 2 tisíci agentur, přičemž zaměstnává v ČR ročně zhruba čtvrt milionu lidí.

### Kontroly vysílaných pracovníků

Kontrola vysílaných pracovníků u nás probíhá především na základě zahraniční žádosti

Kontroly vysílaných pracovníků z České republiky do jiné země EU probíhaly v roce 2015 převážně na základě požadavku zahraničních inspekcí. Jednalo se o celkem o 27 žádostí a následně provedených kontrol. 15 žádostí přišlo ze Slovenska, 6 z Belgie, 3 z Bulharska a Rakouska. Tyto kontroly víceméně ověří status zjištěných pracovníků a požadované skutečnosti, přičemž případný postih za nedodržení podmínek daných směrnicí 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb transponovaný do zákona v příslušné členské zemi EU je věcí právě tohoto hostitelského státu. Řeší se s kontrolovanou osobou pouze případné porušení českých pracovněprávních předpisů.

Obecně nízký počet kontrol vysílaných pracovníků vzhledem k nutnosti zahraniční žádosti

Pokud jde o žádosti o spolupráci zaslané jiným členským státům EU, ČR vydalo v roce 2015 10 žádostí o spolupráci jiným členským státům, 8 do Slovenské republiky 8 a po 1 do Německa a Polska. Informace zjištěné zahraniční inspekcí slouží zejména pro jejich využití zahraniční inspekcí k zjednání nápravy či postihu. Vysílání pracovníků agenturou práce ze zahraničí do ČR není kontrolami zjišťováno, především z důvodu že v ČR jsou zahraniční pracovníci (občané EU) zaměstnávání přímo českými agenturami.



**Podklady Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády (SEZ)** zpracovává Oddělení strategie a trendů EU. Slouží jako komplexní diskuzní podklad k tématům s ekonomickou a evropskou relevancí. Analytické dokumenty v této sérii jsou informačním materiálem k debatě pro odbornou i širokou veřejnost. Plní roli diskuzních podkladů a nepředstavují pozici SEZ ÚV.



Úřad vlády České republiky © Březen 2016

© 2016. OSTEU. Úřad vlády České republiky. Aleš Chmelař, Stanislav Volčík, Aleš Nechuta, Patrik Haratyk, Ondřej Holub  
Reprodukce a citace je možná při celém zmínění zdroje včetně autorů a zachování kontextu formulace.