

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie transgranicznej siły roboczej w rolnictwie

(2008/C 120/05)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

transgranicznej siły roboczej w rolnictwie.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 października 2007 r. Sprawozdawcą był Martin SIECKER.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 13 grudnia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 do 3 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Migracja siły roboczej w Europie ma charakter ekonomiczny. Jest ona konsekwencją swobodnego przepływu pracowników w Unii, w ramach której poziom życia w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różni. Wysoki poziom bezrobocia w kilku nowych państwach członkowskich oraz popyt na tanią, nisko wykwalifikowaną siłę roboczą w 15 starych państwach UE przyczyniają się do stałego napływu osób poszukujących pracy.

1.2 W 2004 i 2007 r. uzgodniono środki przejściowe, za pomocą których stare państwa członkowskie mogły kontrolować migrację z nowych państw członkowskich. Jedną z przyczyn ich wprowadzenia był fakt, że stare państwa członkowskie chciały zapobiec sytuacji, w której ze względu na zbyt duży napływ pracowników migrujących z nowych państw członkowskich powstałoby napięcie na rynku pracy, którego skutkiem mogłoby być nielegalne zatrudnianie imigrantów.

1.3 W wyniku zastosowania środków przejściowych stało się dokładnie to, czemu chciano zapobiec. W swoim sprawozdaniu w sprawie funkcjonowania środków przejściowych Komisja Europejska stwierdziła, że ograniczenia w zakresie legalnej pracy dla imigrantów z nowych państw członkowskich w praktyce doprowadziły do nasilenia się zjawiska pracy na czarno, pracy na podstawie „pozorowanego samozatrudnienia”, fikcyjnego świadczenia usług i podwykonawstwa.

1.4 Powstała paradoksalna sytuacja, że w UE-15 w rolnictwie występuje duży popyt na pracę sezonową, dla zaspokojenia którego na rynku pracy brakuje wystarczającej liczby pracowników krajowych. Dostatecznie dużo pracowników migrujących z nowych państw członkowskich chciałoby podjąć tę pracę, lecz wielu z nich nie może tego zrobić ze względu na restrykcyjne środki przejściowe. Migracje pracowników rolnych są zmienne zarówno z punktu widzenia kraju pochodzenia, jak i kraju przyjmującego. Różnice wiążą się przede wszystkim z istnieniem środków przejściowych, bez względu na to, czy są one całkowite czy częściowe.

1.5 W tej sytuacji często dochodzi do pracy w strefie nieformalnej. Trudno uzyskać dokładne informacje na ten temat, gdyż z trzech stron zaangażowanych w taki układ każda ma własne

powody, by takich informacji nie upowszechniać: są pracodawcy, którzy chcą płacić niższe wynagrodzenia niż określone w prawie lub obowiązujących umowach zbiorowych; są pracownicy, którzy zadowolają się niższymi wypłatami niż te, które powinny im przysługiwać zgodnie z prawem lub umowami zbiorowymi; i są też nieuczciwi pośrednicy pracy, którzy bardzo chętnie organizują taką pracę, gdyż mogą na niej wiele zarobić.

1.6 Wielu pośredników stosuje bardzo niskie ceny, jednak za te obniżone ceny ostatecznie płać pracownicy migrujący, którzy muszą się zadowolić dochodami poniżej minimum socjalnego. Zdarza się także, że pracodawcy zatrudniający pracowników sezonowych płać pośrednikom stawki zgodne z cenami rynkowymi, lecz pośrednicy nie odprowadzają podatku od wynagrodzeń ani składek na zabezpieczenia społeczne. Ponadto tacy pośrednicy zazwyczaj inkasują także część płacy pracowników migrujących. Istnieją również strony internetowe z numerami telefonów zarówno w Europie Wschodniej, jak i Zachodniej, które oferują usługi pracowników samozatrudnionych, za których nie trzeba płać podatków i innych obciążeń ani składek na ubezpieczenia społeczne.

1.7 Sytuacja ta jest pod wieloma względami niepożądana. Punktem wyjścia musi być traktowanie pracowników migrujących pod każdym względem tak samo jak pracowników krajowych, z którymi pracują. Za jednakową pracę powinni otrzymywać jednakowe wynagrodzenie, a ponadto należy im zapewnić lepsze warunki dostępu do zabezpieczeń społecznych. Leży to nie tylko w interesie pracowników pod względem socjalnym, lecz także w interesie pracodawców pod względem gospodarczym (jednakowe warunki uczciwej konkurencji dla wszystkich) oraz dla państw członkowskich pod względem finansowym (podatki).

1.8 Przygotowano już wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE. Wniosek ten przewiduje zharmonizowane kary dla pracodawców i środki zapobiegawcze, a także określenie i wymianę między państwami członkowskimi sprawdzonych rozwiązań w zakresie wdrażania systemu kar dla pracodawców.

1.9 Dopóki ograniczenia dla migrantów z nowych państw członkowskich nie zostaną zniesione, EKES apeluje, aby proponowana dyrektywa miała także zastosowanie do pracodawców, którzy nielegalnie zatrudniają pracowników z państw UE nadal podlegających ograniczeniom. Ponadto, zdaniem EKES-u, niezwykle istotne jest, aby UE uważnie czuwała nie tylko nad transpozycją dyrektywy do prawodawstwa wszystkich państw członkowskich, lecz także nad jej stosowaniem w praktyce.

1.10 W zwalczaniu pracy na czarno pomocna byłaby jednoznaczna europejska definicja stosunku pracy, w której wyraźnie określono by różnicę między przyjęciem zlecenia (świadczeniem usług) a wykonywaniem pracy w ramach stosunku podległości (umowa o pracę). Międzynarodowa Organizacja Pracy wydała na ten temat wyraźne zalecenie. Przyznaje ono osobom faktycznie samozatrudnionym, których specjalizacja wykracza poza świadczenie taniej, niewykwalifikowanej pracy, wyraźniejszy status w środowisku pracy i gwarantuje pracownikom ochronę, do której mają prawo. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska zatwierdziła wniosek europejskich partnerów społecznych o przeprowadzenie badania dotyczącego zjawiska (pozorowanego) samozatrudnienia w sektorze budownictwa, a także z satysfakcją odnotowuje fakt, że Komisja również sfinansuje te badania.

1.11 W obliczu skutków ograniczeń w zakresie legalnej pracy byłoby być może lepiej zaniechać podczas przyszłych rozszerzeń UE stosowania tego rodzaju środków przejściowych. EKES apeluje także do Komisji Europejskiej o zbadanie możliwości zniesienia ograniczeń dla pracowników ze wszystkich 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 i 2006 r. Duża część partnerów społecznych w Europie również opowiada się za tym, pod warunkiem że na szczeblu wspólnotowym i krajowym, a także na poziomie partnerów społecznych, zostaną podjęte konkretne działania na rzecz zapewnienia równego traktowania pracowników migrujących.

2. Wstęp

2.1 Zgodnie ze strategią lizbońską Unia Europejska będzie musiała w przyszłości stać się niezwykle konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy, o zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz o wysokim stopniu spójności społecznej.

2.2 UE jest obecnie stosunkowo konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy, w której obecnie jeszcze występują niedostatecznie zrównoważone wzorce produkcji i konsumpcji, zaś poziom spójności społecznej pozostawia dużo do życzenia.

2.3 Niniejsza opinia dotyczy przede wszystkim ostatniej z wymienionych kwestii — spójności społecznej. W Unii dużo uwagi poświęca się kwestii rozwoju gospodarczego i poprawy stopnia zrównoważenia, przede wszystkim w odniesieniu do produkcji. Niedostateczna uwaga poświęcana trzeciemu filarowi strategii lizbońskiej podczas opracowywania polityki prowadzi do tego, że spójność społeczna nie wzrasta, lecz słabnie.

2.4 Konsekwencje osłabienia spójności społecznej są wyraźnie widoczne na rynku pracy. Zwiększa się udział nierejestrowanego zatrudnienia i na nowo pojawił się rodzaj pracownika, który do niedawna uważano za nieistniejący już od długiego czasu — robotnik dniówkowy.

2.5 Nowi robotnicy dniówkowi oferują swoje usługi na ulicy, w miejscach, z których do pracy zabierają ich pozbawieni skrupułów pośrednicy. Pracodawcy zatrudniają ich na jeden dzień, nie odprowadzając za nich podatku od wynagrodzeń czy składek na ubezpieczenia społeczne. Robotnicy dniówkowi muszą przepracować w ciągu dnia zbyt dużo godzin, pobierają zbyt niskie wynagrodzenie za godzinę pracy i w żadnym stopniu nie korzystają z ochrony wynikającej z prawa pracy, o ile ona istnieje.

2.6 Jeszcze kilka lat temu rynek pracy miał wciąż charakter narodowy, zwłaszcza w przypadku pracowników nieposiadających żadnych kwalifikacji lub nisko wykwalifikowanych. Rozszerzenie UE w 2004 r. doprowadziło do powstania europejskiego rynku pracy także w tym segmencie. Rozszerzenie z 2007 r., wraz z napływem pracowników bułgarskich i rumuńskich, przyczyniło się do znacznego zwiększenia podaży siły roboczej na tym rynku.

2.7 Tendencja ta nasila się znacznie w rolnictwie. Co więcej, wiele osób poszukujących pracy za granicą prawie zawsze znajduje pierwsze zatrudnienie przede wszystkim właśnie w tym sektorze.

2.8 Poprzez niniejszą opinię EKES pragnie wprowadzić omawiany problem do programu prac UE, tak aby odpowiednie instytucje europejskie mogły wraz z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi znaleźć rozwiązanie tego istotnego, palącego i niestety coraz większego problemu.

3. Rolnictwo

3.1 Rolnictwo obejmuje wszelkie rodzaje działalności gospodarczej polegającej na przekształcaniu środowiska naturalnego w celu wytworzenia produktów roślinnych i zwierzęcych⁽¹⁾. W tym celu stosuje się liczne i różnorodne techniki rolnicze w zależności od rodzaju produktu, metod produkcji i poziomu dobrobytu. Zakres prac sięga od czynności wykonywanych za pomocą prostych narzędzi po stosowanie ogromnych maszyn, które w coraz większym stopniu wypierają pracę ludzkich rąk.

3.2 Sektor rolniczy stanowi duży sektor gospodarki UE. Działalność rolnicza w Unii prowadzona jest bowiem na ponad 160 mln hektarów ziemi uprawnej, w 11 mln gospodarstw rolnych, w których pracuje łącznie 15 mln ludzi. Mimo że większość z nich stanowią sami rolnicy i członkowie ich rodzin, to w około milionie gospodarstw zatrudnionych jest 6,5 mln pracowników. Spośród nich 4,5 mln stanowią pracownicy sezonowi, spośród których nieznana liczba pracuje w innym kraju niż kraj ich pochodzenia⁽²⁾. Wielu pracowników sezonowych pochodzi z Polski, Bułgarii i Rumunii.

3.3 Rolnictwo składa się z kilku różnych rodzajów działalności: hodowli zwierząt (produkcji zwierzęcej) i akwakultury (produkcji rybnej), ogrodnictwa (uprawy na niewielką skalę roślin o krótkim cyklu życiowym, jak warzywa, rośliny ozdobne, owoce i grzyby) oraz uprawy rolnej (która różni się od ogrodnictwa tym, że produkcja roślinna odbywa się na większą skalę i wymaga mniejszego nakładu siły roboczej). Warto również zauważyć, że leśnictwo komercyjne nie wszędzie w UE uznawane jest za część rolnictwa — w wielu krajach jest ono uważane za całkowicie odrębny sektor gospodarki.

⁽¹⁾ Kod A w klasyfikacji NACE.

⁽²⁾ www.agri-info.eu

3.4 Produktem rolnictwa nie jest wyłącznie żywność, lecz w coraz większym zakresie także inne towary, takie jak kwiaty, futra, skóra, biopaliwa (biodiesel, etanol, gaz, rośliny drzewiaste o szybkim przyroście masy), enzymy, włókna itp. Z roślin zmodyfikowanych genetycznie wytwarzane są również specjalne leki.

3.5 Według danych MOP ⁽³⁾ oraz Eurofund ⁽⁴⁾ rolnictwo jest jednym z najbardziej niebezpiecznych sektorów dla pracowników. Co roku dochodzi w sumie do ok. 335 tys. wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym. Ponad połowa z nich — 170 tys. wypadków śmiertelnych — ma miejsce w sektorze rolniczym.

4. Formy pracy nierejestrowanej

4.1 Ze względu na liczne komplikacje prawne niemożliwe jest w UE sformułowanie jednolitej definicji pracy nierejestrowanej. Praktyki uznawane za całkiem normalne w jednym państwie członkowskim (gdy określona dziedzina nie jest uregulowana, nie obowiązują w odniesieniu do niej żadne przepisy) w innym uważane są za nietypowe, a nawet za naruszenie obowiązujących w danym kraju przepisów ustawowych lub wykonawczych.

4.2 Krajowe definicje pracy nierejestrowanej są różne w poszczególnych państwach członkowskich. Działalność ta nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach dotyczących gospodarki formalnej. Mimo że istnieją dane liczbowe, to często pochodzą one tylko z jednego źródła i nie zawsze można je zweryfikować, a zatem nie zawsze są wiarygodne. Nie da się jednak zaprzeczyć, że zjawisko pracy nierejestrowanej występuje na dużą skalę.

4.3 W niemal wszystkich krajowych definicjach pracy nierejestrowanej podkreśla się nieprzestrzeganie zobowiązań podatkowych. W prawie wszystkich wspomina się również o niepłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne. Co dziwne, prawie nigdy nie poświęca się w nich miejsca nieprzestrzeganiu innych zobowiązań wynikających z prawa pracy (warunków pracy, czasu pracy czy układów zbiorowych o ogólnie wiążącym charakterze).

4.4 Praca nierejestrowana jest wykonywana przez pracowników nieewidencjonowanych. Nie zawsze są to jednak imigranci bez pozwolenia na pracę czy pobyt. Osoby, które posiadają wymagane dokumenty lub które ich nie potrzebują, gdyż są obywatelami kraju, w którym wykroczenie to jest popełniane, również wykonują pracę nierejestrowaną. Pracownicy nieposiadający ważnych dokumentów są oprócz tego bardziej bezbronni, a przez to bardziej narażeni na wyzysk niż ci, którzy je posiadają. Ta ostatnia grupa ma wszakże dostęp do pracy legalnej, którego nie mają pracownicy należący do tej pierwszej grupy.

4.5 Oprócz klasycznej formy zatrudnienia za wynagrodzeniem istnieje także samozatrudnienie (samodzielna działalność gospodarcza, bez personelu). „Samozatrudnieni” są traktowani jako przedsiębiorcy, a zatrudniający ich nie mają obowiązku odprowadzania za nich podatku od wynagrodzeń ani składek na ubezpieczenia społeczne. Osoby samozatrudnione same odpowiadają za ich płacenie.

4.6 Samozatrudnieni nie korzystają też z przysługującej innym pracownikom ochrony wynikającej z prawa pracy. Nie mają do nich zastosowania przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia, maksymalnego tygodniowego czasu pracy czy zasady bezpieczeństwa i higieny pracy. Biorąc pod uwagę wysokie ryzyko poważnych wypadków przy pracy w tym sektorze (zob. pkt 3.5), jest to nie do przyjęcia. Samozatrudnieni mają prawo pracować według stawek i warunków uzgodnionych samodzielnie ze zleceniodawcą.

4.7 Początkowo na własny rachunek pracowali doświadczeni profesjonaliści, którzy zdobyli wiedzę fachową w określonym zawodzie. Z reguły dopiero po wielu latach osiągnęli poziom profesjonalizmu i kwalifikacji konieczny do przejścia na samodzielną działalność.

4.8 Obecnie, ze względu na outsourcing (podzlecenie usług) oraz coraz powszechniejsze zlecenie podwykonawstwa zadań niebędących zadaniami podstawowymi, coraz więcej pracy, nie tylko o charakterze wyspecjalizowanym, jest zlecane podwykonawcom. Wystarczy niewielki zespół stałych i dobrze przeszkolonych pracowników, a wykonywanie prostszych zadań w coraz większym stopniu ma miejsce w ramach podzlecenia i podwykonawstwa. Popyt na tego rodzaju pracę jest zaspokajany przez dużą grupę nowych osób samozatrudnionych, które pojawiają się na rynku pracy. Podstawową specjalizacją wielu nowych samozatrudnionych jest przede wszystkim tania praca niewykwalifikowana.

4.9 W rzeczywistości chodzi tu o fikcyjne samozatrudnienie stosowane pod koniec lat 80. ubiegłego wieku w celu „wyeksportowania” bezrobocia poza Irlandię i Wielką Brytanię. Przedtem brytyjskie ustawodawstwo zawierało szereg kryteriów umożliwiających sprawdzenie, czy samozatrudnieni rzeczywiście spełniają określone warunki. Jeden z tych warunków wymagał, aby byli oni doświadczonymi specjalistami w danym zawodzie. Ówczesny rząd brytyjski zniósł te kryteria weryfikacji, przez co nagle znacznie więcej osób mogło zarejestrować swoją działalność i pracować na kontynencie europejskim bez konieczności przestrzegania prawa pracy obowiązującego w tamtejszych państwach członkowskich ⁽⁵⁾.

4.10 Zjawisko to zresztą nie jest już dziś zarezerwowane dla krajów anglosaskich. Między innymi przedstawiciel polskiego rządu powiedział na konferencji w sprawie swobodnego przepływu pracowników, że jego rząd zachęca Polaków poszukujących pracy do zarejestrowania własnej działalności gospodarczej ⁽⁶⁾. Pozwala im to uniknąć wszelkich ograniczeń, o ile takie jeszcze istnieją, obowiązujących wobec pracowników w innych państwach członkowskich i wszędzie podejmować pracę. W ten sposób status osoby samozatrudnionej jest regularnie i celowo wykorzystywany jako sztuczny twór umożliwiający obejście przepisów prawnych lub wymogów w zakresie zatrudnienia w ramach łańcucha podwykonawców. Zawieranie umów nadużywających praw osób pozornie samozatrudnionych, których usługi są często oferowane przez biura pośrednictwa pracy, pozwala również uniknąć wszelkiej odpowiedzialności za przestrzeganie zobowiązań w zakresie podatku od wynagrodzeń i zabezpieczeń społecznych.

⁽³⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy, agencja Narodów Zjednoczonych z siedzibą w Genewie.

⁽⁴⁾ Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie.

⁽⁵⁾ Europejski Instytut ds. Badań nad Pracą w Budownictwie.

⁽⁶⁾ FAFO — konferencja w sprawie wolnego przepływu pracowników, która odbyła się 1 czerwca 2006 r. w Oslo, www.fafono.no.

4.11 W budownictwie zjawisko to także występuje na dużą skalę; w sektorze tym przeprowadzono jednak już znacznie więcej badań na jego temat niż w sektorze rolnictwa. Pomędzy tymi sektorami istnieją liczne podobieństwa, a głównymi punktami wspólnymi są trzy największe czynniki ryzyka, charakterystyczne dla pracy nierejestrowanej: praca o charakterze intensywnym i tymczasowym, wykonywana najczęściej przez pracowników napływowych. Europejscy partnerzy społeczni z branży budowlanej zwrócili już uwagę na to ryzyko i złożyli wniosek do Komisji Europejskiej o subsydiowanie badań dotyczących (pozorowanego) samozatrudnienia w 18 państwach członkowskich. Komisja zatwierdziła ten wniosek i jeszcze przed końcem bieżącego roku zostanie przeprowadzony ogólnoeuropejski przetarg na przeprowadzenie tych badań.

4.12 Ze względu na to, że wciąż jeszcze brakuje europejskich ram prawnych dotyczących stosunku pracy, pozostaje szerokie pole do podejrzanego handlu tanią siłą roboczą, co prowadzi do poważnych szkodliwych skutków ubocznych na skalę europejską. Komisja Europejska doszła do identycznych wniosków w sprawozdaniu z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r., w którym przyznano, że „stosowane ograniczenia mogły być czynnikiem zachęcającym obywateli UE-8 do poszukiwania innych sposobów prowadzenia działalności gospodarczej w państwach członkowskich UE-15, co znalazło odzwierciedlenie w dużym napływie pracowników delegowanych oraz pracowników deklarujących pracę na własny rachunek” (7).

4.13 W tym samym sprawozdaniu Komisja zauważyła: „Uznając fakt, że napływ migracyjny z państw członkowskich UE-8 do państw UE-15 był do tej pory niewielki, partnerzy społeczni mocno podkreślali, że należy unikać »erozji« standardów pracowniczych oraz »dumpingu społecznego«. Wskazali oni także, że ograniczenia w podejmowaniu legalnej pracy w rzeczywistości prowadzą do upowszechniania się pracy niezgłoszonej, fikcyjnego samozatrudnienia oraz fikcyjnego świadczenia usług i podwykonawstwa”. W dalszej części Komisja uściśliła opinię, zgodnie z którą ruchy migracyjne nie są szczególnie nasilone, stwierdzając, że „rzeczywiste ruchy migracyjne w rozszerzonej UE mogą być większe, niż wynikałoby to z danych zawartych w sprawozdaniu, jako że zjawisko pracy niezgłoszonej nie jest w pełni ujmowane w urzędowych danych statystycznych”. Ponadto, ujmując rzecz ogólniej, Komisja stwierdza, że ograniczenia dostępu do rynku pracy mogą spowodować, że więcej osób będzie zmuszonych uciekać się do pracy niezgłoszonej.

4.14 Na przykład w Holandii, w ogrodnictwie — sektorze rolnictwa, w którym pracuje najwięcej osób — w 1992 r. zatrudnionych było ogółem, w przeliczeniu na pełny wymiar godzin, 54 200 osób. Prawie 87 % z nich stanowili pracownicy etatowi, zaś niewiele ponad 13 % było związanych z przedsiębiorstwem innym rodzajem umowy (przez biuro pośrednictwa pracy, na czas określony, przez (fikcyjną) działalność gospodarczą). W 2005 r. w omawianym sektorze zatrudnionych było, w przeliczeniu na pełny wymiar godzin, 59 tys. osób, z czego 61 % stanowili pracownicy etatowi, zaś prawie 39 % pracownicy związani z przedsiębiorstwem na innych warunkach. Warto zauważyć, że powyższe dane liczbowe dotyczą jedynie gospodarki formalnej. Według danych szacunkowych liczba osób

pracujących wiosną 2007 r. w sposób nieformalny w omawianym sektorze wynosiła, w przeliczeniu na pełny wymiar godzin, 40 tys (8). Wszystko wskazuje jednak na to, że udział pracy nierejestrowanej w ogrodnictwie stale spada od momentu zniesienia restrykcyjnych środków dotyczących mieszkańców państw, które przystąpiły do UE w 2004 r.

5. Standardy pracy pod presją

5.1 Doświadczenia kilku ostatnich lat wykazały, że nałożenie ograniczeń w zakresie dostępu do rynku pracy często przynosi efekt przeciwny do zamierzonego. Może ono bowiem prowadzić do prób obejścia przepisów lub obowiązujących warunków pracy. Do dnia 31 grudnia 2008 r. osoby poszukujące pracy pochodzące z Rumunii i Bułgarii nie podlegają żadnym ograniczeniom na terytorium Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji, Czech, Szwecji, Finlandii, Cypru i Słowenii. W Finlandii, Słowenii i na Cyprze wymagane jest jednak zarejestrowanie się. Ograniczeniom podlegają natomiast w pozostałych 15 państwach członkowskich Unii (9). Dla poszukujących pracy z 10 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., również obowiązują jeszcze ograniczenia, jednak w niewielkiej części krajów oraz mniej restrykcyjne niż dla obywateli Bułgarii i Rumunii (10).

5.2 Migracja siły roboczej w UE ma charakter ekonomiczny. Jest ona konsekwencją swobodnego przepływu pracowników w Unii, w ramach której poziom życia w poszczególnych państwach znacznie się różni. Wysoki poziom bezrobocia w kilku nowych państwach członkowskich oraz popyt na tanią, słabo wykwalifikowaną siłą roboczą w 15 starych państwach UE przyczyniają się do stałego napływu osób poszukujących pracy.

5.3 Wiele z nich znajduje zatrudnienie w rolnictwie ze względu na sezonowy charakter prac — w czasie zbiorów zapotrzebowanie na dodatkowych pracowników tymczasowych jest bardzo wysokie. Ryzyko wystąpienia dumpingu społecznego jest również wyższe niż w innych sektorach, między innymi dlatego, że w szeregu państw członkowskich sektor rolnictwa nie podlega żadnym układom zbiorowym, zaś tam gdzie takie układy istnieją, nie mają one charakteru powszechnie obowiązującego.

5.4 Praca sezonowa stanowi cechę strukturalną rolnictwa europejskiego. Bez zapewnienia elastycznej siły roboczej nie jest możliwa zrównoważona, skuteczna produkcja rolna. W sektorze rolniczym prace sezonowe są w dużej mierze wykonywane przez pracowników migrujących. W niektórych przypadkach pojawiają się problemy, które zagrażają spójności społecznej.

5.5 Pracownicy migrujący w ramach gospodarki formalnej są już często tańsi niż pracownicy krajowi, zważywszy, że pracodawca nie musi odprowadzać za nich niektórych składek, na przykład na branżowy fundusz szkoleniowy i na fundusz emerytalny. Migranci pochodzący z dziesięciu państw, które przystąpiły do UE w 2004 r., nadal podlegający ograniczeniom na rynku pracy w niektórych starych państwach UE, pracują często częściowo na zasadach nieformalnych, gdyż nie wszystkie

(8) Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl

(9) http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_en.htm

(10) <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=pl>

(7) COM(2006) 48 końcowy.

przepracowane godziny są zgłaszane do urzędu skarbowego. Migranci z Bułgarii i Rumunii, którzy w jeszcze większym stopniu podlegają ograniczeniom, są zazwyczaj zupełnie uzależnieni od strefy nieformalnej. W strefie nieformalnej nie za wszystkie godziny pracy otrzymuje się wynagrodzenie, stawka godzinowa jest zdecydowanie zbyt niska, a nieuczciwe warunki umów zmuszają ich do (pozorowanego) samozatrudnienia.

5.6 MOP poświęciła szereg konwencji problematyce poruszanej w niniejszej opinii. Są to konwencja nr 97 (dotycząca pracowników migrujących, z 1949 r.), nr 143 (dotycząca pracowników migrujących (postanowienia dodatkowe), z 1975 r.), nr 181 (dotycząca prywatnych biur pośrednictwa pracy, z 1997 r.) oraz nr 184 (dotycząca bezpieczeństwa i zdrowia w rolnictwie, z 2001 r.). Konwencje nr 97 i 181 **nie** zostały ratyfikowane przez 17 spośród 27 państw członkowskich UE. Konwencje nr 143 i 184 **nie** zostały ratyfikowane przez odpowiednio 22 i 24 państwa członkowskie. Żadne z obecnych 27 państw członkowskich UE nie ratyfikowało wszystkich czterech konwencji ⁽¹¹⁾. W 2006 r. MOP wydała także zalecenie dotyczące stosunku pracy ⁽¹²⁾. Głównym zamierzeniem tego zalecenia była poprawa ustawodawstwa krajowego we wszystkich państwach w celu wspólnego określenia wyraźnej różnicy między osobami samozatrudnionymi a pracownikami najemnymi. Jest to konieczne, aby położyć kres narastającej liczbie nieuczciwych praktyk stosowanych do tego, by ukryć fakt, że dane osoby są zatrudnione jako pracownicy, oraz by wywołać wrażenie, że są one samozatrudnione ⁽¹³⁾.

6. W obronie standardów pracy

6.1 Trzeba przede wszystkim ustalić zasadę, że pracownicy migrujący muszą być traktowani pod każdym względem tak samo jak pracownicy krajowi, z którymi pracują. Za jednakową pracę powinni otrzymywać jednakowe wynagrodzenie, a ponadto należy im zapewnić lepsze warunki dostępu do zabezpieczeń społecznych. Leży to nie tylko w interesie pracowników pod względem socjalnym, lecz także w interesie pracodawców pod względem gospodarczym (jednakowe warunki uczciwej konkurencji dla wszystkich), a także dla państw członkowskich pod względem finansowym (podatki). Podejście takie nie jest bynajmniej stosowane wszędzie. W Holandii np. w momencie zniesienia środków przejściowych dotyczących mieszkańców państw, które przystąpiły do UE w 2004 r., partnerzy społeczni wyrazili zamiar, by od 1 maja 2007 r. współpracować przy kontroli przestrzegania przepisów i zasad w zakresie prawa pracy i praw socjalnych. Rząd zobowiązał się opracować odpowiednią politykę wspierającą, ale do tej pory nie przyniosło to jeszcze konkretnych rezultatów.

6.2 Przygotowano już wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE ⁽¹⁴⁾. Wniosek ten przewiduje zharmonizowane kary dla pracodawców i środki zapobiegawcze, a także określenie i wymianę między państwami członkowskimi sprawdzonych rozwiązań w zakresie wdrażania systemu kar dla pracodawców.

6.3 Sporządzenie tego wniosku jest umotywowane wysoką liczbą — według szacunków od 4,5 do 8 mln — obywateli państw trzecich przebywających w UE nielegalnie. Zjawisko to

prowadzi do nielegalnego zatrudnienia. Rolnictwo jest jednym z czterech najbardziej nim dotkniętych sektorów, obok budownictwa, hotelarstwa/gastronomii i usług porządkowych. Parlament Europejski i Rada uznały we wniosku, że nielegalne zatrudnienie „powoduje — podobnie jak nieewidencjonowane zatrudnienie obywateli UE — straty w budżecie państwa, może być przyczyną obniżki płac i pogorszenia warunków świadczenia pracy oraz prowadzić do zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami, a dla nielegalnych pracowników oznacza niemożność korzystania z ubezpieczenia zdrowotnego i praw emerytalnych [...]”.

6.4 W sprawozdaniu z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. (obejmującym okres od 1 maja 2003 r. do 30 kwietnia 2006 r.) europejscy partnerzy społeczni stwierdzili, że „ograniczenia w podejmowaniu legalnej pracy w rzeczywistości prowadzą do upowszechniania się pracy niezgłoszonej, fikcyjnego samozatrudnienia oraz fikcyjnego świadczenia usług i podwykonawstwa”. W świetle tych doświadczeń należałoby znieść wszystkie ograniczenia, którym podlegają pracownicy z 12 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r., tak aby stworzyć jednakowe warunki dla wszystkich. Większość partnerów społecznych w Europie również jest temu przychylna, pod warunkiem że na szczeblu wspólnotowym i krajowym, a także na poziomie partnerów społecznych, podjęte zostaną konkretne działania na rzecz zapewnienia równego traktowania pracowników migrujących.

6.5 Dopóki wspomniane ograniczenia nie zostaną zniesione, EKES apeluje, aby proponowana dyrektywa przewidująca kary dla pracodawców nielegalnie zatrudniających obywateli państw trzecich przebywających w UE miała zastosowanie również do pracodawców, którzy nielegalnie zatrudniają pracowników z państw Unii nadal podlegających ograniczeniom. Ponadto, zdaniem Komitetu, niezwykle istotne jest, aby UE uważnie czuwała nie tylko nad transpozycją dyrektywy do prawodawstwa wszystkich państw członkowskich, lecz także nad jej stosowaniem w praktyce.

6.6 Co więcej, w dyrektywie tej zajęto się kwestią ogromnych różnic w jakości i intensywności kontroli oraz wysokości kar między poszczególnymi państwami członkowskimi. W Holandii maksymalna grzywna, jaką można nałożyć na osobę zatrudniającą pracowników niezgodnie z prawem, wynosi 6 700 euro za każdego pracownika. W Belgii może ona wynosić 20 tys. euro, zaś w Luksemburgu 50 tys. euro. Tymczasem w niektórych państwach członkowskich nie przewiduje się jeszcze żadnych kar dla pracodawców nielegalnie zatrudniających pracowników.

6.7 Wymiana sprawdzonych rozwiązań jest niezbędnym etapem tego procesu, który powinien prowadzić do wzrostu spójności społecznej. Podczas wysłuchania w Płowdiwie ⁽¹⁵⁾ wymieniono szereg sprawdzonych rozwiązań, takich jak:

— Utworzenie międzynarodowej rady pracowniczej w przygranicznym regionie Bürgenland, położonym na styku Austrii i Węgier ⁽¹⁶⁾. Austriackie i węgierskie związki zawodowe współpracują na forum tej rady, czuwając nad tym, by praca transgraniczna odbywała się w zgodzie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi.

⁽¹¹⁾ www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm

⁽¹²⁾ MOP (2006) Zalecenie nr 198 dotyczące stosunków pracy.

⁽¹³⁾ Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 249 wersja ostateczna.

⁽¹⁵⁾ Płowdiw, Bułgaria, 18.9.2007.

⁽¹⁶⁾ www.igr.at

- Licencjonowanie pośredników pracy w ramach tzw. systemu „gangmaster” w Wielkiej Brytanii ⁽¹⁷⁾. Za pomocą ścisłej kontroli władze wydają licencje dla rzetelnych pośredników pracy typu „gangmaster”, którzy są najważniejszymi pośrednikami w sektorze rolnictwa zaspokajającymi popyt na pracę sezonową. MOP wyraźnie wymienia ten przykład w swoich publikacjach jako sprawdzone rozwiązanie.
 - W Belgii partnerzy społeczni z sektora rolniczego uzgodnili dobrze funkcjonujący system kontroli administracyjnej służący zapobieganiu pracy nierejestrowanej ⁽¹⁸⁾.
 - W Holandii partnerzy społeczni wprowadzili w 2007 r. system certyfikacji, który ma zapewniać odpowiednią kontrolę w zakresie przestrzegania norm socjalnych i norm pracy w przypadku pracy organizowanej przez biura pośrednictwa ⁽¹⁹⁾. System ten boryka się jeszcze z kilkoma niedociągnięciami, ale zamiary są dobre, a rozwój obiecujący.
 - We Włoszech partnerzy społeczni oraz ministrowie pracy i rolnictwa uzgodnili we wrześniu 2007 r. obszerny program mający na celu przeciwdziałanie rozwojowi pracy nierejestrowanej i pozorowanego samozatrudnienia w sektorze rolnictwa ⁽²⁰⁾.
- MOP opracowała programy na rzecz tworzenia uregulowań dotyczących prywatnych pośredników pracy, mające na celu zapobieganie sytuacjom, w których pracownicy migrujący, w wyniku korzystania z usług podejrzanych pośredników, stają się obiektem handlu ludźmi i pracy przymusowej. Programy te są skierowane do ustawodawców, inspekcji pracy, służb policyjnych itd.

6.8 Nie wszystkie z sytuacji wymienionych w powyższych przykładach można porównać z sytuacją pracowników rumuńskich i bułgarskich, którzy szukają pracy w starych krajach UE-15. Przykładowo, Węgrzy pracujący w Burgenland wracają każdego dnia do domu, podczas gdy pracownicy rumuńscy czy bułgarscy przez wiele miesięcy przebywają z dala od domu. We wspomnianych sytuacjach może nadal dochodzić do nadużyć, lecz na znacznie mniejszą skalę, a przy aktywnym egzekwowaniu przepisów można je dobrze wykryć i karać. Można też odnieść ogólne wrażenie, że warunki pracy w wymienionych przykładach są możliwe do zaakceptowania pod względem socjalnym.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ www.gla.gov.uk

⁽¹⁸⁾ www.limoso.be, www.kszf.gov.be/En/CBSS.htm

⁽¹⁹⁾ www.normeringarbeid.nl

⁽²⁰⁾ www.lavoro.gov.it, www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E345511-29CC-4D81-B502-225F85070D3C/0/new_n12ottobre07.pdf