

Recenze knihy Migrace a neregulární práce v Rakousku: případová studie struktury a dynamiky neregulárního zaměstnávání cizinců v Evropě na začátku 21. století¹. Autoři: Michael Jandl, Christina Hollomey, Sandra Gendera, Anna Stepien a Veronika Bilger.

Blanka Hančilová

Abstrakt:

Výzkumná zpráva představuje výsledky kvalitativní studie zaměřené na neregulární zaměstnávání migrantů v Rakousku. Zpráva tvrdí, že vedle studií, které již byly napsány o nabídce neregulární práce migrantů, je ještě třeba více zkoumat poptávku po ní.

Výzkumná zpráva zpracovaná skupinou odborníků spojených s činností Mezinárodního centra pro vývoj migrační politiky (International Centre for Migration Policy Development - ICMPD) je jednou z prvních publikací přímo zaměřených na neregulární práci cizinců v Rakousku. Kniha si klade za cíl poskytnout „lepší teoretické porozumění fenoménu neregulárního zaměstnávání migrantů v Rakousku, především skrze kvalitativní výzkum.“

Kniha vyšla v roce 2009 v nakladatelství Amsterdam University Press jako zpráva IMISCOE (Network of Excellence in International Migration, Integration and Social Cohesion) a tvořila součást širšího Společného evropského projektu výzkumu migrace a nelegální práce v Evropě (European Collaborative Research Project on Migration and Irregular Work in Europe - MIGIWE), který probíhal mezi lety 2005 a 2008. Kniha je určena pro odborníky, je však přístupná i čtenářům, kteří nejsou s tématem obeznámeni.

Úvodní kapitola se zabývá teoretickým vymezením tématu, začíná užitečným úvodem k hlavním otázkám, o nichž kniha pojednává, a zároveň definuje klíčové pojmy. Následně autoři představují metodologický rámec, zkoumané otázky a hypotézy a uvádějí významné teorie týkající se nelegální migrace a pracovního trhu. Studie definuje své ústřední téma - neregulární práci migrantů - jako „veškerou placenou práci cizinců (osob s cizím státním občanstvím), která odporuje jednomu anebo

¹ *Migration and Irregular Work in Austria: A Case Study of the Structure and Dynamics of Irregular Foreign Employment in Europe at the Beginning of the 21st Century*

více z následujících zákonů a nařízení: zákon o zaměstnávání cizinců (včetně zákona o pobytu), zákony o sociálním pojištění, daňové zákony, zákoník práce a různá obchodní nařízení“ (str. 12). Na základě předběžného přehledu literatury stanovují autoři hlavní hypotézy, které „povedou jejich teoretický zájem a budou poměřovány s empirickými důkazy“ (str. 18). Stručný souhrnný přehled teorií týkajících se nelegální migrace a pracovního trhu (str. 19 – 44) představuje dobrý úvod do dané tematiky a užitečný základ pro její výzkum.

Druhá část knihy začíná detailním popisem vícekolové studie Delphi, která byla provedena mezi odborníky v letech 2005 a 2006. Nabízí zajímavé a novátorské užití metody Delphi, kvalitativní výzkumné metody, která usiluje o stanovení konsensu nebo vyjasnění sporných témat. Odborníci rozlišili několik různých forem neregulární práce cizinců: práce bez pracovního povolení anebo povolení k pobytu, zamlčování či záměrné snižování množství odvedené práce při komunikaci s úřady sociálního pojištění a daňovými úřady, falešné samostatné podnikání nebo porušování nařízení týkajících se samostatného podnikání (registrace jednoho typu podnikání a faktický výkon jiného, eventuálně nepovoleného), využívání fiktivních společností založených za účelem dopustit se úniku na daních či sociálním pojištění (str. 73). Zdá se, že některé formy neregulární práce migrantů jsou typické pro určité pracovní sektory: například v pečovatelském sektoru jsou zakládány členské organizace, oficiálně zřizované proto, aby poskytly rámec pro tzv. „sousedskou pomoc“, avšak podle tvrzení expertů mají tyto organizace ve skutečnosti za cíl obejít zákonné regulace pracovního trhu.

Studie následně popisuje, jak odborníci hodnotí důsledky neregulární práce migrantů. Jedná se o negativní vliv na veřejné finance v důsledku daňových úniků a úniků na sociálním pojištění, dále pak o přínosy ve formě vyšších zisků pro zaměstnavatele, kteří se úniků dopouštějí, a zároveň o narušení podmínek soutěže pro ty, kteří zaměstnávají pracovníky oficiální cestou. Tento oddíl se pak zabývá důvody a motivy, které zaměstnavatele vedou k tomu, aby neregulárně zaměstnávali pracovníky. Podle odborníků jsou hlavním motivem úspory na nepřímých nákladech na mzdy, jako jsou daně a sociální pojištění. Kapitola pak mapuje mechanismy nábory neregulárně pracujících cizinců, jejich sociální charakteristiky a nakonec zkoumá kvantitativní vývoj daného fenoménu v čase.

Zřejmě nejzajímavějšími výsledky studie Delphi jsou odborná hodnocení přijatých legislativních a politických opatření namířených proti neregulární práci migrantů a také prognózy budoucího vývoje. Na základě komentářů a návrhů expertů dotazovaných v prvním kole studie sestavili autoři seznam 24 opatření, „které překračují rámec prostých krátkodobých kontrolních opatření“, a požádali tyto odborníky, aby ohodnotili „vhodnost“ a „uskutečnitelnost“ těchto kroků (str. 95 – 101). Co se týče budoucího vývoje, předpověděla většina expertů nárůst počtu neregulárních pracovníků. Celkově vzato přináší metoda Delphi zajímavé poznatky. Různorodost názorů odborníků podtrhuje, že znalosti o fenoménu neregulárního zaměstnávání cizinců získané na základě praktických zkušeností zůstávají i v odborných kruzích zaujaté a dílčí.

V úvodu knihy je uvedeno, že třetí část studie bude „shrnovat kvalitativní empirické údaje a (...) poskytne vhled do tématu migrace a nelegální práce“ (str. 17) v Rakousku. Už první stránky kapitoly (str. 111 – 117) však upřesňují, že vlastní předmět výzkumu byl zúžen na dopad rozšíření EU na neregulérní zaměstnávání migrantů v Rakousku. Za tím účelem vedl autorský tým problémově zaměřené rozhovory s 50 migranty převážně z nových členských států EU. Bylo pochopitelně obtížné získat přístup k potenciálním respondentům těchto rozhovorů, což má za následek určitou nevyváženost vzorku dotazovaných cizinců (například ve prospěch polských občanů, kteří představovali skoro 50 procent vzorku, a mladších migrantů a studentů).

Zaměření na migranty z nových členských států EU a nízký počet dotázaných představuje hlavní nedostatek této části studie. Jak už uvádějí Ruhs a Andersonová (2008), existuje rozdíl mezi nedodržením požadavků nařízení týkajících se práce a zaměstnanosti a požadavků, které upravují podmínky pobytu². Neregulérní zaměstnávání cizinců ze třetích zemí je odlišné od zaměstnávání občanů nových členských států EU.

V závěrečné části se autoři znovu zaměřují na počáteční hypotézy ve světle výsledků své výzkumné práce. Závěr elegantně shrnuje tyto výsledky, avšak, možná nepřekvapivě, argumentace končí dřív, než se dostane k prověření vlastních hypotéz, jak bylo přislíbeno v úvodu. Aby autoři mohli toto prověření uskutečnit, potřebovali by podstatně rozsáhlejší objem primárních dat, doplněných především o neregulérně pracující cizince. Rovněž by potřebovali i širší vzorek zahrnující migranty z různých typů prostředí, rozličných sociálních postavení a pracovních pozic.

V žádném případě se zde nejedná o snadný úkol, neboť populace neregulérně pracujících cizinců je v mnoha ohledech skrytá. Zdá se nicméně, že výzkumné týmy v jiných zemích (Česká republika, Velká Británie) byly v kontaktování potenciálních respondentů úspěšnější. Dosáhly toho různými způsoby: pomocí důvěryhodných „spojek“ z jednotlivých etnických skupin, prostřednictvím kontaktů s cizinci čekajícími na deportaci v detenčních centrech, skrze odbory mající zkušenosti s konkrétními případy a praktikami v jednotlivých pracovních sektorech, za pomoci náboženských a kulturních center a nevládních organizací zabývajících se právy migrantů. I přestože se autoři pokoušeli některými z těchto metod postupovat, setkávali se se zvýšenou nedůvěrou ze strany jednotlivých „spojek“, které se zdráhaly poskytovat kontakty.

V závěru autoři opakují názor odborníků, že oním „nejdůležitějším důvodem poptávky [po nelegálním zaměstnávání migrantů] je vysoká míra zdanění a poplatků sociálního pojištění spojená s legálním zaměstnáváním a z toho plynoucí úspory v případě neregulérního zaměstnávání cizinců“

2 Podle Ruhse a Andersonové (2008) „částečné dodržení podmínek (semi-compliance) – které definujeme jako zaměstnávání migrantů, jejichž pobyt na území státu je legální, avšak jejichž zaměstnávání je v rozporu s nařízeními jejich pobyt upravujícími – představuje důležitý ale nejistý (ne)legální prostor, který má významnou funkci. Umožňuje zaměstnavatelům i migrantům maximalizovat ekonomické výhody zaměstnání a zároveň minimalizovat nebezpečí státních postihů za porušení imigračních zákonů. Částečné dodržení podmínek existuje a pravděpodobně bude existovat i nadále, protože vytváří rovnováhu, která slouží zájmům migrantů i zaměstnavatelů a kterou je v praxi je pro stát velmi obtížné kontrolovat. Očekáváme, že tato zjištění z Velké Británie jsou relevantní pro mnoho dalších zemí s vyššími příjmy, které, stejně jako ve Velké Británii, považují migranty jak za důležitý zdroj flexibilní práce, tak za předmět imigrační kontroly s důrazem na kontrolu jejich zaměstnávání.“

(str. 214). Autoři uznávají, „že do určité míry jsou mimo-mzdové náklady nezbytným příspěvkem k udržení sociálního systému v tržní ekonomice“ (str. 216), není však zřejmé, zda navrhují, aby stát čelil nelegální práci cizinců snížením zdanění a poplatků sociálního pojištění spojených s legálním zaměstnáváním. Musíme si položit otázku, zda by snížení daňového zatížení vedlo k odpovídajícímu snížení nelegálního zaměstnávání. To se zdá nepravděpodobné, neboť jak ukazují probíhající diskuze o snižování daně z příjmů korporací (ta ještě před několika lety činila 50 procent, zatímco v současnosti je 10 procent), korporace budou vždy tvrdit, že daň z příjmu je příliš vysoká (pokud neklesne na nulu). Stejně tak budou zaměstnavatelé tvrdit, že náklady na zaměstnance jsou příliš vysoké. Bylo by zajímavé znát názor autorů na nejvýznamnější alternativu ke snížení nepřímých mzdových nákladů, kterou je zlepšení podmínek v této oblasti důslednějším prosazováním pracovní a zaměstnanecké legislativy. Tento postup by pak státu umožnil neměnit sociální systém jako takový.

Autoři varují před „přijímáním extrémních opatření“ (str. 228), neupřesňují však už, která opatření je třeba pokládat za extrémní: bylo by otevření rakouského pracovního trhu občanům nových členských států EU anebo navýšení počtu kontrol pracovišť a daňových úniků považováno za „extrémní“? Zpráva vyzývá ke „komplexnímu přístupu k neregulárnímu zaměstnávání cizinců jakožto integrální součásti neformální ekonomiky“ (str. 229) a k opuštění „izolované a jednostranné“ politiky represe a kontroly. Zároveň však obrysy tohoto komplexního přístupu, který by se měl zaměřit přímo na základní strukturální příčiny neregulárního zaměstnávání cizinců, zůstávají velmi mlhavé.

Celkově představuje Migrace a neregulární práce v Rakousku vítaný příspěvek k již existujícímu souboru případových studií zabývajících se nelegálním zaměstnáváním cizinců. Její význam je podtržen tím, že se jedná o jednu z mála zpráv týkajících se specificky situace v Rakousku.³

Použitá literatura:

Jandl, Michael, Christina Hollomey, Sandra Gendera, Anna Stepien and Veronika Bilger (2009). *Migration and Irregular Work in Austria: A Case Study of the Structure and Dynamics of Irregular Foreign Employment in Europe at the Beginning of the 21st Century, IMISCOE Report*. Amsterdam University Press: Amsterdam.

Ruhs, Martin and Bridget Anderson (2008). *The origins and functions of illegality in migrant labour markets: An analysis of migrants, employers and the state in the UK*. Working Paper 06-30a. Oxford University, COMPAS.

³ Druhá zpráva o nelegálním zaměstnávání cizinců je FORBA (2007). Zpráva rakouského státu. Výstup z projektu „Neevidované přesuny pracujících.“ Ke stažení na: http://www.undocumentedmigrants.eu/londonmet/library/x81059_3.pdf, staženo 24. ledna 2010.

Článek vznikl v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, který je financovaný z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

O autorece

Blanka Hančilová, PhD se specializuje na aplikovaný výzkum a evaluaci, konzultuje pro ILO, UNODC, IOM, ICMPD a další organizace.