

Kość niezgody

Nowelizacja i sposób pracy nad Rewizją Dyrektywy 96/71/WE o delegowaniu pracowników zmieniają Unię Europejską oraz pogłębiają kryzys wspólnoty. Unia, zbudowana na fundamencie wspólnego rynku opartego na swobodzie świadczenia usług, przepływie pracowników, a w końcu na konkurencyjności, jest rozmontowywana przez populizm i protekcjonizm.

Marta Bitner

18 czerwca 2015 r. ministrowie pracy siedmiu państw członkowskich Unii Europejskiej – Austrii, Belgii, Francji, Niemiec, Luksemburga, Holandii i Szwecji – wystosowali pismo do Marianne Thyssen, komisarz UE ds. zatrudnienia, spraw społecznych, umiejętności i mobilności pracowników, dotyczące przyszłości delegowania pracowników. W liście tym postulowali o zmiany w Dyrektywie o delegowaniu pracowników, posługując się populistycznymi argumentami o przeciwdziałaniu tzw. dumpingowi socjalnemu i nadużyciom wśród przedsiębiorców z Europy Wschodniej wobec delegowanych pracowników. W ramach postulatów zaproponowali m.in. wprowadzenie w życie zasady równej płacy za tę samą pracę w tym samym miejscu.

Natychmiast na tę propozycję zareagowały państwa tzw. nowej Unii, czyli Polska, Bułgaria, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Rumunia

i Słowacja. Inicjatorem i motorem napędowym koalicji była Polska, która deleguje najwięcej pracowników za granicę, bo spośród wszystkich 1,9 mln delegowanych (na podstawie wydanych A1) Polacy stanowią około 23 proc. Dane z roku 2015 pokazują, że pracownicy są delegowani z Polski najczęściej do Niemiec (52,1 proc.), Francji (11,9 proc.), Belgii (10 proc.), Holandii (5,5 proc.) oraz Szwecji (5,3 proc.). Polacy delegowani do pracy za granicę znajdują zatrudnienie w sektorze budowlanym (36,2 proc.), transporcie (19,6 proc.), sektorze prywatnym (15,3 proc.) oraz w przemyśle (11,9 proc.).¹

W marcu 2016 r. Komisja Europejska (KE), mimo wielu negatywnych reakcji środowisk przedsiębiorców, ogłosiła propozycję Rewizji Dyrektywy, uwzględniającą zmiany dotyczące m.in.:

- limitu czasowego delegowania – 24 miesięcy w połączeniu z zastępowalnością; po tym czasie pracownika ma obowiązywać prawo państwa przyjmującego;



Krzysztof Jakubowski

jest wiceprezesem Stowarzyszenia Agencji Zatrudnienia, przewodniczącym Sekcji Agencji Opieki, prezesem firmy Interkada Sp. z o.o.

Zgodnie z nowymi propozycjami nie będzie już obowiązywało pojęcie płacy minimalnej. Zastąpić ma je „wynagrodzenie” obejmujące wszystkie składniki przewidziane lokalnym prawem pracy oraz układami zbiorowymi, a więc dodatki, premie itd. – wszystko to, co otrzymują pracownicy lokalni, zatrudnieni na stałe, często z większym doświadczeniem i stażem pracy.

Problem w tym, że przepisy są różne w poszczególnych krajach, a nawet w poszczególnych ich częściach, a ich treść często dostępna jest tylko w języku danego kraju. W Niemczech układów zbiorowych, które określają zasady wynagrodzenia, jest ok. 70 tys. ■

Źródło | http://www.porp.pl/g2/2017_05/8cf49157e9780db26a3da744ac4deb3e.pdf (dostęp: 12.07.2017 r.).

¹ Country factsheet – posted workers in Poland (2015). dokument do pobrania na stronie: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=20&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=PostWork> (dostęp: 12.07.2017 r.).

- wynagrodzenia – pojęcie płacy minimalnej zastąpiono pojęciem „wynagrodzenie”;
- układów zbiorowych uznanych za powszechnie stosowane – konieczność ich uwzględniania w określaniu warunków zatrudniania;
- podwykonawstwa – obowiązek stosowania jakichkolwiek układów zbiorowych podpisanych przez zleceniodawcę;
- agencji pracy tymczasowej – obowiązek zapewnienia równego traktowania.

Politycznie o rynku

Zmiany mają charakter polityczny i protekcyjnistyczny, brakuje ich umotywowania faktami i danymi. Zmiany służą zupełnie czemu innemu. Przedstawiciele KE zapewniają, że Rewizja ma poprawić warunki delegowania pracowników, jednak trudno zgodzić się z takim postawieniem sprawy. Delegujący przedsiębiorcy i przedstawiciele pracodawców odnoszą wrażenie, iż są one elementem gry politycznej w walce o zdobycie wyborców krajów przyjmujących. Nie jest przypadkiem, że trzech członków spośród KE odpowiadających za propozycje zmian pochodzi z krajów starej Unii, w których odbywają się w tym roku wybory – twierdzi Krzysztof Jakubowski, wiceprezes Stowarzyszenia Agencji Zatrudnienia.

Poparcie dla zmian prowadzących *de facto* do uniemożliwienia delegowania pracowników na wspólnym rynku unijnym wyraziła Europejska Konfederacja Związków Zawodowych. Podnoszono, że pracownicy delegowani z Europy Wschodniej stanowią tanią siłę roboczą, a ich przewaga konkurencyjna opiera się na dumpingu socjalnym, przez co lokalni pracownicy pozabawiani są miejsc pracy.

Niesłyszalne okazały się dla Komisji głosy wielu największych europejskich stowarzyszeń pracodawców, które krytykowały Rewizję i określały zaproponowane zmiany jako miazdzące nie tylko dla wielu firm delegujących, lecz także dla firm krajów korzystających z ich usług. Podkreślano również, że kraje przyjmujące nie zatrudniają pracowników delegowanych ze względu na niskie koszty, ale z powodu braku tego rodzaju pracowników na rynku lokalnym. Pracownicy delegowani zapewniają lukę tam, gdzie brakuje rąk do pracy. Co ważne, pracownicy delegowani mają zapewnianą obowiązującą

minimalną stawkę wynagrodzenia kraju przyjmującego. Jest to nie tylko wymagane prawem, ale przede wszystkim wymuszone przez rynek pracownika. Wynagrodzenie musi być adekwatne i zachęcające do wyjazdu za granicę.

Żółta kartka dla Komisji Europejskiej

Sytuację w zasadzie bezprecedensową stanowi odrzucenie przez Komisję tzw. żółtej kartki, która oznaczała sprzeciw parlamentów narodowych wobec zaproponowanych przepisów unijnych, zobowiązujący Komisję do ponownego zbadania propozycji. Tym razem parlamenty narodowe aż 11 państw członkowskich (Bułgarii, Czech, Słowacji, Danii, Estonii, Chorwacji, Węgier, Łotwy, Litwy i Rumunii), na czele których stanęła Polska, powiedziały stop kontrowersyjnej Rewizji. Na nic i to się zdało, bowiem 20 lipca 2016 r. Komisja ogłosiła, że wniosek dotyczący przeglądu Dyrektywy nie narusza zasady pomocniczości, i będzie pracować nad rewizją Dyrektywy, nie zmieniając zaproponowanego projektu.

Wagę i znaczenie odrzucenia żółtej kartki oceniło polskie MSZ: „Jeżeli Komisja nie jest w stanie zrozumieć politycznej wagi sprzeciwu wyrażonego przez 11 państw członkowskich w Unii Europejskiej, oznacza to, że nie nauczyła się absolutnie niczego z doświadczenia Brexitu. Nadal uważa, że wie lepiej, co należy robić w obszarze regulowania rynku, a to wróży jak najgorzej. Jest to niezwykle płytka i konfrontacyjna odpowiedź na obawy wyrażone przez 11 parlamentów narodowych” – podkreślił w rozmowie z PAP-em minister Konrad Szymański².

Opłatane skutki

Obecnie projekt trafił do Parlamentu Europejskiego (PE). Głosowanie nad sprawozdaniem w Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych PE zaplanowano na 26 września 2017 r.

Wprowadzone zmiany będą oznaczały dla przedsiębiorców:

- wyższe koszty zatrudnienia pracownika,
- zwiększenie administracji, kadr, księgowości,
- obowiązek tłumaczenia setek stron dokumentów, ▶

² Patrz: http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/526862,wiceszef-msz-odrzuconiu-zoltej-kartki-ke-nie-nauczyla-sie-niczego-z-brexitu.html?google_editors_picks=true (dostęp: 12.07.2017 r.).

- konieczność zatrudnienia specjalisty z dziedziny prawa kraju przyjmującego.

Wiele firm z Polski nie będzie w stanie sprostać nowym regulacjom. W ostatecznym rozrachunku delegowanie może okazać się nieopłacalne. Firmy wysyłające pracowników ponoszą bowiem już inne dodatkowe koszty, których nie ponoszą przedsiębiorcy lokalni, a które dotyczą m.in. transportu, zakwaterowania czy prowadzenia administracji związanej z zatrudnieniem pracowników delegowanych.

Co więcej, pracodawcy będą zagrożeni wysokimi karami finansowymi. Ryzyko grzywnien potencjalnie przewyższających ewentualne zyski może skutecznie zniechęcić do prowadzenia działalności.

W konsekwencji wiele firm, które w dużym stopniu opierają się na działalności za granicą, może upaść lub ją zakończyć. To oznacza stratę pracy dla pracowników zadowolonych z możliwości podniesienia swoich zarobków bez konieczności stałego wyjazdu i przeprowadzki za granicę. Stowarzyszenie Agencji Zatrudnienia oceniło, że pracę na zasadach delegowania może stracić około 0,5 mln osób.

Bardzo duży problem stanowić będzie dla pracodawców poprawne wyliczenie wynagrodzenia dla konkretnego pracownika. Autorzy projektu zapewnijają, że ma powstać strona internetowa, która zawrze wszystkie podstawy prawne dla danego kraju przyjmującego – niestety nie ułatwi to w dużym stopniu funkcjonowania na wspólnym rynku. W przypadku delegowania pracownika do Niemiec konieczne będzie odnalezienie się w ponad 70 tys. układów zbiorowych, z których każdy ma przynajmniej po kilka stron. A błąd wynikający ze zmiany przepisów może kosztować bardzo drogo.

O co muszą zadbać przedsiębiorcy

Polscy przedsiębiorcy przede wszystkim będą musieli wzmocnić swoją kadre, która obsługuje wypłatę wynagrodzeń, nawiązać współpracę ze specjalistami, prawnikami doskonale poruszającymi się w danym prawie pracy, w danej branży czy w konkretnym regionie. Powinni również zatrudnić swojego przedstawiciela w kraju przyjmującym oraz na starcie tłumaczyć

wszystkie dokumenty, aby móc je okazać w trybie pilnym na wypadek kontroli.

W związku ze wzrostem kosztów polskie firmy będą musiały podnieść ceny usług, co oznacza wyższe opłaty dla zagranicznego kontrahenta. Ten może zrezygnować z usług firmy delegującej i chcieć zatrudnić pracownika delegowanego bezpośrednio u siebie, co będzie powodowało stałą migrację, zmniejszenie wpływów do budżetu Polski oraz odpływ doświadczonych pracowników. Innym możliwym skutkiem jest to, że pracownicy, którzy do tej pory byli delegowani, zdecydują się na zatrudnianie na czarno.

Krzysztof Jakubowski, którego firma również deleguje pracowników za granicę, dodaje, iż celem wprowadzenia zmiany jest utrudnienie funkcjonowania firmom delegującym pracowników. Dzięki tym zmianom organy kontrolne krajów przyjmujących będą mogły karać za najdrobniejsze i często nieświadome przewinienia, a takich z pewnością nie da się uniknąć. Długofalowe nękanie kontrolami i niepewność prawna ma doprowadzić do zniechęcenia firm do delegowania pracowników a w konsekwencji do przenoszenia swoich siedzib do krajów przyjmujących, a tym samym – do odprowadzania tam podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Na czym straci również polski ZUS.

Sytuacja pracownika

Zdaniem Sekcji Agencji Opieki i Stowarzyszenia Agencji Zatrudnienia proponowane zmiany nie są też do końca korzystne dla pracownika. Przykładowo po 24 miesiącach pracownik delegowany do Francji powinien zostać objęty francuskim systemem prawa pracy – systemem, którego nie zna, prowadzonym w języku, którego nie rozumie. Weźmy pod uwagę, że po 24 miesiącach spędzonych we Francji pracownik może podjąć kolejny podobny kontrakt, np. w Hiszpanii, i ten system powinien go wedle nowych zasad przejąć.

(Nie)zdrowa konkurencja

Tendencja do przeciwdziałania przepływowi pracowników w UE zauważalna jest już dziś na poziomie lokalnym. Polscy pracodawcy spotykają się z nadmiernymi i nieproporcjonalnymi



Joanna Torbé

jest adwokatem w Kancelarii Adwokackiej Joanna Torbé & Partnerzy.

Przepisy wspólnotowe dotyczące pracowników delegowanych zarówno w aspekcie warunków zatrudnienia, jak i przepisów o koordynacji zabezpieczenia społecznego są już dzisiaj na tyle skomplikowane, że wiele spraw trafia do Trybunału Sprawiedliwości. Wprowadzenie zmian, które jeszcze bardziej komplikują dotychczasowe regulacje, powoduje konieczność zmiany w tych

pojęciach i nadanie im nowych znaczeń, co jest bardzo niekorzystne zarówno dla przedsiębiorców delegujących pracowników, jak i dla zagranicznych kontrahentów, beneficjentów usług i w końcu dla samych pracowników. Stawia nas w punkcie wyjścia, gdzie to, co już wypracowane, odepdzie do lamusa.

Pojawiająca się tendencja do większego skomplikowania przepisów, zamiast do prób rozwiązania pojawiających się problemów, z całą pewnością niewiele ma wspólnego z dobrze rozumianą swobodą świadczenia usług. Dobrym przykładem jest tu zakaz zastępowania pracowników. Przez lata okazało się, że rodzi on tyle problemów, iż wymagałby całkowitej zmiany, a w niektórych branżach (tych, które z zasady muszą być rotacyjne) musiałyby być wręcz wyeliminowane. Tymczasem KE w swoich propozycjach postanowiła go jeszcze poszerzyć. ■

kontrolami, a nawet nieuczciwymi praktykami ze strony konkurencji i instytucji czy organów krajów przyjmujących. Sztandarowym przykładem może być tu Francja, która chce wprowadzić i wprowadza rażąco dyskryminujące przepisy mające na celu wyeliminowanie z rynku firm delegujących. Są to np. konieczność posiadania przez pracownika delegowanego dowodu tożsamości zawodowej (10,5 euro za każdego pracownika, brak karty oznacza zaś grzywnę w wysokości 2000 euro), rejestracja w elektronicznym systemie SIPSI (koszt rejestracji wynosi 50 euro za jednego pracownika). Pojawił się również pomysł, aby pracownik wysyłany do Francji na budowę musiał posługiwać się językiem francuskim – oczywiście z tzw. względów bezpieczeństwa. Nieokazanie zaświadczenia A1 w razie kontroli na planie budowy grozi grzywną 3815 euro. Należy również podkreślić, że jeśli praca danego delegowanego uznana zostanie za nielegalną (np. fałszywe delegowanie) zgodnie z ustawą z 10.07.2014 r. nr 2014-790 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji społecznej (tzw. ustawa Savary), to przedsiębiorcy grozi do 10 lat pozbawienia wolności, a grzywny we Francji mogą sięgać do 500 tys. euro.

Przykłady zmian, które mają służyć nękananiu firm delegujących, można mnożyć. Przedsiębiorstwa takie zmusza się do ponoszenia kosztów, których nie muszą ponosić lokalni przedsiębiorcy, a zatem do: wykupywania dodatkowych ubezpieczeń, utrzymywania przedstawicielstw prawnych, ponoszenia kosztów transportu,

akomodacji czy uzyskiwania lokalnych koncesji lub pozwoleń. Dane statystyczne z 2016 r. wskazują, że na terenie całej Francji przeprowadzanych było blisko 2 tys. kontroli miesięcznie. W sumie wystawiono 600 grzywnien na łączną kwotę 3,2 mln euro, nałożonych na przedsiębiorstwa za brak złożenia deklaracji o oddelegowaniu pracownika – mówi Krzysztof Jakubowski.

Na to nakłada się również propozycja zmiany Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z 29.04.2004 r. nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Nowa Dyrektywa i Rozporządzenie istotnie wpłyną na polski rynek. Znaczące na rynku europejskim firmy usługowe, które opierają się na działalności za granicą, mogą mieć problemy z utrzymaniem się na powierzchni. Setki tysięcy pracowników mogą stracić pracę, a wpływy do ZUS-u z odprowadzanych składek znacznie zmaleją.

Chaos legislacyjny ma na celu tylko zwiększenie pola niejasności, co doprowadzi do różnych interpretacji, które będą mogły być wykorzystywane przez państwa zmierzające do ograniczenia delegowania pracowników, po to aby wprowadzić krajowe przepisy realizujące te partykularne interesy. ■



Marta Bitner

jest koordynatorem Sekcji Agencji Opieki Stowarzyszenia Agencji Zatrudnienia.