

Marek Benio, Stefan Schwarz

O przewadze konkurencyjnej Polski na wewnętrznym rynku Unii, o delegowaniu pracowników i swobodzie świadczenia usług w UE : rozmowa ze Stefanem Schwarzem, przedsiębiorcą, ekspertem w dziedzinie usług transgranicznych, prezesem Stowarzyszenia...

Zarządzanie Publiczne nr 23 (1), 114-117

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wywiady

O przewadze konkurencyjnej Polski na wewnętrznym rynku Unii, o delegowaniu pracowników i swobodzie świadczenia usług w UE

Rozmowa ze Stefanem Schwarzem, przedsiębiorcą, ekspertem w dziedzinie usług transgranicznych, prezesem Stowarzyszenia Inicjatywa Mobilności Pracy

Marek Benio: Proszę wyjaśnić – czym się różni migracja zarobkowa bazująca na swobodnym przepływie osób od transgranicznego świadczenia usług przez polskich pracowników. To informacja, która pomoże naszym Czytelnikom zrozumieć zawiłości tej problematyki.

Stefan Schwarz: Z pozoru wolny przepływ usług i pracowników wygląda niemal identycznie – polski pracownik wyjeżdża do innego państwa i tam pracuje. Jednak przyczyna tego wyjazdu w przypadku wolnego przepływu osób jest zupełnie inna niż w przypadku świadczenia usługi. Jeśli chodzi o przepływ osób, ta migracja spowodowana jest brakiem pracy w kraju, w którym dany pracownik mieszka, i koniecznością szukania jej za granicą. Natomiast wolny przepływ usług opiera się na tym, że pracodawca prowadzący działalność w Polsce otrzymuje jakieś zlecenie od klienta z innego państwa członkowskiego i w celu wykonania usługi wysyła tam swoich pracowników. Większość zadań musi być realizowana przez daną osobę na miejscu, właściwie jakiś ułamek bywa realizowany „zdalnie”, za pośrednictwem Internetu i poczty elektronicznej (na przykład tłumaczenia czy usługi IT). Większość wymaga jednak wysłania pracownika za granicę na czas świadczenia usługi.

M.B.: Czy takie wysyłanie pracowników w celu świadczenia usług jest powszechne? Jak znaczące jest to zjawisko w naszej gospodarce? O jakiej liczbie przedsiębiorstw, korzystających ze swobody świadczenia usług, mówimy? Ile osób utrzymuje się z takiego rodzaju pracy?

S.S.: Wolny przepływ usług w Europie istnieje od 1996 r., kiedy to weszła w życie dyrek-

tywa, która unormowała i rozwiązała problemy z nim związane. Natomiast Polska może z tego przywileju korzystać od 2004 r., co wiąże się z jej przystąpieniem do UE. Z czasem, polskie przedsiębiorstwa usługowe zaczęły sobie świetnie w tej nowej sytuacji radzić. Nawyk funkcjonowania w trudnych i zmieniających się warunkach bardzo skutecznie pomógł naszym firmom usługowym znaleźć swoje miejsce na rynku wewnętrznym UE. W efekcie doprowadziło to do sytuacji, w której Polska w zeszłym roku oddelegowała jedną czwartą pracowników (w 2012 r. szacowano ich na 230–340 tys.) spośród miliona wszystkich oddelegowanych w UE.

M.B.: Skąd taka wielka rozbieżność tych liczb – pomiędzy 230 a 340 tys.?

S.S.: Wynika to z faktu, że nie ma żadnych statystyk dotyczących liczby takich osób ani poszczególnych okresów ich delegowania. Są jedynie szacunki bazujące na liczbie druków A1 potwierdzających ubezpieczenie społeczne tych pracowników w polskim ZUS-ie. Druk A1 ma jednak charakter deklaratoryjny i uzyskanie takiego poświadczenia nie jest warunkiem koniecznym do legalnego świadczenia usługi za granicą. Zatem nie każdy przedsiębiorca się o niego stara, zwłaszcza gdy zlecenie jest pilne i na niedługi okres. To każe przypuszczać, że liczba pracowników delegowanych jest większa niż liczba wydanych druków A1. Z drugiej strony, ten sam pracownik może być wysłany kilkakrotnie w ciągu roku do różnych kontrahentów, a nawet krajów, i otrzymać kilka druków, co z kolei zmusza do konstatacji, że liczba osób delegowanych jest mniejsza od liczby wydanych

dokumentów. Bezpieczniej jest zatem podać nawet tak szerokie widełki niż po prostu liczbę wystawionych druków A1.

M.B.: Rozumiem. Skoro mówimy już o ZUS-ie, to w przypadku takiego pracownika mamy do czynienia z wyjątkiem od zasady *lex loci laboris*, obowiązującej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z tą zasadą osoba ubezpieczona odprowadza składki do systemu ubezpieczeń społecznych tego kraju, w którym faktycznie wykonuje pracę. Rozumiem, że pracownicy korzystający ze swobody świadczenia usług nadal są ubezpieczeni w polskim ZUS-ie?

S.S.: Tak. To faktycznie wyjątek, aczkolwiek bez niego nie byłoby transgranicznego świadczenia usług. Wyobraźmy sobie na przykład małe przedsiębiorstwo spawalnicze z Krakowa, które zatrudnia czterech spawaczy. Wykonują bardzo specjalistyczne usługi. To przedsiębiorstwo dostaje mailowo zlecenie od czterech klientów z różnych państw członkowskich na bardzo pilne, proste, dwutygodniowe prace. Gdyby nie wspomniany wyjątek, firma musiałaby trafić do czterech czy pięciu różnych systemów, poznać obowiązujące w danym kraju prawo, zarejestrować się tam i zgłosić pracowników do ubezpieczenia, wyrejestrowując ich wcześniej z polskiego ZUS-u. Oczywiście nie podjęłyby się wówczas świadczenia usług, z uwagi na ogromne ryzyko i obciążenie kosztowo-organizacyjne. Jednak dzięki wspomnianemu wyjątkowi takie przedsiębiorstwo może w bardzo krótkim czasie wysłać pracowników bez konieczności przenoszenia części lub całej działalności do innego kraju. Z punktu widzenia osób zatrudnionych zapobiega to fragmentaryzacji ich ubezpieczenia społecznego.

M.B.: Czyli mimo tego, że takie przedsiębiorstwo świadczy usługi za granicą, robi to na podobnych zasadach prawnych jak w Polsce. Czy są może jakieś różnice?

S.S.: Owszem, są. Wynikają z tego, że pracownik, którego delegujemy, powinien otrzymać wynagrodzenie w wysokości nie niższej niż obowiązujące w kraju delegowania. Czyli polski przedsiębiorca musi zagwarantować pracownikowi minimalne adekwatne zabezpieczenie w kraju, do którego ten jest delegowany. Przy zatrudnieniu stosuje się także tzw. zasadę korzyst-

ności mówiącą o tym, że obowiązują przepisy prawa pracy tego z państw, w którym są bardziej korzystne dla pracownika.

M.B.: Rozumiem, że ponieważ celem tych wyjazdów są głównie te kraje, które stoją na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego od Polski, czyli takie, gdzie minimalne wynagrodzenie również jest wyższe, to pracownicy delegowani zarabiają więcej niż za podobną usługę wykonaną w naszym kraju?

S.S.: Tak, zgadza się. Praktycznie w każdym państwie, na którego terenie polskie przedsiębiorstwa świadczą usługi, te płace są wyższe.

M.B.: To proszę wyjaśnić, jak to możliwe, że zagranicznym kontrahentom opłaca się korzystać z polskich pracowników, skoro koszt ich usług będzie podobny do zaproponowanego przez lokalnego usługodawcę. A może występują jakieś różnice w kosztach? Jeśli tak, to skąd one się biorą?

S.S.: To, że polskie usługi są zawsze tańsze i tylko dlatego zagraniczni kontrahenci je wybierają, jest krzywdzącym stereotypem. Właściwie ja, jako przedsiębiorca, jestem przekonany, że wybierane są one ze względu na jakość i elastyczność. Dobrym przykładem może być tutaj sektor opieki nad osobami starszymi w domu pacjenta, w czym polskie firmy się wyspecjalizowały. Koszt takiej usługi nawet dla klientów niemieckich jest wysoki. Wybierają oni polskie firmy z kilku powodów niezwiązanych z ceną. Po pierwsze, Niemcy nie za bardzo chcą pracować w tym zawodzie. Po drugie, z powodów demograficznych popyt na takie usługi jest bardzo duży, a po trzecie, wielu Polaków może zaoferować potrzebne do tej pracy specjalistyczne kwalifikacje; zna język niemiecki i ma paramedyczne wykształcenie, a także kulturowe predyspozycje, które powodują, że są po prostu dobrymi opiekunami.

M.B.: Ten przykład pokazuje idee wspólnego rynku. Transgraniczne świadczenie usług jest w tym przypadku konieczne, ponieważ ich podaż (kapitału ludzkiego, kwalifikacji) występuje w jednym kraju, natomiast popyt na nie – w innym.

S.S.: Tak. Mówi się, że w Unii jest 1 400 000 nieobsadzonych miejsc pracy. Dla europejskiego rynku wewnętrznego okazałoby się to bardzo niekorzystne, gdyby w jednym z państw było

1 400 000 bezrobotnych, a w drugim – tyle samo wolnych miejsc pracy. To właśnie m.in. wolny przepływ usług pomaga zrównoważyć popyt i podaż.

M.B.: Dlaczego to jest korzystniejsze niż sama migracja zarobkowa, o której wspominał Pan na początku?

S.S.: Taka migracja związana ze świadczeniem usług jest czymś zupełnie innym niż migracja zarobkowa, która ma charakter stały. Pracownik, który opuszcza kraj po to, aby wykonać usługę w imieniu pracodawcy, wyjeżdża z reguły na krótki czas, zarabiając przy tym więcej niż w ojczyźnie. To pracownicy, którzy mają rodziny i centrum swojego życia w Polsce. Przede wszystkim – oni zawsze wracają, dlatego określa się ich mianem „pracowników na sprężynie”. Migracja zarobkowa, którą pamiętamy z czasów sprzed wejścia Polski do Unii, była stałym i trwałym „drenażem” kapitału ludzkiego. Osoby, które w Polsce zdobyły wykształcenie, doświadczenie i kwalifikacje, emigrowały do innych państw w poszukiwaniu pracy wraz ze swoimi rodzinami i już do kraju nie wracały.

M.B.: Wspominał Pan dotychczas o dwóch sektorach – budowlanym (czy też konstrukcyjnym) i dot. opieki nad osobami w podeszłym wieku. Czy są jeszcze jakieś inne obszary, w których Polska jest liderem w świadczeniu usług transgranicznych?

S.S.: Te dwa są najbardziej zauważalne, przy czym sektor budowlany jest ogromny, składa się z kilkudziesięciu rodzajów usług, np. związanych z malowaniem, wykańczaniem, spawaniem. Trzeci, też niemały, obejmuje usługi związane z poszukiwaniem złóż surowców naturalnych.

M.B.: Na zakończenie – chciałem jeszcze zapytać o najważniejsze bariery spotykane w tej działalności.

S.S.: W codziennym działaniu polskich firm eksportujących swoje usługi najbardziej obciążający jest historyczny stereotyp, który nadal funkcjonuje w państwach „starej Unii”. Powoduje on, że polski przedsiębiorca jest postrzegany jako wyzyskiwacz, wykorzystujący nieuczciwą konkurencję, a nawet niepłacący wynagrodzenia. Taka opinia często pojawia się w zagranicznej prasie i jest bardzo krzywdząca, ponieważ tak naprawdę w środowisku pracodawców, a przynajmniej tych, z którymi ja się spotykam w ra-

mach mojej działalności społecznej, tego wyzysku naprawdę nie ma. Spory z pracownikami – pomimo tego, że pracodawcy delegują ich setki tysięcy – są bardzo rzadkie. Kolejne obciążenie, czy może utrudnienie, stanowią różne bariery administracyjne, które mają chronić wolny przepływ usług przed nieuczciwą konkurencją, a w normalnym życiu codziennym są ogromnym ograniczeniem, powiększającym koszty i zmniejszającym elastyczność.

M.B.: Mógłbym prosić o przykłady takich barier administracyjnych? Czy wynikają one z niedoskonałości przepisów prawa, czy z niesprawnej administracji?

S.S.: Ustawodawca nie przewidział w prawie wszystkich możliwych rodzajów nadużyć w swerze swobodnego świadczenia usług, które wprowadzają nieuczciwą konkurencję. Takim najbardziej powszechnym i niebezpiecznym nadużyciem jest tworzenie tzw. spółek-skrzynek kontaktowych lub platform do delegowania. Polega to na tym, że np. zagraniczne przedsiębiorstwo francuskie zakłada w Polsce spółkę widmo, która zatrudnia pracowników do tego przedsiębiorstwa i deleguje ich zwrotnie do firmy-matki. Jedyną przyczyną tworzenia tego przedsiębiorstwa jest fakt, że w Polsce są niższe koszty pracy. To jest uznane za patologię, i słusznie. Natomiast zabezpieczanie się przed tymi nieprawidłowościami jest bardzo trudne i ustawodawca nie do końca sobie z tym radzi. Tak więc tworzy różnego rodzaju ograniczenia, które mają na celu wychwycenie nieuczciwych przedsiębiorstw. Jedno z takich ograniczeń, niedawno wprowadzonych pewnym rozporządzeniem, mówi o konieczności podlegania przez pracownika, którego zamierzamy delegować, pod polski system zabezpieczenia społecznego przez co najmniej miesiąc bezpośrednio przed oddelegowaniem. Idea jest słuszna, natomiast w praktyce oznacza przerzucenie na pracodawców obowiązku „szpiegowania” swoich ludzi i sprawdzania, co robili, zanim podjęli tę pracę. Nie ma on prawnych możliwości zweryfikowania oświadczenia pracownika, czy na pewno stawiał się w urzędzie pracy lub czy był zgłoszony do ubezpieczenia społecznego przez członka rodziny. Posiadaczem tych informacji jest wprawdzie ZUS, ale nie może ich udzielać pracodawcy. Gdy ten, w celu przyjęcia nowego zlecenia zza granicy chce za-

trudnić dodatkowe osoby, nie dysponuje wiedzą, czy może je legalnie delegować do pracy.

M.B.: Porozmawiajmy jeszcze krótko o dyrektywie wdrożeniowej. U jej podstaw leżą pewne patologie związane z ochroną praw pracowników. Rozumiem, że były co najmniej trzy orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wskazywały na słabość dotychczasowej regulacji, prowadzącej do niewystarczającej ochrony. Chodzi tutaj nie tylko o prawo do wynagrodzenia czy do wykonywania pracy w bezpiecznych warunkach, lecz również o bardzo ważne prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Czy obecne prace nad dyrektywą wdrożeniową prowadzą do większego zabezpieczenia praw osób delegowanych, czy też stawiają dodatkowe bariery w prowadzeniu działalności w ramach swobody świadczenia usług?

S.S.: Słusznie Pan zauważył, że u podstaw tej dyrektywy leżą trzy wyroki ETS-u oceniające sytuacje, które tak naprawdę miały miejsce 15–20 lat temu, jak również sygnały ze strony związków zawodowych i związków pracodawców, zgodnie z którymi delegowanie generowało bardzo dużo nadużyć. W ramach prac nad dyrektywą wdrożeniową okazało się, że większość jej zapisów, zamiast chronić pracowników czy utrudniać obchodzenie prawa, zaczęła przyczyniać się do obniżania konkurencyjności przedsiębiorstw delegujących. Podam przykład: istnieje zasada, która ma na celu umożliwienie wysłania tylko jednego pracownika na to samo stanowisko. Zgodnie z nią polski przedsiębiorca nie będzie mógł delegować kolejnego pracownika na to samo miejsce pracy. Ta reguła jest na tyle pojemna, że wyeliminuje także możliwość skierowania go na stanowisko, na którym zatrudniony był wcześniej jakikolwiek pracownik delegowany z jakiegokolwiek kraju UE. Drugim przykładem jest wprowadzenie obowiązku posiadania i przechowywania przez pracowników na terenie państwa przyjmującego całej dokumentacji związanej z zatrudnieniem, przetłumaczonej na język kraju, na którego terenie pracuje osoba delegowana. W przypadku kierowcy może dojść do sytuacji, w której będzie on musiał wozić ze sobą teczkę z aktami osobowymi, przetłumaczonymi na języki wszystkich państw, przez które przejeżdża. Dodano do tego jeszcze obowiązek notyfikacji, zgodnie z którym przedsiębiorca ma obowiązek

uprzedzić na pięć dni przed delegowaniem lokalną inspekcję pracy, że w obszarze jej działania będzie przebywał delegowany pracownik.

M.B.: Te rozwiązania mają zapewnić łatwość kontroli – czy to jest legalne delegowanie, czy przypadkiem nie dochodzi do nadużyć, jak np. praca dla firmy-skrzynki. Dlaczego więc dostrega Pan w tych rozwiązaniach bariery?

S.S.: Jeżeli każdy pracownik miałby nosić przy sobie kopię swoich akt osobowych i potwierdzenia przelewu wynagrodzenia, również ten pracujący w lokalnym przedsiębiorstwie, to stwierdziłbym, że są to ograniczenia. To warunek bardzo trudny do spełnienia, ale przynajmniej sprawiedliwy. Problem pojawia się wówczas, kiedy to dotyczy tylko i wyłącznie pracowników delegowanych. Wtedy występuje dyskryminacja i to ona budzi mój sprzeciw. Takie zapisy mają charakter protekcyjny i dyskryminujący, ponieważ podobne obowiązki nie ciążyą na lokalnych usługodawcach. Czy chronią skuteczniej prawa pracowników delegowanych?

Niektórzy politycy w Parlamencie Europejskim i krajach UE nadużywają stereotypu nieuczciwego, polskiego przedsiębiorcy, by usprawiedliwić protekcyjność. Doszło wręcz do tego, że jedno z państw członkowskich zaproponowało obowiązek noszenia opasek przez wszystkich pracowników delegowanych, co oczywiście ułatwiłoby ich rozpoznawanie oraz kontrolę i w efekcie spowodowałyby, że byłiby bezpieczniejsi. Niestety, prace nad dyrektywą zmierzają w niepożądanym kierunku – ograniczenia swobody świadczenia usług.

M.B.: Czy to oznacza, że prawie ćwierć miliona Polaków straci pracę?

S.S.: Niekoniecznie. Polacy będą nadal wyjeżdżać za granicę, tyle że na zawsze. Nie będą zatrudnieni przez polskie przedsiębiorstwa, co zmusi ich do emigracji na stałe. Przestaną opłacać składki do polskiego ZUS-u, a ich podatki trafią do innego budżetu. Natomiast polskie przedsiębiorstwa świadczące dotąd usługi transgraniczne upadną. Z ich działalności do polskiego budżetu nie wpłyną już podatki. Najsmutniejsze jest chyba jednak to, że Polska straci ważną, kto wie, czy nie jedyną, przewagę konkurencyjną na wewnętrznym rynku UE.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.