

Warszawa, 18 października 2017 r.

**Komentarz FOR:
Pracownicy delegowani: wspólny rynek staje się nie-wspólny**

W propozycji zmian w dyrektywie o pracownikach delegowanych, która będzie tematem obrad Rady Unii Europejskiej w dniu 23 października 2017 r., chodzi nie tylko o to, że firmom z biedniejszych krajów UE, delegujących swoich pracowników, zakazuje się – wbrew zasadzie swobodnego przepływu pracowników – korzystania z przewagi komparatywnej, w postaci niższych oczekiwań płacowych. Chodzi także o to, że w UE powstanie przyzwolenie na drobiazgowo urzędnicze kontrole, które będą sprawdzać, czy wszystkim pracującym w tym samym miejscu, na tym samym stanowisku wypłacana jest równa płaca.

Podstawowym celem zmian¹ w dyrektywie o pracownikach delegowanych jest, w wymiarze propagandowym, zapewnienie, aby pracownik delegowany – wysyłany np. przez firmę z Polski, aby wykonał pracę w Danii, Francji czy Niemczech – zarabiał tyle samo, co nidelegowany Duńczyk, Francuz czy Niemiec na tym samym stanowisku. Tego oczywiście zapewnić się nie da – chodzi o to, aby regulacyjnie zakazać pracownikom delegowanym pracy poniżej wynagrodzeń lokalnych pracowników na analogicznych stanowiskach. Ten cel odzwierciedla często przytaczana wypowiedź przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude'a Junckera: „In a Union of equals, there can be no second class workers. If you do the same work in the same place, you should earn the same pay”² („W Unii równych osób nie może być pracowników drugiej kategorii. Jeżeli wykonujecie taką samą pracę w tym samym miejscu, powinniście zarabiać taką samą płacę”). Projektu tego nie należy mylić z zagwarantowaniem pracownikom delegowanym płacy minimalnej w kraju, na terytorium którego zostali wysłani – to zostało już bowiem wprowadzone w 2014 roku. Jeżeli wejdą w życie obecnie proponowane zmiany, to niezgodne z unijnym prawem będzie nie tylko wypłacanie pracownikowi delegowanemu 1400 EUR w przypadku, gdy płaca minimalna np. we Francji wynosi 1500 EUR, ale także wypłacanie np. 2200 EUR, jeżeli na danym stanowisku zarabia się zazwyczaj 2500 EUR. Warto tutaj zauważyć, że Unia Europejska chce zakazać uzasadnionych różnic płacowych – np. zagraniczny pracownik, delegowany do Francji, może gorzej znać lokalne realia oraz język francuski, więc będzie mniej produktywny w porównaniu z pracownikiem pochodzącym z Francji.

Jak pokazują dane Komisji Europejskiej cytowane przez Bruegel Institute, na 2 mln pracowników delegowanych do pracy w innym kraju UE Polska wysyła ich największy

¹ Zob. np. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/posting-workers_en.pdf.

² Jean-Claude Juncker, „State of the Union”, 13.09.2017 r., cyt. za: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/posting-workers_en.pdf.

odsetek – 22,8 proc.³, czyli ponad 400 tys. osób. W ramach obecnego wspólnego rynku, opartego na swobodnym przepływie osób, polscy pracownicy zyskują na rynkowym mechanizmie przewagi komparatywnej: posiadając niższe oczekiwania płacowe w porównaniu z rodzimymi pracownikami z krajów Europy Zachodniej, mają większe szanse na zdobycie pracy m.in. jako pracownicy delegowani z firm polskich. Projekt nowelizacji dyrektywy o pracownikach delegowanych zamierza ten naturalny wolnorynkowy mechanizm zlikwidować, co jest przejawem wprowadzania przez Unię Europejską nowej definicji wspólnego rynku: nie chodzi tu o wspólność polegającą – jak słyszeliśmy od wejścia do UE 1 maja 2004 roku – na swobodnym przepływie osób, połączonym z możliwością swobodnego podejmowania zatrudnienia, a dzięki temu z oddolnym bogaceniem się europejskich pracowników z różnych krajów, ale o wspólny rynek rozumiany jako wspólnotę ogólnych wymagań socjalnych, a mówiąc bardziej dosadnie: wolny rynek jako ochrona przywilejów państw bogatych przed państwami biednymi, czego logicznym następnym krokiem będzie wprowadzenie ceł przeciwko towarom z biedniejszych państw członkowskich. Według prezydenta Francji Emmanuela Macrona to właśnie zapowiadana przez nowelizację dyrektywy likwidacja przewagi komparatywnej środkowoeuropejskich pracowników będzie w pełni odzwierciedlała „europejskiego ducha”, który obecnie jest „zbeszczeszczony”⁴. Takie przekształcanie rozumienia wspólnego rynku odbywa się pod pozorem – jak widać w wypowiedzi Junckera – dbania o to, aby nie było „pracowników drugiej kategorii”. Pod tymi altruistycznymi deklaracjami kryje się jednak protekcjonizm wobec narodowych gospodarek: jak informuje niedawny raport Centrum für Europäische Politik, w latach 2012-2017 w UE doszło do „znaczącego wzrostu” nakładanych przez rządy krajowe protekcjonistycznych wymogów utrudniających działalność podmiotów z innych krajów UE⁵. Projekt nowelizacji dyrektywy mija się z prawdą, ponieważ zapowiada, że to właśnie wspomniane ograniczenie przewag komparatywnych w postaci niższych oczekiwań płacowych doprowadzi do... rozwoju wspólnego rynku: „Do kompetencji państw członkowskich należy ustanowienie przepisów dotyczących wynagrodzenia zgodnie z ich prawem i praktyką. Zastosowanie przepisów krajowych dotyczących wynagrodzenia do pracowników delegowanych (...) jednak (...) nie może w sposób nieproporcjonalny ograniczać transgranicznego świadczenia usług”⁶ (punkt 12 uzasadnienia).

W sprawie nowelizacji dyrektywy o pracownikach delegowanych w maju 2016 r. doszło do zgodnego sprzeciwu parlamentów jedenastu państw członkowskich – Bułgarii,

³ Uuriintuya Batsaikhan, „EU posted workers: separating fact and fiction”, Bruegel Institute, 31.08.2017 r., <http://bruegel.org/2017/08/eu-posted-workers-separating-fact-and-fiction/> (dostęp 30.09.2017 r.).

⁴ Euobserver, „Macron slams EU posted workers rules”, 24.08.2017 r., <https://euobserver.com/tickers/138786> (dostęp 30.09.2017 r.).

⁵ Matthias Kullas, Till Brombach, „What do trade companies perceive as discriminatory national restrictions against their business in the Internal Market?”, Centrum für Europäische Politik, wrzesień 2017, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepStudie_Discriminatory_national_restrictions_in_the_internal_market/cepStudie_Discriminatory_national_restrictions_in_the_internal_market.pdf.

⁶ Komisja Europejska, Strasburg, dnia 8.3.2016 r., COM(2016) 128 final, 2016/0070(COD): Wniosek DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniająca dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0128> (dostęp 30.09.2017 r.).

Chorwacji, Czech, Danii, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Słowacji⁷. Ich sprzeciw uruchomił tzw. procedurę żółtej kartki, która zobowiązywała Komisję Europejską do ponownego przeanalizowania propozycji legislacyjnej w kontekście podejrzenia złamania zasady subsydiarności. W lipcu 2016 r. Komisja uznała jednak, że projekt jest zgodny z zasadą subsydiarności i nie wymaga zmian. Okazuje się, że Komisja Europejska pod wodzą Junckera trzyma stronę bogatych państw członkowskich (tzw. „starej UE”) przeciwko biedniejszym („tzw. „nowej UE”, w tym Polski) zamiast po prostu chronić wspólny rynek, dotyczący wszystkich państw członkowskich. Mimo tej decyzji Komisji – często oskarżanej o lekceważenie obowiązku przeprowadzania wnikliwych analiz subsydiarności – można stwierdzić, że doszło do złamania zasady subsydiarności, ponieważ Komisja Europejska chce nie tylko nakazać państwom i działającym w nich przedsiębiorstwom przestrzegania regulacji obowiązujących wszystkie państwa członkowskie bez wyjątku (jak np. tygodniowy limit 48 godzin pracy łącznie z nadgodzinami oraz prawo pracownika do 24 godzin nieprzerwanego odpoczynku w tygodniu), ale także chce zdecydować o tym, w jakim zakresie państwa członkowskie będą stosować swoje zasady dotyczące wynagrodzenia.

Nawet krytyczne wobec projektu analizy rzadko zwracają uwagę na to, że projekt, według którego pracownik delegowany będzie zarabiał tyle, ile otrzymują miejscowi pracownicy, wprowadza również ryzyko bardzo drobiazgowych i uciążliwych kontroli urzędniczych, aby nadzorować zgodność działania firmy z unijnymi przepisami. Ryzyko nadużyć wzrośnie – według doniesień prasowych już teraz Francja wykorzystuje kontrole administracyjne, żeby szykanować polskie firmy⁸. W projekcie Komisji chodzi więc o złamanie kolejnego unijnego pryncypium – zasady proporcjonalności. Aby dostrzec takie ryzyko, należy przyjrzeć się kluczowemu zapisowi projektu nowelizacji dyrektywy:

Państwa członkowskie zapewniają, aby, bez względu na to, jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy, przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1, gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez:

- przepisy prawne, wykonawcze lub administracyjne lub
- układy (umowy) zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8:
 - (a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;
 - (b) minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;
 - (c) wynagrodzenie wraz ze stawką za godziny nadliczbowe; niniejszy podpunkt nie ma zastosowania do uzupełniających zakładowych systemów emerytalnych;
 - (d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa pracy tymczasowej;
 - (e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
 - (f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
 - (g) równość traktowania kobiet i mężczyzn, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

⁷ Por. np. Lithuanian Free Market Institute, „Posting of Workers in the European Union”, Policy Brief, September 2016.

⁸ Por. np. Iza Michalewicz, „Francuzi, donosicie na obcych!”, „Gazeta Wyborcza – Duży Format”, 18.09.2014 r., http://wyborcza.pl/duzyformat/1,127290,16659039,Francuzi__donoscie_na_obcych_.html.

W projekcie nie jest określone, jak daleko sięgałby obowiązek „zapewniania przez państwa członkowskie, aby, bez względu na to, jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy, przedsiębiorstwa, gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki zatrudnienia [w tym: «wynagrodzenie wraz ze stawką za godziny nadliczbowe»], które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez przepisy prawne, wykonawcze lub administracyjne lub układy (umowy) zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie”. Z tego proponowanego zapisu wynika oczywiście, że UE jako równość płac określa zrównanie płac pracowników delegowanych z wysokością ustaloną w lokalnych układach zbiorowych między pracodawcami a pracownikami. Z drugiej strony, przytoczony zapis pozwala również na kontrolowanie przestrzegania zasady „równej płacy za tę samą pracę w tym samym miejscu” na poziomie wewnętrznych przepisów przedsiębiorstwa (por. wspomniane „przepisy wykonawcze”). Co więcej, aby Bruksela miała wiedzę, czy rzeczywiście pracownik delegowany zarabia mniej niż rodzimi pracownicy, projekt dyrektywy niejako wymusza na rządach centralnych i władzach lokalnych tworzenie zestawień typowych wynagrodzeń dla poszczególnych zawodów – informatyk, recepcjonista, nauczyciel. Z powodu celu dyrektywy zestawienia takie posiadałyby moc prawną; na ich podstawie bowiem odpowiedni urząd musiałby podwyższyć płacę pracownikowi delegowanemu. Unia Europejska wprowadza więc etatyzm gospodarczy nawet w tych państwach, które by tego sobie nie życzyły. Mówi o tym inny proponowany przepis: „Państwa członkowskie publikują na jednej oficjalnej krajowej stronie internetowej, o której mowa w art. 5 dyrektywy 2014/67/UE, elementy składowe wynagrodzenia zgodnie z lit. c)”. Musimy zdać sobie sprawę z tego ogromnego ryzyka, że w imię lotnego hasła „takiej samej płacy w tym samym miejscu”, Unia Europejska chce wprowadzić niewspółmiernie dużą, niezgodną z zasadą subsydiarności, władzę nad polityką gospodarczą państw członkowskich.

W świetle proponowanych zmian wspólny rynek staje się nie-wspólny. Wprowadzane są bowiem bariery eliminujące pracowników z innych krajów UE, co uniemożliwia im korzystanie z oczywistych dla założycieli UE owoców wspólnego rynku: ze swobodnego podejmowania w Europie pracy, która prowadzi do bogacenia się zarówno jednostki, jak i społeczeństw. Wspólny rynek jest zastępowany innymi określeniami – przewodniczący KE Jean-Claude Juncker mówił w kwietniu br. następujące słowa: „We have to step up the work for a fair and truly pan-European labour market”⁹ („Musimy przyspieszyć prace nad stworzeniem sprawiedliwego i prawdziwie paneuropejskiego rynku pracy”). Polska ma czas na przekonywanie innych państw Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej do 23 października, kiedy o dyrektywie o pracownikach delegowanych będzie dyskutować Rada Unii Europejskiej¹⁰.

W toczącej się obecnie debacie publicznej na temat nowych restrykcji dotyczących delegowania pracowników głos zabrały polskie związki zawodowe. Zaskakujące jednak, że organizacje te, których podstawową dewizą jest stanie w obronie ludzi pracy, popierają zmiany, które – pozbawiając przewag komparatywnych polskich pracowników – mogą doprowadzić do całkowitej utraty zagranicznych posad przez

⁹ Komisja Europejska, „The European Pillar of Social Rights – Questions and Answers”, 26.04.2017 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1004_en.htm (dostęp 30.09.2017 r.).

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/epsco/2017/10/23/> (dostęp 18.10.2017 r.).

polskich pracowników delegowanych. W konsekwencji mogą doprowadzić do ich przejścia na bezrobocie oraz – co za tym idzie – do pogorszenia się ich sytuacji materialnej daleko bardziej w porównaniu z faktem, że polski pracownik delegowany zarabia w Niemczech, Francji czy Holandii o 200-300 EUR mniej niż osoba pochodząca z tego kraju. W maju 2016 r. OPZZ, „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych przedstawiły wspólne, pełne uznanie stanowisko w odniesieniu do omawianego projektu: „Podchodzimy pozytywnie do intencji Komisji Europejskiej (...) w kontekście wzrostu płac, warunków pracy i bezpiecznej przyszłości pracowników delegowanych. Popieramy bowiem ideę równej płacy za tę samą pracę w tym samym miejscu pracy”¹¹. We wrześniu 2017 r. Ewa Podgórska-Rakiel, członkini Zespołu Prawnego Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, z afirmacją wyraziła się o projekcie Brukseli, mówiąc, że „propozycje Komisji Europejskiej wyrównują wynagrodzenia pracowników delegowanych w ten sposób, że pracownicy zarobią tyle samo, jeśli wykonują taką samą pracę w tym samym miejscu”¹². Przedstawiciele związków zawodowych wypowiadają się tak, jak gdyby myśleli, że nie ma nic prostszego niż wprowadzenie magicznej formuły „równej płacy za równą pracę w tym samym miejscu”. Oczarowani tym zaklęciem, nie pamiętają jednak o konsekwencjach jego wprowadzenia, które może skutkować bezrobociem polskich pracowników delegowanych.



Autor:

Anna Czepiel

młodszy analityk FOR

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

f/FundacjaFOR · t/@FundacjaFOR

¹¹ Stanowisko strony związkowej Zespołu problemowego ds. prawa pracy Rady Dialogu Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (COM (2016) 128 wersja ostateczna), http://www.opzz.org.pl/-/opzz-_solidarnosc_-i-forum-zz-jednym-glosem-o-dyrektywie-parlamentu-europejskiego (dostęp 3.10.2017 r.).

¹² <http://www.solidarnosc.org.pl/aktualnosci/wiadomosci/zagranica/item/15545-ts-o-pracownikach-delegowanych-powinni-zarabiac-tyle-co-belgowie-czy-francuzi> (dostęp 3.10.2017 r.).