
**Tekst wystąpienia dra Marka Benio,
Wiceprezesa Inicjatywy Mobilności Pracy**

Szanowna Pani Komisarz,
Szanowni: Pani Poseł i Panie Pośle, Szanowny Panie Rzeczniku,
Szanowny Panie Ministrze, drodzy przedstawiciele MPIPS, ZUS, PIP,
drodzy przedsiębiorcy, drodzy związkowcy,
drodzy pracownicy delegowani,
drodzy Studenci, Koleżanki i Koledzy ze świata akademickiego,
drodzy członkowie IMP,
Szanowni Państwo,

Delegowanie pracowników w oparciu o swobodę świadczenia usług to nie tylko lepsza alokacja zasobów pracy i poprawa konkurencyjności wewnątrz wspólnego rynku ale także szansa na poprawę konkurencyjności unijnej gospodarki w gospodarce światowej. Chwilowo liderzy tej gospodarki – Chiny i USA nas prześcigają. Słabość wspólnego rynku UE jako całości gospodarczej, jego niska konkurencyjność zewnętrzna, nie pomagają zmniejszyć dystansu jaki dzieli unijną gospodarkę od liderów światowej gospodarki. Unia uczy się doganiać liderów. A tymczasem wewnątrz UE mamy ekspertów od doganiania. Dla polskiej gospodarki to jest normalne zjawisko – odkąd sięgam pamięcią – doganialiśmy Zachód. I ja nawet wiem kiedy uznamy, że już dogoniliśmy. I nie będzie to rok, w którym Polska stanie się płatnikiem netto do budżetu UE.

Lecz dzień, w którym wprowadzenie powszechnego minimalnego wynagrodzenia w sąsiednim kraju, do którego delegujemy najwięcej pracowników i przez który przejeżdża najwięcej TIRów z Polski nie będzie się wiązał z widmem upadłości setek polskich przedsiębiorców, a najwyżej z delikatną korektą cen ich usług transgranicznych i nieznacznym obniżeniem marży. Dopóki jednak głębokie różnice w poziomie rozwoju gospodarczego państw członkowskich będą się utrzymywały, dopóty te zniesione granice (bariery w realizacji swobód UE) będą nam się spod ziemi co jakiś czas podnosiły, zwłaszcza w czasach kryzysu.

Delegowanie pracowników w ramach swobody świadczenia usług pomaga te różnice zmniejszać. Pracownicy, dzięki zasadom dyrektywy podstawowej zarabiają więcej niż u siebie, składki na ubezpieczenie społeczne i podatki zostają w kraju, w którym pracownicy wydają też większość zarobionych środków. Rozwija się przedsiębiorstwo z tego kraju, które także w tym kraju płaci podatki i tworzy miejsca pracy. Kontrahent zagraniczny jest zadowolony z wysokiej jakości usługi za usługę płaci mniej (więcej tyle samo).

Ale, ale! Oto nadarzyła się okazja dogonienia Zachodu, bo w dziedzinie usług transgranicznych polskie przedsiębiorstwa stały się niezwykle konkurencyjne. To nie był nasz sekretny plan podbicia Europy. Nie chcieliśmy sprawiać kłopotu. Trzeba jednak przyznać, że to polskie firmy usługowe poddają właśnie ciężkiemu testowi gotowość państw członkowskich na pełną realizację zasady swobody świadczenia usług na wewnętrznym rynku UE. Gdy myślimy o najwyższych standardach jakości, stają nam przed oczami

niemieckie samochody, belgijskie czekoladki, szwajcarskie banki, hiszpańskie wzornictwo, szwedzkie meble, czy fiński system edukacji. Pora dopisać do tej listy polskie usługi.

428 tysięcy 368 A-jedynek w 2014 roku, to 100 tys. więcej niż w 2013 i o prawie 200 tys. więcej niż w 2012. To ponad 1/3 wszystkich poświadczeń A1 wydawanych w UE. (w 2012 – ledwie ¼). Nie tylko rośnie liczba legalnych delegowań z Polski, ale rośnie szybciej niż w innych krajach. Z zaplecza usługowego Europy, w ciągu ostatnich pięciu lat przekształciliśmy się w CENTRUM usług europejskich.

Spotykamy się w Polsce, dlatego, że ten kraj nie jest już rezerwuarem taniej siły roboczej, lecz krajem wyspecjalizowanym w świadczeniu najwyższej jakości elastycznych i konkurencyjnych usług w całej Unii.

To oczywiście oznacza, że 428 368 Niemców, Francuzów, Belgów, Holendrów... nie wykonało tej pracy przez miesiąc, dwa pół roku. A zatem oznacza to, że prawie pół miliona obywateli UE straciło pracę? W takim razie delegowanie to istny koń trojański lokalnych rynków pracy. Takie wnioskowanie jest nieprawidłowe, a płynący z niego argument tak niedorzeczny jak ten, że starzy pracownicy zabierają pracę młodym, mężczyźni kobietom, a osiłki niepełnosprawnym.

Gdyby rynek pracy UE opierał się na takim założeniu to Francja i Niemcy nie delegowałyby po 200 000 pracowników rocznie i nie przyjmowałyby do siebie po 200 000 pracowników delegowanych z innych państw członkowskich. Nie byłoby mobilności. Zamiast tego, swoich pracowników oddelegowanych zatrudniono by na miejscach zajmowanych przez pracowników delegowanych z innych krajów. Gdyby chodziło wyłącznie o liczbę miejsc pracy – wszyscy zostalibyśmy w domu. Otóż rynek pracy to nie jest suma wszystkich ofert zestawiona z sumą wszystkich poszukujących pracy. Rynek pracy jest jak ciasto drożdżowe, które rośnie. Oczywiście nawet równo rosnące ciasto można nierówno pokroić. Od czasu do czasu jakiś łasuch podkradnie większy kawałek. Praca rozkłada się w gospodarce nierównomiernie nie tylko geograficznie, ale pod względem kompetencji (kwalifikacji) pod względem jej ceny (kosztów). Delegowanie pracowników w ramach swobody świadczenia usług przyczynia się do lepszej alokacji tych kompetencji na wspólnym rynku. W odróżnieniu od trwałej migracji zarobkowej opartej o swobodę przepływu osób, przynosi skutek natychmiastowy.

Swoboda świadczenia usług jako jeden z filarów EWG, a później UE, została zadeklarowana już w Traktacie Rzymskim. Jednak dopiero po przystąpieniu Hiszpanii i Portugalii do EWG zaczęła być intensywniej testowana w praktyce. Negocjacje w sprawie tej swobody trwały od początku lat 1970. i po ponad dwudziestu latach zaowocowały przyjęciem dyrektywy usługowej. Tak długie negocjacje były spowodowane trudnością ze stworzeniem jednolitych zasad dla tak różnych usług jak usługi szwajcarskie, medyczne, bankowe czy budowlane.

Aby móc korzystać ze swobody świadczenia usług, usługodawca z jednego państwa członkowskiego musi sam wykonać usługę za granicą lub, coraz częściej, oddelegować swoich pracowników do wykonania usługi w drugim państwie członkowskim. Usługodawca z jednego państwa członkowskiego nie ma obowiązku zakładania odrębnego przedsiębiorstwa, zakładu czy filii w innym państwie członkowskim, aby móc świadczyć w nim usługi – w tym sensie swoboda świadczenia usług to także wolność od..., a nie tylko prawo do...

Idea ochrony praw pracowników jest naturalnie dużo starsza od swobody świadczenia usług. Nieocenione zasługi w jej urzeczywistnieniu położyły Międzynarodowa Organizacja Pracy i związki zawodowe na całym świecie. Jednak w sytuacji transgranicznego świadczenia usług, nadal rodzą się pytania o to, prawo którego państwa stosować wobec pracowników delegowanych w zakresie zasad zatrudniania i ubezpieczeń społecznych. Bez rozwiązania tych wątpliwości, swoboda świadczenia usług pozostałoby niezrealizowaną deklaracją z lat 50. Dlatego tak ważne było uchwalenie Rozporządzenia 1408/71/WE oraz 883/2004/WE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego a także dyrektywy 96/71/WE w sprawie pracowników delegowanych w ramach swobody świadczenia usług oraz w ubiegłym roku – dyrektywy wzmacniającej jej działanie (2014/67/WE).

To nie przypadek, że szczegółowe regulacje zasad delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług nałożyły się w czasie na bardzo dynamiczny wzrost usług transgranicznych. Oto tyleż szybko, co niespodziewanie Europa podzieliła się na państwa wysyłające i państwa przyjmujące. Nie było to jednak zaplanowane przez polityków działanie. To był oddolny ruch przedsiębiorców, przede wszystkim małych i średnich, którzy po przystąpieniu do Unii Europejskiej zaczęli po prostu korzystać z oferowanych przez wspólny rynek swobód. Ten dynamiczny rozwój sektora usług transgranicznych wystawia dziś Europę na ciężką próbę. Czy rzeczywiście państwa członkowskie są gotowe uczestniczyć w tak znacznie rozszerzonym przed 11 laty wspólnym rynku? Czy są gotowe stawić czoło konkurencyjnym usługom z Europy środkowo wschodniej w takim samym stopniu jak kraje Europy środkowo wschodniej były gotowe na konkurencję wynikającą ze swobody przepływu dóbr, a zwłaszcza swobody przepływu kapitału?

Często w mediach i w debacie publicznej stawia się znak równości między delegowaniem pracowników a wyzyskiem.

Oczywiście przy zatrudnieniu nielegalnym oszukiwanie i wyzysk pracowników są częstym zjawiskiem, w Europie dochodzi nawet do handlu ludźmi – to ciemna karta europejskiego rynku pracy. Ale stawianie znaku równości między delegowaniem a wyzyskiem jest niedopuszczalne, ponieważ to właśnie legalne delegowanie najskuteczniej chroni pracowników przed współczesnym niewolnictwem i handlem ludźmi.

Drugi zarzut stawiany firmom usługowym jest taki, że dopuszczają się dumpingu socjalnego i odbierają pracę lokalnym pracownikom. Delegowanie nie prowadzi do dumpingu socjalnego ale nie ze względu na czasowy charakter usługi. Swoboda świadczenia usług nie jest ograniczona do usług krótkotrwałych ani jednorazowych. Usługa może być świadczona trwale. Czy usługodawca miałby porzucać współpracę z kontrahentem tylko z tego powodu że dzieli ich rzeka Odra? Natomiast czasowy charakter ma praca pracownika delegowanego do wykonania danej usługi. Dlatego pracownicy delegowani, co podkreślał w swym orzecznictwie TSUE, nie uzurpują sobie prawa do lokalnych miejsc pracy.

A już z całą pewnością delegowanie nie jest przejawem turystyki socjalnej, bo i takie zarzuty się pojawiają. Pracownicy delegowani jadą do pracy, nie po zasiłki. Dzięki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w razie wystąpienia ryzyka społecznego są chronieni przez system ubezpieczeń społecznych państwa (wysyłającego), w którym siedzibę ma ich pracodawca.

Pracownik delegowany jest narażony na dodatkowe zagrożenia – nie zna języka ani lokalnego prawa czy instytucji. Z tego powodu powinien być chroniony w szczególny sposób. Zapewnienie tej ochrony

nie musi się jednak wiązać z dodatkowymi kosztami ze strony pracodawcy i podnosić kosztu usług. Co więcej, przyjęte w celu ochrony praw pracowników delegowanych środki kontroli i wymogi nie mogą stanowić nadmiernego obciążenia dla pracodawcy, który stałby się przez to niekonkurencyjny. Obciążenia te muszą być proporcjonalne, uzasadnione i muszą mieć niedyskryminujący charakter.

Oczywiście kontrole łatwiej przeprowadzić na podmiocie widocznym dla kontrolującego, który zadeklarował pracowników i prowadzi legalną działalność, niż na nieznanym z miejsca pobytu bandycie gospodarczym zatrudniającym ludzi na czarno i okradającym ich z wynagrodzenia. Obawiam się, że zapisy dyrektywy wdrożeniowej nie chronią przed pracą na czarno, natomiast mogą przysporzyć kłopotów legalnie delegującemu przedsiębiorcy.

Źródłem słabości unijnej gospodarki jest konflikt czy kryzys własnych wartości, którym Unia hołdowała od samego początku. To nie wartości się nie sprawdziły lecz państwa członkowskie nie dostrzegają wartości silnego rynku wewnętrznego i skupiają się na konkurowaniu między gospodarkami poszczególnych państw członkowskich.

W Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie od lat prowadzone jest seminarium pod nazwą Koło Krakowskie. Motywem przewodnim w tym semestrze jest aksjologia. Szczególną wagę przywiązujemy do źródeł wartości. Właśnie taki kontekst jest nam potrzebny do dalszych obrad.

Skąd się biorą wartości? Czy są niezmiennie? Te pytania tylko wydają się oderwane od rzeczywistości, z którą boryka się pani z kadr w firmie delegującej „negocjując” A-jedynki dla swoich pracowników z paniami z ZUSie w całej Polsce. Ale to właśnie wartości przekształcane w normy każą im przyjmować te role społeczne – każdej swoją – i to zwykli ludzie ten konflikt wartości rozstrzygają. Czy sami w nie wierzą, czy robią to ze świadomością wartości, które realizują – to jest inna sprawa. Czy biorą udział w powstawaniu, kształtowaniu tych wartości, czy w końcu dzielą je i dlaczego? Najgorzej jest gdy realizują te normy, które płyną z wartości wykreowanych przez inne podmioty, wbrew własnym wartościom. Wartości własne mogą być wykreowane przez człowieka (wielka rzadkość) albo nabyte w drodze wychowania i socjalizacji. Panie z kadr i z ZUSu w swoich rolach stosują się do norm (lub jeszcze lepiej – procedur) i robią to czasami wbrew wartościom, którym hołdowały jeszcze w harcerstwie. Czynią tak nie dlatego, że są pozbawione moralności lub nie rozumieją wartości, które stoją za tymi normami, ale dlatego, że inne wartości stają się dla nich ważniejsze lub po prostu pilniejsze – np. utrzymanie siebie i rodziny. Próbuje w ten sposób odnaleźć kompromis między wartościami, internalizować wartości albo je porządkować.

Cała sztuka polega na tym, żeby te wartości pozostawały w harmonii. Tylko kto ma moc utrzymywania ich w harmonii? Pani z kadr? Pani z ZUSu? Inspektor pracy? A może sędzia Trybunału Sprawiedliwości UE? Komisarz Do Spraw...? Wyborcy? Kto z nich wykaże się najwyższą odpowiedzialnością za utrzymanie wartości w harmonii? Jeśli nie zrobi tego pani z ZUS, z inspekcji pracy lub pani z kadr, przyjdzie moment, w którym kompromis między wartościami stanie się niemożliwy. Jedna z tych pań przestanie realizować normy wynikające z wartości, które są sprzeczne z jej wartościami.

– Pani w kadrach oświadczy nieprawdę we wniosku o A1

- Pani w ZUS zażąda harmonogramów z niewykonanych jeszcze prac jako warunek wydania A1
- Pan z francuskiej inspekcji pracy zapyta uprzejmie francuskiego kontrahenta dlaczego zamiast francuskiej firmy i francuskich pracowników zamówił usługę w polskiej firmie, zaś polską firmę poprosi o dowód na to, że prowadzi przedsiębiorstwo we Francji, inaczej uzna pracowników za zatrudnionych na czarno?
- Belgijski rząd wyda dekret umożliwiający jednostronne podważanie A1 i obejmowanie belgijskim systemem ubezpieczeń społecznych ubezpieczonych już w innym państwie członkowskim pracownikom.
- Bundestag uchwali minimalne wynagrodzenie w oparciu o granice, których miało nie być i zrobi to w przekonaniu, że nie przekracza w ten sposób żadnych granic.
- A Trybunał Sprawiedliwości uzna, że choć minimum jest tylko jedno, należy wybrać to wyższe.

Wartości nie pozostają w harmonii, są rozchwiane. I warto na tym Kongresie postawić pytanie czy daleko nam do tego momentu, czy już nastąpił i to czego jesteśmy bezradnymi świadkami to historyczny resentyment – odwrócenie wartości będące reakcją na niepowodzenie – powrót do nacjonalizmów, kolonizacji, tendencji separatystycznych wewnątrz Unii? Są tacy którzy wieszczą początek końca. „Ten projekt się nie sprawdził”, mówi Nigel Farage. „Rozwalę tę Unię ich własną bronią od środka” – mówi Janusz Korwin Mikke. O ile wypowiedzi tych barwnych europosłów bawią i najwyżej skłaniają do refleksji, o tyle ze słów Marine Le Pen wieje grozą. I choć wciąż są w mniejszości, to jednak mieszkańcy Europy (pardon! poszczególnych krajów Europy) na nich głośują. To znaczy, że wartości, które stanęły u podwalin integracji europejskiej mają konkurencję w postaci innych wartości – separatyzmu, kolonializmu, ksenofobii.

Jeszcze tylko słowo o słabości dialogu społecznego. Najmocniejszą stroną tego kongresu jest wspomniany przez Pana Rektora jego praktyczny a nie tylko naukowy charakter. Jest on forum wymiany doświadczeń i transferu wiedzy pomiędzy politykami, urzędnikami, przedsiębiorcami i przedstawicielami nauki. Brakuje nam w tym zacnym gronie jednego ważnego podmiotu – i to jest największa słabość naszego Kongresu. Wiecie Państwo kogo? Pracowników delegowanych, albo chociaż ich silnego przedstawicielstwa związkowego. Szkoda, że nie ma z nami związków i że nie ma kto bronić praw pracowników delegowanych. Wyręczają je... pracodawcy pracowników delegowanych, którzy muszą bronić ich nie przed własnymi zapędami by ich wyzyskiwać w pracy, pozbawiając dodatku za dojazd na budowę, czy usiłując zaliczyć diety do minimalnych stawek płacy. Lecz zamiast tego muszą bronić ich prawa do pracy, prawa do wykonywania jej w dowolnym państwie członkowskim, wciąż jeszcze na papierze rynku – par excellence – wspólnego jednolitego i wewnętrznego. Muszą tego prawa bronić w państwie wykonania usługi przed lokalnymi związkami zawodowymi, których deklarowanym otwarciem interesem nie jest ochrona praw pracowników delegowanych lecz ochrona przed dumpingiem socjalnym i zapewnianie zatrudnienia dla lokalnych pracowników przez wyeliminowanie z rynku zagranicznej konkurencji. (Jakiej zagranicznej, przecież nie ma granic!) Muszą bronić prawa do pracy pracownika delegowanego przed wspomnianym lokalnym inspektorem pracy, którego nieukrywanym celem jest doprowadzenie do tego by pracowali tu tylko jego rodacy, a nie wykwalifikowani pracownicy, których prawa bez względu na ich narodowość, czy siedzibę ich pracodawcy, mają być chronione.

Muszą tego prawa do pracy pracownika delegowanego bronić, ponieważ jest ono wartością KOMPLEMENTARNĄ do ich prawa wykonywania usług w innym państwie członkowskim i to bez konieczności zakładania tam oddziału.

Konflikt występuje między ochroną lokalnych rynków pracy przed konkurencyjnymi pracownikami z innych krajów UE, a mobilnością usług (i pracy).

To ten konflikt musimy rozstrzygnąć w pierwszej kolejności, a rozstrzygnięcie wcale nie jest oczywiste. Być może odbudowa granic gospodarczych jest właściwą odpowiedzią na ten konflikt? Jeśli ta wartość przeważy w Unii, nie trzeba będzie zmieniać prawa. Po prostu dotychczasowe przepisy zaczniemy interpretować w świetle innej wartości. I nawet chyba wiem skąd się spodziewać uderzenia: instytucje łącznikowe w wyniku przeprowadzonych kontroli zaczną pytać czy w przeszłości na tym stanowisku pracował już inny pracownik delegowany i czy kolejny aby go nie zastępuje w państwie wykonania usługi. Nie udało się przeforsować tych wartości zaostrzając przepisy kontrolne w dyrektywie wdrożeniowej, to zrobimy to używając przepisów o koordynacji ubezpieczeń społecznych. Sprzeczne wartości przedostały się do prawa. Wystarczy porównać znaczenia „zastępowania” w art. 12 in fine Rozporządzenia 883/2004/WE o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z „zastępowaniem” użytym jako jeden z elementów określania (nie)prawidłowości delegowania w art. 4 ust. 3 lit. g dyrektywy wdrożeniowej. Jedynie wspólne oświadczenie Rady i Komisji umieszczone na końcu tej ostatniej pozwala mieć nadzieję, że zwycięży swoboda świadczenia usług, a nie protekcyjizm (pardon!) ochrona lokalnych rynków pracy. Jeśli jednak inspektor pracy nie doczyta dyrektywy do końca, zwycięży protekcyjizm. Ale czy wówczas konsekwentnie zakazemy sprzedaży francuskiego wina w polskim Auchan? Mam nadzieję, że dzisiejsze i jutrzejsze obrady się do tego nie przyczynią. I chętnie wieczorem wzniosę za to toast winem importowanym.

Bardzo dziękuję.