

Dr Marek Benio
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Raport z badań

Koszty pracy w usługach transgranicznych

8 listopad 2016 r.

Badanie
przeprowadzono
w ramach projektu
badawczego
finansowanego
przez Narodowego
Centrum Nauki pt.

„Zastosowanie
interaktywnych
metod rządzenia w
kształtowaniu
polityki
społecznej”

nr UMO-
2011/03/B/HS5/00899

Potrzeba badania

Brak rzetelnych badań jest najlepszą pożywką dla nieprzychylnych delegowaniu nastrojów w państwach przyjmujących. Niepewne dane sprzyjają rozniecaniu klimatu politycznego nieprzychylnego transgranicznemu świadczeniu usług. Bez badań nie sposób odpowiedzieć na pytanie czy pracownicy delegowani zarabiają godziwie, ani czy ich obecność rujnuje lokalne rynki pracy. Bez liczb udowodnić dumping socjalny jest równie trudno jako to, że go nie ma.

Jedynie dane, na których można polegać to liczba poświadczeń A1. Na tej podstawie szacuje się zarówno liczbę pracowników delegowanych jak i dynamikę rozwoju usług transgranicznych. Mankamenty tego źródła są jednak znaczne: jeden pracownik może być delegowany kilkakrotnie w ciągu roku przez jednego lub kilku usługodawców. Poświadczenia A1 wydawane są także dla pracowników wykonujących pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich. Mogą wśród nich być pracownicy delegowani, ale nie muszą. W takich przypadkach niekoniecznie mamy do czynienia ze swobodą świadczenia usług. Szeroka definicja pracownika delegowanego nie ogranicza go do jednej formy zatrudnienia. To z kolei skutkuje różnymi ciężarami z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W zależności od kraju wykonywania pracy i okresu delegowania, a nawet w zależności od liczby dzieci pracownika delegowanego, podatek dochodowy może być wyższy lub niższy, a nawet zerowy.

Populiści stronią od zjawisk społecznych i gospodarczych dobrze zbadanych i udokumentowanych – tam nie można toczyć sporów. Fakty przemawiają same i ułatwiają dokonanie wyboru właściwych narzędzi polityk publicznych. Tam gdzie nie ma danych, budzą się demony. Chciałbym, aby niniejsze badania przyczyniły się do budowania filaru społecznego Unii Europejskiej w oparciu o fakty, które wynikają z badań.

Przedmiot, cel i metoda badań

Przedmiotem badań jest struktura kosztów pracy pracowników delegowanych.

Pytanie badawcze – czy występują koszty zatrudnienia lub ściśle związane z zatrudnieniem koszty operacyjne, które związane są wyłącznie z faktem, że usługa jest świadczona na terenie innego państwa członkowskiego niż to, na terenie którego siedzibę ma usługodawca? Jakie są rodzaje tych kosztów?

Cel – próba wyliczenia proporcji jaką stanowią koszty wynikające z transgranicznego charakteru usługi w całkowitych kosztach pracy.

Metoda: kwestionariusz adresowany do usługodawców delegujących pracowników oraz wywiady wyjaśniające.

Pytania zamknięte, m.in. o wynagrodzenie netto i jego składniki, klin podatkowy/składkowy, koszty pracy wynikające z transgranicznego świadczenia usługi obowiązkowe – wynikające z przepisów prawa.

Pytania otwarte dotyczyły kosztów operacyjnych, związanych z zatrudnieniem pracowników delegowanych, które usługodawca ponosi by móc zrealizować usługę na terenie innego państwa członkowskiego. Chodziło o wskazanie takich kosztów, które choć nie wymagane prawem, muszą być poniesione by prawidłowo wykonać usługę za granicą.

Wady badania – nadal niewielka próba, choć czterokrotnie wyższa niż w badaniu pilotażowym przeprowadzonym w kwietniu 2016 r. Do wyników ilościowych należy podchodzić ostrożnie. Natomiast wnioski jakościowe: fakt występowania „kosztów transgranicznych”, ich rodzaje, nie budzą wątpliwości.

Zalety badania – wysoka jakość próby. Badaniem objęto legalnie działające przedsiębiorstwa, występujące o poświadczenia A1 dla swoich pracowników, szanujące obowiązek notyfikacji pracowników, poddawane kontrolom zarówno w Polsce jak i w krajach wykonania usługi, dbającym o wysoki standard świadczonych usług oraz o utrzymanie kadry. Są to przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa.

Jakość próby to największa zaleta badań – oparte są o prawdziwe dane księgowe. Nie są wyliczeniem kosztów pracy na podstawie obowiązujących przepisów prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i podatkowych. Dają obraz rzeczywiście poniesionych kosztów. Dzięki temu wysokość faktycznie odprowadzonych składek jest inna niż by to wynikało z prostego zastosowania ustawowej stopy składki do podanego przeciętnego wynagrodzenia. Ze względu na zróżnicowaną sytuację ubezpieczeniową pracowników delegowanych, zbiegi tytułów ubezpieczeniowych, podleganie ubezpieczeniu w KRUS lub nabyte prawo do renty lub emerytury, a nawet ze względu na formę zatrudnienia lub wymiar czasu pracy. Podobnie rzecz się ma z podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Jeśli ze względu na okres wykonywania pracy pracownik podlegał będzie innemu systemowi podatkowemu, zasada unikania podwójnego opodatkowania doprowadzi do tego, że po uwzględnieniu rocznej kwoty wolnej od podatku oraz ulgi prorodzinnej, pracodawca pracownika delegowanego nie odprowadzi lub odzyska w całości zaliczki na podatek dochodowy.

16 ankiet

20 623 incydenty delegowań (na podstawie liczby A1)

W badaniu przyjęto konserwatywne **założenie** liczby pracowników delegowanych: 75% liczby wydanych druków A1. Możliwe są także wariantowe wyliczenia dla innych założeń. Dokonanie założenia jest konieczne z dwóch powodów.

Po pierwsze dzielenie kosztów stałych przez liczbę druków A1 daje zupełnie nieprawdziwy obraz kosztów pracy. Jedynie przeliczenie ich na pracownika pozwoli w przyszłości przeprowadzić badania komparatystyczne.

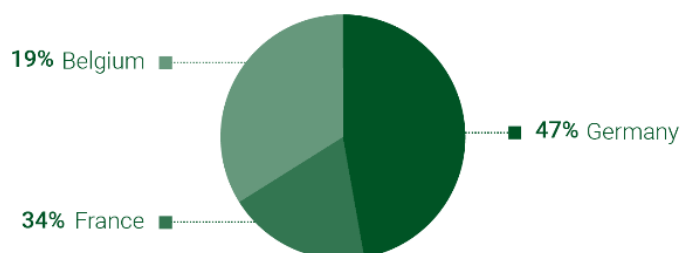
Drugi powód założenia liczby pracowników to niemożliwość ustalenia (także przez pracodawców) dokładnej liczby pracowników delegowanych w przeliczeniu na zatrudnienie przez pełny miesiąc i w pełnym wymiarze czasu. Ta niemożność spowodowana jest różnymi okresami delegowania poszczególnych pracowników, różnym wymiarem zatrudnienia oraz różnymi formami zatrudnienia (w przypadku umów zlecenia nie sposób podać wymiaru zatrudnienia).

Lata objęte badaniem - **2013, 2014, 2015**

To okres przed implementacją dyrektywy wdrożeniowej z 2014 r. Do 2015 r. bez ustawy o powszechnym minimalnym wynagrodzeniu pracowników wykonujących pracę na terenie Niemiec. To także okres sprzed zmiany zasad obliczania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w zbiegu tytułów z kilku umów zlecenia.

Wszystkie te czynniki mogły wpływać na legalną wypłatę niższych wynagrodzeń niż w 2016 r. i na odprowadzanie niższych składek na ubezpieczenie społeczne oraz na szerszy zakres kontroli w państwach przyjmujących (choć były one przeprowadzane rzadziej niż w 2016 r.)

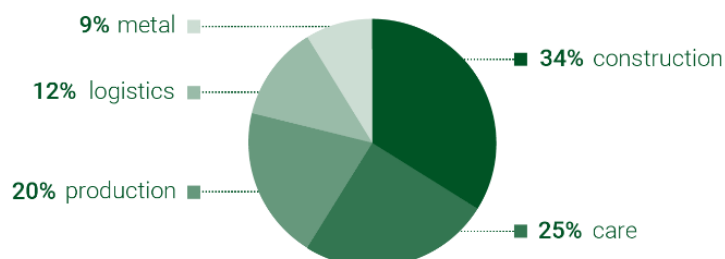
POSTED BY COUNTRY



Pracownicy objęci badaniem byli delegowani do następujących państw członkowskich UE i EOG: Niemcy, Francja, Belgia, Szwecja, Norwegia, przy czym do Szwecji i Norwegii tylko po 2 pracowników, dlatego w procentowej prezentacji wyników nie są widoczni.

Zatrudnieni byli przy wykonywaniu usług budowlanych, usług opieki nad osobami starszymi, prostych pracach w przemyśle, przy produkcji, w usłudze logistyki, oraz w usługach w przemyśle metalowym.

POSTED BY SECTOR



Dominująca forma zatrudnienia:

Umowa o pracę - 12

Umowa cywilnoprawna - 4

Przeciętny okres delegowania **223 dni**

UWAGA - to jest przeciętny okres delegowania indywidualnego pracownika po odrzuceniu wskazań skrajnych. Wliczane są krótkie przerwy w delegowaniu na zajazdy do kraju nieprzekraczające 2 miesięcy. Nie wolno mylić tej wartości z okresem, na który wystawione są poświadczenia A1 - te są znacznie krótsze - rzadko przekraczają 6 miesięcy.

Wyniki badań

Przeciętne wynagrodzenie godzinowe **netto** = **9,97** EURO (43 zł)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie **netto** = **1519** EURO (6534 zł)

Przeciętny całkowity koszt zatrudnienia = **12 571 zł**

Struktura kosztów pracy

Koszty wynagrodzenia netto = **52%**

Pozapłacowe koszty zatrudnienia bez względu na miejsce wykonywania pracy = **19%**

Koszty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, GFŚP, ZFŚS, etc.

Pozapłacowe koszty zatrudnienia związane z faktem, że praca wykonywana jest na terenie innego państwa członkowskiego niż siedziba pracodawcy = **29%**

LABOUR COST STRUCTURE

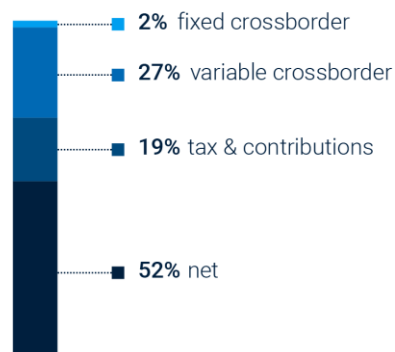


Tabela 1. Rodzaje kosztów pozapłacowych związanych z faktem, że usługa jest świadczona na terenie innego państwa członkowskiego

NETTO	6534	NET	
FUS	1067	TAX & CONTRIBUTIONS	
ZALICZKA NA PODATEK DOCHODOWY	687		
SKŁADKA NA UBEZPIECZENIE ZDROWOTNE	337		
PFRON	128		
FUNDUSZ PRACY	98		
ZFŚS	58		
FGŚP	4		
KOSZTY ZAKWATEROWANIA PRACOWNIKA	1574	VARIABLE CROSSBORDER	
ODSZKODOWANIE Z TYTUŁU KONTRAKTU TERMINOWEGO	593		
KOSZTY DOJAZDU DO MIEJSCA PRACY	294		
SKŁADKA NA FUNDUSZ URLOPOWY LUB KOSZT WYNAGRODZENIA URLOPOWEGO	294		
DIETY	237		
RÓŻNICE KURSOWE, KOSZTY PRZEWALUTOWAŃ I WYCEN KWOT WYRAŻONYCH W WALUTACH	100		
KOSZTY OBSŁUGI PŁAC (WYŻSZE OD OBSŁUGI PŁAC KRAJOWYCH)	80		
KOSZTY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI (POLSKA I NIEMCY)	63		
KOSZTY TRANSPORTU NA MIEJSCU	40		
ODZIEŻ ROBOCZA I EKWIWALENT ZA PRANIE OBOWIĄZEK ZA GRANICĄ	26		
BADANIA LEKARSKIE W MIEJSCU PRACY OBOWIĄZEK	21		
ODZIEŻ ROBOCZA OBOWIĄZEK	12		
DODATEK ZA NARZĘDZIA	10		
KOSZTY OBSŁUGI PŁATNOŚCI PODATKÓW ZAGRANICZNYCH	10		
KOSZT ZATRUDNIENIA REPREZENTANTA DO KONTAKTÓW Z ORGANAMI KONTROLI W PAŃSTWIE PRZYJMUJĄCYM	44		FIXED CROSS BORDER
KOSZTY DELEGACJI KOORDYNATORÓW	42		
KOSZTY SPORÓW PRAWNYCH	38		
KOSZT WYSTĘPOWANIA O ZAŚWIADCZENIA A1	27		
KOSZTY SZKOLEŃ	20		
KOSZTY WINDYKACJI NALEŻNOŚCI ZAGRANICZNYCH	18		
OBSŁUGA KONTRAKTU, KOSZTY PODRÓŻY, ODSZKODOWANIA ZA PRACOWNIKA, UBEZPIECZENIE OC, NW	18		
KONCESJE NA KAŻDY REGION W BELGII	14		
KOSZTY UBEZPIECZEŃ TRANSAKCJI MIĘDZYKRAJOWYCH	13		
TELEFON/INTERNET ZA GRANICĄ	13		
KOSZTY KANCELARII ZAGRANICZNYCH	11		
POCZTA WYSYŁKI MIĘDZYKRAJOWE	10		
KOSZTY UBEZPIECZEŃ OBOWIĄZKOWYCH ZAGRANICZNYCH (KOSZT UTRZYMANIA GWARANCJI BANKOWEJ)	9		
DODATKOWA PRACA PRZEDSTAWICIELA: ODPOWIADANIE NA PISMA I PRZYGOTOWANIE ZESTAWIEŃ DLA KONTROLI	8		
OPINIE PRAWNE KRAJOWE (DOT. DELEGOWANIA)	7		
TŁUMACZENIA	7		
LICENCJE OPROGRAMOWANIE DEDYKOWANE DO ROZLICZEŃ ZAGRANICZNYCH	5		

Konkluzje:

1. Zatrudnienie pracownika delegowanego wiąże się z kosztami, które są immanentnie związane z faktem, że usługa świadczona jest na terenie innego państwa członkowskiego niż to, w którym znajduje się siedziba usługodawcy. Są to koszty, które nie występują, gdy usługa świadczona jest lokalnie. W badanych podmiotach stanowią one **29%** łącznego kosztu pracy.

3. Polscy pracownicy delegowani zarabiają więcej, niż jest to wymagane przepisami państwa przyjmującego o płacy minimalnej. Niezbędne są dalsze badania aby ustalić, jakie czynniki po stronie państw przyjmujących mają wpływ na przewagę konkurencyjną polskich usługodawców.

2. Pytanie i zarazem hipoteza dla dalszych badań. Utrzymywanie ostatecznej ceny usługi transgranicznej, której ważną składową jest koszt pracy, na konkurencyjnym poziomie, jest możliwe dzięki trzem czynnikom: niższej marży usługodawcy, niższemu niż przeciętny kosztowi składek na ubezpieczenia społeczne i podatki oraz niższym niż przeciętne (lecz wyższym niż minimalne) wynagrodzeniom brutto pracowników delegowanych.

Komentarz popularnonaukowy autora do wyników badań

W jaki sposób zaprezentowane badania mogą się przyczynić do udoskonalenia propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej ukierunkowanej rewizji dyrektywy o pracownikach delegowanych?

Komisja sformułowała cztery cele regulacji, z czego dwa pierwsze budzą najwięcej kontrowersji:

Pierwszy – metaforyczny (zrozumiały dla kibiców) - stworzenie równego boiska (*level playing field*) dla usługodawców lokalnych i zagranicznych poprzez wyrównanie nie tyle poziomu wynagrodzeń pracowników, co wprowadzenie wymogu ustalania wynagrodzenia (sposobu jego wyliczania) według zasad przyjętych w państwie przyjmującym. Tak, by gra była *fair*. U podstaw tego celu leży przekonanie, że obecnie bosko jest nierówne, a gra jest nie fair. Przekonanie to nie znajduje potwierdzenia w badaniach [J. Pacolet, F. de Wispelaere 2015]; [Tresor-Eco no 171, June 2016].

Drugi cel rewizji dyrektywy to ograniczenie trwania usługi do 24 miesięcy - oczywiście nie wprost - to byłoby naruszenie Traktatu, ale przez potraktowanie pracownika delegowanego z mocy prawa jako *"zwykle wykonującego pracę na terenie państwa przyjmującego, gdy rzeczywisty lub przewidywany okres oddelegowania przekroczy 24 miesiące"*. Przy czym do okresów zatrudnienia wlicza się okresy zatrudnienia innych pracowników delegowanych wykonujących pracę przy realizacji tej samej usługi.

Po trzecie, rewizja rozszerza działanie dyrektywy o ujednoczenie wymogów płacowych dla podwykonawców zagranicznych (delegujących) jeśli takie wymogi nałożone są na podwykonawców krajowych.

Po czwarte, dyrektywa będzie wymagała równego traktowania pracowników agencji zatrudnienia bez względu na to, czy zostali oddelegowani, czy zatrudnieni lokalnie.

Percepcje i fakty

Przedstawiciele związków zawodowych w państwach przyjmujących, (a w branży budowlanej w Belgii – także jedna duża organizacja pracodawców) uważają, że ich usługodawcy ponoszą wyższe koszty pracy z powodu dodatków do wynagrodzenia, które nie są obowiązkowe dla pracowników delegowanych, a które stanowią o wyższych standardach socjalnych zatrudnienia pracowników lokalnych. Odczuwają presję na te dodatki, którą nazywają dumpingiem socjalnym, wbrew definicji tego zjawiska nadanej przez Parlament Europejski na wrześniowym posiedzeniu w Strassburgu (Raport Guillaumea Balasa – MEP słusznie definiuje dumping socjalny jako działania nielegalne. Tymczasem wynagrodzenie pracowników według zasad porządku prawnego, który wybrały strony ale według stawek państwa przyjmującego jest zjawiskiem zgodnym z prawem unijnym i krajowym. O ile wysokość wynagrodzenia pracownika delegowanego musi być dostosowana do minimalnych stawek panujących na rynku pracy w państwie przyjmującym, co chroni prze efektem wypierania lokalnych usługodawców, o tyle nie ma powodów prawnych ani gospodarczych, dla których sposób wyliczania tego wynagrodzenia musiał zależeć od miejsca wykonywania pracy.

Jednocześnie usługodawcy delegujący z państw „nowej” Unii (o niższych zarobkach) twierdzą, że (mówiąc obrazowo) boisko pochylone jest w ich stronę, ponieważ muszą ponosić koszty dodatkowe związane wyłącznie z faktem, że usługa świadczona jest na terenie innego państwa członkowskiego. Te koszty nazywam „crossborder costs” - „kosztami transgranicznymi” i poddam je badaniu strukturę kosztów pracy pod kątem oszacowania wielkości tych kosztów.

Radzi widzieliby działania Komisji Europejskiej zmierzające do ograniczenia tych pozapłacowych kosztów delegowania, których nie muszą ponosić lokalni usługodawcy. Takie działania przyczyniłyby się do realizacji celu postawionego przed państwami członkowskimi (i Komisją) w Art. 56 Traktatu tj. do stopniowego znoszenia barier w transgranicznym świadczeniu usług.

Tymczasem skupienie wszystkich wysiłków KE jedynie na administracyjnym podwyższeniu pensji pracowników delegowanych nie przyniesie efektu w postaci poziomego boiska.

Jeśli potraktować propozycję KE jako rodzaj interwencjonizmu państwowego (tu unijnego) to Komisja powinna była w pierwszej kolejności zbadać dwie rzeczy:

1. Czy boisko jest nierówne i...
2. W którą stronę jest pochylone? Kto gra z góry i dlaczego, a kto pod górkę i dlaczego?

Komisja zdiagnozowała, że „pod górkę” mają lokalni usługodawcy (w państwach przyjmujących), ponieważ ich konkurenci zza granicy płacą swoim pracownikom mniej o różnego rodzaju premie i dodatki, będące obowiązkowymi składnikami wynagrodzenia. Podkreślić należy jednak, że także z raportu francuskiego Tresor-Eco 2016 wynikają dwa ważne wnioski, które są prawdziwe także dla innych państw przyjmujących.

1. We Francji płaca minimalna ogranicza konkurencyjność pracowników delegowanych względem pracowników lokalnych i działa jako mechanizm ochronny: pracownicy delegowani muszą zarabiać przynajmniej SMIC.
2. Na poziomie wynagrodzenia SMIC, koszt zatrudnienia pracownika delegowanego do Francji przez przedsiębiorstwo hiszpańskie, polskie, portugalskie lub rumuńskie odpowiada kosztowi zatrudnienia pracownika

lokalnego przez przedsiębiorstwo francuskie. Może to wyglądać inaczej przy wyższych zarobkach.

Komisja Europejska w swojej propozycji założyła, nie dysponując w marcu 2016 r. badaniami [Tresor-Eco 2016, Benio, 2016] lub błędnie je interpretując [De Wespelaere i Pacolet, 2016], że to lokalni usługodawcy w państwach przyjmujących ponoszą wyższe koszty zatrudnienia. Żadne dostępne badania tego założenia nie potwierdziły. Wszystkie wskazują na najważniejszą cechę delegowania pracowników, przynosząca korzyści przede wszystkim gospodarkom państw przyjmujących, czyli lepszej alokacji zasobów pracy na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym zwolnieniu systemów zabezpieczenia społecznego państw przyjmujących od ciężaru świadczeń.

Niebagatelną rolę w dalszym rozwoju wydarzeń będą odgrywały czynniki psychologiczne determinujące konkurencyjność wewnętrzną UE. Zastanówmy się jakie mogą być powody, dla których kontrahent w państwie przyjmującym zamówi usługę zza granicy? Zrobi to w dwóch przypadkach:

Albo usługa zagraniczna jest znacznie tańsza (przy porównywalnej jakości). Różnica w cenie musi być na tyle istotna, by kontrahent zdecydował się na ryzyko trudności w wyegzekwowaniu usługi (inny język, niepewna właściwość sądu, różnice kulturowe, inna mentalność). Jeśli to jednak cena ma odgrywać zasadniczą rolę, to najtaniej wychodzi usługa na czarnym rynku. Aliści, z tą konkurencją opartą na nierejestrowanym zatrudnieniu lub fałszywym samozatrudnieniu, lokalny usługodawca nie ma szans. Podobnie zresztą jak usługodawca z innego państwa członkowskiego.

Drugim powodem wyboru zagranicznego usługodawcy może być fakt, że lokalnego usługodawcy po prostu nie ma, co także potwierdza w swoim raporcie Ministerstwo gospodarki i Ministerstwo Finansów Francji: *Brak wykwalifikowanej lokalnej siły roboczej to główny powód zapotrzebowania na pracowników delegowanych.* [Tresor-Eco, 2016] . Kontrahent powierza wykonanie usługi temu podmiotowi, który wykona usługę, bez względu na kraj pochodzenia.

Kraków – Bruksela, 7-8 listopada 2016 r.