

EKSPERTYZA CON3POST DOTYCZĄCA POLITYK W ZAKRESIE DELEGOWANIA OBYWATELI KRAJÓW TRZECICH Z UKRAINY PRZEZ POLSKĘ DO ESTONII I FINLANDII

Kairit Kall*, Anita Brzozowska**, Nathan Lillie*, Kamil Matuszczyk** i Justyna Salamońska**

* Uniwersytet w Jyväskylä; ** Uniwersytet Warszawski

Wprowadzenie

Wyniki badania zrealizowanego w ramach projektu „Con3Post: Delegowanie obywateli krajów trzecich. Trendy w sektorze budowlanym” wskazują na wyzwania związane z delegowaniem obywateli krajów trzecich. Niniejsza ekspertyza oparta jest na raporcie prezentującym regionalne studium przypadku¹ skoncentrowanym na delegowaniu pracowników ukraińskich przez Polskę do pracy w sektorach budowlanych Estonii i Finlandii. Wyniki badania Con3Post wskazują, że pracownicy delegowani będący obywatelami krajów trzecich są narażeni na nadużycia ze strony pracodawców w większym stopniu niż pracownicy delegowani pochodzący z krajów Unii Europejskiej. Przyczyny tego są następujące: (1) większe trudności w monitorowaniu procesu delegowania obywateli krajów trzecich w związku z tym, że pracodawcy stosują złożone systemy zatrudniania pracowników, z uwzględnieniem delegowania łańcuchowego (poprzez wiele krajów), oraz w związku z działaniem firm „skrzynek pocztowych”, (2) pracownicy będący obywatelami krajów trzecich nierzadko posiadają niższe oczekiwania i/lub słabszą wiedzę w odniesieniu do warunków zatrudnienia w krajach przyjmujących, (3) status imigracyjny tych pracowników bywa niejasny, przez co, w przypadku złego traktowania, obawiają się zgłosić się do organów państwowych w poszukiwaniu pomocy. W efekcie pracownikom tym często brakuje przeszkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, nie posiadają ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków, nie otrzymują wynagrodzenia, nie mają zapewnionych pozostałych warunków zatrudnienia, do których powinni mieć prawo, nie zwracają się o pomoc do organów państwowych i/lub związków zawodowych, a ponadto są niewidoczni w systemie ubezpieczeń społecznych. W celu poprawy sytuacji delegowanych obywateli krajów trzecich i zapewnienia uczciwych warunków funkcjonowania swobodnego przemieszczania się pracowników (a także swobody świadczenia usług) w Europie, rekomendujemy wzmocnienie współpracy pomiędzy instytucjami wdrażającymi Dyrektywę o Delegowaniu, zapewnienie większych zasobów kadrowych umożliwiających przeprowadzanie działań kontrolnych, wdrożenie skuteczniejszych przepisów regulujących cały łańcuch procesu delegowania pracowników oraz obniżenie barier dostępu do pomocy (m.in. prawnej) dla obywateli krajów trzecich.

¹ Raport przedstawiający regionalne studium przypadku „From Ukraine to Finland and Estonia via Poland: migration and posting of third country nationals” (Z Ukrainy do Finlandii i Estonii przez Polskę: migracja i delegowanie obywateli krajów trzecich), można pobrać na stronie http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2020/07/Con3Post_U_PL-FI-ET_final.pdf

Słowa kluczowe

Migracja pracowników, naruszanie praw pracowniczych, narażenie na zagrożenia, delegowanie pracowników, obywatele krajów trzecich

Wprowadzenie

W ostatnich latach coraz częściej ma miejsce delegowanie pracowników będących obywatelami krajów trzecich w sektorach budowlanych Estonii i Finlandii. Potwierdzają to (niedoskonałe) statystyki dotyczące procesu delegowania², a także obserwacje poczynione przez inspektorów pracy i przedstawicieli związków zawodowych w trakcie inspekcji i wizji lokalnych (patrz: Kall i in., 2020: 21-24). W tym kontekście warto dodać, że w 2017 roku Polska, przyjęła najwyższą liczbę tymczasowych imigrantów zarobkowych (OECD, 2019), przy czym ponad jedna dziesiąta oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi została zarejestrowana przez przedsiębiorstwa działające w sektorze budowlanym (Górny i in., 2018). Polska jest także kluczowym krajem wysyłającym pracowników delegowanych. W 2018 roku polskie urzędy wystawiły 605 785 zaświadczeń PD A1 z czego 238 525 dokumentów na podstawie art. 12 Dyrektywy o Delegowaniu, w tym 2 990 zaświadczeń PD A1 dotyczyło delegowania z Polski do Finlandii, a 208 z Polski do Estonii (De Wispeleere i in., 2020).

Czynniki związane z krajami wysyłającymi i obszarem docelowym w kontekście delegowania obywateli krajów trzecich (*push and pull factors*)

W przypadku czynników związanych z obszarem docelowym delegowania pracowników (*pull factors*) na uwagę zasługuje fakt, że sektory budowlane Finlandii i Estonii, ale także Polski, doświadczyły w okresie badania (2018-2019) wzrostu, przy czym popyt na pracę przewyższał jej podaż, w szczególności w gałęziach, w których przeważają niskie wynagrodzenia. (patrz: Kall i in., 2020: 17-20). Ponadto zgodnie z prognozami CEDEFOP³ w latach 2021-2030 przewidywany jest wzrost w bezwzględnej liczbie nowych miejsc pracy w zawodzie „robotnicy budowlani i pokrewni (z wyłączeniem elektryków)” w Estonii (8 059), Finlandii (82 974) oraz w Polsce (200 073).

Jako czynniki związane z krajami wysyłającymi (*push factors*) wymienić można różnice w zakresie wynagrodzeń i warunków zatrudnienia w sektorach budowlanych analizowanych rynków krajowych, wśród których najlepsze warunki oferuje Finlandia, następnie Estonia i Polska, pozostawiając Ukrainę daleko w tyle (patrz: Kall i in. 2020: 17-20). Ponadto w ostatnich latach ma miejsce masowa emigracja z Ukrainy do Polski w odpowiedzi na niestabilną sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną w Ukrainie spowodowaną konfliktem zbrojnym z Rosją. Część firm i agencji pracy wykorzystuje sytuację wysokiej podaży pracowników cudzoziemskich, delegując przez Polskę pracowników ukraińskich do kolejnych państw członkowskich UE. W ten sposób Polska stała się krajem tranzytowym w procesie delegowania pracowników. Taki model działania jest możliwy, ponieważ w Polsce rozwinął się rynek pośredników pracy zajmujących się eksportem siły roboczej. Pośrednicy posiadają biura rekrutacyjne nie tylko w Polsce, ale także w Ukrainie, oraz utrzymują kontakty z klientami w pozostałych państwach UE. Czynniki te ułatwiają migrację/proces delegowania zarówno z punktu widzenia pracowników, jak i przedsiębiorstw (patrz: Leiber, Matuszczyk and Rossow, 2019).

² Brak kompletnych danych wynika z faktu, że przedsiębiorstwa w Estonii i Finlandii nie są zobowiązane do przekazywania organom państwowym informacji o kraju pochodzenia zatrudnianych pracowników delegowanych.

³ <https://www.cedefop.europa.eu/pl/publications-and-resources/data-visualisations/skills-forecast>

Finlandia i Estonia nie zapewniają łatwego dostępu do rynku pracy ukraińskim pracownikom budowlanym. Sytuacja inaczej przedstawia się w Polsce – przepisy istniejące od 2006 roku umożliwiają obcokrajowcom dostęp do polskiego rynku pracy na okres sześciu miesięcy w ciągu roku na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi⁴. Z danych (OECD, 2019) wynika, że w związku z napływem ukraińskich pracowników Polska stała się głównym krajem docelowym OECD dla tymczasowej siły roboczej. Stosowane przez Polskę uproszczone procedury zatrudniania obcokrajowców dały wielu Ukraińcom dostęp do polskiego rynku pracy, z którego mogą zostać potencjalnie oddelegowani na inne unijne rynki pracy, które w innej sytuacji byłyby dla nich względnie niedostępne (są one przede wszystkim otwarte dla wysoko wykwalifikowanych pracowników).

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że zdarza się, że ukraińscy pracownicy wysyłani są do innych państw UE, takich jak Finlandia i Estonia bez uprzedniego wykonywania pracy w Polsce. Jak wynika z przepisów prawnych, pracownicy będący obywatelami krajów trzecich mogą być delegowani przez przedsiębiorstwa i agencje pracy posiadające siedzibę w Polsce do innych państw, jeżeli pracownicy ci posiadają kartę pobytu lub wizę uprawniającą ich do wykonywania pracy w Polsce. Brak jest jednak przepisów określających okres, przez jaki obcokrajowiec musi być zatrudniony przez polskiego pracodawcę przed oddelegowaniem do innego kraju.

Stosowane przez Polskę uproszczone procedury zatrudniania obcokrajowców dały wielu Ukraińcom dostęp do polskiego rynku pracy, z którego mogą oni zostać oddelegowani na inne unijne rynki pracy, które w innej sytuacji byłyby dla nich względnie niedostępne.

Trudności związane z monitorowaniem procesu delegowania obywateli państw trzecich

Okręgowym inspektoratom pracy i związkom zawodowym trudniej jest monitorować i kontrolować warunki pracy oraz stosowanie odpowiednich przepisów z zakresu prawa pracy w przypadku pracowników delegowanych pochodzących z krajów trzecich niż sytuację pracowników delegowanych pochodzących z UE lub innych migrantów zarobkowych. Trudności te wynikają przede wszystkim z udziału w procesie delegowania wielu przedsiębiorstw i krajów oraz braku współpracy pomiędzy organami nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy w państwach członkowskich i krajach spoza UE.

Łańcuchy delegowania obywateli krajów trzecich są relatywnie długie i złożone. Ponadto zastosowanie mają regulacje prawne krajów wysyłających, przyjmujących i tranzytowych. Aby skutecznie monitorować przestrzeganie tych regulacji, wymagany jest udział wielu organów i partnerów społecznych z kilku państw, co może być czasochłonne i w efekcie mniej skuteczne. Niektóre przedsiębiorstwa i agencje pracy wykorzystują tę sytuację i przekazują poszczególnym organom monitorującym i kontrolnym różne informacje lub modyfikują modele delegowania, tak by uniknąć kontroli ze strony organów, które mają już dobrze rozwiniętą współpracę. I tak na przykład niektóre estońskie przedsiębiorstwa tworzą oddziały na Litwie i w Polsce, aby wysyłać pracowników ukraińskich do Finlandii, unikając kontroli ze strony organów fińskich i estońskich, które mają już dobrze ukonstytuowaną współpracę.

⁴ Procedura uproszczona jest dostępna dla obywateli sześciu krajów (Armenii, Białorusi, Rosji, Ukrainy, Gruzji i Mołdawii), ale w przeważającej mierze jest wykorzystywana przez obywateli Ukrainy.

Monitorowanie procesu delegowania obywateli krajów trzecich stanowi duże wyzwanie, ponieważ często uczestniczy w nim wiele przedsiębiorstw i krajów, a współpraca pomiędzy organami nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy w państwach UE i spoza UE jest niewystarczająca.

Organy kontrolne nie posiadają wystarczających uprawnień i zasobów, by zarządzać tą sytuacją na tyle szybko i kompleksowo, na ile jest to potrzebne, oraz by przeprowadzać konieczne inspekcje. Chociaż w Finlandii (w przeciwieństwie do Estonii) działają silne branżowe związki zawodowe w przemyśle budowlanym, które reprezentują interesy także obywateli krajów trzecich, w dalszym ciągu trudno jest wyegzekwować prawa tej grupy pracowników. Co więcej, obywatele krajów trzecich często są niechętnie nastawieni do współpracy ze związkami.

Zagrożenia, na które narażeni są pracownicy delegowani będący obywatelami krajów trzecich

Obywatele krajów trzecich narażeni są na liczne zagrożenia, ponieważ mają do czynienia ze złożonymi łańcuchami przedsiębiorstw. Ponadto mogą mieć trudności ze zrozumieniem, które zasady i przepisy mają zastosowanie w ich przypadku. Nie zawsze jest oczywiste, która firma jest ich faktycznym pracodawcą, jakiego rodzaju stosunek pracy ich obowiązuje, w którym kraju uzyskują ubezpieczenie społeczne, oraz czy jest ono należycie (lub w ogóle) opłacane, a także co należy zrobić w razie wypadku przy pracy lub choroby. Zdarza się, że pracownicy delegowani nie przechodzą właściwego szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy (w języku, który rozumieją), a warunki, w których pracują, mogą być bardziej niebezpieczne od warunków pracy lokalnych pracowników.

Delegowanym obywatelom krajów trzecich nierzadko trudno jest zrozumieć, kto jest ich faktycznym pracodawcą, jakiego rodzaju stosunek pracy ich obowiązuje, w którym kraju uzyskują ubezpieczenie społeczne, oraz czy jest ono należycie opłacane, a także co należy zrobić w razie wypadku przy pracy lub choroby.

Jeżeli pracownicy są delegowani przez przedsiębiorstwa działające na zasadzie skrzynki pocztowej, są szczególnie narażeni na nieprawidłowości związane z wypłatą wynagrodzenia i opłatą składek na ubezpieczenia społeczne, gdyż tego typu firmy łatwo znikają, co utrudnia lub uniemożliwia odzyskanie należnych kwot. W Finlandii i Estonii w przypadkach wypadków przy pracy pracowników delegowanych będących obywatelami krajów trzecich stosowano schemat, w którym, jeżeli miało miejsce dochodzenie, poszkodowany pracownik otrzymywał niepełne odszkodowanie (czasami od głównego wykonawcy), a następnie był odsyłany z kraju docelowego. Dotarcie do faktycznego pracodawcy (będącego najczęściej podwykonawcą), który miał zapłacić pełne odszkodowanie, było praktycznie niemożliwe. Rozwiązania, które mogłyby poprawić sytuację delegowanych obywateli krajów trzecich, obejmują organizację szkoleń w języku znanym pracownikowi oraz usprawnienie współpracy transnarodowej pomiędzy odpowiednimi organami w celu ograniczenia możliwości korzystania z usług przedsiębiorstw działających na zasadzie skrzynek pocztowych, jak również nielegalnych praktyk korporacyjnych.

Ponadto pracownicy delegowani będący obywatelami krajów trzecich często nie są właściwie rejestrowani w odpowiednich urzędach kraju przyjmującego, co wiąże się z problemami związanymi z uzyskaniem/posiadaniem pozwolenia na pracę i/lub umowy o pracę. Ogólnie rzecz ujmując, pracują oni w gorszych warunkach niż te, do których są uprawnieni, oraz otrzymują wynagrodzenie niższe niż to wynikające z posiadanych przez nich kwalifikacji. Jeżeli taki pracownik nie ma pewności, czy jego dokumenty spełniają wszystkie wymogi formalne, ze strachu przed deportacją może obawiać się,

by szukać pomocy, kontaktując się ze związkami zawodowymi lub organami administracji państwowej. Kolejnym rodzajem naruszeń jest zjawisko formalnego zatrudniania w firmach zarejestrowanych w Polsce obywatele krajów trzecich, dla których pracodawcy uzyskali dokumenty legalizujące ich pracę w Polsce, ale którzy mimo to nigdy nie podjęli tu zatrudnienia, ponieważ ich celem było jedynie uzyskanie „przepustki” do innego państwa UE/EOG.

Nawet w przypadku złego traktowania, jeżeli będący obywatelem kraju trzeciego pracownik delegowany nie jest pewien, czy jego dokumenty spełniają wymogi formalne, ze strachu przed deportacją może obawiać się szukać pomocy w związkach zawodowych lub zgłosić naruszenia odpowiednim władzom.

Wielu imigrantów i potencjalnych imigrantów z Ukrainy polega na sieciach społecznych obejmujących przyjaciół i członków rodziny, by zdobyć dostęp do informacji i zatrudnienia w kraju przyjmującym. Jednakże formalni i nieformalni prywatni pośrednicy na rynku pracy odgrywają coraz większą rolę w informowaniu o potencjalnych możliwościach pracy za granicą. Ukraińscy imigranci często nie mają jednak wiedzy, czym jest delegowanie pracowników, i tym samym, w przypadku delegowania do innych państw UE, są bardziej narażeni na doświadczenie różnorodnych zagrożeń. Mimo poprawy sytuacji w zakresie informowania pracowników z krajów trzecich o przysługujących im prawach, związki zawodowe i organy państwowe w krajach przyjmujących/transzytowych powinny podjąć jeszcze większe starania, by zyskać ich zaufanie i zwracać się do nich w zrozumiałym dla nich języku.

Rekomendacje dotyczące poprawy sytuacji delegowanych obywateli krajów trzecich

- Poprawa współpracy pomiędzy partnerami społecznymi a organami państwowymi, z uwzględnieniem szybkiego i efektywnego przekazywania danych w celu usprawnienia procesu monitorowania placów budowy i wykrywania nielegalnych praktyk.
- Inicjowanie zmian legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu ograniczenie skali nieprawidłowości związanych z delegowaniem pracowników z Polski, tj. poprzez kontrole minimalnego wynagrodzenia deklarowanego w dokumentach przekazywanych instytucjom zarządzającym systemami ubezpieczeń społecznych. Warto rozważyć wprowadzenie specjalnych certyfikatów dla przedsiębiorstw delegujących pracowników zgodnych z przepisami prawa pracy. Przepis zobowiązujący pracodawców do uwzględnienia warunków zatrudnienia pracowników delegowanych w treści umowy o pracę umożliwiłby inspektorom pracy egzekwowanie obowiązków wynikających nie tylko ze stosownych przepisów, ale także z umowy o pracę.
- Zwiększenie znaczenia i zasięgu geograficznego współpracy transgranicznej w obszarze delegowania pracowników, w szczególności poprzez uwzględnienie państw trzecich. Prowadzenie wspólnych działań kontrolnych w odniesieniu do przedsiębiorstw delegujących pracowników za granicę przez właściwe organy nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy, w szczególności inspektoraty pracy, w krajach przyjmujących, krajach delegujących oraz krajach trzecich.
- Skuteczniejsze narzędzia do monitorowania i egzekwowania przepisów w odniesieniu do delegowania obywateli krajów trzecich, w tym wprowadzenie rozwiązań umożliwiających inspektorom pracy wykorzystywanie ich kompetencji ustawowych do kontrolowania całego łańcucha procesu delegowania.

- Ułatwienia w dostępie do informacji i pomocy (przed, w trakcie i/lub po pracy za granicą) oraz w kontaktach delegowanych obywateli krajów trzecich z organami państwowymi. Inicjowanie przepisów i praktyk stawiających na pierwszym miejscu egzekwowanie praw pracowniczych przysługujących delegowanym obywatelom krajów trzecich. Delegowani obywatele krajów trzecich powinni mieć prawo i realną możliwość dostępu do informacji o swoich prawach, a także porad i wsparcia w prowadzeniu dochodzenia w sytuacjach, których byli niewłaściwie traktowani, bez obawy, że zostaną deportowani.
- Eliminowanie barier językowych stojących przed obywatelami krajów trzecich. Dokumenty i szkolenia powinny być sporządzane i przeprowadzane m.in. w języku kraju pochodzenia delegowanych pracowników.
- Usprawnienie zbierania i dostępności danych o imigracji i delegowaniu, z uwzględnieniem informacji o kraju pochodzenia poprzez rejestry delegowanych pracowników w celu lepszego zrozumienia zakresu delegowania oraz gromadzenie danych o różnych zagrożeniach, na jakie narażeni są pracownicy delegowani będący obywatelami krajów trzecich.

Bibliografia

De Wispelaere, F., De Smedt, L. & Pacolet, J. (2020). *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018* (Delegowanie pracowników. Raport na temat wydanych w 2018 roku dokumentów A1 w formacie PDF), Luksemburg: Wydawnictwo Unii Europejskiej.

Górny, A., Kaczmarczyk, P., Szulecka, M., Bitner, M., Okólski, M., Siedlecka, U. & Stefańczyk, A. (2018). *Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*. <http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/raport-power.pdf> (dostęp uzyskano 19/02/2020).

Kall, K., Brzozowska, A., Lillie, N., Matuszczyk, K. & Salamońska, J. (2020). *Regional Case Study. From Ukraine to Finland and Estonia via Poland: Migration and posting of third country nationals*. (Raport z regionalnego studium przypadku. Z Ukrainy do Finlandii i Estonii przez Polskę: migracja i delegowanie obywateli państw trzecich). 1–59. http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2020/07/Con3Post_U_PL-FI-ET_final.pdf (dostęp uzyskano 20/09/2020).

Leiber, S., Matuszczyk, K. & Rossow, V. (2019). Private Labor Market Intermediaries in the Europeanized Live-in Care Market between Germany and Poland: A Typology (Prywatni pośrednicy na zeuropeizowanym rynku opiekunów domowych pomiędzy Niemcami a Polską: Typologia), *Zeitschrift für Sozialreform*, 65(3), 365-392.

OECD (2019). *Perspektywy dotyczące międzynarodowej migracji 2019*, Paryż.

Informacja

Niniejszy dokument uzyskał wsparcie finansowe w ramach Programu UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych „EaSI” (2014 - 2020). Więcej informacji można uzyskać na stronie <http://ec.europa.eu/social/easi>. Informacje zawarte w niniejszej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej.