

29/2/2024



Posting of workers during
the COVID-19 pandemic,
current challenges,
and future prospects



Co-funded by
the European Union

RAPORT

DOTYCZĄCY SCENARIUSZY DELEGOWANIA PRACOWNIKÓW W EUROPIE



Spis treści

1. Wstęp.....	3
2. Tendencje dotyczące delegowania pracowników w Europie.....	3
3. Scenariusze	8
3.1. Scenariusz 1. Delegowanie pracowników w globalnych łańcuchach wartości	11
3.2. Scenariusz 2. Delegowanie na podstawie niepewnych warunków	12
3.3. Scenariusz 3. Przyjęte zalecenia	13
3.4. Scenariusz 4. Wszystko po staremu.....	14
3.5. Podsumowanie scenariuszy	15
4. Wnioski.....	16

1. Wstęp

Niniejszy raport na temat możliwych scenariuszy delegowania pracowników w Europie opiera się na raportach krajowych sporządzonych na potrzeby projektu „Perspektywy delegowania”.

W portugalskim raporcie dotyczącym przeglądu literatury przypomniano, że „jednym z głównych wyzwań dla zapewnienia skuteczności przestrzegania przepisów mających zastosowanie do delegowania pracowników jest identyfikacja danej konkretnej sytuacji jako delegowania” (s. 12). Oznacza to, że nadal istnieją ważne kwestie związane z definicją pojęcia „pracy delegowanej”. Kilka raportów krajowych dotyczących niniejszego projektu wspomniało o tej kwestii.

Obliczenia przedstawione dla czterech scenariuszy nie opierają się na obliczeniach ilościowych, ale na założeniach trendów jakościowych, które mogliśmy potwierdzić na podstawie raportów krajowych i literatury. Są one jedynie orientacyjne i oparte na hipotezach określonych dla scenariuszy.

2. Tendencje dotyczące delegowania pracowników w Europie

W 2015 r. w UE było 2,05 mln pracowników delegowanych (Komisja Europejska, 2022). Liczba pracowników delegowanych wzrosła o 41,3% w latach 2010-2015. Możliwe, że liczby te są jeszcze większe, ale covid-19 poważnie zmienił warunki takich umów o pracę. Odsetek pracowników delegowanych wśród zatrudnionych pozostaje niski w 2015 r. (średnio 0,9% całkowitego zatrudnienia w UE, 0,4% w ekwiwalentach pełnego czasu pracy).

Niestety, nie ma bardziej aktualnych statystyk dotyczących przepływów pracowników delegowanych w analizowanych krajach.

Koncentracja pracowników delegowanych w niektórych sektorach jest jednak wysoka. Około 36% wszystkich delegowanych pracowników koncentruje się w sektorze budowlanym. Koncentracja ta jest szczególnie wysoka w Luksemburgu, Belgii i Austrii, jako kraje przyjmujące oraz w Luksemburgu, Słowenii, Słowacji, Chorwacji, Portugalii i Polsce jako w krajach wysyłających. W raporcie opublikowanym przez De Wispelaere, De Smedt i Pacolet (2022) stwierdzono, że "podwykonawstwo jest szczególnie powszechne w sektorach wrażliwych na ceny i pracochłonnych, takich jak budownictwo, przemysł stoczniowy, przemysł mięsny i produkcja" (De Wispelaere i in., 2022: 39). Ten aspekt jest bardzo ważny, ponieważ obejmuje sektor NACE C (produkcja) i będzie odgrywał rolę w projektowaniu scenariuszy.

W tym samym badaniu autorzy kontynuują, że „rozkład sektorowy wskazuje, że Holandia wydaje najwięcej zezwoleń w sektorze. Działalność informacyjna i komunikacyjna (70,1% wszystkich zezwoleń w 2019 r.; 61,4% w 2020 r.), a następnie w sektorze Działalność profesjonalna, naukowa

i techniczna (12,9% w 2019 r.; 15,3% w 2020 r.). (...) Węgry wydały większość zezwoleń w sektorze przetwórstwa przemysłowego (55,0% w 2019 r.; brak danych za 2020 r.) oraz informacji i komunikacji (24,6% w 2019 r.; brak danych za 2020 r.). Dane te pokazują zatem, że duża liczba transferów wewnątrz korporacyjnych ma miejsce do Holandii i Francji, głównie w sektorach wysoko wykwalifikowanych, takich jak informacja i komunikacja oraz działalność profesjonalna, naukowa i techniczna” (De Wispelaere i in. 2022: 40). Tego rodzaju szczegółowe informacje nie zostały wymienione w sprawozdaniach krajowych. W związku z tym bardzo trudno będzie opracować dokładne scenariusze.

W portugalskim raporcie wspomniano, że „ponad połowa delegowań odbywa się między krajami sąsiadującymi; odsetek delegowań pochodzących z krajów sąsiadujących może sięgać nawet 80% w niektórych przypadkach w UE. Średni czas świadczenia usług w innym kraju przez pracowników delegowanych w UE wynosi mniej niż 4 miesiące. Pracownicy delegowani są średnio 1,9 razy w roku. Jednak średni czas trwania delegowania z niektórych krajów może wynosić nawet ponad 8 miesięcy”.

Wreszcie wydaje się, że „delegowanie często ma miejsce między państwami członkowskimi graniczącymi ze sobą. Rzeczywiście stwierdzono, że bliskość geograficzna jest nadal najistotniejszym czynnikiem, który determinuje kierunek i zakres delegowania, ponieważ wiąże się z powiązaniem biznesowymi i historycznymi” (De Wispelaere i in. 2022).

W tym projekcie interesujące było zebranie większej ilości informacji na temat stosowania tego rodzaju umów w krajach spoza UE, ale w krajach europejskich. Przykłady przedstawione w kilku raportach ze studiów przypadku wspominają, że przepływ pracy delegowanej odbywa się głównie z tych krajów do państw członkowskich UE i istnieją wyraźne biurokratyczne trudności z akceptacją tych pracowników na europejskim rynku pracy. Istnieją ograniczenia.

Poniższa tabela przedstawia przepływy pracowników delegowanych według miejsca pochodzenia i przeznaczenia w 2019 r., w oparciu o dokument PD A2 wydane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 12 rozporządzenia podstawowego.

Table 6 PDs A1 according to Article 12 of the Basic Regulation issued by sending Member States, 2010-2019

Sending MS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Change 2019 vs 2018	% Numbers
EU-27	1,023,896	1,162,056	1,197,285	1,300,598	1,416,864	1,452,627	1,578,130	1,682,304	1,759,461	3,135,123	1,375,662	78.2%
EU-28	1,056,005	1,197,424	1,230,433	1,330,533	1,440,365	1,484,335	1,611,777	1,716,084	1,796,651	3,177,941	1,381,290	76.9%
EU-15	666,768	715,861	709,726	749,048	800,696	832,614	903,484	1,010,337	1,171,075	2,528,176	1,357,101	115.9%
EU-13	389,237	481,563	520,707	581,485	639,669	651,721	708,293	702,659	625,576	649,765	24,189	3.9%
EFTA	2,309	2,603	459	10,734	14,332	10,972	11,918	17,566	17,478	30,294	12,816	73.3%
Total	1,058,314	1,200,027	1,230,892	1,341,267	1,454,697	1,495,307	1,623,695	1,733,650	1,814,129	3,208,235	1,394,106	76.8%
BE	49,862	55,931	56,103	58,522	58,611	63,467	69,836	76,719	76,596	85,870	9,274	12.1%
BG	5,734	7,429	11,091	12,861	13,275	14,811	15,656	14,781	13,731	14,792	1,061	7.7%
CZ	15,829	16,102	15,358	13,155	10,380	10,799	11,145	11,806	10,255	10,644	389	3.8%
DK	9,262	11,491	6,176	5,320	3,869	7,288	6,508	8,250	9,181	10,211	1,030	11.2%
DE	201,436	226,850	221,650	227,008	232,776	218,006	231,766	332,091	409,340	1,678,407	1,269,067	310.0%
EE	13,580	15,322	14,889	11,689	7,147	5,415	6,327	6,305	6,915	7,200	285	4.1%
IE	1,935	3,106	3,512	3,457	3,261	3,616	3,303	3,222	3,687	3,383	-304	-8.2%
EL	642	888	1,661	1,688	2,325	2,908	3,941	4,253	6,583	6,583		
ES	44,087	48,479	48,132	63,519	76,286	86,943	100,469	110,868	123,670	136,096	12,426	10.0%
FR	133,896	144,256	130,247	123,580	119,727	130,468	132,012	109,168	117,739	122,552	4,813	4.1%
HR				8,716	24,060	33,381	36,142	41,253	48,613	46,299	-2,314	-4.8%
IT	35,430	35,611	48,369	55,509	69,279	83,277	106,395	129,732	148,863	175,908	27,045	18.2%
CY	81	38	35	66		96	169	81	81	81		
LV	3,424	4,287	2,846	3,237	1,655	1,801	2,446	1,629	812	2,629	1,817	223.8%
LT	6,462	9,515	11,306	14,105	16,683	21,430	25,371	26,548	30,801	32,005	1,204	3.9%
LU	55,852	39,385	39,758	28,481	50,345	50,440	55,364	58,686	64,301	75,131	10,830	16.8%
HU	40,640	57,848	63,742	66,415	65,655	59,711	61,365	62,873	54,326	57,454	3,128	5.8%
MT	442	318	327	322	145	88	110	145	252	305	53	21.0%
NL	15,190	25,986	24,199	25,429	37,775	27,141	28,394	22,305	26,597	25,074	-1,523	-5.7%
AT	25,957	28,806	35,671	36,959	41,114	55,320	62,526	50,303	88,117	98,965	10,848	12.3%
PL	221,126	227,930	246,214	262,714	266,745	251,107	259,999	235,836	238,525	246,849	8,324	3.5%
PT	58,923	54,043	54,580	81,687	74,735	64,020	62,005	64,320	51,905	58,887	6,982	13.5%
RO	29,730	59,363	44,318	51,739	57,194	46,871	48,710	46,733	41,950	44,864	2,914	6.9%
SI	23,944	42,485	65,727	83,659	102,920	126,153	150,922	163,876	85,999	95,339	9,340	10.9%
SK	28,245	40,926	44,854	52,807	73,810	80,058	89,931	90,793	93,316	91,304	-2,012	-2.2%
FI	2,187	2,668	3,181	3,332	2,786	3,725	3,707	3,541	4,293	4,428	135	3.1%
SE		2,993	3,339	4,622	4,306	4,287	3,611	3,099	3,013	3,863	850	28.2%
UK	32,109	35,368	33,148	29,935	23,501	31,708	33,647	33,780	37,190	42,818	5,628	15.1%
IS	376	377	293	269	140	179	126	162	151	197	46	30.5%
LI	61	63	166	119	89	65	65	32	32	229	197	615.6%
NO	1,872	2,163	n.a.	n.a.	3,252	n.a.	n.a.	2,100	1,479	1,940	461	31.2%
CH			n.a.	10,346	10,851	10,728	11,727	15,272	15,816	27,928	12,112	76.6%

* EL and CY: 2018 figures

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020 and previous years

Źródło: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet (2020), *Posting of workers - Report on A1 Portable Documents issued in 2019*, HIVA-KU Leuven

Poniższa tabela przedstawia liczbę dokumentów przenośnych A1 wydanych przez przyjmujące państwo członkowskie w latach 2010-2019.

Table 7 PDs A1 issued according to Article 12 of the Basic Regulation, by receiving Member State, 2010-2019

Receiving MS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Change 2019 vs 2018	
											Numbers	%
EU-27	952,145	1,077,135	1,068,846	1,153,158	1,235,467	1,269,951	1,379,339	1,481,663	1,550,740	2,773,734	1,222,994	78.9%
EU-28	986,466	1,114,382	1,109,212	1,196,680	1,286,360	1,324,295	1,436,565	1,541,250	1,611,572	2,906,244	1,294,672	80.3%
EU-15	915,283	1,038,836	1,030,874	1,118,419	1,205,586	1,235,168	1,336,001	1,424,617	1,470,941	2,502,434	1,031,493	70.1%
EU-13	71,183	75,546	78,338	78,261	80,774	89,127	100,564	116,633	140,631	403,810	263,179	187.1%
EFTA	71,848	94,423	81,973	98,201	109,497	124,070	130,354	131,025	142,179	291,578	149,399	105.1%
Total	1,058,314	1,208,805	1,230,614	1,340,671	1,454,573	1,495,307	1,623,695	1,730,562	1,807,375	3,206,680	1,399,305	77.4%
BE	90,540	125,107	125,264	134,340	159,749	156,556	178,319	167,335	156,695	218,230	61,535	39.3%
BG	4,483	4,006	3,896	3,805	3,267	3,325	3,867	3,508	4,665	13,840	9,175	196.7%
CZ	15,892	17,144	17,808	18,603	17,165	19,144	22,743	24,227	30,557	101,502	70,945	232.2%
DK	9,608	11,002	11,044	10,763	10,869	13,352	15,698	15,592	20,337	46,282	25,945	127.6%
DE	250,054	311,361	335,862	373,666	414,220	418,908	440,065	427,175	428,935	505,737	76,802	17.9%
EE	1,235	1,904	2,325	2,998	2,951	2,315	3,733	3,025	3,175	5,023	1,848	58.2%
IE	5,014	6,084	4,674	5,556	3,973	4,039	5,760	6,171	7,816	17,158	9,342	119.5%
EL	10,656	7,763	6,795	4,820	4,692	5,683	6,383	8,109	11,214	17,437	6,223	55.5%
ES	63,304	47,640	46,075	46,507	44,825	47,369	52,353	60,488	63,939	177,082	113,143	177.0%
FR	160,532	161,954	156,490	182,219	190,848	184,695	203,019	241,363	262,126	450,220	188,094	71.8%
HR				1,753	4,560	7,139	9,835	12,791	9,844	20,821	10,977	111.5%
IT	60,460	64,223	48,663	47,445	52,481	59,095	61,321	64,669	73,927	173,727	99,800	135.0%
CY	1,702	1,042	1,106	956	944	716	972	1,256	1,666	2,677	1,011	60.7%
LV	1,851	1,788	1,516	1,235	1,504	1,431	1,080	1,356	2,200	5,178	2,978	135.4%
LT	1,850	2,248	3,497	2,274	1,930	2,404	2,018	2,261	3,035	10,103	7,068	232.9%
LU	27,730	24,295	19,741	20,503	21,763	21,749	26,591	32,664	36,479	52,863	16,384	44.9%
HU	8,457	9,924	9,900	8,887	8,955	8,743	11,312	12,924	17,090	56,902	39,812	233.0%
MT	1,308	1,449	1,052	952	1,062	1,453	2,318	2,513	2,636	5,001	2,365	89.7%
NL	91,560	105,885	99,416	100,423	87,817	89,411	90,873	111,522	126,342	219,276	92,934	73.6%
AT	59,642	76,335	76,445	88,596	101,015	108,627	120,150	141,046	119,907	320,480	200,573	167.3%
PL	12,877	16,013	16,033	14,387	14,521	17,897	17,818	20,620	26,714	93,630	66,916	250.5%
PT	12,193	13,345	11,422	10,696	12,833	15,374	18,109	22,639	28,964	50,453	21,489	74.2%
RO	9,445	10,476	11,224	10,894	9,717	10,709	10,028	12,036	15,883	38,774	22,891	144.1%
SI	3,391	2,676	3,340	4,507	6,550	5,685	5,146	6,357	9,173	17,205	8,032	87.6%
SK	8,692	6,876	6,641	7,010	7,648	8,141	9,694	13,759	13,993	33,154	19,161	136.9%
FI	20,205	22,183	22,522	19,917	16,589	18,618	21,014	22,252	19,579	35,529	15,950	81.5%
SE	19,464	24,412	26,095	29,446	33,019	37,373	39,120	44,005	53,849	85,450	31,601	58.7%
UK	34,321	37,247	40,366	43,522	50,893	54,344	57,226	59,587	60,832	132,510	71,678	117.8%
IS	543	559	385	392	338	608	1,373	1,739	982	2,136	1,154	117.5%
LI	572	763	510	925	417	803	842	715	818	4,311	3,493	427.0%
NO	18,771	30,523	16,170	18,778	21,250	24,958	23,844	22,882	26,570	38,170	11,600	43.7%
CH	51,962	62,578	64,908	78,106	87,492	97,701	104,295	105,689	113,809	246,961	133,152	117.0%

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020 and previous years

Źródło: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet (2020), *Posting of workers - Report on A1 Portable Documents issued in 2019*, HIVA-KU Leuven

W bułgarskim raporcie stwierdzono, że „kwestia warunków pracy jest również źródłem kontrowersji, ponieważ pracownicy delegowani mogą napotykać bariery językowe i kulturowe, co prowadzi do złych warunków pracy i ograniczonego dostępu do ochrony socjalnej. Wreszcie, wpływ delegowania pracowników na opiekę społeczną jest przedmiotem troski, ponieważ pracownicy delegowani mogą napotykać trudności w dostępie do świadczeń socjalnych, takich jak opieka zdrowotna i prawa emerytalne”. Stwierdzono, że „w 2015 r. tylko 0,5% bułgarskiej siły roboczej było delegowanych do innych państw członkowskich UE, a przepisy dotyczące pracowników delegowanych miały zastosowanie tylko do 3 300 obywateli innych państw członkowskich UE”.

W Portugalii „sektor budowlany (NACE F) ma znaczną większość pracowników delegowanych (64,7%). Działalność administracyjna i usługowa stanowi 22,2% pracowników delegowanych za granicę. Sektor produkcyjny (NACE C) reprezentuje tylko około 7% całej komunikacji”. O ile można to zrozumieć z większości raportów krajowych, chociaż cel tego badania koncentrował się na sektorze produkcyjnym, większość zarejestrowanych pracowników delegowanych pracuje w sektorze budowlanym.

3. Scenariusze

Dzięki ewolucji przepływu pracowników delegowanych w Europie możemy stwierdzić, że w Europie jest około 3 milionów pracowników delegowanych, przy czym Niemcy i Francja są państwami członkowskimi, które mają najbardziej istotną część. Wiemy, że większość z nich jest przypisana do sektora budowlanego (NACE F). Niemcy są jednak państwem członkowskim o bardziej intensywnej wymianie z państwami członkowskimi zaangażowanymi w badanie „Perspektywy delegowania”.

Korzystając z wyżej wymienionych danych dotyczących wysyłania i przyjmowania pracowników delegowanych, możemy podsumować informacje dotyczące krajów biorących udział w badaniu. Dwie poniższe tabele zawierają te dane.

Liczba zaświadczeń A1 wydawanych przez wysyłające państwo członkowskie (w tys.)

	2010	2015	2019
UE27	1024	1453	3135
Bułgaria	5,7	14,8	14,8
Niemcy	201,4	218,0	1 678,4
Grecja	0,6	2,9	6,5
Polska	221,1	251,1	246,8
Portugalia	58,9	64,0	58,9
Słowacja	28,2	80,0	91,3

Z tej tabeli wynika, że całkowity wolumen wysyłanej pracy delegowanej wzrósł w ciągu ostatniej dekady. W rzeczywistości potroiła się ona w ciągu 9 lat dla UE-27. Niemcy były jednym z głównych krajów, które przyczyniły się do tego wzrostu. Z wyjątkiem Portugalii, gdzie dane liczbowe są mniej lub bardziej stabilne, pozostałe kraje biorące udział w projekcie zwiększają liczbę delegowanych pracowników we wszystkich sektorach. Możemy założyć, że dotyczy to również sektora produkcyjnego, choć ostatecznie w mniejszej liczbie. Poniższa tabela przedstawia dane dotyczące przyjmowania pracowników delegowanych.

Liczba zaświadczeń A1 wydanych przez przyjmujące państwo członkowskie (w tys.)

	2010	2015	2019
EU27	952	1 270	2 774
Bułgaria	4,5	3,3	13,8
Niemcy	250,0	418,9	505,7
Grecja	10,7	5,7	17,4
Polska	12,9	17,9	93,6
Portugalia	12,2	15,4	50,5
Słowacja	8,7	8,1	33,2

Tutaj również widzimy trend wzrostu we wszystkich krajach, a także w UE-27. Oznacza to, że w dekadzie poprzedzającej pandemię covid-19 nastąpił wzrost liczby zaświadczeń A1 wydawanych przez przyjmujące państwo członkowskie.

Bilans między wysyłającymi i przyjmującymi pracownikami delegowanymi przedstawia się następująco:

	2010	2015	2019
UE27	72	183	361
Bułgaria	1,2	11,5	1
Niemcy	-48,6	-200,9	1 172,7
Grecja	-10,1	-2,8	-10,9

Polska	208,2	233,2	153,2
Portugalia	46,7	48,6	8,4
Słowacja	19,5	71,9	58,1

Dane te mogą wskazywać na kilka trendów. Po pierwsze, Niemcy były krajem, który zazwyczaj przyjmował więcej pracowników delegowanych niż wysyłał, ale w 2019 r. sytuacja uległa znacznemu odwróceniu. Po drugie, z wyjątkiem Grecji, kraje zaangażowane w projekt „Perspektywy delegowania” to kraje, które wysyłają więcej pracowników delegowanych niż ich przyjmują. Po trzecie, nie ma proporcji między liczbą ludności aktywnej zawodowo a liczbą pracowników delegowanych.

Fakt, że nie mamy danych dotyczących okresu po pandemii, oznacza, że obecne trendy są niewidoczne. Dlatego rozważymy możliwe trendy, zakładając, że większość wydarzeń nadzwyczajnych (takich jak pandemia lub zakłócenia wojenne) nie ma wpływu w długiej perspektywie. Jeśli tak, musielibyśmy wziąć pod uwagę pewne istotne okresy, w których prawie nie występowało zjawisko delegowania pracowników. Ostatecznie prawie tak się stało w okresie pandemii covid-19, ale perspektywy delegowania zostały szybko przywrócone. Wiemy również, że inwazja na Ukrainę nadal zakłóca potencjał zwiększenia delegowania pracowników. Jednak w obu przypadkach przewiduje się, że te wydarzenia nadzwyczajne nie będą występowały przez długi czas.

Poniższe scenariusze nie są szczegółowo mierzone ilościowo, ponieważ uważamy, w oparciu o literaturę i badania krajowe, że nie będzie drastycznych zmian w obserwowanym trendzie. Możemy jednak dokonać przybliżonej oceny trendów zgodnie ze scenariuszami. Dane liczbowe za lata 2010, 2015 i 2019 pozostają takie same, gdy są oparte na powyższych tabelach opracowanych na podstawie kalkulacji De Wispelaere i in. (2020). Kolejny czynnik, który należy wziąć pod uwagę, jest związany z analizowanym sektorem: dane liczbowe mierzące trendy odnoszą się do całości pracy delegowanej, a główne wnioski z tego projektu powinny odnosić się tylko do sektora przetwórstwa przemysłowego (NACE C).

3.1. Scenariusz 1. Delegowanie pracowników w globalnych łańcuchach wartości

Przykład Bułgarii stanowi podstawę możliwego trendu delegowania pracowników w Europie. W analizie przeprowadzonej przez badaczy stwierdzono, że "ograniczony zakres delegowania pracowników w Bułgarii można przypisać różnym czynnikom. Jednym z możliwych wyjaśnień jest to, że Bułgaria nie jest atrakcyjnym miejscem dla zagranicznych firm świadczących usługi ze względu na stosunkowo niski rozwój gospodarczy i poziom wynagrodzenia w porównaniu z innymi krajami UE" (raport Bułgarii).

Wykorzystując ten argument do stworzenia pierwszego scenariusza, prawdopodobne jest, że większość form pracy delegowanej będzie dotyczyła bardziej wykwalifikowanych pracowników, którzy pracują w firmach działających w ramach globalnych łańcuchów wartości. Jeśli tak, trendy zmian między pracownikami wyjeżdżającymi i przyjeżdżającymi można przedstawić w następujący sposób:

	2010	2015	2019	2025*	2030*
UE27	72	183	361	400	500
Bułgaria	1,2	11,5	1	5	10
Niemcy	-48,6	-200,9	1172,7	300	100
Grecja	-10,1	-2,8	-10,9	-20	-30
Polska	208,2	233,2	153,2	150	200
Portugalia	46,7	48,6	8,4	10	15
Słowacja	19,5	71,9	58,1	30	20

Nota: * Dane są hipotetyczne

Dane dotyczące lat 2010, 2015 i 2019 stanowią wynik różnicy między pracownikami wyjeżdżającymi i przyjeżdżającymi w oparciu o poprzednie tabele. Liczby ujemne oznaczają, że w każdym kraju wysyłającym jest więcej pracowników delegowanych. Liczby dodatnie oznaczają, że jest więcej pracowników wyjeżdżających. Na przykład Grecja przyjmuje więcej pracowników delegowanych niż ich wysyła. Polska, Portugalia czy Słowacja wysyłają więcej pracowników niż ich przyjmują.

Gdy firmy te świadczą usługi na rzecz innych podmiotów, od czasu do czasu muszą podejmować interwencje w firmie klienta, aby wdrożyć procesy produkcyjne lub przeszkolić innych operatorów w zakresie nowego systemu. Oznacza to, że operatorzy wysyłani do firm klientów korzystają z mechanizmu delegowania do pracy za granicą w określonym czasie.

Z delegowaniem pracowników mamy najczęściej do czynienia w sektorze motoryzacyjnym, a także w innych sektorach, w których niektórzy programiści systemów, inżynierowie lub specjaliści ds. konserwacji lub liderzy zespołów na liniach produkcyjnych są wysyłani do firm klientów zlokalizowanych na różnych poziomach branży.

Z tego powodu możemy przyjąć, że globalny trend w Europie (UE27) będzie nadal opierał się na możliwości wysyłania pracy delegowanej stale rosnącej bardziej niż otrzymywania. Ostatecznie Niemcy i Polska mogą być państwami członkowskimi, w których różnica jest większa niż w innych krajach. W naszej hipotezie nie ma powodu, aby sądzić, że Grecja zmieni obserwowany trend (otrzymywanie więcej niż wysyłanie).

Ponownie, liczby przedstawione w powyższej tabeli są jedynie orientacyjne, ponieważ odnoszą się do całkowitej pracy delegowanej w Unii Europejskiej i nie uwzględniają tylko sektora produkcyjnego ani sytuacji w krajach spoza UE-27.

3.2. Scenariusz 2. Delegowanie na podstawie niepewnych warunków

Istnieją silne podstawy, które uprawniają do spodziewania się pojawienia się trendu delegowania pracowników w Europie w oparciu o rosnącą liczbę pracowników, wykonujących pracę w oparciu o niepewne warunki. Według bułgarskich badaczy, „praktyka delegowania pracowników, która obejmuje tymczasowe przeniesienie pracowników do pracy w (innym) kraju UE, może być przedmiotem różnych nadużyć i naruszeń praw ekonomicznych. Sprawy dotyczące wypłaty wynagrodzeń między delegowanymi pracownikami a ich pracodawcami są klasyfikowane w zależności od rodzaju naruszenia, które spowodowało niewypłacenie lub nieprawidłowe obliczenie wynagrodzenia” (raport Bułgarii).

W tym scenariuszu oczekuje się, że mniej wykwalifikowani pracownicy mogą być wykorzystywani w innych firmach z tego samego sektora lub może wykorzystywać tę formę umowy do wykonywania pracy w innym kraju bez stosunku pracy z firmą wysyłającą. Można również argumentować, że agencje pracy tymczasowej będą rosły pod względem wielkości, zakresu i obszarów geograficznych oraz będą przenosić prekariat (w Europie lub za granicą) w celu zwiększenia produkcji i / lub zysków swoich klientów. Te firmy pośredniczące w zatrudnianiu prekariatu (w ramach jednej grupy lub między firmami z sektora metalowego) będą częścią łańcucha wartości sektora metalowego. Są to przypadki, w których umowy krótkoterminowe staną się dominującą formą niepewnych stosunków pracy.

Prekaryzacja może być kontrolowana przez różne instytucje europejskie i władze krajowe. Nie oczekuje się jednak, że organizacje te będą solidne i silne pod względem kontroli delegowania. Kraje europejskie mają swoje zróżnicowane interesy i nie chcą wprowadzać wielu zmian w tych przepływach. Ponieważ większość pracowników delegowanych jest wysyłana do krajów sąsiednich, zwłaszcza w Europie Środkowej, scenariusz ten pokazuje, że takie delegowanie odbywa się ze względu na poziom kosztów pracy, bardziej niż ze względu na umiejętności pracowników, które istniałyby w krajach peryferyjnych.

	2010	2015	2019	2025*	2030*
UE27	72	183	361	400	500
Bułgaria	1,2	11,5	1	15	30
Niemcy	-48,6	-200,9	1172,7	200	-100
Grecja	-10,1	-2,8	-10,9	10	30
Polska	208,2	233,2	153,2	50	250
Portugalia	46,7	48,6	8,4	20	60
Słowacja	19,5	71,9	58,1	80	120

Nota: * Dane są hipotetyczne

Prekariat może być wykorzystywany do utrzymywania niższych kosztów pracy w celu zapewnienia konkurencyjności rynkowej. Niemniej jednak nie oczekuje się, że ta konkurencyjna strategia będzie często stosowana w firmach na wyższych poziomach globalnych łańcuchów wartości ze względu na obawy o jakość i zapobieganie konfliktom przemysłowym.

W związku z tym można argumentować, że scenariusz ten nie będzie najbardziej znaczący pod względem całkowitej liczby pracowników delegowanych w europejskiej przestrzeni gospodarczej. Będzie on zatem ważny w sektorze NACE F (budownictwo), ale nie w sektorze produkcyjnym. Uważamy, że praca delegowana w tym sektorze NACE C (produkcja) jest wykonywana głównie w zakresie konserwacji, projektowania i programowania. Taki wniosek wynika z danych z wywiadów krajowych i dalszej literatury.

3.3. Scenariusz 3. Przyjęte zalecenia

Scenariusz ten przedstawia ogólną sytuację w zakresie delegowania pracowników, biorąc pod uwagę przyjęcie zaleceń sformułowanych przez partnerów projektu. Może to być scenariusz, w

którym odnotowuje się wzrost liczby pracowników delegowanych, gdy dwustronne uznawanie warunków pracy zostanie zaakceptowane i uregulowane. Taka akceptacja może zwiększyć atrakcyjność tej formy pracy w obszarze europejskim.

	2010	2015	2019	2025*	2030*
UE27	72	183	361	200	100
Bułgaria	1,2	11,5	1	-10	0
Niemcy	-48,6	-200,9	1172,7	400	10
Grecja	-10,1	-2,8	-10,9	10	30
Polska	208,2	233,2	153,2	100	50
Portugalia	46,7	48,6	8,4	0	-10
Słowacja	19,5	71,9	58,1	10	0

Nota: * Dane są hipotetyczne

Oczekuje się jednak, że Europejski Urząd ds. Pracy (ELA) będzie działał skutecznie. Na przykład ELA powinien usystematyzować i wymieniać informacje o krajach przyjmujących. W rzeczywistości dyrektywa 96/71/WE w sprawie delegowania pracowników i zmieniająca ją dyrektywa 2018/958/UE, a także dyrektywa 2014/67/UE w sprawie egzekwowania przepisów dotyczących delegowania pracowników wchodzi w zakres kompetencji ELA. Ta ostatnia została stworzona, aby pomóc krajom UE i Komisji Europejskiej w zapewnieniu, że przepisy dotyczące mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego są egzekwowane w sprawiedliwy, prosty i skuteczny sposób.

3.4. Scenariusz 4. Wszystko po staremu

Ten scenariusz pomaga zrozumieć główne nurty korzystania z pracy delegowanej. Jak wynika ze studiów przypadku, istnieje ogromna różnorodność przypadków, w których wykorzystywane jest delegowanie pracowników. Dominującym trendem jest ten związany z sektorem budowlanym. Jednak sektor ten nie był przedmiotem badań w tym projekcie.

Jedno ze stwierdzeń w portugalskim raporcie z przeglądu literatury mówi, że „według CGTP-IN (Generalnej Konfederacji Portugalskich Pracowników), zrzeszenie pracowników delegowanych w

Portugalii okazało się bardzo trudne. Wysoko wykwalifikowani technicy nie są zainteresowani przynależnością do portugalskich związków zawodowych, a pracownicy delegowani w rolnictwie (których większość pochodzi z Bułgarii i Rumunii) również niechętnie przystępują do związków zawodowych” (str. 14.)

W bułgarskim raporcie z przeglądu literatury stwierdzono, że „kwestia warunków pracy jest również źródłem kontrowersji, ponieważ pracownicy delegowani mogą napotykać bariery językowe i kulturowe, co prowadzi do złych warunków pracy i ograniczonego dostępu do ochrony socjalnej” (s. 1).

	2010	2015	2019	2025	2030
UE27	72	183	361	500	800
Bułgaria	1,2	11,5	1	0	-10
Niemcy	-48,6	-200,9	1172,7	800	2000
Grecja	-10,1	-2,8	-10,9	-20	-50
Polska	208,2	233,2	153,2	50	0
Portugalia	46,7	48,6	8,4	20	50
Słowacja	19,5	71,9	58,1	50	100

Nota: * Dane są hipotetyczne

W tym scenariuszu hipotetyczne dane odnoszące się do 2025 r. odzwierciedlają jedynie możliwość po wystąpieniu covid-19, jako okres pośredni, a 2030 r. zakładają ekstrapolowane dane z dekady sprzed pandemii.

Oznacza to, że przyszły trend „wszystko po staremu” będzie oznaczał wzrost liczby pracowników delegowanych z tych krajów. Ponownie rozważamy wartości, które obejmują sektor NACE F (budownictwo). Jednak najprawdopodobniej dane dotyczące delegowania odnoszą się głównie do wykwalifikowanych pracowników, a nie tych posiadających miejsce umiejętności.

3.5. Podsumowanie scenariuszy

Próbowaliśmy opracować cztery główne scenariusze związane z potencjalnymi trendami wykorzystania pracy delegowanej.

Cztery scenariusze obejmowały: Scenariusz 1. Delegowanie pracowników w globalnych łańcuchach wartości; Scenariusz 2. Delegowanie na podstawie niepewnych warunków; Scenariusz 3. Przyjęte zalecenia; Scenariusz 4. Wszystko po staremu.

Ostatni, czwarty scenariusz jest ekstrapolacją obecnych trendów.

Liczba pracowników delegowanych może nie ulec zmianie w ciągu najbliższych kilku lat, ale możliwe jest, że scenariusz 3 (przyjęte zalecenia) jest jedynym, który może być bardziej korzystny dla oczekiwanego wzrostu. Można przypuszczać, że prekaryzacja może również znacznie wzrosnąć, zwłaszcza ta, która nie jest wykonywana w regulowanych warunkach (scenariusz 2). Jednak oznaki możliwego wzrostu są monitorowane we wszystkich krajach europejskich i istnieją środki, aby je kontrolować.

4. Wnioski

Biorąc pod uwagę brak rzetelnych statystyk, niniejszy raport opiera opracowane scenariusze na danych dotyczących delegowania pracowników dla całej gospodarki jako wskaźnika zastępczego dla sektora wytwórczego w analizowanych krajach. W rzeczywistości praca delegowana w sektorze produkcyjnym (NACE C) niekoniecznie ma takie same cechy jak całe zjawisko delegowania. Ważne jest również założenie, że definicja pracy delegowanej nie jest bezpośrednio związana z pracą migracyjną. Pracownik, który zostanie oddelegowany, ma umowę w firmie wysyłającej i będzie pracował przez uzgodniony okres w firmie przyjmującej. Jest to praca kontraktowa.

Próbowaliśmy ocenić cztery scenariusze przyszłego rozwoju pracy delegowanej w Europie. Dlatego rozważyliśmy scenariusze mające znaczenie dla potencjalnych trendów, które można zaobserwować w całym sektorze w Europie. Jeden ze scenariuszy (1) zakłada, że pracownicy delegowani mają nieodłączny związek z rozwojem globalnych łańcuchów wartości. Innymi słowy, jest to scenariusz bardziej zglobalizowanego środowiska produkcyjnego, w którym Europa, a w szczególności jej państwa członkowskie, wysyłają więcej siły roboczej niż ją przyjmują.

Scenariusz 2 dotyczy prekaryzacji siły roboczej, co może mieć wpływ na rodzaj delegowania pracownika. Możliwe, że mobilność siły roboczej w Europie może zwiększyć prekaryzację i dumping płacowy. Nie jest jasne, w jakim stopniu wpływa to na liczbę delegowanych pracowników. Prekaryzacja może zmniejszyć liczbę przypadków delegowania pracowników w Europie, jeśli firmy wolą obniżyć koszty, zatrudniając na podstawie niepewnych warunków zamiast pracowników o uregulowanym statusie.

Ponieważ przepisy te chronią pracownika w sytuacji delegowania, oznacza to, że każde państwo członkowskie dokonało transpozycji dyrektywy w określony sposób. Oznacza to, że nadal istnieją nieporozumienia dotyczące interpretacji dyrektyw, a rola agencji europejskich nie została w pełni osiągnięta. Monitorowanie i kontrola powinny zostać zwiększone przez te agencje w połączeniu

z agencjami krajowymi. Może to być najbardziej pozytywny scenariusz dla przetrwania państwa opiekuńczego. Jednak sytuacja nadal będzie napotykać trudności, jeśli zalecenia nie będą miały na celu ochrony pracy i zapewnienia lepszych warunków pracy.

I wreszcie, zaproponowaliśmy scenariusz 4, który zakłada, że wszystko zostaje po starym. Oznacza to, że obecna sytuacja nadal nie będzie zbyt jasna dla agencji krajowych, firm i partnerów społecznych. Praktyki w sektorze produkcyjnym będą kontynuowane tak jak przed okresem pandemii, co nie będzie oznaczać dramatycznego wzrostu pracy delegowanej (jak w scenariuszu 1), ale ta forma umowy może mieć tendencję do zmniejszania się ze względu na redukcję kosztów i złożoność biurokratyczną, której firmy będą starały się unikać.

Jak wspomniano w raporcie z przeglądu literatury z Portugalii, „wszystkie układy zbiorowe pracy muszą zawierać dane szacunkowe dotyczące liczby pracowników objętych układem oraz liczby przedsiębiorstw reprezentowanych przez obie strony. Wskaźniki te mogą być wykorzystane do lepszego zrozumienia procesu delegowania pracowników” (str. 21). Oznacza to, że informacje na temat pracowników delegowanych powinny być udostępniane partnerom społecznym i stanowić przedmiot dialogu i negocjacji między analizowanymi krajami i innymi państwami członkowskimi. Kiedy tak się stanie, jest prawdopodobne, że pracownicy delegowani będą lepiej chronieni i będą mieli lepsze warunki pracy. W przeciwnym razie presja ze strony firm produkcyjnych na obniżenie kosztów, w szczególności kosztów pracy oraz zwiększenie zysków będzie oznaczać ograniczenie zjawiska delegowania pracowników.



Posting of workers during the COVID-19 pandemic, current challenges, and future prospects



UNIVERSITY OF
THESSALY



InnoGrowth



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only, and do not necessarily reflect those of the European Union or European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.