



Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego przy delegowaniu pracowników z Polski – wyzwania i proponowane rozwiązania*

Anita Brzozowska, Kamil Matuszczyk & Justyna Salamońska

Wstęp

Anita Brzozowska, Kamil
Matuszczyk i Justyna
Salamońska, Ośrodek
Badań nad Migracjami
Uniwersytetu Warszawskiego.
anita.brzozowska@uw.edu.pl
kamil_t.matuszczyk@uw.edu.pl
jj.salamonska@uw.edu.pl

Polska jest jednym z kluczowych krajów pod względem delegowania pracowników za granicę, będąc głównym państwem członkowskim wydającym zaświadczenia A1 osobom objętym art. 13 Rozporządzenia (WE) nr 883/2004 zwanego „Rozporządzeniem Podstawowym”. Ponadto zajmuje drugie miejsce w wydawaniu certyfikatów A1 na podstawie art. 12 tego rozporządzenia. W 2018 r. 39% (238 525) zaświadczeń A1 zostało wydanych przez polski Zakład Ubezpieczeń Społecznych osobom objętym art. 12 oraz 58% (351 000) osobom objętym art. 13 (De Wispelaere et al., 2020). Najwięcej delegowań z Polski w 2018 r. skierowanych było do Niemiec (120 540), Francji (26 371) i Belgii (21 358), przy czym największa liczba delegowań miała miejsce w sektorze budowlanym i w sektorze transportu drogowego. Polska jest również krajem przyjmującym pracowników delegowanych, jednak w mniejszym stopniu.

Słowa kluczowe:
delegowanie pracowników;
zabezpieczenie społeczne,
koordynacja, Polska,
digitalizacja

Artykuł 12 odnosi się do dwóch grup pracowników. Pierwsza grupa obejmuje osoby, które wykonują działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który „normalnie prowadzi tam swoją działalność”, i które są delegowane przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego w celu wykonywania pracy w imieniu tego

* Prezentowane tu wyniki oparte są na opracowaniu autorstwa Anity Brzozowskiej, Kamila Matuszczyka, Justyny Salamońskiej i Anny Siwierskiej (2021) pt. *Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers: Poland Country Report*, przygotowanego w ramach projektu 'Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers (POW-BRIDGE)', finansowanego z Programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych "EaSI" (2014-2020) (umowa nr VS/2019/0396) (więcej informacji znajduje się na stronie internetowej projektu: <https://www.euro.centre.org/projects/detail/3633>). Opinie wyrażone w niniejszej ekspertyzie są opiniami autorów i nie muszą reprezentować opinii organizacji finansującej. Autorzy są wdzięczni za uwagi otrzymane od Sonili Danaj, Andrzeja Szybkie i Eszter Zólyomi, a także pragną podziękować Amalii Solymosi za redakcję i opracowanie graficzne tekstu.

† Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.



pracodawcy (art. 12 ust. 1 Rozporządzenia Podstawowego). Druga grupa obejmuje osoby, które „normalnie prowadzą działalność” jako osoby pracujące na własny rachunek w państwie członkowskim, i które udają się do innego państwa członkowskiego w celu prowadzenia tam podobnej działalności (art. 12 ust. 2 Rozporządzenia Podstawowego). Natomiast art. 13 Rozporządzenia Podstawowego obejmuje osoby, które prowadzą działalność jako pracownicy zatrudnieni/samozatrudnieni w dwóch lub więcej państwach członkowskich (np. kierowcy ciężarówek).

Badania przeprowadzone w ramach projektu POW-BRIDGE (2020-2021), które miały na celu określenie różnic między ustawodawstwem a praktyką w zakresie delegowania pracowników, wykazały, jak w kontekście delegowania pracowników z Polski kwestie koordynacji zabezpieczenia społecznego pozostają jednym z kluczowych wyzwań dla przedsiębiorców i interesariuszy. W związku z powyższym w niniejszej ekspertyzie koncentrujemy się na koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, po pierwsze poprzez ujęcie jej w kontekście swobodnego przepływu pracowników i usług w Unii Europejskiej (UE), a po drugie poprzez wskazanie na wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Polsce, które opisują wyzwania stojące przed władzami publicznymi, pracodawcami i pracownikami delegowanymi. Przedstawione tu wyniki są rezultatem analizy dokumentów oraz piętnastu wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami władz publicznych, partnerów społecznych i przedsiębiorców. Celem niniejszej ekspertyzy jest przedstawienie głównych wyzwań w tym obszarze oraz zaproponowanie zaleceń mających na celu poprawę funkcjonowania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Swobodny przepływ pracowników i usług w UE a koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Niezależnie od tego, czy bierzemy pod uwagę kontekst państwa wysyłającego czy przyjmującego pracowników delegowanych, kluczową kwestią pozostaje koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie współpracy przy wymianie informacji i zmiany prawodawstwa unijnego. Po pierwsze, pomimo obowiązywania aktów prawnych i istnienia orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczących delegowania pracowników i regulacji w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wciąż pojawiają się niejasności, które prowadzą do różnych interpretacji przepisów i ich różnego stosowania. Mianowicie, zakres przedmiotowy regulacji w dziedzinie



prawa pracy[‡] i prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych[§] nie jest spójny, co wpływa na obowiązujące ustawodawstwo i wiąże się z ryzykiem (oszustwa) „nadużycia” zasad delegowania. W skrócie, zgodnie z prawem pracy (dyrektyw o delegowaniu i Rzym I) przyjmujące państwo członkowskie może stosować swoje warunki zatrudnienia do pracowników delegowanych od momentu rozpoczęcia delegowania. W związku z tym pracownicy delegowani podlegają jednocześnie ustawodawstwu dwóch państw członkowskich. Z kolei zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pracownicy delegowani podlegają ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego macierzystego państwa członkowskiego tak długo, jak długo okres delegowania nie przekracza 24 miesięcy. Po upływie 24 miesięcy zastosowanie ma ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego. W związku z tym pracownicy delegowani i osoby pracujące na własny rachunek podlegają ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego.

Ponadto pojęcie „delegowania” pozostaje niejasne ze względu na fakt, że niektóre jego definicje, w zależności od analizowanej dziedziny prawa, zawierają ograniczenia i szczególne wymagania dotyczące relacji między pracodawcą a pracownikiem. Najszerze pojęcie „delegowania” zawarte jest w Rozporządzeniu 593/2008, które nie zawiera żadnych ograniczeń ani specyfikacji. Zgodnie z art. 12 Rozporządzenia Podstawowego pracownik musi „wykonywać działalność jako pracownik najemny” w swoim macierzystym państwie członkowskim, zaś pracodawca musi „normalnie prowadzić swoją działalność” w swoim macierzystym państwie członkowskim. Ponadto art. 13 Rozporządzenia Podstawowego dotyczy osób, które „normalnie prowadzą działalność” jako osoby zatrudnione lub osoby pracujące na własny rachunek w dwóch lub więcej państwach członkowskich. Te różne znaczenia stwarzają problemy, które dotyczą nie tylko praw pracowników i skuteczności krajowych systemów socjalnych (w tym wydatków publicznych oraz sprawnego i szybkiego procesu wydawania zaświadczeń A1), ale także interesów pracodawców i swobody świadczenia usług.

Po drugie, delegowanie pracowników wynikające ze swobody świadczenia usług na europejskim rynku wewnętrznym i określone zgodnie z prawem ubezpieczeń

‡ Prawo pracy obejmuje m.in. Dyrektywę 96/71/WE, Dyrektywę 2014/67/UE, Dyrektywę 2018/957/UE oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), które zawiera najszerze pojęcie „delegowania”.

§ Prawo ubezpieczeń społecznych obejmuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (tzw. Rozporządzenie Podstawowe) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (tzw. Rozporządzenie Wykonawcze).



społecznych stanowi wyjątek od zasady *lex loci laboris*, według której osoba zatrudniona na terytorium państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa. Zasada ta leży u podstaw jednej z czterech głównych reguł unijnych przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a mianowicie stosowania jednolitego ustawodawstwa w odniesieniu do obowiązku płacenia składek i prawa do świadczeń. Pozostałe trzy zasady są następujące: 1) niedyskryminowanie ze względu na narodowość (pracownik korzysta z tych samych świadczeń i podlega tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatel); 2) sumowanie okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub zamieszkania; 3) odstąpienie od zasad dotyczących miejsca zamieszkania, znane również jako zasada możliwości eksportowania (jeżeli pracownik jest uprawniony do świadczenia pieniężnego z jednego państwa, może je otrzymać, nawet jeśli mieszka w innym kraju). Te zasady systemu koordynacji zostały przyjęte z zamiarem osiągnięcia podstawowego celu Unii, jakim jest swobodny przepływ osób, gwarantujący osobom przemieszczającym się z jednego państwa członkowskiego do drugiego zachowanie swoich praw w zakresie zabezpieczenia społecznego. Co ważne, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego nie oznacza ujednolicenia krajowych systemów, tzn. ustawodawstwo Unii Europejskiej nie ma na celu ustanowienia jednolitego europejskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Wręcz przeciwnie, różnice dotyczące zakresu, jak i proceduralne pomiędzy krajowymi systemami zabezpieczenia społecznego pozostają nienaruszone, ponieważ są one związane z różnymi tradycjami i kulturami oraz zróżnicowanym poziomem życia w poszczególnych państwach członkowskich. W rezultacie, mamy do czynienia w Unii Europejskiej z jednej strony z krajami o rozbudowanych systemach zabezpieczenia społecznego, a z drugiej z mniej restrykcyjnymi i tańszymi środowiskami regulacyjnymi. Biorąc pod uwagę te różnice w przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego, pracodawcy mogą je wykorzystywać i poszukiwać najniższej struktury kosztów zatrudnienia pracowników, co może prowadzić do wyboru strategii dumpingu socjalnego i rozwijania modeli biznesowych opartych na oferowaniu tanich usług na rynkach UE. W związku z tym stosowanie „zasady kraju pochodzenia” przy delegowaniu pracowników ma bezpośredni wpływ na koszty pracy (płace i koszty ubezpieczenia społecznego).

Dotychczas podjęto wiele wysiłków w celu wspierania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i wymiany informacji między organami publicznymi zaangażowanymi w praktyczne wdrażanie prawa unijnego, ułatwiając w ten sposób przestrzeganie przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych przy delegowaniu pracowników[¶]. Ostatnie zmiany na poziomie UE w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczą m.in. wprowadzenia

¶ Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej <https://ec.europa.eu>



narzędzi zdigitalizowanych, tj. systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego (EESSI), udostępnionego przez Komisję w lipcu 2017 roku. Pomaga on instytucjom zajmującym się ubezpieczeniami społecznymi w całej UE szybciej i bezpieczniej wymieniać informacje, poprawiając jednocześnie ich jakość (tj. kto jest uprawniony do jakiego świadczenia i w jakim kraju), czas przetwarzania danych oraz współpracę między państwami członkowskimi. Pomaga również w ograniczaniu ryzyka i łagodzeniu skutków oszustw (np. fałszowania zaświadczeń A1). Ponadto, Komisja Europejska w 2021 r. rozpocznie pilotaż europejskiego paszportu zabezpieczenia społecznego (ESSPASS), czyli cyfrowego narzędzia stworzonego w celu uproszczenia procedur związanych z wnioskowaniem, wydawaniem i weryfikacją dokumentów A1.

Poza ułatwieniem wymiany informacji, ostatnie zmiany w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczą harmonizacji zasad delegowania. W grudniu 2016 r. Komisja Europejska wystąpiła z propozycją zmiany Rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz Rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Wniosek Komisji ma na celu wyjaśnienie sprzecznych przepisów dotyczących obowiązującego ustawodawstwa oraz związku między rozporządzeniami a dyrektywami regulującymi delegowanie, zaostrejając warunki delegowania przez pracodawców. Nie ma jednak konsensusu co do istotnych zmian proponowanych przez Komisję, a negocjacje zostały wstrzymane. Dlatego też w następnym rozdziale skupiamy się na wyzwaniach, przed którymi stają władze publiczne i przedstawiciele pracodawców w odniesieniu do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w kontekście delegowania.

Wyzwania związane z ubezpieczeniem społecznym: perspektywa władz publicznych i pracodawców w Polsce

W projekcie POW-BRIDGE zidentyfikowaliśmy problemy i wyzwania, które można opisać na wielu poziomach, w tym na poziomie instytucji publicznych (poziom makro), pracodawców i pośredników (poziom mezo), a także pracowników (poziom mikro).

Złożoność przepisów prawnych stwarza pole do rozbieżnych interpretacji i wzrostu liczby orzeczeń ETS

Na poziomie makro najpoważniejszym długoterminowym problemem pozostaje złożoność przepisów dotyczących koordynacji zabezpieczenia społecznego i ich prawidłowa interpretacja. Złożoność ta dotyczy przede wszystkim takich kwestii jak praca marginalna, podobny rodzaj działalności lub siedziba/miejsce prowadzenia działalności, co również stwarza pole do rozbieżnych interpretacji.



Ponadto zmiany wprowadzone w ostatnich latach, w tym na podstawie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zamiast upraszczać ramy prawne, zwiększyły liczbę przepisów, które należy uwzględniać przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Może to wydłużyć proces składania wniosków o wydanie zaświadczeń A1. Interesariusze podnosili również kwestię niewystarczających zasobów kadrowych w organach administracji publicznej zajmujących się mobilnością pracowników (por. Kall et al., 2020).

Interesariusze, którzy uczestniczyli w projekcie POW-BRIDGE, przedstawili również swoje opinie na temat proponowanych zmian w nowelizacji Rozporządzenia 883/2004, odnosząc się krytycznie do ich kierunku. Dotyczy to przede wszystkim propozycji definicji siedziby pracodawcy, która po wprowadzeniu proponowanej zmiany będzie wymagała przeprowadzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych skomplikowanych postępowań przed wydaniem zaświadczenia A1. Postępowania te będą czasochłonne, m.in. z tego względu, że będą wymagały uzyskania różnych dokumentów od płatników składek. Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy delegowani są zainteresowani uzyskaniem w jak najkrótszym czasie zaświadczeń A1 (w ciągu 7 dni) w celu świadczenia usług na rzecz usługobiorcy w przyjmującym państwie członkowskim. Wydłużone procedury wynikające z nowelizacji Rozporządzenia 883/2004 osłabią prawo do swobodnego przepływu pracowników i usług. Uczestnicy wywiadów i spotkań z interesariuszami organizowanych w ramach projektu POW-BRIDGE opisali te zmiany jako odejście od podstawowych zasad koordynacji, podważające zasadę jednolitego prawodawstwa dla mobilnych pracowników. Istnieje ryzyko, że nowe propozycje prawne w tej dziedzinie mogą doprowadzić do jeszcze większej niestabilności przepisów, co sprawi, że ubezpieczenie pracowników stanie się jeszcze bardziej skomplikowane.

Pandemia COVID-19 spowodowała zaostrzenie problemów administracyjnych związanych z wydawaniem zaświadczeń A1

Pandemia COVID-19 przyniosła szereg wyzwań w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Na delegowanie pracowników wpływ miały ograniczenia w przekraczaniu granic i biurokracja. Pandemia pogłębiła wcześniejsze wyzwania administracyjne (w tym interpretację przepisów i długotrwałe procedury) związane z wydawaniem przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaświadczeń A1. W czasie pandemii Zakład Ubezpieczeń Społecznych borykał się z brakami kadrowymi wywołanymi kwarantanną pracowników przy jednoczesnym większym obciążeniu pracą w związku z wprowadzeniem nowych świadczeń socjalnych mających na celu zwalczanie skutków pandemii. Ze względu na opóźnienia w procedurach administracyjnych niektórzy pracownicy delegowani otrzymali swoje zaświadczenia A1 już podczas pobytu w państwie przyjmującym.

Nawet w okresie obowiązywania w państwach członkowskich UE obostrzeń związanych z pandemią nie odnotowano znaczącego spadku liczby oficjalnych



zapytań dotyczących ustalenia faktycznej sytuacji ubezpieczeniowej danego pracownika delegowanego. Instytucje w państwach przyjmujących kierowały do polskiej Państwowej Inspekcji Pracy (tj. instytucji łącznikowej) liczne zapytania dotyczące obowiązku kwarantanny dla pracowników delegowanych po przekroczeniu granicy.

Pandemia zbiegła się w czasie z podjętymi już wcześniej wysiłkami na rzecz cyfryzacji niektórych procedur, w tym obiegu dokumentów i załatwiania formalności przez internet. Przykładowo, Zakład Ubezpieczeń Społecznych udostępnił Kreator Wniosków ułatwiający złożenie wniosku o wydanie zaświadczenia A1.

Na poziomie mezo, uwzględniającym perspektywę pracodawców, jednym z kluczowych zagadnień jest zrozumienie, jak koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego działa w praktyce. Przedstawiciele pracodawców opisali liczne przypadki, w których władze publiczne (głównie we Francji i Belgii) prosiły o wyjaśnienia dotyczące stosowania ustawodawstwa polskiego w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Wielu pracodawców stosuje przepisy dotyczące podróży służbowych i wykorzystuje diety za podróże jako element strategii ograniczania kosztów

Istotnym problemem w stosowaniu przepisów o delegowaniu pracowników w Polsce pozostaje przyjmowanie niewłaściwej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne (Szypniewski, 2019; Ślęzak, 2018). Pomimo rosnącej świadomości na temat tego, czym jest delegowanie pracowników, wielu pracodawców stosuje przepisy dotyczące podróży służbowych i wykorzystuje diety z tytułu podróży służbowych jako element strategii ograniczania kosztów. Tymczasem delegowanie pracowników i podróż służbowa to dwie różne sytuacje regulowane różnymi aktami prawnymi. Delegowanie pracowników polega na wysłaniu pracownika do wykonywania usług na terytorium innego państwa członkowskiego na określony czas. Podróż służbowa, uregulowana w art. 77 Kodeksu pracy, dotyczy sytuacji, w której pracownik wykonuje na polecenie pracodawcy obowiązki służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza swoim stałym miejscem pracy. Za czas wykonywania obowiązków w ramach podróży służbowej pracownikowi przysługują diety (nieopodatkowane). Diety z tytułu podróży służbowej nie powinny być natomiast wypłacane pracownikom delegowanym. W sytuacji delegowania pracownika, który wcześniej był zatrudniony u delegującego pracodawcy, konieczne jest odprowadzanie składek od odpowiedniego poziomu wynagrodzenia, jakie pracownik zwykle otrzymywał za pracę w Polsce. Stosowanie diet z tytułu podróży służbowych jako głównego składnika wynagrodzenia powoduje, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest sztucznie zaniżona.



Ponadto niektórzy pracodawcy stosują różne umowy zlecenia (tj. umowy cywilnoprawne) ze sztucznie zaniżonymi wynagrodzeniami, na podstawie których naliczane są składki na ubezpieczenie społeczne. Praktyka ta wydaje się być stosunkowo szeroko rozpowszechniona w sektorze opieki domowej (Matuszczyk, w druku). Badania zrealizowane w ramach projektu POW-BRIDGE potwierdziły, że niektórzy pracodawcy stosują minimalne, a nie średnie wynagrodzenie jako punkt odniesienia przy obliczaniu składek na ubezpieczenie społeczne. Taka nieuczciwa strategia oznacza niższe koszty pracy po stronie pracodawcy i z reguły wyższe wynagrodzenie netto, co stanowi przewagę konkurencyjną przy rekrutacji pracowników.

Warto jednak zaznaczyć, że pracodawcy i agencje pracy tymczasowej nie zawsze są świadomi, jakie konkretne regulacje powinni stosować. Zdarza się, że płatnicy składek na ubezpieczenie społeczne mają problemy z interpretacją przepisów dotyczących obowiązującego ustawodawstwa.

W konsekwencji stosowania niewłaściwych przepisów o ubezpieczeniach społecznych pracownicy czasowo wypadają z systemu ubezpieczeń społecznych

Na poziomie mikro jednym z problemów jest sytuacja czasowego wypadania z systemu ubezpieczeń społecznych z powodu stosowania niewłaściwych przepisów o ubezpieczeniach społecznych, co prowadzi do powstania przerw w opłacanych okresach składkowych. Ujawnienie takiej sytuacji, np. przez instytucje kontrolne w kraju, do którego pracownik został oddelegowany z nielegalnie przyznanym dokumentem A1, prowadzi m.in. do wstecznego naliczania składek ubezpieczeniowych. Konieczne jest wówczas wsteczne zarejestrowanie pracownika, co może skutkować poważnymi problemami z uzyskaniem prawa do świadczeń socjalnych z danej instytucji ubezpieczeniowej.

Ponadto, obecne przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego komplikują procedury, w których konieczne jest sumowanie okresów składkowych pracowników, którzy wpłacali je do różnych instytucji krajowych. W Rozporządzeniu 883/2004 znajdują się przepisy dotyczące sumowania okresów ubezpieczenia społecznego w celu ustalenia prawa do świadczeń, jednak należałoby preferować stosowanie przepisów o ustawodawstwie właściwym w taki sposób, aby pracownik delegowany unikał zmian ustawodawstwa właściwego, zwłaszcza w przypadku krótkich okresów ubezpieczenia. Problemy wynikające ze zmian obowiązującego ustawodawstwa przy ubieganiu się o świadczenia powinny być rozwiązywane poprzez rozszerzenie obowiązującego ustawodawstwa, np. prawny instrument delegowania.

Niski poziom wiedzy na temat przepisów dotyczących delegowania pracowników oraz problemy w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią wyzwanie zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Zdarza się, że pracownicy nie są świadomi swojego statusu, kiedy wyjeżdżają do pracy za



Niski poziom wiedzy na temat przepisów dotyczących delegowania pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest wyzwaniem zarówno dla pracodawców, jak i pracowników

granicę jako pracownicy delegowani, jak wynika z badań przeprowadzonych wśród pracowników delegowanych z Polski do sektora opieki domowej w Niemczech (Matuszczyk, w druku). Pracownicy ci często nie wiedzą, czym jest formularz A1 i wspominają, że otrzymują diety za podróże służbowe. Ustalenia te są zgodne z doniesieniami o ogólnie niskim poziomie wiedzy na temat praw socjalnych wśród pracowników w Polsce, zwłaszcza w zakresie ubezpieczenia emerytalnego (Marczak, 2016).

Rekomendacje

Badania empiryczne zrealizowane w ramach projektu POW-BRIDGE pozwoliły określić wyzwania związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Charakter projektu umożliwił również konsultacje proponowanych rozwiązań z interesariuszami. Podjęte dyskusje doprowadziły nas do wypracowania różnych propozycji poprawy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w kontekście delegowania pracowników.

Po pierwsze i co najważniejsze, istnieje potrzeba większej przejrzystości prawnej w zakresie stosowania i interpretacji przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego w przypadku delegowania oraz – co się z tym wiąże – potrzeba uproszczenia procedur administracyjnych związanych z wydawaniem zaświadczeń A1. W polskim raporcie POW-BRIDGE (Brzozowska i in., 2021) bardzo szczegółowo opisaliśmy dorobek legislacyjny dotyczący delegowania pracowników w zakresie m.in. ubezpieczeń społecznych, ale także pracy tymczasowej, ubezpieczeń zdrowotnych i prawa spółek. Złożoność regulacji prawnych dotyczących delegowania pracowników może stwarzać sytuacje, w których trudno jest określić obowiązujące przepisy, co zwiększa ryzyko nadużyć. Interpretacje dokonywane przez różne organy prawne w odniesieniu do niektórych, nawet podstawowych regulacji, są często rozbieżne. Dlatego też istnieje potrzeba ustanowienia obiektywnych wytycznych dla pracowników administracji zaangażowanych w podejmowanie decyzji i wydawanie zaświadczeń A1, które mogłyby wyeliminować rozbieżności w interpretacji, a także uczynić cały proces bardziej efektywnym i krótszym. Główną propozycją jest uproszczenie przepisów, dzięki czemu możliwość ich interpretacji przez poszczególnych urzędników podejmujących decyzję, byłaby ograniczona. Nowelizacja przepisów mogłaby rozwiązać ten problem w pierwszej kolejności.

To właśnie złożoność ram prawnych prowadzi do problemów z terminowym wydawaniem zaświadczeń A1. Na poziomie operacyjnym digitalizacja procesów związanych z wydawaniem dokumentów A1 mogłaby uczynić ten proces bardziej efektywnym, skracając czas oczekiwania na nie przez pracodawców.



Digitalizacja mogłaby obejmować składanie wniosków o wydanie zaświadczeń A1 przez internet, wydawanie samych dokumentów w formie elektronicznej lub w specjalnie opracowanej aplikacji. Niektóre z tych procesów są już w toku. Jednym z przykładów jest niedawno wprowadzony system elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego (EESSI), który połączy instytucje realizujące zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych w całej UE. Co więcej, elektroniczne formularze A1 mogą być sposobem na walkę z oszustwami związanymi z papierowymi formularzami A1 i narzędziem pomagającym w eliminowaniu najczęściej popełnianych błędów.

Ponadto, nasze zalecenia wskazują na potrzebę podnoszenia świadomości w obszarze ubezpieczeń społecznych i dostępu do informacji na temat formularzy i procedur związanych z wydawaniem zaświadczeń A1. Dotyczy to zarówno pracodawców delegujących, jak i pracowników delegowanych. Pracownicy delegowani powinni być świadomi, na czym polega delegowanie, czym jest dokument A1 i jakie są konsekwencje stosowania umów spoza Kodeksu pracy (umowy o dzieło, umowy zlecenia czy umowy agencyjnej). Nawet jeśli umowy cywilnoprawne są bardziej elastyczne i tańsze dla pracodawców, to pociągają za sobą pewne ryzyko w zakresie ubezpieczeń społecznych dla pracowników.



Bibliografia

Brzozowska, A., Matuszczyk, K., Salamońska, J., Siwierska, A. (2021). Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers: Poland Country Report. Warsaw.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. & Pacolet, J. (2020). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Kall, K., Brzozowska, A., Lillie, N., Matuszczyk, K. & Salamońska, J. (2020). From Ukraine to Finland and Estonia via Poland: Migration and posting of third country nationals. http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2020/07/Con3Post_U_PL-FI-ET_final.pdf (accessed 12.10.2021).

Marczak, R. (2016). Wiedza Polaków o systemie emerytalnym. Wyniki badań empirycznych. *Polityka Społeczna*, 43(1): 28-37.

Matuszczyk, K. (in press). From lack of awareness to meticulous action. Strategies toward old-age pension insurance among Polish migrant domestic workers in Germany. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*.

Szypniewski, M. (2019). Ochrona interesu pracownika delegowanego w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej. Warsaw: Wolters Kluwer.

Ślęzak, K. (2018). Ustawodawstwo właściwe dla delegowanych pracowników najemnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, *Europejski Przegląd Sądowy*, 6(153): 42-48.

O Europejskim Centrum Polityki i Badań nad Opieką Społeczną

Seria Policy Brief Centrum Europejskiego jest redagowana przez Sonilę Danaj i Rahel Kahlert

Europejskie Centrum Polityki i Badań nad Opieką Społeczną jest organizacją międzyrządową, afiliowaną przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jej celem jest wspieranie współpracy między rządami, ośrodkami badawczymi i innymi zainteresowanymi stronami w dziedzinie pomocy społecznej.

Podstawowe zadania

- Prowadzenie empirycznych badań porównawczych w zakresie polityki społecznej w regionie europejskim ONZ;
- Tworzenie dokumentacji na potrzeby kształtowania polityki społecznej i wymiana wiedzy dotyczącej zagadnień związanych z opieką społeczną;
- Inicjowanie debat dotyczących przyszłości polityki społecznej w kwestiach związanych z opieką społeczną i tworzenie sieci kontaktów w całym regionie europejskim ONZ.

Kierunki badań

Centrum Europejskie dostarcza ekspertyzy w dziedzinie szeroko pojętego rozwoju opieki społecznej i polityki społecznej – w szczególności w obszarach, w których wymagane jest podejście wielo- lub interdyscyplinarne, zintegrowana polityka i działania międzysektorowe.

Ekspertyza Centrum Europejskiego obejmuje kwestie demograficzne, dotyczące pracy i zatrudnienia, dochodów, ubóstwa i wykluczenia społecznego, zabezpieczenia społecznego, migracji i integracji społecznej, bezpieczeństwa, opieki, zdrowia i dobrobytu poprzez dostarczanie dóbr publicznych i usług osobistych. Nacisk kładzie się na współoddziaływanie rozwoju społeczno-gospodarczego z instytucjami, polityką społeczną, transferami pieniężnymi i świadczeniami rzeczowymi, potrzebami ludności oraz równowagą praw i obowiązków interesariuszy.

Publikacje Centrum Europejskiego

- „Ekspertyzy” zawierają wyniki najnowszych badań i zalecenia dotyczące polityk;
- „Raporty” przedstawiają wyniki studiów lub badań przeprowadzonych w ramach projektów krajowych lub międzynarodowych;
- „Working papers” zawierają wstępne wyniki badań lub opisują innowacyjne pomysły, które powinny być udostępniane szerszemu gronu odbiorców;
- „Biuletyn” jest wydawany co miesiąc w języku angielskim i stanowi syntezę wiadomości publikowanych regularnie na naszej stronie internetowej.

Ponadto pracownicy naukowcy Centrum Europejskiego regularnie publikują książki, recenzowane artykuły i rozdziały.

Jeśli chcą Państwo regularnie otrzymywać informacje na temat naszej działalności i publikacji, prosimy o kontakt (solymosi@euro.centre.org).

Kontakt:

Berggasse 17
A – 1090 Vienna
Tel: +43 / 1 / 319 45 05 - 0
Email: ec@euro.centre.org

Więcej informacji:

<http://www.euro.centre.org>