

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

102. SESJA PLENARNA W DNIACH 3–4 LIPCA 2013 R.

Opinia Komitetu Regionów: „Pracownicy transgraniczni – podsumowanie sytuacji po 20 latach funkcjonowania rynku wewnętrznego: problemy i perspektywy”

(2013/C 280/03)

KOMITET REGIONÓW

- Zwraca uwagę na brak wiarygodnych danych statystycznych dotyczących pracowników transgranicznych.
- Nalega, by artykuł 5 dyrektywy w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (COM(2013) 236) zmienić w taki sposób, aby państwa członkowskie mogły również wyznaczać struktury transregionalne, których zadaniem będzie promowanie, analiza, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich pracowników i członków ich rodzin.
- Podkreśla, że krajowe struktury koordynujące EURES (które będą tworzone od 2015 r.) powinny systematycznie podejmować bliską współpracę z władzami lokalnymi i regionalnymi.
- Zwraca też uwagę na zasadniczą rolę transregionalnych struktur doradczych i eksperckich.
- Wyraża ubolewanie, że brak koordynacji w dziedzinie uregulowań dotyczących płacy minimalnej pociąga za sobą – szczególnie w regionach granicznych – ryzyko outsourcingu sektorów i usług pracochłonnych oraz dumpingu społecznego.

Sprawozdawca	Karl-Heinz LAMBERTZ (BE/PSE), premier Wspólnoty Niemieckojęzycznej Belgii
Dokument źródłowy	

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Transgraniczna mobilność pracowników i jej znaczenie dla strategii „Europa 2020”

1. Przypomina, że w strategii „Europa 2020” podkreśla się zarówno pozytywny wpływ mobilności na integrację europejskiego rynku pracy, jak i jej wpływ na zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników w UE i ich szans na zatrudnienie.

2. Zwraca uwagę, że paradoksalna sytuacja związana z niedoborem siły roboczej w niektórych dziedzinach o wysokim poziomie długoterminowego bezrobocia, w szczególności wśród pracowników nisko wykwalifikowanych, wymaga większej elastyczności i mobilności na europejskich obszarach przygranicznych.

3. Podkreśla, że mobilność daje zwłaszcza młodym ludziom szansę rozwoju własnych umiejętności i wiedzy oraz zdobycia nowych doświadczeń. W związku z tym zdecydowanie popiera inicjatywy Komisji Europejskiej adresowane do młodych ludzi, np. europejską inicjatywę na rzecz zatrudnienia młodzieży, w tym zatwierdzony w marcu 2013 r. program „Europejska gwarancja dla młodzieży”, inicjatywę przewodnią „Mobilna młodzież” czy projekt pilotażowy „Twoja pierwsza praca z EURES-em”.

4. Podkreśla społeczny wymiar mobilności siły roboczej oraz jej wkład we wspieranie trwałego wzrostu, sprzyjającego włączeniu społecznemu.

5. Z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji Europejskiej dotyczącą modernizacji i poprawy sieci mobilności zawodowej EURES, która może pomóc w zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi. Reforma ta powinna również ułatwić mobilność na obszarach przygranicznych, gdzie stwierdza się największy przepływ pracowników, a jednocześnie wzmocnić obecne sieci EURES T.

Transgraniczna mobilność pracowników po 20 latach funkcjonowania rynku wewnętrznego

6. Zwraca uwagę, że od czasu przyjęcia pierwszej opinii Komitetu Regionów w sprawie pracowników transgranicznych w dniu 29 września 2004 r. pojawiły się nowe wyzwania, lecz także możliwości w odniesieniu do mobilności siły roboczej.

7. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanym pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (COM(2013) 236) mający na celu egzekwowanie rozporządzenia (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników w Unii. Jego zdaniem osobliwość prawna polegająca na tym, że proponuje się dyrektywę w celu egzekwowania rozporządzenia, które

zasadniczo samo w sobie ma bezpośredni skutek, pokazuje, iż w krajowym ustawodawstwie i administracji nadal istnieje wiele problemów prawnych i administracyjnych w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników. Nalega, by zmienić artykuł 5 dyrektywy w taki sposób, aby państwa członkowskie mogły również wyznaczać struktury transregionalne, których zadaniem będzie promowanie, analiza, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich pracowników i członków ich rodzin. Wnosi, aby uwzględniono KR wśród adresatów sprawozdania na temat wdrożenia dyrektywy (art. 10).

8. Przyjmuje z zadowoleniem przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 492/2011 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, ujednolicającego rozporządzenie (EWG) nr 1612/68, które wzmacnia prawa pracowników mobilnych, jednocześnie egzekwując obowiązujące przepisy.

9. Odnotowuje pozytywny wpływ rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, ostatnio zmienionego rozporządzeniem (UE) 465/2012, które uprościło i zmodernizowało unijne przepisy.

10. Popiera inicjatywę Komisji Europejskiej zmierzającą do lepszej ochrony praw pracowników delegowanych, którzy stanowią znaczącą grupę pracowników na niektórych obszarach transgranicznych. Proponowana dyrektywa w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE może przyczynić się do zmniejszenia obecnych ograniczeń w jej wdrażaniu i poprawy współpracy między właściwymi władzami krajowymi. Przypomina niemniej swoją opinię z dnia 29 listopada 2012 r., w której:

— uznał, że konieczne są dalsze ukierunkowane inicjatywy i działania, aby skutecznie zapobiegać dumpingowi socjalnemu i oszustwom;

— wyraził ubolewanie, że w proponowanej dyrektywie nie zajęto się zasadniczymi kwestiami podniesionymi w orzecznictwie, a zwłaszcza związanymi z rozszerzeniem układów zbiorowych, rozszerzeniem podstawowych przepisów, stosowaniem korzystniejszych przepisów kraju przyjmującego, poszanowaniem socjalnych praw podstawowych pracowników, takich jak prawo do strajku;

— zaproponował wzmocnienie odpowiedzialności solidarnej pracodawcy i podwykonawcy poprzez wprowadzenie uregulowań zmierzających do ograniczenia liczby poziomów podwykonawstwa.

11. Przypomina, że ponad jedna trzecia obywateli UE mieszka na obszarach transgranicznych, a przekraczanie granicy w celach rozrywkowych, kulturalnych lub zawodowych jest częścią ich codziennego życia. W tym kontekście prawne i praktyczne przeszkody w mobilności mają szczególne znaczenie na tych obszarach.

12. Zwraca uwagę na brak wiarygodnych danych statystycznych dotyczących pracowników transgranicznych, czyli – jak definiuje ich rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 – każdego „pracownika najemnego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, prowadzącej swoją działalność zawodową na terytorium jednego państwa członkowskiego i zamieszkującej na terytorium innego państwa członkowskiego, do którego powraca każdego dnia lub przynajmniej raz w tygodniu”. Według „Sprawozdania naukowego w sprawie mobilności pracowników transgranicznych w krajach UE-27/EOG/EFTA” [„Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries”], opracowanego dla Komisji Europejskiej w 2009 r., liczba pracowników transgranicznych w UE (w tym EOG/EFTA) wyniosła 780 tys. osób w latach 2006–2007. Dla UE-15/EOG/EFTA całkowita liczba pracowników transgranicznych wzrosła o 26 % między rokiem 2000 a latami 2006–2007.

13. Zwraca uwagę, że najwięcej przepływów osób dojeżdżających przez granicę do pracy występuje w Europie Północno-Zachodniej oraz w południowej części Skandynawii. Również na niektórych obszarach przygranicznych wzdłuż nowych granic wewnętrznych (np. między Estonią a Finlandią, Węgrami a Austrią) poziom transgranicznej mobilności zawodowej jest znaczący. Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych opublikowało w 2012 r. szczegółowe sprawozdanie, w którym dokonano analizy stopnia transgranicznej mobilności siły roboczej na różnych obszarach geograficznych oraz określono informacje i usługi niezbędne dla pracowników transgranicznych.

14. Stwierdza, że wpływ rozszerzenia UE w 2004 i 2007 r. na mobilność siły roboczej wzdłuż „starych” granic zewnętrznych pozostaje umiarkowany. Osoby dojeżdżające z „nowych” państw członkowskich stanowią nie więcej niż 15 % pracowników transgranicznych w UE. Jednakże liczba zapytań o informacje na temat możliwości zatrudnienia i warunków pracy w kraju sąsiadującym znacznie wzrosła na „starych” granicach zewnętrznych, szczególnie po zniesieniu wszystkich pozostałych ograniczeń w dostępie do rynku pracy, z wyjątkiem tych dla Bułgarii i Rumunii, w maju 2011 r.

15. Podziela opinię Komisji⁽¹⁾, że liczba pracowników mobilnych w Europie jest zbyt niska, by stworzyć prawdziwie europejski rynek pracy. W istocie, zgodnie z wynikami badania aktywności ekonomicznej ludności w UE, w 2011 r. jedynie 3,1 % europejskich obywateli w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat) mieszkało w państwie członkowskim UE innym niż ich państwo pochodzenia. Komitet Regionów uważa, że liczba pracowników transgranicznych mogłaby się zwiększyć, zwłaszcza gdyby obywatele mogli uzyskać lepsze i bardziej wiarygodne informacje oraz indywidualne wsparcie. Do udzielania takiego wsparcia mogłyby konkretnie przyczyniać się związki zawodowe, np. broniąc pracowników zatrudnionych w kontekście międzynarodowym. Cele te powinny również znaleźć odzwierciedlenie w konsultacjach na temat priorytetów europejskich programów finansowych na lata 2014–2020. Ponadto Komitet domaga się wyraźnie, by państwa członkowskie zapewniły wystarczające środki na finansowanie priorytetów EURES.

(¹) Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” (COM(2012) 173 final).

Przeszkody w mobilności i wyzwania dla pracowników mobilnych

16. Przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej zainaugurowaną w 2012 r. w celu zbadania środków podatkowych dla pracowników transgranicznych. Przeszkody podatkowe pozostają głównym źródłem problemów napotykanym przez pracowników transgranicznych, którzy nadal mają trudności w uzyskaniu korzyści podatkowych, ulg i odliczeń, które otrzymaliby, gdyby nie mieli statusu pracownika transgranicznego.

17. Postrzega złożony charakter przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jako główne wyzwanie. Niemal niemożliwe jest ograniczenie problemów związanych z różnicami między systemami zabezpieczenia społecznego w UE, ponieważ zasady prawne i administracyjne na szczeblu krajowym stale się zmieniają i przynoszą nowe wyzwania. W związku z tym należy poprawić dostęp do wiarygodnych i regularnie aktualizowanych informacji oraz usług doradczych. Jako że sytuacja pracowników przygranicznych różni się znacznie od standardowej sytuacji, powinni mieć oni dostęp do zindywidualizowanych informacji. Usługi elektroniczne są także ważnym narzędziem, lecz nie mogą one zastąpić spersonalizowanych usług.

18. Stwierdza, że częsta jest niepewność co do sposobu interpretacji i stosowania obowiązujących podstaw prawnych. W konsekwencji często niektóre problemy występują tylko dlatego, że nie ma powszechnej zgody wśród władz publicznych co do sposobu wdrażania odpowiednich przepisów.

19. Jest świadom, że przeszkód kulturowych, takich jak niewystarczająca znajomość języka, nie da się przewyciężyć w krótkiej perspektywie. Jednakże więcej ukierunkowanych szkoleń językowych mogłoby pomóc w zmianie podejścia do mobilności zawodowej. Ponadto zasadnicze znaczenie dla wspierania elastyczności i mobilności w europejskich regionach granicznych ma ustanowienie mechanizmów promujących staże zawodowe oraz przyuczanie do zawodu, adresowane zarówno do studentów, jak i pracowników.

20. Zwraca uwagę, że brak uznawalności kwalifikacji zawodowych nadal pozostaje przeszkodą w swobodnym przepływie pracowników. Aby ułatwić mobilność pracowników, Komisja Europejska przyjęła w grudniu 2011 r. wniosek zmieniający dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, który wprowadza europejską legitymację zawodową i ułatwia dostęp do informacji. Jednak szczególnie zawody regulowane pozostają wyzwaniem, ponieważ wymaga się w nich udowodnienia określonych kwalifikacji zawodowych zgodnie z prawem krajowym. W takich przypadkach procedury w zakresie uznawalności mogą być złożone i znacznie się różnić w poszczególnych państwach członkowskich.

21. Obawia się, że doradztwo dla pracowników i osób poszukujących pracy stałoby się od roku 2015 mniej ważnym priorytetem dla EURES-u, ponieważ skupiono by się raczej na pośrednictwie pracy i świadczeniu usług pracodawcom zamiast na doradztwie w zakresie zabezpieczenia społecznego, podatków, wynagrodzeń i warunków pracy. Pragnie podkreślić, że należy właśnie poszerzyć doradztwo dla pracowników i osób

poszukujących pracy, np. poprzez wzmocnienie przygranicznych punktów informacyjnych dla pracowników i osób poszukujących pracy oraz stworzenie partnerom społecznym większych możliwości udzielania porad pracownikom transgranicznym.

22. Wyraża ubolewanie, że brak koordynacji w dziedzinie uregulowań dotyczących płacy minimalnej pociąga za sobą – szczególnie w regionach granicznych – ryzyko outsourcingu sektorów i usług pracochłonnych oraz dumpingu społecznego. Wnosi wobec tego, żeby opracowano europejską koordynację płac minimalnych, należycie uwzględniając odpowiednie warunki rynku pracy i rolę partnerów społecznych.

23. Zwraca uwagę, że różnice w poziomie płac lub podatków mogą zachęcać przedsiębiorstwa na obszarach przygranicznych do przeniesienia się do kraju sąsiadującego. Skutek dla pracowników jest taki, że stają się oni nie z własnej woli pracownikami transgranicznymi.

24. Oczekuje, że reformy zmierzające do utworzenia unii bankowej UE rozwiążą problem rozdrobnienia rynków kapitałowych, który stanowi poważną przeszkodę do tego, by zapewnić MŚP w regionach granicznych równe szanse dostępu do kapitału.

25. Odnotowuje, że różnice w poziomie płac między „nowymi” i „starymi” państwami członkowskimi UE niekiedy sprzyjają wprowadzaniu dumpingowych stawek płacowych i niewłaściwych warunków pracy. Stwarza to szczególne wyzwanie dla obecnych służb doradczych na starych granicach zewnętrznych. Komitet zaleca Komisji, by czuwała nad tym, aby pracownicy transgraniczni pochodzący z państw, w których poziom płac jest niższy, nie byli dyskryminowani w państwach, w których płace są wyższe.

Ułatwianie transgranicznej mobilności pracowników

26. Przypomina, że stopień transgranicznej mobilności pracowników zależy od wielu czynników. Różnice płacowe i lepsze możliwości pracy mają duże znaczenie. Dobrze rozwinięte regionalne i transgraniczne sieci transportu publicznego oraz dobra znajomość języka sąsiedniego kraju to również ważne elementy ułatwiające transgraniczną mobilność pracowników.

27. Podkreśla, że krajowe struktury koordynujące EURES (które będą tworzone od 2015 r.) powinny systematycznie podejmować bliską współpracę z władzami lokalnymi i regionalnymi.

28. Uważa, że systematyczna współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi i regionalnymi jest istotnym warunkiem pomagającym zwrócić uwagę organów krajowych na kwestię przeszkód w mobilności oraz podjąć próby ich przezwyciężenia.

29. Podkreśla wartość dodaną usług informacyjno-doradczych dostępnych dla pracowników transgranicznych w europejskich regionach przygranicznych i transgranicznych. Istnieje ponad 35 punktów informacyjnych na szczeblu lokalnym lub regionalnym, które oferują indywidualne porady i dostarczają informacje pracownikom transgranicznym. Należy wykorzystać ich wiedzę i doświadczenie na szczeblu europejskim i krajowym podczas prac nad rozwiązaniem poszczególnych problemów.

30. Uznaje wysiłki europejskich obszarów granicznych na rzecz ułatwiania transgranicznej mobilności pracowników oraz poszukiwania sposobów usunięcia przeszkód w mobilności. Opublikowano szereg sprawozdań, w których szczegółowo analizuje się problemy i wyzwania napotymane przez pracowników transgranicznych w konkretnych regionach transgranicznych (np. sprawozdanie w sprawie przeszkód w mobilności w regionie Galicji/Północnej Portugalii czy regionie Sønderjylland-Schleswig). Zwraca też uwagę na zasadniczą rolę transregionalnych struktur doradczych i eksperckich, takich jak powołana przez makroregion SaarLorLux grupa zadaniowa ds. pracowników transgranicznych, które działają w porozumieniu z transnarodowymi partnerami społeczno-gospodarczymi oraz europejskimi i krajowymi decydentami politycznymi. Popiera wszelkie wysiłki podejmowane w celu zapewnienia trwałości tych struktur.

31. Uważa, że wspólnotowy instrument prawny, jakim jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT), oferuje nowe możliwości wspierania i ułatwiania mobilności pracowników w UE. Zważywszy, że EUWT zwykle zatrudnia pracowników z więcej niż jednego państwa członkowskiego, w poszukiwaniu rozwiązań praktycznych można by wykorzystać jego doświadczenia w zakresie prawnych i praktycznych przeszkód w mobilności.

32. Uznaje zaangażowanie internetowych serwisów Solvit i „Twoja Europa – Porady” („Your Europe Advice”), które pomagają obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim zrozumieć i chronić swoje prawa w UE. Solvit otrzymuje co roku ponad 1 300 zapytań. Liczba ta mogłaby być jeszcze większa, gdyby usługi te były lepiej znane wśród obywateli i przedsiębiorstw w UE. W związku z tym wzywa państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne do szerzenia wiedzy na temat ośrodków Solvit, zwłaszcza wśród MŚP, oraz do zwiększenia liczby pracowników tych ośrodków, tak by mogli oni szybciej odpowiadać na kierowane do nich pytania.

Zalecenia Komitetu Regionów

33. Podkreśla, że istniejące sieci doradcze (np. EURES T, sieci ekspertów euroregionów) i punkty informacyjne dla pracowników transgranicznych oferują unikalne usługi i zdecydowanie popiera wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz zwiększenia mobilności pracowników w UE. W związku z tym transgraniczne usługi doradcze ułatwiające mobilność, zwłaszcza te świadczone przez władze lokalne i regionalne oraz partnerów społecznych, należy uznać za zadanie europejskie i przeznaczyć na nie niezbędne wsparcie finansowe.

34. Wzywa Komisję Europejską do regularnego monitorowania wdrażania przepisów wspólnotowych w zakresie swobodnego przepływu pracowników, niedyskryminacji i koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych w państwach członkowskich UE, do podjęcia aktywnych działań na rzecz lepszej ochrony praw socjalnych pracowników w UE, a także do podkreślenia odpowiedzialności wszystkich państw członkowskich za zaostrzenie kontroli w celu zwalczania pracy nierejestrowanej. Należy także regularnie gromadzić ilościowe i jakościowe dane dotyczące transgranicznej mobilności pracowników w UE, aby lepiej reagować na nowe wydarzenia i wyzwania.

35. Uznaje ważną rolę władz lokalnych i regionalnych w promowaniu mobilności pracowników. UE powinna wykorzystać ich doświadczenia i wiedzę fachową oraz we współpracy z nimi opracować wspólne koncepcje, które ułatwiłyby mobilność geograficzną i tworzenie prawdziwego europejskiego rynku pracy.

36. Popiera pomysł transgranicznego monitorowania rynku pracy i zbierania wiarygodnych danych statystycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym. Dostępność odpowiednich danych jest ważna w przygotowywaniu zintegrowanych strategii rynku pracy i działań politycznych w odpowiedzi na pojawiające się obecnie trendy.

37. Uważa, że dialog polityczny na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, a także dialog z organizacjami pracowników i pracodawców jest niezbędny do

przewycięzenia stale pojawiających się wyzwań, takich jak zmiany w strukturze demograficznej czy brak wykwalifikowanej siły roboczej.

38. Proponuje uruchomienie platformy na szczeblu europejskim, która skatalogowałaby problemy stojące przed pracownikami transgranicznymi i sformułowałaby zalecenia w celu ich rozwiązania. Zapewniłaby ona wymianę wiedzy i wykorzystanie możliwych synergii, a także wspierałaby dialog z właściwymi organami politycznymi i administracyjnymi.

39. Sugeruje opracowanie regularnie aktualizowanego kompendium najpilniejszych przeszkód w mobilności i problemów w tym zakresie, wraz z możliwymi rozwiązaniami.

Bruksela, 3 lipca 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
