

Infrastruktura delegowania pracowników: przykład transgranicznego sektora opieki domowej

KAMIL MATUSZCZYK¹

ORCID: 0000-0001-6721-4095

Uniwersytet Warszawski

JUSTYNA SALAMOŃSKA²

ORCID: 0000-0003-1268-342X

Uniwersytet Warszawski

ANITA BRZOWOWSKA³

ORCID: 0000-0001-7176-5578

Uniwersytet Warszawski

Abstrakt

Skala delegowania pracowników w ramach swobody przepływu usług jest znacznie niższa niż skala swobodnego przepływu pracowników, jednak delegowanie jako forma mobilności zyskuje w ostatnich kilku latach na znaczeniu. Szczególnym zainteresowaniem cieszą się strategie pracodawców w zakresie obchodzenia przepisów prawa oraz adaptacji do zmieniającej się rzeczywistości prawnej po 2014 roku. Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie uwarunkowań, w których pracodawcy, w tym agencje pracy tymczasowej, delegują pracowników z Polski do innych państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Stawiamy pytanie o strategie i codzienne praktyki podejmowane przez podmioty delegujące pracowników sektora opieki domowej. Polska stanowi tu szczególnie przykładowy kraj pod względem liczby delegowanych pracowników do innych państw. Wykorzystując koncepcję infrastruktury migracyjnej (Xiang, Lindquist 2014), wyjaśniamy pięć głównych wymiarów warunkujących funkcjonowanie pracodawców delegujących pracowników: wymiar społeczny, komercyjny, pozarządowy, regulacyjny oraz technologiczny. Przeprowadzona analiza

¹ Kontakt: kamil_t_matuszczyk@uw.edu.pl

² Kontakt: jj.salamonska@uw.edu.pl

³ Kontakt: anita.brzowowska@uw.edu.pl

materiału empirycznego, zebranego w latach 2018–2021, dowiodła, że pomimo barier i utrudnień w procesie delegowania pracowników, przedsiębiorstwa wykorzystują dostępne uwarunkowania oraz wsparcie oferowane przez podmioty komercyjne świadczące usługi doradcze. Wpływ na podejmowane przez pracodawców strategie ma także specyfika samej branży opieki domowej, w której dominują nieformalne praktyki, tymczasowość oraz deficyt wykwalifikowanych pracowników.

Słowa kluczowe: delegowanie pracowników, sektor opieki domowej, infrastruktura migracyjna, pracodawcy

Posting infrastructure: the example of the cross-border home care sector

Abstract

Although the scale of the posting of workers under the free movement of services is much lower than that of the free movement of workers, the issues around posting of workers have become increasingly important in the last few years. In particular, employers developed strategies for circumventing the law and adapting to the changing legal reality after 2014. The aim of this article is to explain the conditions under which employers, including temporary work agencies, post workers from Poland to other countries of the European Economic Area. We pose the question about the strategies and daily practices undertaken by those employers posting workers in the home care sector. Poland is an key country in terms of the number of workers posted to other countries. Employing the concept of migration infrastructure (Xiang, Lindquist 2014), we describe five main dimensions conditioning how employers post workers: social, commercial, non-governmental, regulatory and technological dimensions. The analysis of the empirical material gathered between 2018 and 2021 shows that despite the barriers and impediments in the process of posting workers, companies take advantage of particular circumstances and support offered by commercial actors. The strategies taken by employers are also influenced by the specificity of the home care industry itself, which is dominated by informal practices, temporariness and a deficit of skilled workers.

Keywords: posting of workers, home care sector, migration infrastructure, employers

Od co najmniej dwóch dekad badania dotyczące mobilności wewnątrz Unii Europejskiej (czy szerzej Europejskiego Obszaru Gospodarczego – EOG oraz Szwajcarii) koncentrują się przede wszystkim na analizach migracji osób korzystających z prawa do swobodnego przepływu pracowników (Grabowska-Lusińska, Okólski 2009; Luthra, Platt, Salamońska 2018). W prowadzonych w obrębie studiów migracyjnych dyskusjach znacznie mniej uwagi poświęcono alternatywnej formie mobilności zarobkowej, jaką jest delegowanie pracowników w ramach swobody świadczenia usług (Cillo 2021; Žabko, Aasland, Endersen 2018). Wraz z rozwojem skali zjawiska, temat ten stał się przedmiotem pogłębionych analiz, głównie w ujęciu prawnym (Kiełbasa 2017; Mitrus 2018) i dyskursywnym (Blauberger i in. 2021). Mimo iż delegowanie pracowników to forma zatrudnienia, która dotyczy niespełna 1% całkowitej liczby pracowników w krajach UE-27 (około 3 milionów osób⁴), to badacze dostrzegają,

⁴ Na podstawie liczby wydanych oświadczeń A1, które potwierdzają przynależność pracownika do systemu ubezpieczeń społecznych w danym kraju.

że w niektórych krajach lub sektorach liczba pracowników delegowanych jest równa lub przekroczyła liczbę migrantów zarobkowych (przykład Belgii, zob. Lens, Mussche, Marx 2022).

Delegowanie pracowników, obok migracji sezonowych i samozatrudnienia, jest klasyfikowane w literaturze jako przykład tzw. atypowej migracji zarobkowej wewnątrz EOG (Wagner, Hassel 2017). Istotą tej formy mobilności pracowniczej jest czasowe wysłanie przez pracodawcę (czy agencje pracy tymczasowej) pracownika do wykonania określonej usługi w innym kraju należącym do EOG lub Szwajcarii. Centrum interesów życiowych (m.in. rodzina, aktywność społeczna, polityczna itp.) takiego pracownika pozostaje w kraju, z którego został delegowany na okres do 12 miesięcy (w określonych przypadkach może to być 18 miesięcy). Co istotne, inicjatorem mobilności w procesie delegowania pracowników pozostaje przedsiębiorstwo realizujące usługi w innych krajach na terytorium EOG. Pracownik delegowany, w odróżnieniu od migranta zarobkowego, po zakończeniu zagranicznego kontraktu zobligowany jest wrócić do kraju, z którego został delegowany (Matyska 2019). W ostatnich kilku latach, instytucja delegowania pracowników stała się korzystnym finansowo sposobem rozwiązywania problemu deficytu określonych kategorii pracowników (Leiber, Matuszczyk, Rossow 2019; Lens, Mussche, Marx 2022).

W odróżnieniu od migracji zarobkowej, pracodawca chcący delegować pracowników musi zmierzyć się z niezwykle skomplikowaną materią prawną (Anrholtz, Lillie 2020). Obok ogólnych regulacji zawartych w dyrektywie o delegowaniu pracowników, dyrektywie rewizyjnej czy rozporządzeniu 883/2004⁵, podmioty korzystające ze swobodnego przepływu usług zobligowane są stosować się do przepisów kraju przyjmującego pracowników. Co więcej, zmiany wprowadzone nową dyrektywą z 2018 r.⁶ zobowiązały podmioty delegujące m.in. do uwzględniania również układów zbiorowych na poziomie regionów oraz sektorów. W konsekwencji oznacza to konieczność stosowania przez te podmioty kilku porządków prawnych, w tym szczególnie prawa pracy, prawa zabezpieczenia społecznego, prawa podatkowego czy prawa spółek handlowych (Kiełbasa 2017; Szypniewski 2019). Ponadto od 2014 r. obserwować można zaostrożną dyskusję w części państw zachodnich (głównie we Francji) wokół istoty delegowania pracowników, podyktowaną próbą wyeliminowania strategii obchodzenia przez przedsiębiorstwa obowiązujących regulacji prawnych, głównie w zakresie wynagrodzenia pracowników (Blauberger i in. 2021). Badacze podnoszą problem kreowania przez te przedsiębiorstwa stref wyłączenia (ang. *zones of exception*) poprzez wdrażanie własnych norm zatrudnienia, wymykających się kontrolom instytucji publicznych w krajach oddelegowania (Arnholtz, Lillie 2020: 9). Trafną ilustracją powyższych tendencji jest branża opiekuńcza oraz przykład transgranicznej

⁵ Rozporządzenie parlamentu europejskiego i rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

współpracy firm w Polsce oraz w Niemczech, dla których instytucja delegowania pracowników okazała się mechanizmem umożliwiającym funkcjonowanie w sektorze usług na rzecz gospodarstw domowych (Marchetti, Geymonat, Di Bartolomeo 2022).

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie uwarunkowań, w których pracodawcy, w tym agencje pracy tymczasowej, delegują pracowników z Polski do Niemiec. Przykład przedsiębiorstw z sektora opieki domowej, działających w Polsce, pozwala rzucić nowe światło na wielowymiarowy proces kształtowania się nowego reżimu mobilności zarobkowej. Wykorzystując rozwijaną od niespełna dekady koncepcję infrastruktury migracyjnej (Xiang, Lindquist 2014), zidentyfikowane zostanie otoczenie instytucjonalne oraz modele biznesowe. Uwagę zwracamy zatem na pięć głównych wymiarów konstytuujących tę infrastrukturę: komercyjny, regulacyjny, pozarządowy, społeczny oraz technologiczny. Publikacja jest oparta na materiale empirycznym uzyskanym w wyniku kilkuletnich prac prowadzonych przez autorów w ramach trzech projektów badawczych⁷ realizowanych w latach 2018–2021.

Delegowanie pracowników wewnątrz EOG – aspekt regulacyjny

Delegowanie pracowników, czyli posługiwanie się pracownikami zatrudnionymi w jednym państwie członkowskim do wykonania usługi w innym państwie należącym do EOG lub w Szwajcarii⁸, stanowi podstawę swobodnego przepływu usług – jednej z czterech fundamentalnych swobód Unii Europejskiej, obok swobody towarów, osób i kapitału. Jednakże instytucja delegowania była wykorzystywana na długo przed pojawieniem się założeń rynku wewnętrznego. Problematyka związana z transgranicznym delegowaniem pracowników pojawiła się na wokandzie Trybunału Sprawiedliwości już w latach 80. XX w. (Mitrus 2018:5). Natomiast dyskusja o potrzebie prawnego jej unormowania zintensyfikowała się w latach 90. XX w. (Szypiński 2019:17), co zaowocowało uchwaleniem dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. Wprowadzono wówczas po raz pierwszy do porządku prawnego termin „delegowanie w ramach świadczenia usług”, wyróżniając trzy przypadki, gdy przedsiębiorstwo: 1) deleguje pracowników na własny rachunek i pod swoim kierownictwem na terytorium Państwa Członkowskiego, w ramach umowy zawartej między nim a odbiorcą usług, działającym w danym Państwie Członkowskim; 2) deleguje pracowników do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium Państwa Członkowskiego; 3) jako przedsiębiorstwo pracy tymczasowej lub agencja wynajmująca personel wynajmuje

⁷ Opisane w dalszej części artykułu.

⁸ Zjawisko kierowania pracownikami za granicę występuje również poza Europą. Informacje o liczbie cudzoziemców delegowanych spoza UE/EOG i Szwajcarii do czasowego wykonywania pracy w Polsce znajdują się w publikowanych rokrocznie sprawozdaniach z działalności Państwowej Inspekcji Pracy.

pracownika przedsiębiorstwu, prowadzącemu działalność gospodarczą lub działającemu na terytorium Państwa Członkowskiego, o ile przez cały okres delegowania istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem pracy tymczasowej lub agencją wynajmującą a pracownikiem. Ponadto dyrektywa zawiera listę zagadnień, które muszą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do pracowników delegowanych. Obejmuje ona: a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku; b) minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych; c) minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego; e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy; f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży; g) równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji. Na mocy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z 28.06.2018 r., zmieniającej dyrektywę 96/71/WE, listę tę rozszerzono o dwa kolejne punkty dotyczące: h) warunków zakwaterowania pracowników, w przypadku gdy jest ono zapewniane przez pracodawcę pracownikom znajdującym się daleko od ich normalnego miejsca pracy oraz i) stawek dodatków lub zwrotu wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania dla pracowników znajdujących się daleko od domu z powodów zawodowych.

Dyrektywa nie zniwelowała jednak kontrowersji narosłych wokół transgranicznego delegowania, w które wpisana jest konfliktogenna relacja między wartościami rynku wewnętrznego Unii, czyli między swobodą świadczenia usług związaną z zapewnieniem uczciwej konkurencji a ochroną praw pracowniczych (Arnholtz, Lillie 2020). Konflikt ten przejawia się w zróżnicowanym traktowaniu pracowników delegowanych i krajowych, jak również migrantów zarobkowych korzystających ze swobody przemieszczania się w obrębie UE. Delegowanie stanowi bowiem wyjątek od zasady *lex loci laboris*, według której osoba zatrudniona na terytorium państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa.

Co istotne, dyrektywa 96/71/WE nie ustanawiała maksymalnych limitów delegowania. Jednakże zgodnie z brzmieniem rozporządzenia nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (zwane „podstawowym”) pracownik delegowany podlega ubezpieczeniom społecznym w państwie pochodzenia, pod warunkiem, że przewidywany czas delegowania nie przekracza 24 miesięcy, a zainteresowana osoba nie została wysłana w celu zastąpienia innego pracownika. Ma to niebagatelne znaczenie, ponieważ państwa przyjmujące nie ponoszą w tym okresie żadnych kosztów socjalnych związanych z ubezpieczeniem społecznym pracowników delegowanych⁹. Z kolei pracodawcy mogą wykorzystać

⁹ Zagadnienia związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego przy delegowaniu pracowników z Polski zostały omówione w ekspertyzie (Brzozowska, Matuszczyk, i Salamońska 2021) opracowanej w ramach realizacji projektu pt. *Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers (POW-BRIDGE)*.

przewagę konkurencyjną na rynku wewnętrznym wynikającą ze struktury kosztów zatrudnienia. Jak wskazuje Mitrus, „sednem dyrektywy 96/71/WE nie jest ochrona pracowników delegowanych, ale usługodawców korzystających ze swobody rynku wewnętrznego” (2018: 8).

Zmiana kontekstu delegowania pracowników, na który składają się kolejne rozszerzenia UE, doprowadziło do przyjęcia zmian legislacyjnych. W celu lepszego stosowania obowiązujących reguł i zapobieganiu nadużyciom przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z 15.05.2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE, zwaną „dyrektywą wdrożeniową”. Jeszcze przed terminem implementacji tej dyrektywy w 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt zmiany dyrektywy podstawowej 96/71/WE, czyli „dyrektywy rewizyjnej”. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z 28.06.2018 r., zmieniająca dyrektywę 96/71/WE, wprowadziła dwie główne zmiany: zasadę równej płacy za tę samą pracę w tym samym miejscu oraz ograniczenie delegowania w czasie do 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia o kolejne pół roku, przy czym kumulatywny sposób wyliczania okresów delegowania ogranicza możliwość rotacji pracowników w tym samym miejscu. Po wskazanym w dyrektywie okresie pracownik delegowany podlega prawu państwa przyjmującego. Ponadto wprowadzono zasadę, zgodnie z którą przedsiębiorstwo pracy tymczasowej lub agencja pośrednictwa pracy uważane są za pracodawcę delegującego pracowników w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo użytkownik wysłało pracowników tymczasowych w ramach transnarodowego świadczenia usług. Co istotne, dyrektywa 2018/957 nie uchyla dyrektywy 96/71, a jedynie modyfikuje jej wybrane postanowienia m.in. poprzez rozszerzenie katalogu minimalnych warunków zatrudnienia obowiązujących w państwie przyjmującym gwarantowanych pracownikowi delegowanemu. W związku z powyższym podstawowym aktem prawnym w omawianym przedmiocie nadal pozostaje dyrektywa 96/71, z uwzględnieniem zmian wynikających z dyrektywy 2018/957.

Do polskiego porządku prawnego kwestie związane z delegowaniem zostały wprowadzone na mocy ustawy z 10.06.2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług¹⁰. Wprowadzenie nowych regulacji związane było z koniecznością wdrożenia przez wszystkie państwa członkowskie dyrektywy 2014/67/UE. Należy jednak zauważyć, że ustawa koncentruje się na pracodawcach realizujących usługi w Polsce. W związku z powyższym rozszerzone zostały zadania Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), która stała się instytucją łącznikową współpracującą z organami państw członkowskich. PIP zobowiązano m.in. do przeprowadzania kontroli prawidłowości delegowania pracowników do Polski. Ponadto PIP zobowiązana jest prowadzić i aktualizować – w języku polskim i co najmniej jednym innym języku oficjalnym UE – stronę internetową, zawierającą informacje dot. warunków zatrudnienia

¹⁰ Szczegółowe omówienie obowiązujących przepisów znajduje się w raporcie pt. *Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers: Poland Country Report* (Brzozowska, Matuszczyk, Salamońska, i in. 2021).

i wskazującą na przepisy prawne, które muszą być stosowane do pracowników delegowanych na terytorium Polski.

W związku z implementacją dyrektywy rewizyjnej z dniem 4 września 2020 r. weszła w życie Ustawa z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw. Na jej mocy, oprócz modyfikacji warunków zatrudnienia (w tym gwarantowanych przez agencje pracy tymczasowej lub agencje wynajmujące personel), rozszerzone zostały uprawnienia kontrolne PIP m.in. w postaci możliwości wystąpienia z żądaniem albo z wnioskiem o udzielenie niezbędnych informacji dotyczących delegowania pracownika z terytorium RP w przypadku podejrzenia naruszenia przepisów państwa członkowskiego, do którego skierowany został pracownik delegowany z terytorium Polski. Ponadto wprowadzono obowiązek w zakresie aktualizowania zgłoszeń do PIP w przypadku zmiany danych w trakcie oddelegowania.

Jak zauważa Szypniewski, w polskiej literaturze prawa pracy nie została jednakże skonstruowana definicja delegowania w ramach świadczenia usług, a nieścisłości pogłębia jeszcze zwyczajowe i bardzo mocno zakorzenione w mowie potocznej określanie wszelkich form mobilności pracowników jako „delegacje” (2019:18).

Infrastruktura migracyjna jako koncepcja analityczna w badaniach nad delegowaniem pracowników

Aby uchwycić spektrum aktorów, okoliczności oraz instytucji warunkujących praktyczny wymiar delegowania pracowników, w niniejszym artykule zaadaptowana została koncepcja infrastruktury migracyjnej (Xiang, Lindquist 2014). W literaturze od niepełna dwóch dekad autorzy podnoszą głos o dokonującym się w migracjach tzw. zwrocie infrastrukturalnym (ang. *infrastructural turn*). Badacze problematyki zarządzania migracjami na przełomie XX i XXI w. dostrzegli rosnące znaczenie podmiotów komercyjnych oraz pozapolitycznych, angażujących się zarówno w proces implementacji polityki migracyjnej, jak również ułatwianie, organizowanie czy przyspieszanie mobilności międzynarodowej (Žabko, Aasland, Endersen 2018; Lin, Gleiss 2018; Leiber, Matuszczyk, Rossow 2019). Szczególnie duży akcent w tym zwrocie położony został na dokonujący się postęp technologiczny, zwłaszcza w procesach zarządzania państwem, prowadzący do większego technokratyzmu (Larkin 2013).

Najpełniejszego rozwoju tej koncepcji dokonali antropologowie społeczeństwa Biao Xiang oraz Johan Lindquist (2014), koncentrując się na przykładzie mobilności w Chinach oraz Indonezji. Zaproponowali oni perspektywę analityczną, umożliwiającą uchwycenie różnorodności technologii, instytucji oraz aktorów odpowiadających za migracje zagraniczne (Xiang, Lindquist 2014). Choć w praktyce, jak zauważają cytowani autorzy, infrastruktura ta jest niestabilna, przypomina *patchwork*, a jej efekty są rozproszone, umożliwia jednak lepiej zrozumieć sieć powiązań i wzajemnego

oddziaływania sfery publicznej, komercyjnej oraz pozarządowej w procesie organizowania przemieszczeń ludności. Tak szeroka definicja pozwala uznać, że w każdym z państw funkcjonuje mniej lub bardziej sformalizowana infrastruktura migracyjna. Co więcej, w ramach jednego kraju można wyróżnić wiele różnych infrastruktur, w których podtrzymywanie międzynarodowej mobilności, w zależności od sektora zatrudniania pracowników cudzoziemskich czy profilu migrantów (np. wysoko vs nisko wykwalifikowani), może przybierać różne konfiguracje oraz stopień rozwoju.

Zgodnie z podstawowym założeniem Xiang i Lindquista (2014) stosowanie koncepcji infrastruktury migracyjnej wymaga zwrócenia jednoczesnej uwagi na pięć podstawowych wymiarów. Pierwszy z nich, czyli wymiar komercyjny, tworzy szeroka kategoria podmiotów pośredniczących oraz czerpiących zysk z migracji innych osób (np. rekruterzy, biura tłumaczeń, instytucje szkoleniowe). Wymiar regulacyjny obejmuje aparat państw w zakresie zarządzania migracjami, jak również wszelkich regulacji dotyczących licencjonowania podmiotów komercyjnych. W wymiarze technologicznym uwzględnia się głównie różne formy komunikacji oraz transport migrantów. Wymiar pozarządowy (humanitarny), traktowany jest szeroko, obejmuje organizacje pozarządowe oraz instytucje międzynarodowe, mające coraz większy wpływ na zarządzanie migracjami. Do wymiaru społecznego, oprócz sieci migracyjnych i kapitału społecznego, warunkującego powodzenie indywidualnych strategii migrantów, można zaliczyć również ich profil społeczno-demograficzny czy kapitał intelektualny.

Praca Xiang i Lundquist (2014) stała się inspiracją do ukazania nasilającej się roli podmiotów komercyjnych w realizacji polityki państwa w obszarze międzynarodowej mobilności zarobkowej. Jednakże większość prac empirycznych odnosi się do specyfiki krajów Azji Południowo-Wschodniej (Lin, Gleiss 2018; Lan 2019). W dużo mniejszym zakresie była ona stosowana do studiów nad systemami mobilności zarobkowej w krajach Unii Europejskiej, głównie w wymiarze zorganizowanego systemu rekrutowania pracowników do innych państw (Bolokan 2020; Chau, Schwiter 2021). Jeśli chodzi o kwalifikacje pracowników, najwięcej uwagi poświęcono rozważaniom nad organizowaniem migracji osób nisko wykwalifikowanych, zarówno z perspektywy państw przyjmujących, jak i eksportujących pracowników do określonych sektorów na całym świecie (przykład Filipin i zorganizowanego od lat 70. XX w. eksportu personelu opiekuńczego i pielęgniarstwa, zob. Rodriguez 2010).

Inni badacze rozwijają tę koncepcję w kierunku pojęcia infrastruktury mobilnościowej, która również dotyczy migrantów wysoko wykwalifikowanych (Lan 2019). Przykładowo, Spijkerboer (2018: 469) zauważa, że w ramach wyłaniającej się globalnej infrastruktury mobilnościowej jej beneficjentami są głównie uprzywilejowani biali, bogaci mężczyźni, którzy cieszą się dobrym, szybkim i bezpiecznym transportem w przestrzeni transnarodowej. To oznacza, że infrastruktura może być motorem nierówności społecznych, zaś podmioty komercyjne mogą podejmować zróżnicowane wysiłki mające prowadzić do maksymalizacji ich zysków przy jednoczesnych

łamaniu praw osób mobilnych. Właśnie w tym kontekście niniejsza praca adaptuje pojęcie infrastruktury i stosuje je w kontekście delegowania pracowników w sektorze opieki.

Delegowanie pracowników z Polski – przykład sektora opieki

Pod względem skali korzystania z instytucji delegowania pracowników Polska zajmuje pozycję lidera w czasowym wykonywaniu usług w innych krajach członkowskich. Liczba delegowań pracowników z Polski w ostatnich latach utrzymywała się na poziomie około ćwierć miliona (coroczne wahania były na poziomie około kilku procent), a główne kraje przyjmujące pracowników delegowanych z Polski to niezmiennie Niemcy, Francja i Belgia (dane na podstawie artykułu 12 rozporządzenia 883/2004). Polska pozostaje także głównym krajem, w którym aż 60% przedsiębiorców w 2019 roku stosowało delegowanie pracowników na podstawie art. 13 rozporządzenia 883/2004, czyli umożliwiającego pracę w dwóch lub więcej krajach (tzw. praca naprzemienna). W dużo mniejszym stopniu Polska była krajem przyjmującym pracowników delegowanych.

Sektor opieki nie pozostaje głównym obszarem zatrudnienia, którego dotyczy delegowanie pracowników – dominującym sektorem jest budownictwo. Jednak usługi opiekuńcze zasługują na szczególną uwagę w dyskusji o cyrkulacyjnej mobilności pracowników z Polski (Neumann, Hunger 2016). Choć precyzyjne oszacowanie tej mobilności jest trudne, po 2011 r. można obserwować dynamiczny wzrost liczby podmiotów delegujących osoby do pracy w sektorze opieki do Niemiec (Leiber, Matuszczyk, Rossow 2019). Popularność tego modelu można tłumaczyć m.in. niższymi kosztami usług, wyborem przez rodziny poszukujące legalnie oferowanych usług opiekuńczych, jak również renomą pracowników z Polski (Lutz, Palenga-Möllenbeck 2011). Część badaczy migracji do sektora opieki podkreśla, że delegowanie pracowników jest jedynym mechanizmem umożliwiającym świadczenie legalnych usług w Niemczech, przy jednoczesnej konieczności uwzględnienia jedynie minimalnych warunków zatrudnienia obowiązujących w tym kraju (Neumann, Hunger 2016: 122; Marchetti, Geymonat, Di Bartolomeo 2022).

Sektor opieki to jeden z mniej uregulowanych sektorów, w którym kontrola warunków zatrudniania pracowników praktycznie nie istnieje (Anderson 2000), a obecność związków zawodowych jest znikoma. W wielu krajach, niezależnie od prób wypracowania instrumentów legalizujących zatrudnienie pracowników, dominuje praca w szarej strefie, głównie bez pisemnego kontaktu oraz odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne (Matuszczyk 2021). Podjęcie pracy w tym sektorze jest często świadomą strategią nowo przybyłych imigrantów, dla których praca z zamieszkaniami, gdzie próg wejścia jest relatywnie niski (brak formalnych wymogów kwalifikacyjnych czy językowych, ale również niskie płace), bywa punktem wejścia na

rynek pracy w danym kraju (Lutz, Palenga-Möllenbeck 2011). Zatrudnienie w sektorze opieki jest wysoko sfeminizowane. Coraz częściej zatrudnienie w sektorze opieki znajdują także osoby w wieku tzw. niemobilnym (Matuszczyk 2021). Praca w domu, w sferze prywatnej, często wiąże się z nadużyciami przez pracodawców (członków danego gospodarstwa domowego), jak również licznej grupy pośredników.

Przykład transgranicznej opieki w Niemczech, gdzie pracownicy mobilni z Polski zdominowali zatrudnienie w tym sektorze od lat 90. XX w., ilustruje także przykład ewolucji form pośrednictwa do pracy w opiece (Nowicka i in. 2021). Nieformalni aktorzy, wykorzystujący sieci migracyjne, oferowali od dłuższego czasu swoje usługi, jednak wraz z nowymi możliwościami podejmowania legalnej pracy (od maja 2011 r.) zdecydowali się na formalizację swojej działalności (Leiber, Matuszczyk, Rossow 2019). Instytucjonalizacja ich działalności pozwoliła na wdrażanie własnych strategii marketingowych, które na nowo ukształtowały charakter pracy w opiece domowej. Nieliczne badania na ten temat ukazują, że większość pracowników delegowanych z Polski pracuje na podstawie umów cywilno-prawnych, co daje pracodawcom i pracownikom swobodę w kształtowaniu sposobu realizacji usługi opiekuńczej (Nowicka i in. 2021). Jak dowodzą Marchetti, Geymonat, Di Bartolomeo (2022) dominuje model zatrudnienia przez okres kilku tygodni, po których pracownicy wracają do Polski, aby ponownie po podobnym okresie wyjechać do Niemiec (często jednak do innych podopiecznych).

Metodologia badań

W artykule¹¹ wykorzystujemy dane pochodzące z trzech projektów badawczych obejmujących szerokie spektrum zagadnień związanych z delegowaniem pracowników z Polski.

Pierwszy spośród nich – projekt „Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers”¹², (dalej POW-Bridge) oprócz Polski, realizowany był w ośmiu krajach europejskich. Jego celem było m.in. zidentyfikowanie problemów i wyzwań, z jakimi borykają się w codziennej działalności podmioty delegujące pracowników do innych państw. Dane empiryczne, zebrane pomiędzy lipcem a listopadem 2020 r., obejmowały 15 pół-ustrukturyzowanych wywiadów jakościowych z przedstawicielami firm delegujących pracowników (głównie w branży opiekuńczej i budowlanej), instytucji publicznych oraz stowarzyszeń pracodawców i związków zawodowych. W wywiadach zastosowano winiety, czyli krótkie scenariusze zdarzeń osadzone w kontekście

¹¹ Praca naukowa opublikowana w ramach projektu międzynarodowego współfinansowanego ze środków programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pn. „PMW” w 2021 r., umowa nr 5204/EaSI/2021/2.

¹² Współfinansowany z Programu Unii Europejskiej na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych „EaSI” (2014–2020, umowa nr VS/2019/0396).

znany informatorom, by lepiej zrozumieć, jaki wpływ istniejące regulacje w obszarze delegowania mają na praktyki i aktywności różnych aktorów społecznych.

Z kolei projekt „Usługi opiekuńcze dla osób starszych świadczone przez cudzoziemców a jakość opieki domowej – perspektywa polityk publicznych”¹³ (dalej: Preludium) realizowany był w latach 2018–2022. Realizacja tego projektu pozwoliła zbadać szeroki wachlarz aktorów publicznych i komercyjnych, odpowiadających za organizowanie i ułatwianie migracji opiekuńczych z i do Polski. W trakcie badań zrealizowano 67 wywiadów (z czego do dalszej analizy włączono jedynie 22 wywiady, które dotyczyły problematyki delegowania pracowników z Polski) obejmujących parlamentarzystów, przedstawicieli administracji centralnej oraz podmiotów delegujących pracowników. Kolejną metodą wykorzystaną w projekcie była obserwacja uczestnicząca w wydarzeniach gromadzących aktorów tworzących infrastrukturę delegowania pracowników.

Trzeci projekt, który umożliwił analizę delegowania pracowników do sektora opieki domowej w pierwszych miesiącach trwania pandemii COVID-19, to „Häusliche Pflege in Zeiten der Pandemie: Auswirkungen der Covid-19-Pandemie bedingten Reiseeinschränkungen auf die betroffenen Familien in Deutschland und deren Pfleger*innen aus Osteuropa” (dalej: CORONA CARE)¹⁴. W trakcie tego projektu zrealizowanych zostało 16 wywiadów w Polsce z właścicielami lub przedstawicielami agencji opieki oraz ekspertami na temat oddziaływania restrykcji wdrożonych w czasie pierwszych miesięcy trwania pandemii na funkcjonowanie transgranicznego modelu opieki nad osobami starszymi (wywiady realizowane w okresie maj – sierpień 2020).

Łącznie w dalszej części uwzględniony został materiał empiryczny pochodzący z 53 wywiadów z głównymi aktorami tworzącymi infrastrukturę delegowania pracowników z Polski do Niemiec. Dobór próby miał charakter celowy, jednak warto zaznaczyć skrzywienie próby, w której po stronie przedsiębiorców znalazły się głównie podmioty działające zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi delegowania pracowników i pokrewnych obszarów. Taka próba daje nam ograniczony wgląd w to, jak infrastruktura delegowania pracowników może być i jest wykorzystywana poza ramami obowiązujących przepisów. Przed rozpoczęciem wywiadów rozmówcy zostali poinformowani o celach badania i poproszeni o wyrażenie zgody na udział. Wywiady trwały średnio ok. 60 minut, przy czym czas najkrótszego wynosił 46 minut, a najdłuższego – 110 minut. Większość wywiadów odbyła się telefonicznie, a pozostałe osobiście lub za pomocą programów Skype i Microsoft Teams. Przeważająca większość wywiadów, po ówczesnej zgodzie respondenta na udział w badaniu, została nagrana i transkrybowana, po czym dokonano analizy tematycznej zebranego materiału, zgodnie z założeniami przyjętymi w poszczególnych projektach.

¹³ Finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, grant Preludium 14 (2017/27/N/H55/00745).

¹⁴ Więcej informacji o projekcie: <https://www.dezim-institut.de/projekte/projekt-detail/pflege-in-zeiten-der-pandemie-1-13/> [dostęp: 04.07.2022].

Infrastruktura delegowania pracowników – analiza delegowania pracowników z Polski do sektora opieki

Zgromadzony materiał umożliwił zidentyfikowanie głównych problemów oraz wyzwań, z którymi w codziennej działalności spotykają się podmioty delegujące pracowników do sektora opieki domowej w Niemczech. Opis infrastruktury delegowania pracowników jest osadzony w kontekście – w tym wypadku sektora opieki. Strukturą analizy zgromadzonego materiału w dalszej części są wymiary charakterystyczne dla infrastruktury migracyjnej, które w kontekście delegowania pracowników nabierają nowego znaczenia.

Infrastruktura delegowania pracowników: wymiar regulacyjny

Jak zostało podkreślone wcześniej, delegowanie pracowników to szczególnie przykład mobilności zarobkowej, uwzględniającej kilka różnych porządków prawnych. W związku z tym, kluczowe znaczenie dla powodzenia procesu delegowania odgrywa wymiar regulacyjny, zwłaszcza aktywność instytucji administracji centralnej. W trakcie procesu badawczego w trzech projektach aspekt ten wychodził na pierwszy plan, zarówno w codziennym organizowaniu pracy pracowników delegowanych, jak również w zakresie strategii rozwoju działalności biznesowej.

Wiele uwagi w trakcie wywiadów koncentrowało się na szerokim kontekście utrudnień czy barier dla delegowania pracowników, jakie zintensyfikowały się w ostatnich kilku latach. W trakcie wywiadów z przedstawicielami podmiotów delegujących pracowników wyłaniał się głos krytyczny wobec idei zaostrożenia ustawodawstwa regulującego funkcjonowanie swobód rynku wewnętrznego UE. Po przyjęciu nowej dyrektywy o delegowaniu pracowników w 2018 r. pojawiało się wiele obaw o dotychczasowy, dominujący model działalności transgranicznej. Najpoważniejszym wyzwaniem dla przedsiębiorców w trakcie badań była konieczność dostosowania się do nowego prawa, mającego urzeczywistnić zasadę „równa płaca za taką samą pracę, w tym samym miejscu”. Adaptacja do nowego porządku prawnego miała pociągnąć za sobą szereg dodatkowych obowiązków i obciążeń finansowych czy logistycznych. Pracodawcy podczas wydarzeń organizowanych przez Sekcję Agencji Opieki czy Europejski Instytut Mobilności Pracy przewidywali wówczas „koniec delegowania”, wprost mówili o „rzucaniu im kłód pod nogi”. Wiele firm, zniechęconych częstymi zmianami prawnymi i niechęcią rządów części państw wobec przyjmowania pracowników delegowanych, decydowała się na rezygnację z organizowania mobilności zagranicznej swoich pracowników.

Jak próbowali pokazać rozmówcy, brak zainteresowania realizacją interesów polskich firm korzystających ze swobody świadczenia usług po stronie rządu wynika

z wciąż niewielkiej skali zjawiska. Choć Polska pozostaje głównym krajem delegującym pracowników, temat ten nie został upolityczniony, a tym samym nie stał się przedmiotem pogłębionych dyskusji parlamentarnych. W taki sposób o tym problemie mówił cytowany powyżej ekspert:

Rzeczywiście są różne ważniejsze problemy, czyli COVID, problemy typu praworządność, typu nowy budżet. I rzeczywiście ta sprawa delegowania jest zapomniana i odsunięta na plan dalszy. Niemniej jednak to wynika nie tylko z tego, że są inne problemy, tylko też z tego, że w dużej mierze państwa, które naciskały na ograniczenie delegowania, czyli głównie Francja i kraje Beneluksu, mniej Niemcy osiągnęły swój cel, czyli mówiąc krótko, bardzo mocno ograniczyły delegowanie. [ekspert, POW-Bridge, październik 2020]

Sytuacji nie ułatwiał fakt, jak zauważył inny ekspert, że problematyką tą w sposób rzetelny i profesjonalny zajmuje się wąska grupa pracowników administracji centralnej. Co istotne, są oni otwarci na współpracę zarówno ze stroną pracodawców, jak i pracowników. Często uczestniczą w wydarzeniach organizowanych przez wspomniane stowarzyszenia.

Ekspersi z sektora komercyjnego, uczestniczący w badaniu, wyrażali swoje zdziwienie brakiem aktywnej postawy polskiego rządu w obronie interesów polskich przedsiębiorców. Rozmówcy okazywali brak zrozumienia, dlaczego Polska, jako główny beneficjent delegowania, nie podejmuje zdecydowanych kroków na rzecz utrzymania wcześniejszych rozwiązań. Tym bardziej że w sytuacji legalnego delegowania pracowników, czyli odprowadzania wszystkich danin publicznych, zyskuje system finansów publicznych w Polsce. Co więcej, poważnym zarzutem wobec podmiotów publicznych pozostaje traktowanie na równi firm działających na rynku legalnie i nielegalnie. Właściciele badanych podmiotów dostrzegają, że tylko niewielka część nielegalnie działających firm staje się obiektem częstych kontroli czy ataków, a problem szarej strefy pozostaje nierozwiązany. Część z nich podsumowuje, że osoby działające zgodnie z prawem, rejestrujące swoją działalność, muszą liczyć się z kontrolami i nieufnością ze strony pracowników administracji centralnej.

Wskazana powyżej narracja i postawy, z jakimi spotykają się pracodawcy delegujący pracowników, często przekłada się także na to, jak w praktyce wygląda stosowanie prawa i współpraca z administracją centralną. Główną instytucją, z którą najwięcej w Polsce do czynienia mają delegujące pracowników podmioty, pozostaje Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Okazuje się jednak, że opinie badanych na temat funkcjonowania tej instytucji są podzielone. Część krytyki jest kierowana w stronę tej instytucji m.in. za długi czas oczekiwania na otrzymanie zaświadczeń A1. Wskazywano ponadto na duże rozbieżności interpretacyjne (zależne od miejsca złożenia dokumentów) w procesie wydawania tych dokumentów. Zdarzają się sytuacje, kiedy nieprawidłowa interpretacja przepisów przez zagraniczny podmiot ubezpieczeniowy staje się powodem wejścia na drogę sądową z polską instytucją (czyli ZUS). Zarówno pracodawcy, jak i prawnicy podnosili głosy, że ZUS i inne instytucje w Polsce nie są

przygotowane na udzielanie pełnych informacji przedsiębiorcom w zakresie stosowania przepisów o delegowaniu pracowników.

Część badanych pozytywnie jednak ocenia zmiany, jakie dokonały się w ostatnim czasie w ZUS. Przede wszystkim zwracano uwagę na dążenia do ułatwienia procedury biurokratycznej przed oddelegowaniem pracowników. Wśród wyraźnych zmian jest cyfryzacja, zwłaszcza w zakresie wypełniania formalności¹⁵. Również osoby doświadczające kontroli inspektorów ZUS wskazywały, że przebiegała ona w sposób merytoryczny i neutralny. Eksperti *in plus* oceniają także otwartość ZUS na dialog z pracodawcami i chęć wsłuchiwania się w potrzeby środowiska przedsiębiorców.

Wymiar komercyjny

Uwzględnione w badaniu podmioty tworzą dynamiczne i zróżnicowane środowisko biznesowe, dla którego możliwość delegowania pracowników stanowi kluczową strategię biznesową. Przedstawiciele badanych firm zwracali uwagę na utrzymującą się od kilku lat charakterystykę wyróżniającą firmy działające w branży opiekuńczej. Pod względem wielkości organizacji, dominują niewielkie przedsiębiorstwa, często firmy rodzinne, koncentrujące się na działalności w obrębie jednego sektora. Najczęściej podmioty takie specjalizują się w delegowaniu opiekunek i opiekunów do jednego państwa. Na rynku spotkać można także większe przedsiębiorstwa, działające na kilku rynkach, jak również kilka międzynarodowych korporacji, zatrudniających setki pracowników miesięcznie.

Niezależnie od wielkości prowadzonej działalności, większość podmiotów w branży opiera się na współpracy bilateralnej z podmiotami w Niemczech. Kluczem do powodzenia w procesie delegowania pracowników w omawianym sektorze jest nawiązanie współpracy z podmiotami pośredniczącymi w kraju przyjmującym (tzw. *brokering agency*). Co ważne, o ile podmioty zlokalizowane w Polsce odpowiadają za rekrutację, przygotowanie i zatrudnienie pracowników, o tyle niemieccy partnerzy zajmują się pozyskiwaniem klientów wśród gospodarstw domowych w Niemczech. Tym samym niemieccy partnerzy pełnią rolę koordynatora i głównego zgłaszającego zapotrzebowanie na określonego kandydata lub kandydatkę. Model ten, jak podkreślali eksperci, jest specyficzny dla migracji opiekuńczej z Polski do Niemiec i wyrósł m.in. na wcześniejszych nieformalnych sieciach migracyjnych. Choć część badanych podmiotów, o czym wskazywali ich reprezentanci, szuka alternatywnego modelu (czyli bezpośredniej współpracy z niemieckimi rodzinami), delegowanie pracowników bez nawiązanej współpracy transgranicznej byłoby istotnie utrudnione.

Niezależnie od zarysowanego powyżej modelu współpracy biznesowej, problemem, na który uwagę zwracali eksperci, jest utrzymująca się od kilku dekad dominacja

nieformalnego charakteru pracy opieki domowej w Niemczech. Oznacza to, że legalnie zatrudnieni pracownicy mobilni, czy to na podstawie swobodnego przepływu osób czy delegowania pracowników, stanowią mniejszość w tym kraju. W trakcie wywiadów rozmówcy przywoływali podobne proporcje, czyli „80 do 20”, oddające szacunkową skalę dominacji szarej strefy i podmiotów je napędzających. Eksperti, analizujący od kilkunastu lat rynek pracodawców w Polsce, delegujących pracowników do sektora opieki, wyróżniają trzy główne modele biznesowe, w których można spotkać elementy stosowania legislacji o delegowaniu pracowników. W mniejszości są legalnie działające podmioty, w pełni stosujące się do prawa delegowania pracowników. Drugą grupę stanowią zarejestrowane podmioty, obchodzące przepisy prawa, m.in. poprzez stosowanie przepisów o podróży służbowej czy odprowadzające składki na ubezpieczenie społeczne od dowolnej i często znacznie zaniżonej kwoty (np. 50 czy 100 euro). Trzecia grupa to podmioty działające w szarej strefie, często niezarejestrowane, łamiące podstawowe prawa pracowników.

Co istotne, wyróżniającą cechą ten rynek spośród pozostałych branż, pozostaje duża dynamika pojawiania się nowych firm i znikania już istniejących. Okazuje się, że często nie wynika to z porażki biznesowej, a jest jedynie świadomą strategią obchodzenia zobowiązań prawnych. W taki sposób strategię tych firm tłumaczy ekspert z wieloletnim doświadczeniem delegowania pracowników: „te firmy są bardzo sprytnie, otwierają się w styczniu, w grudniu się składa wniosek o upadłość i w związku z tym one nie składają żadnych sprawozdań finansowych (...)” [ekspert, POW-Bridge, październik 2020].

Dominacja takich podmiotów istotnie wpływa na legalnie działający segment rynku transgranicznych usług opiekuńczych w Polsce. Przedstawiciele badanych agencji opieki wielokrotnie podkreślali, że wdrażane strategie przez nieuczciwą konkurencję osłabiają rynek, jak również negatywnie odbijają się na tych firmach, które dążą do legalnego stosowania prawa o delegowaniu pracowników. Badane podmioty, które deklarują transparentność działania, podejmują także mniejsze lub większe wysiłki na rzecz walki z nieuczciwymi praktykami spotykanymi na rynku. Prowadzi to do nawiązywania współpracy z innymi firmami, często zrzeszonymi w jednej z dwóch organizacji (więcej o tym w dalszej części tekstu). Skuteczność ich działań przeciwko podmiotom napędzającym rozwój szarej strefy jest jednak znikoma. Wynika to m.in. z samego podejścia większości graczy na rynku i dążenia do zachowania *status quo*. W taki sposób o tej postawie mówił jeden z ekspertów:

Moim zdaniem branża prezentuje taką postawę, że dobrze jest jak jest i nic nie ruszamy, bo się przewróci i nic nie robimy w tym kierunku, żeby było lepiej. [ekspert, POW-Bridge, wrzesień 2020]

Wraz ze wzrostem liczby delegowań pracowników za granicę oraz wyzwania natury prawno-administracyjnej, można zaobserwować proces wyłaniania się nowych podmiotów komercyjnych, dostarczających kompleksowe usługi wsparcia w tej

działalności. Szczególną pozycję w tej infrastrukturze zaczynają odgrywać kancelarie prawne oraz doradcy specjalizujący się w kwestiach podatkowych. Relatywnie częste zmiany przepisów na poziomie unijnym i krajowym wymuszają na pracodawcach konieczność poszukiwania aktualnej wiedzy i właściwej interpretacji licznych aktów prawnych. Jak zauważył jeden z badanych prawników: „Im bardziej skomplikowana materia prawna oraz im mniej specjalistów posiadających odpowiednie kwalifikacje, tym cena ich usług istotnie wzrasta” [pracodawca, CORONA CARE, czerwiec 2020]. Nie wszystkie podmioty mogą sobie jednak pozwolić na stały dostęp do usług wsparcia w tym zakresie. Jedna z rozmówczyń, prowadząca agencję opieki wspomniała, że godzina pracy dobrego prawnika niemieckiego, posiadającego wiedzę z zakresu kilku porządków prawnych, potrafi sięgać nawet 700 euro [pracodawca, Preludium, sierpień 2019]. Z kolei usługi polskich kancelarii prawnych oscylują wokół 250 zł za godzinę pracy, przy czym sprawy związane z delegowaniem, jak zwrócił uwagę jeden z prawników, zajmują średnio kilkadziesiąt godzin. Alternatywnym rozwiązaniem jest członkostwo w organizacjach zrzeszających firmy, zapewniające dostęp do zaplecza eksperckiego, w tym prawników. Konieczność korzystania z tak drogiej usługi zależy również od specyfiki branży, w której działa dany podmiot. Trafnie przedstawia to poniższy fragment, pochodzący z wywiadu z pracownikiem jednej z kancelarii prawnych:

Ale opieka też jest trudna do ułożenia, bo po prostu żadne przepisy nie odpowiadają charakterowi tej pracy. Natomiast łatwiej jest na pewno, znaczy łatwiej, nie łatwiej, na pewno jest bardziej klarowne ułożenie pracy na produkcji, gdzie mamy miejsce, pełną kontrolę nad tym, gdzie wiemy, jak to będzie wyglądało, kto będzie wydawał polecenia. [ekspert, POW-Bridge, wrzesień 2020]

Z punktu widzenia podmiotu oferującego usługi wsparcia przy delegowaniu pracowników, większość klientów stanowią przedsiębiorstwa borykające się z konkretnymi problemami. Według cytowanej powyżej rozmówczynie, jedynie 10% pracodawców zgłasza się przed rozpoczęciem procesu delegowania pracowników, pozostała grupa to przedsiębiorcy nieradzący sobie ze złożoną materią prawną i barierami m.in. w kontaktach z instytucjami czy właściwą interpretacją przepisów prawnych. Z usług profesjonalistów korzystają także podmioty, dla których delegowanie pracowników stanowi główny model biznesowy. Okazuje się także, na co wskazała inna prawniczka, że często pracodawcy oczekują pomocy w obejściu przepisów prawa i tworzeniu dopasowanych do ich potrzeb i oczekiwań modeli delegowania pracowników.

Wymiar społeczny

Zgodnie z przyjętą koncepcją analityczną, wymiar społeczny infrastruktury migracyjnej obejmuje głównie aktywność (potencjalnych) migrantów oraz oddziaływanie sieci migracyjnych na strategię osób mobilnych. Pojawia się zatem pytanie, w jakim stopniu

pracownicy są aktywnymi graczami w infrastrukturze delegowania pracowników. Realizacja wywiadów z przedstawicielami środowiska komercyjnego, ekspertów czy administracji centralnej ujawniła istotne zmiany, jakie dokonują się w ostatnich latach.

Przede wszystkim, profil pracowników sektora transgranicznej opieki domowej jest zróżnicowany. Z jednej strony tworzą go osoby z wykształceniem kierunkowym, posługujące się w co najmniej stopniu komunikatywnym językiem niemieckim, świadome swoich praw pracowniczych. Z drugiej zaś strony, na co uwagę zwracali rozmówcy, większość pracowników to osoby bez odpowiedniego przygotowania zawodowego czy doświadczenia w pracy z osobami zależnymi, bez znajomości języka niemieckiego, często osoby z problemami w Polsce, dla których praca za granicą jest strategią ucieczki. Tym samym, osoby te są dużo bardziej skłonne godzić się na niekorzystne dla nich warunki zatrudnienia (np. odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne od sztucznie zaniżonych zarobków o wysokości 50 czy 100 euro). Dlatego też, jak pokazały przeprowadzone liczne rozmowy, profil pracowników wpływa na to, jakie strategie podejmują pracodawcy oferujący im tymczasową pracę za granicą. Z punktu widzenia pracodawców, największe wyzwanie, a zarazem najbardziej poszukiwaną grupę stanowią pracownicy posiadający kilkuletnie doświadczenie pracy w Niemczech. Osoby rozpoczynające pracę w sektorze opieki muszą liczyć na najniższe wynagrodzenie, które uzależnione jest w największym stopniu od poziomu znajomości języka niemieckiego. Eksperti związani ze środowiskiem pracowników podkreślają, że kandydaci na pracowników, dla których wyjazd za granicę stanowi ucieczkę od problemów, godzą się na niekorzystne warunki oferowane przez pracodawców (takie jak praca bez umowy, bez zaświadczenia A1, bez zapewnienia minimalnego poziomu ochrony socjalnej).

Przedstawiony w tej pracy materiał empiryczny został zebrany wśród pracodawców oraz przedstawicieli trzeciego sektora i agencji publicznych (i nie uwzględnia głosów samych pracowników). Według ekspertów rośnie przewaga negocjacyjna pracowników. Głównie ze względu na kurczący się potencjał osób chętnych do pracy za granicą i rosnące zapotrzebowanie na pracę opiekuńczą w Niemczech, pracownicy mogą coraz częściej liczyć na dostosowanie się pracodawców do ich indywidualnych potrzeb i strategii. Przede wszystkim, zainteresowani pracą kandydaci mogą relatywnie szybko zostać wysłani do pracy w Niemczech, jednak często kosztem braku dopełnienia niezbędnych formalności (np. zaświadczenia A1 czy Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego). Kilkoro badanych pracodawców wprost przyznało, że na prośbę pracowników, „delegowali” ich do pracy w opiece w ciągu kilkudziesięciu godzin, z pominięciem spełnienia prawnych wymogów. W ten sposób pracodawcy ponoszą ryzyko ewentualnej kontroli, zaś pracownicy są pozbawieni minimalnej ochrony w trakcie pracy. Inną ilustracją jest praktyczna realizacja zobowiązań wynikających z art. 13 rozporządzenia 883/2004 (tzw. praca naprzemienna w dwóch krajach UE), stanowiącego podstawowy model delegowania w branży opiekuńczej. Zgodnie z tym przepisem, pracownik po zakończeniu realizacji usługi w innym kraju,

zobligowany jest do pracy na rzecz podmiotu, który go delegował (chyba, że nastąpi rozwiązanie umowy). Przedstawiciele tych firm wprost jednak wyjaśniali, że w praktyce obowiązek ten nie jest w pełni respektowany. Powszechną praktyką pozostaje zlecenie pracownikowi wracającemu z Niemiec do Polski wykonywania działań rekrutujących kolejnych pracowników (np. roznoszenie ulotek). Jak tłumaczyli pracodawcy, pracownicy otrzymują od nich materiały i dodatkową umowę (np. na 100 zł miesięcznie), jednak ze względu na duże obciążenia fizyczne i psychiczne pracą w opiece za granicą, opiekunowie i opiekunki nie są zainteresowane dodatkową aktywnością w Polsce. Rozmówcy wprost wskazywali, że są świadomi obciążeń pracy w opiece domowej i tego, że pracownicy ci chcą przez okres kilku tygodni, przed następnym zleceniem, odpocząć i zająć się sprawami osobistymi bądź rodzinnymi.

Często w trakcie rozmów z przedstawicielami podmiotów delegujących pracowników mowa była o rosnącej roszczeniowości pracowników w branży opiekuńczej. Postawa ta wiąże się głównie z oczekiwaniami systematycznego wzrostu wynagrodzeń, jak również poprawą ogólnych warunków zatrudnienia czy nawet zamieszkania w gospodarstwie domowym w Niemczech. Warto jednak podkreślić, że jedynie nieliczni pracodawcy dopatrują się w tej pracy obciążeń fizycznych i psychicznych oraz nieadekwatnych warunków do wynagradzania pracowników. Większość badanych przedsiębiorców tłumaczy, że praca, którą oferują, sprowadza się głównie do prowadzenia gospodarstwa domowego, a zarobki na jakie mogą liczyć osoby bez odpowiedniego przygotowania są kilkukrotnie wyższe niż te, jakie mogliby otrzymać w Polsce. Rozmówcy wyjaśniali, że postawy roszczeniowe mają miejsce głównie w przypadku osób znających język kraju docelowego lub posiadających doświadczenie w pracy opiekuńczej. Niektóre z oczekiwań stawianych przez kandydatów są traktowane jako „absurdalne”, o czym wspominał szef jednej z agencji, kiedy kandydatki podczas rekrutacji oczekiwały zagwarantowania im przelotu samolotem do Niemiec. Część pracodawców, świadoma konieczności zatrzymania najlepszych pracowników (czyli lojalnych, pracowitych, nieroszczeniowych, gotowych do podjęcia najtrudniejszych zleceń), wprowadza systemy ich premiowania. Systemy premiowania nie mają jednak na celu poprawy warunków samej pracy. Przykładowo, właściciel jednej z większych firm na rynku wspominał o wręczaniu symbolicznych upominków wybranym opiekunkom [pracodawca, CORONA CARE, lipiec 2020]. W innej z badanych agencji opieki wdrożono konkurs na najlepszą opiekunkę/opiekunka miesiąca. W ten sposób, jak tłumaczyli rozmówcy, próbują zbudować trwalsze relacje z pracownikami, które w ich przekonaniu mają zmniejszać duży problem fluktuacji opiekunów na rynku [pracodawca, Preludium, grudzień 2019].

Szczególnie ciekawy przykład analizy wymiaru społecznego w kontekście infrastruktury delegowania pracowników stanowi chęć zapewnienia przez pracodawców wsparcia językowego czy merytorycznego swoim pracownikom. Jak wspominali rozmówcy ze środowiska podmiotów komercyjnych, większość kandydatów do pracy i nowych pracowników stanowią osoby bez odpowiedniego przygotowania

czy podstawowej znajomości języka niemieckiego. Aby odpowiedzieć na potrzeby niemieckich klientów, część podmiotów zapewnia swoim pracownikom bezpłatne, specjalistyczne kursy z zakresu opieki nad seniorami czy przygotowanie językowe. Szef jednej z rodzinnych agencji zauważył jednak, że pomimo zapewnienia pracownikom wysokiej jakości 2-tygodniowego, bezpłatnego szkolenia w domu opieki społecznej, jedynie niewielka część osób była zainteresowana tego typu przygotowaniem [pracodawca, Preludium, kwiecień 2018]. Warto nadmienić, że pracownicy nie są wynagradzani dodatkowo za czas poświęcony na szkolenia, które często odbywają się w formie zdalnej, w trakcie czasu wolnego od opieki nad podopiecznym. Można jednak obserwować wyłaniający się rynek firm szkoleniowych i językowych, specjalizujących się w przygotowywaniu personelu opiekuńczego na rynek niemiecki. Większe podmioty, dysponujące infrastrukturą oraz kapitałem, inwestują w zatrudnianie specjalistów (głównie personelu pielęgniarstwa), którzy są dedykowani do zapewniania odpowiedniej jakości usług opiekuńczych, wymaganych na rynku niemieckim.

Sektor opieki jest obszarem, w którym ma wciąż miejsce wiele nadużyć. Internet jest sferą, w której możliwa staje się oddolna wymiana informacji, jak unikać podmiotów, które wykorzystują swoich pracowników. W Internecie odnaleźć można tzw. czarne listy agencji (jak również czarne listy opiekunek, o czym wspomniał szef jednej z agencji) [pracodawca, Preludium, kwiecień 2018]. O niebezpieczeństwach związanych z pracą z tego typu podmiotami wspominali przedstawiciele związków zawodowych. W większości przypadków pracownicy są nieświadomi przysługujących im praw, a wiele podmiotów wykorzystuje trudne położenie kandydatów, którzy godzą się na pracę bez umowy, brak regulacji czasu pracy czy wyłączenie z systemu ubezpieczeń społecznych. Przegląd otwartych grup tematycznych na Facebooku potwierdza otwartość opiekunów i opiekunek do dzielenia się poradami i ostrzeganiem przed „niebezpiecznymi agencjami”. Część podmiotów branży opiekuńczej również jest członkami tych grup społecznościowych, dzięki czemu ma wgląd w bieżące narracje i oczekiwania pracowników.

Wymiar technologiczny

Spośród wielu elementów tworzących infrastrukturę delegowania pracowników, najmniej dotychczas rozpoznano znaczenie stosowanych technologii czy transportu w procesie realizacji usług transgranicznych. Przeprowadzone rozmowy w ramach trzech projektów uwidoczniły jednak, że w codziennej działalności łatwość komunikacji z partnerami biznesowymi czy instytucjami publicznymi, jak również szybki transport pracowników decydują o powodzeniu ich działalności biznesowej. Wiąże się to bezpośrednio z modelem współpracy bilateralnej, stanowiącej podstawę funkcjonowania podmiotów delegujących opiekunów z Polski do Niemiec. Dzięki powszechnej dostępności do nowych technologii, pracodawcy w Polsce mogą być

w stałym kontakcie ze swoimi partnerami biznesowymi w krajach przyjmujących pracowników. Dlatego też większość codziennej pracy odbywa się za pośrednictwem rozmów telefonicznych czy video konferencji z niemieckimi partnerami. Można to było zaobserwować także w przypadku części wywiadów, realizowanych w siedzibach tych podmiotów. Co istotne, dostęp do zdalnych narzędzi komunikacji ułatwia także prowadzenie kilku biur jednocześnie, co potwierdzili przedstawiciele dużych i średnich agencji opiekuńczych. Warto podkreślić, że firmy te często zlokalizowane są nie tylko i wyłącznie w miastach wojewódzkich, ale gros rodzinnych biznesów jest prowadzone w miastach powiatowych, przeważnie w regionach ze strukturalnymi problemami na rynku pracy.

Przedsiębiorcy działający w tej branży w coraz większym stopniu przenoszą swoją działalność do przestrzeni wirtualnej. Podyktowane jest to kilkoma czynnikami. Przede wszystkim, aby dotrzeć do jak najszerszej grupy potencjalnych pracowników, większość aktualnych ofert pracy zamieszczana jest na stronach internetowych firm, jak również na otwartych lub zamkniętych grupach w mediach społecznościowych (głównie Facebook). Drugą kwestią pozostaje zdalna rekrutacja, która według rozmówców ma już miejsce w każdym z badanych przedsiębiorstw. Wynika ona m.in. z okoliczności, kiedy potencjalny pracownik zamieszkuje w innej miejscowości niż ta, w której mieści się siedziba pracodawcy. Część rozmówców przyznała się do sytuacji, w których nigdy nie spotkali osobiście pracowników delegowanych do Niemiec. Tym samym rekruterzy często nie mają możliwości weryfikacji kandydatów do opieki w Niemczech, a rozmowa rekrutacyjna najczęściej odbywa się za pośrednictwem rozmowy telefonicznej. W praktyce oznacza to skrócenie procesu rekrutacji do minimum oraz brak konieczności inwestowania w przestrzeń biurową. Przy takim podejściu, pracownicy nie mają możliwości podpisania osobiście dokumentów. Okazuje się jednak, że wielokrotnie zdalnie wypełniane dokumenty stanowią wyzwanie dla pracowników kadrowych w poszczególnych przedsiębiorstwach:

Bo nasza firma, no mieści się, wiadomo w jednej miejscowości, osoby, które wyjeżdżają są z całej Polski. Więc, po pierwsze ten kontakt, też jednak jest utrudniony. (...) Jeżeli chodzi o to, że jeżeli pracownik jest niestety sto, dwieście, trzysta kilometrów, tak od biura, żeby te wszystkie formalności dopiąć na ostatnią chwilę, tak, bo komunikacja jest utrudniona, i czasami naprawdę ciężko jest się z kimś dogadać w kwestiach dla mnie najłatwiejszych. [pracodawca, POW-Bridge, lipiec 2020]

Jak zostało podkreślone we Wprowadzeniu, pracodawcy w kraju delegującym odgrywają główną rolę w organizowaniu migracji, a tym samym odpowiadają za warunki zatrudnienia, jak również za zakwaterowanie. Oznacza to, że kluczową strategią jest stały kontakt z pracownikami, wykonującymi usługi na rzecz zagranicznego usługobiorcy. Kiloro rozmówców z grupy pracodawców wskazało, że ich pracownicy mają możliwość stałego kontaktu z rekruterami. Okazuje się, że rekruterzy pełnią także rolę koordynatorów, odpowiadających za zorganizowanie transportu

pracownikowi, jak również reagowanie na wszelkie problemy zgłaszane przez pracowników. Stanowią zatem kluczowy zasób pracowników w agencjach opiekuńczych. W mniejszych firmach, gdzie liczba takich koordynatorów jest niewielka, właściciele zwracali uwagę, że część pracowników posiada do nich prywatny kontakt telefoniczny i może się kontaktować przez 24 godziny na dobę. W największym stopniu rozwinięte usługi wsparcia pracowników mobilnych posiadają duże firmy i międzynarodowe korporacje, zapewniające m.in. usługi tłumacza językowego czy wsparcia merytorycznego, za które odpowiada zatrudniony personel pielęgniarski.

Specyfika branży opiekuńczej, w której „dostarczenie” pracownika w możliwie krótkim czasie jest priorytetowym celem, ujawniła kluczowe znaczenie zapewnienia odpowiedniego transportu pracownikom. Normą w tej branży pozostaje transportowanie pracowników do konkretnego usługobiorcy w Niemczech. Choć przepisy prawa nie obligują pracodawców do zapewnienia transportu do miejsca pracy, w praktyce agencje opieki organizują bezpłatny przejazd pracownikom.

Rozmówcy podkreślali, że dobra współpraca z przewoźnikami jest gwarantem realizacji danej usługi opiekuńczej w terminie. Większość pracodawców, czyli mniejsze firmy delegujące kilkudziesięciu pracowników w roku, nie posiada zasobów, aby samodzielnie transportować pracowników do Niemiec. Okazuje się także, że wybór transportu kołowego (najczęściej są to busy przewożące kilkoro pasażerów) bywa tłumaczony jako strategia ograniczania kosztów, jak również umożliwia części przedsiębiorcom stosowanie nadużyć. Podczas obserwacji uczestniczącej w trakcie jednego z wydarzeń branżowych można było usłyszeć poradę, zgodnie z którą firmy delegujące pracowników powinny unikać transportu pracowników poprzez loty samolotem. Z punktu widzenia ewentualnej kontroli, podróż transportem kołowym jest bezpieczniejsza, ponieważ nie jest rejestrowany fakt przekroczenia granicy państwowej przez danego pracownika tymczasowego. Zatem transport kołowy nie tylko jest opcją niskobudżetową, ale również zostawia furtkę do nadużyć.

Wymiar pozarządowy

W kontekście ostatniego wymiaru infrastruktury delegowania pracowników, jakim są organizacje pozarządowe, można wskazać przede wszystkim stowarzyszenia zrzeszające przedsiębiorstwa w Polsce oraz wyłaniające się w ostatnich latach organizacje pracowników, uwzględniające także interesy pracowników sektora opieki. Analiza zgromadzonego materiału ujawnia jednak silną przewagę podmiotów reprezentujących interesy pracodawców.

Pierwszą z instytucji jest Europejski Instytut Mobilności Pracy¹⁶, którego eksperci koncentrują się na działaniach badawczych, analitycznych, jak również lobbingowych

¹⁶ Wcześniej Instytut Mobilności Pracy.

czy doradczych. Jeden z ekspertów dostrzega, że EIMP aktywnie angażuje się w strategię komunikowania opinii publicznej, że poważnym błędem jest traktowanie delegowania pracowników w kategorii dumpingu socjalnego. Eksperti tej organizacji aktywnie uczestniczą w pracach instytucji Unii Europejskiej, odpowiadającej za kwestie mobilności zarobkowej. Drugą instytucją jest Sekcja Agencji Opieki, działająca przy Sekcji Agencji Zatrudnienia, która zrzesza podmioty działające tylko w sektorze opieki. Podobnie jak EIMP, została powołana przez dużych graczy na rynku opieki, którzy dostrzegli niszę na tego typu aktywność wspierającą legalnie działające podmioty. Duży nacisk podczas spotkań organizowanych przez SAO kładzie się na walkę z nieuczciwą konkurencją oraz promowanie legalnego modelu działalności. Warto także podkreślić, że organizacja ta oferuje odrębne wydarzenia kandydatom na pracę w charakterze opiekuna bądź opiekunki, chcąc w ten sposób uświadamiać o ryzykach i niebezpieczeństwach pracy w szarej strefie.

Większość przedsiębiorstw uwzględnionych w trzech projektach jest członkiem EIMP lub SAO. Uczestnictwo w tego typu organizacjach nie jest jednak powszechną strategią firm delegujących pracowników. Rozmówcy podkreślali, że jedynie nieliczna zbiorowość legalnie działających podmiotów dąży do działań kooperacyjnych i decyduje się na wymianę doświadczeń czy grupowe działanie na rzecz osiągnięcia wspólnych interesów. Z organizacjami tymi współpracują uznani prawnicy, jak również eksperci zagraniczni, którzy gwarantują jakość merytoryczną spotkań czy porad. To właśnie umiejętność przełożenia zapisów dyrektyw, rozporządzeń czy przepisów prawa kraju przyjmującego jest tym, co skłania pracodawców do przystępowania do tego typu organizacji. W taki sposób o swojej motywacji członkostwa w EIMP mówiła szefowa agencji opieki, deklarująca otwartość na współpracę z konkurencją:

Pierwszym celem było na pewno zdobycie rzetelnej wiedzy. Ja zaczynałam to hurra optymistycznie, tyle lat na rynku opiekuńczym. I dopiero po kilku miesiącach się okazało, że ta moja wiedza, jeśli chodzi o delegowanie, to ona raczkuje. I szukałam czegoś takiego, co by mi dawało rzetelną wiedzę, że mogłabym się zapytać, ktoś by mi to wytłumaczył, a nie tylko odesłał na stronę internetową. (...) Z drugiej strony, bardzo bym chciała, żeby firmy delegujące, branżowe, bo my mamy inne problemu niż firmy, które prowadzą budowlankę czy transport, żebyśmy byli zrzeszeni, żeby składki były w granicach rozsądku i żeby można było wymieniać się doświadczeniami. [pracodawca, Preludium, sierpień 2018]

Nie wszyscy jednak doceniają aktywność tego typu podmiotów. Kilko rozmówców, reprezentujących podmioty niezrzeszone, wyrażało krytyczne stanowisko wobec takiej działalności. Wskazywali oni niską skuteczność działań prowadzonych przez SAO czy EIMP, jak również wysokie, miesięczne składki członkowskie (około 1000 zł), będące wyzwaniem dla niewielkich graczy na rynku.

Znacznie mniej oczywista jest rola związków zawodowych w infrastrukturze delegowania pracowników w Polsce. Dotychczas nie funkcjonowała organizacja reprezentująca interesy tej szczególnej grupy pracowników, narażonych na szereg niebezpieczeństw

i możliwość wykorzystania przez nieuczciwych pracodawców. W kontekście branży opiekuńczej, w trakcie badań udało się zidentyfikować, że jedyne wysiłki na rzecz wsparcia wykorzystywanych pracowników podejmowali eksperci związani z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych. Organizacja ta nawiązała współpracę z przedstawicielami związków zawodowych w Niemczech, które są dużo bardziej aktywne na polu rzecznictwa na rzecz pracowników branży opiekuńczej. Projekt Fair Mobility zapewniał m.in. pracownikom z Polski możliwość konsultacji czy uzyskania porad prawnych w zakresie warunków zatrudnienia czy wsparcia w dochodzeniu roszczeń prawnych przed niemieckimi instytucjami. Co ważne, podmioty komercyjne nie traktują tych podmiotów w infrastrukturze delegowania pracowników jako zagrożenia czy strony konfliktu. Obserwacja uczestnicząca pozwoliła ustalić, że przedstawiciele organizacji związkowych są zapraszani na wydarzenia branżowe i wspólnie próbują działać z innymi aktorami na rzecz „cywilizowania” rynku opieki domowej.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu był opis znaczenia otoczenia instytucjonalnego, w ramach których pracodawcy delegują pracowników do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczegółowo wyjaśniony został model delegowania pracowników z Polski do sektora opieki domowej w Niemczech. Niniejszy artykuł stanowi wkład do dyskusji o organizacji delegowania pracowników w krajach wysyłających oraz sposobach realizacji interesów ekonomicznych pracodawców w przestrzeni transgranicznej. Przeprowadzone badania empiryczne w ramach trzech projektów w latach 2018–2021 pozwoliły zaobserwować kilka ważnych dla dyskusji o delegowaniu pracowników kwestii. Po pierwsze, pracodawcy, pomimo niestabilności prawa i narastającej krytyki w krajach przyjmujących, mogą liczyć na zorganizowane wsparcie innych podmiotów, czerpiących zyski z oferowanych usług eksperckich. Złożoność materii prawnej nie odstrasza kolejnych przedsiębiorców, którzy wspierają się w codziennej działalności odpłatnymi usługami kancelarii prawnych lub zapleczem eksperckim jednej z dwóch organizacji zrzeszających przedsiębiorców w branży. Po drugie, wiele działań i rozwiązań podyktowanych jest specyfiką danego sektora. Widać to wyraźnie w przypadku zorganizowanego transportu, który w branży opiekuńczej gwarantuje realizację usługi na czas czy skracaniem procesu rekrutacji do minimum. Po trzecie, choć podmioty w sektorze opieki traktują delegowanie jako formę legalnego zatrudniania pracowników transgranicznych w Niemczech, w praktyce opiekunki i opiekunowie narażeni są na poważne problemy związane z ich statusem zatrudnienia. Zorganizowanie pracy i mobilności do miejsca zatrudnienia wpływa często na sytuacje, w których pracownicy wypadają z systemu ochrony socjalnej w dwóch krajach i są pozbawieni możliwości dochodzenia swoich praw. Związane jest to także z profilem społeczno-demograficznym tych pracowników, którzy, jak tłumaczyli eksperci, są zainteresowani szybkim

zarobkiem i godzą się na warunki, nie mając jednak pełnej wiedzy o istocie delegowania pracowników. Trafnie obrazuje to przykład obchodzenia obowiązku pracy w Polsce po powrocie z Niemiec (art. 13 rozporządzenia 883/2004).

Infrastruktura migracyjna, co potwierdziła nasza analiza, stanowi atrakcyjną i wartościową koncepcję, umożliwiającą wgląd w złożone mechanizmy warunkujące mobilność zarobkową w XXI wieku. Jej implikacja pozwoliła przyjrzeć się, jak w codziennej praktyce wygląda mechanizm organizowania i ułatwiania wyjazdów pracowników. Duży poziom ogólności i możliwości interpretacji koncepcji infrastruktury migracyjnej sprawia, że jest ona obiecującym podejściem również do zrozumienia funkcjonowania pracodawców inicjujących proces delegowania pracowników. Według najlepszej wiedzy autorów, koncepcja ta była dotychczas jedynie raz zastosowana w studiach nad delegowaniem pracowników (Voivoizeanu 2020). W niniejszym artykule, znacznie bardziej zasadne jest jednak posługiwanie się terminem infrastruktura delegowania pracowników, na którą składają się podobne elementy, jak w przypadku migracji. Zgodnie z przedstawionymi wnioskami, delegowanie pracowników można traktować jako jedną z form zorganizowanej mobilności. Podobnie jak większość dotychczasowych prac empirycznych, również nasza analiza potwierdza priorytetowe znaczenie działalności i wysiłków podejmowanych przez podmioty komercyjnie (Xiang, Lindquist 2014; Leiber, Matuszczyk, Rossow 2019). Dzięki ich zasobom, ale również rozwiniętym sieciom współpracy i działaniom PR-owym, umożliwiają prowadzenie transgranicznej działalności w dynamicznie zmieniających się warunkach prawnych.

Niezależnie od wskazanych barier czy wyzwań, jakich doświadczają przedsiębiorcy w Polsce, należy oczekiwać wzrostu zainteresowania delegowaniem pracowników w kolejnych latach. Coraz częściej ma miejsce proces delegowania pracowników z państw trzecich z terytorium Polski (Brzozowska i in. 2021; Cillo 2021), którzy stanowią atrakcyjną alternatywę dla agencji opieki borykających się z deficytem pracowników. Tym samym pracodawcy zainteresowani czasowym wysyłaniem pracowników ukraińskich będą przyczyniali się do dalszej ewolucji infrastruktury delegowania pracowników. Pojawia się jednak pytanie o potencjalny wpływ emigracji uchodźczej z Ukrainy po 24 lutego 2022 r. i ewentualny dalszy rozwój infrastruktury delegowania pracowników z Ukrainy przez Polskę do Niemiec. Z jednej strony, napływ uchodźców może okazać się dużym potencjałem dla aktorów w infrastrukturze delegowania w Polsce, z drugiej zaś – dzięki nadzwyczajnym uprawnieniom w zakresie poruszania się po terytorium UE – uchodźcy mogą sami decydować się na migrację i zatrudnienie w krajach docelowych, także poza Niemcami.

Podobnie jak znaczna część tekstów o charakterze empirycznym, również prezentowany artykuł nie jest pozbawiony ograniczeń. Główne ograniczenie polega na uwzględnieniu w rozważaniach wąskiej grupy aktorów delegujących pracowników, którzy wyrazili udział na zgodę w badaniu. Są to z reguły podmioty działające transparentnie (choć można określić, że często testują oni granice możliwości systemu delegowania pracowników) zrzeszone w SAO czy EIMP. Tym samym, w analizie

pominięta została perspektywa ogromnej części infrastruktury delegowania pracowników, która jednak znajduje się na styku szarej strefy oraz działalności przestępczej. Przyszłe badania powinny uwzględnić też perspektywę pracowników delegowanych. Ponadto, artykuł koncentruje się na sektorze opieki domowej, którego wewnętrzna specyfika silnie warunkuje działanie aktorów zaangażowanych w delegowanie pracowników, dlatego dalsze prace powinny skupić się na analizach porównawczych infrastruktury delegowania pracowników w różnych sektorach gospodarki.

Bibliografia

- Anderson B. (2000). *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*. London, New York: Zed Books.
- Arnholtz J., Lillie N. (2020). European Integration and Reconfiguration of National Industrial Relations: Posted Worker as a Driver of Institutional Change, in: J. Arnholtz, N. Lillie (eds), *Posted Work in the European Union. The Political Economy of Free Movement*. New York, London: Routledge, 1–30.
- Blauberger M., Heindlmaier A., Hofmarcher P., Assmus J., Mitter B. (2021). The differentiated politicization of free movement of people in the EU. A topic model analysis of press coverage in Austria, Germany, Poland and the UK. *Journal of European Public Policy*, <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1986118>
- Bolokan D. (2020). Recruitment infrastructure within the agricultural and agrifood sector: Post-Soviet and neocolonial entanglements between “Eastern” and “Western” Europe. *Social Change Review*, 18: 39–77.
- Brzozowska A., Matuszczyk K., Salamońska J. (2021). *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego przy delegowaniu pracowników z Polski – wyzwania i proponowane rozwiązania*. 2021/17. Wiedeń: European, Centre for Social Welfare Policy and Research.
- 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: Centre of Migration Research, University of Warsaw.
- Chau H.S., Schwiter K. (2021). Who shapes migration in open labour markets? Analysing migration infrastructure and brokers of circularly home care workers in Switzerland. *Mobilities*, 16(5), 724–738.
- Cillo R. (2021). Mandatory mobility? The case of immigrant posted workers sent from Italy to Belgium in the construction sector. *International Migration*, 59(6), 156–171.
- Grabowska-Lusińska I., Okólski M. (2009). *Emigracja ostatnia?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kiełbasa M. (2017). *Prawa socjalne w Unii Europejskiej a granice swobód rynku wewnętrznego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Lan S. (2019). State-mediated Brokerage System in China’s Self-funded Study Abroad Market. *International Migration*, 57(3), 266–279.
- Larkin B. (2013). The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, 42, 327–343.
- Leiber S., Matuszczyk K., Rossow V. (2019). Private labor market intermediaries in the Europeanized live-in care market between Germany and Poland: A typology. *Zeitschrift für Sozialreform*, 65(3), 365–392.

- Lens D., Mussche N. and Marx I. (2022). The different faces of international posting: Why do companies use posting of workers? *European Journal of Industrial Relations*, 28(1), 27–48.
- Lin W., Gleiss M.S. (2018). Migration and the Production of Migrant Mobilities, in: G. Liu-Farrer, B.S.A. Yeoh (eds), *Routledge Handbook of Asian Migrations*. New York, London: Routledge, 141–151.
- Luthra R., Platt L., Salamońska J. (2018). Types of Migration: The Motivations, Composition, and Early Integration Patterns of “New Migrants” in Europe. *International Migration Review*, <https://doi.org/10.1111/imre.12293>
- Lutz H., Palenga-Möllnbeck E. (2011). Care, Gender and Migration: Towards a Theory of Transnational Domestic Work Migration in Europe. *Journal of Contemporary European Studies*, 19(3), 349–364.
- Marchetti S., Geymonat G.G., Di Bartolomeo A. (2022). Dilemmas around temporariness and transnational recruitment agencies: the case of migrant caregivers in Taiwan and Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2028353>
- Matuszczyk K. (2021). 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*, 150(3), 1–22.
- Matyska A. (2020). Ambiguous Mobility: Polish Transnational Workers Navigating and Changing the Institutional Landscape of Posting, in: J. Arnholtz, N. Lillie (eds), *Posted Work in the European Union. The Political Economy of Free Movement*. New York, London: Routledge, 70–88.
- Mitrus L. (2018). Charakter prawny delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług w Unii Europejskiej. *Europejski Przegląd Sądowy* 6(153), 4–11.
- Neumann M., Hunger U. (2016). Circular Migration of Live-ins in Germany – Reinforcing the Segmentation of the Labor Market? *European Policy Analysis*, 22(2), 120–135.
- Nowicka M., Bartig S., Schwass T., Matuszczyk K. (2021). COVID-19 Pandemic and Resilience of the Transnational Home-Based Elder Care System between Poland and Germany. *Journal of Aging & Social Policy*, 33 (4–5), 474–492.
- Rodriguez R.M. (2010). *Migrants for Export: How the Philippine State Brokers Labor to the World*. University of Minnesota Press.
- Spijkerboer T. (2018). The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control. *European Journal of Migration and Law*, 20: 452–469.
- Szypniewski M. (2019). *Ochrona interesu pracownika delegowanego w ramach świadczenia usług w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wagner B., Hassel A. (2017). Move to Work, Move to Stay? Mapping Atypical Labour Migration into Germany, in: J.E. Dølvik, L. Eldring (eds), *Labour Mobility in the Enlarged Single European Market*. Bingley: Emerald Publishing, 125–158.
- Voivozeanu A. (2021). The migration infrastructure of posting. Transnational informality, in: R. Tu-raeva, R. Urinboyev (eds), *Labour, Mobility and Informal Practices in Russia, Central Asia and Eastern Europe. Power, Institutions and Mobile Actors in Transnational Spaces*. London and New York: Routledge, 69–85.
- Xiang B., Lindquist J. (2014). Migration Infrastructure. *International Migration Review*, 48(1), 122–148.
- Žabko O., Aasland A., Endresen S.B. (2018). Facilitating labour migration from Latvia: strategies of various categories of intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, 575–591.