

UZASADNIENIE

Wobec obywateli niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) stosowane są ograniczenia w zakresie dostępu do rynku pracy, określone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 141, poz. 1005). W myśl przepisów upoważniających minister właściwy do spraw pracy może wydać takie rozporządzenie, uwzględniając obowiązujące umowy międzynarodowe. Należą do nich: Traktat Akcesyjny z 2003 r. (Załącznik XII do tzw. Aktu Przystąpienia), Umowa o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Załącznik VIII zmieniony umową z 2003 r.), Umowa między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób (przepisy dodane protokołem z 2004 r.) oraz tzw. Traktat Akcesyjny z 2005 r.

Ograniczenia dostępu do rynku pracy określone obowiązującym rozporządzeniem nie mają istotnego wpływu na sytuację na rynku pracy. Zainteresowanie pracą w Polsce wykazuje stosunkowo niewielu pracowników migrujących z innych państw członkowskich UE. Liczba wydanych zezwoleń na pracę dla obywateli „starych” państw Unii Europejskiej, które stosują wobec obywateli polskich ograniczenia w zakresie dostępu do rynku pracy, sukcesywnie spada. Wynosiła ona 5859 zezwoleń na pracę w 2003 r., 2913 – w 2004 r. i 1579 – w 2005 r. Zaznaczyć trzeba, że wnioski o zezwolenie na pracę są z reguły załatwiane pozytywnie. Wyraźne (z reguły kilkukrotne) były także różnice w poziomie wydawanych zezwoleń na pracę i zezwoleń na pobyt. Przyczyny mogą być następujące:

- uzyskanie dostępu do polskiego rynku pracy na podstawie Traktatu Akcesyjnego - tj. po przepracowaniu 12 miesięcy w Polsce,
- korzystanie ze swobody świadczenia usług, obejmującej prawo delegowania pracowników w rozumieniu dyrektywy 96/71,
- pełnienie w podmiocie funkcji członka zarządu, która to działalność - w przypadku obywateli UE - nie podlega obowiązkowi posiadania zezwolenia na pracę,
- nie wypełnianie obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

Ograniczenia określone obowiązującym rozporządzeniem nie mają również wpływu na podejmowanie przez państwa członkowskie UE i EFTA decyzji w kwestii utrzymania lub zniesienia ograniczeń dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich.

Dotychczas Rząd konsekwentnie opowiadał się za wprowadzeniem pełnej swobody przepływu osób w ramach Unii Europejskiej. Przedstawiciele Polski podczas posiedzeń różnych gremiów UE oraz spotkań bilateralnych konsekwentnie prezentowali argumentację na rzecz zniesienia ograniczeń. Wskazywano, między innymi, że bariery takie są utrzymywane ze względów politycznych oraz utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej, efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich dostępnych na rynkach pracy całej UE i wzrost gospodarczy. Wskazywano, że swobodny dostęp do zatrudnienia na zasadzie równego traktowania pracowników nie powoduje zaburzeń na rynkach pracy, odpowiada rzeczywistym potrzebom, umożliwia legalizację zatrudnienia i ograniczenie zjawiska pozornego świadczenia usług i zakładania przedsiębiorstw, występującego jako sposób na obejście przepisów dotyczących dostępu do zatrudnienia. Sejm i Senat zajmowały podobne stanowisko.

Także Komisja Europejska w komunikacie „Sprawozdanie z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r.” (COM(2006)048) podkreśliła,

że swobodny przepływ osób jest jedną z fundamentalnych swobód gwarantowanych przez prawo wspólnotowe i przypomniła, że usuwanie barier dla mobilności pracowników jest jednym z kluczowych elementów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Wskazała również na pozytywne doświadczenia państw, które zniosły ograniczenia dostępu do rynku pracy.

W związku z powyższym przewiduje się uchylene przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej rozporządzenia z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce spowoduje to otwarcie polskiego rynku pracy dla obywateli tych państw członkowskich UE i EFTA, które względem obywateli polskich stosują ograniczenia dostępu do rynku pracy.

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie przewiduje wydania nowego rozporządzenia w tej sprawie, które obejmowałoby obywateli państw przystępujących do Unii Europejskiej dnia 1 stycznia 2007 r., tj. Bułgarii i Rumunii. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia oraz brak szczególnych czynników stymulujących migracje między Bułgarią i Rumunią a Polską, nie należy obawiać się napływu pracowników bułgarskich i rumuńskich, który przekraczałby potrzeby gospodarki polskiej.

Skutkiem wejścia rozporządzenia w życie będzie uzyskanie przez obywateli niektórych państw członkowskich UE i EFTA swobodnego dostępu do rynku pracy, nie uzależnionego od wydania przez właściwy organ zezwolenia na pracę. Ponieważ nie przewiduje się wydania nowego rozporządzenia, które obejmowałoby obywateli Bułgarii i Rumunii, również oni uzyskają swobodny dostęp do rynku pracy.

W projekcie rozporządzenia uchylającego przewiduje się jego wejście w życie z dniem ogłoszenia. Celem takiego rozwiązania jest niezwłoczne uchylene przepisów utrudniających zatrudnienie cudzoziemców z niektórych państw członkowskich UE. Zainteresowane osoby i organy nie muszą przygotowywać się pod względem organizacyjnym do nowych regulacji. Zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją więc na przeszkodzie wejściu w życie rozporządzenia z dniem ogłoszenia.

Projekt rozporządzenia nie wymaga notyfikacji przewidzianej w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt nie wymaga również uzyskania opinii ze strony instytucji i organów Unii Europejskiej czy też Europejskiego Banku Centralnego.

Brak ograniczeń swobodnego przepływu osób w stosunkach z państwami członkowskimi UE ułatwi elastyczne kształtowanie zasad dostępu do polskiego rynku pracy dla obywateli państw trzecich.

Ocena przewidywanych skutków społeczno – gospodarczych wynikających z rozporządzenia (OSR)

Podmioty objęte rozporządzeniem:

Regulacje zawarte w projekcie rozporządzenia bezpośrednio dotyczyć będą:

- pracodawców zamierzających powierzyć wykonywanie pracy obywatelom niektórych państw członkowskich UE i EFTA,
- obywateli ww. państw, zamierzających wykonywać pracę w Polsce.

Projekt rozporządzenia ma na celu uchylenie obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę dla obywateli niektórych państw członkowskich UE i EFTA i zrównanie sytuacji tych cudzoziemców z obywatelami polskimi w zakresie uprawnienia do podjęcia zatrudnienia.

Skutki wprowadzenia rozporządzenia:

- *wpływ regulacji na sektor finansów państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego*

Wejście w życie rozporządzenia spowoduje zmniejszenie dochodów budżetu państwa o sumę opłat, które byłyby wniesione w związku ze złożeniem wniosków o wydanie zezwolenia na pracę. W roku 2005 wydano 1 tys. 579 zezwoleń na pracę cudzoziemcom podlegającym przepisom rozporządzenia uchylanego, co przy wpłacie ok. 900 zł za wniosek oznaczało wpływ do budżetu państwa kwoty 1 421 100 zł.

- *wpływ regulacji na rynek pracy*

Z uwagi na niewielką liczbę osób, które według przewidywań skorzystają z łatwiejszego dostępu do rynku pracy, regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

- *wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw*

Wejście w życie rozporządzenia będzie miało pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw, umożliwiając w bardziej elastyczny sposób pozyskanie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, redukując wymagania formalne konieczne do spełnienia przed rozpoczęciem stosunku pracy oraz redukując koszty. Rozporządzenie nie będzie miało wpływu na segmenty rynku i zakłócać mechanizmów konkurencji. Przedmiotem regulacji nie stanowią bowiem kwestie konkurencji, monopolizacji, prywatyzacji, itp. Regulacje nie zmieniają także istoty funkcjonowania gospodarki oraz zadań i roli przedsiębiorców.

Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Zgodnie z przepisami o organizacjach pracodawców i o związkach zawodowych projekt otrzymali następujący partnerzy społeczni:

1. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”,
2. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ),
3. Forum Związków Zawodowych,
4. Business Centre Club,
5. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych,
6. Konfederacja Pracodawców Polskich,
7. Związek Rzemiosła Polskiego.

OPZZ wyraziło pogląd, że w pierwszej kolejności należy określić polską politykę migracyjną, a dopiero później uchylić rozporządzenie z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Proponowane uchylenie wspomnianego rozporządzenia i rezygnacja z wydania analogicznego rozporządzenia dotyczącego obywateli państw przystępujących do UE w 2007 r. ma jednak na celu pełne wdrożenie w Polsce swobody przepływu pracowników, niezależnie od stosowania przez niektóre państwa środków przejściowych. Nie ulega wątpliwości, że polska polityka migracyjna musi uwzględniać wspólnotową zasadę swobodnego przepływu pracowników. Z tego

względu można przyjąć, że brak kompleksowej polityki migracyjnej nie jest przeszkodą dla zniesienia ograniczeń swobodnego przepływu pracowników ani nie uzasadnia odsunięcia takiej decyzji w czasie.

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” nie przedstawiła swojego stanowiska na piśmie. Jej przedstawiciele w trakcie spotkania poświęconemu m.in. sprawie dostępu obywateli Bułgarii i Rumunii do rynku pracy, które odbyło się 20 grudnia 2006 r. w MPiPS, nie zgłosili sprzeciwu wobec propozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Business Centre Club, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” i Konfederacja Pracodawców Polskich oceniły pozytywnie zamierzone uchylene rozporządzenia w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie, w kontekście pojawiającego się deficytu pracowników w niektórych branżach lub zawodach BCC zgłosił postulat przedstawienia przez Rząd propozycji rozwiązań systemowych, PKPP „Lewiatan” – postulat wprowadzenia ułatwień w zatrudnieniu osób spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zaś KPP – postulat niezwłocznego wypracowania polityki państwa w obszarze migracji i liberalizacji przepisów dotyczących obywateli państw nienależących do UE, zwłaszcza krajów byłego ZSRR.

Projekt rozporządzenia uchylającego został przekazany do zaopiniowania również wojewodom i marszałkom województw. Nie zgłosili oni uwag. Brak uwag do projektu został potwierdzony na piśmie przez przedstawicieli organów samorządu województw mazowieckiego, śląskiego, lubelskiego i pomorskiego oraz wojewodów śląskiego, warmińsko-mazurskiego i opolskiego.

Projekt rozporządzenia uchylającego oraz dokumenty dotyczące prac nad tym projektem są zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach podmiotowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nikt nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

Wstępna opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.