

Raport podsumowujący

PL





postcare

Posting of third country nationals in care services
the current state of play and scenarios for the future

Raport podsumowujący

1	Wstęp	7
----------	--------------	----------

1.1. Obywatele państw trzecich	7
1.2. Wojna jako czynnik zmieniający sytuację	10

2	Opieka	10
----------	---------------	-----------

2.1. Podstawowe pojęcia	10
2.2. Usługi w zakresie opieki w domu	11
2.3. Wynagrodzenie na podstawie czasu pracy	12
2.4. Limity cenowe usług opieki domowej	15
2.5. Obywatele państw trzecich w opiece instytucjonalnej	16
2.6. Modele wykonywania czynności związanych z opieką domową	16

3	Aktorzy i ich interesy	22
----------	-------------------------------	-----------

3.1. Senior - osoba potrzebująca opieki	22
3.2. Opiekun (obywatel państwa trzeciego)	23
3.3. Rodzina	25
3.4. Nieuczciwi usługodawcy	26
3.5. Rzetelni dostawcy usług	29
3.6. Pośrednicy	29
3.7. Partnerzy społeczni	29
3.8. Decydenci polityczni	31

4	Prawo	31
----------	--------------	-----------

5	Badania	35
	5.1. Metodologia	35
	5.2. Cele badania	36
	5.3. Rekomendowane działania polityczne na przyszłość	39
	5.4. Hipotezy i pytania badawcze	39
	5.5. Stan aktualny - ramy prawne	40
	5.6. Ankiety	40
	5.7. Individual interviews	41
	5.8. Zogniskowany wywiad grupowy	41
	5.9. Etapy badania	41
6	Scenariusze na przyszłość - prognoza	41
	6.1. Problemy	42
	6.2. Rekomendacje	43
	6.3. Wnioski	45



1.1. Obywatele państw trzecich

Obywatele państw trzecich to obywatele państw innych niż państwa członkowskie Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii. Bardziej precyzyjna definicja prawna znajduje się w art. 2 pkt 6 rozporządzenia 2016/399:

„Obywatel państwa trzeciego” oznacza każdą osobę niebędącą obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE i która nie jest objęta pkt 5 niniejszego artykułu [członkowie rodziny obywatela Unii korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się, do którego ma zastosowanie dyrektywa 2004/38/WE (...) lub obywatele państw trzecich i członkowie ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, którzy na mocy umów między Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a tymi państwami trzecimi, z drugiej strony, korzystają z praw do swobodnego przemieszczania się równoważnych prawom obywateli Unii].

W niektórych obszarach pozytywny efekt uboczny wspólnego rynku, a w szczególności zniesienia barier wewnętrznych między państwami członkowskimi, doprowadził do uznania przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie praw do zatrudnienia i pobytu przyznanych obywatelom państw trzecich w jednym państwie członkowskim. W innych obszarach ich prawa nadal podlegają polityce poszczególnych państw członkowskich. W szczególności dostęp obywateli państw trzecich do rynków pracy pozostaje w autonomicznej kompetencji ustawodawstwa krajowego, ale wjazd i pobyt są zharmonizowane w zakresie niezbędnym do swobodnego przekraczania granic wewnętrznych, przynajmniej w strefie Schengen.

W rezultacie ta sama osoba posiadająca paszport zagraniczny (spoza UE) może przekraczać granicę wewnętrzną między dwoma państwami członkowskimi zarówno legalnie, jak i nielegalnie, w zależności nie tyle od jej obywatelstwa, co od celu podróży, długości pobytu, statusu zatrudnienia, miejsca prowadzenia normalnej działalności przez pracodawcę itp.

Na mocy dorobku Schengen ustanowiono wspólne zasady dotyczące przekraczania granic zewnętrznych strefy Schengen. Istnieją dwie grupy obywateli państw trzecich wymienionych w załączniku I i II do rozporządzenia 2018/1806/WE: ci, którzy potrzebują wiz do wjazdu i pobytu oraz ci, którzy są zwolnieni z tego obowiązku na krótki pobyt wynoszący 90 dni w okresie 180 dni¹. Ponadto niektóre państwa członkowskie mają umowy dwustronne z państwami trzecimi, pozwalające ich obywatelom na wjazd i pobyt tylko w danym państwie członkowskim.

Delegowanie pracownika będącego obywatelem państwa trzeciego powinno zmniejszyć ryzyko takiej niepewności prawnej, ponieważ delegowany pracownik jest uważany za część rynku pracy wysyłającego państwa członkowskiego, gdzie jego status jest jasny. Teoretycznie może to być powód, dla którego świadczenie usług opiekuńczych w domu przez opiekunów z krajów trzecich opiera się raczej na delegowaniu pracowników niż na bezpośrednim zatrudnieniu. Jak wynika z naszego badania, nie jest to regułą. Niepewność prawna co do miejsca zamieszkania i statusu zatrudnienia delegowanego obywatela państwa trzeciego jest większa w sytuacjach transgranicznych wynikających ze swobodnego przepływu usług niż w przypadku swobodnego przepływu pracowników. Ramy instytucjonalne, a zwłaszcza prawne danego państwa członkowskiego, odgrywają kluczową rolę w wyborze modelu zatrudnienia i pobytu dla obywateli państw trzecich w sektorze opieki. Na przykład w Hiszpanii bezpośrednie zatrudnienie obywateli państw trzecich z Kolumbii, Ekwadoru, Hondurasu i innych krajów Ameryki Południowej w sektorze opieki przeważa nad delegowaniem pracowników. Ukraińscy opiekunowie zatrudnieni w Polsce są zazwyczaj delegowani do Niemiec i innych państw członkowskich.

W niniejszym opracowaniu przyglądamy się dokładnie warunkom legalnego wjazdu, pobytu i zatrudnienia obywateli państw trzecich. Nie wyczerpuje to jednak zagadnienia zapewnienia opieki seniorom i osobom z niepełnosprawnościami w ich gospodarstwach domowych. Zmiany demograficzne w ostatnich dwóch dekadach doprowadziły do szybszego i głębszego procesu starzenia się społeczeństwa w Europie. Proces ten przebiega w różny sposób w poszczególnych krajach, ale jego tendencja jest bardzo wyraźna. Jego przyczynami są z jednej strony zwiększająca się przeciętna długość życia, a z drugiej - niższy wskaźnik dzietności. W efekcie proporcje osób starszych i młodszych w populacji zmieniają się na korzyść tych pierwszych. Lepsze zdrowie i dobrostan nie są wystarczające, aby zneutralizować wpływ dłuższego życia na starzenie się społeczeństwa. Dlatego też szybko rośnie liczba osób potrzebujących pomocy w codziennym funkcjonowaniu. Jednocześnie kurczy się populacja w wieku produkcyjnym, a systemy kształcenia zawodowego nie są przygotowane do kształtowania pożądanych umiejętności, zaś systemy ubezpieczeń społecznych nie są dostosowane do (współ)finansowania indywidualnej opieki domowej nad seniorami i osobami z niepełnosprawnościami.

Te warunki demograficzne i ekonomiczne powodują niedobór wyszkolonych, wykwalifikowanych opiekunów w grupie osób w wieku produkcyjnym. Opieka instytucjonalna jest mniej preferowana przez beneficjentów i choć finansowo bardziej przystępna, nie jest łatwo osiągalna ze względu na taki sam brak wykwalifikowanego personelu, jak w przypadku usług opieki domowej. Z tych samych powodów od 2004 r., kiedy to do UE przystąpiło 10 nowych państw członkowskich, usługi opiekuńcze w

¹Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu. L. 28.11.2018 303/39

bogatszych i szybciej starzejących się krajach świadczone są przez firmy rekrutujące i delegujące pracowników z mniej zamożnych i „młodszych” regionów UE. Po prawie dwóch dekadach starzenie się społeczeństwa dotknęło również nowe państwa członkowskie UE. Ich starsi obywatele potrzebują opieki, a liczba opiekunów jest ograniczone. To w sposób nieunikniony musiało doprowadzić do zwrócenia się w stronę obywateli państw trzecich jako opiekunów.

Są oni jednak zarówno zatrudniani bezpośrednio w UE-13, jak i delegowani do państw członkowskich UE-15. Głównym powodem zatrudniania i delegowania obywateli państw trzecich jest brak opiekunów w UE, czyli brak umiejętności. Ważnym czynnikiem są również różnice w wynagrodzeniach między krajami o niskich i wysokich zarobkach, zwłaszcza na czarnym rynku. W gospodarce formalnej zasady zatrudniania obywateli państw trzecich i warunki ich tymczasowego delegowania do innych państw członkowskich zapobiegają dumpingowi społecznemu polegającemu na obniżaniu płac, uchylaniu się od płacenia podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne. Nasze badanie pokazuje jednak, że czarny rynek oznacza 80-90% rynku. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem tego problemu jest lepsze egzekwowanie istniejących przepisów.

Wreszcie, praca opiekuna jest wymagająca i niewystarczająco wynagradzana. Zawód ten jest wysoce nieuregulowany z wyjątkiem sytuacji, gdy dotyczy leczenia medycznego lub paramedycznego (pielęgniarki). Pomoc w codziennych czynnościach nie jest uznawanym zawodem w większości państw członkowskich. Do takiej pracy nie są wymagane żadne formalne kwalifikacje, a zastosowanie mają jedynie ogólne warunki zatrudnienia. Szkolenie zawodowe jest skierowane do personelu medycznego i ukierunkowane na opiekę instytucjonalną. W rzeczywistości umiejętności w zakresie opieki domowej można nabyć głównie poprzez doświadczenie. Szkolenia są organizowane przez usługodawców, ale obejmują tylko niewielką grupę wszystkich opiekunów. W przypadku obywateli państw trzecich sytuacja jest jeszcze gorsza. Jeśli w ogóle otrzymują jakiegokolwiek szkolenie, priorytetem są podstawowe umiejętności językowe, a umiejętności zawodowe opiekunów są pomijane.

Niniejszy raport opiera się nie tylko na badaniu źródeł wtórnych dotyczących unijnych ram prawnych i orzecznictwa, ale także na raportach krajowych ośmiu krajów reprezentowanych w projekcie: Niemiec, Grecji, Włoch, Holandii, Polski, Serbii, Słowenii i Hiszpanii. Z jednej strony obraz jest niepełny, ale z drugiej strony wybór tych krajów nie jest czysto przypadkowy. Są one reprezentatywne dla grupy pracowników delegowanych pochodzących z państw trzecich w usługach opiekuńczych.

Przebadaliśmy główne kraje wysyłające (Polska, Słowenia), główne kraje przyjmujące (Niemcy, Holandia), wysyłające i przyjmujące jednocześnie (Hiszpania, Włochy) oraz główne kraje tranzytowe (Grecja). Ponadto Serbia jako państwo kandydujące pokazuje perspektywę kraju pochodzenia opiekunów z państw trzecich. Różne cechy ujawnione w trakcie analizy przyczyniły się do lepszego zrozumienia sił napędowych zwiększającego się zjawiska delegowania obywateli państw trzecich w ramach usług opieki domowej.

Badanie ma na celu opisanie i zrozumienie instytucjonalnych i praktycznych barier w świadczeniu usług opiekuńczych w UE, gdy opiekunem jest obywatel państwa trzeciego. Ma również na celu zrozumienie przyczyn rosnącej roli obywateli państw trzecich w tym sektorze.

1.2. Wojna jako czynnik zmieniający sytuację

Liczba legalnie pracujących i przebywających obywateli państw trzecich stale rosła w UE, EOG i Szwajcarii do czasu wybuchu rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę w lutym 2022 r. Od czasu decyzji Rady z 4 marca 2022 r.² napływ wysiedleńców pochodzących z państwa trzeciego jest uznawany za masowy. Rzeczywiście, według danych UNHCR, liczba (głównie ukraińskich kobiet i dzieci) uciekających przed wojną do UE przekroczyła 6,16 mln osób tylko w pierwszych 5 miesiącach wojny³ [UNHCR, 2022]. Prawie 3,5 mln korzysta ze statusu ochrony tymczasowej. Oznacza to, że napływ obywateli państw trzecich nie jest już stały, ale nagły i masowy.

Gdy powstawał projekt POSTCARE, a później, gdy przeprowadzenie ankiety było na zaawansowanym etapie, założenie o stałym wzroście migrantów kształtowało nasze wnioski badawcze i scenariusze na przyszłość.

Jednak w lutym 2022 roku trzeba było wziąć pod uwagę nagłą zmianę dynamiki napływu obywateli państw trzecich. Miała ona wpływ na wnioski, scenariusze na przyszłość i rekomendacje dotyczące polityk.

2.1. Podstawowe pojęcia

Zanim przejdziemy do szczegółowej analizy ram prawnych dotyczących delegowania obywateli państw trzecich do świadczenia usług opiekuńczych, należy wyjaśnić dwa podstawowe pojęcia. Czym są **usługi opieki domowej**? Nie tylko jak się je definiuje, ale jakie są ich cechy charakterystyczne oraz kim są podmioty i zaangażowane strony? Czy ich interesy są wobec siebie komplementarne czy sprzeczne? Ta analiza opisowa pomoże odpowiedzieć nie tylko na pytanie, dlaczego tego typu usługi są świadczone głównie w schemacie transgranicznym i/lub migracyjnym, ale dlaczego rośnie liczba obywateli państw trzecich jako opiekunów. I czy nadal będzie rosła? Drugim terminem, który wymaga dokładnego wyjaśnienia przed zawężeniem naszego badania do obywateli państw trzecich, jest pojęcie **delegowania pracowników** w ramach swobody świadczenia usług w UE. Należy na nie spojrzeć z perspektywy

²Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, OJ L 71, 4.3.2022

³UNHCR, 2022.08.01 - <https://data.unhcr.org/en/situations>

swobody świadczenia usług, z perspektywy warunków pracy i zabezpieczenia społecznego pracowników delegowanych. I wreszcie jak te prawa różnią się lub zmieniają, gdy opiekun jest obywatelem państwa trzeciego?

2.2. Usługi w zakresie opieki w domu

Dobrym ćwiczeniem jest rozpoczęcie od nazw, jakich aktorzy i strony zainteresowane używają w odniesieniu do usług opieki domowej. Istnieje sporo terminów, które opisują tę samą usługę i uwypuklają jej różne cechy, czasem oczekiwania klienta lub obietnice usługodawcy. Opieka w miejscu zamieszkania i opieka w domu są prawdopodobnie najbardziej precyzyjnymi terminami i podkreślają fakt, że opiekun mieszka w tym samym gospodarstwie domowym co osoba potrzebująca opieki.

Odróżnia to również tę usługę od opieki instytucjonalnej, zarówno medycznej, jak i zakwaterowania dla seniorów i osób potrzebujących stałej opieki lub pomocy w codziennych czynnościach. Z kolei określenie opieka nad seniorami precyzyjnie wskazuje, kto jest beneficjentem usługi i jaki jest jej cel. Wadą jest to, że ogranicza usługę do określonej grupy wiekowej i wyklucza młodsze osoby z niepełnosprawnościami wymagające opieki lub pomocy. Mimo to wszystkie trzy wymienione powyżej terminy są znacznie bardziej trafne niż szeroko rozpowszechnione określenie opieka całodobowa, które wyraża oczekiwania osoby potrzebującej opieki lub (co bardziej prawdopodobne) jej rodziny. Często służy ono jako myląca obietnica marketingowa usługodawcy. Używanie tego terminu otwarcie pomija nie tylko przepisy dotyczące czasu pracy, ale także prawo do czasu wolnego i wypoczynku opiekunów. Równie mylące, ale z innego powodu, jest określenie opieka w domu. Miesza on opiekę nad osobą z opieką nad jej gospodarstwem domowym. Używanie tego terminu pozwala na obciążenie opiekunów prowadzeniem domu, zakupami, sprzątaniem, naprawami, ogrodnictwem i gotowaniem. W przypadku Hiszpanii tendencja jest odwrotna: osoby zatrudnione jako pomoc domowa szybko zmuszone są do rozszerzenia swoich obowiązków o opiekę nad niesamodzielnym seniorem.

Podsumowując problem z terminologią w kontekście europejskim warto zaznaczyć jeszcze dwie kwestie.

1. Tłumaczenie terminów pomiędzy oficjalnymi językami UE zbyt często zmienia całkowicie kontekst dyskusji lub zakres podmiotowy stosowania przepisów. W skrajnych przypadkach opiekunowie seniorów są w procesie tłumaczenia przekształcani w au pair lub opiekunki dzieci (sic!). Z powodu braku uregulowań prawnych związanych z tą usługą i zawodem, w krajach UE o wysokiej kulturze układów zbiorowych, opiekunowie są przypadkowo obejmowani tym samym zakresem co pielęgniarki lub opiekunki do dzieci lub personel sprzątający. Ten brak precyzji daje możliwość celowego nadużywania prawa.
2. W niektórych ustawodawstwach, np. w Niemczech, istnieje dobrze uregulowana usługa opieki instytucjonalnej (Pflegedienst), która należy do sfery zawodów medycznych i wysoce nieuregulowana usługa opieki domowej

lub wsparcia (Betreuungskraft). Zbyt często to rozróżnienie jest zatracane bez kontekstu. Jest to duży problem w przypadku transgranicznego świadczenia usług opieki domowej, ponieważ wysoko wykwalifikowane pielęgniarki pochodzące z państw trzecich podejmują pracę jako niewykwalifikowane opiekunki, tylko dlatego, że ich kwalifikacje nie są uznawane przez władze przyjmującego państwa członkowskiego.

Najlepszą definicją usługi opieki domowej byłaby definicja opisowa, która określa charakter działań lub interakcji, miejsce, w którym jest ona świadczona, a przede wszystkim zasadnicze podmioty zaangażowane w tę usługę: klienta i opiekuna.

Opieka domowa jest usługą polegającą na opiece nad niesamodzielnymi osobami starszymi lub z niepełnosprawnością w ich domu, pomagając im w codziennych rutynowych czynnościach życiowych, których nie są w stanie w pełni wykonywać samodzielnie.

2.3. Wynagrodzenie na podstawie czasu pracy

Można zapytać, gdzie w tej definicji ukryta jest opiekunka? Otóż - jest w nazwie usługi. Termin opieka domowa sugeruje, że opiekun pracuje i mieszka w jednym gospodarstwie domowym z osobą wymagającą opieki. Jak zostanie wyjaśnione później ta cecha usługi niezwykle utrudnia, jeśli nie uniemożliwia, dokładne wyliczenie lub zarejestrowanie czasu pracy opiekuna i oddzielenie go od czasu odpoczynku i rekreacji

Przed pandemią covid-19 było to trudne do wyjaśnienia, ale wraz z szerokim rozpowszechnieniem pracy zdalnej i pracy z domu, liczba osób, które mieszkają i pracują w jednym miejscu znacznie wzrosła. We wszystkich takich przypadkach rozdzielenie pracy od czasu wolnego jest niemal niemożliwe. Oczywiście może to prowadzić do nadużywania prawa pracowników do odpoczynku. Z drugiej strony, kontrola pracodawcy nad procesem pracy jest słabsza. Problemy te zawsze były cechą opieki domowej i nadal prowokuje konflikty. Instytucjonalna przyczyna tego konfliktu tkwi w prawie pracy, które nie jest gotowe na pełne oderwanie wynagrodzenia od czasu pracy. W praktyce oznacza to cofnięcie postępu w ochronie praw pracowniczych do czasów Fredericka W. Taylora, gdzie każda czynność pracownika była mierzona czasem w celu poprawy efektywności⁴. Problem w tym, że w czasach Taylora było to doskonalenie niewielkiej produkcji i według Taylora miało skrócić czas pracy. Dziś wiemy, że jego koncepcja została zmieniona w celu wyzyskania pracowników, a mimo to wciąż próbuje się zastosować tę samą koncepcję w usługach opieki domowej.

⁴Frederick W. Taylor, Zasady naukowego zarządzania, Harper & Brothers, Nowy Jork, 1911 r.

Sprawiedliwe wynagrodzenie w opiece domowej tym trudniejsze do ustalenia, im bardziej staramy się je uzależnić od czasu pracy. Obciążenie pracą, jej intensywność, a co za tym idzie czas poświęcony na jej wykonanie jest różny. Zależy głównie od stanu zdrowia i specyficznych potrzeb każdej osoby wymagającej opieki. Może być ustalany indywidualnie dla każdego przypadku, a nie ogólnie. Jedną z najlepszych praktyk w usługach opiekuńczych jest więc dokładna ocena indywidualnych potrzeb opiekuńczych przed wysłaniem opiekuna o kwalifikacjach odpowiadających tym potrzebom, często po uprzednim przeszkoleniu dostosowanym do tych potrzeb.

Innym problemem związanym z czasem pracy jest podzielony dzień pracy. Czynności pielęgnacyjne są nierównomiernie rozłożone w ciągu dnia. Poranna i wieczorna higiena, ubieranie i rozbieranie, pomoc przy posiłkach, spacer, rozmowa czy czytanie - każda z tych czynności zajmuje trochę czasu, a pomiędzy nimi są przerwy. W niektórych przypadkach opiekunka może być wezwana do pomocy również w nocy. Istnieje ogromna różnica w opiece nad chodzącym seniorem i osobą, która nie jest w stanie samodzielnie chodzić. Innego podejścia wymagają seniorzy z demencją i seniorzy z problemami ze wzrokiem. Dopasowanie i dostosowanie usługi do tych potrzeb to sekret wysokiej jakości usługi opieki domowej. Tak więc efektywna praca opiekuna może wahać się od 4 do 10 godzin dziennie, ale nigdy nie są to godziny pracy następujące po sobie.

Dobłą ilustracją tego problemu jest wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Pracy (BAG) z 2021 roku w sprawie opiekunki oddelegowanej z Bułgarii do Niemiec⁵. Umowna liczba godzin w tygodniu wynosiła 30, co sąd przyjął nie tylko jako wynikające z woli stron, ale także jako wystarczające (choć minimalne) do świadczenia usługi. Pozywająca opiekunka domagała się dodatkowego wynagrodzenia za czas pozostawania w gotowości do pracy na wezwanie. Sąd zakwalifikował pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym i gotowość do pracy jako dyżur (niem. Bereitschaftsdienst) i uznał, że opiekunke za okresy gotowości do pracy na wezwanie przysługuje wynagrodzenie w wysokości ustawowej minimalnej stawki wynagrodzenia.

Roszczenie powódki zostało uwzględnione w całości, ponieważ pracodawca nie podniósł ani nie udowodnił, że dyżur był krótszy lub go nie było. Sąd przyznał, że praca w wymiarze 24 godzin nie jest możliwa, a każdy taki przypadek powinien być oceniany oddzielnie. Również w prawie niemieckim umowa o pracę jest traktowana na takich samych zasadach jak umowa między podmiotem profesjonalnym lub handlowym a konsumentem. Tak więc w przypadku wątpliwości lub w przypadku braku działania ze strony pracodawcy, prawo jest przyznawane powodowi zgodnie ze złożonym pozwem.

Wyrok ten wskazuje, że sama koncepcja oparcia wynagrodzenia opiekuna świadczącego opiekę domową na czasie pracy może i będzie potencjalnie generować

⁵Federalny Sąd Pracy BAG (Niemcy) sprawa Urt. v 24.6.2021 – 5 AZR 505/20

konflikt. Co więcej, nie istnieje żadna klauzula umowna, która mogłaby zapobiec wystąpieniu takiego konfliktu w przyszłości. Dlatego rekomendacją polityczną byłoby opracowanie być może bardziej skomplikowanej metody sprawiedliwego wynagrodzenia opartego na wymaganych kwalifikacjach i niezbędnych obowiązkach w indywidualnych przypadkach seniorów wymagających opieki, a nie na czasie poświęconym im i czasie spędzonym w oczekiwaniu na wystąpienie konkretnej potrzeby opieki. Być może wynagrodzenie za pracę opieki domowej powinno być traktowane na podobnych zasadach jak wynagrodzenie pracowników morskich. Porównanie to może wydawać się odległe. Niemniej jednak zarówno pracownicy morscy, jak i opiekunowie pracują z dala od domu przez dłuższy czas, mieszkając i pracując w tym samym miejscu przez wiele tygodni. Obydwa zawody opierają się na zadaniach wykonywanych mniej lub bardziej regularnie (codziennie) i obydwie oznaczają pozostawanie w pogotowiu w razie sztormu/niespodziewanej potrzeby. Największą różnicą nie jest ocean, który uniemożliwia pracownikom morskim wyjście do miasta między zmianami. W tym sensie nie mają oni pełnej swobody w korzystaniu z wolnego czasu, zgodnie z własnym uznaniem. Ewentualna niespodziewana potrzeba seniora odgrywa podobną rolę dla seniora jak ocean w czasie wolnym, chyba że zastępstwo jest zagwarantowane przez rodzinę seniora lub przez opiekę instytucjonalną/medyczną. To, co naprawdę odróżnia te dwa zawody, to fakt, że praca na morzu jest podporządkowana i kontrolowana przez przełożonych i kapitana, natomiast praca opiekunki jest bardziej samodzielna, samoorganizująca się, bardziej przypomina pracę zdalną.

Sprawiedliwe wynagrodzenie powinno z pewnością uwzględniać możliwość wezwania w czasie wolnym od pracy, co jest właśnie cechą tej pracy. Ale zamiast opierać je na liczbie godzin dziennie lub tygodniowo, jak to jest obecnie, powinno być raczej oparte na liczbie dni/tygodni „na morzu”, czyli w tym przypadku dni opieki domowej. Liczba godzin na dzień lub na tydzień będzie nadal powodować konflikty.

Dokładnie wyliczona opieka domowa oparta na liczbie godzin - zarówno gotowości, jak i rzeczywistej pracy - wymagałaby 4 zmian opiekunów w pełnym wymiarze godzin (wliczając w to weekendy, zwolnienia lekarskie, urlopy i inne nieobecności). Czyniłoby to taką usługę ekonomicznie nieosiągalną i zawiązało pracę nierejestrowaną. Ryczałtowy dodatek do wynagrodzenia zasadniczego za niedogodności związane z rozbitym czasem pracy byłby mniej kontrowersyjny i mógłby przyczynić się do poczucia sprawiedliwości wynagrodzenia. Tak więc połowiczne rozwiązanie kwestii sprawiedliwego wynagrodzenia jest możliwe, ale tylko przy znaczącym wsparciu finansowym ze strony państwa/publicznego/systemu ubezpieczeń społecznych.

Jak wykazały wywiady eksperckie i rozmowy z zainteresowanymi stronami, w przeciwieństwie do innych sektorów, czynnikiem napędzającym nierejestrowane zatrudnienie jest nie tylko pośredni koszt pracy (podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie społeczne), ale regulacje dotyczące czasu pracy pasujące do dwudziestowiecznej fabryki, gdzie występuje się formę lean production, które zastosowane do opieki domowej czynią tę usługę nieosiągalną. Innymi słowy, szybko starzejące się kraje o wysokich zarobkach nie są w stanie stosować wysokich

standardów i kosztów zatrudnienia, które wypracowały dla własnych pracowników. Jest to jeden z powodów, dla których usługi opiekuńcze są świadczone głównie w szarej strefie i w sposób transgraniczny. W następnym rozdziale zbadamy przyczyny wynikające z potrzeb klientów, z powodu których usługa nie może być świadczona przez czterech pełnoetatowych opiekunów 24 godziny na dobę.

2.4. Limity cenowe usług opieki domowej

Usługi opieki domowej mają bardzo unikalną cechę nieobecną w innych usługach transgranicznych: odbiorca usługi jest konsumentem. W innych popularnych usługach transgranicznych klientem jest inna firma. W pracach budowlanych usługodawca jest podwykonawcą lokalnego usługodawcy lub inwestora - zwykle firmy lub podmiotu publicznego.

W transporcie i logistyce odbiorcą usługi jest przedsiębiorstwo, podobnie jest w usługach produkcyjnych. To właśnie usługi opiekuńcze są świadczone na rzecz odbiorcy końcowego, klienta, którym jest osoba fizyczna wymagająca opieki. Jeżeli więc nastąpią zmiany w przepisach, które spowodują, że usługa będzie droższa, co miało miejsce po wprowadzeniu dyrektywy wykonawczej 2014/67/UE egzekwującej dyrektywę o delegowaniu pracowników. Dyrektywa ta wprowadziła nowe obowiązki dla pracodawców delegujących pracowników do innego państwa członkowskiego, które wygenerowały dodatkowe koszty. Koszty tłumaczenia dokumentacji pracowniczej, wyznaczenia przedstawiciela do kontaktu z władzami lokalnymi, czy koszty zwykłego powiadomienia o delegowaniu pracowników są pokrywane przez pracodawców, ale wpływają na ostateczną cenę usługi i w ten sposób są przenoszone na usługobiorców w przyjmujących państwach członkowskich. Jak wyjaśniono, w innych rodzajach usług wyższy koszt usługi jest pokrywany przez firmę, która ma większą elastyczność niż budżet rodzinny. W przypadku usług opiekuńczych świadczonych w domu, osobisty lub rodzinny budżet osoby wymagającej opieki stanowi nieprzekraczalną granicę wzrastających kosztów.

Jest to również powód, dla którego wielu seniorów nie stać na opiekę instytucjonalną świadczoną w domach opieki. Prawdą jest, że koszty stałe rozkładają się na wielu seniorów mieszkających w domu opieki instytucjonalnej. Usługa powinna być więc mniej kosztowna. Zatrudnienie czterech pełnoetatowych opiekunów do opieki nad pięcioma podopiecznymi sprawia, że 24-godzinna opieka jest finansowo przystępna, a praca na zmiany nigdy nie przekracza 8 godzin dziennie (lub nocą). Opiekun opuszcza miejsce pracy i nigdy nie jest wzywany w nocy. Pojawia się więc pytanie, dlaczego koszt potencjalnie droższej indywidualnej opieki domowej jest w rzeczywistości porównywalny lub tańszy od opieki instytucjonalnej. Cóż, odpowiedź na to pytanie jest złożona i leży nie tylko w prostej ekonomii opieki długoterminowej. Zacznijmy jednak od ekonomii.

Firmy świadczące usługi opieki domowej konkurują nie tylko z domami opieki instytucjonalnej i nie tylko z opiekunami zatrudnianymi bezpośrednio przez seniora lub przez rodzinę bez ubezpieczenia społecznego i podatków, czyli z opiekunami

niezarejestrowanymi. Dużym ważnym graczem na rynku jest opieka nieformalna.

Opieka nieformalna to opieka świadczona przez członków rodziny, sąsiadów lub członków społeczności. Jest ona oczywiście legalna, nieregulowana i bezpłatna, co nie oznacza, że bezkosztowa. Koszt alternatywny obciąża członka rodziny, który musi ograniczyć własną działalność zarobkową, aby poświęcić czas seniorowi. Patrząc na opiekę nieformalną z perspektywy komercyjnego świadczenia usług opiekuńczych w jakiegokolwiek formie, usługi komercyjne i sama obecność na rynku wynagradzanych opiekunów świadczących swoje usługi w domach rozładowuje potencjał ekonomiczny członków rodziny seniora, którzy mogą wykonywać działalność zawodową o znacznie wyższej wartości dodanej niż praca opiekuna domowego. O tej korzyści płynącej z usług opieki domowej często zapomina się w debacie. Zarówno opieka instytucjonalna, jak i domowa, w tym wszystkie formy nieregistrowanego zatrudnienia, uwalniają potencjał ekonomiczny (głównie) kobiet, które w przeciwnym razie musiałyby zrezygnować z pracy, by zostać nieformalnymi opiekunami. Fałszywe jest więc stwierdzenie, że opieka nieformalna to nieodpłatne usługi opiekuńcze dla rodziny. Ceną są utracone możliwości zatrudnienia nieformalnych opiekunów i ich utracone dochody z własnej działalności zawodowej.

2.5. Obywatele państw trzecich w opiece instytucjonalnej

Zgodnie w wynikami naszego badania, rosnący niedobór umiejętności na rynku pracy UE wymaga coraz większego udziału obywateli państw trzecich w sektorze opieki długoterminowej. Jednak ze względu na trudne procedury uznawania formalnych kwalifikacji zawodowych dla obywateli państw trzecich, znajdują oni pracę głównie w opiece stacjonarnej, a w mniejszym stopniu w opiece instytucjonalnej. W tym ostatnim przypadku są oni zatrudniani bezpośrednio i nigdy nie są delegowani z innego państwa członkowskiego UE. Tym samym ich zatrudnienie w opiece instytucjonalnej przybiera wyłącznie formę migracji zarobkowej.

Są oni rekrutowani za granicą (poza UE) i zatrudniani przez dom opieki na podstawie zezwolenia na pracę i wizy, zwykle po przeprowadzeniu testu rynku pracy lub testu pierwszeństwa, który ma wykazać, że nie ma odpowiednich kandydatów będących obywatelami UE, którzy mogliby podjąć daną pracę. W większości państw członkowskich taki test jest warunkiem wstępnym wydania zezwolenia na pracę dla obywateli państw trzecich.

Sytuacja wygląda inaczej w przypadku opiekunów pochodzących z państw trzecich świadczących opiekę domową, którzy rzadko są zatrudniani bezpośrednio. Jedynym wyjątkiem jest Hiszpania, gdzie przeważa bezpośrednie zatrudnianie opiekunów domowych będących obywatelami państw trzecich. W przypadku Niemiec i Holandii jest ono sporadyczne. Większość opiekunów domowych pochodzących spoza UE jest zatrudniona w Polsce i Słowenii i delegowana do innych państw członkowskich UE.

2.6. Modele wykonywania czynności związanych z opieką domową

Istnieje wiele sposobów na zapewnienie opieki osobom starszym i z

niepełnosprawnościami w przystępnej cenie. Nasze badanie pokazuje, że większość z nich wymaga łamania prawa i prowadzi do zagrożenia praw pracowników. Wszystkie raporty krajowe wskazują na niezarejestrowaną pracę jako najpoważniejszy problem związany z opieką domową. Jednocześnie raporty krajowe wymieniają i analizują formy prawne i dobre praktyki zatrudnienia przy świadczeniu usług opieki domowej.

Modele prawne świadczenia opieki domowej obejmują:

1. delegowanie pracowników,
2. bezpośrednio zatrudnienie,
3. samozatrudnienie.

W ramach delegowania pracowników istnieje istotne rozróżnienie pomiędzy świadczeniem usług **opieki domowej** a usługą **wynajmowania pracowników** zajmujących się opieką. Przedmiot tych dwóch rodzajów usług jest bardzo różny i ma istotny wpływ na jakość opieki oraz na podział obowiązków i ryzyka między stronami. Rzadko jest wyróżniany w debacie publicznej i, co bardziej zaskakujące, nie jest należycie dostrzegany przez badaczy^{6,7}. Tuż po 2004 roku, roku naznaczonym rozszerzeniem wspólnego rynku o 10 nowych państw członkowskich, wynajem personelu przez agencje pracy tymczasowej był jedynym modelem biznesowym dla transgranicznego świadczenia usług opieki domowej. Jednym z powodów był 7-letni okres przejściowy, podczas którego swobodny przepływ pracowników został zablokowany przez wszystkie państwa UE oprócz 3 starych członków Wspólnoty. Tymi wyjątkami były Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania. Jeśli któreś z państw starej piętnastki potrzebowało pracowników pochodzących jednego z państwa członkowskiego UE z Europy Środkowej lub Wschodniej, była wymagana wiza i pozwolenia na pracę, tak jak przed akcesją. Jeśli jednak byłby on zatrudniony przez firmę w jednym z nowych państw członkowskich i delegowany w ramach swobody świadczenia usług, nie byłaby potrzebna ani wiza, ani pozwolenia na pracę. Nie powinno więc dziwić, że agencje pracy tymczasowej rozwijały się bardzo dynamicznie. Już wtedy potrzebne były usługi opiekuńcze, choć na mniejszą skalę niż obecnie. Zdobycie pracy przez agencję pracy tymczasowej było łatwiejsze niż ubieganie się o pozwolenie na pracę. Z czasem niektóre agencje pracy tymczasowej stopniowo przekształciły się w firmy świadczące usługi opiekuńcze. Takie wyspecjalizowane firmy zajmują się usługami polegającymi na opiece nad osobą starszą. Delegowanie opiekuna jest niezbędnym elementem tej usługi, ale obejmuje także rekrutację,

⁶J. Steiner, V. Prieler, M. Leiblfinger, A. Benazha w artykule: „Truly Legal!?! Legal framing and legality narratives in live-in care in Austria, Germany and Switzerland”

⁷S. Leiber, V. Rossow, Beschäftigung von Migrantinnen in der sogenannten „24-Stunden-Betreuung“ w Privathaushalten. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2022, Berlin

szkolenie, dopasowanie specyficznych potrzeb seniora do określonych umiejętności opiekuna, a przede wszystkim zapewnienie ciągłości opieki mimo zmiany opiekunów. W przypadku agencji pracy tymczasowej charakter usługi polega na wynajmie pracownika i prowadzeniu jego listy płac.

Odpowiedzialność za usługi opiekuńcze spoczywa na kliencie, który staje się pracodawcą użytkownikiem. Należy podkreślić, że wynajem pracowników tymczasowych w sektorze opieki jest rzadkością, a większość usług w gospodarce formalnej jest świadczona przez wyspecjalizowane firmy opiekuńcze.

Inna klasyfikacja w ramach modelu delegowania pracowników może się opierać na zasadach **zabezpieczenia społecznego** i wyróżniać model polegający na ubezpieczeniu w wysyłającym państwie członkowskim lub w przyjmującym państwie członkowskim. Należy zdać sobie sprawę, że ustawodawstwo dotyczące ubezpieczenia społecznego nie jest kwestią wolnego wyboru (jak ma to miejsce w przypadku stosowania prawa pracy). Obiektywne kryteria określone w tytule II rozporządzenia 883/2004/UE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zapewniają stosowanie jednego ustawodawstwa i określają, które z nich jest właściwe. Istnieją trzy zasady, które określają właściwe ustawodawstwo:

artykuł 11: *Lex loci laboris* (zasada prawa miejsca wykonywania pracy) dla pracowników migrujących,

artykuł 12: kontynuowanie stosowania ustawodawstwa państwa członkowskiego wysyłającego dla pracowników delegowanych oraz

artykuł 13: miejsce zamieszkania lub siedziba pracodawcy w przypadku pracowników wysoce mobilnych, którzy wykonują swoją pracę w dwóch lub więcej państwach członkowskich.

Ponieważ kryteria określające mające zastosowanie ustawodawstwo są dobrze ustalone i znane pracodawcom i pracownikom, modele biznesowe i umowy mogą być i najczęściej są dostosowywane w taki sposób, aby zapobiec nieoczekiwanym lub niekontrolowanym zmianom mającego zastosowanie ustawodawstwa.

W ten sposób usługodawcy, klienci i opiekunowie mogą mieć ograniczony wpływ na obowiązujące ustawodawstwo. W skrajnych przypadkach prowadzi to do wybiórczego stosowania obowiązującego prawa i wybierania opłacanych składek. Firma z państwa członkowskiego o wysokich składkach na ubezpieczenie społeczne zakłada **firmę-skrzynkę pocztową** w państwie członkowskim ze składką o niskiej wysokości, korzystając ze swobody przedsiębiorczości, rekrutuje tam opiekunów i deleguje ich do państwa członkowskiego o wysokiej składce. Jedynym tego celem jest zatrudnianie pracowników za pośrednictwem tego oddziału, a następnie delegowanie ich do innego państwa członkowskiego. Firma-skrzynka pocztowa nie zamierza świadczyć usług w kraju, w którym ma siedzibę. Problem z firmami-skrzynkami pocztowymi polega na tym, że pomimo uzyskania nieuczciwej przewagi konkurencyjnej, nie

są one do końca nielegalne. Są zbudowane na jednej z podstawowych swobód gospodarczych - swobodzie przedsiębiorczości. Co równie ważne: bardzo trudno jest udowodnić zamiar, a jeszcze trudniej jego brak. W trwającej inicjatywie legislacyjnej Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia 883/2004/UE oraz rozporządzenia wykonawczego 987/2009/UE podjęto kontrowersyjną próbę ograniczenia możliwości stosowania artykułu 13 przez firmy-skrzynki pocztowe. Niestety proponowana zmiana uniemożliwiłaby również prawdziwym przedsiębiorstwom korzystanie z zapisów artykułu 13⁸.

Inny rodzaj delegowania opiekunów opiera się na **podróżach służbowych**, a nie na delegowaniu pracowników. W zależności od wybranego modelu istnieją rozbieżności w prawach opiekunów. W podróży służbowej umowne miejsce wykonywania pracy nie ulega zmianie, a pracownikowi przysługuje prawo do wyżywienia i zakwaterowania. W przypadku delegowania opiekuna następuje umowna czasowa zmiana miejsca pracy, co oznacza, że opiekunowi nie przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej. Te dwa modele mogą wpływać na wysokość wynagrodzenia netto, ponieważ dieta jest kosztem (nie zyskiem) i jako taka jest odejmowana od podstawy opodatkowania i składek na ubezpieczenie społeczne.

Zatrudnienie bezpośrednio jest zdecydowanie najpopularniejszym modelem zatrudniania opiekunów domowych i w tym modelu ukrywa się najwięcej pracy nierejestrowanej. Ochrona prywatności gospodarstwa domowego sprawia, że monitorowanie i kontrola warunków pracy, obowiązków płacenia podatków i składek na ubezpieczenie społeczne są bardzo trudne do ujawnienia. Umowy są zawierane ustnie, a o opiece mówi się, że jest nielegalnym pracownikiem, aby wywołać wrażenie, że łamie on lub ona prawo. Z perspektywy klienta - beneficjenta usługi - ryzyko bycia oskarżonym o niezarejestrowane zatrudnienie jest bardzo niskie. Istnieje kilka powodów, dla których niewielka część popytu jest wciąż zaspokajana przez wyspecjalizowanych usługodawców: dostęp do informacji o seniorach potrzebujących opieki oraz o potencjalnych opiekunach. Pierwszym z nich zajmują się zazwyczaj pośrednicy w przyjmującym państwie członkowskim, drugim - usługodawcy z wysyłającego państwa członkowskiego. Innym powodem zatrudniania zarejestrowanych opiekunów lub korzystania z usług wyspecjalizowanych usługodawców jest bezpieczeństwo i odpowiedzialność za potencjalne szkody lub błędy. Z samej natury szarej strefy wynika, że umowy są słabo wspierane przez wymiar sprawiedliwości. Zatem wszystkie potencjalne konflikty i nieporozumienia muszą być rozwiązywane przez strony, a nie w procesach sądowych.

Samozatrudnienie jest legalnym, ale kontrowersyjnym modelem świadczenia usług opieki domowej. Opiekun pracujący na własny rachunek musi zareklamować swoje usługi, zadbać o marketing, poszukiwanie klienta i wziąć na siebie ryzyko biznesowe

⁸Szczegółowa analiza proponowanej nowelizacji zob.: Benio M., Kielbasa M., Schwarz S.: Social Security Coordination: How to Stop Abuse of Law by Letterbox Companies? Dokument roboczy EIMP, 26.05.2021 Kraków

utraty jedynego klienta w momencie jego śmierci. Część tych zadań zarządczych i dużą część ryzyka biznesowego chętnie pokrywają pośrednicy - firmy, których działalność polega na opiece nad opiekunami samozatrudnionymi - od rejestracji działalności, wyboru optymalnego modelu podatkowego, pomocy w poszukiwaniu klientów, podpisywaniu domyślnych umów o opiekę domową, po otrzymanie nowego zlecenia, gdy senior zostanie przeniesiony do opieki instytucjonalnej, hospitalizowany lub gdy umrze. Model samozatrudnienia jest tym bardziej kontrowersyjny, im bardziej opiekun jest uzależniony od pośredników.

Nie ma wyraźnego rozróżnienia między samodzielną działalnością gospodarczą a pracą podporządkowaną i w każdym przypadku należy zbadać cechy umowy.

Wszystkie trzy modele są obecne w Niemczech i we Włoszech. W Holandii opieka nad seniorami jest w przeważającej mierze instytucjonalna. Opieka w domu pokrywa niewielką i niezbadaną część zapotrzebowania na opiekę senioralną. Hiszpania jest jedynym krajem, w którym obywatele państw trzecich są zatrudniani w formie bezpośrednich umów z seniorami lub ich rodzinami. Powodem tego jest bliskość językowa i kulturowa imigrantów z krajów Ameryki Środkowej i Południowej.

W przypadku modeli nielegalnych, warianty są nieskończone: począwszy od zatrudnienia nierejestrowanego, poprzez transgraniczne fikcyjne samozatrudnienie, aż po krajowe fikcyjne samozatrudnienie. Najtrudniejsze do sklasyfikowania są sytuacje, w których brakuje tylko jednego lub dwóch elementów w modelach w pełni zgodnych z prawem. Na przykład, jak zostanie wyjaśnione w następnym rozdziale, delegowanie obywatela państwa trzeciego wymaga, aby jego zwykłe miejsce pracy znajdowało się w wysyłającym państwie członkowskim. Trudno jest to ocenić w przypadku pierwszego transgranicznego delegowania danej osoby, jeżeli przybyła ona do wysyłającego państwa członkowskiego niedawno. Stało się to jeszcze bardziej kontrowersyjne po wybuchu wojny rosyjskiej na Ukrainie. Ukraińcy, którzy korzystają z ochrony tymczasowej w jednym z państw członkowskich, mają prawo do legalnego pobytu i pracy w tym państwie domyślnie bez zezwolenia na pracę. Nie ma minimalnego okresu pracy w ich (teraz już nowym) zwyczajowym miejscu pracy, zanim zostaną oddelegowani do innego państwa członkowskiego. Istnieją nawet wątpliwości czy podleganie ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego na 30 dni przed delegowaniem jest wymagane do pozostania w ustawodawstwie wysyłającego państwa członkowskiego podczas delegowania. Ponieważ wymóg ten został wprowadzony jako środek przeciwko częstym zmianom mającego zastosowanie ustawodawstwa oraz przeciwko nadużywaniu zasad koordynacji poprzez delegowanie zwrotne. Można śmiało powiedzieć, że Ukraina nie jest już ich zwyczajowym miejscem pracy, ponieważ nie mogą oni ani swobodnie, ani bezpiecznie tam powrócić.

Czy jednak państwo członkowskie udzielające ochrony tymczasowej jest ich zwykłym miejscem pracy, jeżeli tuż po zatrudnieniu są oni delegowani do innego państwa członkowskiego? Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. W przypadku niewątpliwego braku twardych wskaźników należy dać pierwszeństwo woli

pracownika. Obiektywnym wyrazem tej woli, by uczynić dane państwo członkowskie swoim zwyczajowym miejscem pracy, było samo wystąpienie o ochronę tymczasową do tego państwa członkowskiego.

Wszystkie nasze raporty krajowe podkreślają dominującą rolę niezarejestrowanej pracy opiekunów - nie tylko obywateli państw trzecich, ale także obywateli UE. Rzeczywiście, niezarejestrowane bezpośrednie zatrudnienie opiekuna z kraju o niskich zarobkach połączone z zapewnieniem zakwaterowania i utrzymania jest zdecydowanie najbardziej rozpowszechnioną formą nabywania usług opiekuńczych. Nierejestrowana praca opiekunów została również wskazana jako najpoważniejszy nierozwiązany problem mający negatywny wpływ na bezpieczeństwo i jakość usług opiekuńczych. Nie tylko zaburza rynek, ale zbyt często prowadzi do wyzysku lub nadużywania praw opiekunów jako pracowników, przerzucając winę i ryzyko nielegalnego zatrudnienia z pracodawcy na opiekuna. Badania dotyczące pracy nierejestrowanej w tym sektorze są bardzo ograniczone. Z samej natury pracy nierejestrowanej wynika, że wymyka się ona sprawozdawczości statystycznej, a więc może być szacowana jedynie na podstawie wskaźników wtórnych. W przypadku usług opiekuńczych takim dobrym wskaźnikiem jest liczba osób otrzymujących zasiłek opiekuńczy w danym państwie członkowskim w porównaniu z liczbą zarejestrowanych opiekunów. Liczbę zarejestrowanych opiekunów można również oszacować jedynie na podstawie liczby wydanych zaświadczeń A1 wystawionych pod literą Q w rodzaju działalności NACE: pomoc społeczna i praca socjalna.

Analiza z 2021 r. oparta na krzyżowym zestawieniu liczby zaświadczeń A1 wydanych przez instytucję właściwą ds. zabezpieczenia społecznego w Polsce (ZUS) dla usługi opiekuńczej oraz liczby beneficjentów zasiłku opiekuńczego w Niemczech wykazała, że opiekunowie z ważnym zaświadczeniem A1 pokrywają jedynie 10% zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w domu⁹. Oznacza to, że 90% to opieka nieformalna oraz praca nierejestrowana. Niestety nie da się oszacować rozmiarów rynku opieki nieformalnej. Niemniej jednak na podstawie tych badań można śmiało stwierdzić, że usługi opieki domowej w Niemczech są zdominowane przez niezadeklarowane, bezpośrednie zatrudnienie opiekunów. Jak pokazują niemieckie i polskie raporty krajowe, czynnikiem napędzającym pracę nierejestrowaną jest ochrona prawna prywatnych gospodarstw domowych, która uniemożliwia inspektorom pracy i celnikom wejście bez zgody właściciela do pomieszczeń, w których świadczona jest opieka. Usługodawcy informują, że kontrola zawsze opiera się na dokumentach, a nigdy na rzeczywistych warunkach pracy i życia opiekunów.

Raporty krajowe z Holandii, Włoch, Hiszpanii i Słowenii również wskazują na niezarejestrowaną pracę jako najpoważniejszy problem w świadczeniu usług opieki.

⁹Benio M. Transgraniczna opieka domowa nad seniorami. Podaż w Polsce, popyt w Niemczech
Wielkość szarej strefy, Dokumenty robocze EIMP 2021.

Delegowanie pracowników. Dokładna analiza tych popularnych modeli prowadzi do wniosku, że pomimo dodatkowych kosztów związanych z delegowaniem pracowników, transgraniczne świadczenie usług opieki domowej jest najbezpieczniejsze dla najbardziej wrażliwych podmiotów czyli seniora i opiekuna. W następnej części przyjrzymy się bliżej aktorom świadczącym transgraniczne usługi opieki domowej przez obywateli państw trzecich. Poprosiliśmy krajowych ekspertów o opisanie aktorów, przeanalizowanie ich (czasami) sprzecznych interesów i sposobów łagodzenia tych konfliktów. Oto jaki wyłania się z nich obraz.

Aktorzy i ich interesy

3

3.1. Senior - osoba potrzebująca opieki

Osoba starsza lub z niepełnosprawnością, niesamodzielna ze względu na podeszły wiek lub problemy zdrowotne. Osoba, która bez pomocy innych osób nie jest w stanie wykonywać czynności życia codziennego. W Niemczech wygodnym kryterium formalnym dla określenia zakresu podmiotowego tego pojęcia jest zakwalifikowanie osoby do jednego z pięciu stopni opieki (pflegegrade). Przyjęcie formalnych ram niemieckiego systemu orzecznictwa opiekuńczego dla określenia, kim jest pacjent, ma dodatkową zaletę, że jest zgodne z wyraźnym rozróżnieniem między opieką pielęgnacyjną (Pflege) a opieką towarzyszącą (Betreuung). Ta pierwsza obejmuje czynności o charakterze medycznym, takie jak dozowanie leków, zastrzyki, zmiana opatrunków czy prowadzenie ćwiczeń rehabilitacyjnych. Oczywiście nie wszystkie osoby zakwalifikowane do świadczenia pielęgnacyjnego wymagają opieki towarzyszącej. Można ostrożnie założyć, że stałej opieki towarzyszącej, a nie tylko pielęgnacji wymagają beneficjenci 3,4,5 stopnia pielęgnacyjnego.

Zapotrzebowanie na usługi opieki domowej wynika z faktu, że pracownicy opieki pielęgnarskiej składają wizyty domowe tylko z taką częstotliwością i czasem trwania, jakie są niezbędne ze względów pielęgnacyjnych (medycznych). Z tego powodu opieka domowa i opieka pielęgnarska to inne rodzaje usług, które powinny się wzajemnie uzupełniać. O ile usługi pielęgnacyjne przynoszą ulgę w bólu, o tyle opieka domowa pozwala na utrzymanie jakości życia codziennego.

W interesie seniora jest uzyskanie przyzwoitej jakości wsparcia w codziennych czynnościach życiowych, takich jak chodzenie, jedzenie, mycie, korzystanie z toalety, przygotowywanie posiłków, zakupy, czytanie, spotkania towarzyskie. Wszystko to musi być zapewnione w przystępnej cenie. Seniorzy oczekują ciągłej, 24-godzinnej obecności jednego z tego samego opiekuna, który mówiłby w ich języku.

Nie mieliby nic przeciwko, gdyby opiekun miał inne umiejętności dotyczące prowadzenia domu i łatwo akceptował drobne przysługi w czynnościach takich jak sprzątnięcie domu, mycie okien, ogrodnictwo, naprawy domowe, prowadzenie samochodu, opieka nad wnukami (jako au pair) itp. Chętnie udostępnią pokój i

dostęp do łazienki, kuchni, telewizji, internetu. Te świadczenia rzeczowe są zazwyczaj udzielane bezpłatnie i jako dodatek do wynagrodzenia. W wysyłającym państwie członkowskim te świadczenia rzeczowe mogą być uznane za dochód podlegający opodatkowaniu. Prawo europejskie pozostawia kwalifikację takich świadczeń w gestii ustawodawstwa krajowego i może ona być różna w poszczególnych państwach członkowskich.

Niezależnie od modelu i źródła finansowania usługi opieki domowej, należy podkreślić, że osoba wymagająca opieki, zwana tutaj seniorem z braku lepszego określenia, jest najbardziej wrażliwym aktorem na scenie usług opieki domowej. Jego godność i komfort życia, pomimo wieku seniora i/lub uszczerbku na zdrowiu zależą od wszystkich innych aktorów. Senior jest najbardziej bezpośrednio zależny od opiekuna, jego umiejętności, cierpliwości, osobistego nastawienia.

3.2. Opiekun (obywatel państwa trzeciego)

Sytuacja opiekuna będącego obywatelem państwa trzeciego różni się w poszczególnych krajach z dwóch powodów. W przypadku Niemiec, Holandii i Polski zawód opiekuna pomagającego w codziennych czynnościach (działalność niemedyzna) nie jest uregulowany, ale jest wysoko ceniony. W przypadku Słowenii, Włoch i przede wszystkim Hiszpanii nie ma rozróżnienia pomiędzy opieką medyczną (pielęgniarstwo) i niemedyzną (pomoc). Ponadto, we Włoszech i Hiszpanii układy zbiorowe odgrywają znacznie ważniejszą rolę w kształtowaniu warunków pracy (a zwłaszcza wynagrodzenia) dla wszystkich zawodów. Zakres podmiotowy stosowania układów zbiorowych pracy jest więc rozszerzony na podobne nieuregulowane zawody.

W efekcie praca opiekuna może zostać zakwalifikowana jako najbliższa pracy pielęgniarki i objęta układem zbiorowym pracy dla tej grupy zawodowej. Oznacza to m.in. uznanie kwalifikacji pielęgniarek - warunek zgłoszony jako najtrudniejszy do spełnienia przez obywateli państw trzecich w raportach krajowych z Hiszpanii, Włoch, Serbii i Słowenii. W przypadku Włoch prowadzi to do niewielkiej liczby zatrudnionych w usługach opieki obywateli państw trzecich, ale w przypadku Hiszpanii obywatele państw trzecich są formalnie zatrudniani jako pomoc domowa i formalnie objęci układem zbiorowym dla pomocy domowej. Następnie ich obowiązki są stopniowo rozszerzane na opiekę nad starszymi członkami rodziny, czasami na opiekę nad dziećmi.

Jest to nieoczekiwany i interesujący wniosek z analizy porównawczej: w Niemczech obywatele państw trzecich zatrudnieni jako opiekunowie są stopniowo obciążani pracami związanymi z prowadzeniem domu, podczas gdy w Hiszpanii obowiązki prowadzenia domu są stopniowo rozszerzane na opiekę nad seniorami.

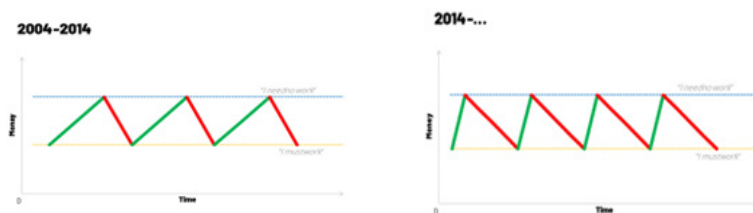
Nasze badania pokazują znaczące różnice w przeciętnym profilu pomiędzy opiekunami pochodzącymi z państw UE i obywateli państw trzecich. Opiekunami są głównie kobiety i na tym podobieństwa się kończą. Opiekunowie będące obywatelami UE to najczęściej osoby po 50 roku życia, natomiast obywatele państw trzecich są w różnych grupach wiekowych, od 20 do 60 lat. Co do motywacji do podjęcia pracy

w charakterze opiekuna mieszkającego w innym kraju, to dzisiejsi opiekunowie z państw trzecich przypominają opiekunów ze środkowych i wschodnich państw członkowskich UE sprzed piętnastu lat. Były to osoby, które sytuacja ekonomiczna zmusiła do szukania jakiegokolwiek pracy za granicą. Mężczyźni podejmowali pracę fizyczną, a kobiety szukały zatrudnienia jako pomoc domowa (gospoia) i niewykwalifikowani opiekunowie. Takie są motywy działania obywateli państw trzecich obecnie. Pomoce domowe z Ekwadoru, Kolumbii, Hondurasu przyjeżdżają do Hiszpanii i zostają opiekunkami. Niewykwalifikowani pracownicy z Macedonii Północnej, Albanii, krajów Afryki Północnej przyjeżdżają do Włoch i Grecji powodowani koniecznością ekonomiczną i podejmują każdą dostępną pracę. Serbskie pielęgniarki udają się do Słowenii i tam znajdują pracę, a następnie są delegowane do innych państw członkowskich jako opiekunki. Podobny schemat występuje w przypadku Ukrainek zatrudnianych w Polsce i delegowanych do Niemiec.

Wszystkie te kierunki migracji zarobkowej wynikają z różnic w dochodach, złej sytuacji ekonomicznej, w tym wysokiego bezrobocia w kraju oraz niedoborów umiejętności w UE. Najnowszym motorem jest ucieczka przed wojną w Ukrainie.

W przypadku obywateli UE z centralnych i wschodnich państw członkowskich UE, tam praca w charakterze opiekuna domowego jest najczęściej podejmowana przez osoby poszukujące pracy dorywczej lub dodatkowego dochodu. Chętnie podejmują ją pracownicy sektora publicznego (nauczyciele, pracownicy socjalni, pielęgniarki), którzy mają pracę w swoim kraju, ale ich skromne wynagrodzenie nie wystarcza na zaspokojenie potrzeb. Od czasu do czasu biorą więc bezpłatny urlop i wyjeżdżają na kilka tygodni do Niemiec, by podreperować rodzinny budżet zaoszczędzonym wynagrodzeniem opiekunki. Druga grupa to osoby wcześniej przechodzący na emeryturę, którzy nadal są aktywni zawodowo. Trzecia, rosnąca grupa to osoby, które pracują wyłącznie jako opiekunowie domowi i tylko za granicą, ale z długimi przerwami na pobyt w swoim kraju. Dochody, które uzyskują za granicą, wystarczają im na wygodne życie i poświęcenie się wyłącznie rodzinie, podróżom lub hobby. Ich przerwy między kolejnymi zleceniami na opiekę są coraz dłuższe, podczas gdy zlecenia są krótsze.

Wykres 1. Okresy pomiędzy zleceniami na opiekę w domu i odstępy pomiędzy nimi



Źródło: dane polskiego usługodawcy w zakresie opieki domowej

Na podstawie danych z polskiego usługodawcy, średnia liczba dni pobytu indywidualnego opiekuna w gospodarstwie domowym seniora rosła z 53 do 59 dni

w latach 2011-2013, a następnie systematycznie malała, by w 2019 roku osiągnąć poziom 49,6 dni. W pierwszym roku pandemii covid-19 (2020) nastąpił gwałtowny wzrost czasu trwania wykonywania jednego zlecenia do 55 dni. Początkowe ograniczenia w przekraczaniu granic, oraz obowiązkowa kwarantanna spowodowały rzadsze powroty do domu i wydłużenie okresu pobytu w domu seniora. Wydawało się to również zgodne z ogólnym zaleceniem ograniczenia mobilności, a jednocześnie nie zagrażało ciągłości opieki nad seniorami.

W ankiecie przeprowadzonej na potrzeby tego projektu zapytaliśmy opiekunów z UE i krajów trzecich o ich gotowość do podjęcia większej ilości obowiązków za takie samo lub wyższe wynagrodzenie oraz o to, czy przedłużyliby okres swojej pracy. Porównano odpowiedzi opiekunów delegowanych z UE i z krajów trzecich. W przypadku dodatkowych zadań (np. opieka nad dwoma seniorami w tym samym gospodarstwie domowym) odpowiedzi były podobne, ale cudzoziemcy z państw trzecich byli mniej niechętni do zwiększania czasu trwania jednego zlecenia.

Wniosek jest taki, że opiekunowie pochodzący z państw trzecich są cenieni nie tyle za to, że są tańsi, ale za to, że są bardziej elastyczni. Jednocześnie mają oni zazwyczaj niższe umiejętności językowe. Wyjątkiem jest Hiszpania jako kraj przyjmujący z oczywistego powodu, że opiekunowie z innych krajów przyjeżdżają do Hiszpanii z hiszpańskojęzycznych krajów Ameryki Łacińskiej.

Ze wszystkich raportów krajowych wynika, że świadomość praw pracowniczych, zwłaszcza w zakresie delegowania pracowników, jest bardzo niska w przypadku wszystkich opiekunów domowych, ale ze względu na barierę językową (zob. wyjątek w Hiszpanii) świadomość prawa jest niższa wśród obywateli państw trzecich niż wśród opiekunów z UE. Jeśli obywatele państw trzecich posiadają formalne kwalifikacje do wykonywania zawodu pielęgniarki lub licencjonowanego opiekuna, specjalisty ds. rehabilitacji itp. w swoim kraju, ich kwalifikacje prawie nigdy nie są uznawane w państwie członkowskim UE, bez rozróżnienia na opiekunów zatrudnionych bezpośrednio i delegowanych.

Paradoks tej bardzo charakterystycznej cechy polega na tym, że obywatele państw trzecich są często bardziej cenione i poszukiwane przez seniorów i ich rodziny, ponieważ mogą być nieuznawanymi i nielicencjonowanymi, ale bardzo doświadczonymi i kompetentnymi pielęgniarkami. Podejmują pracę w ramach opieki domowej z wynagrodzeniem poniżej ich rzeczywistych kwalifikacji. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w raportach serbskich i słoweńskich: Odptyw wykwalifikowanego personelu medycznego, który podejmuje pracę poniżej swoich kwalifikacji w przyjmujących państwach członkowskich stanowi poważne zagrożenie dla systemów opieki zdrowotnej wysyłającego państwa członkowskiego lub kraju nie będącego członkiem UE.

3.3. Rodzina

Rodzina osoby wymagającej opieki jest bardzo ważnym podmiotem. Jest ona pośrednim beneficjentem opieki domowej nad seniorem poprzez zapewnienie, że

najbliższy członek rodziny jest bezpieczny i otoczony opieką. Bezpośrednia korzyść to odciążenie od moralnego i ekonomicznego obowiązku sprawowania osobistej opieki nad seniorem w rodzinie. Sama obecność opiekunów pozwala na uwolnienie potencjału ekonomicznego pracujących członków rodziny (najczęściej kobiet), którzy musieliby ograniczyć aktywność zarobkową lub po prostu zrezygnować z pracy, aby osobiście zająć się potrzebującym seniorem. Wykonują oni zazwyczaj pracę o wyższej wartości dodanej niż praca opiekuna, więc gospodarka przyjmującego państwa członkowskiego również korzysta z obecności opiekuna pochodzących z państw trzecich.

Na pierwszy rzut oka interes rodziny i interes seniora są takie same. Jednak zbyt często są one. Członkowie rodziny często uczestniczą w finansowaniu usługi i czasami - wbrew preferencjom seniora - są bardziej zainteresowani ilością (ciągłością) niż jakością usługi. Są zainteresowani 24-godzinną gotowością do pracy.

Chcieliby, aby opiekunowie zajmowali się prowadzeniem domu, sprzątaniami, gotowaniem dla całej rodziny, uprawianiem ogrodu, opieką nad dziećmi, wyprowadzaniem psów i wykonywaniem wszelkich innych prac domowych.

3.4. Nieuczciwi usługodawcy

Raporty krajowe wskazują, że praca nierejestrowana jest największym problemem w usługach opieki domowej. Opis usługodawców zaczynamy od nielegalnych modeli organizowania usług. **Indywidualny opiekun** może bezpośrednio zawrzeć umowę z seniorem rodziny i zostać usługodawcą. Opiekun może być zatrudniony bezpośrednio na podstawie umowy o pracę z seniorem lub jego rodziną. Większość niezarejestrowanych pracowników ma takie umowy tylko w formie ustnej. Nie jest ona precyzyjna, choć w literaturze powszechnie określana jako praca bez umowy. Nie jest to do końca prawdziwa i odpowiednia definicja. To, że jest brak umowy pisemnej nie oznacza, że brak jest także uzgodnień dotyczących istoty wzajemnych zobowiązań, tj. czynności opiekuńczych, wynagrodzenia, zakwaterowania. Praca nierejestrowana zaczyna się więc od braku pisemnej umowy. Opiekunowie są spychani na czarny rynek z wielu instytucjonalnych powodów. Po pierwsze, obywatele państw trzecich potrzebują pozwolenia na pracę, o które senior lub jego rodzina musieliby wystąpić do lokalnego urzędu pracy, przedstawiając dowód, że nie ma obywateli UE chętnych do podjęcia danej pracy. Jednocześnie ryzyko oskarżenia o nielegalne zatrudnienie jest stosunkowo niskie, biorąc pod uwagę ochronę własności prywatnej przed przeszukaniem przez inspekcję pracy lub urząd imigracyjny. Opiekun pochodzący z państwa trzeciego pracując bez pozwolenia na pracę staje się współnikiem w przestępstwie i/lub - jak w Niemczech - nielegalnym rezydentem ryzykującym deportację z zakazem wjazdu na okres od 2 do 5 lat. Powinni być raczej traktowani jako ofiary handlu ludźmi.

Wreszcie, koszt takiej usługi może być niższy dla rodziny, a wynagrodzenie może być wyższe, ponieważ należności związane z publicznymi opłatami (podatki i składki na ubezpieczenie społeczne) nie są płacone. Ważnym efektem ubocznym jest to,

że taki nielegalnie zatrudniony obywatel państwa trzeciego nie ma ubezpieczenia zdrowotnego ani ochrony socjalnej.

Opisany powyżej model pracy nierejestrowanej nie odpowiada potrzebom seniora. Jeden opiekun nie byłby w stanie zapewnić 24-godzinnej opieki przez nieprzerwany okres, aż do momentu, gdy senior przestanie jej potrzebować po swojej śmierci. Również niezarejestrowani opiekunowie potrzebują informacji o ewentualnych podopiecznych, zastępstwa w razie choroby lub chęci zrobienia sobie przerwy na powrót do domu, by odwiedzić własną rodzinę. Wszystkie te problemy mogą rozwiązać fikcyjni pośrednicy, fałszywi usługodawcy i firmy oferujące skrzynki pocztowe. Są to organizacje transgraniczne mające na celu ułatwienie oszustw w sektorze usług opiekuńczych.

Nielegalni pośrednicy, którzy w imieniu seniorów i rodzin rekrutują kobiety, obywatelki państw trzecich przebywające na terytorium wysyłającego państwa członkowskiego lub nawet bezpośrednio z terytorium państwa trzeciego. Osoby rekrutujące często zamieszczają ogłoszenia na forach internetowych, założonych i moderowanych przez inne podmioty spoza kraju, w którym senior potrzebuje opieki. Wielu kandydatów na opiekunów celowo i świadomie wybiera pracę na czarno, ponieważ uważa ją za najkorzystniejszą opcję. Inni są przekonani o prawdziwej, legalnej ofercie pracy. Jak każde inne oszustwo internetowe tak i to wygląda bardzo wiarygodnie.

Firma-skrzynka pocztowa - działalność gospodarcza założona w wysyłającym państwie członkowskim wyłącznie w celu stworzenia iluzji legalnego zatrudnienia. Nie świadczą żadnych usług w kraju formalnej siedziby, ponieważ służą jedynie jako fasada przedsiębiorstwa.

Zwykle są kontrolowane przez menedżerów z przyjmującego państwa członkowskiego, chociaż ich formalnymi właścicielami mogą być członkowie ich rodzin lub wynajęci fałszywi właściciele z prawem do prowadzenia działalności.

Eksperti twierdzą, że właściciele tych dwóch rodzajów fikcyjnych przedsiębiorstw początkowo planują legalne zatrudnianie opiekunów z państw trzecich, ale z czasem zdają sobie sprawę, że nie będą w stanie spełnić warunków wymaganych przez prawo UE i przepisy przyjmującego państwa członkowskiego, a prawdziwe legalne delegowanie opiekuna z państw trzecich jest zbyt skomplikowane. Stopniowo, krok po kroku, zaczynają wychodzić poza ramy prawa, czemu sprzyja duże poczucie bezkarności. Na początku przestają występować o zaświadczenia A1, które pozwalają na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników delegowanych do instytucji ubezpieczeń społecznych państw członkowskich, a wreszcie przestają zgłaszać delegowanych obywateli państw trzecich do ubezpieczenia społecznego i w ogóle przestają opłacać składki. Taka zmiana jest trudna do wykrycia przez opiekuna, który może być przekonany o swoim legalnym zatrudnieniu i zabezpieczeniu społecznym. Do niedawna podrobienie zaświadczenia A1 było dużo łatwiejsze niż złożenie wniosku o wydanie prawdziwego. Cyfryzacja koordynacji zabezpieczenia społecznego poprzez wprowadzenie systemu ESSI (System elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego) i stopniowe udostępnianie

właściwym instytucjom tego systemu ułatwi wykrycie fałszerstwa.

Od 1 kwietnia 2022 r. polski ZUS wprowadził w pełni cyfrową procedurę składania wniosków połączoną z otwartym dostępem do aplikacji sprawdzającej ważność zaświadczeń A1. Opiekun, celnik, inspektor pracy może wpisać unikalny numer danego zaświadczenia A1 i cyfrowo zweryfikować jego ważność. Podrobienie cyfrowego zaświadczenia A1 jest znacznie trudniejsze. Problem może tkwić w słabym dostępie do Internetu przez instytucje kontrolne państw członkowskich przyjmujących, zwłaszcza gdy kontrola odbywa się na miejscu. I oczywiście to cyfrowe rozwiązanie nie rozwiązuje problemu ograniczonej możliwości wejścia do prywatnego domu seniora.

Niestety, firmy-skrzynki pocztowe nie są skutecznie wykrywane. Instytucje kontrolne nie mają skutecznych narzędzi, które by na to pozwalały. Niezarejestrowani opiekunowie domowi będący obywatelami państw trzecich są niewidoczni dla instytucji kontrolnych. W związku z tym firmy oferujące skrzynki na listy rozwijają się. Aby uwiarygodnić się wśród kandydatów, przypominają legalnie działające firmy - mają kolorowe strony internetowe, które sprawiają wrażenie biegłości i legalności. W rzeczywistości ich siedziby zarejestrowane są pod fikcyjnymi adresami, a ich działalność ogranicza się jedynie do rekrutacji i przekazywania danych kandydatów do centrali w przyjmującym państwie członkowskim, której legalną działalnością jest tam poszukiwanie klientów.

Fikcyjne samozatrudnienie jest wygodną i tańszą alternatywą dla nierejestrowanego zatrudnienia. Jest ono jednak zarezerwowane prawie wyłącznie dla obywateli UE, ponieważ tylko oni korzystają ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Jest to bardzo ważna grupa podmiotów w sektorze opieki domowej, dlatego należy o niej wspomnieć. Jednak nie w kontekście obywateli krajów trzecich. Rejestracja działalności gospodarczej może mieć miejsce w wysyłającym państwie członkowskim, a następnie usługodawca i opiekun w tej samej osobie udaje się tymczasowo w celu świadczenia usług w innym państwie członkowskim. Prawdziwe samozatrudnienie wymagałoby prowadzenia normalnej działalności w wysyłającym państwie członkowskim, co w przypadku opiekunów zdarza się bardzo rzadko. Inna forma pozorowanego samozatrudnienia opiera się na działalności gospodarczej zarejestrowanej formalnie w przyjmującym państwie członkowskim, ale przy silnym wsparciu ze strony firmy ułatwiającej prowadzenie działalności, która rekrutuje opiekuna, prowadzi procedurę rejestracji, składa deklaracje podatkowe i ubezpieczenia społeczne, zajmuje się księgowością i wszelkimi innymi formalnościami administracyjnymi, a następnie zapewnia klientom, wskazując miejsce i czas trwania usługi opieki domowej. Ten rodzaj fikcyjnego samozatrudnienia jest trudny do wykrycia, ponieważ praktycznie niemożliwe jest udowodnienie, że opiekun jest zależny od pośrednika będącego partnerem biznesowym w takim samym stopniu jak pracownik podległy pracodawcy.

Tymczasowa ochrona udzielona przesiedleńcom wojennym z Ukrainy otwiera dostęp nie tylko do zatrudnienia, ale i do działalności gospodarczej na własny

rachunek. Można się więc spodziewać, że druga z opisanych powyżej form fikcyjnego samozatrudnienia będzie dostępna dla obywateli państw trzecich posiadających ochronę tymczasową przyznaną w państwie członkowskim zamieszkania seniora.

3.5. Rzetelni dostawcy usług

Jest to powoli rosnąca, ale marginalna grupa rynku dostawców usług opieki domowej in. Są to firmy założone w Polsce, Słowenii i innych środkowo-wschodnich państwach członkowskich UE nie reprezentowanych w tym projekcie, które rekrutują, szkolą, zatrudniają i delegują opiekunów. Biorą pełną odpowiedzialność za zgodność z prawem wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, warunki pracy i życia opiekunów, a co najważniejsze - jakość i ciągłość usług. Nie tylko rekrutują i zatrudniają opiekunów, ale zapewniają im profesjonalne szkolenia i dopasowują ich umiejętności do indywidualnych potrzeb seniora. Często współpracują z instytucjami opiekuńczymi przyjmującego państwa członkowskiego, zdając sobie sprawę, że ich usługi stanowią uzupełnienie systemu opieki zdrowotnej i opieki nad osobami starszymi. W celu ograniczenia rotacji personelu dbają o swoich pracowników oferując im wsparcie merytoryczne w codziennej pracy i rozwoju zawodowym. Są to zazwyczaj firmy średniej wielkości. Małych usługodawców nie stać na wsparcie prawne zapewniające pełną zgodność z przepisami. W przypadku obywateli państw trzecich istnieją dodatkowe formalności związane z ich zatrudnieniem, legalnym pobylem oraz delegowaniem ich do innych państw członkowskich w ramach świadczenia usług. Te złożone kwestie prawną wyjaśnione w następnym rozdziale.

Innym rodzajem rzeczywistej firmy, za pośrednictwem której można zatrudnić i oddelegować opiekuna z kraju trzeciego jest **agencja pracy tymczasowej**. Jak już wyjaśniono, ich działalność nie polega jednak na świadczeniu usług opiekuńczych, ale na rekrutacji, wynajmie pracowników i wypłacaniu wynagrodzeń. Ich klient staje się pracodawcą użytkownikiem i staje się odpowiedzialny za jakość opieki.

3.6. Pośrednicy

Firmy te znają rynek i są odpowiedzialne za znajdowanie klientów, za informowanie ich o warunkach życia wymaganych przez opiekunów domowych, za dopasowanie ich do zagranicznego usługodawcy. Pomimo tego, że ich główna usługa kończy się w momencie rozpoczęcia opieki często otrzymują wynagrodzenie przez cały czas jej świadczenia. W debacie publicznej często pojawia się argument, że firma świadcząca usługi z innego państwa członkowskiego i lokalny pośrednik pobierają zbyt wysoką prowizję. Na poparcie tego argumentu przedstawia się zbyt uproszczone porównanie tego, co płaci senior, a co otrzymuje opiekun. Niektórzy autorzy twierdzą, że prowizja wynosi 50%. Jednocześnie firmy świadczące usługi i pośrednicy deklarują tylko 5-7% zysków podlegających opodatkowaniu, a swój argument o niskiej marży popierają faktem, że usługi te są niedoinwestowane i nie są atrakcyjne dla dużych globalnych inwestorów.

3.7. Partnerzy społeczni

Związki zawodowe zainteresowały się delegowaniem pracowników dopiero po rozszerzeniu UE w 2004 r. Pracownicy delegowani są słabo reprezentowani przez związki zawodowe. Z wyjątkiem usług budowlanych, pracownicy delegowani nie należą do związków zawodowych. Głównym powodem tego jest fakt, że pracownicy delegowani są zatamizowani w swoich zadaniach.

Jest to szczególnie prawdziwe w usługach typu opieki domowej, gdzie praca nigdy nie jest wykonywana zbiorowo. Jedyne dwie okazje, kiedy opiekunowie spotykają się i mają szansę na wymianę opinii na temat warunków pracy, to szkolenia i kiedy są w autobusie wracającym z lub zmierzającym do kolejnego zleceniodawcy. Fora internetowe i wirtualne grupy w mediach społecznościowych odgrywają ważną rolę w wypełnianiu tej luki informacyjnej, ale nie są wystarczające, aby być inicjatorem zawiązania się ruchu związkowego. Istnieje również powód, dla którego nie są oni zainteresowani wstępowaniem do związków zawodowych w przyjmującym państwie członkowskim. Nie chcą uczestniczyć w organizacji związanej z ich konkurentami z przyjmującego państwa członkowskiego. Jednocześnie związki zawodowe z przyjmujących państw członkowskich nie ukrywają swoich protekcyjnych zamiarów. Ich celem jest ochrona miejsc pracy własnych członków przed pracownikami delegowanymi, którzy od czasu sprawy Rush Portugesa są oskarżani o zabieranie lokalnych miejsc pracy, wypieranie miejscowych pracowników, dumping społeczny i ciągnięcie w dół. Dopiero od niedawna związki zawodowe w przyjmujących państwach członkowskich szeroko informują pracowników delegowanych o ich prawach.

Uwaga na marginesie. Nasz projekt POSTCARE zdaje się potwierdzać powyższą diagnozę - związki zawodowe będące partnerami w tym projekcie reprezentują pielęgniarki w opiece instytucjonalnej. Nie oznacza to, że nie są one głęboko zaangażowane w obszar delegowania usług świadczonych przez obywateli państw trzecich w zakresie opieki domowej, ale głównie dlatego, że tracą profesjonalne wykwalifikowane pielęgniarki, które ze względów ekonomicznych podejmują pracę jako niewykwalifikowane opiekunki. Jak dotąd nie ma żadnej organizacji związkowej zrzeszającej opiekunów domowych, nie wspominając o opiekunach pochodzących z państw trzecich.

Po stronie pracodawców sytuacja wygląda tylko trochę lepiej. Rzetelnych usługodawców, którzy dążą do pełnej zgodności z prawem, jest na rynku tak mało, że ich siła reprezentacji sektora jest ograniczona. W Niemczech istnieją dwie organizacje reprezentujące pośredników. W Polsce jedyną reprezentacją są agencje pracy tymczasowej, które, jak już wcześniej zauważono, nie świadczą usług opiekuńczych, lecz zajmują się wynajmem personelu opiekuńczego.

Potencjalna rola partnerów społecznych jest nie do przecenienia. Tylko oni mogą zmusić decydentów do zniesienia barier instytucjonalnych i uregulowania kwestii transgranicznego świadczenia usług opieki domowej z udziałem osób pochodzących z państw trzecich. Również partnerzy społeczni są najlepszym źródłem standardów jakości i norm zatrudnienia dla tej usługi. Europejski Instytut Mobilności Pracy

zdecydowanie opowiada się za ustanowieniem partnerów społecznych w usługach opieki domowej.

3.8. Decydenci polityczni

Starzenie się społeczeństwa będzie nadal powodować szybki wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńcze. Dotychczas obserwowano go w gospodarkach wysoko rozwiniętych, ale ponieważ w państwach członkowskich UE z Europy Wschodniej i Środkowej przyspiesza trend starzenia się społeczeństwa, ich gospodarki nie są już w stanie zapewnić wystarczającej liczby opiekunów. Relatywnie lepsza sytuacja na rynku pracy w tych ostatnich krajach, w połączeniu ze zmniejszaniem się luki ekonomicznej między wysokopłatnymi i niskopłatnymi państwami członkowskimi, również przyczynia się do kurczenia się zasobów zatrudnienia z tych krajów. Było tylko kwestią czasu, kiedy te niedobory siły roboczej przekształcą się w silny impuls dla obywateli państw trzecich.

Decydenci polityczni mają wszystkie narzędzia i zasoby, aby ułatwić zatrudnianie obywateli państw trzecich w ramach opieki domowej. Niestety, podobnie jak w przypadku transgranicznego świadczenia usług, wydają się być zadowoleni ze status quo. Usługi opieki domowej świadczone na czarnym rynku stanowią najmniej kosztowne rozwiązanie dla rosnącego zapotrzebowania na opiekę. Decydenci chętnie obwinia nielegalnych pracowników i zagranicznych pośredników za ich obecność w gospodarstwach domowych własnych seniorów. Stosowanie równych warunków zatrudnienia, równego wynagrodzenia brutto oraz równych dodatków i świadczeń wymagałoby silnego wsparcia finansowego ze strony państwa.

I rzeczywiście debata publiczna na temat opieki na poziomie UE obraca się wokół opieki instytucjonalnej i prawa seniorów do miejsca w domu opieki. Opieka domowa jest usługą zapomnianą i zaniedbaną, w której przymyka się oko na niewłaściwe warunki pracy, działalność pozornych pośredników, fikcyjne samozatrudnienie, a przede wszystkim na niezarejestrowaną pracę obywateli państw trzecich.

4

Prawo. Ramy prawne dotyczące delegowania obywateli państw trzecich w ramach usług opieki domowej

Delegowanie pracowników jest formą tymczasowej mobilności zawodowej opartej na swobodzie świadczenia usług, a nie na swobodzie przepływu osób (pracowników). Delegowanie pracowników, które w coraz większym stopniu staje się źródłem opiekunów domowych jest hybrydowym rodzajem wewnątrzunijnej mobilności zawodowej opartej na swobodzie świadczenia usług, która w ciągu ostatnich piętnastu lat odnotowała silną tendencję wzrostową¹⁰. Na podstawie przepisów art. 56 i nast. TFUE, należy ją odróżnić od innej ważnej formy mobilności siły roboczej: migracji do innego państwa członkowskiego UE w ramach swobodnego przepływu pracowników (osób) (art. 45 i nast. TFUE). Pracownicy delegowani to pracownicy, którzy są wysyłani przez swojego pracodawcę do wykonania usługi

w innym państwie członkowskim UE na zasadzie tymczasowości¹¹. Swobodny przepływ usług, pozwala przedsiębiorstwom i osobom samozatrudnionym świadczyć usługi na niedyskryminujących zasadach w innych państwach członkowskich niż państwo ich siedziby.

Zamiast przemieszczać się do innych państw niezależnie (jako pracownicy migrujący, powołując się na swoje prawa wynikające z art. 45 i następnym TFUE), pracownicy delegowani, w tym również obywatele państw trzecich, są wysyłani (lub delegują się) w ramach usługi transgranicznej świadczonej przez ich pracodawcę (lub przez nich samych). Sytuacja pracowników delegowanych jest zatem podzielona - mimo że wykonują oni pracę w przyjmującym (goszczącym) państwie członkowskim, ich miejsce zamieszkania nie zostaje (ogólnie rzecz biorąc) przeniesione do państwa przyjmującego, ponieważ pozostają oni w zasadzie związani z wysyłającym państwem członkowskim, które dla obywateli UE jest zazwyczaj również państwem pochodzenia, zważywszy że zachowują oni umowę o pracę (np. umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną w przypadku Polski) przez cały okres pobytu za granicą. Generalnie nadal podlegają oni ustawodawstwu w zakresie zabezpieczenia społecznego kraju pochodzenia (wysyłającego państwa członkowskiego), natomiast zaczynają podlegać pewnym obszarom ustawodawstwa w zakresie pracy i zatrudnienia kraju przyjmującego¹². Większość z nich podlega również pełnemu opodatkowaniu w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma ich pracodawca, jeżeli ich misja delegowania trwa krócej niż 183 dni w okresie 12 miesięcy¹³.

Biorąc pod uwagę powyższe złożone ramy prawne, delegowanie pracowników jest dalekie od jednoznaczności i staje się jeszcze bardziej skomplikowane, gdy delegowani pracownicy są obywatelami państw trzecich. Logiczne ramy prawne wynikające ze swobody świadczenia usług wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mówiąc prościej, jeżeli usługodawca mający siedzibę w UE zatrudnia legalnie obywatela państwa trzeciego, którego legalny pobyt i legalne zatrudnienie w wysyłającym państwie członkowskim są niekwestionowane, pracownik ten może być delegowany do innego państwa członkowskiego tak samo jak inni pracownicy (obywatele UE) bez żadnych dodatkowych wymogów.

¹⁰F. De Wispelaere, L. De Smedt, J. Paolet, Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2019, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021, s. 9. Zobacz też E. Fries-Tersch, M. Jones & L. Siöland (2021), 2020 Annual Report on intra-Eu Labour Mobility, Network Statistics FMSSFE. Komisja Europejska; S. Giubboni, Dopo Viking, Laval e Ruffert: in cerca di un nuovo equilibrio tra diritti sociali e mercato, [w:] Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo, a cura di A. Andreoni e B. Veneziani, Roma 2009, s. 124 i następn.

¹¹Por. C. Barnard, The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms, Oxford 2013, s. 365

¹²Zobacz: D. Lens, N. Mussche, I. Marx, The different faces of international posting: Why do companies use posting of workers, European Journal of Industrial Relations 2021, s. 2-3

¹³G. Davies i D. Kramer, The Posting of Workers [w:] R. Schütze, T. Tridimas (red.), Oxford Principles of European Union Law Vol. 2: The Internal Market, Oxford (artykuł zgłoszony do publikacji): https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196, s. 5 I nast.

Logika tego rozwiązania jest taka, że władze jednego państwa członkowskiego zezwoliły już na pobyt i dostęp do jego rynku pracy. Wszelkie wymagania ze strony innych państw członkowskich stanowiłyby barierę w świadczeniu usług poprzez delegowanie pracowników, którzy są już zatrudnieni przez usługodawcę.

Punktem wyjścia jest legalny pobyt (zamieszkanie) i legalne zatrudnienie delegowanego obywatela państwa trzeciego w wysyłającym państwie członkowskim przed delegowaniem i przez cały okres delegowania. Gdy te dwa warunki są spełnione, obywatel państwa trzeciego może być delegowany do innego państwa członkowskiego w ramach swobody świadczenia usług bez konieczności ubiegania się o dodatkowe pozwolenie na pracę w państwie członkowskim, w którym świadczona jest usługa (przyjmujące państwo członkowskie). W przełomowym orzeczeniu Van der Elst¹⁴ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustalił, że wymóg uzyskania zezwolenia na pracę przez delegowanych obywateli państw trzecich w państwie członkowskim UE, którzy w kontekście wewnątrzspółnotowego świadczenia usług tymczasowo wykonują swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego i legalnie przebywają i pracują na terytorium usługodawcy z EOG, stanowi nieuzasadnioną przeszkodę dla swobodnego przepływu usług. Ograniczenia w swobodnym przepływie usług mogą być uzasadnione jedynie w ściśle określonych warunkach (proporcjonalne środki mające na celu ochronę interesu publicznego, np. uniknięcie zakłóceń na rynku pracy). Gdy pracownicy delegowani wykonują tymczasowo pracę w innym państwie członkowskim, nie można tego uznać za zakłócenie rynku pracy, ponieważ pracownicy delegowani nie konkurują o miejsca pracy w przyjmującym państwie członkowskim i wracają do wysyłającego państwa członkowskiego po zakończeniu pracy w ramach umowy o świadczenie usług zawartej z ich pracodawcą¹⁵. Tym samym nie są oni częścią rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w orzeczeniu w sprawie Essent¹⁶ orzekł, że w przypadku delegowania obywateli państw trzecich i korzystania ze swobody świadczenia usług nie jest wymagane, aby pracodawca i pracownik zamieszkiwali w tym samym państwie lub prowadzili w nim działalność gospodarczą. Pogląd ten został potwierdzony w wyroku w sprawie Danieli¹⁷ z 14 listopada 2018 r. Zdaniem Trybunału nałożenie wymogu uzyskania pozwolenia na pracę nie jest odpowiednim środkiem kontroli. Środki alternatywne, takie jak uprzednie powiadomienie, w połączeniu z przekazaniem określonych informacji, mogą być według Trybunału uzasadnione.

W dziedzinie zabezpieczenia społecznego Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie

¹⁴Zobacz wyrok TSUE CJEU C-43/93 Raymond Vander Elst

¹⁵Zobacz wyrok TSUE C-113/89 Rush Portuguesa

¹⁶Zobacz wyrok TSUE C-91/13 Essent

¹⁷Zobacz wyrok TSUE C-18/17 Danieli & C. Officine Meccaniche SpA

1231/2010/UE, które rozszerza zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na tych obywateli państw trzecich, którzy nie korzystają z niej tylko ze względu na swoje obywatelstwo. Dania, Zjednoczone Królestwo i Irlandia zgłosiły pewne zastrzeżenia do tego rozszerzenia, ale we wszystkich pozostałych państwach członkowskich zasady koordynacji mają zastosowanie do delegowanych obywateli państw trzecich. W związku z tym specjalna zasada dotycząca dalszego stosowania ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego wysyłającego państwa członkowskiego obejmuje również obywateli państw trzecich.

Również w przypadku obywateli państw trzecich, którzy pracują w więcej niż jednym państwie członkowskim, obowiązuje specjalna zasada dotycząca pracowników wysoce mobilnych. Została ona potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W wyroku C-477/17 Balandin¹⁸, Trybunał orzekł, że obywatele państw trzecich, którzy czasowo przebywają i pracują w różnych państwach członkowskich na rzecz pracodawcy mającego siedzibę w państwie członkowskim, mogą powoływać się na zasady koordynacji ustanowione w rozporządzeniach nr 883/2004 i 987/2009 w celu ustalenia ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego, któremu podlegają, pod warunkiem, że legalnie przebywają i pracują na terytorium państw członkowskich. Zatem legalny pobyt i praca w wysyłającym państwie członkowskim (w naszym przypadku - w Polsce) jest warunkiem koniecznym, aby móc legalnie delegować ich za granicę¹⁹.

Od wyroku w sprawie Vander Elst jest jasne, że żądanie pozwolenia na pracę w kraju, w którym świadczona jest usługa, jest sprzeczne z Traktatem. Ale co z zezwoleniem na pobyt (rezydencją) lub wymogiem posiadania wizy? Po pierwsze, nie było to problemem w sprawie Vander Elst, ponieważ pan Vader Els - usługodawca z siedzibą w Belgii wystąpił o francuskie wize dla swoich marokańskich pracowników. Prawo dotyczące pobytu w UE oparte jest na dorobku Schengen. Co do zasady każde państwo członkowskie ma prawo do kontrolowania i ograniczania dostępu obywateli państw trzecich do swojego terytorium. Swoboda ta jest ograniczona przez wspólne zasady dotyczące mobilności w strefie Schengen. Rozporządzenie wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, ma na celu pełną harmonizację przepisów dotyczących przekraczania granic zewnętrznych UE. Zasadniczo, jeżeli obywatel państwa trzeciego legalnie wjechał na terytorium jednego z państw członkowskich, uważa się go za legalnego rezydenta, który może

¹⁸Zobacz wyrok TSUE C-477/17 Balandin [ECLI:EU:C:2019:60], par. 47-48

¹⁹Należy pamiętać, że z uwagi na wymiar naszego Raportu nie udało się przedstawić pełnego obrazu tytułów legalnego pobytu i pracy w Polsce. Por. np. Zarys systemu prawa pracy (pod red. K. W. Barana), Warszawa 2016; Hajn, L. Mitrus, Labour Law in Poland, Warszawa 2018; zob. też M. Kiełbasa, M. Szaraniec, M. Mędrala, M. Benio, Posting of Workers from and to Poland. Facts and Figures, Posting. STAT, Leuven, lipiec 2022, dostępny pod adresem: <https://hiva.kuleuven.be/en/news/newsitems/posting-stat-enhancing-collection-and-analysis-national-data-on-intra-eu-posting>

swobodnie poruszać się po całej strefie Schengen. Jednakże art. 6 ust. 3 pozwala państwom członkowskim uczynić wyjątek od zwolnienia, tj. przywrócić obowiązek wizowy na swoim terytorium, jeżeli obywatel państwa trzeciego korzystający z ruchu bezwizowego zamierza podjąć działalność zarobkową. Niemcy wprowadziły ten wyjątek i wymagają wizy od obywateli państw trzecich, którzy chcą pracować w Niemczech. Wymóg ten dotyczy również obywateli państw trzecich delegowanych z innego państwa członkowskiego, w którym legalnie pracują i przebywają.

Istnieje jeden wyjątek od tej zasady, tj. pracownicy delegowani są zwolnieni od obowiązku wizowego, jeśli są rezydentami długoterminowymi w innym państwie członkowskim. Aby korzystać ze statusu rezydenta długoterminowego, obywatel państwa trzeciego musi legalnie przebywać w państwie członkowskim przez co najmniej 5 lat.

W rezultacie, jeśli opiekun pochodzący z Ukrainy mieszka w Polsce krócej niż 5 lat potrzebuje wizy, aby zostać legalnie oddelegowany do Niemiec w ramach swobodnego przepływu usług jako opiekun domowy.

W przypadku zastosowania do obywateli państw trzecich w okresie bezwizowym (90 dni w okresie 180 dni) ten wymóg niemieckiego ustawodawstwa jest sprzeczny ze swobodą świadczenia usług. Nie można go uzasadnić ochroną rynku pracy, ponieważ pracownicy delegowani nie próbują uzyskać dostępu do niemieckiego rynku pracy. Nie może być uzasadniony ochroną porządku publicznego, gdyż są oni zwolnieni z obowiązku wizowego, a wyjątek od tego zwolnienia może nastąpić tylko w przypadku zamiaru podjęcia pracy. Zgodnie z orzecznictwem TSUE nie można tego uznać za proporcjonalne. Takie wnioski płyną z orzecznictwa TSUE w co najmniej dwóch wyrokach Komisja przeciwko Niemcom²⁰ oraz Komisja przeciwko Austrii²¹. Sprzeczność obowiązku wizowego dla delegowanych obywateli państw trzecich z Traktatem wymaga głębszej analizy, która wykracza poza zakres niniejszego raportu. Dopóki Niemcy nie wycofają wspomnianego obowiązku wizowego lub dopóki nie wypowie się TSUE, praktyczną radą dla usługodawców jest ubieganie się o niemiecką wizę w uproszczonej procedurze Vadnder Elst²².

5 Badania

5.1. Metodologia

Autorzy raportów krajowych, którzy wnieśli swój wkład do niniejszego badania, byli zgodni co do celów badawczych projektu, co umożliwiło przeprowadzenie badania

²⁰Zobacz wyrok TSUE 244/04 Komisja przeciwko Niemcom

²¹Zobacz wyrok TSUE 168/04 Komisja przeciwko Austrii

²²Visum Handbuch 2021, s. 519 i nast.

porównawczego. Jednak ze względu na ogromne rozbieżności w charakterystyce badanych krajów, otrzymali oni jedynie ogólne wskazówki dotyczące metodologii i pełną dowolność w zakresie podejścia do pytań badawczych. Badania źródeł wtórnych, wywiady z ekspertami i zainteresowanymi stronami zostały przeprowadzone we wszystkich krajach, natomiast wywiady i/lub kwestionariusze z opiekunami tylko tam, gdzie było to istotne i możliwe. W celu sformułowania wniosków i zaleceń politycznych zastosowano następujące metody badawcze: analiza dokumentów, zwłaszcza źródeł prawnych i literatury, analiza istniejących danych ilościowych, kwestionariusze i ankiety dla opiekunów, wywiady z ekspertami zewnętrznymi, spotkania grupowe z ekspertami i zainteresowanymi stronami oraz spotkanie prognostyczne z ekspertami bezpośrednio zaangażowanymi w projekt POSTCARE.

5.2. Cele badania

5.2.1. Zrozumienie sił napędowych stojących za rosnącą liczbą obywateli państw trzecich w sektorze opieki

W związku ze zmianami demograficznymi skutkującymi starzeniem się społeczeństwa, gwałtownie rośnie liczba osób wymagających opieki.

Zarówno osoby poszukujące opieki, jak i ich rodziny, a także decydenci polityczni ²³wolą opiekę domową od instytucjonalnej. Niekiedy jest to konieczność wynikająca z niewystarczającej ilości miejsc w zakładach opieki instytucjonalnej.

Ze względu na te same zmiany demograficzne, personel opiekuńczy jest niewystarczający. W ostatniej dekadzie spowodowało to, że w państwach członkowskich, w których ludność starzeje się w pierwszej kolejności (np. w Niemczech), usługi te zdominowali zagraniczni opiekunowie i zagraniczne firmy świadczące usługi opiekuńcze. Jednak państwa członkowskie, których firmy i opiekunowie świadczą te usługi, również się starzeją, a ograniczone zasoby siły roboczej zmusiły klientów i usługodawców do poszukiwania obywateli krajów trzecich do wykonywania tej pracy. Stąd rosnąca liczba obywateli Ukrainy lub Serbii zatrudnianych odpowiednio przez polskich lub słoweńskich usługodawców i delegowanych do Niemiec lub Austrii w charakterze opiekunów. Jednak nawet ta tendencja jest już nieco przestarzała i nowe narodowości z dalekiej Azji Wschodniej są brane pod uwagę zarówno przez klientów, jak i usługodawców. Badania miały również na celu sprawdzenie czy tendencja ta wynika z niższych kosztów zatrudnienia, czy też z niższych oczekiwań co do warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich. W tym celu zapytaliśmy obywateli UE i opiekunów będących obywatelami państw trzecich, czy podjęliby się większej ilości zadań (kolejna osoba do opieki) lub dłuższych godzin za dodatkowe wynagrodzenie. Odpowiedzi były raczej zaskakujące, ponieważ zarówno grupa odniesienia, jak i obywatele państw trzecich niechętnie

²³ F. Höpflinger, J. Van Wezemaal (2014), Age Report III Wohnen im höheren Lebensalter Grundlagen und Trends, Zürich / Genf, https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa_9783037771433.pdf

podejmowali się dodatkowych zadań nawet za wyższe wynagrodzenie.

Należy podkreślić, że liczba odpowiedzi na kwestionariusze była zbyt mała, aby wyciągnąć ostateczne wnioski. Wyniki należy więc traktować jedynie jako badanie pilotażowe. Dlatego też badacze postanowili wykorzystać inne metody badawcze, które uzupełniłyby ankietę.

Dwa z nich okazały się szczególnie owocne: wywiady z ekspertami krajowymi oraz warsztaty prognostyczne podczas których nakreślono scenariusze przyszłości. Zweryfikowaliśmy zarówno hipotezę o rosnącym popycie, jak i niższe oczekiwania płacowe obywateli państw trzecich. Następnie poszukaliśmy innych możliwych sił napędowych rosnącej liczby obywateli państw trzecich. Państwa członkowskie, które przez ostatnią dekadę były źródłem podaży opiekunów, znajdują się obecnie w fazie rosnącego zapotrzebowania wewnętrznego na usługi opieki.

5.2.2. Zrozumienie modeli biznesowych i podmiotów uczestniczących w świadczeniu usług opieki transgranicznej

Usługa opieki domowej ma pewne cechy wyróżniające w porównaniu z innymi rodzajami usług transgranicznych. Odbiorcą usługi jest konsument (nie firma), który z definicji jest w słabej pozycji. Innym słabym podmiotem świadczącym tę usługę jest opiekun, który będąc z innego państwa członkowskiego jest narażony na niepewność prawną wynikającą z połączenia dwóch systemów prawnych w dziedzinie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. W połączeniu z koniecznością pracy w obcym języku i indywidualnie, a nie zespołowo, sytuacja taka może prowadzić do nadużywania praw pracowniczych. W przypadku obywateli państw trzecich dodatkowa niepewność wynika z domyślnego braku swobody przepływu pracowników, czyli swobody przedsiębiorczości. Zarówno ich prawo do pobytu, jak i prawo do podejmowania działalności zarobkowej są ściśle regulowane i ograniczone. Nic dziwnego, że opiekunowie pochodzący z państw trzecich i ich klienci potrzebują pomocy pośredników tej usługi. W pierwszej dekadzie lat 2000 świadczyły ją agencje pracy tymczasowej, ale 15 lat później większość tych usług jest wykonywana przez wysoko wyspecjalizowane firmy świadczące usługi opiekuńcze, które już nie wynajmują pracowników, ale organizują logistykę usług opiekuńczych na miejscu, dbając o rekrutację, szkolenie i dopasowanie umiejętności opiekuna do konkretnych potrzeb osoby poszukującej opieki. W razie potrzeby zapewniają zastępstwo, dbając o ciągłość usługi.

Usługodawcy i pośrednicy są często postrzegani jako niepotrzebny czynnik podnoszący koszty i obwiniani o wycisk opiekunów. Inni twierdzą, że to właśnie bezpośrednie tzw. prywatne zatrudnianie opiekunów napędza szarą strefę, a niekiedy prowadzi do współczesnego niewolnictwa.

Drugi cel fazy badawczej miał zatem charakter opisowy: zrozumienie modeli biznesowych i form prawnych transgranicznego świadczenia usług w sektorze opieki, ze szczególnym uwzględnieniem ułatwiania pracy obywatelom państw trzecich.

Część opisowa badań skupi się również na innych podmiotach i zainteresowanych stronach:

- rodzinach osób poszukujących opieki,
- społeczeństwu i społecznościach lokalnych, przyczyniających się w ten czy inny sposób do utrzymania dobrobytu i godnego życia seniorów w społeczności, a także korzystających pośrednio z usług opiekuńczych w domu,
- opiece instytucjonalnej i systemie opieki zdrowotnej, które są odciążane przez usługi opiekuńcze w domu,
- rodzinach opiekunów, które rozstają się z nimi na długi czas,
- gospodarkach i rynku pracy kraju pochodzenia,
- decydentach,
- partnerach społecznych,
- organizacjach pozarządowych.

5.2.3. Ocena możliwego rozwoju delegowania obywateli państw trzecich z Afryki i Bliskiego Wschodu w sektorze opieki

Trzecim celem badania była ocena możliwego rozwoju innych kierunków delegowania obywateli państw trzecich w sektorze opieki. Kwestia ta musi być oceniana w świetle ciągłego napływu imigrantów (i uchodźców) z krajów afrykańskich oraz z Bliskiego Wschodu. Jeśli pomoc humanitarna ma się przekształcić w integrację społeczną i ekonomiczną, to jednym z potencjalnych rynków z deficytowymi zasobami ludzkimi są rzeczywiście usługi sektora opieki domowej. Potencjalną korzyścią z zaangażowania imigrantów i uchodźców w taką działalność jest to, że tymczasowo rozwiązuje ona problem mieszkaniowy. Jednocześnie bariery językowe i kulturowe po obu stronach mogą być trudniejsze do pokonania.

5.2.5. Agresja Rosji na Ukrainie jako nowy czynnik w zatrudnianiu i delegowaniu obywateli państw trzecich w usługach opieki domowej

Agresja militarna Rosji na Ukrainę wpłynęła na sytuację obywateli Ukrainy uciekających przed wojną do UE i miała pośredni wpływ na rynki pracy państw członkowskich UE, w tym na usługi opieki domowej. Decyzja Rady z 4 marca stwierdzająca masowy napływ przesiedleńców wojennych otworzyła możliwość prawnej przyznania ochrony tymczasowej osobom z Ukrainy. Ponad 4 miliony kobiet i dzieci wjechało do UE i poprosiło o tymczasową ochronę. W tym samym czasie znaczna liczba ukraińskich pracowników płci męskiej opuściła swoje miejsca pracy w UE i powróciła do Ukrainy w celu obrony swojego kraju. Oba trendy mobilności miały wpływ na rynek pracy. Sektory zdominowane przez mężczyzn (budownictwo, transport) stanęły w obliczu nagłego braku umiejętności.

Jednocześnie sektory zdominowane przez kobiety (produkcja i w istocie usługi opieki domowej) zostały uzupełnione o dodatkowych potencjalnych pracowników. Jednak pomimo legalnego pobytu, zniesionych barier w dostępie do rynku pracy, świadczeń socjalnych, edukacji i mieszkań, sytuacja przesiedleńców wojennych jest daleka od pełnej integracji na rynku pracy. Po 4 miesiącach tylko 18% dorosłych Ukrainek faktycznie znalazło pracę. Powody są wielorakie: niskie umiejętności komunikacyjne i językowe, zbędne umiejętności zawodowe, trudności z uznaniem umiejętności z jednej strony, brak infrastruktury socjalnej i edukacyjnej dla osób pozostających na utrzymaniu wykwalifikowanych Ukrainek oraz głębokie przekonanie o tymczasowym charakterze ich pobytu w UE ze względu na szybko nadchodzącą klęskę rosyjskiego agresora.

5.3. Rekomendowane działania polityczne na przyszłość

Projekt przyczynia się do lepszego zrozumienia usług opieki domowej w Unii Europejskiej. Szczególny nacisk kładzie na obywateli państw trzecich zatrudnionych w jednym państwie członkowskim, ale wykonujących pracę w innym lub w dwóch lub więcej państwach członkowskich. Ponieważ taka sytuacja wiąże się ze znajomością wielu systemów prawnych, nietypowymi warunkami pracy, pokonywaniem barier kulturowych i językowych, wymaga środków politycznych chroniących najbardziej wrażliwe podmioty: osobę poszukującą opieki i opiekuna pochodzącego z państwa trzeciego. Skomplikowane przepisy dotyczące prawa do pobytu i pracy dla obywateli państw trzecich mogą zachęcać ich i ich pracodawców do podejmowania ryzyka i pozostania poza kontrolą. Jednocześnie zbyt liberalny lub nieuregulowany dostęp do rynku pracy przez obywateli państw trzecich może zakłócić funkcjonowanie lokalnych rynków pracy. Celem tego projektu jest zaproponowanie środków politycznych, które pozwolą na znalezienie właściwej równowagi w tym zakresie.

5.4. Hipotezy i pytania badawcze

5.4.1. Rosnąca liczba obywateli państw trzecich wynika przede wszystkim z ograniczonych zasobów siły roboczej w wysyłających państwach członkowskich.

5.4.2. Rosnąca liczba obywateli państw trzecich jest przede wszystkim wynikiem niższych oczekiwań płacowych i niższych wymagań dotyczących warunków pracy ze strony obywateli państw trzecich.

Czy liczba opiekunów z krajów trzecich rośnie? Kiedy i dlaczego ta tendencja się zaczęła? Co to za zjawisko? Jakie są wiarygodne źródła danych pozwalające oszacować liczbę (proporcję) obywateli państw trzecich w usługodawcach delegujących pracowników do sektora opieki.

Jaka jest liczba (lub proporcja) obywateli państw trzecich w sektorze opieki? Czy sektor ten różni się od innych sektorów, jeśli chodzi o zatrudnianie obywateli państw

trzecich? Jeśli tak to dlaczego?

5.4.3. Hipoteza: obywatele państw trzecich są tańsi w zatrudnieniu i delegowaniu niż obywatele UE.

Jakie jest wynagrodzenie brutto/netto i jaki jest koszt pracy (w tym pośrednie koszty pracy i koszty administracyjne) dla obywateli państw trzecich i obywateli UE?

5.4.4. Hipoteza: sektor opieki jest zdominowany przez szarą strefę i pracę nierejestrowaną.

Jakie są modele biznesowe transgranicznego świadczenia usług opieki domowej? Jaka jest różnica między wynajmem pracownika przez agencje pracy tymczasowej a usługami opieki świadczonymi przez wyspecjalizowanych usługodawców? Jak popularne są poszczególne formy działalności, w których obywatele państw trzecich występują jako opiekunowie?

- samozatrudniony (lub fikcyjnie samozatrudniony) opiekun,
- bezpośrednio zatrudnienie przez rodzinę lub osobę poszukującą opieki,
- zatrudnienie tymczasowe przez agencję i delegowanie do pracodawcy użytkownika,
- umowa typu cywilnego z usługodawcą,
- umowa o pracę z usługodawcą,
- inne formy - jakie?

5.5. Stan aktualny - ramy prawne

Ten etap badania opierał się na analizie danych zastanych (analiza źródeł wtórnych). Ważne jest, aby wiedzieć, co jest legalne, a co nie jest legalne, jeśli chodzi o delegowanie obywateli państw trzecich do innego państwa członkowskiego. W tym celu zespoły badawcze przygotowują analizę prawa państwa wysyłającego w zakresie legalnego pobytu (rezydencji) i legalnego zatrudnienia obywateli państw trzecich, prawa państwa przyjmującego w zakresie legalnego pobytu i legalnego zatrudnienia obywateli państw trzecich oraz prawa UE ze szczególnym uwzględnieniem orzeczeń TSUE. W tej części najlepiej byłoby uwzględnić dwustronne grupy badawcze, ale nie jest to konieczność.

5.6. Ankiety

Do przeprowadzenia badań zostaną zaprojektowane dwa kwestionariusze: pierwszy - dla obywateli państw trzecich zatrudnionych w sektorze opieki domowej oraz drugi - dla ekspertów - menedżerów kadr, ekspertów związków zawodowych, przedstawicieli administracji. Pierwszy kwestionariusz będzie składał się z pytań zamkniętych i będzie dystrybuowany również wśród opiekunów z obywatelstwem UE. Będą oni stanowili grupę referencyjną do weryfikacji hipotezy badawczej. Drugi

kwestionariusz będzie zawierał również pytania otwarte, aby wywołać dyskusję. Drugi kwestionariusz powinien być wykorzystany w zogniskowanym wywiadzie grupowym lub w wywiadzie indywidualnym w celu uzyskania lepszych wyników porównawczych.

5.7. Wywiady indywidualne

Adresatami tego wywiadu są urzędnicy administracji odpowiedzialni za egzekwowanie legalności pobytu i zatrudnienia obywateli państw trzecich oraz decydenci.

5.8. Zogniskowany wywiad grupowy

Jest to najlepsza metoda badawcza do opracowania rekomendacji dotyczących polityki. Grupy 3-6 ekspertów otrzymują głos w moderowanej dyskusji przy drzwiach zamkniętych. Scenariusze dla moderatorów mogą być różne w zależności od tego, jakie problemy zostaną zdiagnozowane na podstawie analizy źródeł wtórnych i badań ankietowych.

5.9. Etapy badania

W wyniku badania źródłowych powstały projekty raportów krajowych opisujące głównie ramy prawne i instytucjonalne dotyczące warunków wjazdu i pracy zarówno w wysyłającym, jak i przyjmującym państwie członkowskim. W ostatecznych wersjach raportów krajowych uwzględniono wyniki kwestionariuszy i zogniskowanych grup ekspertów. Potencjalne problemy specyficzne dla danego kraju zostały opisane w wyniku fazy badań ankietowych i wywiadów. Wyniki przyniosły odpowiedzi na konkretne pytania badawcze i zostały włączone do ostatecznych wersji raportów krajowych, tam, gdzie miało to zastosowanie. Wywiady i zogniskowane wywiady grupowe miały na celu sformułowanie rekomendacji dotyczących polityki.

Partnerzy zostali zachęcani do przedstawienia częściowych wyników badań - stanowiących wkład do raportów krajowych - w czasopismach naukowych. Rekomendacje dotyczące polityki zostały przedstawione na konferencji końcowej i przekazane do rozpowszechnienia w formie publikacji akademickiej.

6

Scenariusze na przyszłość - prognoza

Ostatnia część projektu była poświęcona scenariuszom dla przyszłego delegowania obywateli państw trzecich w usługach opieki domowej. Aby ułatwić dyskusję wśród partnerów projektu i ich ekspertów, dwudniowe seminarium prognostyczne zostało zorganizowane wokół sześciu obszarów problemowych:

1. Czy **zapotrzebowanie** na usługi opiekuńcze będzie rosło, z jaką szybkością? Czy pozostanie na tym samym poziomie/spadnie? Dlaczego - jakie są czynniki i wskaźniki tych zmian?

2. Czy **bezpośrednie zatrudnienie** obywateli państw trzecich w usługach opiekuńczych wyprze delegowanie ich z innych krajów? Faktory, wskaźniki potwierdzające te scenariusze?
3. Czy **praca nierejestrowana** wśród opiekunów pochodzących z państw trzecich w porównaniu z obywatelami UE będzie przeważać/rosnąć/spadać? Dlaczego - wskaźniki, czynniki.
4. Czy **jakość** usług opiekuńczych poprawi się/spadnie? Dlaczego - wskaźniki, czynniki.
5. Czy **warunki pracy** opiekunów pochodzących z państw trzecich poprawią się/spadną? Dlaczego - wskaźniki, uwarunkowania.
6. Jak w przyszłości zmieni się/rozwijać się będzie **finansowanie** usług opiekuńczych?

Poniżej przedstawiono główne problemy zdiagnozowane przez partnerów i ekspertów oraz niektóre rekomendacje polityczne wynikające z seminarium prognostycznych, które kończą projekt.

6.1. Problemy

- Obywatele państw trzecich są dyskryminowani przez władze i jest to dyskryminacja instytucjonalna. Częste deportacje należycie oddelegowanych opiekunów pochodzących z państw trzecich, którzy legalnie przebywali w wysyłającym państwie członkowskim, ale nie posiadali wize Vander Elst, są najbardziej jaskrawym przykładem instytucjonalnego wykluczenia obywateli państw trzecich w tym sektorze.
- W niektórych przyjmujących państwach członkowskich UE istnieje specjalne zwolnienie z rejestracji delegowanych opiekunów domowych. Chociaż ogólnie zgadzamy się, że mniejsza biurokracja ułatwia świadczenie usług transgranicznych, w tym przypadku jest to dowód na przemykanie oka na pracę nierejestrowaną.
- Inspektorzy pracy nie mogą kontrolować warunków pracy w domach prywatnych.
- Wielu obywateli UE niechętnie pracuje za niskie wynagrodzenie lub w warunkach, które im nie odpowiadają. Obywatele państw trzecich często przyjmują więcej obowiązków za to samo wynagrodzenie. Jednak powodem ich zatrudnienia w sektorze opieki stacjonarnej są kurczące się zasoby opiekunów z UE.
- Gorsze warunki zatrudnienia i niższe wynagrodzenie mogą wpływać na jakość świadczonych usług. W interesie seniora jest przestrzeganie zasad dotyczących minimalnego wynagrodzenia.
- Jakość pracy opiekunów może ulec pogorszeniu, jeśli muszą oni również

wykonywać dodatkowe czynności domowe, takie jak sprzątanie czy gotowanie. I nie ma znaczenia, czy za dodatkową pracę są dodatkowo wynagradzani, czy nie.

- Szkolenia dla opiekunów powinny być regulowane i ustalane odgórnie. Mogłyby być opłacane przez państwo lub Pracodawcę, albo po połowie.
- Umiejętności językowe i komunikacyjne są niższe wśród opiekunów z państw trzecich niż wśród opiekunów będących obywatelami UE. Szkolenie przed oddelegowaniem jest koniecznością.
- Szkolenie zawodowe i doksztalcanie językowe mogłoby odbywać się również w trakcie delegowania, poprzez system państwowy - pielęgniarki środowiskowe, lekarzy rodzinnych, którzy mogliby przekazywać zalecenia pacjentowi. Szkolenia i podnoszenie umiejętności, w tym nauka przez internet, są zbyt rzadkie wśród opiekunów.

6.2. Rekomendacje

- Pracownicy delegowani muszą mieć dostęp do przejrzystych i jasnych informacji o swoich prawach.
- Pracownicy muszą być informowani o minimalnym wynagrodzeniu i świadczeniach oraz możliwych środkach zaradczych wobec pracodawcy lub klienta.
- Należy podnosić świadomość w celu zapobiegania potencjalnemu wykorzystywaniu.
- Należy poprawić współpracę między organami nadzoru oraz między organami nadzoru a podmiotami świadczącymi usługi zabezpieczenia społecznego w państwach trzecich, państwach oddelegowania i delegowania, aby zapobiegać fałszywym skierowaniom i pomagać wyzyskiwanym pracownikom
- Należy uprościć i usprawnić procedury związane z wewnątrzunijną mobilnością obywateli państw trzecich. Jeżeli wiza Vander Elst jest niezgodna z prawem UE, powinno ją zastąpić zwykłe powiadomienie. Jeżeli jest ona wymagana, musi być łatwo dostępna dzięki procedurze składania wniosków online.
- Zmiana warunków uzyskania pozwolenia na pracę w krajach takich jak Słowenia może pozwolić na większą niezależność pracownika od pracodawcy. Zmiana pracodawcy nie powinna wymagać nowego pozwolenia na pracę.
- Bezpośrednie zatrudnienie w krajach, w których chcą pracować obywatele państw trzecich daje migrantom ochronę prawną i zapewnia włączenie ich do systemu ochrony socjalnej.

- Bezpośrednie zatrudnienie rozwiązuje niektóre słabości systemu odsyłania, zwłaszcza w przypadku długich łańcuchów podwykonawców. Długie łańcuchy podwykonawców rzadko mają miejsce w usługach opieki domowej, ale gdy tak się dzieje, pracodawca jest niemożliwy do zidentyfikowania.
- Zapewnienie możliwości integracji cudzoziemców w ramach działań prointegracyjnych.
- Większe wsparcie dla działalności organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, które przy częściowym wsparciu ze środków publicznych i funduszy europejskich zajmują się zatrudnieniem i pracą migrantów (doradztwo, informacja, bezpośrednia pomoc migrantom).
- Zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników i ich bardziej zrównoważonej reprezentacji płci w opiece długoterminowej (migracja i aktywizacja osób starszych).
- Ulgi podatkowe dla osób legalnie zatrudniających opiekunów.
- Uprozczone zasady uznawania dyplomów uczelni medycznych i innych kwalifikacji medycznych, zwłaszcza pielęgniarek.
- Bezpośrednie zatrudnianie obywateli państw trzecich może wzmocnić bezpieczeństwo pracowników i pomóc w przeciwdziałaniu nierejestrowanemu zatrudnieniu, ale spowoduje znacznie wyższe koszty opieki.
- Państwowe dofinansowanie do opieki nad osobą starszą dla członka rodziny oraz państwowe dofinansowanie do składek na ubezpieczenie społeczne zapewnia niedrogie usługi i przyszłe uprawnienia emerytalne dla opiekuna.
- Szkolenie osób do opieki nad osobami starszymi. Szczególnie w przypadku obywateli państw trzecich. Podstawowa nauka języka obcego potrzebna do komunikacji z seniorem wymagającym opieki.
- Szkolenia opiekunów z zakresu pierwszej pomocy organizowane przez organizacje pozarządowe, współfinansowane przez państwo.
- Każdy przychodzący pracownik opieki powinien otrzymać podstawowy pakiet informacyjny dotyczący kraju, w którym będzie świadczył usługi opiekuńcze (m.in. lista rzeczy, które należy lub których nie należy robić).
- Osoby zatrudnione w usługach opiekuńczych w kraju innym niż ojczysty powinny móc liczyć na specjalistyczne wsparcie psychologów.
- Audyt opieki świadczonej co najmniej raz na 6 miesięcy w domu seniora przez pielęgniarki środowiskowe lub innych pracowników medycznych o podobnych kwalifikacjach.
- Legalizacja pobytu i pracy w krajach UE powinna być ułatwiona dla obywateli państw trzecich chcących pracować w sektorze opieki.

- Monitorowanie jakości usług / standardów zatrudnienia.
- Zwiększenie kontroli nad wypłatami zasiłków opiekuńczych, aby nie trafiały one do rodzin zatrudniających niezarejestrowanych opiekunów.

6.3. Wnioski

Dwie kwestie najbardziej interesowały badaczy i są wspólne dla wszystkich raportów krajowych:

1. Rosnąca wielkość niezarejestrowanej pracy w sektorze opieki stacjonarnej oraz
2. spadająca jakość usług.

Delegowanie opiekunów z państw trzecich w ramach usług opieki domowej jest prawnie możliwe, ale bardzo skomplikowane.

Ta złożoność i niezwykle wysokie koszty przestrzegania przepisów zbiegają się z niską skutecznością kontroli, kiedy to odmawia się prawa do wejścia do prywatnego domu seniora. Dodatki pielęgnacyjne wypłacane w formie gotówki do ręki na równych zasadach tym, którzy korzystają z usług legalnie działających firm zgodnych z prawem i tym, którzy zatrudniają na czarno sprawiają, że legalne delegowanie obywateli państw trzecich staje się ekonomicznie nieopłacalne. W celu ograniczenia nierejestrowanego zatrudnienia opiekunów pochodzących z państw trzecich należy ułatwić im legalny pobyt i pracę w charakterze pracowników delegowanych. Finansowanie usługi opiekuńczej musi być wsparte państwowymi źródłami finansowania - albo w formie zwolnienia podatkowego lub bonów na świadczenie pielęgnacyjne, albo bezpośredniej dotacji dla rodziny lub seniora. W każdym przypadku beneficjent świadczenia pielęgnacyjnego musi być odpowiedzialny za zatrudnienie zarejestrowanego usługodawcy. W tym celu zarówno w kraju wysyłającym, jak i przyjmującym musi zostać utworzony dobrowolny rejestr dostawców usług opieki domowej. W sektorze opieki nie powinno się w ogóle dyskryminować obywateli państw trzecich, ponieważ nie stanowią oni żadnego zagrożenia dla lokalnego rynku pracy.

Wierzmy jednak, że obywatele państw trzecich w sektorze opieki domowej będą instytucjonalnie wyłączeni z transgranicznego świadczenia usług i jeśli pozostaną w gospodarce formalnej (co jest mało prawdopodobnym scenariuszem), będą zatrudnieni bezpośrednio w kraju zamieszkania potrzebującego seniora, a nie w ramach transgranicznego świadczenia usług. Taka sytuacja ma już miejsce w Hiszpanii i w dużym stopniu we Włoszech. Spodziewane zmiany w niemieckim ustawodawstwie powinny również napędzić bezpośrednie zatrudnienie i/lub samozatrudnienie opiekunów z państw trzecich.

Wreszcie, wojna rosyjska w Ukrainie spowodowała masowy napływ ukraińskich kobiet do UE, z czego największa grupa trafiła do Polski. Dzięki przyznaniu im ochrony czasowej ich pobyt i praca w Polsce są legalne. Napotykać jednak problemy przy delegowaniu do Niemiec, gdzie często są wydalane z zakazem wjazdu za brak

osobnej niemieckiej wizej, która pozwala na pracę. Jest to ukryte pozwolenie na pracę dla pracowników delegowanych i jako takie musi być kwestionowane pod kątem niezgodności ze swobodą świadczenia usług. Była to najpoważniejsza bariera instytucjonalna dla delegowania obywateli państw trzecich w ramach wykonywania usługi opieki domowej.

Różne charakterystyki sytuacji opiekunów z krajów trzecich we wszystkich krajach reprezentowanych w tym projekcie oraz szczegółowy opis warunków prawnych wynikających z ustawodawstwa krajowego można znaleźć w raportach krajowych przygotowanych w ramach projektu POSTCARE. Niniejszy raport powinien być czytany razem z raportami krajowymi.



The Partnership



UNIVERSITY OF
THESSALY



verband für
häusliche betreuung
und pflege e.v.



**Neodvisni
Sindikat
Delavcev
Slovenije**



**Funded by
the European Union**

THE SOLE RESPONSIBILITY LIES WITH THE AUTHOR. THE EUROPEAN
COMMISSION IS NOT RESPONSIBLE FOR ANY USE THAT MAY BE MADE
OF THE INFORMATION CONTAINED THEREIN.

THIS COPY IS FREE