

Skupno Poročilo

SI





postcare

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

Skupno Poročilo

1	Uvod	7
	1.1. Državljeni tretjih držav	7
	1.2. Vpliv vojne v Ukrajini	9
2	Oskrba	10
	2.1. Osnovni pojmi	10
	2.2. Storitve oskrbe na domu	11
	2.3. Prejemki na podlagi delovnega časa	11
	2.4. Omejitve cen storitev oskrbe na domu	14
	2.5. Državljeni tretjih držav v institucionalni oskrbi	15
	2.6. Modeli dejavnosti oskrbe na domu	15
3	Akterji	20
	3.1. Starejši – oseba, ki potrebuje oskrbo ali nego	20
	3.2. Oskrbovalec (državljan tretje države – d.t.d.)	21
	3.3. Družina	23
	3.4. Goljufivi izvajalci storitev	24
	3.5. Resni ponudniki storitev	26
	3.6. Posredniki	27
	3.7. Socialni partnerji	27
	3.8. Oblikovalci politik	28
4	Zakon	28

5**Raziskovanje****32**

5.1. Metodologija	32
5.2. Cilji raziskav	35
5.3. Priporočeni politični ukrepi za prihodnost	35
5.4. Hipoteza in raziskovalna vprašanja	36
5.5. Stanje prava – pravni okvir	36
5.6. Ankete	37
5.7. Individualni intervjuji	37
5.8. Intervju fokusnih skupin	37
5.9. Faze raziskav	37

6**Scenariji za prihodnost – Predvidevanje****38**

6.1. Težave	38
6.2. Priporočila	39
6.3. Sklepi	40



1.1. Državljeni tretjih držav

Državljeni tretjih držav (d.t.d.) so državljani držav, ki niso države članice Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švice. V členu 2(6) Uredbe 2016/399 lahko najdemo več kot eno pravno opredelitev tega termina:

Državljan tretje države pomeni vsako osebo, ki ni državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU in ki ni zajeta v točki 5 tega člena [člani družine državljana Unije imejo pravico do prostega gibanja, za njih velja Direktiva 2004/38/ES (...), ali državljani tretjih držav in njihovi družinski člani, ne glede na njihovo državljanstvo, ki v skladu s sporazumi med Unijo in državami članicami na eni, in temi tretjimi državami na drugi strani, uživajo pravice do prostega gibanja enakovredne pravicam državljanov Unije].

Na nekaterih področjih je pozitiven stranski učinek skupnega trga, in še zlasti odprave notranjih ovir med državami članicami, pripeljal do tega, da so pravice do zaposlitve in prebivanja, ki so jih v eni državi članici priznali tretjim državljanom, priznane tudi v vseh drugih državah članicah. Na drugih področjih za njihove pravice še vedno veljajo politike posameznih držav članic. Zlasti dostop d.t.d. do trgov dela ostaja v avtonomni pristojnosti nacionalne zakonodaje, vendar sta vstop in prebivanje usklajena v obsegu, ki je potreben za prosti prehod notranjih meja, vsaj na schengenskem območju.

Kot posledico, ista oseba s tujim potnim listom (zunaj EU) lahko prečka notranjo mejo med dvema državama članicama, tako pravno kot nezakonito, ne toliko v odvisnosti od svojega državljanstva, temveč v odvisnosti od namena potovanja, trajanja bivanja, zaposlitvenega statusa, kraja normalne dejavnosti svojega delodajalca itd.

Schengenski pravni red je določil skupna pravila glede prehoda zunanjih meja schengenskega območja. V dodatkih I in II Uredbe 2018/1806/ES sta navedeni dve skupini d.t.d.: tisti, ki potrebujejo vizume za vstop in bivanje, in tisti, ki so za kratko bivanje od 90 v 180 zaporednih dneh izvzeti iz te obveznosti¹. Poleg tega, so države članice s sklenjenimi dvostranskimi sporazumi s tretjimi državami, ki

¹Uredba (EU) 2018/1806 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14.11.2018 vsebuje seznam tretjih držav, katerih državljani morajo imeti vizum, če prečkajo zunanje meje, kot tudi seznam držav, katerih državljani so izvzeti vizne obveznosti. L. 28.11.2018 303/39

njihovim državljanom omogočajo vstop in bivanje le v zadevni državi članici.

Napotitev delavca iz tretje države bi morala zmanjšati tveganje takšne pravne negotovosti, ker se napoteni delavec šteje kot udeleženec trga dela države pošiljateljice, kjer je njihov status jasen. Teoretično bi to lahko bil razlog, da storitve oskrbe in nege na domu s strani d.t.d. temeljijo na napotitvi namesto na neposredni zaposlitvi. Kot kaže naša študija, to ni tako. Pravna negotovost glede statusa prebivališča in zaposlitve napotenega državljana tretjih držav je večja v primeru čezmejnega dela, ki izhaja iz prostega pretoka storitev, kot v primeru prostega pretoka delavcev. Institucionalni in zlasti pravni okvir dane države članice ima ključno vlogo pri izbiri modela zaposlovanja in prebivanja za d.t.d. v sektorju nege in oskrbe. Primeroma, v Španiji v sektorju oskrbe nad napotitvijo delavcev prevladuje neposredno zaposlovanje d.t.d. iz Kolumbije, Ekvadorja, Hondurasa in drugih južnoameriških držav. Ukrajinski oskrbovalci, ki so zaposleni na Poljskem, so pa običajno napoteni v Nemčijo in druge države članice.

V tej študiji pozorno spremljamo pogoje zakonitega vstopa, prebivanja in zaposlovanja d.t.d. To pa še ni vse, kar je pomembno, ko govorimo o skrbi za starejše in invalide v njihovih gospodinjstvih. Demografske spremembe v zadnjih dveh desetletjih so pripeljale do hitrejšega in globljega procesa staranja prebivalstva v Evropi. Stanje in stopnja staranja prebivalstva se od države do države razlikujeta, vendar je težnja zelo jasna. Razlogi so: daljša povprečna življenjska doba na eni strani in nižja skupna stopnja plodnosti na drugi. Posledično se spreminja delež starejših in mlajših v populaciji v korist prvih. Boljše zdravje in dobro počutje ne zadostujeta za nevtralizacijo vpliva staranja družbe. Število oseb, ki potrebujejo pomoč pri vsakodnevni rutini, hitro narašča. Hkrati se delovno starostno prebivalstvo krči in sistemi poklicnega usposabljanja niso pripravljene oblikovati želenih znanj, sheme socialnega zavarovanja pa niso prilagojene za (so)financiranje individualne oskrbe starejših in invalidov na domu.

Ti demografski in gospodarski pogoji povzročajo pomanjkanje usposobljenih in kvalificiranih oskrbovalcev v kohorti delovne dobe. Upravičenci imajo manj priljubljeno institucionalno varstvo in čeprav je finančno ugodnejše, ni lahko dostopno zaradi enakega pomanjkanja usposobljenega osebja kot v službah oskrbe na domu. Iz istih razlogov od leta 2004, ki je zaznamovano s pristopom 10 novih držav članic, storitve oskrbe v premožnejših in hitreje starajočih se državah zagotavljajo podjetja, ki zaposlujejo in napotujejo delavce iz manj premožnih in "mlajših" delov EU. Po skoraj dveh desetletjih je pa staranje prebivalstva potrkalo tudi na vrata novih držav članic EU. Njihovi starejši prebivalci potrebujejo skrb zase, oskrbovalcev pa ne zadošča. To je neizogibno vodilo k temu, da se je za oskrbovalce obrnilo na državljane tretjih držav.

Oni se zaposlijo neposredno v državah EU-13 in napotijo naprej v države članice EU-15. Glavni motiv za najem in napotitev d.t.d. je pomanjkanje lastnih oskrbovalcev v EU, oz. pomanjkanje spretnosti. Pomemben dejavnik so tudi razlike v plačah med državami z nizkimi plačami in visokimi plačami, zlasti na črnem trgu. V formalnem

gospodarstvu pravila o najemu d.t.d. in pogoji za začasno napotitev v druge države članice preprečujejo socialni damping z nižjimi plačami, davki ali prispevki za socialno varnost. Naša študija pa kaže, da črni trg zajema 80–90% trga. Najbolj zaželena rešitev tega problema je boljše uveljavljanje obstoječih pravil.

Nenazadnje, delo oskrbovalcev je zahtevno in nezadostno nagrajeno. Poklic je zelo nereguliran z izjemo, ko je potrebno medicinsko ali paramedicinsko zdravljenje (medicinske sestre). Pomoč pri vsakodnevnih opravilih v večini držav članic ni priznana kot poklic. Formalne kvalifikacije niso potrebne za takšno delovno mesto in veljajo le splošni pogoji za zaposlitev. Poklicno usposabljanje je obrnjeno k medicinskemu osebju in usmerjeno v institucionalno oskrbo. V praksi lahko večšine za oskrbo na domu pridobimo predvsem z izkušnjami. Ponudniki storitev organizirajo usposabljanje, vendar ono zajema le majhno skupino vseh oskrbovalcev. V primeru d.t.d. je stanje še slabše. Če se sploh usposabljujejo, prednost imajo osnovne jezikovne spretnosti, poklicne negovateljske sposobnosti pa ostanejo ob strani.

To poročilo ne temelji le na raziskavah o regulativnem okviru in pristojnosti EU, temveč tudi na poročilih o osmih državah, ki so zastopane v projektu: Nemčija, Grčija, Italija, Nizozemska, Poljska, Srbija, Slovenija in Španija. Po eni strani je slika nepopolna, po drugi strani pa izbor držav ni povsem naključen. Le te predstavljajo »mešanico napotitev« državljanov tretjih držav v oskrbovalnih službah.

Raziskovali smo države, ki so pretežno pošiljateljice (PL, SLO), pretežno države prejemnice (GER, NL), pošiljateljice in prejemnice hkrati (ES, IT) ter predvsem prehodne in tranzitne države (GR). Poleg tega, Srbija kot kandidatka kaže perspektivo države izvora oskrbovalcev iz tretjih držav. Različne značilnosti, odkrite med analizo, so prispevale k boljšemu razumevanju gonilnih sil za naraščajočim pojavom napotitve d.t.d. v storitve oskrbe na domu.

Cilj študije je opisati in razumeti institucionalne in praktične ovire pri zagotavljanju storitev oskrbe v EU, kadar je oskrbovalec d.t.d. Prav tako si prizadeva razumeti razloge za vse večjo vlogo d.t.d. v tem sektorju.

1.2. Vpliv vojne v Ukrajini

Število zakonito zaposlenih in prebivajočih d.t.d. je v EU, EGP in Švici vse do izbruha ruske vojaške agresije na Ukrajino februarja 2022² naraščalo. Od odločitve Sveta z dne 4. marca 2022 se priliv razseljenih d.t.d. šteje za »množični priliv«. Po podatkih UNHCR je število beguncev (predvsem ukrajinskih žensk in otrok) v EU dejansko presegalo 6,16 milijonov edinstvenih oseb šele v prvih petih mesecih vojne³ [UNHCR, 2022]. Skoraj 3,5 milijonov ljudi je pridobilo status začasne zaščite. To pomeni, da priliv d.t.d. ni več stabilen, ampak nenaden in masiven.

²Sklep Sveta Evrope (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o izvajanju ugotovitve obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5. Direktive 2001/55/ES in ima za posledico uvedbo začasne zaščite, UL L 71, 4.3.2022

³UNHCR, 1.8.2022 – <https://data.unhcr.org/en/situations>

Ko je bil projekt POSTCARE načrtovan in kasneje, ko je raziskava napredovala, je predpostavka o stabilni rasti migrantov oblikovala naše raziskovalne zaključke in scenarije za prihodnost.

Nenadno spremembo dinamike priliva d.t.d., ki se je zgodila februarja 2022, je tudi bilo treba upoštevati in je vplivala na sklepe, scenarije za prihodnost in priporočila politike.

2.1. Osnovni pojmi

Pred podrobno analizo pravnega okvira za napotitev d.t.d. v storitve oskrbe je treba pojasniti dva osnovna izraza. Kaj je storitev v oskrbi? Ne le, kako se je opredeli, ampak kakšne so njene značilnosti in kdo so akterji in zainteresirane strani? Ali so njihovi interesi med seboj komplementarni ali nasprotujoči se? Ta opisna analiza bo pomagala odgovoriti ne le na vprašanje, zakaj se to storitev dobavlja predvsem v čezmejnih in/ali migracijskih tokovih, temveč tudi, zakaj število državljanov tretjih držav v vlogi oskrbovalcev narašča in ali bo še naprej naraščalo? Drugi izraz, ki potrebuje temeljito razlago, preden zožimo študijo na tretje države, je pojem napotitev delavcev v okviru svobode opravljanja storitev znotraj EU. Treba jo je preučiti z vidika svobode storitev, ter z vidika delovnih pogojev napotenih delavcev in z vidika socialne varnosti. In nenazadnje, kako se te pravice razlikujejo ali spreminjajo, če je oskrbovalec d.t.d.?

2.2 Storitve oskrbe na domu

Koristno je najprej začeti z izrazi, ki jih akterji in zainteresirane strani uporabljajo za storitve oskrbe na domu. Obstaja kar nekaj izrazov, ki opisujejo samo storitev in razkrivajo njene različne funkcije, včasih tudi še pričakovanja naročnika ali obljube izvajalca storitev. "Oskrba na domu" in "osebni asistent" sta verjetno najnatančnejša izraza in poudarjata dejstvo, da oskrbovalec živi ali dela v istem gospodinjstvu kot oseba, ki potrebuje oskrbo.

Tako se poudari razlika te storitve od institucionalne oskrbe, tako zdravstvene kot vsakdanje oskrbe za starejše in osebe, ki potrebujejo stalno varstvo ali pomoč pri vsakodnevni rutini. Izraz »oskrba starejših« po drugi strani natančno kaže, kdo je upravičenec storitve in kakšen je namen storitve. V tem primeru je storitev omejena na določeno starostno skupino in izključuje mlajše invalide, ki potrebujejo nego ali pomoč. Kljub temu so navedeni trije izrazi veliko natančnejši od splošno razširjenega izraza: »24-urna oskrba«, ki poudarja pričakovanja osebe, ki potrebuje oskrbo, ali (bolj verjetno) njegove ali njene družine. Pogosto ta izraz služi kot zavajajoča marketinška obljuba ponudnika storitev. Uporaba tega izraza odkrito zanemarija ne le določbe o delovnem času, ampak tudi pravico do prostega časa in miru oskrbovalcev. Enako zavajajoč, vendar iz drugega razloga, je izraz

»gospodinjska pomoč«, ki lahko zmeša skrb za osebo in skrb za gospodinjstvo. Uporaba tega izraza omogoča, da obremeni oskrbovalce gospodinjsko pomočjo, nakupovanjem, čiščenjem, popravilom, vrtnarjenjem in kuhanjem. V primeru Španije je težnja nasprotna: osebe, ki so najete kot gospodinjski pomočniki, so hitro prisiljene razširiti svoje dolžnosti in skrbeti za vzdrževanega starejšega.

Če povzamemo terminološko zmešnjavo v evropskem kontekstu, je vredno omeniti še dva problema:

1. Prevajanje izrazov med uradnimi jeziki EU prepogosto spreminja kontekst razprave ali osebno področje uporabe pravil v celoti. V skrajnih primerih se oskrbovalec starejšega v prevajalskem postopku spremeni v au-pair ali varuško za dojenčke (sic!). Zaradi pomanjkanja regulativnih ukrepov, povezanih s to službo in poklicem, v državah EU z visoko kulturo kolektivnih pogajanj, oskrbovalci naključno spadajo v isti obseg kot medicinske sestre ali varuške ali čistilno osebje. To pomanjkanje točnosti so plodna tla za namerno zlorabo pravic.
2. V nekaterih zakonodajah, npr. v Nemčiji, obstaja dobro regulirana storitev institucionalne oskrbe (Pflegedienst), ki sodi na področje zdravstvenih poklicev, in zelo neregulirana storitev oskrbe ali pomoči na domu (Betreuungskraft). To razlikovanje se prepogosto zgubi brez konteksta. To je zelo pomembno v primeru čezmejnega zagotavljanja storitev oskrbe na domu, saj visokokvalificirane medicinske sestre iz tretjih držav izkoristijo priložnost za zaposlitev na mesto nekvalificiranega oskrbovalca preprosto zato, ker organi države članice sprejemnice ne bodo priznali njihovih kvalifikacij.

Najboljša opredelitev storitve oskrbe na domu bi bila opisna, ki zaznamuje naravo dejanj ali interakcij, kraj izvajanja, in predvsem bistvene akterje, ki sodelujejo v tej storitvi: stranko in oskrbovalca.

Oskrba na domu je storitev skrbi za vzdrževane starejše ali invalide na njihovem domu, ki jim pomaga pri vsakodnevni temeljni opravih, ki jih niso v celoti sposobni storiti sami.

2.3. Prejemki na podlagi delovnega časa

Lahko se vprašamo, kje je oskrbovalec skrit v tej definiciji? No, on je v imenu službe. Izraz oskrba na domu pomeni, da negovavec deluje in živi [kar se, na podlagi hitrega pregleda dostopnih oglasov, v primeru Slovenije zdi bolj nenavaden primer – op. prev.] v enem gospodinjstvu z osebo, ki je potrebna oskrbe. Kot bo kasneje pojasnjeno, je zaradi tega izredno težko, če ni nemogoče, natančno izračunati ali registrirati delovnega časa oskrbovalca in ga ločiti od počitka in prostega časa.

Pred pandemijo covid-19 je bilo to težko razložiti, a s večjo razširjenostjo dela

na daljavo in dela od doma se je število ljudi, ki živijo in delajo na istem mestu, močno povečalo. V vseh takih primerih je skoraj nemogoče narediti razlike med delom in prostim časom, kar seveda lahko povzroči zlorabo pravice delavcev do počitka. Po drugi strani pa je nadzor delodajalca nad procesom dela šibkejši. Te težave so vedno bile značilnost oskrbe na domu in še naprej povzročajo konflikte. Institucionalni razlog za ta konflikt je vgrajen v delovno pravo, ki ni pripravljeno v celoti prekiniti odvisnost plačila od delovnega časa. V praksi to obrne napredek pri zaščiti pravic zaposlenih nazaj v čase Fredericka W. Tylorja, kjer je bilo vsako dejanje delavca časovno izmerjeno, naj bi se izboljšala učinkovitosti⁴. Težava je v tem, da je v Tylorjevih časih to izboljševalo zgolj proizvodnjo, po Taylorjevih besedah pa naj bi skrajševalo delovni čas. Danes vemo, da je bil njegov koncept spremenjen tako, da se delavcev izkorišča, vendar se še danes isti koncept poskuša uporabiti pri storitvah oskrbe na domu.

Čem težje je določiti pravično plačilo v oskrbi na domu, tem bolj se trudimo, da bi ga določili v kontekstu delovnega časa. Delovna obremenitev, intenzivnost dela in posledično čas porabljen zanj se razlikujejo. Odvisni so predvsem od zdravstvenega stanja in specifičnih potreb vsakega posameznika, ki potrebuje skrb. Lahko se določi na podlagi vsakega primera posebej, ne na splošno. Ena najboljših praks v storitvah oskrbe je torej temeljita ocena potreb po individualni skrbi pred pošiljanjem oskrbovalca s kvalifikacijami, ki se ujemajo s temi potrebami, pogosto po predhodnem usposabljanju, prilagojenem tem potrebam.

Še en problem delovnega časa je gibljivost delovnega dne. Dejavnosti oskrbe so večinoma neenakomerno razporejene v dnevu. Jutranja in večerna higiena, oblačenja in slačenja, pomoč pri obrokih, hoja, pogovor ali branje – vsaka od teh aktivnosti traja nekaj časa in med njimi so presledki. V nekaterih primerih lahko oskrbovalca pokličejo na pomoč tudi čez noč. Velika razlika je med skrbi za mobilnega seniorja in osebo, ki ni zmožna hoditi sama. Pri starejših z demenco in pri starostnikih s težavami z vidom je potrebno drugačno pristopiti. Prilagoditev storitve tem potrebam je skrivnost kakovostne storitve oskrbe na domu. Zaradi tega efektivno delo oskrbovalnega osebja lahko traja od 4 ure do 10 ur na dan, nikoli pa te delovne ure niso zaporedne.

Dobro ponazoritev tega problema ponuja sodba Nemškega zveznega delovnega sodišča (BAG) iz 2021 v primeru oskrbovalca, ki je bil napoten iz Bolgarije v Nemčijo⁵. Pogodbeno število ur na teden je bilo 30, kar je sodišče sprejelo ne le kot izhajajoče iz volje strank, ampak tudi kot zadostno (čeprav minimalno) za izvajanje storitve. Tožnik oskrbovalec je zahteval dodatno izplačilo za čas pripravljenosti na delo po poklicu. Sodišče je bivanje v istem gospodinjstvu in pripravljenost na delo uvrstilo kot dejavnost dežurstva (nemško Bereitschaftsdienst) in razsodilo, da je

⁴Frederick W. Taylor: The Principles of Scientific Management, Harper & Brothers, New York 1911

⁵Zvezno delovno sodišče BAG (Nemčija) zadeva, Urt. v 24.06.2021 – 5 AZR 505/20

bil oskrbovalec upravičen do plačila v višini zakonsko predpisane minimalne plače za ves čas pripravljenosti na delo po poklicu.

Tožbeni zahtevek je bil v celoti sprejet, ker delodajalec ni trdil ali dokazal, da je dejavnost bila krajša ali odsotna. Sodišče je priznalo, da 24-urno delo ni mogoče in da je treba vsak tak primer presojuditi ločeno. Tudi v nemškem pravu se pogodba o delu obravnava pod enakimi pogoji kot pogodba med poklicno ali poslovno stranko in potrošnikom. Torej, v primeru dvomov, ali v primeru neukrepanja delodajalca, pravica je dana tožniku, kot se je zahtevalo v tožbi.

Skleniti iz te sodbe je, da sam koncept, ki zasniva plačilo oskrbovalca na domu na podlagi delovnega časa, lahko in po vsej verjetnosti bo ustvaril konfliktno razmerje. Poleg tega ni pogodbene klavzule, ki bi lahko preprečila, da bi prišlo do takšnega spora v prihodnosti. Zato bi priporočena politika bila, razviti bolj zapleteno metodo pravičnega plačila, ki bi temeljila na zahtevanih kvalifikacijah in potrebnih dolžnostih v primerih posameznih starostnikov, ki potrebujejo oskrbo, namesto na času, ki bi ga porabili zanje, in času, porabljenem med čakanjem, da se pojavi potreba za specifično oskrbo. Nadomestilo za delo oskrbe na domu bi morda bilo treba obravnavati podobno kot plačilo pomorskih delavcev. Primerjava se lahko zdi oddaljena. Kljub temu, tako pomorski delavci kot oskrbovalci dlje časa delajo daleč od doma, več tednov živijo in delajo na istem mestu. Oba imata naloge, ki jih morata opravljati na bolj ali manj redni (dnevni) osnovi in oba ostajata v pripravljenosti v primeru nevihte/nenadne potrebe. Največja razlika ni ocean, ki preprečuje pomorskemu delavcu, da med izmenami odpotuje v mesto. V tem smislu ne morejo v celoti uporabljati prostega časa tako, kot si želijo. Morebitna nepričakovana potreba varovanega starejšega ima v prostem času oskrbovalca vlogo, ki je podobna vlogi oceana v prostem času pomorskih delavcev, razen če za zamenjavo ne jamči družina starejšega ali institucionalno/zdravstveno varstvo. Tisto, kar resnično razlikuje ti dve delovni mesti, je dejstvo, da je delo v pomorstvu podrejeno in pod nadzorom s strani nadrejenih in kapitana, medtem ko je delo oskrbovalca bolj samostojno, samo-organizirano, in bolj podobno delu na daljavo.

Pošteno plačilo bi moralo vsekakor upoštevati možnost, da bo oskrbovalec poklican v prostem času, kar je zelo značilno za tovrstno službo. Toda namesto, da bi ga temeljili na številu ur na dan ali na teden, kot je trenutno običajno, moglo bi temeljiti na številu dni/tednov "na morju", ali v tem primeru, dni oskrbe na domu. Števanje ur na dan ali teden bo še naprej povzročalo konflikte.

Temeljito preračunano delo oskrbe na domu utemeljeno na številu ur – tako pripravljenosti kot dejanskega dela – bi zahtevalo 4 izmene oskrbovalcev s polnim delovnim časom (vključno s vikendi, bolniško odsotnostjo, dopusti, počitnicami in drugimi odsotnostmi). S tem bi bila takšna storitev ekonomsko nedosegljiva in bi zvišala prisotnost neregistriranega dela. Pavšalni dodatek k osnovnemu plačilu za neprijetnosti gibljivega delovnega časa bi bil manj problematičen, in bi lahko prispeval k občutku pravičnosti pri plačilu. Tako je rešitev pravičnega plačila mogoča na pol poti, čeprav le s precejšnjo finančno podporo iz sistema države/

javne/socialne varnosti.

Kot so pokazali razgovori s strokovnjaki in z zainteresiranimi stranmi, za razliko od drugih sektorjev, neregistrirano zaposlovanje izhaja ne samo iz posrednega stroška dela (davek na prihodek in prispevki za socialno varnost), ampak tudi iz predpisov o delovnem času, ki ustrezajo tovarniškemu proizvodnom delu iz dvajsetega stoletja, čigar uporaba za oskrbo na domu hitro pripelje do finančne nedostopnosti le-te storitve. Z drugimi besedami, države z visokimi plačami, katerih prebivalstvo se hitro stara, ne morejo zagotoviti izvajanje visokih standardov in stroškov zaposlovanja, ki so jih razvile za lastne delavce. To je eden izmed razlogov, zakaj se storitve oskrbe zagotavljajo predvsem v sivem gospodarstvu in kot čezmejne napotitve. V naslednjem razdelku bomo raziskali razloge iz vidika klijentov o tem, zakaj storitve 24-urne oskrbe na domu ne morejo zagotovljati štirje oskrbovalci s polnim delovnim časom.

2.4. Omejitve cen storitev oskrbe na domu

Storitve oskrbe na domu imajo zelo edinstveno značilnost, ki je ni v drugih čezmejnih storitvah: prejemnik storitve je potrošnik. V drugih priljubljenih čezmejnih storitvah je stranka drugo podjetje. V gradbeništvu je izvajalec storitev podizvajalec lokalnega ponudnika storitev ali investitorja – običajno podjetja ali enote javne uprave.

V logistiki in transportu je prejemnik storitev podjetje, enako velja pri proizvodnih storitvah. Storitve oskrbe se pa dostavljajo končnemu uporabniku, naročniku, ki je fizična oseba potrebna oskrbe. Če torej pride do sprememb v zakonodaji, zaradi katere se storitev podrži, kar je bil primer po uveljavljanju Izvedbene direktive 2014/67/EU o napotitvi delavcev. Ta direktiva je uvedla nove obveznosti za delodajalce, ki napotujejo delavce v drugo državo članico, kar je ustvarilo dodatne stroške. Stroške prevajanja dokumentacije delavcev, imenovanja zastopnika za zvezo z lokalnimi organi ali stroške enostavnega obveščanja o napotjenih delavcih krijejo delodajalci, vendar vplivajo na končno ceno storitve in tako se posredujejo prejemnikom storitev v državah članicah sprejemnicah. Kot je že pojasnjeno, pri drugih vrstah storitev višje stroške storitve krije podjetje, ki ima večjo fleksibilnost kot družinski proračun. V primeru oskrbe na domu, osebni ali družinski proračun osebe v potrebi oskrbe predstavlja nezlomljivo mejo višine stroškov.

To je tudi razlog, zakaj si mnogi starejši ne morejo privoščiti institucionalne oskrbe v domovih. Res je, da se fiksni stroški delijo med mnogimi starejšimi, ki skupaj živijo v domu za institucionalno oskrbo, zaradi česar bi morala biti storitev manj draga. Zaposlitev štirih oskrbovalcev s polnim delovnim časom, da skrbijo za pet prejemnikov oskrbe, naredi 24-urno oskrbo finančno sprejemljivo, delovne izmene pa nikoli ne presegajo 8 ur na dan (ali noč). Oskrbovalec zapusti delovno mesto in ga ponoči nikoli ne kličejo. Tako se pojavi vprašanje, zakaj so stroški potencialno dražje individualne oskrbe posameznika dejansko primerljivi ali cenejši od institucionalne oskrbe. No, odgovor na to vprašanje je zapleten in ga ni iskati samo v preprosti ekonomiji dolgotrajne oskrbe. A začnimo z ekonomijo.

Ponudniki storitve oskrbe na domu ne tekmujejo samo z domovi institucionalnega varstva in ne samo z oskrbovalci, ki jih neposredno najame starejša oseba ali njena družina brez plačevanja socialnih prispevkov ali davkov, oz. z neregistriranimi oskrbovalci. Pomemben igralec na trgu je neformalna oskrba.

Neformalna oskrba je skrb, ki jo zagotavljajo člani družine, sosedge ali člani skupnosti. To je seveda zakonito, neregulirano in brezplačno, kar ne pomeni, da je brez stroškov. Alternativni stroški obremenijo družinskega člana, ki mora zmanjšati svojo dobičkonosno dejavnost, da bi čas namenili starejšemu. Če pogledamo neformalno oskrbo z vidika komercialnega opravljanja storitev oskrbe v kateri koli obliki, komercialne storitve in sama prisotnost plačanih osebnih oskrbovalcev na trgu raztovarjajo gospodarski potencial članov družine starejšega, ki lahko opravljajo poklicno dejavnost veliko večje dodane vrednosti, kot je delo oskrbovalca na domu. Ta korist storitev oskrbe na domu se v razpravi pogosto pozabi. Tako institucionalna kot oskrba na domu, vključno z vsemi oblikami neregistriranega zaposlovanja, predstavljata gospodarski potencial (predvsem) žensk, ki bi sicer morale pustiti službo, da bi postale neformalne oskrbovalke. Ni resnično torej reči, da je neformalna oskrba neplačana storitev družinske oskrbe. Cena je plačana v izgubljenih zaposlitvenih priložnostih neformalnih oskrbovalcev in njihovih izgubljenih dohodkov iz lastne poklicne dejavnosti.

2.5. Državljeni tretjih držav v institucionalni oskrbi

Naša študija kaže, da naraščajoči pomanjkljaj znanja in spretnosti na evropskem trgu dela vabi k vse večji udeležbi d.t.d. v sektorju dolgotrajne oskrbe. Zaradi težkih postopkov priznavanja formalnih poklicnih kvalifikacij za d.t.d. najdejo delovna mesta predvsem v oskrbi na domu, manj pa v institucionalni oskrbi. V slednjem primeru so jih zaposli neposredno in jih nikoli ne napoti druga država članica. Tako je njihova zaposlenost v institucionalnem varstvu izključno oblika delovne migracije.

Rekrutirajo ih v tujini (zunaj EU) in zaposlujejo v domu za ostarele na podlagi delovnega dovoljenja in vizuma, običajno po končanem preizkusu trga dela ali "prednostnem" testu, ki naj bi dokazal, da ni primernih kandidatov z državljanstvom EU, ki bi prevzeli to delovno mesto. V večini držav članic je takšen preizkus predpogoj za podelitev delovnega dovoljenja državljanu tretje države.

Položaj je drugačen v primeru oskrbovalcev na domu iz tretjih držav, ki so redko neposredno zaposleni. Edina izjema je Španija, kjer prevladuje neposredna zaposlitev oskrbovalcev d.t.d.. V primeru Nemčije in Nizozemske se to zgodi občasno. Večina oskrbovalcev na domu iz tretjih držav je zaposlena na Poljskem in v Sloveniji, in napotena v druge države članice EU.

2.6. Modeli dejavnosti oskrbe na domu

Na voljo veliko načinov za zagotavljanje oskrbe za starejše in invalide po dostopni ceni. Naša študija kaže, da oni večinoma zahtevajo kršitev zakona in vodijo do zmanjšanja pravic delavcev. Poročila iz vseh držav kažejo na neregistrirano delo

kot najresnejši problem oskrbe na domu. Hkrati naštevajo in analizirajo pravne oblike in dobre prakse zaposlovanja pri zagotavljanju storitev oskrbe na domu.

Pravne oblike oskrbe na domu vključujejo:

1. napotitev delavcev,
2. neposredno zaposlitev,
3. samozaposlovanje.

V okviru napotitve delavcev obstaja pomembna razlika med zagotavljanjem storitev **oskrbe na domu** in **lizinga oskrbovalnega osebja**. Predmeta teh dveh vrst storitev sta zelo različna in pomembno vplivata na kakovost oskrbe ter na porazdelitev odgovornosti in tveganj med strani. V javni razpravi se redko razločita, in – kar je še bolj presenetljivo – ju raziskovalci ne prepoznajo ustrezno^{6,7}. Točno po letu 2004, letu, ki ga je zaznamovalo razširjanje skupnega trga z 10 novimi državami članicami, lizing osebja čez agencije za začasno delo je bil edini poslovni model za čezmejno izvajanje storitev oskrbe na domu. Eden izmed razlogov je bilo sedemletno prehodno obdobje, v katerem so prosti pretok delavcev blokirale vse, razen tri od 15 starih držav članic. Izjeme so bile Irska, Švedska in Združeno kraljestvo. Če bi v kateri koli drugi od starih 15 držav članic potrebovali delavca iz srednje– ali vzhodnoevropske države članice EU, ta delavec bi potreboval vizum in delovno dovoljenje enako kot pred pristopom. Če pa so bili zaposleni v podjetju v eni od novih držav članic, in potem napoteni v okviru svobode opravljanja storitev, ni bil nujen noben vizum niti delovno dovoljenje. Ne bi smelo biti presenečenje, da so agencije za začasno delo cvetele. Že takrat je obstajala potreba po storitvah oskrbe, čeprav v manjšem obsegu kot zdaj. Zaposeliti se prek agencije za začasno delo je bilo lažje, kot prositi za delovno dovoljenje. Nekatere agencije za začasno delo so se postopoma razvile v ponudnike oskrbovalnih storitev. Takšna specializirana podjetja so odgovorna za oskrbo starejših oseb. Napotitev oskrbovalca je neizogiben del te storitve, vendar so rekrutiranje, usposabljanje, ujemanje ustreznih specifičnih potreb seniorja s posebnimi veščinami oskrbovalcev, in predvsem – zagotavljanje kontinuirane oskrbe kljub spreminjanju oskrbovalcev – najvažnejši deli procesa. V primeru agencij za začasno delo je narava storitve lizing zaposlenega in ohranitev njegove plače.

Odgovornost za skrbstvene aktivnosti je na strani naročnika, ki postane uporabnik–delodajalec. Poudariti je treba, da je lizing začasnih delavcev v sektorju oskrbe redek, večino storitev v formalnem gospodarstvu zagotavljajo specializirana

⁶J. Steiner, V. Prieler, M. Leibfingler, A. Benazha v članku: 'Truly Legal!? Legal framing and legality narratives in live-in care in Austria, Germany and Switzerland'

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

podjetja za oskrbo.

Druga tipologija v okviru modela naporitve delavcev bi temeljila na načelih **socialne varnosti** in bi razlikovala model, ki bi temeljil na zavarovanju v državi pošiljateljici in državi sprejemnici. Pomembno je vedeti, da zakonodaja o socialni varnosti ni vprašanje proste izbire (kot velja za uporabo delovnega prava). Objektivna merila iz Naslova II Uredbe 883/2004/EU o usklajevanju sistemov socialne varnosti zagotavljajo, da se uporablja ena zakonodaja in določa katera. Obstajajo tri pravila, ki določajo veljavno zakonodajo:

Člen 11. *Lex loci laboris*

- za delavce migrante,

Člen 12. Podaljšanje zakonodaja države pošiljateljice

- za napotene delavce in

Člen 13. Mesto stalnega prebivališča ali sedež delodajalca

- za zelo mobilne delavce, ki opravljajo svoje delo v dveh ali več državah članicah

Ker so merila, ki določajo veljavno zakonodajo, dobro uveljavljena in znana delodajalcem in zaposlenim, so poslovni modeli in pogodbe lahko in najpogosteje so prilagojeni nepričakovanim ali nekontroliranim spremembam veljavne zakonodaje.

Tako ponudniki storitev, stranke in oskrbovalci lahko omejeno vplivajo na veljavno zakonodajo. V ekstremnih primerih to vodi do zakrivanja evidenc in šopinga prispevkov. Podjetje iz države članice s visoki prispevki ustanovi podjetje **z virtualno pisarno** v državi članici z nizkimi prispevki uporabljajoč svobodo ustanavljanja, tam rekrutira oskrbovalce in jih napoti v državo članico z visokimi prispevki. Njegov edini namen je najeti delavce prek te podružnice in jih nato napotiti v drugo državo članico. Podjetje z virtualno pisarno (oz. zgolj z naslovom in poštnim nabiralnikom) sploh nima namena zagotavljati storitve v državi ustanovitve. Problem podjetij z virtualno pisarno je v tem, da kljub nepošteni konkurenčni prednosti niso ravno nezakoniti. Zgrajeni so na eni od temeljnih ekonomskih svoboščin – svobodi ustanavljanja. Nenazadnje je zelo težko je dokazati namen, še težje pa pomanjkanje namena. V tekoči zakonodajni pobudi Komisije za spremembo Uredbe 883/2004/EU in vstrezne Uredbe o izvrševanju 987/2009/EU je bil storjen sporen poskus omejiti podjetjem z virtualno pisarno možnost uporabe čl. 13. Na žalost bi predlagana sprememba prav tako preprečila, da bi resnična podjetja izkoristila čl. 13⁸.

⁸Za podrobno analizo predloga spremembe glej Benio M., Kiełbasa M., Schwarz S.: Social Security Coordination: How to Stop Abuse of Law by Letterbox Companies? ELMI Working Papers, 26.05.2021 Kraków

Druga varijanta napotitve oskrbovalcev bi temeljila na **službenem potovanju** raje kot na napotitvi delavcev. Glede na izbran model obstajajo neskladja pri pravicah oskrbovalcev. Na službenem potovanju se pogodbeni kraj dela ne spremeni in delavec je upravičen do potnih stroškov in prenočišča. V primeru napotitve osebja gre za pogodbeno začasno spremembo kraja dela, kar pomeni, da oskrbovalec ni upravičen do vračila potnih stroškov. Ta dva modela lahko vplivata na neto plačilo, ker je nadomestilo per diem strošek (ne dobiček) in se kot tak odšteje od osnove za prispevke socialne varnosti in davke.

Neposredna zaposlitev je daleč najbolj popularen model zaposlovanja oskrbovalcev na domu in to je model, v katerem je skrita večina neprijavljenega dela. Varovanje privatnosti gospodinjstev omogoča, da se spremljanje in nadzor nad delovnimi pogoji, dajatvami na področju davkov in socialno varnostjo ne izvajajo. Pogodbe so ustne in oznaka, oskrbovalec pa je označen kot "illegalni delavec", da se ustvari vtis, da krši zakon. Iz perspektive naročnika – upravičenca do storitve – je tveganje, da se mu zaračuna neregistrirana zaposlitve, zelo majhno. Le redki razlogi so, da je majhen del povpraševanja še vedno izpolnjen s strani specializiranih ponudnikov storitev: dostop do informacij o starejših, ki potrebujejo oskrbo, in o morebitnih oskrbovalcih. Prvo običajno pokrivajo posredniki v državi članici sprejemnici, drugo pa – ponudniki storitev iz države članice pošiljateljice. Drug razlog za najem registriranega oskrbovalca ali uporabo storitev specializiranega ponudnika je varnost in odgovornost za morebitno škodo ali zlorabo. Narava sivega trga je v tem, da pravosodni sistem slabo podpira pogodbe. Stranke morajo torej rešiti vse morebitne konflikte in spore same, in ne na sodišču.

Samozaposlitev je pravni, a sporni model zagotavljanja storitev oskrbe na domu. Samozaposleni oskrbovalci morajo oglaševati svoje storitve, skrbeti za svoj marketing, iskati stranko in tvegati, da bodo ob njeni smrti izpustili edino stranko. Nekateri od teh upravljaljskih nalog in velik del poslovnega tveganja vneto pokrivajo posredniki – katerih dejavnost je skrb za samozaposlene oskrbovalce – od registracije dejavnosti, izbire optimalnega davčnega modela, pomoči pri iskanju klijentov, podpisovanja privzetih pogojev o oskrbi na domu, do omogočanja nove delovne naloge, vsakič ko se starejši prestavi v institucionalno oskrbo, je hospitaliziran, ali... umre. Samozaposlitveni model je tem bolj sporen, čim bolj je oskrbovalec odvisen od posrednika.

Jasne razlike med samostojnim poslom in podrejenim delom ni in v vsakem primeru je treba preučiti značilnosti pogodbe.

Vsi trije modeli so prisotni v Nemčiji in Italiji. V Nizozemski je oskrba starejših pretežno institucionalna. Oskrba na domu krije majhen in neraziskan del povpraševanja po oskrbi starejših. Španija je edina država, v kateri so državljani tretjih držav najeti v obliki neposrednih pogodb z družino starejšega ali starejšega samega. Razlog za to je jezikovna in kulturna bližina priseljencev iz srednjeameriških in južnoameriških držav.

Če so vključeni nezakoniti modeli, so različice neskončne: začevši z neregistrirano

zaposlitvijo, čezmejno navidezno samozaposlitvijo in domačo navidezno samozaposlitevijo. Za razvrščanje so najtežje razmere, ko v sicer z zakonodajo popolno usklajenih modelih manjka le en ali dva elementa. Na primer, kot bo pojasnjeno v naslednjem poglavju, napotitev d.t.d. zahteva, da je njegovo običajno delovno mesto v državi članici pošiljateljici. To je težko oceniti v primeru prve čezmejne naloge d.t.d., če so prispeli v državo pošiljateljico šele pred kratkim. Po izbruhu ruske vojne v Ukrajini je to postalo še bolj sporno. Ukrajinci, ki uživajo začasno zaščito v eni državi članici, imajo pravico do zakonitega prebivanja in dela v tej državi privzeto brez delovnega dovoljenja. Pred napotitvijo v drugo državo članico, oni nimajo minimalne delovne evidence v svojem (zdaj novem) običajnem delovnem mestu. Obstajajo celo dvomi, da je potrebno zahtevati, da posameznik bo subjekt socialnega varstva 30 dni pred napotitev, da bi lahko ostal v zakonodaji države pošiljateljice med napotitvijo. Ker je bila ta zahteva uvedena kot ukrep proti pogostim spremembam veljavne zakonodaje in proti zlorabam načel usklajevanja z obratnimi napotitvami, lahko rečemo, da Ukrajina ni več njihov navadni kraj dela, saj niso svobodni niti varni vrniti se tja.

Ali je država članica, ki odobri začasno zaščito svojega običajno delovnega mesta, če je bila napotena v drugo državo članico šele po zaposlitvenem delovnem mestu? Odgovor na to vprašanje je pozitiven. V primeru neuvedljivega pomanjkanja trdih kazalnikov morajo dati prednost delavcu. Zaradi objektivnega razkljka bo določena država članica svoje običajno delovno mesto zelo zahtevka za začasno zaščito, ki se bo izdala v državi članici.

Vsa naša poročila po državah poudarjajo prevladujočo vlogo **neregistriranega** dela oskrbovalcev – ne samo d.t.d., ampak tudi državljanov EU. Dejansko je neregistrirana neposredna zaposlitev oskrbovalcev iz držav z nizkimi plačami v kombinaciji z zagotavljanjem nastanitve in bivanja najbolj razširjena oblika pridobivanja storitev oskrbe. Kot najresnejši nerešen problem, ki negativno vpliva na varnost in kakovost oskrbovalne storitve, je bilo izpostavljeno tudi delo oskrbovalcev na črno. Ne samo, da pomoti trg, ampak prepogosto vodi v izkoriščanje ali zlorabo pravic oskrbovalcev kot delavcev, s tem pa se krivda in tveganje nezakonitega zaposlovanja z delodajalca prelaga na oskrbovalca. Raziskave o delu na črno v tem sektorju so zelo omejene. Sama narava dela na črno je, da se izmika statističnemu poročanju in ga je zato mogoče oceniti le na podlagi sekundarnih kazalcev. V primeru storitev oskrbe je tako dober kazalnik število oseb, ki prejemajo dodatke za pomoč v dani državi članici, v primerjavi s številom registriranih oskrbovanih oseb. Število registriranih oskrbovanih oseb se lahko oceni le na podlagi števila prenosnih dokumentov A1, izdanih pod črko Q v vrsti dejavnosti NACE: socialna pomoč in socialno delo.

Analiza na podlagi navzkrižnega sklicevanja na število potrdil PD–A1 iz leta 2021, ki jih je izdal pristojni inštitut socialne varnosti na Poljskem (ZUS) za storitve oskrbe, in število upravičencev do dodatka za nego v Nemčiji, je pokazala, da oskrbovalci z veljavnim PD–A1 zajemajo 10% povpraševanja po storitvah oskrbe na domu⁹. To pomeni, da 90% zajemata neformalna oskrba in neregistrirano delo. Ni mogoče oceniti velikost neformalne oskrbe. Kljub temu je na podlagi te raziskave varno

povedati, da pri storitvah oskrbe v Nemčiji prevladuje neprijavljeno neposredno zaposlovanje oskrbovalcev. Kot poročila o Nemčiji in Poljski kažejo, je dejavnik, ki spodbuja neregistrirano delo, pravna zaščita privatnosti gospodinjstev, kar inšpektorjem za delo in carinikom preprečuje vstop v prostore, kjer se izvaja oskrba, brez soglasja lastnika. Izvajalci storitev namreč poročajo, da nadzor vedno temelji na dokumentih in nikoli na resničnih delovnih in bivalnih razmerah oskrbovalcev.

Tudi nizozemsko, italijansko, špansko in slovensko državno poročilo izpostavlja delo na črno kot najresnejši problem pri izvajanju storitev oskrbe.

Napotitev delavcev. Skrbna analiza teh priljubljenih modelov vodi do zaključka, da je kljub dodatnim stroškom, povezanim z napotitvijo delavcev, čezmejno zagotavljanje storitev oskrbe na domu najvarnejše za najbolj ranljiva akterja: starejšega in oskrbovalca. V naslednjem delu podrobneje preučimo akterje pri čezmejnem zagotavljanju storitev oskrbe na domu s strani d.t.d. Nacionalne strokovnjake smo prosili, naj opišejo akterje, analizirajo njihove (včasih) nasprotujoče si interese in načine ublažitve teh konfliktov. Sledijo izidi.

Akterji in njihovi deleži 3

3.1. Starejši – oseba, ki potrebuje oskrbo ali nego

Starejša ali invalidna oseba, vzdrževana zaradi starosti ali poškodbe zdravja. Oseba, ki brez pomoči drugih ni sposobna opravljati vsakodnevni temeljnih opravil. V Nemčiji je priročno formalno merilo za določanje subjektivnega obsega uporabe tega pojma kvalificirati osebo za eno od petih stopenj oskrbe (Pflegegrade). Sprejetje formalnega okvira nemškega sistema prava na oskrbo v namenu določanja, kdo je bolnik, ima dodatno prednost, saj je skladno z jasnimi razlikovanjem med zdravstveno nego (Pflege) in spremljevalno oskrbo (Betreuung). Nega vključuje dejavnosti medicinske narave, kot so odmerjanje zdravil, injekcije, menjava povojov ali izvajanje rehabilitacijskih vaj. Seveda, spremljevalne oskrbe ne potrebujejo vsi ljudje upravičeni do dodatka za nego. Lahko previdno domnevamo, da stalno spremljevalno oskrbo in ne le nego potrebujejo upravičenci 3., 4. in 5. stopnje.

Povpraševanje po storitvah oskrbe na domu je posledica dejstva, da zdravstveni delavci obiskujejo bolnike doma samo s pogostnostjo in trajanjem, ki sta nujna za zdravstveno (medicinsko) nego. Zato sta oskrba na domu in zdravstvena nega različne vrste storitev, ki bi se morale med seboj dopoljevati. Medtem ko storitev

⁹Benito M. Transgraniczna opieka domowa nad seniorami. Podaż w Polsce, popyt w Niemczech

Wielkość szarej strefy – Cross-border live-in senior care. Supply in Poland, demand in Germany – Analysis of the Grey Zone. ELMi Working papers 2021.

nege prinaša lajšanje bolečin, oskrba na domu omogoča ohranjanje kakovosti vsakdanjega življenja.

Interes starejšega je, da dobi kakovostno podporo pri vsakodnevnih opravilih doma, kot so hoja, umivanje, uporaba stranišča, priprava obroka hrane, nakupovanje, branje, druženje. Vse to je treba zagotoviti po ugodni ceni. Starejši pričakujejo neprekinjeno 24-urno prisotnost enega in samega oskrbovalca, ki bi govoril njihov jezik.

Nimajo nič proti, če ima oskrbovalec druge gospodinjske sposobnosti in enostavno sprejme "majhne usluge" v dejavnostih, kot so čiščenje hiše, čiščenje oken, vrtnarjenje, popravila hiše, vožnja, varovanje otrok (kot au pair) itd. Radi zagotovijo sobo in dostop do kopalnice, kuhinje, TV in internet. Te ugodnosti se običajno zagotovijo brezplačno in poleg plačila, in se v državi članici pošiljateljici lahko štejejo za obdavčljive dohodke. Evropska zakonodaja prepušča kvalifikacijo takšnih ugodnosti nacionalni zakonodaji in se lahko med državami članicami razlikujejo.

Ne glede na model in vir financiranja storitve oskrbe na domu, je treba poudariti, da je oseba, ki potrebuje oskrbo, imenovana v tem primeru kot starejši zaradi pomanjkanja boljšega izraza, najranljivnejši akter na odru storitve oskrbe na domu. Njegovo ali njeno dostojanstvo in udobje življenja, ne glede na starost in/ali poškodbo zdravja, je odvisno od vseh drugih akterjev. Starejši je najbolj odvisen od oskrbovalca, njegovih ali njenih veščin, potrpljenja in osebnega odnosa.

3.2. Oskrbovalec (državljan tretje države – d.t.d.)

Položaj oskrbovalcev iz tretjih držav se iz dveh razlogov razlikuje od države do države. V primeru Nemčije, Nizozemske in Poljske, oskrbovalec, ki pomaga pri vsakodnevni rutini (ne medicinska dejavnost), ni reguliran, vendar je priznan poklic. V primeru Slovenije, Italije in predvsem – Španije ni razlike med medicinsko (zdravstveno) in ne-medicinsko oskrbo. Poleg tega, imajo v Italiji in Španiji kolektivne pogodbe veliko pomembnejšo vlogo pri oblikovanju delovnih pogojev (in zlasti plačila) za vse poklice. Osebni obseg uporabe kolektivnih pogodb o delu se torej širi na »podobne« neregulirane poklice.

Za posledico, delo oskrbovalca se lahko opredeli kot najbližje medicinski sestri in uvrsti v kolektivni pogodbi za medicinske sestre. To med drugim pomeni priznanje kvalifikacij za medicinsko sestro – pogoj, ki so ga d.t.d. najtežje izpolnili, kot kažejo poročila za Španijo, Italijo, Srbijo in Slovenijo. V primeru Italije to pripelje do majhnega števila d.t.d., zaposlenih v storitvah oskrbe, v primeru Španije pa so d.t.d. formalno najeti kot gospodinjski pomočniki in formalno zajeti v kolektivni pogodbi za gospodinjski pomočniki. Njihove dolžnosti se postopoma razširijo na skrb za starejše člane družine, včasih tudi na varstvo otrok.

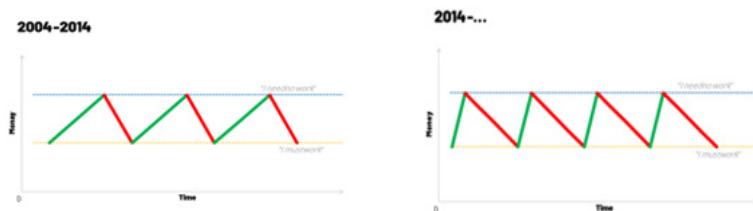
Nepričakovana in zanimiva ugotovitev primerjalne analize je tole: v Nemčiji se d.t.d. najeti kot oskrbovalci postopoma obremenijo z gospodinjstvenim delom, dokler se v Španiji gospodinjske naloge razširijo na skrb za starejše.

Naše raziskave kažejo pomembne razlike v povprečnem profilu oskrbovalcev iz tretjih držav in tistih, ki so državljani EU. Oskrbovalci so predvsem ženske in tu se podobnosti končajo. Državljanji EU so v petdesetih letih, dokler so d.t.d. v različnih starostnih skupinah, od dvajsetih do šestdesetih let. Kar zadeva motivacijo, da bi prevzeli nalogo oskrbovalca na domu v drugi državi, današnji oskrbovalci d.t.d. spominjajo na oskrbovalce iz držav članic EU izpred petnajstih let. To so bili ljudje, ki jih je gospodarska situacija prisilila iskati kakršno koli službo v tujini. Moški so hodili opravljati fizična dela, ženske pa kot gospodinjske pomočnice in nekvalificirane oskrbovalke. Prav to so danes motivi d.t.d. Gospodinje iz Ekvadorja, Kolumbije, Hondurasa pridejo v Španijo in postanejo oskrbovalke. Nekvalificirani delavci iz Severne Makedonije, Albanije, severnoafriških držav prihajajo v Italijo in Grčijo zaradi gospodarske krize in prevzamejo delovna mesta, ki so na voljo. Srbske medicinske sestre odhajajo v Slovenijo in dobijo službo, nato pa jih kot oskrbovalke napotijo v druge države članice. Podoben vzorec je bil uporabljen v primeru Ukrajink, ki so bile zaposlene na Poljskem in napotene v Nemčijo.

Vse te smeri delovne migracije poganjajo razlike v dohodkih, slabe gospodarske razmere, vključno z visoko brezposelnostjo doma in pomanjkanjem znanja in spretnosti v EU. Zadnja gonilna sila je beg pred vojno v Ukrajini.

V primeru državljanov EU iz Srednje in Vzhodne Evrope, delo v oskrbi na domu najpogosteje izbirajo ljudje, ki iščejo priložnostno delo ali dodaten dohodek. Radi jo jemljejo zaposleni v javnem sektorju (učitelji, socialni delavci, medicinske sestre), ki imajo službo doma, vendar skromna plača ne zadošča njihovim potrebam. Tako si ponekod vzamejo neplačani dopust in odidejo na nekaj tednov v Nemčijo, da bi popravili svoj družinski proračun s prihranjenim prejemkom oskrbovalca. Druga skupina so zgodnji upokoјenci, ki so še aktivni. Tretjo in rastočo skupino sestavljajo osebe, ki delajo izključno kot oskrbovalci na domu in samo v tujini, vendar z dolgimi časovni presledki v katerih živijo svoje polno življenje doma. Dohodek, ki ga zaslužijo, jim zadostuje za udobno življenje in se posvečajo samo družini, potovanju ali hobiju. Njihovi presledki med izvajanjem oskrbe na domu so daljši in daljši, medtem ko se izvajanje oskrbe krajša.

Slika 1. Izvajanje in presledki med izvajanjem oskrbe na domu



Vir: podatki ponudnika storitev oskrbe na domu iz Poljske.

Na podlagi podatkov poljskih ponudnika storitev je povprečno število dni bivanja posameznega oskrbovalca v gospodinjstvu starejšega naraščalo s 53 na 59 dni v

letih od 2011–2013, nato pa se je v letih 2011–2019 vedno zmanjševalo, da bi v 2019 doseglo 49,6 dni. V prvem letu pandemije covid-19 (2020) je prišlo do močnega povečanja trajanja izvajanja storitve na 55 dni. Začetne omejitve prehajanja meja in obvezna karantena so povzročile redkejšje vračanje domov in podaljšanje obdobja bivanja na domu starejših. Zdelo se je to tudi v skladu s splošnim priporočilom o omejitvi mobilnosti, hkrati pa ni ogrozilo kontinuitete oskrbe starejših.

V raziskavi za ta projekt smo oskrbovalce iz EU in tretjih držav vprašali o njihovi pripravljenosti, da prevzamejo več nalog za enako ali višje plačilo in če bodo podaljšali trajanje izvajanja storitve. Odgovore napotnih državljanov EU in d.t.d. smo primerjali. V primeru dodatnih nalog (npr. skrb za dva starejša v istem gospodinjstvu) so bili odgovori podobni, d.t.d. pa pa so bili nejevoljni povečati trajanja svojega bivanja.

Zaključek je, da se oskrbovalci d.t.d. ne vrednotijo toliko, ker so cenejši, temveč zato, ker so bolj fleksibilni. Obenem običajno imajo nižje jezikovne sposobnosti. Izjemna je Španija kot država prejemnica zaradi očitnega razloga, da d.t.d. prihajajo v Španijo iz španski govorečih držav Južne in Latinske Amerike.

Vsa poročila o državah kažejo, da je ozaveščenost o pravicah delavcev zlasti pri napotitvi delavcev zelo nizka v primeru vseh oskrbovalcev na domu, vendar je zaradi jezikovne ovire (glej špansko izjemo) ozaveščenost nižja med d.t.t. kot med državljani EU. Če imajo d.t.d. formalne kvalifikacije za medicinsko sestro ali oskrbovalca z licenco, specialista za rehabilitacijo itd. v svoji državi, njihove kvalifikacije niso skoraj nikdar priznane v članicah EU, brez razlike izmed neposredno zaposlenih in napotnih oskrbovalcev.

Paradoks te zelo značilne lastnosti je, da so tretje osebe pogosto bolj cenjene in iskane s strani starejših in njihovih družin, saj so morda nepriznane in brez licence, a zelo izkušene in kompetentne medicinske sestre. Jemljejo službo v oskrbi na domu plačano nižje kot so njihove prave kvalifikacije. Ta zaključek je potrjen v srbskem in slovenskem poročilu: Odtok usposobljenega zdravstvenega osebja, ki prevzame delovna mesta pod svojimi kvalifikacijami v državah članicah sprejemnicah, je resna ogrožitev zdravstvenega sistema države članice ali tretje države pošiljateljice.

3.3. Družina

Družina osebe, ki potrebuje oskrbo, je zelo pomemben igralec. Posredno imajo korist od storitve oskrbe na domu – tako, da zagotovijo, da je njihov najbližji družinski član varen in da je zanj poskrbljeno. Neposredno jim koristi oprostitev moralne in gospodarske dolžnosti, da osebno skrbijo za starejšega v družini. Že sama prisotnost oskrbovalcev osvobodi gospodarski potencial delovnih članov družine (običajno ženskih), ki bi sicer morali zmanjšati dobičkonosno dejavnost ali preprosto zapustiti službo, da bi lahko poskrbeli za starejšega potrebnega pomoči. Običajno imajo službo z večjo dodano vrednostjo kot delo oskrbovalca, in zato ima tudi gospodarstvo države članice sprejemnice koristi od prisotnosti oskrbovalca iz d.t.d.

Na prvi pogled je interes družine in starejšega enak. A vse pre pogosto zastopajo

nasprotujoče si interese. Družinski člani pogosto sodelujejo pri financiranju storitve, včasih pa jih – v nasprotju z željami starejšega – bolj zanima količina (kontinuiteta) kot kakovost storitve – Zanima jih 24–urna pripravljenosti na delo.

Radi bi, da bi oskrbovalci opravljali gospodinjska opravila, čistili, kuhali za vso družino, vrtnarili, varovali otroke, sprehajali pse in opravljali vse ostale naloge v gospodinjstvu.

3.4. Goljufivi izvajalci storitev

Poročila držav kažejo, da je neprijavljeno delo največji problem pri storitvah oskrbe na domu. Začinjamo z opisom izvajalcev z nezakonitimi modeli organizacije storitve. **Individualni oskrbovalnik** sklene pogodbo z družino starejšega in postane izvajalec storitev. Oskrbovalca se lahko zaposli neposredno na podlagi pogodbe o zaposlitvi s starejšim ali njegovo družino. Večina neregistriranih delavcev ima take pogodbe samo v ustni obliki. Čeprav ni natančen, v uporabi v literaturi je za to razširjen izraz delo brez pogodbe. To ni povsem res. Dejstvo, da nimajo pisne pogodbe, ne pomeni, da se ne strinjajo glede bistva vzajemnih obligacij, torej glede dejavnosti oskrbe, prejemkov, nastanitve. Tako se neprijavljeno delo začne s pomanjkanjem pisne pogodbe. Oskrbovalci se zaradi številnih institucionalnih razlogov potisne na črni trg. Prvič, d.t.d. bi potreboval delovno dovoljenje, za katerega bi moral starejši ali njegova družina zaprositi pri lokalnem organu za zaposlovanje, ki bi predložil dokaz, da ni državljanov EU, ki bi bili pripravljeni sprejeti to delo. Hkrati je tveganje, da se obtoži nezakonite zaposlitve, razmeroma majhno, glede na zaščito zasebne lastnine pred preiskavo s strani delovne inšpekcije ali oddelka za priseljenice. Oskrbovalnik d.t.d. brez dovoljenja za delo postane »sostorilec kaznivega dejanja«, in/ali – tako kot v Nemčiji – nezakoniti rezident, ki tvega izgon s prepovedjo vstopa za 2–5 let. Obravnavati jih je treba raje kot žrtve trgovine z ljudmi.

Nenazadnje, stroški take storitve so lahko nižji za družino in plačilo je lahko večje, saj se javne dajatve (davki in prispevki za socialno varnost) ne plačujejo. Pomemben stranski učinek je, da tak nezakonito zaposleni d.t.d. nima ne zdravstvenega zavarovanja ne socialnega varstva.

Zgoraj opisani model neprijavljenega dela ne ustreza potrebam starejšega. Eden oskrbovalec ne more zagotoviti 24–urne oskrbe za neprekinjeno obdobje, dokler je starejši ne bi prenehal potrebovati zaradi svoje smrti. Neregistrirani oskrbovalci potrebujejo informacije o potencialnih strankah, zamenjavo v primeru, če zbolijo, ali če bi radi šli obiskat lastno družino. Vse te težave lahko rešijo lažni posredniki, lažni izvajalci storitev in podjetja z virtualnimi pisarnami. To so čezmejne organizacije, ki se uporabljajo za goljufive prakse v sektorju storitev oskrbe.

Nezakonit posrednik, ki v imenu starejših in družin rekrutira ženske, državljanke tretjih držav, ki prebivajo na ozemlju države članice pošiljateljice ali celo neposredno z ozemlja tretje države. Rekruterji se pogosto oglašajo na spletnih forumah, ki jih ustanovijo in vodijo drugi akterji zunaj države, kjer starejši potrebujejo oskrbo. Veliko kandidatov za oskrbovalce se namerno in zavestno odloči za delo na črnem

trgu, ker menijo, da je to najugodnejša možnost. Drugi so prepričani da so dobili zakonsko, veljavno ponudbo za zaposlitev. Kot vsaka druga spletna prevara, je tudi ta videti zelo verjetna.

Podjetja s virtualno pisarno – poslovna dejavnost, ustanovljena v državi članici pošiljateljici, samo za namen ustvarjanja iluzije zakonitega zaposlovanja. V državi svojega formalnega sedeža ne zagotavljajo nobenih storitev, ker služijo le kot fasada podjetja.

Nadzorujejo jih običajno upravitelji iz države članice prejemnice, čeprav so njihovi uradni lastniki lahko njihovi družinski člani ali lažno najeti lastniki s pravico do ustanavljanja.

Strokovnjaki trdijo, da lastniki teh dveh vrst goljufivih poslov sprva nameravajo zakonito zaposliti oskrbovalce iz tretjih držav, vendar s časom ugotovijo, da ne bodo mogli izpolniti pogojev, ki jih zahteva zakonodaja EU in zakonodaja države članice sprejemnice, in da je dejanska zakonita napotitev d.t.d. preveč zapletena. Postopoma, korak za korakom, začnejo preseirati okvir zakona, kar olajša velik občutek nekaznovanosti. Na začetku prenehajo vlagati prošnje za obrazce PD-A1, ki omogočajo plačilo prispevkov za socialno varnost napotjenih delavcev v sklade socialne varnosti države članice pošiljateljice, in končno prenehajo prijavljati napotene d.t.d. inštitutom socialne varnosti in povsem nehajo plačevati prispevke. Oskrbovalec težko odkrije takšno spremembo, in je lahko prepričan v svojo zakonito zaposlitev in prijavo v sistem socialne varnosti. Do nedavnega je bilo ponarejanje PD-A1 veliko lažje kot prijava za resnični dokument. Digitalizacija koordinacije socialne varnosti z uvedbo ESSI (Evropski sistem izmenjave informacij o socialni varnosti) in postopni dostop pristojnih organov do tega sistema bosta olajšala odkrivanje ponaredkov.

S 1. aprilom 2022 je poljski zavod za socialno varnost (ZUS) uvedel popolnoma digitalni postopek prijave v kombinaciji z odprtim dostopom do prijave za preverjanje veljavnosti PD-A1. Veliko težje je ponarediti digitalni PD-A1. Problem je lahko slab dostop do interneta v institucij nadzora držav članic, posebej kadar se nadzor izvaja zunaj. In seveda, ta digitalna rešitev ne rešuje problema omejenih možnosti za vstop v dom starejšega.

Podjetja z virtualno pisarno žal niso učinkovito zaznana. Nadzorne institucije nimamo učinkovitih orodij, ki bi to omogočila. Neprijavljeni oskrbovalci na domu iz tretjih držav so »nevidni« za nadzorne organe. Zaradi tega, število podjetij z virtualno pisarno narašča. Da bi bili med kandidati verodostojni, spominjajo na zakonito delujoče družbe – imajo pisane spletne strani, ki dajejo vtis o njihovi strokovnosti in zakonitem statusu. Njihovi registrirani sedeži so dejansko registrirani na fiktivnih naslovih, njihove dejavnosti pa so omejene le na zaposlovanje in pošiljanje podatkov o kandidatih na sedež v državi članici sprejemnici, katerih zakonita dejavnost je tam iskanje strank.

Lažna samozaposlitev je priročna in cenejša alternativa neregistrirane zaposlitve.

Rezervirana je skoraj izključno za državljane EU, saj samo oni uživajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev. To je zelo pomembna skupina akterjev v sektorju oskrbe na domu, zato jo je treba omeniti tukaj, in ne v kontekstu d.t.d.. Podjetje se lahko registrira v državi članici pošiljateljici, nato pa ponudnik storitev in oskrbovalec, ki sta ista oseba, začasno odide zagotoviti storitev v drugo državo članico. Za resnično samozaposlitev bi bila potrebna normalna dejavnost v državi članici pošiljateljici, kar je v primeru oskrbovalcev zelo redko. Druga oblika lažne samozaposlitve temelji na poslovni dejavnosti, ki je uradno registrirana v državi članici sprejemnici, vendar z močno podporo podjetja v državi pošiljateljici, ki olajšuje poslovanje, rekrutira oskrbovalce, spremlja postopek registracije, davčne prijave, prispevke za socialno varnost, računovodstvo in vse druge administrativne formalnosti, nato zagotavlja klijente, narekuje kraj in trajanje storitve oskrbe. To vrsto lažnega samozaposlovanja je težko odkriti, saj je praktično nemogoče dokazati, da je oskrbovalec odvisen od svojega poslovnega partnerja–posrednika v enaki meri kot delavec od delodajalca.

Začasna zaščita, dodeljena razseljenim Ukrajincem, odpira dostop ne le do zaposlitve, ampak tudi do samozaposlitve. Druga od zgoraj opisanih oblik lažnega samozaposlovanja naj bi bila torej dostopna državljanom tretjih držav z začasno zaščito, odobreno v državi članici, kjer starejši prebiva.

3.5. Resni ponudniki storitev

To je počasi rastoči, a obrobni del trga ponudnikov storitev oskrbe na domu. Gre za podjetja s sedežem na Poljskem, v Sloveniji in drugih srednje- in vzhodnoevropskih državah članicah, ki niso zastopane v tem projektu, ki zaposlujejo, usposablajo in napotujejo oskrbovalce. Prevzemajo polno odgovornost za usklajenost z zakonom o vstopu in bivanju državljanov tretjih držav, delovne in življenjske pogoje oskrbovalcev, in kar je najpomembnejše – kakovost in kontinuiteto storitve. Ne samo, da rekrutirajo in zaposlujejo oskrbovalce, ampak jim tudi nudijo strokovno usposabljanje in usklajujejo njihove veščine z individualnimi potrebami starejših. Pogosto sodelujejo z institucionalnim varstvom države članice sprejemnice, saj vedo, da je njihova storitev dopolnilna zdravstvenemu varstvu in sistemu oskrbe starejših. Da bi omejili kadrovske fluktuacije, skrbijo za svoje osebe tako, da nudijo podporo pri vsakdanjem delu in strokovnem razvoju. Običajno gre za podjetja srednje velikosti. Mali ponudniki storitev si ne morejo privoščiti pravne podpore za zagotovitev popolne vsklajenosti. V primeru d.t.d. obstajajo dodatne formalnosti, povezane z njihovim zaposlovanjem, zakonitim bivanjem in njihovo napotitvijo v druge države članice v okviru zagotavljanja storitev. Ta zapletena pravna vprašanja so pojasnjena v naslednjem poglavju.

Druga vrsta pravega podjetja, prek katerega je možno zaposliti in napotiti oskrbovalca državljan tretje države, je **agencija za začasno delo**. Kot je pojasnjeno, njihova dejavnost ni oskrbovalna služba, temveč zaposlovanje, lizing delavcev in obračun plač. Njihova stranka postane delodajalec–uporabnik storitve in postane odgovorna za kakovost oskrbe.

3.6. Posredniki

Podjetja poznajo trg in so odgovorna za iskanje klientov, za to, da jih obvestijo o pogojih bivanja, ki jih zahtevajo oskrbovalci na domu in za njihovo povezovanje s tujim ponudnikom storitev. Kljub dejstvu, da se njihove storitve v osnovi končajo, ko se oskrbovalna storitev začne, so posredniki pogosto plačani ves čas zagotavljanja oskrbe. V javnih razpravah se pogosto izpostavi argument, da izvajalci storitev iz druge države članice in lokalni posredniki vzamejo primerno visoko provizijo. V podporo temu argumentu se predstavi preveč poenostavljena primerjava med tem, kaj starejši plačujejo in kaj oskrbovalci prejema. Nekateri avtorji trdijo, da provizija znaša 50%. Hkrati, posredniška in podjetja izvajajoča storitev prijavijo le 5–7% obdavčljivega dobička in svoj argument o nizki marži podpirajo z dejstvom, da se v te storitve premalo vlaga in da niso privlačne za velike globalne vlagatelje.

3.7. Socialni partnerji

Sindikati so se začeli zanimati za napotitev delavcev šele po razširitvi EU leta 2004. Napotene delavce sindikati ne predstavljajo v zadostni meri. Z izjemo gradbenih storitev, napotenih delavcev ni v sindikatih. Glavni razlog za to je, da so napoteni delavci razpršeni in osamljeni pri svojih nalogah.

To še posebej velja pri storitvah oskrbe na domu, kjer se delo nikoli ne izvaja kolektivno. Edini priložnosti, ko se oskrbovalci srečajo in imajo priložnost izmenjati mnenja o delovnih pogojih, sta usposabljanje in vožnja na avtobusu, ko se vračajo ali gredo izpolnit svojo službeno nalogo. Internetni forumi in virtualne skupine družbenih medijev igrajo pomembno vlogo pri zapolnjevanju te informacijske vrzeli, vendar ne zadostujejo za spodbujanje sindikalnega gibanja. Obstaja tudi razlog, zakaj se ne zanimajo za pridružitve sindikatom v državi članici sprejemnici. Ne želijo biti vključeni v organizacijo, ki je povezana z njihovimi konkurenti iz države članice sprejemnice. Hkrati sindikati iz držav članic sprejemnic ne skrivajo svojih protekcionističnih namenov. Njihov namen je zaščititi delovna mesta svojih članov pred napotenim delavcem, ki so obtoženi od primera Rusha Portugesa za »prevzem lokalnih delovnih mest«, »razseljevanje« lokalnih delavcev, »socialni damping« in »padeč na dno«. Šele v zadnjem času so sindikati v državah članicah sprejemnicah začeli v veliki meri zagotavljati informacije napotenim delavcem o lastnih pravicah.

ln še ena robna opomba: Zdi se, da naš projekt POSTCARE potrjuje zgoraj navedeno diagnozo – sindikati, ki so partnerji v tem projektu, zastopajo medicinske sestre v institucionalnem varstvu. Ne gre za to, da se ne ukvarjajo globoko z napotitvijo državljanov tretjih držav v storitev oskrbe na domu, ampak predvsem za to, izgubljajo strokovno usposobljene medicinske sestre, ki se iz ekonomskih razlogov zaposlijo kot ne kvalificirane oskrbovalke. Zaenkrat še ni sindikalne organizacije za oskrbovalce, ki bivajo v družini, da sploh ne omenjamo oskrbovalcev iz tretjih držav.

Razmere le malo bolj izgledajo na strani delodajalcev. Resničnih ponudnikov storitev, ki si prizadevajo za popolno pravno vsklajenost, je na trgu tako malo, da je njihova moč zastopanja sektorja zelo omejena. V Nemčiji sta dve organizaciji, ki

zastopata posrednike. Na Poljskem obstaja edino zastopanje agencij za začasno delo, ki, kot je bilo že pojasnjeno, ne izvajajo storitev oskrbe, temveč zagotavljajo lizing oskrbovanega osebja.

Potencialna vloga socialnih partnerjev je neprecenljiva. Le oni so tisti, ki bi lahko prisilili oblikovalce politik, da odpravijo institucionalne ovire in uredijo čezmejno zagotavljanje storitev oskrbe na domu z vključevanjem oskrbovalcev iz tretjih držav. Socialni partnerji so tudi najboljši vir standardov kakovosti in standardov zaposlovanja za to storitev. Evropski inštitut za delovno mobilnost se močno zavzema za vzpostavitev socialnih partnerjev v storitvah oskrbe in varstva.

3.8. Oblikovalci politik

Staranje prebivalstva bo še naprej povzročalo hitro rast povpraševanja po storitvah oskrbe. Doslej so ga opazili v zelo razvitih gospodarstvih, a ker države članice vzhodne in srednje EU ujamejo hitrost staranja prebivalstva, njihova gospodarstva ne morejo več zagotoviti zadostnega števila oskrbovalcev. Relativno boljše razmere na trgu dela v slednjih državah skupaj z zapiranjem gospodarske vrzeli med državami članicami z visokimi in z nizkimi plačnami prispevajo tudi k zmanjšanju resursov za zaposlovanje iz teh držav. Samo vprašanje časa je bilo, kdaj se bo to pomanjkanje delovne sile spremenilo v močan impulz za državljane tretjih držav.

Oblikovalci politik imajo vsa orodja in resurse za olajšanje zaposlovanja državljanov tretjih držav v oskrbi na domu. Na žalost, tako kot v primeru čezmejnega zagotavljanja storitev, se zdi, da so zadovoljni s statusom quo. Storitve oskrbe na domu, ki se zagotavljajo na črnem trgu, predstavljajo najmanj drago rešitev za vedno večje povpraševanje po negi in oskrbi. Oblikovalci politik bodo nezakonite delavce in tuje posrednike z veseljem krivili za njihovo prisotnost v gospodinjstvih svojih starejših državljanov. Uveljavljanje enakih pogojev zaposlovanja, enakih bruto osebnih prejemkov ter enakih dodatkov in benefitov bi zahtevalo močno finančno podporo države.

In res se javna razprava o oskrbi na ravni EU vrti okoli institucionalnega varstva in pravice starejših do mesta v domu za oskrbo. Oskrba na domu je pozabljena in zapostavljena storitev, pri kateri se zatiskajo oči pred neprimernimi delovnimi pogoji, delovanjem goljufivih posrednikov, navideznim samozaposlovanjem in predvsem neregistriranim delom državljanov tretjih držav.

Zakon. Pravni okvir za napotitev d.t.d. v storitve oskrbe na domu

4

Napotitev delavcev je oblika začasne delovne mobilnosti, ki temelji na svobodi opravljanja storitev in ne na prostem pretoku oseb (delavcev). Napotitev delavcev, ki je vedno večji vir oskrbovalcev na domu, je hibridna vrsta mobilnosti delovne sile znotraj EU, ki temelji na prostem pretoku storitev, ki je v zadnjih petnajstih

letih doživela močan razvoj¹⁰. Na podlagi določb člena 56. in naslednjih členov PDEU jo je treba ločiti od drugega pomembnega oblika mobilnosti dela: migracije v drugo državo članico EU v okviru prostega pretoka delavcev (oseb) (člen 45. in naslednji PDEU). Napoteni delavci so zaposleni, ki jih delodajalec pošlje začasno opravljat službo v drugi državi članici EU. Prosti pretok storitev omogoča podjetjem in samozaposlenim osebam nediskriminatorno izvajanje storitev v drugih državah članicah, enako kot v njihovi državi sedeža¹¹.

Namesto da bi se samostojno preselili v druge države (kot »ekonomski migranti«, ki se sklicujejo na svoje pravice iz člena 45. in naslednjih členov PDEU), so napoteni delavci, vključno z državljani tretjih držav, napoteni (ali se sami napotijo) kot del čezmejnih storitev, ki jih zagotavlja njihov delodajalec (ali oni sami). Zato je položaj napotениh delavcev »razdeljen« – čeprav opravljajo delo v državi članici sprejemnici (»gostiteljici«), njihovo prebivanje (na splošno) ni preusmerjano v državo gostiteljico, saj po veliki meri ostanejo povezani z državo članico pošiljateljico, ki je za državljanke EU običajno tudi njihova matična država, glede na to, da obdržijo svoj dogovor o zaposlitvi (npr. pogodbo o zaposlitvi ali pogodbo civilnega prava v primeru Poljske) ves čas svojega bivanja v tujini. Zanje na splošno še naprej velja zakonodaja o socialni varnosti njihove matične države (države članice pošiljateljice), medtem ko v nekaterih področjih zakonodaje o delu in zaposlovanju postanejo subjekt prava države gostiteljice¹². Večina jih je prav tako polno obdavčena v državi članici, kjer ima njihov delodajalec sedež, če njihova napotena službena potovanja trajajo manj kot 183 dni v 12-mesečnem obdobju¹³.

Glede na zgornji zapleten pravni okvir, napotitev delavcev še zdaleč ni brez dvomov in postane še bolj zapletena, ko so napoteni delavci državljanke tretjih držav. Logični pravni okvir, ki izhaja iz svobode opravljanja storitev, izhaja iz sodne prakse Sodišča Evropske unije. Preprosto povedano, če izvajalec storitev ustanovljen v EU zakonito zaposli državljanke tretje države, katerega legalno bivanje in legalna zaposlitev v državi članici pošiljateljici sta nevprašljiva, se lahko ta delavec brez dodatnih zahtev napoti v drugo državo članico tako, kot drugi delavci (državljanke EU).

¹⁰F. De Wispelaere, L. De Smedt, J. Paolet, Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, p. 9. See also E. Fries-Tersch, M. Jones & L. Siöland (2021), 2020 Annual Report on intra-EU Labour Mobility, Network Statistics FMSSFE. European Commission; S. Giubboni, Dopo Viking, Laval e Rüffert: in cerca di un nuovo equilibrio tra diritti sociali e mercato, [v:] Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Rüffert e Lussemburgo, a cura di A. Andreoni e B. Veneziani, Roma 2009, s. 124 et seq.

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

¹²Glej D. Lancea, N. Mussche, E. 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 & D. Kramer, Napotitev delavcev [v:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), Oxford Principles of European Union Law Vol. 2: The Internal Market, Oxford (rokopis predložen v objavo): https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196, s. 5 et seq.

Logika zatem je, da so organi ene države članice že dovolili bivanje in dostop do svojega trga dela. Kakršne koli zahteve iz drugih držav članic bi predstavljale oviro za zagotavljanje storitev z napotitvijo delavcev, ki so že zaposleni pri izvajalcu storitev.

Izhodišče je zakonito bivanje (prebivališče) in legalna zaposlitev napotenog državljan tretje države v državi članici pošiljateljici že pred napotitvijo in v celotnem obdobju napotitve. Ko sta ta dva pogoja izpolnjena, se lahko d.t.d. napoti v drugo državo članico v okviru svobode opravljanja storitev, ne da bi zaprosili za dodatno delovno dovoljenje v državi, v kateri se storitev zagotavlja (država članica sprejemnica). Evropsko sodišče je v odločilni sodbi »Van der Elst«¹⁴ ugotovilo, da zahtevanje delovnega dovoljenja za napotenega delavca iz tretje države v državi članici EU, kjer v okviru opravljanja storitev znotraj Skupnosti začasno opravlja svoje delo na ozemlju druge države članice, ter zakonito prebiva in dela na ozemlju izvajalca storitev iz EGP, predstavlja neupravičeno oviro za prosti pretok storitev. Omejitve prostega pretoka storitev so lahko upravičene samo pod strogimi pogoji (sorazmerni ukrepi za zaščito javnega interesa, na primer za preprečevanje motenj na trgu dela). Ko napoteni delavci začasno delajo v drugi državi članici, se to ne more šteti za motnjo na trgu dela, saj napoteni delavci ne tekmujejo za delovna mesta v državi članici gostiteljici in se vrnejo v državo članico pošiljateljico, potem ko so opravili delo v okviru pogodbe o delu svojega delodajalca¹⁵. Zato niso del trga dela države članice sprejemnice.

Nato je Evropsko sodišče v sodbi "Essent"¹⁶ odločilo, da za napotitev tako imenovanih državljanov tretjih držav in zanašanje na svobodo opravljanja storitev ni potrebno, da delodajalec in delavec prebivata v isti državi, ali da sta dejavna oz. ustanovljena v isti državi. To stališče je bilo v sodbi »Danieli«¹⁷ ponovno sprejeto 14. novembra 2018. Po mnenju Sodišča uvedba zahteve po delovnem dovoljenju ni ustrezno orodje za nadzor. Alternativni ukrepi, kot je predhodno obveščanje, ne glede na to, ali so v kombinaciji z zagotavljanjem določenih informacij ali ne, bi lahko bili po mnenju Sodišča upravičeni.

Na področju socialne varnosti sta Parlament in Svet sprejela Uredbo 1231/2010/EU, ki razširja načela usklajevanja sistemov socialne varnosti na tiste državljane tretjih držav, ki od tega ne bi imeli koristi le zaradi njihovega državljanstva. Danska, Združeno kraljestvo in Irska so izrazili nekaj rezerv glede te razširitve, vendar v vseh drugih državah članicah načela usklajevanja veljajo za napotene državljane iz tretjih držav. Tako posebno pravilo o nadaljnji uporabi zakonodaje o socialni varnosti države članice pošiljateljice zajema tudi d.t.d.

¹⁴Glej sodbo Evropskega sodišča C-43/93 »Raymond van der Elst«.

¹⁵Glej sodbo Evropskega sodišča C-113/89 Rush Portuguesa

¹⁶Glej sodbo Evropskega sodišča C-91/13 Essent

¹⁷Glej sodbo Evropskega sodišča v C-18/17 Danieli & C. Officine Meccaniche SpA

Tudi za d.t.d., ki delajo v več kot eni državi članici, velja posebno pravilo za visoko mobilne delavce. Potrdila ga je sodna odločba Sodišča Evropske unije (»CJUE«). V sodbi »Balandin«¹⁸ C-477/17 je Sodišče odločilo da se državljani tretjih držav, ki začasno prebivajo in delajo v različnih državah članicah, v službi delodajalca s sedežem v državi članici, lahko zanašajo na pravila koordinacije, določena s pravilnikoma št. 883/2004 in 987/2009 za določanje katere zakonodaje o socialnoj varnosti so subjekt – pod pogojem, da zakonito prebivajo in delajo na ozemlju države članice. Zato je zakonito bivanje in delo v državi članici pošiljateljici (v našem primeru – Poljska) predpogoj za legalno napotitev v tujino¹⁹.

Od sodbe »van der Elst« je jasno, da je zahtev po delovnem dovoljenju v državi, v kateri se storitev zagotavlja, v nasprotju s Pogodbo. Kaj pa z dovoljenjem za bivanje ali vizumom? Prvič, to v zadevi »van der Elst« ni bilo vprašanje, ker je g. Van der Elst – ponudnik storitev, ustanovljen v Belgiji, zaprosil za francoske vizume za svoje maroške zaposlene. Zakon o bivanju v EU temelji na schengenskem pravnem redu in vizumskem zakoniku. Praviloma ima vsaka država članica pravico nadzirati in omejiti dostop državljanom tretjih držav do svojega ozemlja. Ta svoboda je omejena s skupnimi pravili o mobilnosti v schengenskem območju. Uredba s seznamom tretjih držav, katerih državljani morajo imeti pri prehodu zunanjih meja vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te zahteve, ima namen popolno harmonizirati pravila o prehodu zunanjih meja EU. Če je d.t.d. zakonito vstopil na ozemlje ene države članice, se šteje, da je zakoniti rezident, ki se lahko prosto giblje v celotnem schengenskem območju. Vendar, člen 6(3) državam članicam omogoča, da naredijo izjemo izjeme, oz. ponovno uvedejo vizumsko obveznost na svojem ozemlju, če d.t.d. uživa mobilnost brez vizumov, in se namerava ukvarjati s pridobitno dejavnostjo. Nemčija je uvedla to izjemo in zahteva vizume od d.t.d., ki želijo delati v Nemčiji. Ta zahteva velja tudi za d.t.d., napotene iz druge države članice, kjer zakonito delajo in prebivajo.

Obstaja ena izjema od izjeme od izjeme, tj. napoteni delavci so izvzeti od vizumske obveznosti, če so daljši čas bivajo v drugi državi članici. Da lahko uživa status rezidenta za daljši čas, mora državljan tretje države zakonito prebivati v državi članici vsaj 5 let.

Posledično, če ukrajinska oskrbovalka živi na Poljskem manj kot 5 let, potrebuje vizum za zakonito napotitev v Nemčijo v okviru prostega pretoka storitev oskrbe na domu.

¹⁸Glej sodbo Sodišča Evropske unije v sodbi Balandin (C-477/17) [ECLI:EU:C:2019:60], točka 47-48.

¹⁹Upoštevajte, da zaradi razsežnosti našega poročila ni bilo mogoče zagotoviti celotne slike nazivov zakonitega bivanja in zaposlovanja na Poljskem. V tem prim. npr. Outline of Polish Labour Law System (edited by K. W. Baran), Warszawa 2016; Z. Hajn, L. Mitrus, Labour Law in Poland, Warszawa 2018; glejte tudi M. Kiełbasa, M. Szaraniec, M. Młdrała, M. Benio, Posting of Workers from and to Poland. Facts and Figures, Posting.STAT, Leuven, July 2022, dostop na: <https://hiva.kuleuven.be/en/news/newsitems/posting-stat-enhancing-collection-and-analysis-national-data-on-intra-eu-posting>

Če se ta zahteva uporablja za državljane tretjih držav v obdobju njihove mobilnosti brez vizuma (90 dni v 180 dneh), je ta zahteva nemške zakonodaje v nasprotju s svobodo opravljanja storitev. Tega ni mogoče opravičiti z zaščito trga dela, saj napoteni delavci ne poskušajo dostopati do nemškega trga dela. Tega ni mogoče opravičiti niti z varovanjem javnega reda, saj so oproščeni vizumske obveznosti, izjema od te izjeme pa je mogoča le, če nameravajo delati. V skladu s sodno prakso Sodišča EU to ni mogoče videti kot sorazmerno. Takšne zaključke je mogoče izpeljati iz sodne prakse Sodišča EU v vsaj dveh sodbah: Komisija proti Nemčiji²⁰ in Komisija proti Avstriji²¹. Konflikt vizumske obveznosti za napotene državljane tretjih držav s Pogodbo zahteva poglobljeno analizo, ki presega obseg tega poročila. Dokler Nemčija ne umakne te vizumske obveznosti ali dokler Sodišče EU ne odloči, je praktični nasvet za ponudnike storitev, da za nemški vizum zaprosijo po poenostavljenem postopku »van der Elst²²«.

Raziskovanje Care

5

5.1. Metodologija

Avtorji poročil o posameznih državah, ki so sodelovali pri tej raziskavi, so se dogovorili o raziskovalnih ciljnih projekta, kar je omogočilo primerjalno študijo. Vendar pa so zaradi velikih razlik v značilnostih zadevnih držav dobili le splošna navodila glede metodologije in polno pooblastilo, kako pristopiti k raziskovalnim vprašanjem. Dokumentarna raziskava, intervjuji s strokovnjaki in zainteresiranimi stranmi so bili izvedeni v vseh državah, intervjuji in/dli vprašalniki z oskrbovalci pa le tam, kjer je bilo to relevantno in mogoče. Na splošno so bile za pripravo zaključkov in priporočil politike uporabljene naslednje raziskovalne metode: dokumentarna raziskava, še posebej pravnih virov in literature, analiza obstoječih kvantitativnih podatkov, vprašalniki in ankete z oskrbovalci, razgovori z zunanji strokovnjaki, srečanja fokusnih skupin s strokovnjaki in zainteresiranimi stranmi ter srečanja strokovnjakov, ki so neposredno vključeni v projekt POSTCARE.

5.2. Cilji raziskav

5.2.1. Razumevanje gonilnih sil za naraščajočim številom državljanov tretjih držav v sektorju oskrbe

Zaradi demografskih sprememb, ki so povzročile staranje prebivalstva, število oseb, ki potrebujejo oskrbo, hitro narašča.

²⁰Glej sodbo CJEU 244/04 Com vs. Germany

²¹Glej sodbo CJEU 168/04 Com vs. Austria

²²Visum Handbuch 2021, str. 519 et sqe.

Oskrbi na domu dajejo iskalci oskrbe in njihove družine, tako kot oblikovalci politik, veliko prednost pred institucionalno oskrbo²³. Včasih je to nujnost, ki izhaja iz pomanjkljivih institucionalnih oskrbovanih zmogljivosti.

Zaradi istih demografskih sprememb je oskrbovalnega osebja malo. V zadnjem desetletju je to povzročilo, da so tuji oskrbovalci in tuja podjetja za oskrbo prevladovali v tej storitvi v državah članicah, katerih prebivalstvo se je najprej postaralo (npr. Nemčija). Vendar pa se postarajo tudi države članice, katerih podjetja in oskrbovalci zagotavljajo to storitev, in so redki viri delovne sile prisilili stranke in ponudnike storitev, da za to delo poiščejo državljane tretjih držav. Odtod je vse večje število ukrajinskih ali srbskih državljanov zaposlenih na mestu oskrbovalcev pri poljskih ali slovenskih izvajalcih storitev in napotenih v Nemčijo ali Avstrijo. Vendar je tudi ta težnja že nekoliko zastarela in o novih, nadaljnjih narodnostih iz vzhodne Azije razmišljajo tako stranke kot ponudniki storitev. Raziskave so bile usmerjene tudi v preverjanje, ali so to težnjo spodbujali nižji stroški zaposlovanja ali nižja pričakovanja državljanov tretjih držav v zvezi s pogoji zaposlovanja. V ta namen smo prosili oskrbovalce državljane EU in državljane tretjih držav, ali bi se za večjo plačo soglasili z dodatno nalogo (drugo osebo, za katero bi skrbeli) ali z nadurami. Odgovori so bili precej presenetljivi, saj tako referenčne skupine kot državljani tretjih držav niso hoteli sprejeti dodatnih nalog niti za višje plačilo.

Poudariti je treba, da je bil odziv na vprašalnike premajhen, da bi lahko podali dokončne zaključke. Rezultate je zato treba obravnavati le kot pilotno študijo. Zato so se raziskovalci odločili uporabiti druge raziskovalne metode, ki bi dopolnile raziskavo.

Izkazalo se je, da sta dve posebej plodni: razgovori z nacionalnimi strokovnjaki in delavnica, v kateri so bili pripravljene scenariji za prihodnost. Preverili smo tako hipotetično naraščajoče povpraševanje kot tudi manjša pričakovanja državljanov tretjih držav glede plač. Potem smo iskali možne druge gonilne sile za naraščajočim številom državljanov tretjih držav. Države članice, ki so v zadnjem desetletju bile vir pridobivanja oskrbovalcev, so zdaj v fazi naraščajočega povpraševanja po oskrbi na domu.

5.2.2. Razumevanje poslovnih modelov in deleža akterjev v čezmejnih storitvah oskrbe

Storitev oskrbe na domu ima nekaj različnih značilnosti v primerjavi z drugimi vrstami čezmejnih storitev. Prejemnik storitve je potrošnik (ne podjetje), ki je po definiciji v ranljivem položaju. Drugi šibki akter pri zagotavljanju te storitve je oskrbovalec, ki je prihajajoč iz druge države članice izpostavljen pravnim negotovosti, ki izhaja iz

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

mešanice dveh pravnih sistemov na področju delovnega prava in socialne varnosti. V kombinaciji z nujnostjo opravljanja dela v tujem jeziku in individualno, ne v timu, lahko tak položaj povzroči zlorabo pravic zaposlenih. Ko gre za državljane tretjih držav, dodatna negotovost izhaja iz privzetega pomanjkanja prostega gibanja delavcev ali svobode ustanavljanja. Njihova pravica do bivanja in pravica do pridobitvene dejavnosti sta zelo regulirani in omejeni. Ni čudno, da negovalci iz tretjih držav in njihove stranke potrebujejo pomoč posrednikov in pospeševalcev te storitve. Sredi 2000-ih so to zagotavljale agencije za začasno delo, 15 let pozneje pa večino teh storitev izvajajo visoko specializirana oskrbovalna podjetja, ki več ne najemajo delavcev, ampak organizirajo logistiko storitve oskrbe na domu, pri čemer skrbijo za rekrutacijo ter usposabljanje in usklajevanje večščin oskrbovalca s posebnimi potrebami iskalca oskrbe. Po potrebi poskrbijo za zamenjavo in tako poskrbijo za neprekinjeno storitev.

Izvajalci storitev in posredniki se pogosto dojemajo kot nepotrebna dvigala stroškov in krivci za izkoriščanje oskrbovalcev. Drugi trdijo, da je neposredno, tako imenovano zasebno zaposlovanje oskrbovalcev tisto, kar vodi v sivo gospodarstvo in včasih v sodobno suženjstvo.

Drugi cilj raziskovalne faze je bil torej opisen: razumeti poslovne modele in pravne oblike čezmejnega zagotavljanja storitev v sektorju oskrbe s posebnim poudarkom na olajšanju dela državljanov tretjih držav.

Opisni del raziskave se bo osredotočil tudi na druge akterje in zainteresirane strani:

- družino iskalca oskrbe,
- splošno družbo in lokalne skupnosti, ki tako ali drugače prispevajo k ohranjanju blaginje in dostojnega življenja starejših v skupnosti ter posredno profitirajo od storitev oskrbe na domu,
- institucionalno varstvo in sistem zdravstvene zaščite, ki so razbremenjeni s storitvami oskrbe na domu,
- družine oskrbovalcev, ki se od njih ločijo za daljši čas,
- gospodarstvo in trg dela države pošiljateljice
- oblikovalce politike,
- socialni partnerji,
- nevladne organizacije.

5.2.3. Ocena možnega razvoja napolitve državljanov tretjih držav iz Afrike in Bližnjega vzhoda v sektorju oskrbe

Tretji cilj raziskave je bil oceniti morebitni razvoj drugih "usmeritev" državljanov tretjih oseb napotenih na področju oskrbe. To vprašanje je treba oceniti glede na stalen priliv priseljencev (in beguncev) iz afriških držav in z Bližnjega vzhoda. Če je humanitarno pomoč preoblikovati v socialno in gospodarsko integracijo, potem

je en izmed potencialnih trgov z omejenimi človeškimi viri res v storitvah sektorja za oskrbo na domu. Potencialna korist vključevanja priseljencev in beguncev v takšno dejavnost je, da začasno rešuje stanovanjski problem. Hkrati je jezikovne in kulturne ovire na obeh straneh morda težje premagati.

5.2.5. Agresija Rusije v Ukrajini kot nov dejavnik pri zaposlovanju in napotitvi državljanov tretjih držav v storitve oskrbe na domu

Vojaška agresija Rusije v Ukrajini je vplivala na položaj ukrajinskih državljanov, ki bežijo pred vojno v EU in je posredno vplivala na trge dela držav članic EU, vključno s storitvijo oskrbe v hiši. Sklep Sveta z dne 4. marca o razglasitvi množičnega prihoda razseljenih oseb zaradi vojne je odprl pravno možnost za podelitev začasne zaščite osebam iz Ukrajine. Več kot 4 milijonov žensk in otrok je vstopilo v EU in zaprosilo za začasno zaščito. Hkrati je veliko ukrajinskih moških zapustilo svoje delo v EU in hitelo nazaj braniti svojo državo. Oba trenda mobilnosti sta vplivala na trg dela. Sektorji, v katerih prevladujejo moški (gradbeništvo, promet), so se soočili z nenadnim pomanjkanjem spretnosti.

Hkrati so bili sektorji, v katerih prevladujejo ženske (proizvodnja in vsekakor storitve oskrbe v gospodinjstvu), dopolnjeni z dodatnimi potencialnimi delavkami. Kljub zakonitemu bivanju, odpravi ovir za dostop do trga dela, socialnim benefitom, izobraževanju in stanovanju, položaj razseljenih oseb je še daleč od polne vključenosti na trg dela. Po štirih mesecih je samo 18% odraslih Ukrajink dejansko našlo službo. Razlogi so različni: nizke komunikacijske in jezikovne spretnosti, preveč poklicnega znanja, težave s priznavanjem znanj in spretnosti na drugi strani, pomanjkanje socialne in izobraževalne infrastrukture za vzdrževane družinske člane kvalificiranih Ukrajink in globoko prepričanje o začasni naravi njihovega bivanja v EU zaradi hitro prihajajočega poraza ruskega agresorja.

5.3. Priporočeni politični ukrepi za prihodnost

Ta projekt prispeva k boljšemu razumevanju storitev oskrbe na domu v Evropski uniji. Poseben poudarek je na državljanih tretjih držav, ki so zaposleni v eni državi članici, vendar opravljajo delo v drugi ali v dveh ali več državah članicah. Ker takšna situacija vključuje poznavanje številnih pravnih sistemov, nenavadnih delovnih pogojev, premagovanje kulturnih in jezikovnih ovir, ona zahteva politične ukrepe za zaščito najbolj ranljivih akterjev: iskalca oskrbe in oskrbovalca iz tretje države. Zapletena pravila o bivanju in zaposlovanju državljanov tretjih držav lahko spodbujajo njih in njihove delodajalce, da tvegajo in ostanejo pod radarjem. Hkrati pa preveč liberalen ali neurejen dostop državljanov tretjih držav do trga dela lahko pomoti lokalne trge dela. Namen tega projekta je predlagati politične ukrepe za vzpostavitev pravega ravnovesja v tem pogledu.

5.4. Hipoteza in raziskovalna vprašanja

5.4.1. Naraščajoče število državljanov tretjih držav je predvsem posledica

pomanjkanja delovne sile v državah članicah pošiljateljicah

5.4.2. Naraščajoče število državljanov tretjih držav je predvsem posledica nižjih pričakovanj glede plač in manjših zahtev glede delovnih pogojev s strani državljanov tretjih držav

Ali narašča število oskrbovalcev iz tretjih držav? Kdaj in zakaj se je začela ta težnja? Kaj je preteklost? Kateri so zanesljivi viri podatkov za oceno števila (deleža) državljanov tretjih držav pri ponudnikih storitev, ki napotujejo delavce v sektor oskrbe?

Kakšno je število (ali delež) d.t.d. v sektorju oskrbe? Ali se ta sektor razlikuje od drugih sektorjev, ko gre za zaposlovanje d.t.d.? Če je tako – zakaj?

5.4.3. Hipoteza: Zaposlovanje in napotitev državljanov tretjih držav je cenejše kot državljanov EU.

Kaj je bruto/neto dohodek in kakšen je strošek dela (vključno s posrednimi stroški dela in upravnimi stroški) državljana tretje države in državljana EU?

5.4.4. Hipoteza: V sektorju oskrbe prevladujeta siva ekonomija in delo na črno.

Kakšni so poslovni modeli za čezmejno zagotavljanje storitev oskrbe na domu? Kaj je razlika med lizingom s strani agencij za začasno delo in storitvami oskrbe s strani specializiranih izvajalcev storitev? Kako priljubljene so posamezne oblike dejavnosti, v katerih se državljanji tretjih držav pojavljajo kot oskrbovalci?

- samozaposleni (ali lažno samozaposleni) oskrbovalci,
- neposredna zaposlitev s strani družine ali iskalca oskrbe,
- začasna agencijska zaposlitev in napotitev k delodajalcu-uporabnika
- civilna pogodba z izvajalcem storitev
- pogodba o zaposlitvi z izvajalcem storitev
- druge oblike – katere?

5.5. Stanje prava – pravni okvir

Ta faza raziskav je temeljila na analizi dokumentov. Pomembno je vedeti, kaj je zakonito in kaj ni zakonito, ko gre za napotitev d.t.d. v drugo državo članico. V ta namen bodo raziskovalne skupine pripravile analizo zakonodaje držav članic pošiljateljic glede zakonitega bivanja (prebivanja) in zakonitega zaposlovanja državljanov tretjih držav, države članice sprejemnice glede zakonitega bivanja in zakonitega zaposlovanja državljanov tretjih držav ter zakonodaje EU s posebnim poudarkom na sodbah Sodišča EU. Ta del naj bi po možnosti vključil bilateralne raziskovalne skupine, ni pa nujno.

5.6. Ankete

Oblikovana bosta dva vprašalnika za izvajanje raziskav: prvi – med državljani tretjih držav v sektorju oskrbe na domu in drugi – med strokovnjaki – kadroviki, sindikalni strokovnjaki, predstavniki uprave. Prvi vprašalnik bo sestavljen iz vprašanj zaprtega tipa in bo razdeljen tudi med oskrbovalci z državljanstvom EU. Oni bodo delovali kot referenčna skupina za preverjanje hipotez. Drugi vprašalnik bo sestavljen še iz odprtih vprašanj, ki bodo zagnala razpravo. Drugi vprašalnik je treba uporabiti v intervjuju s fokusnimi skupinami ali v individualnih intervjujih za pridobivanje bolj primerljivih rezultatov.

5.7. Individualni intervjuji

Naslovniki teh intervjujev so upravni uradniki, odgovorni za uveljavljanje zakonitega bivanja in zakonitega zaposlovanja državljanov tretjih držav ter oblikovalci politik.

5.8. Intervju fokusnih skupin

To je najboljša raziskovalna metoda za razvoj političnih priporočil. Skupine 3–6 strokovnjakov dobijo besedo na moderirani razpravi za zaprtimi vrati. Scenariji za moderatorje se lahko razlikujejo glede na to, katere težave bodo ugotovljene na podlagi dokumentarnih raziskav in anket.

5.9. Faze raziskav

Dokumentarna raziskava je privedla do osnutkov nacionalnih poročil, ki opisujejo predvsem pravni in institucionalni okvir pogojev za vstop in delo v državi članici pošiljateljici in državi članici sprejemnici. V končne različice nacionalnih poročil so bili vključeni rezultati vprašalnikov in fokusnih strokovnih skupin. Morebitne težave, specifične za posamezno državo, so opisane kot rezultat raziskave in intervjujev v fazi raziskav. Rezultati so prinesli odgovore na posebna raziskovalna vprašanja in so dodani v končno različico nacionalnih poročil, kjer je to primerno. Namen intervjujev in intervjujev v fokusnih skupinah je bil oblikovati priporočilo za politiko.

Partnerji so bili spodbujeni, da predložijo delne rezultate raziskave – ki prispevajo k nacionalnim poročilom – v znanstvenih revijah. Priporočila politike so bila predstavljena na zaključni konferenci in predložena za razširjanje v obliki akademske publikacije.

6

Scenariji za prihodnost – Predvidevanje

Zadnji del projekta je bil namenjen scenarijem za prihodnje naporitve d.t.d. v storitve oskrbe na domu. Da bi olajšali razpravo med partnerji projekta in njihovimi strokovnjaki, je bil dvodnevni seminar o predvidevanju prihodnosti strukturiran okoli šestih problemskih področij:

1. Bo **povpraševanje** po storitvah oskrbe naraščalo in s kakšno hitrostjo?

Bo ostala enaka/zmanjšana? Zakaj – kaj so determinante in kazalniki teh sprememb?

2. Ali bo **neposrednega zaposlovanja** d.t.d. v oskrbovalnih storitvah več kot napotitev iz drugih (CEE) državah? Indikatorji, determinante za podporo tem scenarijem?
3. Ali bo **delo na črno** med oskrbovalci iz tretjih držav v primerjavi z državljeni EU prevladovalo/ naraslo/ se zmanjšalo? Zakaj? – Indikatorji, determinante.
4. Ali se bo **kakovost** storitev oskrbe izboljšala/ poslabšala? Zakaj? – Indikatorji, determinante.
5. Ali se bodo **delovni pogoji** oskrbovalcev iz tretjih držav izboljšali/ poslabšali? Zakaj? – Indikatorji, determinante.
6. Kako se bo **financiranje** storitev oskrbe v prihodnosti spreminjale/ razvijale?

Sledijo glavne težave, ki so jih diagnosticirali partnerji in strokovnjaki, in nekatera politična priporočila izhajajoča iz zaključnega seminarja projekta.

6.1. Težave

- Državni organi diskriminirajo državljane tretjih držav in tukaj gre za institucionalno diskriminacijo – Pogosti izgoni ustreznih napotitih oskrbovalcev državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici pošiljalki, niso pa imeli »van der Elst vizuma«, so najbolj presenetljiv primer institucionalne izključitve d.t.d. v tem sektorju.
- V nekaterih državah sprejemnicah članicah EU obstaja posebna izjema od registracije napotitih osebja za oskrbo na domu. Čeprav se na splošno strinjamo, da je z manj birokracije lažje zagotoviti čezmejne storitve, je to v tem primeru dokaz, da si države zatiskajo oči pred neregistriranim delom.
- Inšpektorji za delo ne smejo pregledati delovnih pogojev v zasebnih domovih.
- Veliko državljanov EU nerado dela za nizko plačo ali kadar pogoji niso po njihovem okusu. Državljeni tretjih držav pogosto sprejemajo več nalog za enako plačilo. Razlog za njihovo zaposlitev v sektorju oskrbe na domu pa je pomanjkanje sredstev za oskrbovalce iz EU.
- Slabši pogoji zaposlovanja in nižja plača lahko vplivajo na kakovost zagotovljenih storitev. V interesu starejšega je, da upošteva pravila o minimalnem plačilu.
- Kakovost dela oskrbovalcev se lahko poslabša, če morajo opravljati tudi dodatna opravila v gospodinjstvu, kot so čiščenje ali kuhanje. Pri tem ni pomembno, ali so za to dodatno plačani.

- Usposabljanje za nego je treba urediti in nastaviti z vrha. Lahko bi ga plačala država ali delodajalec, ali na pol.
- Jezikovne in komunikacijske spretnosti so med oskrbovalci iz tretjih držav nižje kot med oskrbovalci iz EU. Usposabljanje pred napotitvijo je nujno.
- Strokovno usposabljanje in nadaljnje jezikovno usposabljanje bi lahko potekalo tudi med napotitvijo, prek državnega sistema – patronažne medicinske sestre, družinski zdravniki, ki bi lahko bolniku dali priporočila. Usposabljanje in razvoj spretnosti, vključno s spletnim učenjem, sta med oskrbovalci preredka.

6.2. Priporočila

- Napoteni delavci morajo imeti dostop do preglednih in jasnih informacij o svojih pravicah
- Delavci morajo biti obveščeni o minimalnih plačah in benefitih ter možnih pravnih sredstev zoper delodajalca ali stranke
- Treba je povečati ozaveščenost, da se prepreči morebitno izkoriščanje
- Sodelovanje med nadzornimi organi in izvajalci socialne varnosti v tretjih državah in državah napotitve je treba izboljšati, da se preprečijo goljufive napotitve in pomaga izkoriščanim delavcem
- Postopke v zvezi z mobilnostjo državljanov tretjih držav znotraj EU je treba poenostaviti in izboljšati. Če je »van der Elst vizum« zoper prava EU, bi ga morala zamenjati preprosto obvestilo. Če se že zahteva, mora biti enostavno dostopno s spletnim postopkom prijave.
- Spreminjanje pogojev za pridobitev delovnega dovoljenja v državah, kot je Slovenija, lahko omogoči večjo neodvisnost delavca od delodajalca. Menjava delodajalca ne bi smela zahtevati novega delovnega dovoljenja.
- Neposredna zaposlitev v državah, v katerih d.t.d. želijo delati, zagotavlja migrantom pravno zaščito in vključitev v sistem socialne zaščite.
- Neposredna zaposlitev kaže nekatere slabosti referenčnega sistema, zlasti v primeru dolgih verig podizvajalcev. Dolge verige podizvajalcev se redko pojavljajo pri storitvah oskrbe na domu, ko pa se zgodi, je delodajalec neizsledljiv.
- Zagotavljanje možnosti integracije tujcev tudi v okviru predintegracijskih aktivnosti
- Večja podpora dejavnostim nevladnih organizacij in združenj, ki se z delno podporo javnih sredstev in evropskih skladov ukvarjajo z zaposlovanjem in delom migrantov (svetovanje, informiranje, neposredna pomoč migrantom)
- Zagotavljanje zadostnega števila delavcev in njihove bolj uravnotežene

zastopanosti spolov pri dolgotrajni oskrbi (aktivacija in migracija starejših oseb)

- Davčne olajšave za osebe, ki zakonito zaposlujejo oskrbovalce
- Poenostavljena pravila o priznavanju diplom medicinskih univerz in ostalih zdravstvenih kvalifikacij, še posebej medicinskih sestr
- Neposredno zaposlovanje d.t.d. lahko okrepi varnost delavcev in pomaga pri preprečevanju neprijavljenega zaposlovanja, vendar bo to povzročilo veliko višje stroške oskrbe
- Državna subvencija za nego starejše osebe za družinskega člana in državna subvencija prispevkov za socialno varnost zagotavljata dostopnost storitve in prihodnje pravice do upokojitve za oskrbovalce
- Usposabljanje ljudi, da skrbijo za starejše. Še posebej za državljane tretjih držav. Osnovno jezikovno usposabljanje, potrebno za sporazumevanje s starejšim, ki potrebuje oskrbo.
- Usposabljanje negovalcev za prvo pomoč v organizaciji nevladnih organizacij, sofinancirano s strani države.
- Vsak prihajajoči oskrbovalec bi moral prejeti osnovni informacijski paket o državi, v kateri bo zagotavljal storitve oskrbe (npr. kaj storiti in česa ne)
- Osebe, zaposlene v oskrbovanih službah v državi, ki ni njihova domača država, bi morale imeti možnost, da računajo na specialistično podporo psihologov.
- Revizija oskrbe, ki jo vsaj enkrat na šest mesecev v domu starejših zagotavlja patronažna medicinska sestra ali drugi zdravstveni delavci s podobnimi kvalifikacijami
- Za državljane tretjih držav, ki želijo delati v sektorju oskrbe, je treba olajšati legalizacijo bivanja in zaposlovanja v državah EU.
- Spremljanje kakovosti delovnih mest / standardov zaposlovanja
- Povečanje nadzora nad izplačevanjem varstvenih dodatkov, da ne bi prišlo do tega, da družine zaposlujejo neprijavljene oskrbovalce.

6.3. Sklepi

Dve vprašanji sta raziskovalce najbolj skrbeli in sta skupni vsem nacionalnim-

1. vedno več neprijavljenega dela na področju oskrbe na domu in
2. poslabšanje kakovosti storitve.

Napotitev oskrbovalcev iz tretjih držav v storitve na domu je zakonski mogoča, ampak zelo zapletena.

Ta zapletenost in izjemno visoki stroški vsklajevanja sovpadajo s slabo učinkovitostjo inšpekcijskih pregledov, ki jim je odrečena pravica do vstopa v zasebni dom starejšega. Nadomestila za oskrbo, izplačana v obliki gotovine pod pogoji enakimi tistim, kot pri uporabi storitev zakonitih podjetij, ki spoštujejo zakonodajo, in tistim, ki najemajo osebe na črno, povzročajo, da se zakonita napotitev d.t.d. ekonomsko ne splača. Za zmanjšanje neregistriranega zaposlovanja oskrbovalcev iz tretjih držav je treba olajšati njihovo zakonito bivanje in zaposlovanje v statusu napotениh delavcev. Financiranje storitve oskrbe mora podpirati državni vir financiranja – bodisi v obliki oprostitve plačila davka, ali bonov za oskrbo, bodisi v obliki neposredne subvencije družini ali starejšemu. V vsakem primeru morajo upravičenci do nadomestila za oskrbo biti upravičeni do zaposlitve registriranega izvajalca storitev. V ta namen je treba v državi pošiljateljici in državi sprejemnici vzpostaviti prostovoljni register izvajalcev storitev oskrbe na domu. V sektorju oskrbe sploh ne bi smelo biti diskriminacije d.t.d., saj ne ogrožajo lokalnega trga dela.

Menimo, da bodo d.t.d. v sektorju oskrbe na domu institucionalno izključeni iz čezmejnega zagotavljanja storitev in če se nahajajo v formalni ekonomiji (kar je malo verjetno), bodo zaposlene neposredno v državi stalnega prebivališča starejšega v potrebi, in ne kot del čezmejnega zagotavljanja storitev. Pričakovane spremembe nemške zakonodaje bi morale spodbuditi tudi neposredno zaposlovanje in/ali samozaposlovanje negovalcev iz tretjih držav.

Nenazadnje je ruska vojna v Ukrajini povzročila ogromen naval Ukrajink v EU, največ na Poljsko. Z odobritvijo začasne zaščite sta njihovo bivanje in zaposlitev na Poljskem zakoniti. Vendar pa naletijo na težave, ko so napotene v Nemčijo, kjer so pogosto izgnane s prepovedjo vstopa, ker nimajo ločenega nemškega vizuma, ki bi jim omogočal delo. Gre za skrito delovno dovoljenje za napotene delavce in ga je treba kot takega problematizirati zaradi neupoštevanja svobode opravljanja storitev. To je bila najresnejša institucionalna ovira pri napotitvi d.t.d. v storitve oskrbe na domu.

Različne značilnosti položaja oskrbovalcev iz tretjih držav v vseh državah, zastopanih v tem projektu, in podroben opis pravnih pogojev, izhajajočih iz nacionalnih zakonodaj, so na voljo v nacionalnih poročilih, pripravljenih v okviru projekta POSTCARE. To poročilo je treba prebrati skupaj z nacionalni poročili.



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