

# Izveštaj

SR







**postcare**

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

## Izveštaj

<b>1</b>	<b>Uvod</b>	<b>7</b>
	1.1. Državljeni trećih zemalja	7
	1.2. Promena situacije usled rata	09
<b>2</b>	<b>Kućno lečenja i nega</b>	<b>10</b>
	2.1. Osnovni pojmovi	10
	2.2. Usluge nege u kućnom okruženju	10
	2.3. Naknada po osnovu radnog vremena	11
	2.4. Ograničenja cena usluge pružanja nege u kućnim uslovima	14
	2.5. Državljeni trećih zemalja u staračkim domovima	15
	2.6. Modeli aktivnosti nege u kućnim uslovima	16
<b>3</b>	<b>Akteri</b>	<b>20</b>
	3.1. Starije osobe – osobe kojima je potrebna nega	20
	3.2. Negovatelj (DTZ)	21
	3.3. Porodica	23
	3.4. Lažni pružaoci usluga	24
	3.5. Pravi pružaoci usluga	26
	3.6. Posrednici	27
	3.7. Socijalni partneri	27
	3.8. Kreatori politike	28
<b>4</b>	<b>Zakon</b>	<b>28</b>

5.1. Metodologija	32
5.2. Ciljevi istraživanja	32
5.3. Preporučene mere politike za budućnost	33
5.4. Hipoteza i istraživačka pitanja	35
5.5. Trenutno stanje – pravni okvir	36
5.6. Ankete	36
5.7. Individualni intervjui	37
5.8. Intervju fokus grupe	37
5.9. Faze istraživanja	37

6.1. Problemi	38
6.2. Preporuke	39
6.3. Zaključci	40



### 1.1. Državljeni trećih zemalja

Državljeni trećih zemalja (DTZ) su državljani zemalja koje nisu članice Evropske unije, Evropskog ekonomskog prostora i Švajcarske. Preciznija pravna definicija može se naći u članu 2(6) Uredbe 2016/399:

Državljanin treće zemlje je svako lice koje nije državljani Unije u smislu člana 20(1) UFEU i koje nije obuhvaćeno tačkom 5. ovog člana [članovi porodice državljanina Unije koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje na koje se primenjuje Direktiva 2004/38/EZ (...) ili državljani trećih zemalja i članovi njihovih porodica, bez obzira na njihovo državljanstvo, koji, prema sporazumima između Unije i njenih država članica, s jedne strane, i tih trećih zemalja, sa s druge strane, uživaju prava slobodnog kretanja koja su jednaka pravima građana Unije.

U nekim oblastima, pozitivni sporedni efekti zajedničkog tržišta, a posebno ukidanje unutrašnjih barijera među državama članicama, doveli su do priznavanja prava na zapošljavanje i boravak koja su državljanima trećih zemalja u jednoj državi članici dodelile sve ostale države članice. U drugim krajevima njihova prava ostaju predmet politika pojedinih država članica. Konkretno, pristup DTZ tržištima rada ostaje u autonomnoj nadležnosti nacionalnog zakonodavstva, ali su ulazak i boravak usklađeni u meri koja je potrebna za slobodan prelazak unutrašnjih granica barem u šengenskom prostoru.

Kao rezultat toga, isto lice koje ima strani pasoš (pasoš koji ne pripada EU) može prelaziti unutrašnju granicu između dve države članice i legalno i ilegalno, u zavisnosti ne toliko od nacionalnosti, koliko od svrhe putovanja, trajanja boravka, statusa zaposlenja, mestu normalne delatnosti njihovog poslodavca itd.

Šengenski *acquis* je postavio opšta pravila koja se odnose na prelaske spoljnih granica šengenske zone. Postoje dve grupe DTZ navedenih u dodacima I i II Uredbe 2018/1806/EZ: oni kojima su potrebne vize za ulazak i boravak i oni koji su izuzeti od ove obaveze za kraći boravak od 90 u svakih 180 uzastopnih dana<sup>1</sup>. Povrh svega ovoga, neke države članice imaju bilateralne sporazume sa trećim zemljama koji

<sup>1</sup>Uredba (EU) 2018/1806 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. novembra 2018. Navođenje trećih zemalja čiji državljani moraju da poseduju vize prilikom prelaska spoljnih granica i onih čiji su državljani izuzeti od tog uslova. L. 28.11.2018 303/39

dozvoljavaju njihovim državljanima da uđu i borave samo u odgovarajućoj državi članici.

Upućivanje radnika DTZ-a trebalo bi da smanji rizik od takve pravne nesigurnosti, jer se upućeni radnik smatra delom tržišta rada države članice pošiljaoca, gde je njihov status jasan. Teoretski, ovo bi mogao biti razlog zašto se pružanje usluga nege u kući od strane negovatelja DTZ zasniva na upućivanju radnika, a ne na direktnom zapošljavanju. Kao što pokazuje naša studija, to nije slučaj. Pravna nesigurnost prebivališta i radnog statusa poslatog DTZ veća je u situacijama unakrsnog reda koje proizilaze iz slobodnog kretanja usluga nego u slučaju slobodnog kretanja radnika. Institucionalni i posebno pravni okvir date države članice igra ključnu ulogu u izboru modela zapošljavanja i boravka za DTZ u sektoru nege. Na primer, u Španiji direktno zapošljavanje DTZ-a iz Kolumbije, Ekvadora, Hondurasa i drugih južnoameričkih zemalja u sektoru nege prevladuje u odnosu na upućivanje radnika. Ukrajinski negovatelji angažovani u Poljskoj obično se šalju u Nemačku i druge zemlje članice Evropske Unije.

U ovoj studiji detaljno se bavimo uslovima legalnog ulaska, boravka i zapošljavanja DTZ-a. Ali ovo nije sve što se može obezbediti za zbrinjavanje starijih i invalidnih lica u njihovim domaćinstvima. Demografske promene u poslednje dve decenije dovele su do bržeg i dubljeg procesa starenja stanovništva u Evropi. Brzina i faze starenja stanovništva razlikuju se od zemlje do zemlje, ali je tendencija vrlo jasna. Razlozi su: duži prosečan životni vek s jedne strane i niža ukupna stopa fertiliteta s druge. Kao rezultat toga, udeo starijih i mlađih ljudi u populaciji se menja u korist prvih. Dobri zdravstveni uslovi i blagostanje nisu dovoljni da neutrališu uticaj starenja društva na duži život. Tako broj osoba kojima je potrebna pomoć u svakodnevnoj rutini ubrzano raste. Istovremeno, broj radno sposobnog stanovništva se smanjuje i sistemi stručnog osposobljavanja nisu spremni da oblikuju željene veštine, a šeme socijalnog osiguranja nisu prilagođene da (su)finansiraju individualnu negu u staračkim domovima i domovima za osobe sa invaliditetom.

Ovi demografski i ekonomski uslovi uzrokuju nedostatak obučenih, kvalifikovanih negovatelja. Korisnici manje preferiraju institucionalnu negu i iako je finansijski pristupačnija, nije lako dostupna zbog nedostatka kvalifikovanog osoblja. Iz istih razloga, od 2004. godine, koja je obeležila pristupanje 10 novih država članica, usluge nege u bogatijim državama i državama čije stanovništvo brže stari pružaju kompanije koje zapošljavaju i upućuju radnike iz manje bogatih i „mlađih“ krajeva EU. Posle skoro dve decenije i stanovništvo novih država članica EU počelo je da stari. Njihovom starijem stanovništvu potrebna je nega, a resursi negovatelja su oskudni. To je neizbežno moralo dovesti do potražnje za negovateljima iz DTZ-a.

Međutim, oni se zapošljavaju direktno u EU-13 i šalju dalje u zemlje članice EU-15. Glavni pokretač zapošljavanja i upućivanja radnika DTZ-a je nedostatak sopstvenih negovatelja u EU, odnosno nedostatak obučenog osoblja. Razlike u zaradama između radnika iz zemalja sa niskim platama i radnika iz zemalja sa visokim platama takođe su važan faktor, posebno na crnom tržištu. U formalnoj ekonomiji



pravila o zapošljavanju DTZ-a i uslovi njihovog privremenog upućivanja u druge države članice sprečavaju socijalni damping smanjenjem plata, utajom poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje. Međutim, naša studija pokazuje da crno tržište zauzima 80-90% tržišta. Najpoželjnije rešenje ovog problema je bolja primena postojećih pravila.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, posao negovatelja je zahtevan i nedovoljno nagrađen. Profesija je veoma neregulisana sa izuzetkom medicinskog ili paramedicinskog tretmana (medicinske sestre). Pomoć u svakodnevnoj rutini nije priznat poziv u većini država članica. Za takav posao nisu potrebne formalne kvalifikacije i važe samo opšti uslovi zapošljavanja. Stručna obuka je namenjena medicinskom osoblju i orijentisana je na institucionalnu negu. U stvarnosti, veštine potrebne za posao negovatelja se uglavnom mogu steći iskustvom. Obuku organizuju pružaoci usluga, ali ona obuhvata samo malu grupu svih negovatelja. U slučaju DTZ-a situacija je još gora. Ako uopšte dobiju bilo kakvu obuku, prioritet se daje osnovnim jezičkim veštinama, a veštine profesionalnih negovatelja se ostavljaju po strani.

Ovaj izveštaj se zasniva ne samo na kancelarijskom istraživanju regulatornog okvira i jurisprudencije EU, već i na izveštajima osam zemalja zastupljenih u projektu: Nemačke, Grčke, Italije, Holandije, Poljske, Srbije, Slovenije i Španije. S jedne strane, slika je nepotpuna, ali s druge strane izbor zemalja nije sasvim slučajan. One su reprezentativne za "kombinaciju upućivanja" DTZ-a u službama nege.

Ispitali smo uglavnom zemlje slanja (PL, SLO), uglavnom zemlje prijema (GER, NL), istovremeno slanje i primanje (ES, IT) i uglavnom zemlje prolaza i tranzita (GR). Povrh toga, Srbija kao država kandidat pokazuje perspektivu zemlje porekla negovatelja DTZ. Različite karakteristike otkrivene tokom analize doprinele su boljem razumevanju pokretačkih snaga koje stoje iza rastućeg fenomena upućivanja DTZ-a u službu negovatelja u kućnim uslovima.

Studija ima za cilj da opiše i razume institucionalne i praktične barijere u pružanju usluga nege u EU kada je negovatelj DTZ. Takođe ima za cilj razumevanje razloga za rastuću ulogu DTZ-a u ovom sektoru.

## 1.2. Promena situacije usled rata

Broj DTZ-a koji legalno rade i borave je stabilno rastao u EU, EEA i Švajcarskoj sve do izbijanja ruske vojne agresije na Ukrajinu u februaru 2022. Od Odluke Saveta od 4. marta 2022. godine<sup>2</sup>, priliv ratno raseljenih DTZ-a se smatra "masovnim prilivom". Zaista, prema podacima UNHCR-a, broj (uglavnom ukrajinskih žena i dece) koji su bežali od rata<sup>3</sup> u EU je premašio broj od 6,16 miliona osoba samo u prvih 5 meseci

---

<sup>2</sup>Odluka Saveta za sprovođenje (EU) 2022/382 od 4. marta 2022. godine kojom se utvrđuje postojanje masovnog priliva raseljenih lica iz Ukrajine u smislu člana 5.

o uvođenju privremene zaštite, SL L 71, 4.3.2022

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

rata [UNHCR, 2022]. Gotovo 3,5 miliona uživa status privremene zaštite. To znači da priliv DTZ-a više nije stalan, već nagli i masovni.

Kada je izrađen POSTCARE projekat i kasnije, kada je istraživanje napredovalo, pretpostavka o stalnom porastu migranata oblikovala je naše istraživačke zaključke i scenarije za budućnost.

Međutim, u februaru 2022. morala je biti uzeta u obzir nagla promena u dinamici priliva DTZ. To je uticalo na zaključke, scenarije za budućnost i politike preporuke.

## Kućno lečenje i nega 2

### 2.1. Osnovni pojmovi

Pre nego što pređemo na detaljnu analizu pravnog okvira za upućivanje državljana trećih zemalja u službe nege, moraju se objasniti dva osnovna pojma. Šta je usluga pružanja nege u kućnim uslovima? Ne samo kako je definisana već i koje su njene karakteristike i ko su akteri i zainteresovane strane? Da li su njihovi ulozi međusobno komplementarni ili su u suprotnosti? Ova deskriptivna analiza će pomoći da se odgovori ne samo na pitanje zašto se ova usluga pruža uglavnom u prekograničnim i/ili migracionim obrascima, već i zašto raste broj državljana trećih zemalja kao negovatelja. I da li će nastaviti da raste? Drugi termin za koji je potrebno detaljno objašnjenje pre nego što suzimo našu studiju na državljanu trećih zemalja je koncept upućivanja radnika u okvir slobode pružanja usluga u EU. Neophodno je to posmatrati iz perspektive slobode usluga, iz perspektive uslova rada upućenih radnika i socijalne sigurnosti. Na kraju, ali ne i najmanje važno, kako se ova prava razlikuju ili menjaju kada je negovatelj državljanin treće zemlje?

### 2.2. Usluge nege u kućnim uslovima

Korisna je vežba da počnete sa imenima koja akteri i zainteresovane strane koriste za usluge nege. Postoji dosta termina koji opisuju istu uslugu i otkrivaju njene različite karakteristike, ponekad očekivanja klijenta ili obećanja pružaoca usluga. „Nega u kućnim uslovima“ i „nega u kući“ su verovatno najprecizniji izrazi i naglašavaju činjenicu da negovatelj živi u istom domaćinstvu kao i osoba kojoj je potrebna nega.

Takođe razlikuje ovu uslugu od institucionalne zaštite, kako medicinske nege tako i smeštaja za starije osobe i osobe kojima je potrebna stalna nega ili pomoć u svakodnevnoj rutini. S druge strane, izraz „nega starijih osoba“ precizno pokazuje ko je korisnik usluge i koja je svrha usluge. Nedostatak je što se usluga ograničava na određenu starosnu grupu i isključuje mlađe invalide kojima je potrebna nega ili pomoć. Ipak, sva tri gore pomenuta pojma su mnogo tačnija od široko rasprostranjenog termina: „24-časovna nega“, koji ilustruje očekivanja osobe kojoj je potrebna nega ili (verovatnije) njegove ili njene porodice. Često služi kao lažno marketinško obećanje pružaoca usluga. Korišćenje ovog termina otvoreno zanemaruje ne samo

odredbe o radnom vremenu, već i pravo na slobodno vreme negovatelja. Podjednako pogrešan, ali iz drugog razloga je izraz „kućna nega“. Ona meša brigu o osobi sa brigom o njegovom ili njenom domaćinstvu. Upotreba ovog termina omogućava da se negovatelji opterete održavanjem kuće, kupovinom, čišćenjem, popravkom, baštovanstvom i kuvanjem. U slučaju Španije, tendencija je suprotna: osobe angažovane kao kućne pomoćnice brzo su prinuđene da prošire svoje dužnosti na brigu o izdržanim starijim osobama.

Da sumiramo terminološko mešanje u evropskom kontekstu, vredi pomenuti još dva problema.

1. Prevođenje termina između zvaničnih jezika EU prečesto potpuno menja kontekst diskusije ili lični obim primene pravila. U ekstremnim slučajevima negovatelji starijih osoba se transformišu u procesu prevođenja u dadilje ili bebisitere. Zbog nedostatka regulatornih mera u vezi sa ovom službom i profesijom, u zemljama EU sa visokom kulturom kolektivnog pregovaranja, negovatelji nasumično spadaju u isti opseg kao medicinske sestre ili kao bebisiteri ili kao čistačice. Ovaj nedostatak tačnosti je okidač za namernu zloupotrebu prava.
2. U nekim zakonima, npr. u Nemačkoj postoji dobro regulisana usluga institucionalne nege (Pflegedienst) koja spada u domen zdravstvenih profesija i veoma neregulisanu uslugu nege ili podrške u kući (Betreuungskraft). Prečesto se ova razlika gubi bez konteksta. Ovo je utemeljeno u slučaju prekograničnog pružanja usluga njege, jer visoko kvalifikovane DTZ medicinske sestre koriste priliku za posao kao nekvalifikovani negovatelji, jednostavno zato što njihove ili njene kvalifikacije neće biti priznate od strane vlasti države članice koja prima.

Najbolja definicija usluge nege u kućnim uslovima bila bi ona koja je deskriptivna i koja karakteriše prirodu radnji ili interakcija, mesto gde se pruža i pre svega bitne aktere uključene u ovu uslugu: klijenta i negovatelja.

Usluga pružanja nege u kućnim uslovima je usluga zbrinjavanja zavisnih starijih ili invalidnih osoba u njihovoj kući, pružanje pomoći tokom njihovih svakodnevnih rutinskih aktivnosti, koje nisu u potpunosti sposobni da urade sami.

### 2.3. Naknada po osnovu radnog vremena

Neko se može zapitati gde se u ovoj definiciji krije negovatelj? Pa – negovatelj se krije u imenu službe. Izraz “usluga pružanja nege u kućnim uslovima” podrazumeva da negovatelj radi i živi u domaćinstvu sa osobom kojoj je potrebna nega. Kao što će kasnije biti objašnjeno, ova osobina usluge izuzetno otežava, ako ne i onemogućava, precizno izračunavanje ili evidentiranje radnog vremena negovatelja i kada počinje

vreme odmora odnosno slobodno vremena.

Pre pandemije Covid-19 ovo je bilo teško objasniti, ali sa značajnim proširenjem rada na daljinu i rada od kuće, broj ljudi koji žive i rade na jednom mestu je značajno porastao. U svim takvim slučajevima gotovo je nemoguće napraviti razliku između radnog vremena i slobodnog vremena. Naravno, ovo može dovesti do zloupotrebe prava radnika na odmor. S druge strane, kontrola poslodavca nad procesom rada je slabija. Ovi problemi su oduvek bili karakteristika usluga pružanja nege u kućnim uslovima i nastavljaju da izazivaju sukobe. Institucionalni razlog za ovaj sukob je ugrađen u zakonu o radu, koji nije spreman da u potpunosti odvoji naknadu od radnog vremena. U praksi ovim se pokreće napredak u zaštiti prava zaposlenih u vreme Frederika V. Tejlora, pri čemu se vremenski meri svaki rad radnika kako bi se poboljšala efikasnost<sup>4</sup>. U Tejlorovo vreme time se poboljšavala slaba produktivnost i prema Tejloru radno vreme se trebalo skratiti. Danas znamo da je njegov koncept izmenjen da bi se omogućilo eksploataisanje radnika, a ipak i danas, isti koncept se pokušava primeniti u službama za negu u kućnim uslovima.

Poštenu nadoknadu za usluge pružanja nege u kućnim uslovima je teško odrediti, i time je i teže da odredimo na radno vreme. Razlikuje se opterećenje, njegov intenzitet i, kao posledica toga, utrošeno vreme. Nadoknada najviše zavisi od zdravstvenog stanja i specifičnih potreba za negom svakog pojedinca kome je potrebna nega. Može se odrediti od slučaja do slučaja, a ne generalno. Jedna od najboljih praksi koje se odnose na usluge pružanja nege je stoga temeljna procena individualnih potreba za negom pre nego što se pošalje negovatelj sa kvalifikacijama koje odgovaraju ovim potrebama, često nakon prethodne obuke prilagođene tim potrebama.

Drugi problem radnog vremena je nepovezan radni dan. Aktivnosti nege su nejednako raspoređene tokom jednog dana. Jutarnja i večernja higijena, oblačenje i svlačenje, pomoć oko obroka, šetnja, razgovor ili čitanje – svaka od ovih aktivnosti traje određeno vreme i između njih postoje intervali. U nekim slučajevima, negovatelj može biti pozvan da pruži pomoć i tokom noći. Ogromna je razlika u nezi pokretne starije osobe i osobe koja nije sposobna da samostalno hoda. Potreban je drugačiji pristup kod starijih osoba sa demencijom i starijih osoba sa problemima vida. Prilagođavanje usluge ovim potrebama je tajna pružanja visokokvalitetne usluge nege u kućnim uslovima. Stoga efektivni rad negovatelja može varirati od 4 sata do 10 sati dnevno, ali da ti radni sati nikada nisu uzastopni.

Dobra ilustracija ovog problema je data u presudi nemačkog Saveznog radnog suda (BAG) iz 2021. u slučaju negovateljice upućene iz Bugarske u Nemačku<sup>5</sup>. Ugovoreni broj sati sedmično bio je 30, što je sud prihvatio ne samo da proizilazi iz uzajamne volje stranaka već i kao dovoljan broj sati (iako minimalan) za pružanje usluge. Tužilja negovatelj je tražila dodatnu isplatu naknade za vreme koje je provela čekajući

---

<sup>4</sup>Frederick V. Taylor: Principi naučnog menadžmenta, Harper & Brothers, Njujork, 1911

<sup>5</sup>Služaj Saveznog radnog suda BAG (Nemačka), Urt. v 24.6.2021 – 5 AZR 505/20

da bude pozvana da pruži usluge. Sud je klasifikovao boravak u istom domaćinstvu i spremnost za rad kao dežurstva (nemački: Bereitschaftsdienst) i zaključio da je negovateljica imala pravo na naknadu po zakonskoj minimalnoj stopi zarade za periode čekanja da bude pozvana da pruži usluge.

Tužbeni zahtev tužioca je u potpunosti usvojen jer poslodavac nije argumentovao niti dokazao da je dežurstvo bilo kraće ili izostalo. Sud je priznao da rad od 24 sata nije moguć, te da se svaki takav slučaj posebno procenjuje. Takođe u nemačkom zakonu ugovor o radu se tretira pod istim uslovima kao i ugovor između profesionalne ili komercijalne strane i potrošača. Dakle, u slučaju nedoumica ili u slučaju nepostupanja poslodavca kao što je ugovorom dogovoreno, pravo se daje tužiocu kako je traženo u tužbi.

Istina koja proističe iz ove presude je da sam koncept naknade za negovatelja koji živi u domaćinstvu može i potencijalno će dovesti do sukoba. Štaviše, ne postoji ugovorna klauzula koja bi mogla sprečiti da dođe do takvog sukoba u budućnosti. Stoga bi preporuka politike bila da se razvije možda komplikovaniji metod pravične naknade zasnovan na potrebnim kvalifikacijama i neophodnim dužnostima u pojedinačnim slučajevima nege starijih osoba kojima je ista potrebna nego pre nego da se zasnjuje na vremenu koje je provedeno sa njima i vremenu koje je provedeno dok se čeka da se javi potreba za specifičnom negom. Možda bi nadoknadu za taj rad trebalo tretirati pod istim uslovima kao i naknade pomorskih radnika. Poređenje može izgledati nerearno. Bez obzira na to, i pomorski radnici i negovatelji rade daleko od kuće duže vreme, živeći i radeći na istom mestu mnogo nedelja. Oboje imaju zadatke koje treba da rade manje-više redovno (svakodnevno) i oboje ostaju u pripravnosti u slučaju oluje/iznenadne potrebe. Najveća razlika nije okean koji sprečava pomorske radnike da izađu u grad između smena. U tom smislu, oni nisu u potpunosti slobodni da slobodno vreme koriste kako žele. Moguća neočekivana potreba starije osobe igra sličnu ulogu kao okean u slobodnom vremenu negovatelja, osim ako zamenu ne garantuje porodica starije osobe ili institucionalna/medicinska nega. Ono što zaista razlikuje ova dva posla je činjenica da je posao u pomorstvu podređen i kontrolisan od strane pretpostavljenih i kapetana, dok je rad negovatelja samostalniji, samoorganizovaniji, više kao rad na daljinu.

Pošteno određena zarada svakako treba da uzme u obzir mogućnost pozivanja u slobodno vreme, što je sama odlika ovog posla. Ali umesto da se zasniva na broju sati dnevno ili nedeljno, kao što je sada, radije bi trebalo da se zasniva na broju dana/nedelja „na moru“, ili u ovom slučaju danima nege. Ukoliko se nastavi sa računanjem broja sati dnevno ili nedeljno verovatnije je da će se doći do sukoba i u budućnosti.

Temeljno izračunate vrednosti pružanja usluge nege na osnovu broja sati – i spremnosti na rad i stvarnog rada – zahtevale bi 4 smene negovatelja sa punim radnim vremenom (uključujući vikende, bolovanje, praznike i druge izostanke sa posla). To bi takvu uslugu učinilo ekonomski nedostupnom i povećalo bi slučajeve neregistrovanog rada. Paušalni dodatak na osnovnu naknade za neprijatnosti zbog

nepovezanog radnog vremena bio bi manje kontroverzan i mogao bi doprineti osećaju pravičnosti naknade. Dakle, polovično rešenje za pravičnu naknadu je moguće, ali samo uz značajnu finansijsku podršku države/javnog/sistema socijalnog osiguranja.

Kao što su intervjui sa ekspertima i intervjui sa drugim licima pokazali, za razliku od drugih sektora, pokretač neregistrovanog zapošljavanja nije samo indirektni trošak rada (porez na dohodak i doprinosi za socijalno osiguranje), već i propisi o radnom vremenu koji su prikladni za rad u fabrici u 20. veku, koji kada se primene na usluge pružanja nege u kućnim uslovima, čini ovu uslugu nedostupnom. Drugim rečima, zemlje sa visokim platama koje brzo stare nisu u stanju da primene visoke standarde i troškove zapošljavanja koje su razvile za svoje radnike. Ovo je jedan od razloga zašto se usluge nege pružaju uglavnom u sivoj ekonomiji i na prekogranični način. U sledećem odeljku ćemo istražiti razloge klijenta zašto uslugu ne mogu da pruže četiri njegovatelja sa punim radnim vremenom 24 sata dnevno.

#### **2.4. Ograničena cena usluge pružanja nege u kućnom okruženju**

Usluge nege u kućnom okruženju imaju veoma jedinstvenu karakteristiku koja nedostaje u drugim prekograničnim uslugama: primalac usluge je potrošač. U drugim popularnim prekograničnim uslugama, klijent je druga kompanija. U građevinarstvu pružalac usluga je podizvođač lokalnog pružaoca usluga ili investitora – obično kompanije ili javnog subjekta.

U transportu i logistici primalac usluge je preduzeće, pa tako i u proizvodnim uslugama. To su usluge nege koje se pružaju krajnjem korisniku, klijentu koji je fizičko lice kome je potrebna nega. Dakle, ako dođe do promena u zakonodavstvu koje poskupljuje uslugu, što je bio slučaj nakon uvođenja direktive 2014/67/EU o upućivanju radnika. Ova direktiva je uvela nove obaveze za poslodavce koji upućuju radnike u drugu državu članicu, što je stvorilo dodatne troškove. Troškove prevođenja radničke dokumentacije, imenovanja predstavnika za vezu sa lokalnim vlastima ili troškove jednostavnog obaveštavanja o upućivanju radnika snose poslodavci, ali to sve utiče na konačnu cenu usluge i na taj način se prenosi na primaoca usluge u državama prijema. Kako je objašnjeno, u drugim vrstama usluga višu cenu usluge pokriva kompanija koja ima veću fleksibilnost od porodičnog budžeta. U slučaju usluga pružanja nege u kućnim uslovima, lični ili porodični budžet osobe kojoj je potrebna nega predstavlja granicu povećanja troškova.

Ovo je takođe razlog zašto mnoge starije osobe ne mogu sebi priuštiti institucionalnu negu koja se pruža u staračkim domovima. Istina je da su fiksni troškovi raspodeljeni među starijim osobama koje žive u institucionalnom domu. Dakle, usluga bi trebala biti jeftinija. Angažovanje četiri negovatelja sa punim radnim vremenom koji će brinuti o pet osoba koje primaju negu čini 24-časovnu negu finansijski pristupačnom, a radne smene nikada ne prelaze 8 sati dnevno (ili noću). Negovatelj napušta radno mesto i nikada ga ne zovu noću. Dakle, postavlja se pitanje zašto su troškovi potencijalno skuplje individualne nege u stanu u stvari uporedivi ili jeftiniji od institucionalne zaštite. Pa, odgovor na ovo pitanje je složen i ne leži samo u jednostavnoj ekonomiji

dugoročne nege. Ali hajde da počnemo sa ekonomijom.

Kompanije koje pružaju usluge nege u kućnim uslovima se takmiče ne samo sa staračkim domovima, i ne samo sa negovateljima koje direktno angažuje starija osoba ili porodica bez socijalnog osiguranja ili poreza, odnosno sa neregistrovanim negovateljima. Važan igrač na tržištu je neformalna briga.

**Neformalna briga** briga je briga koju pružaju članovi porodice, susedi ili članovi zajednice. Naravno, ona je legalna, neregulisana i besplatna, ali to ne znači da nema troškova. Alternativni trošak opterećuje člana porodice koji mora da smanji sopstvenu zaradu da bi posvetio vreme starijoj osobi. Posmatrajući neformalnu negu iz perspektive komercijalnog pružanja usluga nege u bilo kom obliku, komercijalne usluge i samo prisustvo plaćenih negovatelja na tržištu rasterećuju ekonomski potencijal članova porodice starijih osoba, koji mogu obavljati profesionalnu delatnost mnogo veće dodate vrednosti od rada negovatelja. Ova korist od usluge pružanja nege u kućnim uslovima često se zaboravlja u debati. I institucionalna i kućna nega, uključujući sve oblike neregistrovanog zapošljavanja, oslobađaju ekonomski potencijal (uglavnom) žena koje bi inače morale da napuste posao da bi postale neformalne negovateljice. Stoga je pogrešno reći da je neformalna nega neplaćena usluga porodične nege. Cena se plaća u izgubljenim prilikama za posao neformalnih negovatelja i njihovim izgubljenim prihodima od sopstvene profesionalne aktivnosti.

## 2.5. Državljeni trećih zemalja u u staračkim domovima

Prema našoj studiji, rastući nedostatak obučenih radnika na tržištu rada EU zahteva sve veće učešće DTZ-a u sektoru dugoročne nege. Međutim, zbog teških procedura priznavanja formalnih stručnih kvalifikacija za DTZ-e, oni posao nalaze uglavnom u sektoru pružanja nege u kućnim uslovima, a manje u staračkim domovima. U poslednjem slučaju, oni su direktno zaposleni i nikada nisu poslani iz druge zemlje članice EU. Dakle, njihovo zapošljavanje u staračkim domovima ima isključivo oblik radne migracije.

Oni se zapošljavaju u inostranstvu (van EU) i zapošljavaju ih starački domovi, na osnovu radne dozvole i vize, obično nakon testiranja tržišta rada ili „prioritetnog“ testa, koji ima za cilj da dokaže da nema odgovarajućih kandidata koji poseduju državljanstvo EU i koji bi mogli da preuzmu posao. U većini država članica takav test je preduslov za izdavanje radne dozvole za DTZ.

Situacija je drugačija u slučaju negovatelja u kućnim uslovima DTZ koji se retko direktno zapošljavaju. Jedini izuzetak je Španija gde preovlađuje direktno zapošljavanje negovatelja u kućnim uslovima DTZ. U slučaju Nemačke i Holandije je povremeno. Većina negovatelja u kućnim uslovima DTZ je zaposlena u Poljskoj i Sloveniji i upućena u druge zemlje članice EU.



## 2.6. Modeli aktivnosti nege u kućnim uslovima

Postoji mnogo načina da se nega za stara i invalidna lica obezbedi po pristupačnoj ceni. Naša studija pokazuje da većina njih zahteva kršenje zakona i dovodi do ugrožavanja prava radnika. Svi državni izveštaji ističu neregistrovani rad kao najozbiljniji problem pružanja nege u kućnim uslovima. Istovremeno, državni izveštaji navode i analiziraju pravne forme i dobre prakse zapošljavanja u pružanju usluga nege u kućnim uslovima.

Pravni modeli nege u kućnim uslovima obuhvataju:

1. upućivanje radnika,
2. neposredno zapošljavanje,
3. samozapošljavanje.

U okviru upućivanja radnika bitna je distinkcija između **pružanja usluga nege u kućnim uslovima** i usluge **unajmljivanja osoblja**. Osnova ove dve vrste usluga je veoma različita i ima značajan uticaj na kvalitet nege i na raspodelu odgovornosti i rizika među strankama. Retko se ističe u javnoj debati i – što je još iznenađujuće – istraživači je ne priznaju na odgovarajući način<sup>6,7</sup>. Neposredno nakon 2004. godine, godinu koju je obeležilo proširenje zajedničkog tržišta za 10 novih država članica, iznajmljivanje osoblja od strane agencija za privremeni rad bio je jedini poslovni model za prekogranično pružanje usluga nege u kućnim uslovima. Jedan od razloga je bio sedmogodišnji tranzicioni period, tokom kojeg su slobodno kretanje radnika blokirale svih petnaest starih država članica sa izuzetkom tri države, koje nisu blokirale njihovo kretanje. Izuzetak su bile Irska, Švedska i Velika Britanija. Ako bi radnik iz centralne ili istočne zemlje članice EU bio potreban u bilo kojoj drugoj od starih 15 država članica, njemu / njoj bi bila potrebna viza i radna dozvola kao i pre pristupanja EU. Međutim, ako su zaposleni u nekoj od novih država članica i zaposleni u okviru slobode pružanja usluga, ne bi im bila potrebna nikakva viza niti radna dozvola. Ne treba da čudi što je poslovanje agencija za privremeni rad cvetao. Već tada su bile potrebne usluge nege, iako u manjem obimu nego sada. Zaposeliti se preko agencije za privremeni rad bilo je lakše nego podneti zahtev za radnu dozvolu. Vremenom su neke od agencija za privremeni rad postepeno evoluirale u pružaocce usluga nege. Takve specijalizovane kompanije su odgovorne za uslugu pružanja nege starijem licu. Upućivanje negovatelja je neophodan element ove

<sup>6</sup>J. Steiner, V. Prieler, M. Leiblfinger, A. Benazha v artikule: „Zaista legalno!?! Pravno uokvirivanje i narativa o zakonitosti u zbrinjavanju u Austriji, Nemačkoj i Švajcarskoj“

<sup>7</sup>S. Leiber, V. Rossow, Zapošljavanje žena migrantica u takozvanoj „24-časovnoj nezi“ u privatnim domaćinstvima. Ekspertiza u ime Savetodavnog veća za integraciju i migracije za godišnji izveštaj SVR 2022, Berlin,



usluge, ali to je regrutovanje, obuka, usklađivanje specifičnih potreba starije osobe sa specifičnim veštinama negovatelja i pre svega – obezbeđivanje kontinuiteta nege uprkos promeni negovatelja. U slučaju agencija za privremeni rad, priroda usluge je davanje zaposlenog u zakup i ali on / ona ostaju na platnom spisku agencije.

Odgovornost za aktivnosti nege je na strani klijenta, koji postaje korisnik poslodavac. Važno je naglasiti da je iznajmljivanje privremenih radnika u sektoru nege retko, a većinu usluga u formalnoj ekonomiji pružaju specijalizovane kompanije za negu.

Druga tipologija u okviru modela upućivanja radnika bila bi zasnovana na principima **socijalnog osiguranja** i razlikovala bi model zasnovan na osiguranju u državi članici koja šalje od modela u državi članici prijema. Važno je shvatiti da zakonodavstvo o socijalnom osiguranju nije stvar slobodnog izbora (kao što je slučaj u primeni radnog prava). Objektivni kriterijumi navedeni u Naslovu II Uredbe 883/2004/EU o koordinaciji sistema socijalnog osiguranja obezbeđuju da je jedno zakonodavstvo primenljivo i određuju koje. Postoje tri pravila koja određuju primenljivo zakonodavstvo:

Član 11 Lex loci laboris – za radnike migrante,

Član 12 Kontinuirano korišćenje zakonodavstva država članica – za upućene radnike i

Član 13 Mesto stanovanja ili sedište poslodavca

– za veoma mobilne radnike koji obavljaju svoj posao u dve ili više država članica

Pošto su kriterijumi koji određuju važeće zakonodavstvo dobro utvrđeni i poznati poslodavcima i zaposlenima, poslovni modeli i ugovori mogu biti i najčešće su prilagođeni da spreče neočekivane ili nekontrolisane promene važećeg zakonodavstva.

Na ovaj način pružaoci usluga, klijenti i negovatelji mogu imati ograničen uticaj na primenljivo zakonodavstvo. U ekstremnim slučajevima to dovodi do prikrivanje dokaza i kupovine doprinosa. Kompanija iz države članice sa visokim doprinosom osniva fiktivnu kompaniju u državi članici sa niskim doprinosom koristeći slobodu osnivanja, tamo zapošljava negovatelje i šalje ih u državu članicu sa visokim doprinosom. Jedina svrha ovih kompanija je da unajmiti radnike preko ove filijale, a zatim ih šalje u drugu državu članicu. Fiktivna kompanija nema nameru da pruža usluge u zemlji u kojoj je osnovana. Problem sa fiktivnim kompanijama je u tome što, uprkos sticanju nepoštene konkurentske prednosti, one nisu baš ilegalne. One su izgrađene na jednoj od osnovnih ekonomskih sloboda – slobodi osnivanja. Na kraju, ali ne i najmanje važno: nameru je veoma teško dokazati, a još teže dokazati nedostatak iste. U tekućoj zakonodavnoj inicijativi Komisije za izmenu Uredbe 883/2004/EU i njene Uredbe o sprovođenju 987/2009/EU učinjen je kontroverzan pokušaj da se ograniči mogućnost korišćenja čl. 13 fiktivnim kompanijama. Nažalost, predloženi amandman bi takođe sprečio prave kompanije da ostvare koristi od čl. 13<sup>8</sup>.

Druga varijanta upućivanja negovatelja bila bi zasnovana na principu **službenog puta**, a ne na principu upućivanju radnika. U zavisnosti od izabranog modela postoje neslaganja u pravima negovatelja. Na službenom putu ugovorno mesto rada se ne menja i zaposleni ima pravo na ishranu i smeštaj. U slučaju upućivanja negovatelja postoji ugovorna privremena promena radnog mesta, što znači da negovatelj nema pravo na refundaciju troškova službenog puta. Ova dva modela mogu uticati na neto nadoknadu jer je dnevnicna trošak (a ne dobit) i kao takav se oduzima od osnovice poreza i doprinosa za socijalno osiguranje.

**Direktno zapošljavanje** je daleko najpopularniji model zapošljavanja negovatelja koji pruža usluge nege u kućnom okruženju i ovo je model u kojem se krije većina neprijavljenog rada. Zbog zaštite privatnosti domaćinstva, praćenju i kontroli uslova rada, poreskim obavezama i obavezama socijalnog osiguranja se ne može ući u trag. Ugovori su verbalni, a staratelju se stavlja etiketa da je „illegalni radnik“ kako bi se stvorio utisak da on ili ona krši zakon. Iz perspektive klijenta – korisnika usluge – rizik od kazne za neprijavljeno zaposlenje je veoma nizak. Postoji nekoliko razloga zašto mali deo potražnje još uvek ispunjavaju specijalizovani pružaoci usluga: pristup informacijama o starijim osobama kojima je potrebna nega i o potencijalnim negovateljima. Prvi obično pokrivaju posrednici u državi članici prijema, dok drugi – pružaoci usluga iz države članice pošiljaoca. Još jedan razlog da angažujete registrovanog negovatelja ili da koristite usluge specijalizovanog pružaoca usluga je sigurnost i odgovornost za potencijalnu štetu ili zloupotrebu položaja. Sama priroda sivog tržišta je da su ugovori slabo podržani od strane pravosudnog sistema. Dakle, sve potencijalne sukobe i nesporazume moraju rešavati strane a ne sudski sporovi.

Samozapošljavanje je legalan, ali kontroverzan model pružanja nege u kućnim uslovima. Samozaposleni negovatelj mora da reklamira svoje usluge, da se brine o marketingu, traženju klijenta i da preuzme poslovni rizik gubitka jedinog klijenta nakon njegove ili njene smrti. Neki od ovih menadžmentskih zadataka i veliki deo poslovnog rizika snose posrednici – kompanije čija je delatnost briga o samozaposlenim negovateljima – od registracije delatnosti, odabira optimalnog poreskog modela, pomoći u traženju klijenata, pomoći pri potpisivanju ugovora, do obezbeđivanja novog rasporeda kad god se starija osoba premesti na institucionalno zbrinjavanje, hospitalizuje ili... premine. Model samozapošljavanja je kontroverzniji što negovatelj više zavisi od posrednika.

Ne postoji jasna razlika između samostalnog poslovanja i podređenog rada i u svakom slučaju se moraju ispitati karakteristike ugovora.

Sva tri modela su prisutna u Nemačkoj i Italiji. U Holandiji nega starijih lica je pretežno institucionalna. Nega u kućnim uslovima pokriva mali i neistraženi deo potražnje

---

<sup>8</sup>Za detaljnu analizu predloga amandmana videti Benio M., Kielbasa M., Schwarz S.: Koordinacija socijalnog osiguranja: Kako zaustaviti zloupotrebu zakona od strane fiktivnih kompanija? ELMI Working Papers, 26. maj 2021. Krakov

za negom starijih lica. Španija je jedina zemlja u kojoj se državljani trećih zemalja zapošljavaju u obliku direktnih ugovora sa starijim licem ili porodicom starijeg lice. Razlog za to je jezička i kulturna sličnost doseljenika iz zemalja Centralne i Južne Amerike.

Ako se uključe i nelegalni modeli, varijacije su beskraje: počev od neregistrovanog zapošljavanja, prekograničnog lažnog samozapošljavanja i lažnog samozapošljavanja u državi. Najteže za klasifikaciju su situacije u kojima nedostaje samo jedan ili dva elementa u inače potpunim modelima zakonske usklađenosti. Na primer, kao što će biti objašnjeno u sledećem poglavlju, upućivanje DTZ zahteva da njegovo ili njeno uobičajeno radno mesto bude u državi članici pošiljaoca. Ovo je teško proceniti u slučaju prvog prekograničnog zadatka DTZ-a ako su oni tek nedavno stigli u državu članicu pošiljaoca. Ova situacija je postala još kontroverznija nakon izbijanja ruskog rata u Ukrajini. Ukrajinci koji uživaju privremenu zaštitu u jednoj državi članici imaju pravo da legalno borave i rade tamo bez radne dozvole. Ne postoji ni najmanji zapisnik o radu na njihovom (sada novom) mestu rada pre nego što budu poslani u drugu državu članicu. Postoje čak i nedoumice da ako podležu zakonima o socijalnom osiguranju 30 dana pre upućivanja, da li onda ostaju u zakonodavstvu države članice pošiljaoca tokom upućivanja. Pošto je ova stavka uvedena kao mera protiv čestih promena važećeg zakonodavstva i protiv lažne zloupotrebe principa koordinacije putem obrnutog knjiženja. Sa sigurnošću se može reći da Ukrajina više nije njihovo uobičajeno radno mesto, jer nisu ni slobodni ni bezbedni da se tamo vrate.

Bez obzira na to, da li država članica koja daje privremenu zaštitu na njihovom uobičajenom mestu rada ako odmah nakon zapošljavanja budu upućeni u drugu državu članicu? Odgovor na ovo pitanje je pozitivan. U slučaju neospornog nedostatka čvrstih pokazatelja, prednost se mora dati volji radnika. Objektivna želja da se data država članica učini mestom rada bila je osnova za sam zahtev za privremenu zaštitu toj državi članici.

Svi izveštaji naše zemlje naglašavaju dominantnu ulogu **neregistrovanog rada** negovatelja - ne samo DTZ-a već i građana EU. Zaista, neregistrovano direktno zapošljavanje negovatelja iz zemlje sa niskim platama u kombinaciji sa obezbeđivanjem smeštaja i izdržavanja je daleko najrasprostranjeniji oblik dobijanja usluga nege. Kao najozbiljniji nerešeni problem sa negativnim uticajem na bezbednost i kvalitet usluge nege istaknut je i rad negovatelja na crno. Ne samo da narušava tržište, već prečesto dovodi do eksploatacije ili zloupotrebe prava negovatelja kao radnika, prebacujući krivicu i rizik ilegalnog zapošljavanja sa poslodavca na negovatelja. Istraživanja o radu na crno u ovom sektoru su veoma ograničena. Sama priroda rada na crno je da izmiče statističkom izveštavanju i da se stoga može proceniti samo na osnovu sekundarnih pokazatelja. U slučaju usluge pružanja nege, takav dobar pokazatelj je broj osoba koje primaju dodatak za negu u datoj državi članici u poređenju sa brojem registrovanih negovatelja. Broj registrovanih negovatelja takođe se može proceniti samo na osnovu broja prenosivih dokumenata A1 izdatih na slovo Q u NACE vrsti delatnosti: socijalna pomoć i socijalni rad.

Analiza iz 2021. godine zasnovana na unakrsnoj referenci broja PDs-A1 potvrda koje je izdala nadležna institucija socijalnog osiguranja u Poljskoj (ZUS) za uslugu nege i broja korisnika dodatka za negu u Nemačkoj pokazala je da negovatelji sa važećim PD-A1 pokrivaju samo 10% potražnje za uslugama nege u kućnim uslovima<sup>9</sup>. To znači da je 90% neformalna briga, i rad na crno. Nažalost, nemoguće je proceniti veličinu neformalne brige. Ipak, sa sigurnošću se može reći na osnovu ovog istraživanja da uslugama nege u kućnim uslovima u Nemačkoj dominira direktno zapošljavanje negovatelja na crno. Kako izveštaji nemačkih i poljskih zemalja pokazuju, faktor koji podstiče rad na crno je pravna zaštita privatnih domaćinstava koja sprečava inspektore rada i carinske inspektore da uđu u prostorije u kojima se pruža nega bez saglasnosti vlasnika. Zaista, pružaoci usluga navode da se kontrola uvek zasniva na dokumentima, a nikada na stvarnim uslovima rada i života negovatelja.

Izveštaji Holandije, Italije, Španije i Slovenije takođe ukazuju na neprijavljen rad kao najozbiljniji problem u pružanju usluga nege.

**Upućivanje radnika.** Pažljiva analiza ovih popularnih modela dovodi do zaključka da je, uprkos dodatnim troškovima vezanim za upućivanje radnika, prekogranično pružanje nege u kućnim uslovima najbezbednije za najugroženije aktere: starije osobe i negovatelja. U sledećem odeljku detaljnije ćemo pogledati aktere u prekograničnom pružanju nege u kućnim uslovima od strane DTZ. Zamolili smo nacionalne stručnjake da opišu aktere, analiziraju njihove (ponekad) sukobljene interese i načine na koje se ti sukobi ublažavaju. A evo i slike.

## Akteri i njihove uloge 3

### 3.1. Starije osobe – osobe kojima je potrebna nega

Starija ili invalidna osoba je izdržavana osoba usled starosti ili lošeg zdravlja. Takođe to je osoba koja bez pomoći drugih ljudi nije u stanju da obavlja svakodnevne životne aktivnosti. U Nemačkoj postoji pogodan formalni kriterijum za određivanje subjektivnog obima ovog koncepta po kome se osoba kvalifikuje od jednog do petog stepena nege. (pflegegrade). Usvajanje formalnog okvira nemačke sudske prakse o nezi za određivanje ko je pacijent ima dodatnu prednost jer je u skladu sa jasnom razlikom između nege medicinske nege (Pflege) i prateće nege (Betreuung). Prvo uključuje aktivnosti medicinske prirode, kao što su doziranje lekova, injekcije, promena zavoja ili izvođenje vežbi rehabilitacije. Naravno, ne zahtevaju sva lica prateću negu. Može se oprezno pretpostaviti da je korisnicima stepena nege od 3,4,5 potrebna stalna prateća nega.

<sup>9</sup>Benio M. Prekogranična nega za starije osobe. Ponuda u Poljskoj, potražnja u Nemačkoj – Analiza sive zone. Radni papiri ELMI-ja 2021.

Potražnja za uslugama nege u kućnim uslovima proizilazi iz činjenice da zdravstveni radnici dolaze u kućne posete samo onom učestalošću i trajanjem koji su neophodni iz zdravstvenih (medicinskih) razloga. Iz tog razloga, nega u kućnim uslovima i nega medicinske sestre su različite vrste usluga koje treba da se dopunjuju. Dok usluga nege donosi ublažavanje bolova, nega u kućnim uslovima omogućava održavanje kvaliteta svakodnevnog života.

Interes starije osobe je da dobije pristojnu kvalitetnu podršku u svakodnevnim životnim aktivnostima, kao što su šetnja, jelo, pranje, korišćenje toaleta, priprema hrane, kupovina, čitanje, druženje. Sve ovo mora biti obezbeđeno po pristupačnoj ceni. Starije osobe očekuju neprekidno 24-časovno prisustvo jednog te istog negovatelja, koji bi govorio njihovim jezikom.

Ne bi imali ništa protiv da negovatelj ima druge veštine koje mogu da posluže u domaćinstvu i da lako prihvati „male usluge“ u aktivnostima kao što su čišćenje kuće, čišćenje prozora, baštovanstvo, sitne popravke oko kuće, vožnja, čuvanje dece (kao dadilja) itd. Rado daju sobu za smeštaj negovatelja i pristup kupatilu, kuhinji, TV-u i internetu. Te beneficije u naturi se obično daju besplatno i povrh naknade. U državi članici pošiljaoca ove naknade u naturi mogu se smatrati oporezivim prihodom. Evropski zakon stavlja kvalifikaciju takvih beneficija pod nacionalnim zakonodavstvom i one se mogu razlikovati među državama članicama.

Kakav god da je model i izvor finansiranja usluge nege u kućnim uslovima, mora se naglasiti da je osoba kojoj je potrebna nega, koja se ovde naziva starijom osobom zbog nedostatka boljeg izraza, najugroženiji akter na sceni usluge nege u kućnim uslovima. Njegovo ili njeno dostojanstvo i udobnost života, uprkos starijim godinama i/ili narušenom zdravlju, zavise od svih drugih aktera. Starija osoba je najdirektnije zavisna od negovatelja, njegovih ili njenih veština, strpljenja, ličnog stava.

### 3.2. Negovatelj (DTZ)

Situacija negovatelja DTZ se razlikuje od zemlje do zemlje iz dva razloga. U slučaju Nemačke, Holandije i Poljske, zanimanje negovatelja koji pomaže u svakodnevnoj rutini (nemedicinska aktivnost) nije regulisano, iako je to priznata profesija. U slučaju Slovenije, Italije i pre svega – Španije, ne postoji razlika između medicinske nege (nega koju pruža medicinska sestra) i nemedicinske (pomoćne) nege. Povrh toga, U Italiji i Španiji kolektivni ugovori igraju mnogo važniju ulogu u oblikovanju uslova rada (a posebno naknade) za sve profesije. Lični obim primene kolektivnih ugovora o radu je stoga proširen na neregulisana „slična“ zanimanja.

Kao rezultat toga, rad negovatelja može biti klasifikovan kao najbliži medicinskoj sestri i obuhvaćen kolektivnim ugovorom za medicinske sestre. Ovo, između ostalog, podrazumeva priznavanje kvalifikacija medicinskih sestara – uslov koji DTZ navode kao najteži za ispunjavanje u izveštajima španskih, italijanskih, srpskih i slovenačkih zemalja. U slučaju Italije ovo dovodi do malog broja zaposlenih DTZ u službama nege, ali u slučaju Španije DTZ su formalno angažovani kao kućne pomoćnice, a formalno su obuhvaćeni kolektivnim ugovorom za domaćice. Zatim

se njihove dužnosti postepeno proširuju na brigu o starijim članovima porodice, ponekad i na čuvanje dece.

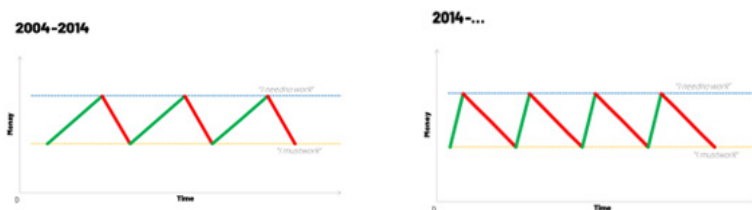
Ovo je bio neočekivan i interesantan nalaz komparativne analize: u Nemačkoj DTZ koji su angažovani kao negovatelji postepeno se opterećuju poslom domaćinstva, dok se u Španiji dužnosti domaćica postepeno proširuju na brigu o starijim osobama.

Naše istraživanje pokazuje značajne razlike u prosečnom profilu negovatelja građana EU i DTZ-a. Negovateljice su pretežno žene i tu se sličnosti završavaju. Građani EU su u pedesetim godinama, dok su DTZ-i u različitim starosnim grupama od dvadesetih do šezdesetih godina. Što se tiče motivacije da se prihvati posao negovatelja koji živi u drugoj zemlji, negovatelji DTZ danas liče na negovatelje iz centralnih i istočnih zemalja članica EU od prije petnaest godina. To su bili ljudi koje je ekonomska situacija primorala da traže bilo kakav posao u inostranstvu. Muškarci su išli na fizički rad, a žene kao kućne pomoćnice (domaćice) i nekvalifikovane negovateljice. To su motivi DTZ-a danas. Domaćice iz Ekvadora, Kolumbije, Hondurasa dolaze u Španiju i postaju negovateljice. Nekvalifikovani radnici iz Severne Makedonije, Albanije, severnoafričkih zemalja dolaze u Italiju i Grčku vođeni ekonomskom nuždom i preuzimaju svaki raspoloživi posao. Medicinske sestre iz Srbije odlaze u Sloveniju i tamo se zaposle, a zatim se upućuju u druge države članice kao negovateljice. Sličan obrazac se koristi u slučaju ukrajinskih žena koje su zaposlene u Poljskoj i upućuju se u Nemačku.

Svi ovi pravci radne migracije vođeni su razlikama u prihodima, lošom ekonomskom situacijom, uključujući visoku nezaposlenost kod kuće i nedostatkom određenih zanimanja u EU. Najnovija pokretačka snaga je bekstvo od rata u Ukrajini.

U slučaju državljana EU iz centralnih i istočnih zemalja članica EU, posao nege u kućnim uslovima najčešće prihvataju ljudi koji traže povremeni posao ili dodatni prihod. Rado ga uzimaju zaposleni u javnom sektoru (nastavnici, socijalni radnici, medicinske sestre) koji imaju posao kod kuće, ali njihova skromna plata nije dovoljna da zadovolje njihove potrebe. Tako s vremena na vreme uzimaju neplaćeno odsustvo i odlaze u Nemačku na nekoliko nedelja da poprave svoj porodični budžet naknadom za negovatelja. Druga grupa su prevremeni penzioneri koji su i dalje aktivni. Treću i rastuću grupu čine osobe koje rade isključivo kao negovatelji u kućnom okruženju i samo u inostranstvu, ali na duži vremenski period pre povratka kući. Prihod koji ostvare u inostranstvu dovoljan im je da žive lagodno i da se posvete samo porodici, putovanju ili hobiju. Intervali između angažovanja su sve duži, dok su zadaci sve kraći.

Fig. 1. Zadaci i intervali nege u kućnim uslovima



Izvor: podaci pružaoca usluga nege u kućnim uslovima iz Poljske.

Na osnovu podataka poljskog pružaoca usluga, prosečan broj dana boravka pojedinca negovatelja u domaćinstvu starijih osoba je rastao sa 53 na 59 dana u godinama 2011-2013, a zatim je stalno opadao i dostigao 49,6 dana 2019. U prvoj godini pandemije COVID-19 (2020) došlo je do naglog povećanja trajanja zadatka na 55 dana. Prvobitna ograničenja u prelasku granica i obavezni karantin uslovi su ređe vraćanje kući i produženje perioda boravka u domu starije osobe. Takođe se činilo da je to u skladu sa opštom preporukom da se ograniči mobilnost, a istovremeno nije ugrozilo kontinuitet brige za starije osobe.

U anketi za ovaj projekat pitali smo negovatelje iz EU i trećih zemalja da li su spremni da preuzmu više dužnosti za istu ili veću naknadu i da li bi produžili trajanje posla. Upoređeni su odgovori onih koji su upućeni iz EU i DTZ-a. U slučaju dodatnih zadataka (npr. briga o dvoje starijih osoba u istom domaćinstvu) odgovori su bili slični, ali su DTZ-i bili manje voljni da produže trajanje svog zadatka.

Zaključak je da su negovatelji DTZ cenjeni ne toliko zbog toga što su jeftiniji, već zbog toga što su fleksibilniji. U isto vreme obično imaju lošije poznavanje jezika. Izuzetak je Španija kao zemlja prijema iz očiglednog razloga što DTZ dolaze u Španiju iz zemalja Južne i Latinske Amerike koje govore španski.

Svi izveštaji zemalja pokazuju da je svest o pravima radnika, posebno u vezi sa upućivanjem radnika, veoma niska u slučaju svih negovatelja koji žive u kući, ali zbog jezičke barijere (vidi španski izuzetak) svest o zakonu je niža među negovateljima iz DTZ nego negovateljima iz EU. Iako DTZ imaju formalne kvalifikacije da budu medicinska sestra ili licencirani negovatelj, specijalista za rehabilitaciju itd. u svojoj matičnoj zemlji, njihove kvalifikacije se gotovo nikada ne priznaju u državi članici EU, bez razlike između direktno zaposlenih i postavljenih negovatelja.

Paradoks ove veoma karakteristične osobine je da su DTZ često više cenjeni i traženi od strane starijih osoba i njihovih porodica jer mogu biti nepriznate i nelicencirane, ali veoma iskusne i kompetentne medicinske sestre. Prihvataju posao nege u kućnim uslovima koji se plaća prema njihovim stvarnim kvalifikacijama. Ovaj zaključak potvrđuju srpski i slovenački izveštaji: Odliv kvalifikovanog medicinskog osoblja koje prihvata poslove ispod svojih kvalifikacija u državama članicama prijema predstavlja ozbiljnu opasnost za zdravstvene sisteme zemalja članica ili DTZ porekla.

### 3.3. Porodica

Porodica osobe kojoj je potrebna nega je veoma važan akter. Oni imaju koristi od usluge nege u kućnim uslovima posredno – tako što se staraju da je njihov najbliži član porodice siguran i zbrinut. Oni imaju direktnu korist tako što dobijaju oslobođenje od moralne i ekonomske dužnosti da vode ličnu brigu o starijoj osobi u porodici. Samo prisustvo negovatelja rasterećuje ekonomski potencijal zaposlenih članova porodice (obično žena) koji bi morali da smanje zaradu ili jednostavno da napuste posao kako bi se lično brinuli za starije osobe kojima je potrebna nega. Oni obično obavljaju posao sa većom dodatnom vrednošću od rada negovatelja, tako da



privreda prijemne države članice takođe ima koristi od prisustva negovatelja DTZ.

Na prvi pogled interesi porodice i starije osobe su isti. Ali prečesto predstavljaju suprotstavljene interese. Članovi porodice često učestvuju u finansiranju usluge, a ponekad ih, suprotno preferencijama starije osobe, više zanima kvantitet (kontinuitet) nego kvalitet usluge – zainteresovani su za 24-časovnu spremnost za rad.

Žele da negovatelji obavljaju kućne poslove, čiste, kuvaju za celu porodicu, bave se baštovanstvom, čuvaju bebe, šetaju pse i rade sve druge poslove u kući.

### 3.4. Lažni pružaoci usluga

Državni izveštaji ističu da je rad na crno najveći problem usluga nege u kućnim uslovima, opis pružalaca usluga počinjemo sa nelegalnim modelima organizovanja usluge. **Individualni negovatelj** može direktno zaključiti ugovor sa starijim članom porodice i postati pružalac usluga. Negovatelj se može zaposliti direktno na osnovu ugovora o radu sa starijim licem ili njegovom porodicom. Većina neprijavljenih radnika takve ugovore ima samo u usmenoj formi. Nije precizan, već širok izraz koji pokazuje da je delo bez ugovora. Nije sasvim tačan ni precizan. To što nemaju pismeni ugovor ne znači da nisu dogovorili suštinu međusobnih obaveza, odnosno aktivnosti nege, naknade, smeštaja. Dakle, rad na crno počinje nedostatkom pismenog sporazuma. Negovatelji su gurnuti na crno tržište iz mnogih institucionalnih razloga. Prvo, DTZ bi bila potrebna radna dozvola, za koju bi starija oseba ili njegova/njena porodica morali da se obrate lokalnom organu za zapošljavanje, uz dokaz da nema građana EU koji su voljni da preuzmu ovaj posao. Istovremeno, rizik od optuženja za nezakonito zapošljavanje je relativno nizak, s obzirom na zaštitu privatne imovine od pretresa od strane inspekcije rada ili službe za imigraciju. Negovatelj DTZ bez radne dozvole postaje „saučesnik u zločinu“ i/ili – kao u Nemačkoj – ilegalac koji rizikuje deportaciju sa zabranom ulaska na 2-5 godina. Pre ih treba tretirati kao žrtve trgovine ljudima.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, cena takve usluge može biti niža za porodicu, a nadoknada veća, jer se ne plaćaju javne dažbine (porezi i doprinosi za socijalno osiguranje). Važna nuspojava je to što tako ilegalno zaposlen DTZ nema zdravstveno ni socijalno osiguranje.

Gore opisani model rada na crno ne zadovoljava potrebe starije osobe. Jedan negovatelj ne bi mogao da obezbedi 24-časovnu negu tokom neprekidnog perioda sve dok stariji osobi ne prestane biti potrebna nega nakon njegove/njene smrti. Takođe, neregistrovanim negovateljima su potrebne informacije o mogućim klijentima, zamena u slučaju da se razbole ili žele da naprave pauzu za odlazak kući u posetu svojoj porodici. Sve ove probleme mogu rešiti lažni posrednici, lažni pružaoci usluga i fiktivne kompanije. Ovo su prekogranične organizacije za olakšavanje lažnih praksi u sektoru usluga nege.

**Ilegalni posrednik** koji u ime starijih osoba i porodica regrutuje žene, državljane trećih zemalja koji borave na teritoriji države članice pošiljaoca ili čak direktno sa teritorije treće zemlje. Regruteri se često oglašavaju na internet forumima, koje



osnivaju i moderiraju drugi akteri van zemlje u kojoj je starijima potrebna nega. Mnogi kandidati za negovatelje namerno i svesno biraju da rade na crno jer smatraju da je to najpovoljnija opcija. Drugi su uvereni da je u pitanju legalna ponuda za posao. Kao i svaka druga internet prevara, i ova izgleda veoma uverljivo.

**Fiktivna kompanija** – poslovna aktivnost osnovana u državi članici pošiljaoca isključivo u svrhu stvaranja iluzije legalnog zaposlenja. Oni ne pružaju nikakve usluge u zemlji formalnog osnivanja, jer služe samo kao pokriće druge kompanije.

Obično ih kontrolišu menadžeri iz države članice prijema, iako njihovi formalni vlasnici mogu biti članovi njihove porodice ili unajmljeni lažni vlasnici sa pravom osnivanja.

Stručnjaci tvrde da vlasnici ove dve vrste lažnih poslova u početku planiraju da legalno zapošljavaju negovatelje DTZ, ali s vremenom shvataju da neće moći da ispune uslove koje zahteva pravo EU i zakonodavstvo države članice prijema i da stvarno legalno postavljanje negovatelja DTZ je previše komplikovano. Postepeno, korak po korak, počinju da izlaze iz okvira zakona, što ima olakšava osećaj nekažnjivosti. Na početku prestaju da se prijavljuju za PD-A1 obrasce, koji im omogućavaju da plaćaju doprinose za socijalno osiguranje zaposlenih koji su poslani u fondove socijalnog osiguranja države članice, a na kraju prestaju da prijavljuju upućene DTZ socijalnom osiguranju i uopšte prestaju da plaćaju doprinose. Teško je da negovatelj otkrije takvu promenu, koji može biti uveren u svoje legitimno zaposlenje i socijalnu sigurnost. Do nedavno je falsifikovanje PD-A1 bilo mnogo lakše od prijave za originalni. Digitalizacija koordinacije socijalnog osiguranja uvođenjem ESSI (European Social Security Information Exchange System - Evropski sistem za razmenu informacija o socijalnom osiguranju) i postepeni pristup nadležnih institucija ovom sistemu će olakšati otkrivanje falsifikata.

Od 1. aprila 2022. godine poljska ustanova socijalnog osiguranja (ZUS) uvela je potpuno digitalnu proceduru prijave u kombinaciji sa otvorenim pristupom aplikaciji koja proverava validnost PD-A1. Negovatelj, carinik, inspektor rada može uneti jedinstveni broj predmetnog PD-A1 i digitalno potvrditi njegovu validnost. Mnogo je teže falsifikovati digitalni PD-A1. Problem može biti u lošem pristupu internetu od strane kontrolnih institucija država članica prijema, posebno kada se kontrola vrši na licu mesta. I naravno, ovo digitalno rešenje ne rešava problem ograničene mogućnosti ulaska u privatni dom starije osobe.

Nažalost, fiktivne kompanije nisu efikasno otkrivene. Kontrolne institucije nemaju efikasne alate koji bi to omogućili. Neprijavljeni negovatelji DTZ koji žive u DTZ-u su „nevidljivi“ za kontrolu institucija. Kao rezultat toga, broj fiktivnih kompanija raste. Da bi bili kredibilni među kandidatima, oni se predstavljaju kao da imaju legalno poslovanje – imaju živopisne veb stranice koje odaju utisak o njihovoj stručnosti i legalnom statusu. U stvari, njihove registrovane kancelarije su registrovane na fiktivnim adresama i njihove aktivnosti su ograničene samo na regrutovanje i prenošenje podataka o kandidatima u sedište u državi članici prijema, čiji je legitimni posao traženje kupaca.

**Lažno samozapošljavanje** je zgodna i jeftinija alternativa neregistrovanom zaposlenju. Međutim, rezervisan je skoro isključivo za građane EU, jer samo oni uživaju slobodu osnivanja i pružanja usluga. To je veoma važna grupa aktera u sektoru nege u kućnim uslovima, tako da se moraju ovde pomenuti. Međutim, ne u kontekstu DTZ. Registracija preduzeća može biti ili u državi članici koja šalje, a zatim pružalac usluga i negovatelj privremeno odlaze da pružaju uslugu u drugoj državi članici. Pravo samozapošljavanje zahtevalo bi uobičajene aktivnosti u državi članici koja šalje, što je u slučaju negovatelja veoma retko. Drugi oblik lažnog samozapošljavanja zasniva se na poslovnoj delatnosti koja je formalno registrovana u državi članici prijema, ali uz snažnu podršku kompanije koja pomaže u poslovanju koja zapošljava negovatelja, prati proceduru registracije, poreske prijave, socijalno osiguranje, računovodstvo i sve druge administrativne formalnosti, zatim obezbeđuje klijente, diktira mesto i trajanje usluge nege u kućnim uslovima. Ovu vrstu lažnog samozapošljavanja je teško otkriti, jer je praktično nemoguće dokazati da negovateljica zavisi od svog poslovnog partnera posrednika u istoj meri kao podređeni radnik svom poslodavcu.

Privremena zaštita ratno raseljenim Ukrajincima otvara pristup ne samo zapošljavanju, već i ekonomskoj aktivnosti kao samozaposlenim. Dakle, očekuje se da će drugi od gore opisanih oblika lažnog samozapošljavanja biti dostupan DTZ-a sa privremenom zaštitom odobrenom u državi članici prebivališta starije osobe.

### 3.5. Pravi pružaoci usluga

Tržište pružaoca usluga nege u kućnim uslovima se širi. Tu pripadaju kompanije osnovane u Poljskoj, Sloveniji i drugim centralnim i istočnim državama članicama EU koje nisu zastupljene u ovom projektu, a koje zapošljavaju, obučavaju zaposlene i upućuju negovatelje. Preuzimaju punu odgovornost za poštovanje zakona o ulasku i boravku za DTZ, uslove rada i života negovatelja, i što je najvažnije - kvalitet i kontinuitet usluge. Ne samo da regrutuju i zapošljavaju negovatelje, već im pružaju profesionalnu obuku i usklađuju njihove veštine sa individualnim potrebama starijih osoba. Oni često saraduju sa institucionalnom negom države članice koja ih prima, shvatajući da je njihova usluga komplementarna zdravstvenoj zaštiti i sistemu zaštite starih osoba. Da bi ograničili fluktuaciju osoblja, brinu o svom osoblju nudeći suštinsku podršku u svakodnevnom radu i profesionalnom razvoju. Obično su to preduzeća srednje veličine. Mali pružaoci usluga ne mogu priuštiti pravnu podršku kako bi osigurali potpunu usklađenost. U slučaju DTZ-a postoje dodatne formalnosti u vezi sa njihovim zapošljavanjem, legalnim boravkom i njihovim upućivanjem u druge države članice u okviru pružanja usluga. Ova složena pravna pitanja objašnjena su u sledećem poglavlju.

Druga vrsta prave kompanije preko koje je moguće zapošljavanje i upućivanje negovatelja DTZ je **agencija za privremeni rad**. Kao što je objašnjeno, njihov posao, međutim, nije usluga nege, već zapošljavanje, iznajmljivanje radnika i platni spisak. Njihov klijent postaje korisnik poslodavac i postaje odgovoran za kvalitet nege.

### 3.6. Posrednici

Ove kompanije poznaju tržište i odgovorne su za pronalaženje klijenata, za informisanje o uslovima života koje zahtevaju negovatelji koji žive u kući, za njihovo povezivanje sa stranim pružaocem usluga. Uprkos činjenici da se njihova značajna usluga završava kada usluga počne, često su plaćeni tokom čitavog vremena pružanja usluge. U javnoj raspravi je prisutan uobičajen argument da kompanija koja pruža usluge iz druge države članice i lokalni posrednik uzimaju visoku proviziju. Da bi se podržao ovaj argument, predstavljeno je šta starija osoba plaća i šta prima negovatelj. Neki autori tvrde da je provizija 50%. Istovremeno kompanije koje pružaju usluge i posrednici prijavljuju samo 5-7% oporezivog profita i potkrepljuju svoj argument činjenicom da se u ove usluge ne ulože mnogo i da nisu privlačne za velike globalne investitore.

### 3.7. Socijalni partneri

Sindikati su se zainteresovali za upućivanje radnika tek nakon produženja EU 2004. godine. Sindikati nedovoljno zastupaju upućene radnike. Sa izuzetkom građevinskih usluga, upućeni radnici nisu u sindikatima. Glavni razlog za to je što su upućeni radnici atomizovani u svojim zadacima.

Ovo posebno važi za uslugu nege u kućnim uslovima, gde se rad nikada ne obavlja kolektivno. Jedine dve prilike kada se negovatelji sastaju i imaju priliku da razmene mišljenja o uslovima rada je obuka i kada su u autobusu kada se vraćaju sa ili idu na drugi zadatak. Internet forumi i virtuelne grupe društvenih medija igraju važnu ulogu u popunjavanju ove informacione praznine, ali nisu dovoljne da podstaknu sindikate. Postoji i razlog zašto negovatelji nisu zainteresovani da se pridruže sindikatima u državi članici prijema. Oni ne žele da učestvuju u organizaciji koja je povezana sa njihovim konkurentskim radnicima iz države članice prijema. Istovremeno, sindikati iz država članica prijema ne kriju svoje protekcionističke namere. Oni imaju za cilj da zaštite radna mesta svojih članova od upućenih radnika još od slučaja Raš Portugesa koji se odnosi na „preuzimanje lokalnih poslova“, „premeštanje“ lokalnih radnika, „socijalni damping“ i „dovođenje lokalnih radnika u nepovoljan položaj“. Tek nedavno kada su sindikati u državama članicama prijema naširoko dali informacije upućenim radnicima o njihovim sopstvenim pravima kao nečlanovima sindikata.

Napomena na margini. Naš POSTCARE projekat kao da potvrđuje gore navedenu dijagnozu – sindikati koji su partneri u ovom projektu predstavljaju medicinske sestre u institucionalnoj nezi. To ne znači da nisu angažovani u procesu upućivanja negovatelja DTZ koji pružaju usluge nege u kućnim uslovima, ali zbog navedene situacije gube stručne kvalifikovane medicinske sestre koje se iz ekonomskih razloga zapošljavaju kao nekvalifikovane negovateljice. Za sada ne postoji sindikalna organizacija negovatelja, a da ne pominjemo DTZ negovatelje.

Samo malo bolje stanje izgleda na strani poslodavaca. Pravih pružalaca usluga koji imaju za cilj punu usaglašenost sa zakonima je toliko malo na tržištu da je njihova moć da zastupaju ovaj sektor ograničena. U Nemačkoj postoje dve organizacije koje

predstavljaju posrednike. U Poljskoj su jedino zastupljene agencije za privremeni rad, koje, kao što je već rečeno, ne pružaju usluge nege, već iznajmljuju osoblje za negu.

Potencijalna uloga socijalnih partnera je neprocenjiva. Samo oni bi mogli da nateraju kreatore politike da uklone institucionalne barijere i da regulišu prekogranično pružanje usluga nege u kućnim uslovima uz angažovanje DTZ negovatelja. Takođe, socijalni partneri su najbolji izvor standarda kvaliteta i standarda zapošljavanja za ovu uslugu. Evropski institut za mobilnost radne snage snažno se zalaže za uspostavljanje socijalnih partnera u službama nege u kućnim uslovima.

### 3.8. Kreatori politike

Starenje stanovništva će nastaviti da izaziva brz rast potražnje za uslugama nege. Do sada je to primećeno u visoko razvijenim ekonomijama, ali pošto i u istočnim i centralnim zemljama članicama EU stanovništvo rapidno stari, njihove privrede više ne mogu da obezbede dovoljan broj negovatelja. Relativno bolja situacija na tržištu rada u zemljama koje su se poslednje pridružile EU u kombinaciji sa smanjenjem ekonomskog jaza između država članica sa visokim i niskim platama takođe doprinosi smanjenju resursa za zapošljavanje iz ovih zemalja. Bilo je samo pitanje vremena kada će se ovaj nedostatak radne snage pretvoriti u snažan impuls za državljane trećih zemalja.

Kreatori politike imaju sve alate i resurse da olakšaju zapošljavanje DTZ-a u sektoru nege. Nažalost, kao i u slučaju prekograničnog pružanja usluga, izgleda da su zadovoljni statusom quo. Usluge nege u kućnim uslovima koje se pružaju na crnom tržištu predstavljaju najjeftinije rešenje za rastuću potražnju za negom. Kreatori politike će rado kriviti ilegalne radnike i strane posrednike za njihovo prisustvo u domaćinstvima svojih starijih građana. Primena jednakih uslova zapošljavanja, jednakih bruto zarada i jednakih naknada i beneficija zahtevala bi snažnu finansijsku podršku države.

I zaista, javna debata o zbrinjavanju na nivou EU se vrti oko institucionalnog zbrinjavanja i prava starijih na mesto u staračkom domu. Usluga pružanja nege u kućnim uslovima je zaboravljena i zapuštena služba u kojoj se prolongiraju neodgovarajući uslovi rada, delatnost lažnih posrednika, lažno samozapošljavanje i pre svega neregistrovani rad DTZ-a.

## Zakon. Pravni okvir upućivanje negovatelja DTZ

4

Upućivanje radnika je oblik privremene radne mobilnosti zasnovane na slobodi pružanja usluga, a ne na slobodnom kretanju lica (radnika). Upućivanje radnika, koje sve više postaje izvor negovatelja koji pružaju usluge u kućnim uslovima, je hibridna vrsta mobilnosti radne snage unutar EU zasnovana na slobodnom kretanju usluga, koja je doživela snažan uzlazni razvoj tokom poslednjih petnaest godina<sup>10</sup>.

Na osnovu odredbe čl. 56 i dalje UFEU-a, treba ga razlikovati od drugog važnog oblika mobilnosti radne snage: migracije u drugu državu članicu EU<sup>11</sup> u okviru slobodnog kretanja radnika (lica) (čl. 45 i dalje UFEU). Upućeni radnici su zaposleni koje je njihov poslodavac poslao da privremeno obavljaju uslugu u drugoj državi članici EU. Slobodno kretanje usluga, omogućava preduzećima i samozaposlenim licima da pružaju usluge na nediskriminatornoj osnovi u drugim državama članicama osim u zemlji njihovog osnivanja.

Umesto da samostalno odlaze u druge zemlje (kao „radnici migranti”, oslanjajući se na svoja prava iz člana 45 i dalje TFEU), upućeni radnici, uključujući i državljane trećih zemalja, se šalju (ili „upućuju sami sebe”) kao deo prekogranične usluge koju pruža njihov poslodavac (ili oni sami). Stoga je situacija upućenih radnika „podeljena” – iako oni obavljaju posao u državi članici prijema („domaćinu”), njihovo prebivalište (uopšteno govoreći) nije prebačeno u zemlju domaćina, jer uglavnom ostaju povezani sa državom članicom pošiljaoca, koja je za građane EU obično i matična država, s obzirom da zadržavaju svoj sporazum o zapošljavanju (npr. ugovor o radu ili ugovor o građanskom pravu u slučaju Poljske) tokom celog boravka u inostranstvu. Oni generalno i dalje ostaju predmet zakona o socijalnom osiguranju svoje matične zemlje (države članice koja šalje), dok postaju predmet određenih oblasti zakona o radu i zapošljavanju zemlje domaćina<sup>12</sup>. Većina njih je takođe u potpunosti oporezovana u državi članici u kojoj je njihov poslodavac osnovan, kada njihova upućivanja traju manje od 183 dana u periodu od 12 meseci<sup>13</sup>.

S obzirom na gore navedeni složeni pravni okvir, upućivanje radnika je daleko od nedvosmislenog i postaje komplikovanije kada su upućeni radnici državljani trećih zemalja. Logički pravni okvir koji proizilazi iz slobode pružanja usluga deo je prakse Suda pravde Evropske unije. Jednostavno rečeno, ako pružalac usluga sa sedištem u EU legalno angažuje DTZ, čiji su zakoniti boravak i zakonito zaposlenje u zemlji članici pošiljaoca neupitni, ovaj radnik može biti poslat u drugu državu članicu baš kao i drugi radnici (državljeni EU) bez ikakvih dodatnih uslova.

---

<sup>10</sup>F. De Vispelaere, L. De Smedt, J. Paolet, Upućivanje radnika. Izveštaj o prenosivim dokumentima A1 izdatim 2019. godine, Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2021., str. 9. Videti takođe E. Fries-Tersch, M. Jones & L. Sioland (2021), Godišnji izveštaj o mobilnosti radne snage unutar EU, mrežna statistika FMSSFE. Evropska komisija; S. Giubboni, Posle Vikinga, Lavala i Riferta: u potrazi za novom ravnotežom između socijalnih prava i tržišta, [u:] Ekonomske slobode i socijalna prava u Evropskoj uniji. Posle rečenica Laval, Viking, Ruffert i Lukembourg, priredili A. Andreoni i B. Veneziani, Rim 2009, str. 124 i dalje.

<sup>11</sup>Uporedi C. Barnard, Materijalno pravo EU. Četiri slobode, Oksford 2013, str. 365.

<sup>12</sup>Vidi D. Lens, N. Muše, I. Mark, Različita lica međunarodnog upućivanja: Zašto kompanije koriste upućivanje radnika, Evropski časopis za industrijske odnose 2021, str. 2-3.

<sup>13</sup>G. Dejvis & D. Kramer, Upućivanje radnika [u:] R. Schutze, T. Tridimas (ur.), Oksfordski principi prava Evropske unije, tom 2: Unutrašnje tržište, Oksford (rukopis dostavljen za objavljivanje): [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3939196](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196), str. 5 i dalje.

Logika iza ovoga je da su vlasti jedne države članice već dozvolile boravak i pristup svom tržištu rada. Svaki zahtev iz drugih država članica predstavljao bi prepreku za pružanje usluga upućivanjem radnika koji su već zaposleni kod pružaoca usluga.

Polazna tačka je zakoniti boravak (prebivalište) i zakonito zapošljavanje upućenog DTZ-a u državi članici pošiljaoca pre upućivanja i tokom perioda upućivanja. Kada se ova dva uslova ispune, DTZ se mogu uputiti u drugu državu članicu u okviru slobode pružanja usluga bez podnošenja zahteva za dodatnu radnu dozvolu u državi članici u kojoj se usluga pruža (država članica prijema). U široko poznatoj presudi "Van der Elst"<sup>14</sup>, Evropski sud pravde je utvrdio da je uslov za radnu dozvolu za upućene DTZ u državi članici EU koji, u kontekstu pružanja usluga unutar zajednice, privremeno obavljaju svoj posao na teritoriji druge države članice i legalno borave i rade na teritoriji pružaoca usluga EEA, predstavlja neopravdanu prepreku slobodnom kretanju usluga. Ograničenja slobodnog kretanja usluga mogu biti opravdana samo pod strogim uslovima (proporcionalne mere za zaštitu javnog interesa, na primer da bi se izbegli poremećaji na tržištu rada). Kada upućeni radnici privremeno rade u drugoj državi članici, to se ne može smatrati narušavanjem tržišta rada jer se upućeni radnici ne takmiče za radna mesta u državi članici domaćinu i vraćaju se u državu članicu pošiljaoca nakon što završe posao u okviru ugovora o delu svog poslodavca<sup>15</sup>. Stoga oni nisu deo tržišta rada države članice prijema.

Nakon toga, Evropski sud pravde presudio je u Osnovnoj presudi<sup>16</sup> da za upućivanje takozvanih državljana trećih zemalja i oslanjanje na slobodu pružanja usluga nije potrebno da poslodavac i zaposleni borave u istoj zemlji, ili da su osnovani ili aktivni u istoj zemlji. Ovaj stav je ponovo potvrđen u presudi Danieli<sup>17</sup> od 14. novembra 2018. Prema Sudu, nametanje uslova za radnu dozvolu nije odgovarajuće sredstvo kontrole.

Alternativne mere kao što je prethodno obaveštenje, bez obzira da li su u kombinaciji sa pružanjem određenih informacija, mogle bi biti opravdane prema Sudu.

U oblasti socijalnog osiguranja, Parlament i Savet usvojili su Uredbu 1231/2010/EU kojom se principi koordinacije sistema socijalnog osiguranja proširuju na one državljanke trećih zemalja koji od toga ne bi imali koristi samo zbog svoje nacionalnosti. Danska, UK i Irska su izrazile određene rezerve na ovo proširenje, ali u svim ostalim državama članicama principi koordinacije se primenjuju na upućene DTZ. Stoga posebno pravilo o kontinuiranoj primeni zakonodavstva o socijalnom osiguranju države članice koja šalje pokriva i DTZ.

---

<sup>14</sup>Vidi presudu CJEU C-43/93 "Raymond Vander Elst"

<sup>15</sup>Vidi presudu CJEU C-113/89 Rush Portuguesa

<sup>16</sup>Vidi presudu CJEU C-91/13 "Essent"

<sup>17</sup>Vidi presudu CJEU in C-18/17 Danieli & C. Officine Meccaniche SpA

Takođe za DTZ koji rade u više od jedne države članice primenjuje se posebno pravilo. To je potvrđeno jurisprudencijom Suda pravde Evropske unije (the Court of Justice of the European Union - "CJUE"). U svojoj presudi u predmetu C-477/17 Balandi<sup>18</sup>, Sud je zaključio da se državljani trećih zemalja, koji privremeno borave i rade u različitim državama članicama u službi poslodavca sa sedištem u državi članici, mogu osloniti na pravila koordinacije utvrđena Uredbama br. 883/2004 i 987/2009 kako bi utvrdili zakone o socijalnom osiguranju kojima podležu, pod uslovom da legalno borave i rade na teritoriji država članica. Dakle, legalan boravak i rad u državi članici koja upućuje (u našem slučaju – Poljskoj) je preduslov za legalno slanje u inostranstvo<sup>19</sup>.

Od presude Vander Elst jasno je da je traženje radne dozvole u zemlji u kojoj se pruža usluga protivno Ugovoru. Ali šta je sa dozvolom boravka ili vizom? Prvo, to nije bio problem u slučaju Vander Elst jer je g. Vader Elst – pružalac usluga sa sedištem u Belgiji podneo je zahtev za francuske vize za svoje marokanske zaposlene. Zakon o boravku u EU zasnovan je na šengenskom *acquis-u* i viznom kodeksu. Kao opšte pravilo, svaka država članica ima pravo da kontroliše i ograniči pristup DTZ na svojoj teritoriji. Ova sloboda je ograničena zajedničkim pravilima o mobilnosti unutar šengenske zone. Uredba koja navodi treće zemlje čiji državljani moraju imati vize prilikom prelaska spoljnih granica i onih čiji su državljani izuzeti od tog uslova ima za cilj punu harmonizaciju pravila o prelasku spoljnih granica EU. U principu, ako je DTZ legalno ušao na teritoriju jedne države članice, smatra se da legalno boravi i slobodno se kreće u celoj šengenskoj zoni. Međutim, čl. 6 (3) omogućava državama članicama da naprave izuzetak od izuzeća, tj. da ponovo uvedu vizu na svojoj teritoriji ako DTZ koji uživa mobilnost bez vize namerava da se bavi rentabilnom delatnošću. Nemačka je uvela ovaj izuzetak i zahteva vizu od DTZ koji žele da rade u Nemačkoj. Ovaj zahtev se takođe primenjuje na DTZ koji su poslani iz druge države članice u kojoj legalno rade i borave.

Postoji jedan izuzetak od izuzetka od izuzeća, tj. upućeni radnici nisu u obavezi da imaju vizu ako su već duže vremena stanovnici druge države članice. Da bi uživao status rezidenta, DTZ mora legalno da boravi u državi članici najmanje 5 godina.

Kao rezultat toga, ako ukrajinski negovatelj živi u Poljskoj manje od 5 godina, potrebna mu je viza da bi legalno bio poslat u Nemačku u okviru slobodnog kretanja usluga kao negovatelja koji pruža usluge nege u kućnim uslovima.

---

<sup>18</sup>Vidi presudu CJEU in C-477/17 Balandin [ECLI:EU:C:2019:60], paragraf 47-48.

<sup>19</sup>Imajte na umu da je, s obzirom na dimenziju našeg Izveštaja, bilo nemoguće dati potpunu sliku naslova legalnog boravka i rada u Poljskoj. U ovom up. na primer. Pregled poljskog sistema radnog prava (priredio K. V. Baran), Varšava 2016; Z. Hajn, L. Mitrus, Zakon o radu u Poljskoj, Varšava 2018; vidi takođe M. Kiełbasa, M. Szaraniec, M. Medrala, M. Benio, Upućivanje radnika iz i u Poljsku. Činjenice i brojke, Upućivanje.STAT, Leuven, jul 2022., može se preuzeti na: <https://hiva.kuleuven.be/en/news/newsitems/posting-stat-enhancing-collection-and-analysis-national-data-on-intra-eu-posting>



Ako se primeni na DTZ u okviru njihovog perioda mobilnosti bez viza (90 dana u roku od 180 dana), ovaj zahtev nemačkog zakonodavstva je u suprotnosti sa slobodom pružanja usluga. To se ne može opravdati zaštitom tržišta rada, jer upućeni radnici ne pokušavaju da pristupe nemačkom tržištu rada. To se ne može opravdati ni zaštitom javnog reda jer su izuzeti od viznog režima i izuzetak od ovog izuzeća može biti napravljen samo kada nameravaju da rade. Prema jurisprudenciji CJEU, to se ne može smatrati proporcionalnim. Takvi zaključci mogu se izvući iz prakse CJEU u najmanje dve presude Komisija protiv Nemačke<sup>20</sup> i Komisija protiv Austrije<sup>21</sup>. Sukob viznog zahteva za postavljene DTZ sa Ugovorom zahteva dublju analizu koja prevazilazi okvire ovog izveštaja. Sve dok Nemačka ne povuče ovu obavezu viza ili dok CJEU ne donese odluku, praktičan savet za pružaoce usluga je da podnesu zahtev za nemačku vizu po pojednostavljenoj proceduri „Vadnder Elst“<sup>22</sup>.

## Istraživanje 5

### 5.1. Metodologija

Autori državnih izveštaja koji su doprineli ovom istraživanju složili su se oko istraživačkih ciljeva projekta, što je omogućilo komparativnu studiju. Međutim, zbog velikih neslaganja u karakteristikama zemalja u pitanju, date su im samo opšta uputstva o metodologiji i puno ovlašćenje kako da pristupe istraživačkim pitanjima. Desk istraživanje, intervjui sa stručnjacima i zainteresovanim stranama obavljani su u svim zemljama, dok su intervjui i/ili upitnici sa negovateljima samo tamo gde je to bilo relevantno i moguće. Sve u svemu, sledeće istraživačke metode su korišćene da bi se dobili zaključci i preporuke za politiku: desk analiza, posebno pravnih izvora i literature, analiza postojećih kvantitativnih podataka, upitnici i ankete sa negovateljima, intervjui sa eksternim stručnjacima, sastanci fokus grupa sa stručnjacima i zainteresovanim stranama i sastanak eksperata uključenih direktno u POSTCARE projekat.

### 5.2. Ciljevi istraživanja

#### 5.2.1. Razumevanje pokretačkih snaga koje stoje iza sve većeg broja državljana trećih zemalja u sektoru nege

Usled demografskih promena koje rezultiraju starenjem stanovništva, broj osoba kojima je potrebna nega ubrzano raste.

<sup>20</sup>Videti presudu CJEU 244/04 Komisija protiv. Nemačke

<sup>21</sup>Videti presudu CJEU 168/04 Komisija protiv Austrije

<sup>22</sup>Visum Handbuch 2021, str. 519 i dalje.



Nega u kućnim uslovima je poželjnija od institucionalne nege kod osoba koje traže negu i njihovih porodica, a takođe i kod kreatora politike<sup>23</sup>. Ponekad je to neophodnost zbog nedovoljne institucionalne zaštite.

Zbog istih demografskih promena, negovatelja je malo. U poslednjoj deceniji strani negovatelji i strane kompanije koje pružaju usluge nege dominiraju ovom uslugom u državama članicama čije je stanovništvo prvo ostarilo (npr. Nemačka). Međutim, države članice čije kompanije i negovatelji pružaju ovu uslugu, takođe stare i oskudni resursi radne snage su primorali klijente i pružaoce usluga da traže državljane trećih zemalja radi obavljanje ovog posla. Tako sve veći broj ukrajinskih ili srpskih državljana zapošljavaju poljski ili slovenački pružaoce usluga i upućuju ih u Nemačku ili Austriju kao negovatelje. Međutim, i ova tendencija je već donekle zastarela i klijenti i pružaoce usluga razmatraju nove nacionalnosti iz daleke Azije. Istraživanja su takođe imala za cilj da potvrde da li je ova tendencija vođena nižim troškovima zapošljavanja ili nižim očekivanjima u pogledu uslova zapošljavanja državljana trećih zemalja. U tu svrhu pitali smo državljane EU i državljane trećih zemalja da li bi uz dodatnu naknadu preuzeli više zadataka (recimo da li bi prihvatili još jednu osobu o kojoj bi se brinuli) ili duže radno vreme. Odgovori su bili prilično iznenađujući, jer i referentna grupa i državljani trećih zemalja nisu bili voljni da preuzmu dodatne zadatke čak i za veću naknadu.

Mora se naglasiti da je odgovor na upitnike bio suviše nepotpun da bi se doneli definitivni zaključci. Rezultati se stoga moraju tretirati samo kao pilot studija. Zbog toga su istraživači odlučili da koriste druge istraživačke metode koje bi upotpunile istraživanje.

Dva su se pokazala kao posebno plodnosna: intervjui sa ekspertima iz zemlje i radionica predviđanja tokom koje su iscertani scenariji za budućnost. Proverili smo i hipotezu o rastućoj potražnji i nižim očekivanjima plata DTZ. Zatim smo potražili moguće druge pokretačke snage sve većeg broja državljana trećih zemalja. Države članice koje su u poslednjoj deceniji bile izvor ponude negovatelja sada su u fazi rastuće potražnje za uslugom nege u kućnom okruženju.

### **5.2.2. Razumevanje poslovnih modela i uloga aktera u službi prekogranične nege**

Usluga pružanja nege u kućnim uslovima ima neke različite karakteristike u poređenju sa drugim vrstama prekograničnih usluga. Primalac usluge je potrošač (a ne kompanija), koji je po definiciji ugrožen na neki način. Drugi slab akter u pružanju ove usluge je negovatelj, koji je iz druge države članice izložen pravnoj nesigurnosti koja proističe iz mešovite dva pravna sistema u oblasti radnog prava i socijalnog osiguranja. U kombinaciji sa potrebom da se radi na stranom jeziku i individualno, a

---

<sup>23</sup>F. Hopflinger, J. Van Wezemael (2014), Izveštaj o starosti građana III Izveštaj o starosti III Život u starijem dobu Osnove i trendovi, Ciriš / Ženeva, [https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa\\_9783037771433.pdf](https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa_9783037771433.pdf)

ne u timu, takva situacija može dovesti do zloupotrebe prava zaposlenih. Kada su u pitanju državljani trećih zemalja, dodatna neizvesnost proizilazi iz podrazumevanog nedostatka slobodnog kretanja radnika. I njihovo pravo na boravak i pravo na bavljenje profitnom delatnošću su veoma regulisani i ograničeni. Nije ni čudo što je negovateljima DTZ i njihovim klijentima potrebna pomoć posrednika i fasilitatora ove usluge. Sredinom 2000-ih ovo su pružale agencije za privremeni rad, ali 15 godina kasnije, većinu ovih usluga pružaju visoko specijalizovane kompanije za usluge nege, koje više ne iznajmljuju radnike, već organizuju logistiku usluge nege u kućnim uslovima, brinući o zapošljavanju, obuci i usklađivanju veština negovatelja sa potrebama osobe koja traži negu. Kad god je to potrebno, oni obezbeđuju zamenu, pazeći da je usluga kontinuirana.

Pružaoци usluga i posrednici se često doživljavaju kao nepotrebno podizanje troškova i okrivljeni su za iskorišćavanje negovatelja. Drugi tvrde da je direktno takozvano privatno angažovanje negovatelja ono što pokreće sivu ekonomiju i ponekad vodi u moderno ropstvo.

### **Drugi cilj faze istraživanja je stoga bio deskriptivan: da se razumeju poslovni modeli i pravni oblici prekograničnog pružanja usluga u sektoru nege sa posebnim fokusom na olakšavanje rada državljana trećih zemalja.**

Deskriptivni deo istraživanja će se takođe fokusirati na druge aktere i zainteresovane strane:

- porodice lica koje traži negu,
- društvo i lokalne zajednice uopšte, što na ovaj ili onaj način doprinosi održanju blagostanja i pristojnog života starijih u zajednici, i koji indirektno imaju koristi od usluga nege u kućnim uslovima,
- institucionalnu zaštitu i sistem zdravstvene zaštite, koji su rasterećeni službama nege u kući,
- porodice negovatelja, koji se od njih odvajaju na značajan vremenski period,
- privrede i tržišta rada zemlje porekla
- kreatore politike,
- socijalne partnere,
- NVO

#### **5.2.3. Procijeniti mogući razvoj upućivanja državljana trećih zemalja iz Afrike i Bliskog istoka u sektor nege**

Treći cilj istraživanja bio je da proceni mogući razvoj drugih „pravaca“ upućivanja državljana trećih zemalja u sektor nege. Ovo pitanje se mora procenjivati u svetlu kontinuiranog priliva imigranata (i izbeglica) iz afričkih zemalja i sa Bliskog istoka. Ako humanitarna pomoć treba da se transformiše u društvenu i ekonomsku integraciju, onda jedno od potencijalnih tržišta sa oskudnim ljudskim resursima je zaista sektor

nege u kućnom okruženju. Potencijalna korist od angažovanja imigranata i izbeglica u takvu aktivnost je da se time privremeno rešava stambeni problem. U isto vreme, jezičke i kulturne barijere na obe strane možda će biti teže prevazići.

### **5.2.5. Agresija Rusije na Ukrajinu kao novi faktor u procesu zapošljavanja i upućivanja državljana trećih zemalja u službu kućne nege**

Vojna agresija Rusije na Ukrajinu uticala je na situaciju ukrajinskih državljana koji beže od rata u EU i posredno je uticala na tržišta rada zemalja članica EU, uključujući i službu kućne nege. Odlukom Saveta od 4. marta o proglašenju masovnog priliva ratno raseljenih lica otvorena je zakonska mogućnost da se osobama iz Ukrajine dodeli privremena zaštita. Više od 4 miliona žena i dece ušlo je u EU i zatražilo privremenu zaštitu. Istovremeno, značajan broj ukrajinskih radnika muškaraca napustio je posao u EU i požurio nazad da brani svoju zemlju. Oba trenda mobilnosti uticala su na tržište rada. Sektori u kojima dominiraju muškarci (građevinarstvo, transport) suočili su se sa iznenadnim nedostatkom obučanih radnika.

Istovremeno, sektori u kojima dominiraju žene (proizvodnja i usluge nege u kući) dopunjeni su dodatnim potencijalnim radnicima. Međutim, uprkos legalnom ostanku, uklonjenim barijerama u pristupu tržištu rada, socijalnim beneficijama, obrazovanju i stanovanju, situacija ratno raseljenih lica je daleko od pune integracije u tržišta rada. Posle 4 meseca samo 18% odraslih ukrajinskih žena je zaista našlo posao. Razlozi su višestruki: niske komunikacijske i jezičke veštine, veštine nepotrebnih zanimanja, poteškoće sa prepoznavanjem veština s jedne strane, nedostatak socijalne i obrazovne infrastrukture za zavisne od kvalifikovanih ukrajinskih žena i duboko uverenje o privremenosti njihove posete EU zbog brzog predstojećeg poraza ruskog agresora.

### **5.3. Predlaganje mera politike za budućnost**

Ovaj projekat doprinosi boljem razumevanju nege u kućnim uslovima usluga u Evropskoj uniji. Poseban fokus je na državljanima trećih zemalja koji su zaposleni u jednoj državi članici, ali obavljaju posao u drugoj ili u dve ili više država članica. Pošto ovakva situacija uključuje poznavanje mnogih pravnih sistema, neobične uslove rada, prevazilaženje kulturnih i jezičkih barijera, zahteva mere politike za zaštitu najugroženijih aktera: lica koje traži negu i negovatelja DTZ. Komplikovana pravila o pravu na boravak i rad za DTZ mogu ih ohrabriti kao i njihove poslodavce da preuzmu rizik. U isto vreme, previše liberalan ili neregulisan pristup tržištu rada od strane DTZ može narušiti lokalna tržišta rada. Cilj ovog projekta je da predloži mere politike za postizanje prave ravnoteže u ovom pogledu.

### **5.4. Hipoteza i istraživačka pitanja**

#### **5.4.1. Sve veći broj radnika državljana trećih zemalja prvenstveno je rezultat oskudnih resursa radne snage u državama članicama**

#### **5.4.2. Sve veći broj radnika državljana trećih zemalja prvenstveno je rezultat nižih očekivanja plata i nižih uslova rada od strane DTZ.**

Da li raste broj negovatelja iz trećih zemalja? Kada i zašto je počela ova tendencija? Kojom brzinom se dešava? Koji su pouzdani izvori podataka za procenu broja (proporcija) DTZ-a kao pružaoca usluga u sektoru nege.

Koliki je broj (ili proporcija) DTZ u sektoru nege? Da li se ovaj sektor razlikuje od drugih sektora kada je u pitanju zapošljavanje DTZ? Ako jeste – zašto?

#### **5.4.3. Hipoteza: DTZ su jeftiniji za zapošljavanje i upućivanje od građana EU.**

Kolika je bruto/neto naknada i koliki je trošak rada (uključujući indirektne troškove rada i administrativne troškove) DTZ-a a koliki je trošak rada državljana EU??

#### **5.4.4. Hipoteza: Sektorom nege dominiraju siva ekonomija i rad na crno.**

Koji su poslovni modeli za prekogranično pružanje usluga nege u kućnim uslovima? Koja je razlika između iznajmljivanja osoba od strane agencija za privremeni rad i usluga nege od strane specijalizovanih pružalaca usluga? Koliko su popularni određeni oblici aktivnosti u kojima se DTZ pojavljuju kao negovatelji?

- samozaposleni (ili lažno samozaposlen) negovatelj,
- direktno zaposlenje kod porodice ili osobe koja traži negu,
- privremeni radni odnos preko agencije i upućivanje kod korisnika poslodavca
- ugovor građanskog tipa sa pružaocem usluga
- ugovor o radu sa pružaocem usluga
- drugi oblici - koji?

#### **5.5. Trenutno stanje – pravni okvir**

Ova faza istraživanja zasnovana je na desk analizi. Važno je znati šta je legalno, a šta nije legalno kada je u pitanju upućivanje DTZ u drugu državu članicu. Pojednostavljena šema je

U tu svrhu će istraživački timovi pripremiti analizu zakona države članice koja šalje o legalnom boravku (boravište) i legalnom zapošljavanju DTZ, države članice primaoca o legalnom boravku i legalnom zapošljavanju DTZ i pravom EU sa posebnim fokusom na presude CJEU-a (Sud pravde Evropske unije). Poželjno je da ovaj deo uključuje bilateralne istraživačke grupe, ali nije neophodno.

#### **5.6. Ankete**

Za sprovođenje anketa biće osmišljena dva upitnika: prvi – za državljanke trećih zemalja u sektoru nege u kućnim uslovima i drugi – za stručnjake – menadžere ljudskih resursa, sindikalne stručnjake, predstavnike administracije. Prvi upitnik

će se sastojati od pitanja na koja se daju kratki, precizni odgovori (Da i Ne) i biće distribuiran i među negovateljima sa državljanstvom EU. Služiće kao referentna grupa za verifikaciju hipoteze istraživanja. Drugi upitnik će se takođe sastojati od pitanja na koja se daju kratki, precizni odgovori (Da i Ne) koja će pokrenuti diskusiju. Drugi upitnik treba koristiti u fokus grupnom intervjuu ili kao u individualnim intervjuima za bolje uporedne rezultate.

### 5.7. Individualni intervjui

Naslovnici ovog intervjuja intervjuišu službenike administracije odgovorne za sprovođenje zakonitog boravka i legalnog zapošljavanja DTZ i kreatore politike.

### 5.8. Intervju fokusne grupe

Ovo je najbolji istraživački metod za razvoj preporuka za politiku. Grupe od 3-6 eksperata dobijaju reč za moderiranu diskusiju iza zatvorenih vrata. Scenariji za moderatore mogu se razlikovati u zavisnosti od toga koji problemi će biti dijagnostikovani na osnovu desk istraživanja i anketa.

### 5.9. Faze istraživanja

Desk istraživanje je rezultiralo nacrtom državnog izveštaja koji uglavnom opisuje pravni i institucionalni okvir za uslove za ulazak i rad u zemlji članici koja šalje i prima. U konačnim verzijama izvještaja zemalja uključeni su rezultati upitnika i fokus ekspertske grupe. Potencijalni problemi specifični za zemlju opisani su kao rezultat faze istraživanja i intervjuja. Rezultati daju odgovore na konkretna istraživačka pitanja i uključeni su u konačne verzije izveštaja o zemljama, gde je to primenjivo. Intervjui i intervjui fokus grupa imali su za cilj formulisanje preporuka politike.

Partneri su podstaknuti da dostave delimične rezultate istraživanja – doprinoseći tako izveštajima zemalja – u naučnim časopisima. Preporuke politike su predstavljene na završnoj konferenciji i dostavljene nadistribuciju u obliku akademske publikacije.

## 6 Scenariji za budućnost – predviđanja

Poslednji deo projekta posvećen je scenarijima za buduće upućivanje DTZ kao negovatelja. Kako bi se olakšala diskusija među partnerima projekta i njihovim stručnjacima, osmišljen je dvodnevni seminar strukturiran oko šest problematičnih oblasti:

1. Da li će **potražnja** za uslugama nege rasti i kojim intenzitetom? Hoće li ostati ista ili će se smanjiti? Zašto – koje su determinante i indikatori ovih promena?
2. Da li će **direktno zapošljavanje** DTZ u službama nege nadmašiti njihovo

slanje iz drugih (CIE - Centralna i Istočna Evropa) zemalja? Odrednice, indikatori koji podržavaju ove scenarije?

3. Da li će **rad na crno** među negovateljima DTZ-a u poređenju sa građanima EU preovladati/rasti/smanjivati se? Zašto? – Pokazatelji, odrednice.
4. Da li će se **kvalitet** usluga nege poboljšati/smanjiti? Zašto? – Pokazatelji, odrednice.
5. Da li će se **uslovi rada** DTZ negovatelja poboljšati/smanjiti? Zašto? – Pokazatelji, odrednice.
6. Kako će se **finansiranje** usluga nege promeniti/razvijati u budućnosti?

Ovo su glavni problemi koje su dijagnostikovali partneri i stručnjaci kao i neke preporuke o politici koje su rezultat seminara, čime se projekat završava.

### 6.1. Problemi

- Državljeni trećih zemalja su diskriminirani od strane vlasti, a to je institucionalna diskriminacija - Česte deportacije propisno upućenih DTZ negovatelja koji su legalno boravili u zemlji članici pošiljaoca, ali nisu imali Vander Elst vizu, najupečatljiviji je primer institucionalnog isključenja DTZ u ovom sektoru.
- U nekim državama članicama EU-a koje primaju radnike, postoji posebno izuzeće od registracije upućenih negovatelja koji žive u stanu starije osobe kojoj pružaju uslugu nege. Iako se generalno slažemo da manje birokratije olakšava pružanje prekograničnih usluga, u ovom slučaju to je dokaz zatvaranja očiju pred neprijavljenim radom.
- Inspektori rada ne smeju da vrše uvid u uslove rada u privatnim kućama.
- Mnogi građani EU nerado rade za nisku platu ili kada im uslovi nisu po volji. Državljeni trećih zemalja često prihvataju više dužnosti za istu naknadu. Međutim, razlog njihovog zapošljavanja u sektoru nege u kućnim uslovima je smanjenje resursa negovatelja iz EU.
- Loši uslovi zapošljavanja i niže plate mogu uticati na kvalitet pruženih usluga. U interesu starije osobe je da poštuje pravila o minimalnoj nagradi.
- Kvalitet rada negovatelja može biti smanjen ako moraju da obavljaju i dodatne kućne aktivnosti, kao što su čišćenje ili kuvanje. I nije bitno da li su dodatno plaćeni ili ne za dodatni rad.
- Obuku za negovatelje treba regulisati. Država ili poslodavac mogu platiti za obuku a mogu i podeliti troškove.
- Jezičke i komunikacijske veštine su niže među negovateljima DTZ nego među negovateljima građana EU. Obuka pre upućivanja je neophodna.
- Stručno usavršavanje i dalje jezičko usavršavanje moglo bi se odvijati i

tokom upućivanja, preko državnog sistema - patronažnih sestara, porodičnih lekara koji bi mogli da daju preporuke pacijentu. Obuka i razvoj veština uključujući onlajn učenje su suviše retki među negovateljima.

## 6.2. Preporuke

- Upućeni radnici moraju imati pristup transparentnim i jasnim informacijama o svojim pravima
- Radnici moraju biti obavešteni o minimalnim platama i beneficijama i mogućim pravnim lekovima protiv poslodavca ili klijenta
- Treba podići svest kako bi se sprečila potencijalna eksploatacija
- Saradnju između nadzornih organa i između nadzornih organa i pružalaca socijalnog osiguranja u trećim zemljama, zemljama upućivanja i slanja treba poboljšati da bi se sprečila lažna upućivanja i da bi se pomoglo eksploatisanim radnicima
- Procedure vezane za mobilnost državljanina trećih zemalja unutar EU moraju biti pojednostavljene i poboljšane. Ako je viza Vander Elst protivna zakonu EU, jednostavno obaveštenje bi trebalo da je zameni. Ukoliko je viza potrebna, trebalo bi biti lako dostupna putem online prijave.
- Promenjeni uslovi za dobijanje radne dozvole u zemljama poput Slovenije mogu omogućiti veću nezavisnost zaposlenog od poslodavca. Promena poslodavca ne bi trebalo da zahteva novu radnu dozvolu.
- Direktno zapošljavanje u zemljama u kojima DTZ žele da rade daje migrantima pravnu zaštitu i obezbeđuje njihovo uključivanje u sistem socijalne zaštite.
- Direktno zapošljavanje rešava neke od slabosti sistema upućivanja, posebno u slučaju dugih lanaca saradnika. Dugi lanci saradnika retko se javljaju u slučaju pružanja usluga negu u kućnim uslovima, ali kada se to i dogodi, poslodavcu se ne može ući u trag.
- Obezbeđivanje mogućnosti integracije stranaca čak i u okviru predintegracionih aktivnosti
- Veća podrška aktivnostima nevladinih organizacija i udruženja koja se, uz delimičnu podršku iz javnih fondova i evropskih fondova, bave zapošljavanjem i radom migranata (savetovanje, informisanje, direktna pomoć migrantima);
- Obezbeđivanje dovoljnog broja radnika i njihove uravnoteženije polne zastupljenosti u dugotrajnoj nezi (migracija i aktivacija starijih osoba)
- Poreski krediti za ljude koji legalno zapošljavaju negovatelje
- Pojednostavljena pravila o priznavanju diploma medicinskih univerziteta i drugih medicinskih kvalifikacija, npr. medicinske sestre,

- Direktno zapošljavanje DTZ može ojačati sigurnost radnika i pomoći u suzbijanju neprijavljenog zapošljavanja, ali će rezultirati mnogo većim troškovima nege
- Državna subvencija za brigu o starijoj osobi za člana porodice i državna subvencija za doprinose za socijalno osiguranje obezbeđuje pristupačnu uslugu i buduća prava na penziju za negovatelja
- Obuka ljudi za brigu o starima. Posebno za DTZ. Osnovna obuka stranih jezika potrebna za komunikaciju sa starijim osobama kojima je potrebna nega.
- Obuka negovatelja za pružanje prve pomoći u organizaciji nevladinih organizacija, sufinansirana od strane države.
- Svaki radnik nege treba da dobije osnovni paket informacija u vezi sa zemljom u kojoj će pružati usluge nege (šta činiti i šta ne činiti)
- Ljudi zaposleni u službama nege u zemlji koja nije njihova matična zemlja trebalo bi da imaju specijalističku podršku psihologa.
- Revizija nege koju pružaju medicinske sestre u zajednici ili drugi medicinski radnici sličnih kvalifikacija najmanje jednom svakih 6 meseci u domu starije osobe
- Državljanima trećih zemalja koji žele da rade u sektoru nege trebalo bi olakšati legalizaciju boravka i rada u zemljama EU
- Praćenje kvaliteta usluga/standarda zapošljavanja
- Povećana kontrola isplate dodataka za negu, kako ne bi dolazilo do toga da porodice zapošljavaju neprijavljene negovatelje.

### 6.3. Zaključci

Dva pitanja su najviše zabrinjavala istraživače i zajednička su za sve izveštaje zemalja –

1. Rastući obim rada na crno u sektoru u kojem radnici stanuju u prostoru u kojem rade i
2. pad kvaliteta usluge.

Upućivanje negovatelja DTZ u sektor nege u kojem radnici stanuju u prostoru u kojem rade je zakonski moguće, ali veoma komplikovano.

Ova složenost i izuzetno visoka cena usklađenosti poklapaju se sa slabom efikasnošću inspekcija, kojima je uskraćeno pravo da uđu u privatni dom starije osobe. Naknada za negu koja se isplaćuje u obliku gotovine pod jednakim uslovima onima koji koriste usluge legalnih kompanija u skladu sa zakonom i onima koji zapošljavaju na crno, čini legalno upućivanje DTZ ekonomski neisplativim. Da bi se smanjilo zapošljavanje na crno negovateljima DTZ, mora se olakšati njihov legalan



boravak i rad kao upućenih radnika. Finansiranje usluga nege mora biti podržano državnim izvorima finansiranja – bilo u obliku oslobađanja od poreza ili vaučera za negu, ili direktnog subvencionisanja porodice ili starije osobe. U svakom slučaju, korisnik naknade za negu mora biti odgovoran za zapošljavanje registrovanog pružaoca usluga. U tom cilju mora biti instaliran dobrovoljni registar pružalaca usluga nege u kućnim uslovima i u zemlji pošiljaocu i u zemlji prijema. U sektoru nege ne bi trebalo da bude diskriminacije DTZ, jer oni ne predstavljaju nikakvu pretnju lokalnom tržištu rada.

Međutim, verujemo da će DTZ u ovom sektoru biti institucionalno isključeni iz pružanja prekograničnih usluga i ako ostanu u formalnoj ekonomiji (što je malo verovatan scenario) biće zaposleni direktno u zemlji prebivališta starije osobe u potrebi i ne kao deo prekograničnog pružanja usluga. To je već slučaj u Španiji i u velikoj meri u Italiji. Očekivani amandmani u nemačkom zakonodavstvu takođe bi trebalo da podstaknu direktno zapošljavanje i/ili samozapošljavanje negovatelja DTZ.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, ruski rat u Ukrajini izazvao je ogroman priliv ukrajinskih žena u EU, najveću grupu u Poljsku. Njima je data privremena zaštita i njihov rad u Poljskoj je legalan. Međutim, one nailaze na probleme kada budu upućene u Nemačku, odakle često bivaju proterane sa zabranom ulaska jer nemaju posebnu nemačku vizu koja im omogućava da rade. To je skrivena radna dozvola za upućene radnike i kao takva mora biti dovedena u pitanje zbog nepoštovanja slobode pružanja usluga. Ovo je bila najozbiljnija institucionalna prepreka upućivanja DTZ.

Različite karakteristike situacije negovatelja DTZ u svim zemljama predstavljenim u ovom projektu i detaljan opis zakonskih uslova koji proizilaze iz nacionalnog zakonodavstva mogu se naći u nacionalnim izveštajima pripremljenim u okviru POSTCARE projekta. Ovaj izveštaj treba čitati zajedno sa nacionalnim izveštajima.



## 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