

29/2/2024



Posting of workers during
the COVID-19 pandemic,
current challenges,
and future prospects



Co-funded by
the European Union

IZVEŠTAJ

O SCENARIJIMA ZA UPUĆIVANJE RADNIKA U EVROPI



Sadržaj

1. Uvod.....	3
2. Trendovi upućivanja radnika u Evropi.....	3
3. Scenariji.....	8
3.1. Scenario 1 – upućivanje radnika u globalnim lancima vrednosti.....	11
3.2. Scenario 2 – prekarijat upućivanja	12
3.3. Scenario 3 – prihvaćene preporuke.....	13
3.4. Scenario 4 – uobičajeno poslovanje.....	15
3.5. Pregled vežbi scenarija	16
4. Zaključci	17

1. Uvod

Ovaj izveštaj o mogućim scenarijima upućivanja radnika u Evropi zasniva se na nacionalnim izveštajima koji su objavljeni za projekat „Izgledi za upućivanje“.

Portugalski izveštaj o pregledu literature podseća da „jedan od glavnih izazova po pitanju obezbeđivanja efikasnosti usaglašenosti sa zakonodavstvom koje se primenjuje na upućivanje radnika jeste utvrđivanje da je konkretna situacija ona u kojoj se vrši upućivanje“ (str. 12). To znači da još uvek ima značajnih problema vezanih za definisanje koncepta „upućenog rada“. Nekoliko nacionalnih izveštaja za predmetni projekat pomenulo je ovaj problem.

Računice date za četiri scenarija ne zasnivaju se na kvantitativnim računicama, već na pretpostavkama kvalitativnih trendova koje možemo potvrditi na osnovu nacionalnih izveštaja i literature. Oni su samo indikativnog karaktera i zasnivaju se na datim hipotezama definisanim za scenarije.

2. Trendovi upućivanja radnika u Evropi

U 2015. godini, bilo je 2,05 miliona upućenih radnika u EU, prema (Evropskoj komisiji, 2022). Ovaj broj upućenih radnika povećao se za 41,3% između 2010. i 2015. godine. Moguće je da su brojke još veće, ali je virus Covid-19 značajno promenio uslove koji se odnose na ove ugovore o radu. Procenat upućenih radnika u okviru celokupne radne snage ostaje nizak u 2015. (u proseku 0,9% ukupnog zaposlenja u EU, 0,4% u ekvivalentima punog radnog vremena).

Nažalost, ne postoje noviji statistički podaci o tokovima upućenih radnika u zemljama koje su predmet analize.

Međutim, koncentracija upućenih radnika u pojedinim sektorima je visoka. Oko 36% ukupnog broja upućivanja odvija se u sektoru građevinarstva. Koncentracija je posebno visoka u Luksemburgu, Belgiji i Austriji, iz perspektive prijema radnika, a u Luksemburgu, Sloveniji, Slovačkoj, Hrvatskoj, Portugalu i Poljskoj iz perspektive slanja radnika. U stvari, u izveštaju koji su objavili De Wispelaere, De Smedt i Pacolet (2022) zaključuje se da je „podugovaranje posebno zastupljeno u cenovno osetljivim sektorima i sektorima sa velikim intenzitetom rada, kao što su građevinarstvo, brodogradnja, industrija mesa i proizvodnja“ (De Wispelaere et al, 2022: 39). Ovaj aspekt je veoma značajan kada uključuje NACE C (proizvodni) sektor i imaće ulogu u sastavljanju scenarija.

U istom istraživanju, autori nastavljaju da navode da „sektorska distribucija ukazuje na to da Holandija izdaje najviše dozvola za sektor „Informacione i komunikacione delatnosti“ (70,1% ukupnog broja dozvola u 2019. godini; 61,4% u 2020. godini), nakon čega slede dozvole u sektoru „Stručnih, naučnih i tehničkih delatnosti“ (12,9% u 2019; 15,3% u 2020. godini). (...) Mađarska je izdala većinu dozvola u okviru „Proizvodnje“ (55,0% u 2019; nema podataka za 2020. godinu) i „Informacija i komunikacija“ (24,6% u 2019; nema podataka za 2020. godinu). Stoga, ove brojke pokazuju da se veliki broj „transfera unutar preduzeća“ odvija u Holandiji i Francuskoj, uglavnom u visokokvalifikovanim sektorima kao što su „Informacije i komunikacija“ i „Stručne, naučne i tehničke delatnosti.“ (De Wispelaere et al, 2022: 40). Ova vrsta specifičnih informacija nije navedena u nacionalnim izveštajima. Stoga će biti veoma teško sastaviti tačne scenarije.

U portugalskom izveštaju navodi se da se „više od pola upućivanja odvija između susednih zemalja; procenat upućivanja radnika iz susednih zemalja može dostizati i 80% u pojedinim slučajevima u EU. Prosečno vreme u EU tokom kojeg upućeni radnici pružaju usluge u drugoj zemlji manje je od 4 meseca. U proseku se radnici upućuju 1,9 puta godišnje. Međutim, prosečno trajanje upućivanja iz pojedinih zemalja može trajati i više od 8 meseci.“

Konačno, čini se da se „upućivanje često odvija između država članica koje se graniče. Zapravo, utvrđeno je da je geografska blizina još uvek najrelevantniji faktor, što objašnjava smer i obim tokova upućivanja, imajući u vidu da je povezano sa prethodnim poslovanjem i istorijskom povezanošću“ (De Wispelaere et al, 2022).

Na ovom projektu zanimljivo je bilo prikupiti više informacija o upotrebi ove vrste ugovora u zemljama koje su izvan Evropske unije, ali koje su u Evropi. U primerima navedenim u nekoliko izveštaja o studijama slučaja navodi se da se kretanje upućenog rada odvija najviše iz ovih zemalja ka državama članicama EU, kao i da postoje jasne birokratske poteškoće kada je u pitanju primanje ovih radnika na evropskom tržištu rada. Postoje povezana ograničenja.

Sledeća tabela prikazuje tokove upućenih radnika prema poreklu i destinaciji u 2019. godini, koji su zasnovani na prenosivim dokumentima (PD) A2 koje su izdale države članice u skladu sa članom 12 Osnovne uredbe.

Tabela 5 Prenosivi dokumenti A1 koje su izdale nadležne države članice u skladu sa članom 12 Osnovne uredbe, pregled po državama članicama koje primaju radnike, 2019.

Table 5 PDs A1 issued by competent Member States according to Article 12 of the Basic Regulation, breakdown by receiving Member State, 2019

		Sending Member State																											Total					
		BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE		UK	IS	LI	NO	CH
Receiving Member State	EU-27	81,868	14,147	10,177	6,540	1,393,574	6,509	2,819	6,334	120,699	102,337	44,846	127,203	78	2,513	25,906	72,961	55,644	263	20,832	83,505	237,748	57,437	44,070	93,640	89,641	4,002	2,669	38,752	166	173	26,681	2,773,734	
	EU-28	83,755	14,436	10,389	7,100	1,481,505	6,516	3,258	6,489	131,859	112,023	45,146	133,263	78	2,525	26,071	74,191	56,351	287	21,798	85,126	242,637	58,186	44,560	94,131	90,599	4,178	2,870	39,109	171	188	27,449	2,906,244	
	EU-15	81,398	13,296	8,481	6,084	1,182,417	6,347	3,110	5,746	122,175	101,014	41,898	117,822	69	2,136	24,903	72,854	52,656	277	21,181	74,402	231,130	57,361	41,741	87,924	76,363	3,929	2,685	37,259	159	188	25,429	2,502,434	
	EU-13	2,357	1,140	1,908	1,016	299,088	169	148	743	9,684	11,009	3,248	15,441	9	389	1,168	1,337	3,695	10	617	10,724	11,507	825	2,819	6,207	14,236	249	185	1,850	12	0	2,020	403,810	
	EFTA	2,115	356	255	3,120	200,205	684	125	88	4,237	10,529	1,153	39,886	<5	104	5,934	940	1,103	18	642	6,950	4,212	575	674	1,201	1,012	249	974	3,688	26	41	479	291,578	
	Total	85,870	14,792	10,644	10,220	1,681,710	7,200	3,383	6,577	136,096	122,552	46,299	173,149	81	2,629	32,005	75,131	57,454	305	22,440	98,965	246,849	58,761	45,234	95,332	91,611	4,427	3,863	42,807	197	229	1,940	27,928	3,206,680
	BE	1,856	398	122	88,115	31	235	237	6,025	18,868	1,478	6,181	<5	64	1,571	27,003	2,262	5	7,669	1,501	19,734	13,486	4,632	7,935	4,630	160	144	3,315	<5	6	562	218,230		
	BG	112		42	32	9,076	0	<5	145	300	410	32	702	0	37	<5	14	155	0	11	519	960	95	549	67	306	9	12	50	0	0	203	13,840	
	CZ	432	93		164	79,142	<5	7	20	1,220	1,828	380	2,091	<5	0	89	137	454	<5	55	1,645	3,868	90	424	644	8,429	38	10	88	0	0	148	101,502	
	DK	606	162	464		30,568	48	260	75	1,510	1,122	102	1,992	0	24	652	172	398	<5	262	3,308	2,565	192	139	172	449	221	150	412	<5	0	251	46,282	
	DE	7,799	7,239	3,715	1,561		713	359	2,509	21,422	24,677	32,582	23,991	7	1,022	9,981	11,707	32,354	12	5,196	49,941	131,498	3,156	17,297	55,740	47,618	542	285	3,171	19	128	9,496	505,737	
	EE	58		26	23	2,805		0	<5	136	135	14	90	0	35	575	40	<5	0	10	381	436	0	5	37	90	73	<5	38	0	0	7	5,023	
	IE	242	87	49	70	10,814	11	0	13	1,178	1,173	14	901	0	6	14	153	145	9	73	253	592	178	98	54	101	13	<5	813	0	0	100	17,158	
	EL	192	507	217	167	6,609	5	7		1,092	1,279	24	2,052	59	<5	20	110	117	5	139	234	209	21	106	11	80	98	262	2,147	<5	0	1,664	17,437	
	ES	2,374	399	530	789	113,830	113	91	360		12,904	192	14,106	0	19	98	708	347	49	1,006	2,532	3,116	13,840	548	575	577	653	360	3,626	42	<5	3,295	177,082	
	FR	30,902	1,191	750	723	214,164	299	351	573	36,612		950	46,034	0	126	2,696	28,783	2,339	28	3,150	3,914	24,459	20,256	8,182	2,102	3,410	456	465	13,400	47	<5	3,855	450,220	
	HR	83	76	77	22	12,013	12	<5	<5	398	396		1,663	0	8	<5	97	375	0	31	1,305	219	9	115	3,311	161	18	45	181	0	0	198	20,821	
	IT	2,123	248	382	232	119,746	94	69	437	11,231	10,293	2,688		<5	51	189	866	1,067	123	971	5,568	3,058	521	4,624	2,353	1,287	189	309	3,009	20	12	1,966	173,727	
	CY	38	77	9	15	1,041	0	<5	268	112	85	22	108		0	0	37	<5	0	14	35	40	0	43	9	7	11	34	335	0	0	335	2,677	
	LV	35	14	23	119	3,140	43	0	<5	120	149	<5	98	0		458	27	162	<5	6	353	316	5	<5	8	35	6	<5	40	0	0	11	5,178	
	LT	73	52	27	116	7,799	71	<5	0	181	211	<5	183	0	93		35	32	0	15	44	983	<5	45	0	76	20	<5	19	7	0	13	10,103	
	LU	10,714	5	56	19	27,779	<5	<5	34	741	7,730	107	1,466	0	13	7		386	<5	225	252	1,069	668	219	733	201	12	19	169	0	0	234	52,863	
	HU	313	164	200	88	43,151	<5	20	19	1,026	1,182	150	1,610	8	11	<5	257		<5	85	1,613	1,632	80	650	1,057	2,997	5	9	394	0	0	177	56,902	
	MT	36	26	19	18	2,574	0	<5	19	401	262	31	982	0	40	13	39	41		<5	61	183	0	15	13	33	<5	34	32	0	0	121	5,001	
	NL	22,680	589	455	399	131,859	188	756	1,065	5,617	4,972	1,061	3,904	0	50	3,655	1,063	4,299	8		2,187	17,009	2,979	3,060	2,597	4,392	89	73	3,517	<5	0	750	219,276	
	AT	747	424	736	271	262,296	18	31	59	1,420	2,097	829	7,696	0	24	13	409	7,745	5	1,156		6,012	691	1,261	14,247	9,369	87	98	1,259	0	21	1,459	320,480	
	PL	670	92	237	372	77,656	28	56	108	2,704	2,922	94	3,255	0	136	23	451	519	<5	280	1,059		56	267	501	1,224	40	21	384	<5	0	470	93,630	
	PT	433	74	53	51	21,157	15	33	114	21,357	3,012	25	1,459	0	0	19	313	14	<5	101	578	390		95	52	124	63	25	293	0	0	600	50,453	
	RO	309	389	200	21	27,847	0	13	132	1,859	1,932	206	2,237	0	13	<5	125	500	<5	53	1,074	721	86		314	476	<5	<5	113	0	0	145	38,774	
	SI	105	58	48	10	9,784	<5	43	9	261	413	2,252	1,410	0	<5	<5	17	361	<5	27	1,555	166	<5	133	21	402	<5	<5	34	0	0	83	17,205	
	SK	93	99	1,000	16	23,060	9	<5	14	966	1,084	64	1,012	0	12	<5	61	1,093	<5	28	1,080	1,983	401	570	225		21	7	142	<5	0	109	33,154	
	FI	208	133	159	149	18,979	3,933	74	23	1,015	1,161	796	737	0	181	1,399	158	52	0	111	1,140	2,818	181	259	139	544		290	721	<5	0	168	35,529	
SE	491	93	305	971	48,570	871	402	92	1,795	2,040	750	1,243	0	541	4,424	179	424	<5	156	1,373	13,712	443	731	723	2,623	1,170		1,050	16	0	261	85,450		
UK	1,887	289	212	560	87,931	7	439	155	11,160	9,686	300	6,060	0	12	165	1,230	707	24	966	1,621	4,889	749	490	491	958	176	201	357	5	15	768	132,510		
IS	30	6	<5	43	960	70	0	11	82	141	<5	5	71	0	33	92	14	0	0	14	260	199	0	35	7	12	<5	<5	29	0	20	2,136		
LI	13	0	6	13	3,403	0	<5	0	8	<5	5	36	0	0	<5	10	8	0	0	372	20	0	0	6	5	<5	<5	0	0	0	398	4,311		
NO	404	157	62	1,943	15,252	609	35	<5	1,227	922	978	1,763	0	58	5,786	62	547	<5	142	477	2,210	280	230	137	67	193	909	2,633	23	0	61	38,170		
CH	1,668	193	184	121	180,590	5	88	75	2,920	9,462	167	38,016	<5	13	55	854	548	17	486	5,841	1,783	295	409	1,051	928	56	63	1,026	<5	41	0	246,961		
unkn.																				6,889							19	<15			6,918			

* EL and CY: 2018 figures

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020

 Izvor: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet (2020), *Upućivanje radnika – Izveštaj o prenosivim dokumentima A1 iz 2019*, HIVA-KU Leuven

Kao što možemo potvrditi, u 2019. godini Nemačka je zemlja koja prima najviše upućenih radnika (više od pola miliona radnika), pri čemu je većina radnika iz Poljske (131 hiljada). Nemačka je takođe država članica koja šalje većinu svojih radnika u zemlje koje učestvuju u ovom istraživanju. To znači da je iste godine više od 9 hiljada nemačkih radnika upućeno u Bugarsku, 6,6 hiljada u Grčku, 77,7 hiljada u Poljsku, 21,2 hiljade u Portugal i 23 hiljade u Slovačku. To znači da Nemačka ima značajnu ulogu u regulativnom procesu upućivanja radnika pošto prima i šalje najviše upućenih radnika u druge države članice EU, uključujući i one koje su uključene u ovo istraživanje.

Evolucija ovih brojki bila je predmet drastičnih promena tokom poslednje decenije, kako je i prikazano u sledećoj tabeli.

Tabela 6 Prenosivi dokumenti A1 u skladu sa članom 12 Osnovne uredbe koje su izdale države članice koje šalju radnike, 2010-2019.

Table 6 PDs A1 according to Article 12 of the Basic Regulation issued by sending Member States, 2010-2019

Sending MS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Change 2019 vs 2018	
											%	Numbers
EU-27	1,023,896	1,162,056	1,197,285	1,300,598	1,416,864	1,452,627	1,578,130	1,682,304	1,759,461	3,135,123	1,375,662	78.2%
EU-28	1,056,005	1,197,424	1,230,433	1,330,533	1,440,365	1,484,335	1,611,777	1,716,084	1,796,651	3,177,941	1,381,290	76.9%
EU-15	666,768	715,861	709,726	749,048	800,696	832,614	903,484	1,010,337	1,171,075	2,528,176	1,357,101	115.9%
EU-13	389,237	481,563	520,707	581,485	639,669	651,721	708,293	702,659	625,576	649,765	24,189	3.9%
EFTA	2,309	2,603	459	10,734	14,332	10,972	11,918	17,566	17,478	30,294	12,816	73.3%
Total	1,058,314	1,200,027	1,230,892	1,341,267	1,454,697	1,495,307	1,623,695	1,733,650	1,814,129	3,208,235	1,394,106	76.8%
BE	49,862	55,931	56,103	58,522	58,611	63,467	69,836	76,719	76,596	85,870	9,274	12.1%
BG	5,734	7,429	11,091	12,861	13,275	14,811	15,656	14,781	13,731	14,792	1,061	7.7%
CZ	15,829	16,102	15,358	13,155	10,380	10,799	11,145	11,806	10,255	10,644	389	3.8%
DK	9,262	11,491	6,176	5,320	3,869	7,288	6,508	8,250	9,181	10,211	1,030	11.2%
DE	201,436	226,850	221,650	227,008	232,776	218,006	231,766	332,091	409,340	1,678,407	1,269,067	310.0%
EE	13,580	15,322	14,889	11,689	7,147	5,415	6,327	6,305	6,915	7,200	285	4.1%
IE	1,935	3,106	3,512	3,457	3,261	3,616	3,303	3,222	3,687	3,383	-304	-8.2%
EL	642	888	1,661	1,688	2,325	2,908	3,941	4,253	6,583	6,583		
ES	44,087	48,479	48,132	63,519	76,286	86,943	100,469	110,868	123,670	136,096	12,426	10.0%
FR	133,896	144,256	130,247	123,580	119,727	130,468	132,012	109,168	117,739	122,552	4,813	4.1%
HR				8,716	24,060	33,381	36,142	41,253	48,613	46,299	-2,314	-4.8%
IT	35,430	35,611	48,369	55,509	69,279	83,277	106,395	129,732	148,863	175,908	27,045	18.2%
CY	81	38	35	66		96	169	81	81	81		
LV	3,424	4,287	2,846	3,237	1,655	1,801	2,446	1,629	812	2,629	1,817	223.8%
LT	6,462	9,515	11,306	14,105	16,683	21,430	25,371	26,548	30,801	32,005	1,204	3.9%
LU	55,852	39,385	39,758	28,481	50,345	50,440	55,364	58,686	64,301	75,131	10,830	16.8%
HU	40,640	57,848	63,742	66,415	65,655	59,711	61,365	62,873	54,326	57,454	3,128	5.8%
MT	442	318	327	322	145	88	110	145	252	305	53	21.0%
NL	15,190	25,986	24,199	25,429	37,775	27,141	28,394	22,305	26,597	25,074	-1,523	-5.7%
AT	25,957	28,806	35,671	36,959	41,114	55,320	62,526	50,303	88,117	98,965	10,848	12.3%
PL	221,126	227,930	246,214	262,714	266,745	251,107	259,999	235,836	238,525	246,849	8,324	3.5%
PT	58,923	54,043	54,580	81,687	74,735	64,020	62,005	64,320	51,905	58,887	6,982	13.5%
RO	29,730	59,363	44,318	51,739	57,194	46,871	48,710	46,733	41,950	44,864	2,914	6.9%
SI	23,944	42,485	65,727	83,659	102,920	126,153	150,922	163,876	85,999	95,339	9,340	10.9%
SK	28,245	40,926	44,854	52,807	73,810	80,058	89,931	90,793	93,316	91,304	-2,012	-2.2%
FI	2,187	2,668	3,181	3,332	2,786	3,725	3,707	3,541	4,293	4,428	135	3.1%
SE		2,993	3,339	4,622	4,306	4,287	3,611	3,099	3,013	3,863	850	28.2%
UK	32,109	35,368	33,148	29,935	23,501	31,708	33,647	33,780	37,190	42,818	5,628	15.1%
IS	376	377	293	269	140	179	126	162	151	197	46	30.5%
LI	61	63	166	119	89	65	65	32	32	229	197	615.6%
NO	1,872	2,163	n.a.	n.a.	3,252	n.a.	n.a.	2,100	1,479	1,940	461	31.2%
CH			n.a.	10,346	10,851	10,728	11,727	15,272	15,816	27,928	12,112	76.6%

* EL and CY: 2018 figures

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020 and previous years

Izvor: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet (2020), *Upućivanje radnika – Izveštaj o prenosivim dokumentima A1 iz 2019*, HIVA-KU Leuven

Sledeća tabela prikazuje broj prenosivih dokumenata A1 koje su izdale države članice koje primaju radnike u periodu od 2010. do 2019. godine.

Tabela 7 Prenosivi dokumenti A1 izdati u skladu sa članom 12 Osnovne uredbe, po državama članicama koje primaju radnike, 2010-2019.

Table 7 PDs A1 issued according to Article 12 of the Basic Regulation, by receiving Member State, 2010-2019

Receiving MS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Change 2019 vs 2018	
											Numbers	%
EU-27	952,145	1,077,135	1,068,846	1,153,158	1,235,467	1,269,951	1,379,339	1,481,663	1,550,740	2,773,734	1,222,994	78.9%
EU-28	986,466	1,114,382	1,109,212	1,196,680	1,286,360	1,324,295	1,436,565	1,541,250	1,611,572	2,906,244	1,294,672	80.3%
EU-15	915,283	1,038,836	1,030,874	1,118,419	1,205,586	1,235,168	1,336,001	1,424,617	1,470,941	2,502,434	1,031,493	70.1%
EU-13	71,183	75,546	78,338	78,261	80,774	89,127	100,564	116,633	140,631	403,810	263,179	187.1%
EFTA	71,848	94,423	81,973	98,201	109,497	124,070	130,354	131,025	142,179	291,578	149,399	105.1%
Total	1,058,314	1,208,805	1,230,614	1,340,671	1,454,573	1,495,307	1,623,695	1,730,562	1,807,375	3,206,680	1,399,305	77.4%
BE	90,540	125,107	125,264	134,340	159,749	156,556	178,319	167,335	156,695	218,230	61,535	39.3%
BG	4,483	4,006	3,896	3,805	3,267	3,325	3,867	3,508	4,665	13,840	9,175	196.7%
CZ	15,892	17,144	17,808	18,603	17,165	19,144	22,743	24,227	30,557	101,502	70,945	232.2%
DK	9,608	11,002	11,044	10,763	10,869	13,352	15,698	15,592	20,337	46,282	25,945	127.6%
DE	250,054	311,361	335,862	373,666	414,220	418,908	440,065	427,175	428,935	505,737	76,802	17.9%
EE	1,235	1,904	2,325	2,998	2,951	2,315	3,733	3,025	3,175	5,023	1,848	58.2%
IE	5,014	6,084	4,674	5,556	3,973	4,039	5,760	6,171	7,816	17,158	9,342	119.5%
EL	10,656	7,763	6,795	4,820	4,692	5,683	6,383	8,109	11,214	17,437	6,223	55.5%
ES	63,304	47,640	46,075	46,507	44,825	47,369	52,353	60,488	63,939	177,082	113,143	177.0%
FR	160,532	161,954	156,490	182,219	190,848	184,695	203,019	241,363	262,126	450,220	188,094	71.8%
HR				1,753	4,560	7,139	9,835	12,791	9,844	20,821	10,977	111.5%
IT	60,460	64,223	48,663	47,445	52,481	59,095	61,321	64,669	73,927	173,727	99,800	135.0%
CY	1,702	1,042	1,106	956	944	716	972	1,256	1,666	2,677	1,011	60.7%
LV	1,851	1,788	1,516	1,235	1,504	1,431	1,080	1,356	2,200	5,178	2,978	135.4%
LT	1,850	2,248	3,497	2,274	1,930	2,404	2,018	2,261	3,035	10,103	7,068	232.9%
LU	27,730	24,295	19,741	20,503	21,763	21,749	26,591	32,664	36,479	52,863	16,384	44.9%
HU	8,457	9,924	9,900	8,887	8,955	8,743	11,312	12,924	17,090	56,902	39,812	233.0%
MT	1,308	1,449	1,052	952	1,062	1,453	2,318	2,513	2,636	5,001	2,365	89.7%
NL	91,560	105,885	99,416	100,423	87,817	89,411	90,873	111,522	126,342	219,276	92,934	73.6%
AT	59,642	76,335	76,445	88,596	101,015	108,627	120,150	141,046	119,907	320,480	200,573	167.3%
PL	12,877	16,013	16,033	14,387	14,521	17,897	17,818	20,620	26,714	93,630	66,916	250.5%
PT	12,193	13,345	11,422	10,696	12,833	15,374	18,109	22,639	28,964	50,453	21,489	74.2%
RO	9,445	10,476	11,224	10,894	9,717	10,709	10,028	12,036	15,883	38,774	22,891	144.1%
SI	3,391	2,676	3,340	4,507	6,550	5,685	5,146	6,357	9,173	17,205	8,032	87.6%
SK	8,692	6,876	6,641	7,010	7,648	8,141	9,694	13,759	13,993	33,154	19,161	136.9%
FI	20,205	22,183	22,522	19,917	16,589	18,618	21,014	22,252	19,579	35,529	15,950	81.5%
SE	19,464	24,412	26,095	29,446	33,019	37,373	39,120	44,005	53,849	85,450	31,601	58.7%
UK	34,321	37,247	40,366	43,522	50,893	54,344	57,226	59,587	60,832	132,510	71,678	117.8%
IS	543	559	385	392	338	608	1,373	1,739	982	2,136	1,154	117.5%
LI	572	763	510	925	417	803	842	715	818	4,311	3,493	427.0%
NO	18,771	30,523	16,170	18,778	21,250	24,958	23,844	22,882	26,570	38,170	11,600	43.7%
CH	51,962	62,578	64,908	78,106	87,492	97,701	104,295	105,689	113,809	246,961	133,152	117.0%

Source Administrative data PD A1 Questionnaire 2020 and previous years

Izvor: De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt & Jozef Paolet (2020), *Upućivanje radnika – Izveštaj o prenosivim dokumentima A1 iz 2019*, HIVA-KU Leuven

U bugarskom izveštaju navodi se da je „problem uslova rada takođe izvor polemike, imajući u vidu da se upućeni radnici mogu susresti sa jezičkim i kulturološkim barijerama, što dovodi do loših uslova rada i ograničenog pristupa socijalnoj zaštiti. Konačno, uticaj upućivanja radnika na socijalnu dobrobit tema je oko koje postoji zabrinutost, imajući u vidu da upućeni radnici mogu imati poteškoća u pristupanju beneficijama socijalne zaštite, poput prava na zdravstveno i penzijsko osiguranje“. Zaključak je donet da je „u 2015. godini, samo 0,5% bugarskih radnika upućeno u druge države članice EU, kao i da su se pravila o upućenim radnicima koji dolaze primenjivala na samo 3.300 državljana drugih država članica EU“.

U Portugalu, „sektor građevinarstva (NACE F) ima najviše upućenih radnika (64,7%). Administrativne i uslužne delatnosti čine 22,2% radnika upućenih u inostranstvo. Sektor proizvodnje (NACE C) čini samo oko 7% svih komunikacija“. Koliko se može zaključiti iz većine nacionalnih izveštaja, iako se ovo istraživanje fokusiralo na sektor proizvodnje, najviše registrovanih upućenih radnika radi u sektoru građevinarstva.

3. Scenariji

Na osnovu evolucije kretanja upućenih radnika u Evropi, možemo zaključiti da ima oko 3 miliona upućenih radnika u Evropi, gde su Nemačka i Francuska države članice koje imaju najznačajniji udeo. Znamo da je većina radnika u sektoru građevinarstva (NACE F). Nemačka je, ipak, država članica sa intenzivnijom razmenom sa državama članicama koje učestvuju u ovom istraživanju „Izgleda za upućivanje“.

Korišćenjem gore navedenih serijskih podataka o slanju i primanju upućenih radnika, možemo rezimirati informacije koje se odnose na zemlje koje učestvuju u istraživanju. Naredne dve tabele prikazuju te podatke.

Količina Prenosivih dokumenata A1 koje je izdala država članica koja šalje radnike (u hiljadama)

	2010.	2015.	2019.
U 27 zemalja EU	1024	1453	3135
Bugarska	5,7	14,8	14,8
Nemačka	201,4	218,0	1678,4
Grčka	0,6	2,9	6,5
Poljska	221,1	251,1	246,8
Portugal	58,9	64,0	58,9
Slovačka	28,2	80,0	91,3

Iz ove tabele možemo da vidimo da se ukupan broj slučajeva slanja upućenih radnika povećao tokom prethodne decenije. U stvari, utrostručio se za 9 godina kod 27 zemalja EU. Nemačka je bila jedna od onih koji su najviše doprineli ovom porastu. Osim Portugala, gde su brojke manje-više stabilne, sve ostale zemlje predstavljene u ovom projektu povećavaju broj slučajeva slanja radnika na upućene pozicije u svim sektorima. Možemo pretpostaviti da to važi i za sektor proizvodnje, mada u manjim brojevima. U sledećoj tabeli prikazane su brojke koje se odnose na primanje upućenih radnika.

Količina Prenosivih dokumenata A1 koje je izdala država članica koja prima radnike (u hiljadama)

	2010.	2015.	2019.
U 27 zemalja EU	952	1270	2774
Bugarska	4,5	3,3	13,8
Nemačka	250,0	418,9	505,7
Grčka	10,7	5,7	17,4
Poljska	12,9	17,9	93,6
Portugal	12,2	15,4	50,5
Slovačka	8,7	8,1	33,2

Ovde takođe možemo videti trend porasta u svim zemljama, kao i kod svih 27 zemalja EU. To znači da je u deceniji pre pandemije virusa COVID-19 postojao porast u količini Prenosivih dokumenata A1 koje je izdala država članica koja prima radnike.

Odnos između slanja i primanja upućenih radnika je sledeći:

	2010.	2015.	2019.
U 27 zemalja EU	72	183	361
Bugarska	1,2	11,5	1
Nemačka	-48,6	-200,9	1172,7
Grčka	-10,1	-2,8	-10,9

Poljska	208,2	233,2	153,2
Portugal	46,7	48,6	8,4
Slovačka	19,5	71,9	58,1

Ove brojke mogu otkriti nekoliko trendova. Prvo, Nemačka je zemlja koje je obično primala više upućenih radnika nego što ih je slala, ali se 2019. godine to preokrenulo. Drugo, osim Grčke, zemlje koje učestvuju u Izgledima za upućivanje su zemlje koje šalju više upućenih radnika nego što ih primaju. Treće, ne postoji proporcija između količine radno sposobnog stanovništva i količine upućenih radnika.

Činjenica da nemamo podatke koji se odnose na period nakon pandemije ukazuje na to da aktuelni trendovi nisu vidljivi. Stoga ćemo razmotriti moguće trenove pod pretpostavkom da većina „anomalija“ (poput pandemije ili ratnih smetnji) ne utiču na duže periode. Ukoliko je tako, morali bismo da uzmemo u obzir relevantne periode gde skoro i da nema upućenog rada. Ovo se zamalo dogodilo tokom perioda pandemije virusa COVID-19, ali su izgledi za upućivanje radnika brzo ponovo pokrenuti. Takođe znamo da invazija u Ukrajini još uvek utiče na potencijale da se poveća upućivanje radne snage. Ali, u oba slučaja, predviđa se da takva „anomalija“ neće trajati duži vremenski period.

Sledeći scenariji nisu detaljno kvantitativno utvrđeni, jer verujemo – na osnovu literature i nacionalnih istraživanja – da neće biti drastičnih promena po pitanju predmetnog trenda. Međutim, možemo približno oceniti trendove u skladu sa scenarijima. Brojke za 2010, 2015. i 2019. godinu ostaju iste, kao podaci na osnovu gore navedenih tabela koje su zasnovane na računama autora De Wispelaere et al. (2020). Još jedan faktor koji se mora uzeti u obzir tiče se sektora koji je predmet analize: brojke kojima se mere trendovi odnose se na ukupan upućeni rad, a glavni zaključci ovog projekta treba da se odnose samo na sektor proizvodnje (NACE C).

3.1. Scenario 1 – upućivanje radnika u globalnim lancima vrednosti

Slučaj u Bugarskoj postavlja osnov za potencijalni trend kretanja upućivanja u Evropi. Analiza ovih istraživača navodi da se „ograničena mera upućivanja radnika u Bugarskoj može pripisati različitim faktorima. Jedno od mogućih objašnjenja jeste to što Bugarska nije atraktivna destinacija gde bi strane kompanije pružale usluge zbog njenog relativno niskog ekonomskog razvoja i niskih plata u poređenju sa drugim zemljama EU“ (bugarski izveštaj).

Kada bi se koristio ovaj argument za pravljenje prvog scenarija, verovatno bi većina oblika upućenog rada bila primenjena na kvalifikovanije radnike koji rade u kompanijama koje posluju sa globalnim lancima vrednosti ili unutar njih. U tom slučaju bi se trendovi varijacija između odlazećih i dolazećih radnika mogli predstaviti na sledeći način:

	2010.	2015.	2019.	2025.*	2030.*
U 27 zemalja EU	72	183	361	400	500
Bugarska	1,2	11,5	1	5	10
Nemačka	-48,6	-200,9	1172,7	300	100
Grčka	-10,1	-2,8	-10,9	-20	-30
Poljska	208,2	233,2	153,2	150	200
Portugal	46,7	48,6	8,4	10	15
Slovačka	19,5	71,9	58,1	30	20

Napomena: * Podaci su hipotetički

Brojke za 2010, 2015. i 2019. godinu predstavljaju rezultat razlike između odlazećih i dolazećih radnika na osnovu prethodnih tabela. Negativne brojke označavaju da ima više upućenih radnika u svakoj zemlji koja šalje radnike. Pozitivne brojke označavaju da ima više odlazećih radnika. Grčka, na primer, prima više radnika nego što ih šalje. Poljska, Portugal i Slovačka šalju više radnika nego što ih primaju.

Kada ove kompanije vrše dobavljanje za druge, povremeno je potrebno da dobavljač na neki način interveniše u kompaniji klijenta, bilo tako što će uspostaviti proizvodne procese ili obučiti druge radnike za rad u novom sistemu. To znači da radnici koji su poslani u kompanije klijenta koriste mehanizam upućivanja da rade u inostranstvu tokom određenog vremenskog perioda.

Upućivanje je uglavnom često u automobilskom sektoru, kao i u drugim sektorima, gde se pojedini sistem developeri, inženjeri za održavanje ili specijalisti, ili vođe timova na proizvodnim linijama, šalju u kompanije klijenta koje se nalaze na drugačijem industrijskom nivou.

Zbog toga možemo očekivati da će globalni trend u Evropi (27 zemalja EU) nastaviti da se zasniva na mogućnosti da će slanje upućenih radnika kontinuirano više rasti od primanja upućenih radnika. Na kraju, Nemačka i Poljska bi mogle biti države članice u kojima je razlika veća nego u drugim zemljama. Prema našoj hipotezi, nema razloga da se misli da će Grčka promeniti uočeni trend (veća stopa primanja od stope slanja radnika).

Još jednom, brojke prikazane u prethodnoj tabeli samo su indikativne, kada se odnose na ukupan upućeni rad u Evropskoj uniji, i ne uzimaju u obzir samo sektor proizvodnje, niti situaciju u zemljama koje ne spadaju u 27 zemalja EU.

3.2. Scenario 2 – prekarijat upućivanja

Postoji dobar osnov da se očekuje mogućnost postojanja trenda upućivanja u Evropi na osnovu sve većeg broj radnika koji rade na nesigurnim poslovima i u nesigurnim uslovima. Prema istraživačima iz Bugarske „praksa upućivanja radnika, koja uključuje privremeno preseljenje zaposlenih kako bi radili u (drugoj) zemlji Evropske unije, može biti predmet zloupotrebe i kršenja ekonomskih prava. Slučajevi u vezi sa isplatom zarada između odlazećih upućenih radnika i njihovih poslodavaca klasifikuju se u zavisnosti od vrste prekršaja koji je doveo do neplaćanja ili netačnog obračuna zarada“ (bugarski izveštaj).

U ovom scenariju se očekuje da se manje kvalifikovanog rada može koristiti u drugim kompanijama istog sektora ili da se može koristiti taj oblik ugovora za obavljanje posla u drugoj zemlji bez radnog odnosa sa kompanijom koja šalje radnika. Takođe se smatra da će se kompanije za privremeni rad povećati po pitanju veličine, obima i geografskih područja i da će vršiti preseljenje prekarijata (u Evropi ili u inostranstvo) kako bi se povećala proizvodnja i/ili profit kompanija klijenata. Ove posredničke kompanije prekarijata (u okviru jedne grupe ili između kompanija iz sektora metala) biće deo lanca vrednosti u sektoru metala. Ovo su slučajevi u kojima će ugovori na kratke vremenske periode postati preovlađujući oblik nesigurnih radnih odnosa.

Nesigurnost mogu kontrolisati različite evropske ustanove i nacionalni organi. Međutim, ne očekuje se od ovih organizacija da budu stabilne i striktno u pogledu kontrole upućivanja. Kod evropskih zemalja postoji tendencija da imaju različite interese i da ne žele da sprovedu mnogo

promena u ovim tokovima. Kako se većina upućenih radnika šalje u susedne zemlje, naročito u Centralnoj Evropi, ovaj scenario otkriva da se takvo upućivanje sprovodi više usled visine troškova rada, nego usled veština koje bi postojale u perifernim zemljama.

	2010.	2015.	2019.	2025.*	2030.*
U 27 zemalja EU	72	183	361	400	500
Bugarska	1,2	11,5	1	15	30
Nemačka	-48,6	-200,9	1172,7	200	-100
Grčka	-10,1	-2,8	-10,9	10	30
Poljska	208,2	233,2	153,2	50	250
Portugal	46,7	48,6	8,4	20	60
Slovačka	19,5	71,9	58,1	80	120

Napomena: * Podaci su hipotetički

Prekarijat se može koristiti da bi se održavali niski troškovi rada kako bi se omogućila konkurentnost na tržištu. Ipak, takođe se ne očekuje da će se ova strategija za konkurenciju često primenjivati u kompanijama na višim nivoima globalnih lanaca vrednosti zbog pitanja kvaliteta i sprečavanja industrijskog konflikta.

Stoga se može tvrditi da ovaj scenario neće biti najznačajniji u pogledu ukupnog broja upućenih radnika u okviru Evropskog ekonomskog prostora. To će, dakle, biti važno u sektoru NACE F (industrija građevinarstva), ali ne i u sektoru proizvodnje. Verujemo da se upućeni rad u ovom sektoru NACE C (proizvodnja) uglavnom obavlja za delatnosti održavanja, projektovanja i programiranja. Takav zaključak daju podaci iz nacionalnih intervjuja i dodatne literature.

3.3. Scenario 3 – prihvaćene preporuke

Ovaj scenario bi predstavljao celokupnu situaciju upućivanja radnika uzimajući u obzir prihvatanje preporuka partnera na projektu. To bi mogao biti scenario gde bi se porast u broju upućenih radnika u nekom trenutku povećao, kada se prihvati i reguliše bilateralno priznavanje uslova rada. Navedeno prihvatanje može da poveća privlačnost ovog oblika rada na evropskom prostoru.

	2010.	2015.	2019.	2025.*	2030.*
U 27 zemalja EU	72	183	361	200	100
Bugarska	1,2	11,5	1	-10	0
Nemačka	-48,6	-200,9	1172,7	400	10
Grčka	-10,1	-2,8	-10,9	10	30
Poljska	208,2	233,2	153,2	100	50
Portugal	46,7	48,6	8,4	0	-10
Slovačka	19,5	71,9	58,1	10	0

Napomena: * Podaci su hipotetički

Međutim, očekuje se da će Evropski organ za rad (ELA)¹ efikasno raditi. Na primer, ELA treba da sistematizuje i razmenjuje informacije o zemljama koje primaju radnike. U stvari, Direktiva o upućivanju radnika 96/71/EZ – i Direktiva koja je dopunjuje 2018/958/EU – i Direktiva o sprovođenju Direktive o upućivanju radnika 2014/67/EU spadaju u nadležnost organa ELA. Poslednje navedena direktiva je sastavljena kako bi se pružila pomoć zemljama EU i Evropskoj komisiji u obezbeđivanju toga da se pravila o mobilnosti radne snage i upravljanju socijalnim osiguranjem ostvaruju na pravičan, jednostavan i efikasan način.

¹ Za više informacija pogledati: <https://www.ela.europa.eu/en>.

3.4. Scenario 4 – uobičajeno poslovanje

Ovaj scenario pomaže u razumevanju glavnih tokova upotrebe upućenog rada. Kako smo potvrdili na osnovu studija slučaja, postoji velika raznolikost slučajeva u kojima se koristi upućeni rad. Najčešći trend je onaj koji se tiče sektora građevinarstva. Međutim, ovaj sektor nije predmet istraživanja na ovom projektu.

Jedna izjava u portugalskom izveštaju o pregledu literature navodi da se „prema CGTP-IN-u (Generalna konfederacija portugalskih radnika), dokazalo da je veoma teško sindikalno organizovati upućene radnike u Portugalu. Visokokvalifikovani tehničari nisu zainteresovani za pridruživanje portugalskim sindikatima, a upućeni radnici u sektoru poljoprivrede (gde je većina iz Bugarske i Rumunije) takođe nerado postaju članovi sindikata“ (str. 14).

Bugarski izveštaj o pregledu literature navodi da je „problem uslova rada takođe izvor polemike, imajući u vidu da se upućeni radnici mogu susresti sa jezičkim i kulturološkim barijerama, što dovodi do loših uslova rada i ograničenog pristupa socijalnoj zaštiti“ (str. 1).

	2010.	2015.	2019.	2025.	2030.
U 27 zemalja EU	72	183	361	500	800
Bugarska	1,2	11,5	1	0	-10
Nemačka	-48,6	-200,9	1172,7	800	2000
Grčka	-10,1	-2,8	-10,9	-20	-50
Poljska	208,2	233,2	153,2	50	0
Portugal	46,7	48,6	8,4	20	50
Slovačka	19,5	71,9	58,1	50	100

Napomena: * Podaci su hipotetički

U ovom scenariju, hipotetički podaci za 2025. godinu odražavaju samo mogućnost nakon pandemije virusa COVID-19, kao prelazni period, i za 2030. pretpostavljajući ekstrapolirane podatke decenije pre pandemije.

To znači da će budući trend „uobičajenog poslovanja“ predstavljati porast u slanju upućenih radnika iz ovih zemalja. Još jednom, razmatramo vrednosti koje uključuju NACE F sektor (građevinarstva), ali se najverovatnije vrednosti slanja radnika najviše odnose na kvalifikovane radnike, a ne na manje kvalifikovan rad.

3.5. Pregled vežbi scenarija

Pokušali smo da sastavimo četiri velika scenarija po pitanju potencijalnih trendova upotrebe upućenog rada.

Četiri scenarija uključuju: Scenario 1 – upućivanje radnika u globalnim lancima vrednosti, Scenario 2 – prekarijat upućivanja, Scenario 3 – prihvaćene preporuke i Scenario 4 – uobičajeno poslovanje.

Poslednji, odn. četvrti scenario predstavlja ekstrapolaciju aktuelnih trendova.

Moguće je da količina upućenih radnika neće varirati u narednih nekoliko godina, ali je isto moguće da je scenario 3 (prihvaćene preporuke) jedini koji može biti pogodniji za predviđeni porast. Možemo pretpostaviti da se prekarijat takođe može značajno povećati, posebno tamo gde nema uređenih uslova (scenario 2). Međutim, prate se znaci mogućeg povećanja u svim evropskim zemljama i postoje načini da se to kontroliše.

4. Zaključci

S obzirom na nedostatak pouzdanih statističkih podataka, ovaj izveštaj je sastavljanje scenarija zasnovao na prihvatanju podataka o upućivanju za celokupnu privredu kao da predstavljaju podatke sektora proizvodnje u analiziranim zemljama. U stvari, upućeni rad u sektoru proizvodnje (NACE C) ne mora nužno imati iste karakteristike kao sve aktivnosti upućivanja. Takođe je važno pretpostaviti da definicija upućenog rada nije direktno povezana sa migracijom radne snage. Radnik koji će biti upućen ima ugovor u kompaniji koja ga šalje i radiće tokom ugovorenog vremenskog perioda u kompaniji koja prima radnike. To je ugovoreni rad.

Pokušali smo da ocenimo četiri scenarija budućih razvoja upućenog rada u sektoru proizvodnje u Evropi. Zbog toga smo razmotrili scenarije koji su relevantni za potencijalne trendove koji mogu važiti za ceo sektor u Evropi. U jednom scenariju (1) smatra se da upućivanje radnika ima suštinsku vezu sa razvojem globalnih lanaca vrednosti. Drugim rečima, to je scenario više globalizovanog okruženja proizvodnje gde u proseku Evropa, a naročito njene države članice, šalju više radne snage nego što je primaju.

Scenario 2 odnosi se na prekarizaciju rada, a to može uticati na vrstu upućenog rada. Moguće je da mobilnost radne snage u Evropi može povećati prekarizaciju i smanjenje zarada. Nije jasno koliko ovo utiče na obim upućivanja. Prekarizacija može smanjiti obim upućivanja u Evropi ukoliko kompanije preferiraju da smanje troškove angažovanjem nesigurnog radnika umesto radnika zaposlenog na regulisan način.

U trećem (3) scenariju smatra se da su preporuke EU u potpunosti prihvaćene i da je upućivanje radnika regulisano odobrenim uredbama i direktivama. Kako ovi propisi štite radnika u situaciji upućivanja, dešava se da je svaka država članica transponovala direktivu na određeni način. To znači da još uvek postoje neslaganja oko tumačenja direktiva i da uloga evropskih agencija nije u potpunosti ostvarena. Te agencije treba da povećaju monitoring i kontrolu zajedno sa nacionalnim agencijama. Ovo bi mogao biti najpozitivniji scenario za opstanak socijalne zaštite. Međutim, ova situacija će se i dalje suočavati sa poteškoćama ukoliko preporuke ne budu namenjene zaštiti radne snage i obezbeđivanju boljih uslova rada.

I na kraju, predložili smo scenario 4 koji razmatra „uobičajeno poslovanje“. To znači da bi sadašnja situacija i dalje bila nejasna nacionalnim agencijama, kompanijama i socijalnim partnerima. Prakse u sektoru proizvodnje će se nastaviti kao i pre perioda pandemije, što neće značiti da će doći do drastičnog povećanja u upućenom radu (kao u scenariju 1), ali može doći do smanjenja u ovom obliku ugovaranja usled smanjenja troškova i birokratskih složenosti koje će kompanije pokušati da izbegnu.

Kako je navedeno u izveštaju o pregledu literature iz Portugala, „svi kolektivni ugovori moraju sadržati indikatore koji se odnose na procene o broju pokrivenih radnika i broju kompanija koje

predstavljaju obe strane. Ovi indikatori mogu se koristiti za unapređenje razumevanja procesa upućivanja radnika“ (str. 21). To znači da bi informacije o upućenim radnicima trebalo da se dele među socijalnim partnerima i da budu predmet dijaloga i pregovora u zemljama koje su predmet analize i u drugim državama članicama. Kada se to dogodi, vrlo je verovatno da će upućeni radnici biti bolje zaštićeni i imati bolje uslove rada. U suprotnom, pritisak od strane kompanija u sektoru proizvodnje da se smanje troškovi, a posebno troškovi rada, i poveća profit, značiće smanjenje prakse upućivanja.



Posting of workers during the COVID-19 pandemic, current challenges, and future prospects



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only, and do not necessarily reflect those of the European Union or European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.