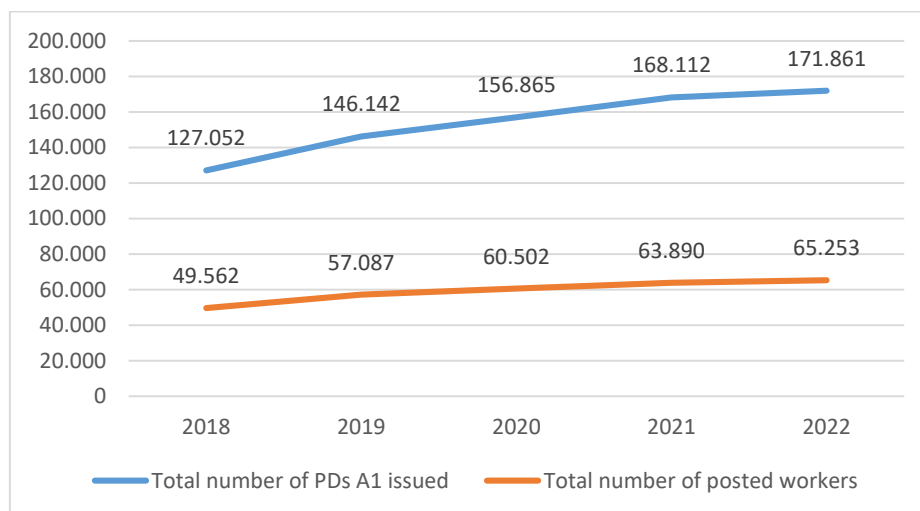


Informacijski kanali v procesu čezmejnega opravljanja storitev v gradbenem sektorju: hodimo po ravni poti ali smo zašli v labirintu informacij?

Kristina Toplak

Dostop do informacij o veljavnih pogojih zaposlovanja in administrativnih okvirjih delovanja podjetij je ključnega pomena za delovanje vseh poslovnih subjektov, še posebej tistih, ki delujejo v kompleksnem mednarodnem ekonomskem prostoru. Primer takšnih subjektov so podjetja, ki napotujejo delavce v okviru čezmejnega izvajanja storitev in so ponudniki storitev, ter podjetja, ki te storitve uporabljajo. Slovenija je ena od pomembnejših držav članic EU, ki napotujejo svoje delavcev v druge države EU, predvsem v Nemčijo in Avstrijo. Da, govora bo o napotovanju delavcev, kot to obliko dela imenujemo v vsakdanjem jeziku, a pravzaprav gre za čezmejno izvajanje storitev, kot ga opredeljuje [ZčmIS](#) sledeč predpisom Evropske unije, predvsem [Direktivi 96/71/ES](#) in [Direktivi 2014/67/EU](#), spremembi [Direktive \(EU\) 2018/957](#) in [Direktivi \(EU\) 2020/1057](#). Opravljanje storitev z napotenimi delavci je naraščajoč fenomen, saj število napotenih delavcev iz leta v leto narašča: ustavila ga ni niti pandemija COVID-19. Delavci, ki so napoteni iz Slovenije v druge države EU, predstavljajo okrog 7% zaposlenih prebivalcev Slovenije, pri čemer je največ delavcev napotenih v gradbenem sektorju, kar predstavlja okrog 30% vseh zaposlenih v tem sektorju. To je tudi največji delež med državami članicami EU (Vah Jevšnik et al., 2022).

Slika 1: Delavci napoteni iz Slovenije, po številu izdanih potrdil A1 in po številu napotenih delavcev (2018-2022)



(Vir: Vah Jevšnik, Toplak, 2023b: 4)

Kako uspešno podjetja sledijo in pravilno aplicirajo spreminjajoča se pravila v koordinirani evropski zakonodaji, pri čemer morajo upoštevati tudi številne obstoječe nacionalne izjeme, je v veliki meri odvisno od preverjenih in relevantnih informacij o pravilih napotovanja.

Ta blog je nastal v projektu INFO-POW. Projekt je bil finančno podprt s strani Evropske komisije, DG Employment, European Social Fund+ (ESF+), Social Prerogatives and Specific Competencies Lines (SocPL), poziv ESF-2021-POW.

Direktiva 2014/67/EU v 5. členu opredeljuje zaveze držav članic EU k izboljšanju dostopa do informacij za ponudnike storitev. Narekuje, da: »Države članice s sprejetjem ustreznih ukrepov zagotovijo, da so informacije o pogojih za zaposlitev iz člena 3 Direktive 96/71/ES, ki jih morajo ponudniki storitev uporabljati in izpolnjevati, splošno dostopne brezplačno ter v jasni, pregledni, izčrpni in enostavni obliki na daljavo in z elektronskimi sredstvi, v formatih in v skladu s spletnimi standardi o dostopnosti, ki zagotavljajo dostop invalidom, ter da lahko uradi za sodelovanje ali drugi pristojni nacionalni organi iz člena 4 Direktive 96/71/ES učinkovito opravljajo svoje delo.«

Direktiva prav tako narekuje državam članicam, da omogočijo prost dostop do informacij o napotovanju delavcev, v uporabnikom prijaznem formatu in njim razumljivem jeziku. Člen 5 opredeljuje vzpostavitev enotnega uradnega nacionalnega spletnega mesta o napotovanju delavcev, kot tudi dostop do informacij preko drugih dostopnih informacijskih kanalov. Nadalje 5. člen zavezuje države članice, da navedejo kontaktno osebo pristojno za podajanje informacij. Tovrstne informacijske kontaktne točke so namenjene pristojnim institucijam iz drugih držav članic EU, podjetjem, ki napotujejo, in napotenim delavcem, ki iščejo različne informacije s področja zaposlovanja, socialnih pravic in delovnih pogojev.

Kljub uveljavljeni in koordinirani EU zakonodaji so dosedanje analize stanja (Eurofound, 2020; Cillo, 2021; Cukut Krilić et al., 2020; Danaj et al., 2021; De Wispelaere et al., 2021; Jorens, De Wispelaere, 2019; Kováčová et al., 2021) pokazale, da so kljub dosegljivosti različnih informacij, ki jih podajajo vladni ali ne-vladni akterji po različnih informacijskih kanalih, tovrstne informacije še vedno nezadostne ali slabo dostopne za deležnike, ki so jim namenjene. Prav tako ostaja nerazjasnjeno, v kakšni meri in na kakšen način podjetja uporabljajo te informacijske kanale.

V tem kratkem zapisu o pomenu informiranja se bom dotaknila pred kratkim objavljene raziskave novih in obstoječih izzivov in potreb po informiranju podjetij, ki napotujejo delavce za čezmejno opravljanje storitev v državah Evropske unije. Čezmejno izvajanje storitev je opredeljeno kot začasno opravljanje dejavnosti delodajalca z napotitvijo delavcev na delo v drugi državi članici EU, pri čemer so delavci vključeni v ustrezna socialna zavarovanja v državi članici EU, kjer ima delodajalec sedež. Enako velja za samozaposlene osebe. Tako so med veljavnimi predpisi s tega področja, zraven že omenjenih, v veljavi še številni drugi dokumenti EU, med njimi je najpomembnejša [Uredba \(ES\) št. 883/2004](#) o koordinaciji sistemov socialne varnosti.

Preleteli smo mednarodno raven. Kaj pa na nacionalni ravni? Delodajalci opravljajo storitve v drugi državi članici EU, registrirani pa so praviloma v matični državi članici, zato veljajo za zaposlitev napotenih delavcev predpisi tiste države, kjer je sedež delodajalca. Za slovenske delavce to pomeni slovensko delovno-pravno zakonodajo, kot je Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o zaposlovanju tujcev, in davčne ter socialno-varstvene predpise. Ker v EU velja načelo koordinacije in ne homogenizacije pravil in pravnih predpisov, lahko vsaka država članica uveljavlja posebne izjeme in pravila, ki jih ni malo. Poleg pristojnega ministrstva (v večini držav članic EU so to Ministrstva za delo ali sorodne institucije) so v proces napotovanja vključeni še številni vladni in nevladni akterji, na primer zavodi za zdravstveno zavarovanje, zavodi za zaposlovanje, delodajalska združenja ali zbornice, sindikati, razne nevladne organizacije,

inšpektorati, finančne službe in tako dalje. Ste se že izgubili? Zlahka zaidemo v tem informacijskem labirintu pravil, predpisov in odgovornih služb za napotovanje delavcev, še posebej, če smo kot podjetje/delodajalec zavezani etičnemu delovanju in ravnanju.

Čezmejno izvajanje storitev z napotenimi delavci velja za ekonomsko-pravno tematiko, a zaradi njene večplastnosti v smislu socialnih, demografskih, (ne)integracijskih in psiholoških vidikov smo jo vzeli za »svojo« tudi raziskovalci migracij. Na ZRC SAZU se tako že več kot osem let raziskovalno ukvarjamo s procesom napotovanja delavcev z vidikov delovne mobilnosti, ekonomske in socialne ranljivosti domačih in tujih napotenih delavcev ter zdravja in varnosti pri delu napotenih delavcev. Tokrat smo se lotili preučevanja dostopnosti in uporabnosti informacij pri napotovanju delavcev v okviru mednarodnega projekta [INFO-POW](#). Spremembe, ki smo jim priča na delovno-pravnem in ekonomskem področju, so bile v zadnjih letih zelo velike, zato je postalo vrednotenje informacijskih kanalov, njihova dostopnost in uporabnost za delodajalce raziskovalno relevantno. Slovenija je kot nova članica EU na pot izvajanja storitev z napotenimi delavci, v primerjavi z Belgijo ali Avstrijo, stopila dokaj pozno, in kot ostale članice EU je morala v predpisanem roku opraviti potrebne prilagoditve nacionalne zakonodaje evropskim direktivam. Iz teh razlogov in tudi zaradi specifik, ki jih kažejo (slovenski) delodajalci pri (ne)razumevanju in (ne)spoštovanju pravnih okvirjev v mednarodnem prostoru, imamo raziskovalci na tem področju še veliko dela.

Čemu podjetja potrebujejo informacije? Da delavca na čezmejno izvajanje storitev pravilno napotijo, da ločijo med napotovanjem in službeno potjo v tujino, da ne kršijo njegovih/njenih delavskih pravic in da ne kršijo zakonodaje države napotovanja. Nadalje, da upoštevajo zakonodajo in specifikke držav izvajanja storitev in vedo, kakšne so njihove obveznosti v podizvajalski verigi. Iz vseh naštetih razlogov smo v projektu INFO-POW na primeru petih držav članic EU, ki so bodisi država zaposlitve (Belgija in Avstrija) ali država napotitve (Slovaška), v primeru Italije in Slovenije pa oboje, analizirali dostopnost in dosegljivost informacij v procesu napotovanja z vidika delodajalcev, to je podjetij, ki napotujejo, v primeru Avstrija in Belgija, pa tudi podjetij, ki so naročniki storitev.

Zaradi kompleksnosti tematike smo se odločili za uporabo mešanih metod preučevanja, kot so intervjuji s strokovnjaki s področja, uporabniki in socialnimi partnerji, spletna anketa in tako imenovano mapiranje kanalov informiranja (Vah Jevšnik, Toplak, 2023a). Slednje se je kot metoda izkazalo za delno pomanjkljivo, saj je bilo zaradi številčnosti in različnih stopenj dostopnosti kanalov (plačljivi ali dostopni le registriranim uporabnikom oziroma članom združenj) težko doseči reprezentativnost. Tudi anketa se je pri pridobivanju podatkov od poslovnih subjektov izkazala kot izpostavljena »metodološki zagatnosti«. Nekatera podjetja niso bila pripravljena sodelovati, saj jim to prepovedujejo notranja pravila javnega komuniciranja, nekateri delodajalci, predvsem tujci, vprašanj niso razumeli, večina pa se na anketo ni odzvala, ker nimajo časa oziroma so dnevno tarča takšnih in drugačnih zbirateljev podatkov.

Kljub omenjenim zagatam smo raziskovalci uspeli pridobiti dovolj podatkov za relevantno oceno dostopnosti in uporabnosti informacij pri napotovanju delavcev v gradbenem sektorju. V primeru Slovenije smo ugotovili, da podjetja in strokovnjaki s področja čezmejnega opravljanja storitev informacije o napotovanju delavcev ocenjujejo kot preveč razpršene ter

da je med podjetji velika razlika v pridobivanju informacij zaradi velikosti, saj si večja podjetja lahko privoščijo osebje, ki je odgovorno za zbiranje informacij in s tem za legitimnost napotovanja. Nadalje, uradna nacionalna spletna stran za napotovanje je sicer vzpostavljena, vendar je neprepoznana kot takšna, saj je v naši raziskavi noben od sogovornikov ni identificiral. Drugi pomemben in uporaben informacijski kanal so izobraževalni seminarji, ki jih organizirajo združenja delodajalcev, in so plačljivi. A praviloma so tovrstni seminarji organizirani občasno, ob večjih spremembah v zakonodaji, in niso redno na programu združenj delodajalcev (Vah Jevšnik, Toplak, 2023b). Dodaten problem predstavljata kakovost ter obseg obstoječih in dostopnih informacij. Te so večinoma preveč splošne, podajajo premalo podrobnih usmeritev za pravilno napotitev delavca in niso prirejene za posamezne države, v katerih slovenski delodajalci načeloma opravljajo storitve.

Razpršenost informacij in razlike v zmogljivostih podjetij za zbiranje informacij za pravilno napotovanje delavcev sta prepoznani kot glavni oviri za prehodnost zgoraj omenjenega labirinta v Sloveniji. Ne trdimo, da so s tem delodajalci odvezani odgovornosti za zakonit potek napotitve delavcev, vsekakor pa bi jim z ureditvijo tega področja, umanjkal pomemben izgovor. Opravljanje storitev z napotenimi delavci je kljub spremembam evropske zakonodaje (cf. Direktiva (EU) 2018/957) izpostavljen poslovni model, tako za podjetja kot za države, zato bi ureditev področja informiranja morala postati ena od prioritet odločevalcev na ravni EU in na nacionalni ravni. Zato smo po opravljeni raziskavi na podlagi pridobljenih in analiziranih podatkov podali nekaj ključnih priporočil za izboljšanje stanja na tem področju (Vah Jevšnik, Toplak, 2023b).

Reference

Cillo, R. (2021). *Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers: Italy Country Report*. Ca' Foscari University of Venice.

Cukut Krilić, S. K. Toplak & M. Vah Jevšnik (2020). *Posting of Third Country Nationals: A comparative study*. Ljubljana: ZRC SAZU. Dosegljivo: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3929>

Danaj, S., Kahlert, R., Zólyomi, E., Prinz, N. & Sandu, V. (2021). *The gap between legal procedures and practices in posting rule enactment: a comparative working paper*. Vienna: European Centre. Dosegljivo: at: <https://www.euro.centre.org/projects/detail/3633>

De Wispelaere, F., Schepers, W., Jorens, Y., Nerinckx, E., Rocca, M. & L. Duchateau (2021). *CROSS-BORDER EMPLOYMENT IN THE LIVE PERFORMANCE SECTOR. Exploring the social security and employment status of highly mobile workers*. Leuven: KU Leuven. Dosegljivo: <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/zkd8143-rapport-eind-web.pdf>

Eurofound (2020). *Improving the monitoring of posted workers in the EU*. Dublin: Eurofound.

Jorens, Y. & De Wispelaere, F. (2019). Intra-EU posting: looking for solutions: a Herculean or a Sisyphean task? *BTSZ/RBSS*, 61/1, 113-138.

Kováčová, L., Studená, I. & Kureková, L. M. (2021). *Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers: Slovakia Country Report*. Slovak Academy of Sciences.

Vah Jevšnik, M., Cukut Krilić, S. & Toplak, K. (2022). *Posted workers from Slovenia. Facts and figures*, POSTING.STAT projekt: https://isim.zrc-sazu.si/sites/default/files/Posted%20workers%20from%20Slovenia.%20Facts%20and%20figures_0.pdf

Vah Jevšnik, M. & Toplak, K. (2023a). *INFO-POW: Country report Slovenia*. INFO-POW projekt. Ljubljana: ZRC SAZU.

Vah Jevšnik, M. & Toplak, K. (2023b). *Company size and resources as determinants of access and use of information on the posting of workers: Evidence from Slovenia*. Policy brief 2023/6, dosegljivo: <https://isim.zrc-sazu.si/sl/programi-in-projekti/preucevanje-dostopnosti-in-uporabnosti-informacij-pri-napotovanju-delavcev>