

Короткий виклад політик Con3Post: Делегування громадян третіх країн з України через Польщу до Естонії та Фінляндії

Кайріт Калл*, Аніта Бжозовска**, Натан Лілле*, Каміль Матущик* * і Юстина Саламонська**

* Університет в Ювяскюлі; ** Варшавський університет

Вступ

Дослідження Con3Post підкреслює гострі проблеми делегування громадян третіх країн (ГТК). Цей Виклад політик базується на регіональному звіті проекту Con3Post¹, і присвячений делегуванню українських робітників через Польщу для роботи в будівельних секторах Естонії та Фінляндії. Що найбільш важливо, в нашому дослідженні встановлено, що делеговані працівники, які є громадянами третіх країн, наражаються на використання і зловживання більшою мірою, ніж «внутрішні» працівники, делеговані з країн Європейського Союзу. Це відбувається (1) через великі труднощі з моніторингом процесу делегування громадян третіх країн, оскільки роботодавці використовують складні системи найму цього типу працівників, з урахуванням ланцюгового делегування (через кілька країн), і підприємства, що працюють за принципом поштової скриньки, (2) тому що працівники, які є громадянами третіх країн, часто мають менші очікування, та/або не дуже обізнані щодо умов працевлаштування в приймаючих країнах, а також (3) тому що їх імміграційний статус часто є неясним, через що в разі поганого поведіння вони бояться просити про допомогу. Як наслідок, таким працівникам часто не вистачає навчання в галузі безпеки та гігієни праці, і вони не застраховані від нещасних випадків, не отримують зарплати та щодо них не дотримуються інші умови пов'язані з працевлаштуванням, на які вони повинні мати право, вони не звертаються за допомогою до влади/профспілок та не зареєстровані в системі соціального забезпечення. Щоб поліпшити становище делегованих ГТК і забезпечити справедливе функціонування вільного пересування що стосується праці (а також послуг) в Європі, ми пропонуємо зміцнення співпраці між регулюючими органами, надання більших ресурсів з метою контролю, впровадження кращих правил по всьому ланцюжку процесу делегування працівників, а також зниження бар'єрів для ГТК, щоб вони знали свої права і в разі виникнення проблем могли звертатися за допомогою.

Ключові слова

Міграція працівників, порушення трудових прав, множинні загрози, делегування працівників, громадяни третіх країн

¹ Звіт з регіонального дослідження випадку: з України до Фінляндії та Естонії через Польщу: Міграція та делегування громадян третіх країн, доступний для завантаження на сайті: http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2020/07/Con3Post_U_PL-FI-ET_final.pdf

Контекст

В останні роки в будівельних галузях Естонії та Фінляндії все частіше відбувається делегування працівників, які є громадянами третіх країн. Це підтверджується (недосконалою) статистикою делегувань², а також спостереженнями інспекторів праці та представників профспілок під час інспекцій та виїздів на місця (див. Калл та ін. 2020: 21-24). Крім того, в 2017 році Польща стала головною країною призначення для тимчасових іммігрантів у світі (ОЕСР, 2019), а більш ніж одна десята частина довідок (документів для працевлаштування) була зареєстрована підприємствами, що діють у сфері будівництва (Гурни та ін., 2018). Польща також є ключовою країною, що відправляє делегованих працівників. У 2018 році Польща видала 605.785 сертифікатів PD A1, з яких 238.525 сертифікатів PD A1 в рамках ст. 12 Основного Регламенту, у тому числі 2.990 довідок PD-A1 стосувалося делегування з Польщі до Фінляндії, а 208 - з Польщі до Естонії (Де Вісплер та ін., 2020).

Фактори, що заохочують і перешкоджають делегуванню громадян третіх країн

Якщо мова йде про фактори заохочення, будівельні сектори Фінляндії та Естонії, а також Польщі відзначили в період дослідження (2018-2019) зростання і обмеження на ринку праці (див.: Калл та ін., 2020: 17-20). Це зростання також було пов'язане з демографічними змінами на ринку праці та зростаючою нестачею працівників, особливо в погано оплачуваних секторах. Згідно з прогнозами CEDEFOP³, в 2021-2030 роках помітно збільшиться абсолютна кількість нових робочих місць в професії „будівельні та суміжні робітники (без урахування електриків)” в Естонії (8.059), Фінляндії (82.974) та в Польщі (200.073).

Якщо мова йде про фактори, які знижують мотивацію, видно чіткі відмінності, що стосуються заробітної плати та умов зайнятості в секторах будівництва аналізованих країн, серед яких першість в цьому відношенні має Фінляндія, а потім Естонія і Польща, а Україна залишається далеко позаду (див.: Калл та ін. 2020: 17-20). Крім того, в останні роки відбувається масова еміграція з України до Польщі у відповідь на нестабільну політичну, економічну і соціальну ситуацію в країні в результаті збройного конфлікту з Росією. Деякі компанії та агентства з працевлаштування користуються цією ситуацією, завдяки чому Польща стала транзитною країною, через яку українські працівники делегуються до інших країн-членів ЄС. Це можливо тому, що в Польщі дуже розвинений ринок посередників, що займаються експортом робочої сили, які володіють офісами з працевлаштування не тільки в Польщі, але і в Україні, та мають зв'язки з клієнтами в інших країнах ЄС. Все це полегшує міграцію/процес делегування як з боку працівників, так і з боку підприємств (див.: Лейбер, Матушик та Россов, 2019).

Хоча Фінляндія і Естонія не дуже відкриті для українських будівельних іммігрантів, існуючі норми права, що діють в Польщі з 2006 року, забезпечують доступ до польського ринку праці на строк шість місяців у рік на основі заяви роботодавця, який хоче найняти на роботу іноземця.⁴ З офіційних даних (ОЕСР, 2019) випливає, що через безперервний наплив українських робітників Польща стала провідною цільовою країною ОЕСР для тимчасових трудових мігрантів (1,1 млн нових працівників з країн, як не входять до ЄС у 2017 році). Спрощені процедури найму іноземців, що застосовуються Польщею, зробили можливим для багатьох українців доступ до польського ринку праці, з якого вони можуть бути потенційно

² Відсутність достовірних даних пов'язана з тим, що навіть якщо підприємства реєструють той факт, що вони використовують делегованих працівників, підприємства, на яких працюють делеговані працівники ні в Естонії ні в Фінляндії не повинні вказувати їхню національність.

³ <https://www.cedefop.europa.eu/pl/publications-and-resources/data-visualisations/skills-forecast>

⁴ Ця програма доступна для громадян шести країн (Вірменії, Білорусії, Росії, України, Грузії та Молдови), але, переважно, використовується громадянами України.

делеговані на інші ринки праці ЄС, які в іншій ситуації були б відносно недоступними для них, і які, в першу чергу, відкриті для вузькоспеціалізованих фахівців.

Українські робітники іноді направляються до інших країн ЄС, таких як Фінляндія та Естонія, фактично без жодної роботи, що мала б місце в Польщі. Як впливає з положень законодавства, працівники, які є громадянами третіх країн, можуть бути делеговані підприємствами та агентствами працевлаштування, що знаходяться в Польщі, до інших країн ЄС, якщо вони мають посвідку на проживання або візу для цілей роботи. Однак, немає положень законодавства, що визначають період, протягом якого іноземець повинен працювати на польського роботодавця перед таким делегуванням.

Спрощені процедури найму іноземців, що застосовуються Польщею, дали багатьом українцям доступ до польського ринку праці, з якого вони можуть бути потенційно делеговані на інші ринки праці ЄС, які в іншій ситуації були б відносно недоступними для них, і які в першу чергу відкриті для вузькоспеціалізованих фахівців.

Труднощі, пов'язані з моніторингом процесу делегування громадян третіх країн

Місцевим інспекціям праці і профспілкам важко контролювати і забезпечувати дотримання норм роботи та інших правил і положень законодавства, якщо мова йде про делегованих працівників-громадян третіх країн, в порівнянні з працівниками, делегованими в ЄС або іншими працівниками-мігрантами. Це пов'язано з участю в цьому процесі ряду підприємств і країн та відсутністю співпраці між інспекціями праці країн ЄС та інших країн, які не входять до ЄС.

В цілому, ланцюги делегування ГТК досить довгі і складні та можуть включати в себе національні правила країн відправки, прийому і транзиту. Для їх моніторингу часто потрібна участь багатьох органів і соціальних партнерів з декількох держав. Таким чином, цей процес займає багато часу і є менш ефективним. Деякі компанії та агентства з працевлаштування, здається, користуються цією ситуацією та надають різним органам моніторингу різну інформацію або коригують свій маршрут делегування, щоб обійти вже добре розвинену практику співпраці між органами. Наприклад, оскільки співпраця між фінською та естонською інспекцією вже досить широка і гарна, деякі естонські підприємства створюють філії в Литві чи в Польщі, щоб обійти правоохоронні органи, направляючи працівників-українців до Фінляндії.

Моніторинг процесу делегування громадян третіх країн є проблемним, оскільки в ньому часто беруть участь багато підприємств і країн, а співпраця між інспекціями праці країн ЄС та іншими країнами, які не входять до ЄС, є недостатньою.

Органи влади не мають достатньої компетенції та ресурсів, щоб управляти ситуацією настільки швидко і всебічно, наскільки це необхідно, і проводити стільки перевірок, скільки необхідно. Хоча у Фінляндії (на відміну від Естонії) діє сильна профспілка в будівельній галузі, яка також веде переговори від імені громадян третіх країн, як і раніше важко забезпечити дотримання прав цієї групи працівників, тому що часто вона не хоче співпрацювати з профспілками.

Множинні ризики, з якими стикаються делеговані працівники, які є громадянами третіх країн

Громадяни третіх країн часто вразливі, оскільки вони задіяні у складному ланцюжку підприємств і можуть мати труднощі з розумінням того, які правила і положення законодавства застосовуються. Не завжди очевидно, хто є їх фактичним роботодавцем, які робочі відносини були встановлені, в якій країні їм надається соціальне страхування і чи оплачується воно належним чином (або чи взагалі оплачується), а також, що робити в разі нещасного випадку на виробництві або професійної хвороби. Іноді вони не проходять належного навчання з техніки безпеки та гігієни праці (мовою, яку вони розуміють), і умови, в яких вони працюють, можуть бути більш небезпечними, ніж умови праці місцевих працівників.

Делегованим громадянам третіх країн інколи важко зрозуміти, хто є їхнім фактичним роботодавцем, які робочі відносини було встановлено, в якій країні їм надається соціальне страхування і чи оплачується воно належним чином, а також що робити в разі нещасного випадку на виробництві або професійної хвороби.

Якщо працівники делегуються підприємствами, що працюють за принципом поштової скриньки, вони особливо наражаються на ризик крадіжки своєї заробітної плати та внесків на соціальне страхування, оскільки такі компанії легко зникають, що ускладнює або перешкоджає відшкодуванню належних сум. У Фінляндії та Естонії в разі нещасного випадку на підприємстві при роботі використовувалася схема, згідно якої, якщо ситуація стосувалася делегованих громадян третіх країн і мало місце розслідування, потерпілий делегований працівник, який є громадянином третьої держави, отримував недостатню компенсацію (іноді від генпідрядника) і був відправлений назад, а відстежити фактичного роботодавця, який повинен був заплатити повну компенсацію, було неможливо. Рішення, які могли б поліпшити ситуацію з точки зору делегованих громадян третіх країн, включають в себе курс впровадження знайомою їм мовою, а також удосконалення транснаціонального співробітництва між органами влади з метою обмеження можливості користуватися послугами підприємств, що працюють за принципом поштової скриньки і незаконних практик на підприємствах.

Крім того, делеговані працівники, які є громадянами третіх країн, часто не реєструються належним чином в приймаючій країні і мають проблеми, пов'язані з дозволом на роботу та/або трудовими договорами. Як правило, делеговані працівники, які є громадянами третіх країн, працюють в гірших умовах, ніж ті, на які вони мають право, і отримують зарплату нижче, ніж мали б, враховуючи їхні навички. Крім того, якщо іноземний працівник не впевнений, що його документи відповідають положенням законодавства, через страх депортації він може боятися просити допомоги у профспілок або влади. У Польщі одним з порушень, яке поглиблюється правовою невизначеністю, є явище формального працевлаштування в компаніях, зареєстрованих в Польщі, громадян третіх країн, для яких роботодавці отримали документи, що надають їм право працювати в Польщі, але які, незважаючи на це, ніколи не були працевлаштовані в Польщі, тому що їх метою було тільки отримання „пропуску” до іншої держави ЄС/ЄЕЗ.

Навіть у випадку неналежного поводження, якщо делегований працівник, який є громадянином третьої держави, не впевнений, що його документи відповідають положенням законодавства, через страх депортації він може боятися звернутися за допомогою до профспілок або влади.

Щоб отримати доступ до інформації та роботи, багато іммігрантів і потенційних іммігрантів з України покладається на мережі своїх друзів і сім'ї в країні призначення, а офіційні і неофіційні приватні посередники на ринку праці відіграють все більш важливу роль в інформуванні працівників про потенційні можливості роботи за кордоном. Однак, українські мігранти можуть лишатись в невіданні, з чим пов'язане делегування працівників і, таким чином, у разі делегування в інші країни ЄС вони є більш вразливими. Хоча були відзначені деякі успіхи в інформуванні їх про їхні права, а частина таких працівників зверталася до профспілки та органів, що займаються перевіркою дотримання трудових прав, здається, що профспілки і державні органи в країнах, що приймають/є посередниками повинні докласти ще більших зусиль, щоб завоювати довіру серед громадян третіх країн і інформувати їх мовою, яку вони розуміють.

Рекомендації щодо поліпшення становища делегованих громадян третіх країн

- Поліпшення співпраці на рівні підприємства з урахуванням швидкої та ефективної передачі даних між соціальними партнерами та державними органами для поліпшення процесу моніторингу будівельних майданчиків та виявлення незаконних практик.
- Ініціювання законодавчих та організаційних змін, спрямованих на зниження масштабів порушень, пов'язаних з делегуванням працівників з Польщі, шляхом перевірки мінімальної заробітної плати, заявленої в документах, що передаються установам соціального страхування. Варто розглянути можливість введення спеціальних сертифікатів для підприємств, що делегують працівників відповідно до правових норм і з дотриманням трудових прав. Положення, що зобов'язує роботодавців включати умови працевлаштування делегованих працівників у зміст трудового договору, дозволить інспекторам праці виконувати обов'язки, що впливають не тільки з іноземного законодавства, а й з трудового договору.
- Збільшення важливості та географічне охоплення транскордонним співробітництвом районів делегування працівників, зокрема, шляхом врахування відповідних третіх країн. Проведення спільних перевірок щодо підприємств, що делегують працівників за кордон компетентними органами, зокрема інспекціями праці, в приймаючих країнах, делегуючих країнах і третіх країнах.
- Надання більш ефективних інструментів для моніторингу та забезпечення дотримання законодавства щодо делегування громадян третіх країн. Наприклад, забезпечення того, щоб інспектори праці володіли достатніми ресурсами і реальними можливостями, що дозволяють їм застосовувати свої законодавчі повноваження для контролю всього ланцюжка процесу делегування.
- Зниження порогу (покращення можливостей доступу) для громадян третіх країн при зверненні до відповідних органів і запитах щодо відповідної інформації/допомоги до, під час та/або після роботи за кордоном. Ініціювання законів і практик, що ставлять на перше місце забезпечення дотримання трудових прав, що надаються делегованим громадянам третіх країн. Делеговані громадяни третіх країн повинні мати право і реальну можливість доступу до інформації про свої права, а також консультування та допомогу в проведенні розслідування в ситуаціях, коли вони були неправильно трактовані (щодо них, ймовірно, було вчинено порушення), без побоювання, що вони будуть вислані з країни.

- Усунення мовних бар'єрів, що стоять перед громадянами третіх країн. Документи і програми навчання також повинні бути складені і проводитись мовою країни походження цих осіб.
- Вдосконалення процесу збору та доступності даних про імміграцію та делегування, включно зі збором інформації про громадянство через реєстри делегованих працівників, щоб краще зрозуміти обсяг делегування громадян третіх країн і збирати дані про різні загрози, що виникають для делегованих працівників, які є громадянами третіх країн.

Бібліографія

De Wispelaere, F., De Smedt, L. & Pacolet, J. (2020). Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union. (Де Віспелер Ф., Де Смедт Л. та Паколет Й. (2020). Делегування працівників: звіт про видані в 2018 році документи А1. Люксембург: Бюро публікацій Європейського Союзу).

Górny, A., Kaczmarczyk, P., Szulecka, M., Bitner, M., Okólski, M., Siedlecka, U. & Stefańczyk, A. (2018). Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców (Immigrants in Poland in the context of the simplified procedure for employing foreigners). Available at: <http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/raport-power.pdf> (accessed 19/02/2020). (Гурни А., Качмарчик П., Шулецка М., Бітнер М., Окульські М., Седлецка У. та Стефаньчик А. (2018). Іммігранти в Польщі в контексті спрощеної процедури працевлаштування іноземців. Доступно на сайті: <http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/raport-power.pdf> (станом на 19/02/2020).

Kall, K., Brzozowska, A., Lillie, N., Matuszczyk, K. & Salamońska, J. (2020). Regional Case Study. From Ukraine to Finland and Estonia via Poland: Migration and posting of third country nationals. 1–59. (Калл К., Бжозовська А., Лілле Н., Матушик К. та Саламонська Й. (2020). Регіональне дослідження випадку. З України до Фінляндії та Естонії через Польщу: міграція та делегування громадян третіх країн. 1-59. Доступно на сайті: http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2020/07/Con3Post_U_PL-FI-ET_final.pdf (станом на 20/09/2020)).

Leiber, S., Matuszczyk, K. & Rossow, V. (2019). [Private Labor Market Intermediaries in the Europeanized Live-in Care Market between Germany and Poland: A Typology](#), *Zeitschrift für Sozialreform*, 65(3), 365-392. (Лейбер І., Матушик К. та Россов В. (2019). Приватні посередники на ринку праці на європеїзованому ринку опікунів між Німеччиною і Польщею: типологія), *Zeitschrift für Sozialreform*, 65(3), 365-392).

OECD (2019). International Migration Outlook 2019, Paris. (ОЕСР (2019). Перспективи міжнародної міграції 2019, Париж).

Відмова від відповідальності

Цей документ отримав фінансову підтримку в рамках Програми ЄС Працевлаштування та Соціальні Інновації" EaSI " (2014 - 2020). За додатковою інформацією можна звернутись на: <http://ec.europa.eu/social/easi>.

Інформація, що міститься в цій публікації, не обов'язково відображає офіційну позицію Європейської Комісії.