

Studija: „Radnici migranti u Hrvatskoj: Izazovi i prilike za ekonomski i društveni razvoj

Autori: Hrvoje Butković, Višnja Samardžija, Ivana Rukavina

Izdavač: Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) Zagreb, 2021.

Sažetak

Hrvatska je posljednjih godina postala jako ovisna o radnicima migrantima zbog općeg nedostatka radne snage. Gospodarstvo zemlje nakon ulaska u EU suočeno je s ogromnim odljevom radne snage, posebice u javnom zdravstvu. Građevinski sektor se suočava sa sve većim nedostatkom radne snage pa će u sljedećih deset godina vjerojatno većina radnika u tom sektoru biti stranci. Hrvatska je nedavno promijenila zakonodavni okvir za reguliranje rada državljana trećih zemalja koji je nekada bio krut i restriktivan. Međutim, zemlji još uvijek nedostaje dosljedna i prema budućnost usmjerena migracijska politika koja bi imigraciju radne snage promatrala kao priliku za gospodarski i društveni razvoj. Osim toga, nedostaje politika koje bi olakšale integraciju radnika migranata i njihovih obitelji u hrvatsko društvo. U forumima socijalnog dijaloga u zemlji tema migrantskog rada još nije dobila značaj koji zaslužuje. To je dijelom posljedica tradicionalno relativno malog broja radnika migranata u usporedbi sa zapadnoeuropskim zemljama. Posljednjih godina socijalni partneri postali su svjesniji važnosti državljana trećih zemalja za nesmetano funkcioniranje hrvatskog gospodarstva. Ipak, sindikatima kao i poslodavcima nedostaju strategije za postupanje s ovom grupom radnika.

Negativan migracijski saldo vrlo je karakterističan za Hrvatsku. U 1990-ima zemlja je izgubila oko 300.000 ljudi zbog slabog prirodnog priraštaja, visoke emigracije i niske stope useljavanja. U posljednjih deset godina izgubljeno je dodatnih 300.000 ljudi. Od 2018. pa nadalje neto migracijski saldo se stabilizirao sa približno jednakim brojem iseljenika i useljenika godišnje (oko 40.000). Istraživanja o radnicima migrantima u Hrvatskoj su oskudna, ali općenito pokazuju da migranti popunjavaju radna mjesta koja zahtijevaju minimalno (nisko) obrazovanje te da većina radnika migranata potječe iz zemalja regije. Članci koji govore o migrantskom radu u hrvatskim medijima brojčano su se povećali u posljednjih pet godina. Međutim, velika većina ovih članaka obrađuje temu migracije radne snage iz prilično tehničke perspektive, stavljajući fokus na sezonski nedostatak radne snage u nekim sektorima, bez ulaženja u rasprave o važnijim pitanjima kao što je integracija migranata.

Hrvatska je do 2021. godine regulirala rad državljana trećih zemalja prema tzv. sustavu kvota. Davani su prijedlozi godišnjih kvota za pojedine sektore i zanimanja. Izrađivalo ih je Ministarstvo rada na temelju mišljenja nadležnih službi i socijalnih partnera. Nažalost, ovaj sustav je bio loše prilagođen naglim promjenama na tržištu rada uzrokovanim neočekivanim događajima poput ekonomske ili zdravstvene krize. Situacija u 2020. to jako dobro potvrđuje jer je u uvjetima pandemije Covid-19 većina kvota za tu godinu, utvrđena tijekom prethodne godine, ostala neiskorištena.

Od kako je novi Zakon o strancima na snazi, od siječnja 2021. godine, sustav kvota za reguliranje rada državljana trećih zemalja zamijenjen je sustavom koji počiva na tzv. Testu tržišta rada. To znači da su poslodavci koji žele zapošljavanje državljana trećih zemalja dužni zatražiti od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ) provođenje testa tržišta rada prije nego li se Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) podnese zahtjev za boravišnu i radnu dozvolu u. Test tržišta rada mora potvrditi da u zemlji nema nezaposlenih državljana Hrvatske ili EU-a koji ispunjavaju zahtjeve poslodavaca. Tijekom ovog postupka HZZ također provjerava ispunjava li poslodavac nekoliko dodatnih uvjeta. Novi Zakon o strancima također propisuje da za određenu skupinu zanimanja, za koja postoji trajna i velika nestašica u cijeloj zemlji, nije potrebno provesti test tržišta rada. Novi Zakon o strancima donesen je konsenzusom oba socijalna partnera koji su o njemu pregovarali dvije godine. Time je uveden fleksibilniji sustav okrenut budućnosti. Ipak, čini se da su sindikati zadovoljniji ovim novim sustavom od poslodavaca koji teže još većoj fleksibilnosti i daljnjem smanjenju birokratizacije. Nadalje, ovaj novi sustav nije oslobođen uskih grla. Najčešći problem je što MUP ne može izdati radnu dozvolu, a da prethodno ne dobije potvrdu o nekažnjavanju iz zemlje podrijetla za određenog radnika. Međutim, kada su u pitanju neeuropske zemlje, ovaj postupak može potrajati i nekoliko mjeseci. U bliskoj budućnosti novi Zakon o strancima vjerojatno će se trebati nadopuniti i izmijeniti kako bi se bolje kodificirali određeni postupci.

U 2019. postotak radnika migranata (državljana trećih zemalja) u Hrvatskoj iznosio je 2,17% zaposlenog stanovništva. Međutim, u stvarnosti je njihov broj vjerojatno bio nešto veći jer dostupna statistika bilježi samo godišnje useljavanje bez predstavljanja kumulativnih brojeva. Studija istražuje stanje u vezi s radom migranata iz trećih zemalja u pet sektora hrvatskog gospodarstva: građevinarstvu, turizmu i ugostiteljstvu, metalnoj industriji, javnom zdravstvu, digitalnim platformama koje pružaju fizičke usluge. U tim sektorima prisutnost rada migranata vidljiva je kroz godišnji postotak odobrenih radnih dozvola. U 2020. godini najveći udio imalo građevinarstvo (59,4%), na drugom mjestu turizam i ugostiteljstvo (16,4%), dok su na trećem mjestu bile brodogradnja i industrija (10,7%). Postotak odobrenih radnih dozvola u sektoru javnog zdravstva bio je manji od 1%. Statistički se ne može utvrditi prisutnost radnika migranata unutar sektora digitalnih platformi.

Statistički podaci o radnim dozvolama za sve sektore hrvatskog gospodarstva vrlo su ograničene kvalitete jer ne daju podatke o dobi, spolu ili drugim društvenim karakteristikama radnika migranata. U turizmu i ugostiteljstvu većina radnika migranata radi tijekom ljetne sezone i vraća se u svoje zemlje podrijetla nakon završetka sezone. Cirkularna migracija prisutna je u svim sektorima. To znači da radnici migranti rade u Hrvatskoj godinu-dvije, nakon čega često odlaze u treće zemlje. To se može pratiti kroz manji broj radnih dozvola koje se produžuju.

Provedeni intervjui pokazuju da većina migranata u građevinskom sektoru te u turizmu i ugostiteljstvu rade kao fizički radnici. U metalnoj industriji veliki dio radnika migranata također radi fizičke poslove, no većina njih su visokokvalificirani stručnjaci. Radnici migranti u javnom zdravstvenom sektoru uglavnom spadaju u dvije kategorije: liječnici i medicinske sestre. Konačno, u sektoru digitalnih platformi koji pruža fizičke usluge čini se da su većina migranata nekvalificirani ili nisko kvalificirani pojedinci. Kriza Covid-19 različito je utjecala na

sektore hrvatskog gospodarstva. Građevinski sektor brzo se oporavio od posljedica prvotnog šoka, ali su turizam i ugostiteljstvo pretrpjeli mnogo značajnije i trajnije gubitke. Većina radnika migranata radi na ugovore na određeno vrijeme koji se u pravilu sklapaju za vrijeme trajanja njihove radne dozvole.

Posljednja hrvatska migracijska strategija istekla je 2015. godine i državi je hitno potrebno donošenje novog dokumenta ove vrste koji bi usmjeravao i inspirirao njezinu migracijsku politiku. Stoga i ne čudi nedostatak integracijske politike u Hrvatskoj. Da bi se nosio s administrativnim zahtjevima regulacije svog statusa, radnik migrant mora poznavati hrvatski jezik što predstavlja neposrednu prepreku na putu uspješne integracije. Državni programi za integraciju radnika pod međunarodnom zaštitom postoje i uključuju pomoć u povezivanju radnika i poslodavaca kao i tečajeve jezika pod pokroviteljstvom države. Međutim, takvi programi koje sponzorira država ne postoje za radnike migrante koji su imigrirali iz ekonomskih razloga i ne nalaze se pod međunarodnom zaštitom. Stoga sve troškove vezane uz učenje jezika, priznavanje diploma i daljnje obrazovanje radnika migranata trebaju snositi poslodavci, radnici sami ili se, u nekim slučajevima, oni namiruju iz periodičnih programa organizacija civilnog društva. Državljeni trećih zemalja u Hrvatskoj imaju ograničen pristup socijalnim pravima koja su vezana uz status njihovog zaposlenja ili stalnog boravka. To uključuje kompletnu zdravstvenu zaštitu, ali ne i druga socijalna prava poput naknade za nezaposlenost.

U Hrvatskoj agencije za privremeno zapošljavanje imaju određenu ulogu u zapošljavanju radnika migranata u građevinarstvu i sektoru metalne industrije. Međutim, njihova je uloga u turizmu i ugostiteljstvu te u javnom zdravstvu marginalna. Uloga posrednika je od presudne važnosti u sektoru rada putem digitalnih platformi koje pružaju fizičke usluge. U ovom sektoru većina radnika (domaćih i stranih) zaposlena je kod tzv. agregatora koji djeluju kao posrednici između platformi i samih radnika. Rad putem digitalnih platformi općenito je u Hrvatskoj nedovoljno reguliran. Očekuje se da će ovo pitanje biti riješeno novim Zakonom o radu koji je izrađen sredinom 2021. godine i trebao bi stupiti na snagu tijekom 2022. godine.

Kolektivno pregovaranje vjerojatno je najrazvijenije u sektorima građevinarstva i turizma i ugostiteljstva. U tim sektorima postoje brojni kolektivni ugovori s jednim poslodavcem, ali isto tako i prošireni sektorski kolektivni ugovori. Rad u sektoru javnog zdravstva reguliran je nacionalnim kolektivnim ugovorom za djelatnike javnog sektora kao i sektorskim kolektivnim ugovorom za javno zdravstvo. U metalnoj industriji ne postoji sektorski kolektivni ugovor, međutim, oko 85% radnika obuhvaćeno je sa oko 100 kolektivnih ugovora koji su sklopljeni s jednim poslodavcem. Konačno, u sektoru digitalnih platformi ne postoje kolektivni ugovori. Niti jedan od kolektivnih ugovora koji reguliraju navedene sektore ne sadrži posebne odredbe za radnike migrante. Štoviše, s iznimkom novog Zakona o strancima, nema znakova da se o temi migrantskog rada raspravljalo neovisno od drugih širih tema u forumima socijalnog dijaloga na bilo kojoj razini. Nedostatak odredbi i rasprava o radnicima migrantima pokazuje da hrvatski socijalni partneri nemaju dovoljno razvijenu svijest kao niti odgovarajuće kapacitete da bi se sustavno bavili ovim pitanjem. U usporedbi s domaćom radnom snagom, radnici migranti objektivno nailaze na veće poteškoće zbog nepostojećih društvenih mreža,

prepreka na putu ostvarivanja svih socijalnih prava i općenito veće izloženosti potencijalnoj diskriminaciji.

U pet sektora koji su u fokusu ove studije teško je izdvojiti strategije socijalnih partnera usmjerene na radnike migrante koje bi imale za cilj poboljšati njihov radni status ili razinu društvene integracije. U najboljem slučaju, hrvatski socijalni partneri svjesni su činjenice da će u bliskoj budućnosti razvoj ovakvih strategija biti neizbježan. U sektoru građevinarstva poslodavci su prisiljeni razvijati specifičnu praksu za radnike migrante koja se odnosi na pomoć prilikom ishođenja radnih dozvola, organizaciju njihovog smještaja, a u nekim slučajevima i prehrane. Ipak, ne postoje univerzalno prihvaćeni standardi ili forumi na kojima bi se mogla podijeliti iskustva. Najveći problem za sektorski sindikat je pristup gradilištima na kojima bi se mogli kontaktirati radnici migranti, što se često uskraćuje od strane poslodavaca kod kojih ne postoji sindikat.

U turizmu i ugostiteljstvu, kao i u sektoru metalne industrije, situacija je slična onoj u građevinarstvu, iako pristup sindikata radnicima migrantima obično nije tako otežan. U javnom zdravstvu socijalni partneri svjesni su da se procedure priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija moraju pojednostaviti te je dio njihovih napora usmjeren u tom smjeru. Trenutno ovaj proces može trajati od 6 do 12 mjeseci ili čak i više, što je demotivirajuće za visokokvalificirane radnike migrante za kojima postoji velika potreba. Ove procedure bi se lako mogle pojednostaviti barem za građane susjednih zemalja regije koji govore hrvatski jezik i čiji obrazovni sustavi dosta slične hrvatskom. U svih pet sektora članstvo radnika migranata u sindikatima ne postoji ili je u najboljem slučaju, kao u građevinarstvu, marginalno i ne prelazi 1%.

Što se tiče najboljih praksi, treba napomenuti da su u građevinarstvu i u metalnoj industriji sektorska udruženja poslodavaca uputila peticije Vladi kojima se traži mogućnost sklapanja ugovora na neodređeno vrijeme za određene profile radnika migranata koji su vrlo traženi. U slučaju graditeljstva ovaj zahtjev je odbijen, no u sektoru metalne industrije inicijativa poslodavaca bila je uspješna. Ministarstvo unutarnjih poslova dopustilo je sklapanje ugovora na neodređeno vrijeme za radnike migrante kada imaju radnu dozvolu na najmanje godinu dana i kada poslodavac izrazi svoju želju i očekivanje zadržati radnika i nakon isticanja radne dozvole. To pokazuje da je udruga poslodavaca jako zainteresirana za poboljšanje uvjeta rada radnika migranata, te da u tom pogledu ponekad čak i prednjači u odnosu na sindikate.

Primjer najbolje prakse bilo je sklapanje kućnog kolektivnog ugovora između Sindikata građevinarstva Hrvatske i kineske korporacije *China Road and Bridge Corporation CRBC* 2019. godine. S CRBC korporacijom je hrvatska Vlada prethodno ugovorila izgradnju Pelješkog mosta koji je jedan od najvećih mostova na svijetu. Kolektivnim ugovorom ugovorena su određena prava koja su bila veća od prava zagarantiranih sektorskim kolektivnim ugovorom. Treba naglasiti da su većina radnika na Pelješkom mostu bili kineski državljani. Konačno, osnivanje Sindikata radnika digitalnih platformi Hrvatske u rujnu 2021. također predstavlja primjer koji se može izdvojiti kao najbolja praksa. Sindikat je organiziran uz potporu Saveza samostalnih sindikata Hrvatske koji je jedan od najvećih sindikalnih saveza u zemlji. Sindikat je za početak dobio besplatne prostorije u zgradi saveza i besplatnu pomoć njegovih pravnih i drugih stručnjaka.

Glavne preporuke istraživanja su sljedeće:

- Hrvatska treba razviti novu migracijsku strategiju koja će poslužiti kao osnova za njezinu buduću migracijsku i integracijsku politiku. Ove politike trebale bi se odmaknuti od percepcije migracija kao sigurnosnih prijetnji. Umjesto toga, u migracijama bi trebalo prepoznati priliku za gospodarski i društveni razvoj. Takva pristup išao bi u korist migranata, ali i hrvatskog društva u cjelini.
- Država mora postati aktivnija u pružanju podrške za integriranje radnika migranata. To se prije svega odnosi na besplatne tečajeve jezika za radnike migrante i članove njihovih obitelji, ali i na lakši pristup raznim pravima iz područja socijalnog osiguranja.
- Socijalni partneri u svim forumima socijalnog dijaloga moraju započeti raspravu o migrantskom radu kao samostalnoj temi. O ovoj temi potrebno je povremeno raspravljati kako bi se spriječila diskriminacija radnika migranata i pospješila njihova integracija.
- Potrebno je ojačati rad inspekcije rada i educirati njihove zaposlenike o specifičnim ranjivostima migrantskog rada. To se posebno odnosi na rad internetskih platformi koje pružaju fizičke usluge i čije aktivnosti uglavnom prolaze ispod radara državne inspekcije rada.