



Funded by EU
Project number: 101126535

POLICYBRIEF

JUSTMIG

Začasne delovne migracije v Sloveniji

Veronika Bajt, Maja Breznik, Katerina Kočkovska Šetinc



Mirovni inštitut
Inštitut za sodobne družbene in politične študije
The Peace Institute
Institute for Contemporary Social and Political Studies

POVZETEK

Slovenija je vse bolj odvisna od začasnih delovnih migracij za reševanje strukturnega pomanjkanja delovne sile. Vendar sedanje politike ne zagotavljajo pravičnega in podpornega okolja za priseljene delavce. *Policy brief* predstavlja uresničljiva priporočila za oblikovanje politik, ki temeljijo na podatkih. Ključni izziv je uravnotežiti potrebo po delovnih migracijah z dolgoročnim in dostojnim vključevanjem delavcev migrantov. To zahteva dejavno sodelovanje socialnih partnerjev ter vzpostavitev učinkovitih mehanizmov spremljanja stanja in uveljavljanja predpisov. Osredotočamo se na **začasne delovne migracije**, pri čemer imamo v mislih migrante in migrantke z začasnim prebivališčem v Sloveniji in/ali kratkoročnimi pogodbami o zaposlitvi.

UVOD

Začasne delovne migracije so vse bolj prepoznavna značilnost trga dela v Sloveniji, kar je posledica demografskih sprememb in pomanjkanja delovne sile v posameznih sektorjih. Migracije se ne le povečujejo po obsegu, temveč postajajo tudi vse bolj etnično raznolike. Čeprav lahko zagotavlja kratkoročne gospodarske koristi, je dolgoročna vzdržnost priseljevanja odvisna od vključevanja delavcev migrantov, ki presega zgolj področje zaposlovanja. Brez vzpostavitve vključujočih mehanizmov ter krepitev institucij, pristojnih za nadzor in pregon na področju kršenja delovne in socialne zakonodaje, so tveganja socialne segregacije in izkoriščanja bistveno večja.

Pričujoči tekst povzema sveže raziskovalne ugotovitve in predlaga ukrepe, ki spodbujajo pravično in trajnostno vključevanje ter socialno pravičen trg dela v Sloveniji in na nadnacionalni ravni. Delavci migranti z začasnim dovoljenjem za prebivanje in kratkoročnimi pogodbami o zaposlitvi v **živilski industriji in trgovini na drobno** se soočajo z vrsto zapletenih in medsebojno povezanih izzivov. Prvič, delajo v okoljih z izjemno zahtevnimi razmerami, ki mejijo na razmere v t. i. znojilnicah (ang. *sweatshops*) (npr. skladišča in proizvodni obrati). Drugič, nove čezmorske migracije žene dvojna potreba po regulaciji statusa v Sloveniji in čim večjem zaslužku zaradi zadolženosti migrantov in drugih dejavnikov, kar škodljivo vpliva na lokalni trg dela. Tretjič, zaposlovanje so prevzeli izvajalci, ki so se usmerili na storitve za delovno migracijo, vključno z agencijami, posredniki, odvetniki, izobraževalnimi ustanovami in številnimi drugimi akterji. Naposled, ponovno se vzpostavljajo (pogosto podstandardni) dormitoriji (»samski domovi«) za migrante, kar še povečuje socialno segregacijo.

KONTEKST

Povpraševanje po delovni sili in migracijski trendi

V zadnjih letih je Slovenija doživela precejšnji porast priseljevanja in izseljevanja,časne migracije pa imajo zapletene in daljnosežne učinke na strukture trga dela in industrijske odnose. Država je doživela znaten pritok delovnih migrantov, predvsem iz držav Zahodnega Balkana in vse pogostejše iz jugovzhodne Azije. Ti delavci so pogosto zaposleni na slabo plačanih in negotovih delovnih mestih v sektorjih, kot so gradbeništvo, promet, proizvodnja, logistika, agencije začasno delo in gostinstvo. Poleg razmaha migracij se je pojavila tudi široka paleta zaposlitvenih ureditev za delavce migrante.

Pomanjkanje delovne sile v Sloveniji je spodbudilo obsežno priseljevanje, pri čemer se je število migrantov iz tretjih držav v zadnjem desetletju potrojilo – od 40 000 leta 2013 do 120 000 leta 2023. Medtem ko večina migrantov iz tretjih držav tradicionalno prihaja z Zahodnega Balkana (od tega 56 % iz Bosne in Hercegovine, 13,5 % s Kosova in 13 % iz Srbije), se je v zadnjem času najhitreje povečalo število migrantov iz južnoazijskih držav. Približno 38 % tujih delavcev je napotenih v druge države EU, kot so Nemčija, Avstrija in Belgija, kar kaže tudi na vse večjo vlogo Slovenije kot tranzitnega vozlišča v mednarodnih delovnih migracijah.

Policy brief se osredotoča na časno migrantsko delovno silo v živilski industriji in maloprodaji. Med marcem 2024 in februarjem 2025 smo opravile več kot 20 intervjujev z delavci migranti, socialnimi partnerji in različnimi deležniki (vključno z nevladnimi organizacijami). Ugotovitve razkrivajo, da nekatere dejavnosti – zlasti v proizvodnji hrane in skladiščenju na drobno – zdaj skoraj v celoti opravljajo delavci migranti. Med njimi so že dolgo prisotni priseljenci iz zahodnobalkanskih držav in vse več migrantov iz azijskih držav, kot so Indija, Bangladeš, Nepal in Iran. Poglobljeni

razgovori z delavci so izpostavili sistemske težave, kot so dolg delovni čas, nočne izmene, velika intenzivnost dela, sklepanje pogodb s podizvajalci, neustrezna varnost na delovnem mestu in delo na črno. Številni intervjuvanci so poročali tudi, da je velik del delavcev migrantov v velikih slovenskih trgovskih verigah in obratih za proizvodnjo hrane zaposlen prek študentskega servisa, s čimer se pogosto prikriva dejansko delovno razmerje. Za tiste, ki iščejo alternativno ali primernejšo zaposlitev, je agencijsko delo pogosto edina možnost. Treba je še dodati, da je bil le eden od petnajstih anketiranih delavk in delavcev član sindikata v podjetju.

Vrzeli v politiki in ugotovljeni izzivi

Zaradi hitrega spreminjanja gospodarskih ciklov, kjer obdobjem visoke brezposelnosti med recesijo sledita hitra rast in pomanjkanje delovne sile, slovenski delodajalci dajejo prednost prožni, začasni delovni sili, ki jo je mogoče po potrebi zaposliti in zlahka odpustiti. Zato sočasne delovne migracije postale strukturna značilnost slovenskega gospodarstva. Vendar pa državna migracijska politika in regulacija trga dela nista sledili naraščajoči odvisnosti od tuje delovne sile. Upravne enote se soočajo z velikim številom vlog, ki jih ne obvladujejo in pogosto ne uspejo pravočasno izdati dovoljenj. Kljub različnim intervencijam še vedno prihaja do velikih zamud; v nekaterih primerih delavci migranti na odgovor čakajo več kot eno leto, v skrajnih primerih pa tudi do štiri leta. Poleg tega lokalne upravne enote uporabljajo nedosledne postopke in zahteve glede dokumentacije. Od priseljenih delavcev zahtevajo dodatna gradiva, kot so izpiski z bančnega računa, kar posega v njihovo pravico do zasebnosti. Medtem ko nekatere državne institucije, kot sta Finančna uprava (FURS) in Zavod za zaposlovanje (ZRSZ), relativno dobro delujejo, so druge – zlasti upravne enote in inšpektorat za delo – pogosto kritizirane zaradi neučinkovitosti in pomanjkanja usklajevanja.

Medtem ko je moč institucij trga dela pri uveljavljanju predpisov oslABLJENA, so se zasebni akterji, ki se ukvarjajo s posredovanjem dela, okrepi. Zaposlovanje delavcev migrantov večinoma poteka prek agencij. Ker agencije začasno delo ne morejo zaposlovati tujcev, posredniške agencije rekrutirajo migrante in jih prodajajo delodajalcem. Delavcem se predstavljajo kot sponzorji in z napačnimi ali nepopolnimi informacijami ohranjajo migrante v odvisnosti in slabih delovnih pogojih. Številni čezmorski tuji delavci pridejo v Evropo zadolženi, običajno dolgujejo med 5.000 in 12.000 EUR, ki jih morajo odplačati s svojim delom. Sadržavljani tudi pogosto delujejo kot posredniki in sodelujejo pri izkoriščanju sonarodnjakov iz Kosova, Nepala, Indije in Bangladeša.

Prevladujoče uokvirjanje začasnih migracij v Sloveniji je utilitaristično – delavce migrante se obravnava predvsem skozi prizmo ekonomskih potreb in ne kot posameznike z dolgoročnimi socialnimi in človeškimi potrebami. Tak pristop prinaša tveganje, da se oblikuje stalni razred začasnih delavcev brez pravic. Socialni partnerji – zlasti sindikati in organizacije civilne družbe – so izrazili zaskrbljenost zaradi tega naraščajočega problema. Ukrepi za vključevanje migrantov s spodbujanjem učenja slovenskega jezika so omogočili dostop do osnovnih jezikovnih tečajev. Vendar se je pokazalo, da je to dvorezen meč. Neuspešno opravljanje jezikovnega testa lahko povzroči izključitev iz socialnih pravic, kot se je zgodilo v primeru kosovskih žensk. Prav tako lahko oteži proces združevanja družine delavcev migrantov.

ANALIZA

– **Restriktivni pravni okviri** omejujejo trajanje bivanja delavcev migrantov in otežujejo možnosti za stalno prebivanje. **Nizka stopnja včlanjenosti migrantov v sindikate**, ki je večinoma posledica njihovega negotovega statusa in disciplinskih praks, ki jih vsiljujejo delodajalci, še dodatno povečuje njihovo ranljivost.

– Obstajajo manjše **inovativne pobude**, vendar so še vedno premalo financirane. Država zagotavlja podporo, ki se financira iz projektov, ki pa ni trajno na voljo. Te vrzeli zapolnjujejo neodvisne organizacije: *Delavska svetovalnica* in *Neodvisni sindikat delavcev Slovenije* – NSDS sta vzpostavila neodvisne vire financiranja, predvsem s članarinami, ki jih plačujejo delavci migranti. Te organizacije zagotavljajo zanesljivo podporo pri reševanju administrativnih izzivov, s katerimi se običajno srečujejo migranti.

– **Krepitev vloge socialnih partnerjev:** Sindikati, gospodarska zbornica in akterji civilne družbe morajo imeti institucionalno vlogo pri oblikovanju in spremljanju politike zaposlovanja migrantov. Razviti morajo tudi nove pristope k organiziranju delavcev migrantov in spodbujanju solidarnosti. Kot odziv na težke delovne razmere številni migranti že sodelujejo v neformalnih in spontanah oblikah organiziranja. Ta prizadevanja je treba priznati, podpreti in okrepiti s formalnimi strukturami solidarnosti.

– **Preglednost in spremljanje podatkov:** Okrepljeno zbiranje podatkov o razmerah delavcev migrantov je bistvenega pomena za informirano oblikovanje politik in ocenjevanje napredka. Obstaja jasna potreba po več javno dostopnih podatkih. Hkrati je treba vzpostaviti in okrepiti učinkovite institute nadzora in pregona, da se zagotovi odgovornost in zaščita pravic delavcev.

Ključna vprašanja, izpostavljena v raziskavi JUSTMIG, vključujejo zadolženost delavcev migrantov, vlogo agencij za zaposlovanje in neustrezne stanovanjske razmere, zlasti v obliki migrantskih dormitorijev.

1. Razdrobljeno upravljanje in nezadostne storitve integracijskega procesa

Prizadevanja za integracijo so še vedno premalo razvita in financirana. Čeprav je v pristojnosti ministrstva za notranje zadeve, so odgovornosti za financiranje in uveljavljanje integracijskih ukrepov dejansko porazdeljene med različne službe, pri čemer je usklajevanje omejeno. Nevladne organizacije pogosto prevzamejo pobudo za podpirne storitve migrantom, vendar imajo premalo sredstev in niso povezane z nacionalnimi političnimi okviri. Brez centraliziranega pristopa ali vodilne vizije so prizadevanja za vključevanje delavcev migrantov še vedno polovična, kar povzroča nedoslednosti pri dostopu do storitev, zaščiti pravic in rezultatih vključevanja. Čeprav imajo delavci migranti dostop do jezikovnih tečajev, so se pritoževali nad kakovostjo in primernostjo teh tečajev, dostop je tudi neenakomeren. Jezikovne šole niso prisotne povsod in imajo težave s prilagajanjem vsem potrebam migrantov. Omenili so, da se ponuja spletne tečaje slovenskega jezika samo migrantom s pogodbo o zaposlitvi, medtem ko ta možnost ni na voljo tistim, ki delajo preko študentske napotnice, čeprav opravljajo enako odgovorno delo. Jezikovno usposabljanje, pravno svetovanje, kulturna orientacija in dostop do stanovanja delavcem migrantom torej niso sistematično na voljo. Če takšne storitve obstajajo, so pogosto rezultat časovno omejenih projektov ali pobud na lokalni ravni, ki jih izvajajo nevladne organizacije ali občine. Te storitve pa so bistvene ne le za socialno kohezijo, temveč tudi za gospodarsko produktivnost – bolje vključeni delavci migranti bodo po večji verjetnosti ostali, učinkoviteje prispevali in gradili močnejše skupnosti.

2. Izkoriščanje trga dela in strukturna odvisnost

Delodajalci so imeli dolgo prevladujoč položaj pri oblikovanju migracijskega režima v Sloveniji, zlasti z uporabo vezanih delovnih dovoljenj, ki so omejevala mobilnost delavcev in povečevala njihovo odvisnost – predvsem v primerih migrantov iz Bosne in Hercegovine ter Srbije. Ta sistem je krepil neenako dinamiko moči, povečal tveganje izkoriščanja in odvrčal delavce migrante od prijavljanja

zlorab ali iskanja boljših zaposlitvenih možnosti. Čeprav je prišlo do pravnih izboljšav in formalne zaščite delavcev, se mehanizmi za uveljavljanje predpisov, kot so delovna inšpekcija, še vedno premalo uporabljajo. Številni migranti se ne zavedajo svojih pravic ali pa se bojijo povračilnih ukrepov, če spregovorijo. Ta strukturna odvisnost ne le povečuje ranljivost, temveč tudi spodkopava dolgoročno integracijo, saj delavce migrante obravnava kot delovno silo za začasno uporabo in ne kot aktivne udeležence v gospodarstvu in družbi.

3. Omejen dostop do zastopanja in socialnega dialoga

Delavci migranti so večinoma prezrti v formalnih strukturah delavskega zastopanja in socialnega dialoga. Sindikati z njimi težko sodelujejo zaradi jezikovnih ovir, omejene mobilnosti in pomanjkanja zaupanja. Poleg tega migranti pogosto menijo, da sindikati niso relevantni za naslavljanje njihovih potreb, zlasti če menijo, da se sindikati osredotočajo na pravice domačih delavcev. Hkrati se socialni partnerji ne zanimajo, pa tudi ne ukvarjajo s položajem migrantov. Ta vrzel slabi demokratično legitimnost politike dela in je zamujena priložnost za vključujoč razvoj politike. Sindikati se morajo razvijati in nameniti več truda učinkovitemu organiziranju in podpori delavcev migrantov.

4. Začasnost kot dolgoročni pogoj

Čeprav so številni priseljeni delavci obravnavani kot »začasni«, jih precejšnje število ostane v Sloveniji daljši čas. Vendar pa trenutne politike ne odražajo te realnosti. Kratkoročna dovoljenja povzročajo nestabilnost, medtem ko pomanjkanje zadostnih sredstev zaradi nizkih plač omejuje združevanje migrantskih družin in otežuje njihovo sposobnost dolgoročnega načrtovanja. Zato začasnost dejansko postane podaljšano stanje brez pravic ali poti, potrebnih za integracijo. Spoznanja iz delavnic s ključnimi družbenimi akterji, intervjujev in pregleda stanja poudarjajo, da je nujno potrebno politike bolje uskladiti z dejanskimi izkušnjami delavcev migrantov. Za to je treba preiti od preprostega urejanja začasnega bivanja k vzpostavitvi jasnih poti do varnega statusa in polnega sodelovanja v družbi.

ZAKLJUČEK

Slovenija je na kritičnem razpotju. Začasna narava delovnih migracij je vse bolj v nasprotju s trajnimi prispevki delavcev migrantov. Brez vključujočih in dobro usklajenih politik Slovenija tvega, da bo ogrozila socialno kohezijo in trajnost trga dela. To kratko poročilo poziva oblikovalce politik in socialne partnerje k odločnemu ukrepanju – v skladu z vizijo JUSTMIG projekta o pravičnem vključevanju, ki usklajuje gospodarske potrebe s socialno pravičnostjo.

Poudariti je treba dve ključni vprašanji:

1. **Upravne enote morajo nujno pravočasno izdajati dovoljenja.** Nekateri posamezniki čakajo eno ali celo dve leti, ne da bi prejeli odgovor, zaradi česar so v izjemno negotovem in ranljivem položaju.
2. **Bistveno je, da migranti ob prihodu – še bolje pa pred prihodom – prejmejo jasne informacije o tem, kje poiskati pomoč v primeru težav.** S tem bi zmanjšali njihovo odvisnost od delodajalcev, agencij ali »šefov« v njihovih etničnih skupnostih, ki lahko namerno zadržujejo informacije in tako ustvarjajo pogoje za izkoriščanje. Dve organizaciji, ki že učinkovito opravljata to vlogo, sta prej omenjeni Delavska svetovalnica in NSDS.

PRIPOROČILA

1. Krepitev socialnega dialoga

Opolnomočiti socialne partnerje za učinkovito zastopanje interesov delavcev migrantov. Vzpostaviti strukturirane priložnosti za sindikate in organizacije delodajalcev, da se vključijo v dialog o vprašanih migrantskega dela, tudi s skupnimi pobudami za usposabljanje in kampanjami ozaveščanja. Socialnim partnerjem priporočamo, da razmislijo o finančni podpori prek vzajemnega sklada za administrativno podporo migrantom. Vendar pa je treba ohraniti neodvisnost organizacij, kot sta Delavska svetovalnica in NSDS. Finančno podporo bi zato lahko oblikovali s pogodbami o sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi in lokalnimi organi ter institucijami. V interesu socialnih partnerjev je, da migrantom zagotovijo dostop do zanesljivih informacij in podpore od samega prihoda v Slovenijo. Priporočamo tudi podporo Centru za socialne raziskave Cedra, saj organizira migrante, razvija nove metode in strategije na terenu ter tako krepi vlogo sindikatov.

2. Povečanje varstva delavskih pravic

Zagotoviti pravočasno izdajo dovoljenj s strani upravnih enot, da bi se izognili dolgotrajni negotovosti za delavce migrante. Inšpekcije za delo in pritožbeni mehanizmi morajo biti dostopni, prijazni do migrantov ter podprti z večjezičnimi storitvami in učinkovito zaščito prijaviteljev nepravilnosti.

3. Integrirane storitve

Razviti nacionalno strategijo, ki bo zahtevala medsektorsko sodelovanje, ki ga bo usklajeval poseben organ v okviru Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Bistveno je, da migranti ob prihodu – še bolje pa pred prihodom – prejmejo jasne in dostopne informacije o tem, kam se lahko obrnejo v primeru težav. Te informacije morajo biti zagotovljene v uporabnikom prijazni obliki, tudi prek družbenih medijev. Migrantom se mora omogočiti dostop do teh storitev tudi v popoldanskih urah zunaj rednega delovnega časa. Treba je razširiti dostop do osnovnih storitev, kot so nastanitev, zdravstveno varstvo, jezikovni tečaji in pravna pomoč. Poleg tega je treba financirati tudi delovanje kulturnih mediatorjev, da bi izboljšali komunikacijo, vzpostavili zaupanje in olajšali dostop do storitev – zlasti v primerih, ko jezikovni tečaji niso zadostni ali niso enako dostopni vsem delavcem migrantom.