

Ing. Tomáš Domonkos, PhD., Ing. Michal Páleník, Ing. Marek Radvanský

# SATUROVANIE DOPYTU PO PRACOVNEJ SILE PROSTREDNÍCTVOM MIGRÁCIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

# Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie v SR

Ing. Tomáš Domonkos, PhD.

Ing. Michal Páleník

Ing. Marek Radvanský

Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť (European Migration Network)

Bratislava, september 2010







## Predslov

Štúdia bola zostavená Medzinárodnou organizáciou pre migráciu Bratislava, ktorá je národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Táto národná štúdia je vypracovaná v súlade so spoločnou štruktúrou a metodológiou stanovenou Európskou migračnou sieťou. Štúdia bola zostavená externými expertmi v roku 2010 a zachytáva obdobie od roku 2009 do súčasnosti. Štatistické údaje pokrývajú obdobie od roku 2004 do roku 2009.

# Obsah

|   |    |
|---|----|
| Zoznam skratiek   | 7  |
| Zhrnutie  | 8  |
| 01. Úvod  | 10 |
| 1.1 Metodológia   | 11 |
| 1.2 Definície   | 11 |
| 02. Prístup k politike ekonomickej migrácie v SR  | 15 |
| 2.1 Národná vízia a politika  | 15 |
| 2.1.1 Aktuálny prístup k riešeniu problému nedostatku pracovnej sily v niektorom odvetví národného hospodárstva | 17 |
| 2.1.2 Najnovší vývoj v oblasti legislatívy a politik  | 19 |
| 2.2 Legislatívny a inštitucionálny rámec  | 20 |
| 2.3 Politická diskusia a angažovanosť záujmových skupín   | 22 |
| 03. Prístup k implementácii ekonomickej migračnej politiky  | 24 |
| 3.1 Implementácia ekonomickej migračnej politiky a legislatívy  | 25 |
| 3.2 Štatistika a trendy migrácie  | 27 |
| 3.2.1 Štatistika na trhu práce a migrácia   | 28 |
| 3.2.2 Analýza trendov a budúceho vývoja   | 41 |
| 04. Spolupráca s tretími krajinami v oblasti ekonomickej migrácie   | 43 |
| 05. Záver   | 47 |
| Bibliografia  | 50 |

# Zoznam skratiek

**EHP** – Európsky hospodársky priestor

**EMN** – Európska migračná sieť

**EURES** – Európsky portál pracovnej mobility

**EÚ** – Európska únia

**HT** – hlavná trieda

**IOM** – IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu

**IT** – informačné technológie

**IZ** – Inštitút zamestnania

**KZAM** – klasifikácia zamestnaní

**MEKOMIC** – Medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov

**MIC** – Migračné informačné centrum

**MPSVR SR** – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

**MV SR** – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

**NR SR** – Národná rada Slovenskej republiky

**OECD** – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development)

**PZI** – priame zahraničné investície

**SR** – Slovenská republika

**TK** – tretie krajiny

**ÚPSVaR** – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny

**VZPS** – výberové zisťovanie pracovných síl

# Zhrnutie

Zahraničná migrácia sa v súčasnosti považuje za jednu zo základných civilizačných výziev vďaka svojim populačným, ekonomickým, kultúrnym, sociálnym, politickým, bezpečnostným a iným dopadom, pričom je vnímaná ako prirodzený a zväčša pozitívny fenomén<sup>1</sup>. Uľahčeniu pohybu osôb medzi krajinami napomáha postupné odstraňovanie administratívnych bariér, zintenzívňujúca sa ekonomická a politická integrácia, zjednodušovanie a rozširovanie prístupu na pracovný trh, rozvoj informačných technológií, spoločenské a demografické zmeny, budovanie sociálnych sietí, rastúci transnacionalizmus, podpora ochrany ľudských práv a iné. Pracovná migrácia a dochádzanie za prácou je čoraz väčšou výzvou a vyžaduje nový súbor opatrení, politik a stratégií.

Štúdia Európskej migračnej siete z roku 2007 o vysoko kvalifikovaných pracovníkoch uvádza, že podiel občanov EÚ v produktívnom veku poklesne zo 67,2 % v roku 2004 na 56,7 % v roku 2050, pričom migrácia sa považuje za jednu z ciest riešenia tohto problému. Ekonomická kríza však poznačila dopyt po pracovnej sile v krajinách EÚ a s tým sa spája aj zmena alebo prispôsobenie politik a stratégií v tejto oblasti. V tejto súvislosti bude potrebná bližšia spolupráca krajín EÚ navzájom, ale aj s tretími krajinami v oblasti riadenia migrácie.

Štúdia si preto kladie za cieľ preskúmať politiky, stratégie a vízie do budúcnosti v jednotlivých krajinách EÚ vrátane Slovenskej republiky v oblasti pracovnej migrácie s cieľom využiť hlavné zistenia pri tvorbe budúcich strategických dokumentov na úrovni EÚ v tejto oblasti.

V tomto kontexte sa predkladaná štúdia venuje aktuálnej legislatíve, plánovaným legislatívnym zmenám, transpozícií práva EÚ do slovenského právneho poriadku, praktickej implementácii

legislatívy, aktuálnym trendom a budúcemu vývoju v oblasti pracovnej migrácie cudzincov do SR a spolupráci SR s tretími krajinami v oblasti ekonomickej migrácie. Metodicky je štúdia založená na spracovaní a štúdiu legislatívy, odbornej literatúry, konferenčných materiálov a prezentácií, štatistických údajov a iných relevantných zdrojov dostupných najmä na webových stránkach domácich a zahraničných inštitúcií a pracovísk zaoberajúcich sa problematikou migrácie a trhu práce.

Štruktúra analýzy vychádza zo špecifikácie, ktorá bola vypracovaná na pôde Európskej komisie a bola záväzná pre túto prácu. Štúdia sa člení na päť kapitol. Prvá časť práce obsahuje úvod do danej problematiky, špecifikáciu metód použitých pri vypracovaní predkladanej štúdie a definície základných pojmov týkajúcich sa pracovnej migrácie používaných v štúdiu.

Druhá kapitola sa venuje právnej úprave ekonomickej migrácie v Slovenskej republike. Dôraz sa kladie najmä na aktuálne platnú legislatívu, dokumenty vlády SR o smerovaní migračnej politiky a na predpokladané zmeny v legislatíve, ktoré by sa mali realizovať v najbližšom období. V oblasti migrácie v SR dodnes možno identifikovať isté časové oneskorenie oproti ostatným členským štátom EÚ. Tento stav je do značnej miery následkom toho, že SR bola len tranzitnou krajinou a dodnes žije v SR nízky počet migrantov. Ďalším špecifikom situácie v SR je relatívne nízky záujem verejnosti o danú problematiku a nedostatok verejnej diskusie na tému ekonomickej migrácie.

Tretia kapitola sa venuje niektorým praktickým problémom implementácie právneho rámca prezentovaného v 2. kapitole a analýze aktuálnych a možných budúcich trendov pomocou dostupných štatistických údajov, spracovaných najmä Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR). V SR sa od roku 1993 z hľadiska migrá-

<sup>1</sup> Divinský, B. Vybrané problémy zahraničnej migrácie v Slovenskej republike v súčasnosti. Dostupné na [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz) [citované 2010-4-1].

cie nachádzal až do jej prístupu k EU takmer zanedbateľný počet cudzincov. Po realizácii krokov nevyhnutných na vybudovanie trhového hospodárstva začala životná úroveň v SR rásť a počet migrantov vzrástol, ich podiel je však vo vzťahu k počtu pracovníkov stále nízky. V roku 2009 tvorili pracovní migranti menej ako 0,7 % pracujúcich v SR. Pri analýze pracovných migrantov možno dospieť k záveru, že najviac cudzincov z tretích krajín pochádza z Ukrajiny, Južnej Kórey a Vietnamu, pričom podiel mužov vysoko prevyšuje podiel žien (77,7 % oproti 22,3 % v roku 2004).<sup>2</sup>

Štvrtá kapitola štúdie sa venuje charakteristike spolupráce Slovenskej republiky s tretími krajinami so zreteľom na saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom pracovnej migrácie, okružnej migrácie a dočasnej migrácie.

Okružná migrácia vo všeobecnosti predstavuje ťažko identifikovateľný a kvantifikovateľný jav a najčastejšie sa chápe ako určitý tok migrantov z tretích štátov do EÚ a z EÚ, ktorý má opakujúci sa charakter. Aj problematika merania a sledovania „úniku mozgov“ v podmienkach SR predstavuje v súčasnosti veľmi ťažkú úlohu. Dôvod je absencia komplexného výskumu zaoberajúceho sa touto problematikou. Momentálne Slovenská republika nemá nijaké programy, ktorých cieľom by bolo prilákať cudzincov kvalifikovaných na vykonávanie istých druhov povolání na jej území. Záver sumarizuje zistenia z predchádzajúcich častí a tak dopĺňa predloženú analýzu dopytu po pracovnej sile prostredníctvom pracovnej migrácie v Slovenskej republike.

---

2 Podrobnejšie štatistické údaje sa nachádzajú v 3. kapitole štúdie.





## Úvod

Vypracovanie predkladanej štúdie s názvom „Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie“ schválil Riadiaci výbor Európskej migračnej siete v rámci pracovného programu na rok 2010. Predložená štúdia je súčasťou súhrnnej štúdie rovnakého zamerania na úrovni EÚ, v ktorej sú zhrnuté výsledky národných štúdií spracovaných členskými krajinami EÚ. Hlavným cieľom štúdie je poskytnúť čitateľovi informácie o charakteristike migračnej politiky SR s dôrazom na problematiku uspokojenia dopytu po pracovnej sile so zameraním najmä na migrantov z tretích krajín. Ďalej si štúdia kladie za cieľ charakterizovať stratégie a politiky Slovenskej republiky v oblasti problematiky uspokojenia dopytu po pracovnej sile, poukázať na ich prípadné nedostatky a preskúmať ich všeobecné vnímanie a uskutočnené alebo plánované zmeny v týchto stratégiách a politikách ako reakciu na súčasný vývoj ekonomického prostredia.

Štúdia je zdrojom informácií najmä pre tvorcov hospodárskej politiky a analytikov s cieľom poskytnúť údaje a informácie o možnostiach riešenia problémov týkajúcich sa potrieb trhu práce so zreteľom na podporu migrácie tak z pohľadu kvalifikačných požiadaviek z dlhodobého hľadiska, ako aj z pohľadu potrieb vyplývajúcich zo súčasného ekonomického vývoja. Výsledky tejto štúdie sú v prvom rade určené pre ministerstvá na národnej úrovni a európske inštitúcie zaoberajúce sa problematikou migrácie a trhu práce. Ďalej by mala byť užitočným zdrojom informácií pre mimovládne organizácie, výskumných pracovníkov a širokú verejnosť so záujmom o túto problematiku. Poskytuje prehľad o efektívnosti jednotlivých stratégií, zahrnujúc aj spoluprácu s tretími krajinami s dôrazom na osvedčené postupy. Pomáha čitateľovi objasniť národnú politiku a postupy v tejto oblasti poskytnutím uceleného prehľadu. V súlade s hlavnou oblasťou pôsobnosti Európskej migračnej siete sa táto štúdia bude sústreďovať najmä na migráciu z tretích krajín na územie SR.

## 1.1 Metodológia

Metodicky je štúdia založená na spracovaní a štúdiu legislatívy, odbornej literatúry, konferenčných materiálov a prezentácií, štatistických údajov a iných relevantných zdrojov, dostupných najmä na webových stránkach domácich a zahraničných inštitúcií a pracovísk zaoberajúcich sa problematikou migrácie a trhu práce. Tieto materiály boli napríklad Konceptia migračnej politiky SR Ministerstva vnútra SR (schválená uznesením vlády č. 11/2005) a Konceptia integrácie cudzincov v SR Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (schválená uznesením vlády SR č. 338/2009), Súhrnná správa o stave plnenia úloh vyplývajúcich z rozpracovania Konceptie migračnej politiky Slovenskej republiky na podmienky jednotlivých rezortov za roky 2007, 2008 a 2009, výročná štatistická správa o azyle a migrácii v SR za rok 2007, výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu Slovenskej republiky za roky 2008 a 2009 vydávané IOM Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (ďalej IOM) v rámci aktivít Európskej migračnej siete (European Migration Network – EMN). Ďalšími užitočnými zdrojmi informácií boli materiály vydané najmä IOM. Spomenúť by sme mohli napríklad Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ alebo Permanent or Circular Migration? Policy Choices to address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe spracované Borisom Divinským (2009, 2007) alebo Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike spracované Michalom Vašečkom (2009).

Počas prípravy tejto štúdie sa ďalej použili ako informácie osobné konzultácie a informácie poskytnuté elektronickou poštou od pracovníkov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a Úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR a IOM. Štatistické údaje o pracovnej migrácii sa získali najmä z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, Štatistického úradu SR, Úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR, Inšpektorátu práce SR a od Eurostatu.

Počas prípravy štúdie sme narazili najmä na problémy s dostupnosťou potrebných informácií a štatistických údajov. Vo všeobecnosti možno povedať, že hoci sa migrácia v súčasnosti považuje za významný celosvetový a celospoločenský jav a je predmetom širokej politickej a spoločenskej diskusie, v Slovenskej republike to tak nie je. Preto sa vládne koncepcie tejto problematiky venovali zatiaľ okrajovo vzhľadom na celkový podiel migrantov v SR a na trhu práce. Problémom je dostupnosť a dôveryhodnosť štatistických údajov týkajúcich sa najmä pracovnej a okružnej migrácie. Považujeme však za dôležité poznamenať, že všetky kontaktované organizácie nám poskytli požadované údaje a informácie čo možno najpresnejšie a v takej miere, v akej ich samy spracúvajú.

Počas prípravy a spracovania štatistických údajov sme sa často stretli s problémom, že údaje, ktoré sme potrebovali, neboli k dispozícii, resp. ich dôveryhodnosť bola na nízkej úrovni. Preto by bolo vhodné, aby sa aj v podmienkach slovenskej ekonomiky evidovali tieto údaje s vyššou presnosťou (v rámci administratívnych zdrojov na úrovni rezortov). Bolo by žiaduce, aby sa rozbehla intenzívnejšia spolupráca medzi Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny a Úradom hraničnej a cudzineckej polície MV SR v tejto oblasti a neskôr v nadväznosti na zavedenie jednotného povolenia na pobyt a zamestnanie aj jednotná štatistika.

## 1.2 Definície

V tejto časti štúdie sú definované základné pojmy týkajúce sa pracovnej migrácie používané v tejto práci. Definície sú v súlade so slovníkom pojmov Európskej migračnej siete<sup>3</sup>, čím zabezpečujú možnosť vykonať konzistentné porovnanie výsledkov jednotlivých členských krajín EÚ<sup>4</sup>.

3 EMN Glossary. Dostupné na <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?jsessionid=1623A2E22F0D9111443EAE63036B8DEA?directoryID=117>. [citované 2010-4-1].

4 V slovenskej legislatíve tieto pojmy nie sú explicitne definované. Presnejšie a podrobnejšie vymedzenia termínov pracovný migrant, ekonomický migrant, migrujúci pracovník, sezónny pracovník, cezhraničný pracovník atď. možno nájsť v reprezentatívnej literatúre na túto tému (UN, 1998; ILO, 2004; IOM, 2004a; OSCE, IOM et ILO, 2006).

*Ekonomická migrácia* je migrácia z ekonomických dôvodov s cieľom zlepšiť svoju materiálnu situáciu.

*Pracujúci migrant* je podľa dohovoru Organizácie Spojených národov muž alebo žena, ktorý/á má vykonávať, vykonáva alebo vykonával/a zárobkovú činnosť v štáte, ktorého nie je občanom. Podľa definície Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) je pracujúci migrant osoba, ktorej prijímajúca krajina udelila vstup s cieľom vykonávať ekonomickú aktivitu (zárobkovú činnosť), za ktorú je odmeňovaná v prijímajúcej krajine. Dĺžka jej pobytu a typ zamestnania, ktoré môže vykonávať, sú zvyčajne obmedzené.

*Krajina pôvodu* je krajina alebo krajiny, ktoré sú zdrojom migračných tokov a ktorých migranti môžu byť občanmi.

*Tranzitná krajina* je krajina, cez ktorú prechádzajú toky migrantov. To znamená krajinu alebo krajiny, cez ktoré migrant prechádza do krajiny určenia, pričom nie sú jeho krajinami pôvodu.

V snahe zabezpečiť čo možno najlepšiu porovnateľnosť sa v štúdiu dodržiava spoločný rámec vychádzajúci z piatich skupín klasifikácie zamestnancov na základe ich kvalifikácie. V súlade so špecifikáciami štúdie sa odporúča do týchto skupín zaradiť zamestnancov na základe klasifikácie Medzinárodnej štandardnej klasifikácie zamestnaní (ISCO-88<sup>6</sup>) Medzinárodnej organizácie práce, ktorá poskytuje štvormiestnu klasifikáciu. V podmienkach SR od roku 1992 platí metodika Klasifikácia zamestnaní, tzv. KZAM, ktorú zaviedol Federálny štatistický úrad Českej a Slovenskej federatívnej republiky ako preklad ISCO-88. Pre národné potreby sa v roku 2000 vypracovala rozšírená verzia tejto klasifikácie KZAM, a to 6-miestna so zachovaním prvých štyroch miest podľa ISCO-88. KZAM rozdeľuje zamestnancov do tried predovšetkým podľa charakteru práce, zložitosti, zodpovednosti a kvalifikačnej náročnosti práce. Keďže sa

vychádza z metodiky ISCO-88, môžu sa údaje medzinárodne porovnávať. V KZAM sa pri zatriedovaní zamestnaní podľa klasifikácie pri definovaní hlavných tried používajú dve úrovne<sup>6</sup>:

- stupeň vzdelania, ktorý je funkciou zložitosti a rozsahu zahrnutých úloh, pričom zložitosť má prioritu,
- špecializácia vzdelania, ktorá odzrkadľuje typ použitej vedomosti, používané nástroje a zariadenie, spracovaný materiál a charakter produkovaného tovaru a služieb. Dôraz sa kladie na požadovanú kvalifikáciu na vykonávanie úloh a nie na to, či zamestnanec, ktorý má konkrétne zamestnanie, je viac alebo menej kvalifikovaný ako iný zamestnanec v rovnakom zamestnaní.

KZAM má desať hlavných tried (ďalej HT), pričom uvažuje so štyrmi stupňami vzdelania:

- do HT 1 sa zatriedujú zákonodarcovia, vedúci a riadiaci zamestnanci. V tejto hlavnej triede sa vzťah stupňa vzdelania neustanovuje a za dôležitejšiu sa považuje funkcia tvorby politiky a riadenia,
- do HT 2 sa zatriedujú zamestnania vyžadujúce vedomosti a schopnosti zodpovedajúce vysokoškolskému vzdelaniu, bakalárskemu vzdelaniu alebo vedeckej kvalifikácii,
- do HT 3 sa zatriedujú zamestnania vyžadujúce vedomosti a schopnosti zodpovedajúce úplnému strednému, prípadne bakalárskemu vzdelaniu,
- do HT 4, 5, 6, 7 a 8 sa zatriedujú zamestnania vyžadujúce rovnaký stupeň vzdelania (stredné vzdelanie, úplné stredné vzdelanie) a rozlišujú sa vzťahom k širokým skupinám špecializácie vzdelania,
- do HT 9 sa zatriedujú zamestnania vyžadujúce vedomosti na úrovni základného vzdelania,
- do HT 0 sa zatriedujú príslušníci armády (profesionálni vojaci). Stupeň vzdelania sa v nej neustanovuje a za dôležitejšie sa považuje vykonávanie vojenskej povinnosti.

<sup>6</sup> Príloha č. 1 k opatreniu č. 16/2001 Z.z. Zásady pri zatriedovaní zamestnaní podľa klasifikácie, systém kódovania klasifikácie a zoznam skratiek používaných v klasifikácii. Dostupné na <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=1924> [citované dňa 2010-4-12].

V tejto štúdii sa bude rozlišovať v súlade so špecifikáciami štúdie päť skupín, do ktorých budeme začleňovať zamestnancov podľa Klasifikácie zamestnancov na základe ich kvalifikácie. Hlavným zdrojom údajov o pracovnej migrácii bolo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. Obyvateľov EÚ a EHP pracujúcich na Slovensku a skupinu cudzincov, ktorí nepotrebujú povolenie na zamestnanie, eviduje podľa informačných kariet, obyvateľov tretích krajín eviduje podľa vydaných povolení na zamestnanie. Svoju databázu potom kontroluje s databázou Sociálnej poisťovne, do ktorej musia zamestnávateľia platiť sociálne poistenie za všetkých svojich zamestnancov (vrátane cudzincov), a databázou Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR, ktorý udeľuje povolenia na pobyt.

Zaradenie do skupín je podľa KZAM, ktoré vyplnia zamestnávateľia pri prihlasovaní cudzinca na ÚPSVaR.

*Vysoko kvalifikovaní* – v kontexte EÚ sa pod uvedeným pojmom rozumie cudzinec zamestnaný v niektorom z členských štátov, ktorý má zodpovedajúcu, adekvátnu a špecifickú kompetenciu preukázateľnú vyššou profesionálnou kvalifikáciou. V globálnom kontexte sa uvedený pojem používa na označenie osôb spadajúcich do kategórie ILO ISCO-88 skupiny 1, 2 a 3, napr. osoby s manažérskou, technickou alebo inou vyššou kvalifikáciou, ktoré sa vedia uplatniť na interných pracovných trhoch nadnárodných korporácií alebo medzinárodných organizácií. Podľa metodiky KZAM do tejto skupiny budú zaradené tieto hlavné triedy:

- a) (1. HT) zákonodarcovia, vedúci a riadiaci pracovníci,
- b) (2. HT) vedeckí a odborní duševní zamestnanci,
- c) (3. HT) technickí, zdravotnícki, pedagogickí zamestnanci a zamestnanci v príbuzných odboroch.

Pre potreby tejto štúdie sa vysoko kvalifikovaní pracovníci chápu ako pracovníci v skupinách 1 a 3 a v skupine číslo 2 sú v samostatnej kategórii výskumní pracovníci.

*Kvalifikovaní* – skupina kvalifikovaných migrantov v sebe zahŕňa tieto kategórie, uvádzané v podrobnejšom členení KZAM:

- a) (4. HT) nižší administratívni zamestnanci (úradníci),
- b) (5. HT) prevádzkoví zamestnanci v službách a obchode,
- c) (6. HT) kvalifikovaní robotníci v poľnohospodárstve, lesníctve a v príbuzných odboroch (okrem obsluhy strojov a zariadení),
- d) (7. HT) remeselníci a kvalifikovaní výrobcovia, spracovatelia, opravári (okrem obsluhy strojov a zariadení),
- e) (8. HT) obsluha strojov a zariadení.

*Nízko kvalifikovaní* – kategória nízko kvalifikovaných migrantov zahŕňa HT č. 9, t. j. pomocných a nekvalifikovaných zamestnancov.

*Výskumní pracovníci* – v zmysle Nariadenia Rady 2005/71/ES o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu je výskumným pracovníkom štátny príslušník tretej krajiny, ktorý má primeranú kvalifikáciu vyššieho vzdelania umožňujúceho prístup k doktorandským programom, vybraný výskumnou organizáciou na vykonávanie výskumného projektu, na ktorý sa spravidla vyžaduje uvedená kvalifikácia. Táto skupina sa do istej miery prekrýva so skupinou vysoko kvalifikovaných. Do tejto skupiny budú zaradení pracovníci v druhej HT KZAM.

*Sezónni pracovníci* – uvedený pojem sa používa na označenie skupiny cudzincov z tretích štátov s obvyklým pobytom v tomto štáte, ktorí vykonávajú prácu v členskom štáte EÚ, pričom vykonávanie danej práce je sezónne viazané. Európsky dohovor o právnom postavení migrujúcich pracovníkov<sup>7</sup> definuje sezónnych migrantov ako pracovníkov, ktorí ako štátni príslušníci jednej zo zmluvných strán sú zamestnaní na území inej zmluvnej strany v pracovnej činnosti závislej od striedania ročných období, a to na základe zmluvy na dobu určitú alebo na špeci-

<sup>7</sup> Európsky dohovor o právnom postavení migrujúcich pracovníkov. Dostupné na [http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/legal\\_texts/093\\_Convention\\_Legal\\_Status\\_Migrant\\_Workers\\_sk.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/legal_texts/093_Convention_Legal_Status_Migrant_Workers_sk.pdf) [citované 2010-4-12].

fické zamestnanie. Zákonník práce v SR definuje sezónnu prácu ako vykonávanie prác, ktoré sú závislé od striedania ročných období, každý rok sa opakujú a nepresahujú osem mesiacov v kalendárnom roku<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Presnejšia špecifikácia údajov za SR je v časti 3.2.

# 02

## Prístup k politike ekonomickej migrácie v SR

V nasledujúcej časti sa analyzuje právna úprava ekonomickej migrácie v Slovenskej republike. Dôraz sa kladie najmä na aktuálne platnú legislatívu, dokumenty vlády SR o smerovaní migračnej politiky a na predpokladané zmeny v legislatíve, ktoré by sa mali realizovať v najbližšom období.

### 2.1 Národná vízia a politika

Kľúčovým rámcovým dokumentom v oblasti migračnej politiky v Slovenskej republike je Konceptia migračnej politiky SR. Tento dokument bol schválený uznesením vlády SR č. 11/2005 v roku 2005 a jeho aktualizácia sa očakáva v roku 2010. V zmysle uvedenej koncepcie jedným zo základných princípov migračnej politiky SR vo vzťahu k občanom tretích štátov je princíp regulácie legálnej migrácie. Regulácia legálnej migrácie vytvára priestor na prijímanie zákonných postupov regulácie migrácie v súlade so záujmami Slovenskej republiky, najmä s ohľadom na stav ekonomickej, politickej a kultúrnej stability spoločnosti, ako aj na situáciu na trhu práce a štruktúru zamestnanosti, a to prostredníctvom štátnej migračnej politiky formami riadeného a regulovaného prístahovalectva<sup>9</sup>.

Vízia budúceho vývoja slovenskej spoločnosti je zhrnutá v dokumente Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti<sup>10</sup>, ktorý publikoval Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied v auguste 2008. Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti je rámcový dokument, ktorý zahŕňa analýzu spoločenského vývoja v Slovenskej republike od konca prvého desaťročia 21. storočia až po rok 2030. Problematikou vývoja pracovného trhu, jeho rizikami a možnými východiskami sa zaoberá štvrtá časť s názvom Dobiehanie vyspelých krajín – cieľ hospodárskeho vývoja Slovenska do roku 2030. V rámci nej sa autori zmieňujú o možnom prínose migrácie pre slovenský pracovný trh v časti 4.8. s názvom Hospodársky

<sup>9</sup> Konceptia migračnej politiky Slovenskej republiky. Bratislava: MV SR, 2005. Dostupné na <http://www.minv.sk/?azyl-migracia&subor=10500> [citované 2010-5-1].

<sup>10</sup> Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava. 2008. Dostupné na <http://www.government.gov.sk/data/files/4180.pdf> [citované dňa 2010-4-1].

rast môže byť v dlhodobom horizonte limitovaný deficitom pracovníkov. V zmysle odhadov prezentovaných v uvedenej časti tohto rámcového dokumentu bude vývoj v Slovenskej republike jednoznačne smerovať k deficitu pracovných síl. Tab. 2.1 uvádza jednotlivé scenáre možného vývoja z hľadiska miery konvergencie výkonnosti ekonomiky Slovenskej republiky, vyjadreného v percentách priemernej úrovne ekonomickej výkonnosti EÚ 15 (staré členské štáty Európskej únie).

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že dokonca aj pri najmenej optimistickom vývoji z hľadiska tempa dobiehania, keď sa predpokladá, že výkonnosť ekonomiky SR dosiahne do roku 2030 iba 75 % priemernej ekonomickej výkonnosti štátov EÚ 15, bude na trhu práce deficit pracovnej sily v počte 320-tisíc až 420-tisíc. Pri naplnení scenára, ktorý predvída dobehnutie výkonnosti ekonomík EÚ 15 na 100 %, môže nedostatok pracovných síl dosiahnuť až úroveň 720-tisíc ľudí.<sup>11</sup>

Vo vízii sa ďalej uvádza, že výrazný nedostatok pracovných síl bude možné riešiť iba súbehom viacerých politík, najmä<sup>12</sup>:

- a) populačnej a rodinnej politiky,
- b) politiky mobilizácie vnútorných zdrojov pracovných síl,
- c) migračnej politiky.

Tvorcovia vízie predpokladajú, že samou migráciou bude možné prilákať na Slovensko pracovnú silu v počte 150-tisíc ľudí z tretích štátov. V spojitosti s nárastom migrácie vízia uvádza možnú potrebu zavedenia kombinovaných povolení (na prácu a dlhodobý pobyt), ktoré by mohli do istej miery zvýšiť atraktivitu Slovenska pre pracujúcich migrantov.

Podobné závery vyplývajú aj z Koncepcie integrácie cudzincov v SR vypracovanej MPSVR SR v roku 2009. V uvedenom dokumente sa navrhujú legislatívne, organizačné, koncepčné a praktické opatrenia, definujú sa hlavné ciele a nástroje integračnej politiky SR a mechanizmy spolupráce a koordinácie aktivít hlavných subjektov v tejto oblasti<sup>13</sup>. Zamestnanosť je **klúčová pre integračný proces cudzinca a je základom pre účasť prisťahovalcov na rozvoji prijímajúcej spoločnosti, ako aj predpokladom toho, aby bol tento prínos prisťahovalcov pre spoločnosť viditeľný**<sup>14</sup>. Koncepcia integ-

11 Podľa MPSVR SR vízia nezohľadňuje dopad krízy na trh práce. Na druhej strane podľa autorov tejto štúdie má hospodárska kríza iba minimálny vplyv na vývoj potrieb v dlhodobom meradle.

12 Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied. Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava 2008. S. 90 [citované 2010-4-11].

13 Potočková, I.: Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2009 Slovenská republika. International Organization for Migration: Bratislava. 2010. S. 11 [citované dňa 2010-4-3].

14 MPSVR SR. Koncepcia integrácie cudzincov v SR. Bratislava 2009. S. 24.

**Tabuľka 2.1 Odhad potreby a deficitu pracovníkov (zaokrúhlené)**

| Úroveň výkonnosti EÚ 15 dosiahnutá v SR v roku 2030 | Potrebný stav pracovníkov v tisícoch | Deficit pracovníkov v tisícoch |
|---|--------------------------------------|--------------------------------|
| 75 %  | 2 400 – 2 450                        | 320 – 420                      |
| 80 %  | 2 500 – 2 600                        | 450 – 550                      |
| 90 %  | 2 550 – 2 650                        | 500 – 600                      |
| 100 %   | 2 650 – 2 800                        | 580 – 720                      |

Odhadnuté podľa Cobbovej-Douglasovej produkčnej funkcie. Hodnoty, ktoré vymedzujú intervaly potrieb i deficitu pracovníkov, sú dané podielmi mzdových kvót z pridanej hodnoty uvažovanými na úrovni 50 %, resp. 60 %.

Pri odhade deficitu pracovníkov sa berie do úvahy ešte predpokladaný rast počtu pracovníkov do roku 2010 (z počiatočného stavu 2 177-tis. r. 2007, podľa European System of Integrated Economic Accounts (ESA95), následná stagnácia ich počtu a v dlhodobom horizonte pokles počtu pracovných síl (asi o 120-tis. do r. 2030). Deficit vyjadruje rozdiel medzi odhadnutou potrebou a zdrojmi v prípade nerealizovania nijakých opatrení na zvýšenie ponuky pracovných síl.

Zdroj: Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. SAV, 2008. S. 90.

rácie cudzincov v SR predpokladá aj prechod z modelu založeného iba na princípe vykrytia nedostatkových profesií na trhu práce na model podpory riadenej legálnej imigrácie vysoko kvalifikovaných pracovných síl z tretích krajín, ktoré prispejú k celkovej konkurencieschopnosti SR. Ide najmä o prisťahovalectvo študentov, vedec-kých a výskumných pracovníkov, umelcov, podnikateľov, pričom sa zameriava aj na skupiny zahraničných Slovákov atď.<sup>15</sup>

Iné komplexnejšie štúdie alebo analýzy na túto tému v SR nie sú vypracované.

### 2.1.1 Aktuálny prístup k riešeniu problému nedostatku pracovnej sily v niektorom odvetví národného hospodárstva

Identifikovanie nedostatkov na trhu práce a ich odstránenie patrí medzi najdôležitejšie úlohy Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a regionálnych úradov práce, sociálnych vecí a rodiny ([www.employment.gov.sk](http://www.employment.gov.sk)). Na Slovensku v súčasnosti neexistuje ucelená celoštátna stratégia zameriavajúca sa na riešenie štruktúrneho nesúladu medzi dopytom a ponukou pracovnej sily na trhu práce. Jednotlivé úrady práce, sociálnych vecí a rodiny pôsobia ako sprostredkovatelia medzi zaregistrovanými nezamestnanými (ponuka pracovnej sily) a subjektmi, ktoré tvoria dopytovú stránku na trhu práce.

V rámci služieb zamestnanosti, ktoré predstavujú systém inštitúcií a nástrojov podpory a pomoci účastníkom trhu práce pri hľadaní zamestnania, jeho zmene, pri obsadzovaní voľných pracovných miest a uplatňovaní aktívnych opatrení na trhu práce, vykonávajú úrady práce, sociálnych vecí a rodiny informačné a poradenské služby pri voľbe povolania, výbere zamestnania vrátane zmeny zamestnania, výbere zamestnanca a adaptácii zamestnanca v novom zamestnaní. Ide najmä o poskytovanie

informácií a odborných rád o druhoch povolanií a o predpokladoch a požiadavkách na výkon určitého povolania stredoškolským študentom. Tieto sa dopĺňajú informáciami o situácii na trhu práce, možnostiach štúdia popri zamestnaní a rekvalifikácie, o možnostiach uplatnenia na trhu práce po ukončení školy, o žiadaných, resp. absentujúcich profesiách v regióne a o najväčších zamestnávateľoch regiónu<sup>16</sup>. Aj keď cieľom poradenstva v tejto oblasti je najmä zlepšiť vyhladky študentov stredných škôl na umiestnenie na trhu práce aktívnym ovplyvňovaním ich rozhodovania, uvedenú činnosť možno chápať aj ako príspevok k riešeniu nedostatku pracovných síl v rôznych sektoroch trhu práce na Slovensku alebo v niektorých špecifických regiónoch SR.

V súčasnosti Slovenská republika nemá nijaké programy, ktorých cieľom by bolo prilákať cudzincov kvalifikovaných na vykonávanie istých druhov povolanií na jej území. Podľa Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR si vývoj v oblasti miery zamestnanosti a miery nezamestnanosti, ako aj vývoj v oblasti demografie v SR v doterajšom období nevyžadoval osobitné aktivity SR na získanie pracovnej sily prostredníctvom migrácie, čo sa prejavilo pri nástupe hospodárskej krízy. Vzhľadom na demografický vývoj, posúvanie dôchodkového veku žien na 62 rokov, nižšiu mieru zamestnanosti obyvateľstva v produktívnom veku (15 – 64 rokov) a vysokú mieru nezamestnanosti neuvažuje zatiaľ Slovenská republika ani po roku 2010 o osobitných opatreniach na podporu získavania migrantov z tretích krajín. Očakáva sa mierny pokles počtu ekonomicky aktívnych obyvateľov (v rozsahu 5 – 11-tis. osôb ročne). Pokles počtu obyvateľov by sa mal využiť najmä na rast ekonomickej aktivity obyvateľstva, najmä mladých a starších osôb formou stimulov na zvýšenie pracovnej mobility pre dochádzajúcich za zamestnaním s cieľom odstrániť regionálny nedostatok pracovných síl, zmenou vzdelávacieho systému tak, aby sa zabezpečila primeraná odborná príprava zodpovedajúca potrebám trhu práce, a len súčas-

<sup>16</sup> Internetová stránka ÚPSVaR. Voľba povolania a výber zamestnania. Dostupné na [http://www.upsvar.sk/sluzby-zamestnanosti/informacne-a-poradenske-sluzby/volba-povolania-a-vyber-zamestnania.html?page\\_id=12829](http://www.upsvar.sk/sluzby-zamestnanosti/informacne-a-poradenske-sluzby/volba-povolania-a-vyber-zamestnania.html?page_id=12829) [citované dňa 2010-4-4].

<sup>15</sup> Ibid. S. 25.



ti by sa mal nedostatok doplniť z migračných zdrojov v nadväznosti na potreby trhu práce a pre kvalifikovanú pracovnú silu, ktorá by bola nedostatková na trhu práce. Získavanie kvalifikovanej pracovnej sily z tretích krajín na uspokojenie dopytu po kvalifikovanej pracovnej sile v SR má svoje úskalia, ako sú jazyková bariéra, finančné podmienky zamestnania, značná konkurencia iných štátov atď. Problematiku migrácie nemožno riešiť ako samostatný prvok trhu práce, ale treba ju vnímať ako súčasť celkového trhu práce v krajine a v nadväznosti na situáciu na trhu práce, zamestnávajúce občanov SR a občanov členských štátov EHP, ktorí majú komunitárnu prednosť.<sup>17</sup>

Pri prístupe na trh práce v SR sa od väčšiny cudzincov (príslušníkov tretích krajín) vyžaduje podať žiadosť o udelenie povolenia na zamestnanie. Uvedenú žiadosť podáva cudzinec, ktorý má v úmysle vykonávať závislú činnosť u zamestnávateľa v Slovenskej republike alebo zodpovedná osoba zamestnávateľa, ktorú splnomocnil. Vo formulári žiadosti musí nastávajúci zamestnávateľ uviesť aj dôvody neobsadenia pracovného miesta uchádzačom o zamestnanie vedeným v evidencii uchádzačov o zamestnanie úradu práce, sociálnych vecí a rodiny<sup>18</sup>. Podľa súčasných platných právnych predpisov povinnosť cudzinca požiadať o uvedené povolenie nezávisí od segmentu pracovného trhu, v ktorom sa plánuje zamestnať, ale od jeho osobného postavenia. Aktuálna situácia na pracovnom trhu v danom regióne a v danom segmente do značnej miery ovplyvňuje rozhodovanie úradov práce, sociálnych vecí a rodiny o vyhovení danej žiadosti. Povinnosť prihliadať na uvedené okolnosti im vyplýva zo zákona<sup>19</sup> a z relevantných podzákonných právnych aktov vydaných MPSVR SR<sup>20</sup>. V zmysle ustanovení postupov

a podmienok udeľovania povolenia na zamestnanie cudzincovi úradu práce, sociálnych vecí a rodiny musia pri udeľovaní povolení na zamestnanie brať do úvahy tieto faktory:

- a) situáciu na trhu práce, ako aj očakávaný vývoj na trhu práce vo svojom územnom obvode a v susedných okresoch,
- b) možnosti obsadenia voľného pracovného miesta cudzincom so zohľadnením princípu jeho prednostného obsadenia uchádzačom o zamestnanie vedeným v evidencii uchádzačov o zamestnanie na úrade práce<sup>21</sup>,
- c) stav uchádzačov o zamestnanie v požadovanej alebo príbuznej profesii s cieľom zistiť, či uplatnením vzdelávania a prípravy na trh práce nie je možné namiesto cudzinca na voľné pracovné miesto umiestniť uchádzača o zamestnanie vedeného v evidencii uchádzačov o zamestnanie na úrade práce,
- d) dôvody uvedené zamestnávateľom pri vydávaní príslubu na prijatie cudzinca do zamestnania, ktoré mu neumožňujú prijať na voľné pracovné miesto uchádzača o zamestnanie vedeného v evidencii uchádzačov o zamestnanie na úrade práce.

U istej skupiny cudzincov – príslušníkov tretích krajín sa povolenie na zamestnanie nevyžaduje alebo sa udeľuje bez prihliadnutia na situáciu na trhu práce. Uvedené ustanovenia sú upravené v § 22 zákona o službách zamestnanosti a bližšie ich opisuje kapitola 2.2.

So zreteľom na uvedené zásady prijímania pracovnej sily z tretích krajín možno konštatovať, že vzhľadom na ekonomickú úroveň a vlastné potreby Slovenská republika zatiaľ nestanovila nijaké programy organizovanej (riadenej) imigrácie pracovnej sily. Rovnako uvedené postupy nezahŕňajú problematiku návratov ekonomických migrantov. Existuje však program asisto-

novanie cudzincovi. Dostupné na <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=758> [citované dňa 2010-4-5].

21 V prípade, že kvalifikačné požiadavky kladené zamestnávateľom spĺňa aj osoba registrovaná v databáze úradu práce, sociálnych vecí a rodiny ako uchádzač o zamestnanie, úrad povolenie na zamestnanie cudzincovi neudelí. V zmysle postupu a podmienok udeľovania povolenia na zamestnanie cudzincovi určených MPSVR SR v takomto prípade uprednostní osobu registrovanú na miestne príslušnom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorej sa musí voľné pracovné miesto prednostne ponúknuť.

17 Informácie poskytl MPSVR SR, jún 2010.

18 Občania štátov, ktoré sú zmluvnými stranami Dohody o Európskom hospodárskom priestore, a občania Švajčiarskej konfederácie a ich rodinní príslušníci majú v oblasti zamestnania identické právne postavenie ako občania SR. Toto najmä pokrýva právo zamestnať sa bez povinnosti žiadať o povolenie, ale aj právo využívať služby úradov práce, sociálnych vecí a rodiny za rovnakých podmienok ako občania SR (§ 2 ods. 2 zákona č. 5/2004 Z. z.).

19 § 22 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

20 MPSVR SR. Postup a podmienky udeľovania povolenia na zamest-

vaných dobrovoľných návratov, ktorý vykonáva Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) na základe dohody z roku 1998, uzavretej medzi touto organizáciou a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky. Program sa však zameriava na nelegálnych migrantov a neúspešných žiadateľov o azyl.

## 2.1.2 Najnovší vývoj v oblasti legislatívy a politik

V dôsledku globálnej ekonomickej krízy, ktorá sa vo väčšine štátov EÚ začala prejavovať už v roku 2008, sa zhoršili strednodobé ekonomicke vyhliadky aj ekonomiky SR. Migračná politika vlády SR však zatiaľ nezaviedla opatrenia, ktoré by výraznejším spôsobom reagovali na negatívny ekonomický vývoj na trhu práce, čo môže byť dôsledkom relatívne nízkeho počtu cudzincov na Slovensku. Zmeny, ktoré sa uskutočnili, nezhoršovali postavenie cudzincov.

Dňa 15. januára 2010 nadobudol účinnosť zákon č. 594/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý novelizoval aj zákon o službách zamestnanosti.

Doplnené znenie § 21 ods. 1 písm. a) zákona o službách zamestnanosti ustanovuje, že rovnaké právne postavenie ako občan Slovenskej republiky pri poskytovaní služieb zamestnanosti má aj cudzinec, ktorý je účastníkom právnych vzťahov vznikajúcich podľa zákona o službách zamestnanosti, ak mu bolo udelené povolenie na zamestnanie a povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania, pokiaľ osobitný predpis neustanovuje inak. Týmto osobitným predpisom je zákon o pobyte cudzincov, ktorý v § 20 ods. 3 taxatívne vymedzuje, kedy sa od cudzincov nevyžaduje povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania.

Podľa § 20 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov v zmysle novely sa u cudzincov povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania nevyža-

duje do 90 dní od prekročenia vonkajšej hranice, ak ide o cudzinca,

- a) ktorý pracuje pre významného zahraničného investora v Slovenskej republike,
- b) ktorého vyslal zamestnávateľ so sídlom v inom členskom štáte Európskej únie na územie Slovenskej republiky v rámci poskytovania služieb zabezpečovaných týmto zamestnávateľom,
- c) ktorý je zamestnaný v medzinárodnej hromadnej doprave, ak je na výkon práce na územie Slovenskej republiky vyslaný svojím zahraničným zamestnávateľom alebo
- d) ktorý je v pracovnom pomere so zamestnávateľom, ktorý má sídlo alebo sídlo svojej organizačnej zložky s pracovnoprávnou subjektivitou mimo územia Slovenskej republiky a ktorý ho vyslal na základe zmluvy uzatvorenej s právnickou osobou alebo fyzickou osobou vykonávať prácu na územie Slovenskej republiky.

Ďalej bude v roku 2011 transponovaná smernica Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysoko kvalifikovaného zamestnania<sup>22</sup>. Uvedená smernica zavádza inštitút tzv. Európskej modrej karty pre vysoko kvalifikovaných zamestnancov. V roku 2011 budú vzhľadom na transpozíciu smernice EP a Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov<sup>23</sup>, novelizované aj právne predpisy ustanovujúce sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom zamestnávajúcim cudzincov nelegálne sa zdržiavajúcich na území Spoločenstva<sup>24</sup>.

22 Potočková, I. Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2009 Slovenská republika. Bratislava: International Organization for Migration, 2010. S. 11 [citované 2010-4-3].

23 Potočková, I.: Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2009 Slovenská republika. Bratislava: International Organization for Migration, 2010. S. 11 [citované 2010-4-6].

24 Rovnako bude treba brať do úvahy ďalšie rozpracované smernice, ktoré bude musieť zahrnúť i národná legislatíva, napr. návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o zjednotenom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte.

## 2.2 Legislatívny a inštitucionálny rámec

Verejná diskusia na tému možností uspokojovania potrieb trhu práce migrantmi, ako aj organizovania ich návratu do krajiny pôvodu je poznačená celkovo nízkym záujmom verejnosti o danú problematiku. Podľa dostupných informácií SR v súčasnosti neplánuje nijaké zásadné zmeny v doterajšej politike.

Aktuálna právna úprava problematiky ekonomickej migrácie v SR zatiaľ neobsahuje inštitúty, ktorých cieľom by bolo výraznejšie uľahčenie uspokojovania dopytu po pracovnej sile v SR zdrojmi zo zahraničia. Vo všeobecnosti problematiku migrácie a v rámci nej aj ekonomicky motivovanej migrácie upravuje niekoľko zákonov. Ide najmä o zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o pobyte cudzincov). V uvedenom normatívnom právnom akte sa, okrem iného, nachádzajú ustanovenia o podmienkach vstupu a pobytu cudzincov na území SR, možnostiach odopretia vstupu na územie Slovenskej republiky, o vízach, o prechodnom pobyte a trvalom pobyte. Ďalšími významnými zákonmi súvisiacimi s touto problematikou sú zákon o službách zamestnanosti<sup>25</sup>, zákon o azyle<sup>26</sup>, Zákonník práce<sup>27</sup>, zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní<sup>28</sup>, zákon o sociálnom poistení<sup>29</sup>, zákon o zdravotnom poistení<sup>30</sup> atď. Uvedené právne predpisy regulujú vstup a pobyt, možnosti vstupu ekonomických migrantov do pracovnoprávných vzťahov na území SR, ich postavenie v pracovnoprávných vzťahoch, ako aj ich práva a povinnosti vo vzťahu k orgánom štátu.

25 Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

26 Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov.

27 Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

28 Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

29 Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

30 Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Väčšina cudzincov (príslušníkov tretích krajín), ktorí sa chcú v SR zamestnať, potrebuje povolenie na zamestnanie a povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania. V prípade podnikania potrebujú cudzinci oprávnenie na podnikanie a povolenie na prechodný pobyt na účel podnikania. Nevyhnutnou podmienkou na udelenie povolenia na zamestnanie je písomný prísľub zamestnávateľa, že cudzinca v prípade udelenia povolenia zamestná. Podmienkou na udelenie povolenia na prechodný pobyt na účel zamestnania alebo sezónneho zamestnania je predloženie, okrem iných dokumentov, povolenia na zamestnanie, resp. živnostenského oprávnenia. V prípade, že cudzinec získa povolenie na zamestnanie, môže mu miestne príslušný policajný útvar udeliť povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania

Polícia pri rozhodovaní o udelení povolenia na prechodný pobyt cudzincovi prihliada najmä na verejný záujem, osobitne na bezpečnostné hľadisko, na verejné zdravie a na osobný stav cudzinca a v prípade podnikania na hospodárske potreby Slovenskej republiky, na prínos podnikateľskej činnosti cudzinca pre hospodárstvo Slovenskej republiky. Cudzincovi, ktorí majú povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania a ich predchádzajúci nepretržitý prechodný pobyt trval najmenej päť rokov, možno na základe ich žiadosti udeliť povolenie na trvalý pobyt. Cudzinec s trvalým pobytom má voľný prístup na trh práce. V prípade, že je cudzincovi udelené povolenie na trvalý pobyt alebo prechodný pobyt na účel zamestnania, na pracovnoprávny vzťah vznikajúci medzi cudzincom a jeho zamestnávateľom sa vzťahuje § 13 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce, v zmysle ktorého je zamestnávateľ v pracovnoprávných vzťahoch povinný zaobchádzať so zamestnancami v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania, t. j. zamestnaný cudzinec má rovnaké práva a povinnosti ako občan SR. Povolenie na pobyt<sup>31</sup> a povolenie na zamestnanie sa neude-

31 Slovenský právny poriadok striktno rozlišuje medzi pojmami trvalý a prechodný pobyt. Povolenie na trvalý pobyt udeľuje miestne príslušný policajný útvar na obdobie piatich rokov. Ďalšie povolenie sa udeľuje na dobu neurčitú po skončení platnosti prvého povolenia. Prechodný pobyt sa vždy udeľuje na istý špecifický účel,

ľuje v jednotnej procedúre.

Povolenie na zamestnanie sa podľa zákona o službách zamestnanosti nevyžaduje u niektorých kategórií cudzincov príslušníkov tretích krajín definovaných v § 22 ods. 7 tohto zákona.<sup>32</sup>

ktorým môžu byť podnikanie, práca, štúdium, osobitná činnosť, zlúčenie rodiny alebo plnenie služobných povinností civilnými zložkami ozbrojených síl. Povolenie na pobyt sa vydáva na čas potrebný na dosiahnutie účelu pobytu, najviac však na dva roky, okrem povolenia na prechodný pobyt na účel štúdia, ktoré môže byť vydané na obdobie predpokladanej dĺžky štúdia, maximálne však na obdobie piatich rokov.

32 Ide o cudzinca:

- a) ktorý má povolenie na trvalý pobyt na území Slovenskej republiky alebo má povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania podľa osobitného predpisu,
- b) ktorému bolo udelené povolenie na prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny a vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu alebo obdobného pracovného vzťahu mu umožňuje osobitný zákon,
- c) ktorému bolo udelené povolenie na prechodný pobyt na účel štúdia a jeho zamestnanie na území Slovenskej republiky nepresiahne 10 hodín za týždeň alebo tomu zodpovedajúci počet dní alebo mesiacov za rok,
- d) ktorému bolo udelené povolenie na prechodný pobyt na účel osobitnej činnosti, ktorou je výskum alebo vývoj a jeho pedagogická činnosť v pracovnoprávnom vzťahu alebo obdobnom pracovnom vzťahu nepresiahne 50 kalendárnych dní v kalendárnom roku,
- e) ktorý je zahraničný Slovák,
- f) ktorý je žiadateľom o azyl a vstup na trh práce mu umožňuje osobitný predpis alebo ktorému bol udelený azyl,
- g) ktorému sa poskytol dočasný útočisko,
- h) ak jeho zamestnanie na území Slovenskej republiky nepresiahlo sedem po sebe nasledujúcich kalendárnych dní alebo celkovo 30 kalendárnych dní kalendárom roku a ktorý je
  1. pedagogický zamestnanec, akademický zamestnanec vysokej školy, vedecký, výskumný alebo vývojový pracovník, ktorý je účastníkom odborného vedeckého podujatia,
  2. výkonný umelec, ktorý sa zúčastňuje na umeleckom podujatí,
  3. osoba, ktorá v Slovenskej republike zabezpečuje dodávky tovaru alebo služieb alebo tento tovar dodáva, alebo uskutočňuje montáž na základe obchodnej zmluvy, prípadne uskutočňuje záručné a opravárenské práce,
- i) ktorý je prijatý do zamestnania na základe medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, je uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a ktorá ustanovuje, že na prijatie cudzinca do zamestnania nie je potrebné povolenie na zamestnanie,
- j) ktorý je rodinný príslušník člena diplomatickej misie, zamestnanca konzulárneho úradu alebo rodinný príslušník zamestnanca medzinárodnej vládnej organizácie so sídlom na území Slovenskej republiky, ak medzinárodná zmluva uzatvorená v mene vlády Slovenskej republiky zaručuje vzájomnosť,
- k) ktorý je člen záchrannej jednotky a poskytuje pomoc na základe medzištátnej dohody o vzájomnej pomoci pri odstraňovaní následkov havárií a živelných pohrôm a v prípadoch humanitárnej pomoci,
- l) ktorý je príslušník ozbrojených síl alebo civilnej zložky ozbrojených síl vysielajúceho štátu,
- m) ktorý vykonáva prácu v rámci sústavnej prípravy na povolanie v školách a školských zariadeniach zaradených do siete škôl, školských zariadení alebo predškolských zariadení,
- n) ktorého vyslal zamestnávateľ so sídlom v inom členskom štáte Európskej únie na územie Slovenskej republiky v rámci poskytovania služieb zabezpečovaných týmto zamestnávateľom,
- o) ktorý je spoločník obchodnej spoločnosti alebo štatutárny orgán obchodnej spoločnosti, alebo člen štatutárneho orgánu ob-

Popri tých skupinách cudzincov, ktorých zamestnanie nie je viazané povinnosťou získať povolenie na zamestnanie, existuje aj kategória cudzincov, ktorým úrady práce, sociálnych vecí a rodiny udeľujú povolenie na zamestnanie za zjednodušených podmienok, bez prihladnutia na aktuálnu situáciu na trhu práce. Podľa § 22 odseku 5 zákona o službách zamestnanosti ide o tieto kategórie cudzincov: a) ak to ustanovuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá je uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, b) cudzinca, ktorý bude zamestnaný na určené obdobie na účel zvýšenia kvalifikácie vo vykonávanom zamestnaní (stáž) najviac na obdobie jedného roka, c) do 26 rokov veku, ktorý je zamestnávaný príležitostnými a časovo obmedzenými prácami v rámci výmeny medzi školami alebo v rámci programov pre mládež, ktorých sa Slovenská republika zúčastňuje, d) ktorý vykonáva v Slovenskej republike sústavnú vzdelávaciu činnosť alebo vedeckú činnosť ako pedagogický zamestnanec alebo ako akademický zamestnanec vysokej školy, alebo ako vedecký zamestnanec, výskumný zamestnanec, alebo ako vývojový zamestnanec vo výskumnej činnosti, e) ktorý vykonáva duchovnú činnosť z poverenia registrovaných cirkví alebo náboženských spoločností, f) ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana, g) ktorému bolo predĺžené povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu, že je obeťou trestného činu súvisiaceho s obchodovaním s ľuďmi, h) ktorému bolo udelené povolenie na tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania jeho súkromného a rodinného života.

Popri prechodnom pobyte na účel zamestnania umožňuje slovenský právny poriadok získať aj prechodný pobyt na iný účel, napr. na účel zlúčenia rodiny, osobitnej činnosti, štúdia a pod. Niektoré profesijné skupiny, najmä umel-

- chodnej spoločnosti, ktorý plní úlohy pre obchodnú spoločnosť vykonávaním činnosti na území Slovenskej republiky, alebo ktorý je člen družstva, alebo člen štatutárneho orgánu družstva, alebo iného orgánu družstva, ktorý vykonáva činnosť pre družstvo na území Slovenskej republiky,
- p) ktorý je zamestnaný v medzinárodnej hromadnej doprave, ak je na výkon práce na území Slovenskej republiky vyslaný svojím zahraničným zamestnávateľom,
  - q) ktorý je akreditovaný v oblasti oznamovacích prostriedkov.

ci, športovci a výskumníci, potrebujú na výkon svojej činnosti a pobyt na území SR povolenie na prechodný pobyt na účel osobitnej činnosti. Vydanie takéhoto povolenia nie je podmienené získaním povolenia na zamestnanie. Na základe povolenia na prechodný pobyt na účel osobitnej činnosti môžu cudzinci vykonávať lektorskú, umeleckú, dobrovoľnícku alebo športovú činnosť alebo sa zúčastňovať na dobrovoľnej činnosti bez toho, aby formálne vstupovali do pracovnoprávneho vzťahu. Výskumníkom zároveň vzniká právo vstupovať do pracovnoprávneho vzťahu alebo podobného pracovného vzťahu, ktorého predmetom je pedagogická činnosť, maximálne však na obdobie 50 kalendárnych dní v kalendárnom roku.

Ďalšou možnosťou získania povolenia na prechodný pobyt je v zmysle § 23 zákona o pobyte cudzincov zlúčenie rodiny. Tento právny inštitút môžu využiť manželia cudzincov s povolením na prechodný pobyt alebo s povolením na trvalý pobyt, ak majú najmenej 18 rokov a osoby závislé od cudzinca, ktorý získal takéto povolenie. Pre túto kategóriu cudzincov je umožnený prístup na trh práce bez povolenia na zamestnanie po 12 mesiacoch pobytu na území SR.

V slovenskom právnom poriadku zatiaľ nie sú ustanovenia o pobyte pre ekonomických migrantov, ktorí stratili zamestnanie. Legislatíva nevymedzuje nijaké špecifické právne nástroje, čo by zjednodušili návrat osôb, ktorým už bolo v minulosti udelené povolenie na pobyt a ktoré sa po dosiahnutí účelu ich pobytu na území SR vrátili do krajiny pôvodu.

Oneskorenie vo vývoji legislatívy môže zapríčiniť najmä to, že počet ekonomických migrantov na území SR je v porovnaní so štátmi EÚ 15, ale aj s Českou republikou relatívne malý.

## 2.3 Politická diskusia a angažovanosť záujmových skupín

V roku 2009 vypracovalo MPSVR SR Konceptiu integrácie cudzincov v SR. Ako súčasť odbornej diskusie nadväzujúcej na uvedený dokument zorganizovala v decembri 2009 Medzirezortná komisia pre oblasť pracovnej migrácie a integrácie cudzincov (MEKOMIC) stretnutie s predstaviteľmi komunit cudzincov, na ktorých sa analyzovali možnosti implementácie integračných opatrení a z nej vyplývajúce rôzne úlohy pre orgány štátu.

V roku 2009 bol zriadený Riadiaci výbor pre migráciu a integráciu cudzincov (ďalej riadiaci výbor), ktorý je zodpovedný za implementáciu a monitorovanie úloh vyplývajúcich z Konceptie integrácie cudzincov v SR a z Konceptie migračnej politiky SR<sup>33</sup>. Spomenutá inštitúcia je v zmysle svojho štatútu koordinačný, medziinštitucionálny, odborný a iniciatívny orgán zriadený podpredsedom vlády a ministrom vnútra Slovenskej republiky, ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a ministrom zahraničných vecí Slovenskej republiky. Za hlavné úlohy riadiaceho výboru možno označiť tieto okruhy činností:

- a) koordinácia plnenia úloh vecného charakteru vyplývajúcich z implementácie konceptie migračnej a integračnej politiky,
- b) koordinácia činností zameraných na vytváranie organizačných a legislatívnych podmienok súvisiacich so zriadením Imigračného a naturalizačného úradu Slovenskej republiky,
- c) zabezpečovanie koordinácie prípravy materiálov, podkladov, stanovísk a ďalších výstupov vyplývajúcich z konceptie migračnej a integračnej politiky,
- d) prerokovanie sporných záležitostí, ktoré sú predmetom medzirezortnej koordinácie v oblasti migračnej politiky,
- e) navrhovanie systémových a iných opatrení v oblasti migračnej politiky.

33 Potočková, I. Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azyľu 2009 Slovenská republika. Bratislava: International Organization for Migration, 2010. S. 12 [citované 2010-4-8].

Riadiaci výbor vzhľadom na svoje zloženie umožňuje komunikáciu medzi rôznymi inštitúciami štátnej a verejnej správy. Členmi riadiaceho výboru ad hoc sú aj delegáti Združenia miest a obcí Slovenska, Združenia samosprávnych krajov SK8, Konfederácie odborových zväzov, IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu atď.

V septembri 2007 na žiadosť Národnej rady SR vypracovalo MPSVR SR správu o opatreniach riadenej migrácie za MPSVR SR a v septembri 2008 usporiadalo aj medzinárodnú konferenciu na tému „Od nedostatku pracovných príležitostí k nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily“. Podľa MPSVR SR dopad hospodárskej krízy na trh práce ovplyvnil postoj SR k pracovnej migrácii. Z hľadiska saturácie jej nedostatku prostredníctvom migrácie nie je možné vychádzať zo stavu, ktorý bol v polovici roku 2008, pretože dopad krízy tento stav zmenil.

Napriek spomínaným zmenám a realizácii rôznych iniciatív zo strany štátnych inštitúcií treba konštatovať, že verejná diskusia na tému pracovnej migrácie je v SR naďalej relatívne malá. Za pozitívne možno označiť aktivity Medzinárodnej organizácie pre migráciu, ktorá svojou publikačnou činnosťou (napr. Vašečka 2009) prispieva k prehĺbeniu poznatkov o vzťahoch medzi domácimi obyvateľmi a cudzincami. Rovnako významným príspevkom k spoločenskej diskusii bol aj workshop v rámci projektu s názvom *Budovanie expertízy kľúčových aktérov na poli integrácie, pracovnej imigrácie a interkulturného dialógu*, ktorý sa uskutočnil 18. – 20. novembra 2009 a ktorý zorganizovala IOM. Na spomínanom stretnutí vystúpili predstavitelia ústredných orgánov štátnej správy SR, ako aj odborníci zo zahraničia. Cieľom workshopu bolo prispieť k tvorbe a úspešnej implementácii politiky pracovnej migrácie na Slovensku prostredníctvom zvýšenia odbornej expertízy kľúčových zástupcov štátneho, samosprávneho a neziskového sektora, ako aj posilnenie vzájomnej spolupráce medzi uvedenými subjektmi. V oblasti podpory verejnej diskusie je ak-

tívny aj Inštitút zamestnania (IZ)<sup>34</sup>, ktorý napr. zorganizoval 7. apríla 2010 konferenciu na tému prognózovania potrieb trhu práce.

34 [www.iz.sk](http://www.iz.sk).

# 03

## Prístup k implementácii ekonomickej migračnej politiky

Slovensko bolo v období transformácie vnímané skôr ako zdroj ekonomických migrantov než ako cieľ pracovnej migrácie. Od roku 1990, keď bol pojem migrácia takmer neznámy a počet migrantov marginálny, nastalo v tejto oblasti niekoľko významných zmien. Najvýznamnejšie vplýval na potrebu zmien v migračnej politike SR vstup Slovenska do EÚ a s ním spojený predpoklad o voľnom pohybe osôb. Občania EÚ a EHP z tohto dôvodu už pri pracovnej migrácii nepotrebujú povolenie na zamestnanie (voči členským krajinám EÚ 10 (nové členské krajiny Európskej únie) Rakúsko, Nemecko a Švajčiarsko ešte uplatňujú III. fázu prechodného obdobia do 30. 4. 2011). V prípade vykonávania regulovaných povolanií ich kvalifikácia musí byť v súlade so systémom uznávania kvalifikácií upravených príslušnými smernicami v rámci EÚ.

V roku 2005 bola v SR prijatá koncepcia migračnej politiky. Je v nej definovaný prístup štátu v oblasti legálnej migrácie s cieľom zjednodušiť a uľahčiť pobyt cudzincom na území SR. Napriek tomu poskytuje tento krátky dokument iba základný rámec pre migračnú politiku a vyžaduje si doplnenie a spresnenie legislatívy v ďalších oblastiach. Výrazne sa to týka aj nedostatočne podchytenej oblasti pracovnej migrácie.

Čiastočne je táto problematika rozpracovaná v Koncepcii integrácie cudzincov v SR z roku 2009. Širšie definuje rámce pre integráciu cudzincov, základnú legislatívu spojenú s integráciou (sociálnou, zdravotnou)<sup>35</sup>. Zároveň tento materiál vymedzuje zodpovednosť konkrétnych zložiek štátnej a verejnej správy pri zabezpečovaní špecifických zložiek integračnej politiky a navrhuje založenie Rady vlády SR pre migráciu a integráciu. Táto zodpovednosť však nie je časovo vymedzená. V súvislosti so zjednocovaním európskej integračnej a migračnej politiky sa v materiáli spomína vytvorenie Naturalizačného a imigračného úradu SR v roku 2010.

V tejto časti štúdie sa analyzuje vývoj pracovnej migrácie v SR podľa jednotlivých socioekonomických skupín v rokoch 2004 až 2009. Treba

<sup>35</sup> Bližšie pozri 1. kapitolu.

však opäť zdôrazniť, že SR nemá stanovenú stratégiu a postupy na priťahovanie ekonomických migrantov pre špecifické povolania, resp. ľudí so špecifickým vzdelaním a sociálnym statusom s cieľom ťažiť z migračnej politiky (i keď z pohľadu podporovania prílevu migrantov sú perspektívne zdravotnícke povolania, IT, práce vo vede a výskume, prípadne povolanie architekta).

### 3.1 Implementácia ekonomickej migračnej politiky a legislatívy

Ekonomickou migračnou politikou v SR rozumieme predovšetkým vonkajšiu a dobrovoľnú migráciu. Tá z makroekonomického hľadiska so sebou prináša množstvo pozitívnych aj negatívnych faktorov. Medzi pozitívne môžeme zaradiť napríklad možné doplnenie ponuky práce v špecifických sektoroch či povolaniach alebo návrat migrantov so skúsenosťami získanými v zahraničí (pracovnými, jazykovými, odbornými atď.). Medzi negatívne faktory môžeme zaradiť najmä „únik mozgov“ a stratu nákladov spojených so vzdelávaním. Z hľadiska SR by bolo vhodné analyzovať náklady na cieľnú ekonomickú migračnú politiku spolu s jej očakávanými prínosmi pre spoločnosť, či už ekonomickými, alebo sociálnymi.

SR chýba „jasne formulovaná migračná doktrína, t. j. oficiálny neambivalentný postoj štátu a spoločnosti voči zahraničnej migrácii (presnejšie imigrácii) v súlade s jej záujmami a procesmi európskej integrácie“ (Divinský, 2007) v nadväznosti na demografický a hospodársky vývoj a potreby trhu práce.

Z pohľadu migranta patrí slovenská spoločnosť skôr medzi konzervatívne a vníma ju skôr negatívne<sup>36</sup>, zväčša v dôsledku nedostatku informácií<sup>37</sup>. Zároveň si treba uvedomiť, že sčasti to platí aj so zreteľom na veľmi nízku domácu migráciu a nízku ochotu obyvateľstva presťahovať sa za prácou.

36 Pozri napr. Vašečka, 2009.

37 Pozri aj Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility, 2005.

a) Mechanizmy identifikovania, mapovania a analýz faktorov podmieňujúcich nedostatok pracovných síl na trhu práce sa v SR priority nesledujú. V SR sú tak ako v iných krajinách EÚ problémy s nedostatkom špecificky kvalifikovanej pracovnej sily, ako sú napríklad ošetrovateľské pozície, pozícia zdravotnej sestry alebo zubného lekára. V SR sa nevytvárajú výrazne lepšie podmienky v týchto pozíciách na priťahnutie ekonomických migrantov, pričom tu existuje aj silná jazyková bariéra. Z hľadiska migrácie je skôr zrejmý odchod kvalifikovanej pracovnej sily do okolitých členských krajín EÚ (napr. aj z dôvodu nízkeho odmeňovania v SR). Ostatné sektory hospodárstva aj vzhľadom na nárast nezamestnanosti na takmer 400-tisíc ľudí na konci roku 2010 (vplyvom hospodárskej krízy) nepociťujú výrazný nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily. V SR sa v najbližších rokoch očakáva iba pozvoľný nárast zamestnanosti, ktorý nebude vytvárať na pracovnom trhu silnejšie imigračné tlaky.

Dopyt po špecificky kvalifikovanej pracovnej sile sa rieši skôr individuálne prostredníctvom konkrétneho zamestnávateľa ako systémovo. V rámci záväzku Paktu o prisťahovalectve a azyle týkajúceho sa zvýšenia atraktívnosti EÚ pre vysoko kvalifikovaných pracovníkov SR plánuje v roku 2010 legislatívne upraviť prístup na trh práce bez povolenia na zamestnanie cudzincom – absolventom slovenských vysokých škôl, registrovaných Ministerstvom školstva SR.

b) Zabezpečenie zaradenia na správnu pozíciu „job-matching“ sa uskutočňuje prevažne prostredníctvom zamestnávateľa. Povolenie na zamestnanie sa v SR udeľuje výsostne na konkrétnu pracovnú pozíciu, teda potenciálny pracovný migrant musí mať navrhnutú predbežnú pracovnú zmluvu. Zamestnávateľa možno vyzvať, aby odovzdal vyhlásenie o tom, že nenašiel na danú pozíciu vhodného kandidáta zo Slovenska<sup>38</sup>. Zamestnávateľa sa

38 Po vstupe Slovenska do EÚ sú kandidáti z členských krajín rovnako



môžu s ponukou pracovných miest pre zahraničných pracovníkov obrátiť i na úrady práce, ktoré zverejňujú zoznamy voľných pracovných miest. Ponuka pracovného miesta však nemôže byť len pre zahraničného pracovníka. Pracovný migrant (štátny príslušník tretej krajiny) sa môže pri hľadaní pracovného miesta v SR obrátiť aj na sprostredkovateľov práce autorizovaných slovenským Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny, resp. špecializované organizácie, ako je Európsky portál pracovnej mobility EURES. Sprostredkovanie zamestnania za úhradu môže vykonávať právnická alebo fyzická osoba za podmienok ustanovených zákonom NR SR č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, ak má na takúto činnosť povolenie vydané Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny podľa § 25 ods. 1 tohto zákona<sup>39</sup>.

- c) Mechanizmus hodnotenia a uznávania kvalifikácie je v SR legislatívne upravený<sup>40</sup>. Uznávanie kvalifikácie nie je však jednotné, upravuje sa podľa krajiny, z ktorej cudzinec pochádza a na aký účel má byť kvalifikácia uznaná. V prípade krajín EÚ, krajín EHP a niektorých iných krajín (Švajčiarsko) uznávanie kvalifikácie upravuje jednotná spoločná legislatíva EÚ.

V prípade tretích krajín záleží na vzájomných zväčša bilaterálnych medzištátnych dohodách o uznávaní vzdelania. V prípade bilaterálnych dohôd býva uznaný doklad o vzdelaní, nie však sama kvalifikácia.

V prípade, že má cudzinec záujem o prácu

ako občania SR uprednostňovaní na základe Community preference principle: „Členské štáty zväžia žiadosť o prístup na ich územie s cieľom zamestnania iba tam, kde voľné pracovné miesta v členskom štáte nemôžu vyplniť domáci obyvatelia alebo pracovná sila Spoločenstva, alebo dlhodobí rezidenti z tretích krajín v danom členskom štáte a už vytvorená bežná časť pracovného trhu členskej krajiny.“

<sup>39</sup> Povolenie sa vydáva po splnení formálnych kritérií, pričom agentúra sa pravidelne podrobuje kontrole Ústredia. Povolenie možno následne odobrať najmä pri porušení právnych predpisov v oblasti daní, porušení právnych predpisov v oblasti služieb zamestnanosti, porušení pracovnoprávnych predpisov a predpisov v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a v prípade podania občana, ktorý bol činnosťou sprostredkovateľa poškodený.

<sup>40</sup> Legislatíva nadväzuje na smernice Európskeho spoločenstva (89/48/EHS a 92/51/EHS) zmenené a doplnené smernicou č. 2001/19/ES, resp. doplnené smernicou (99/42/ES).

v konkrétnej profesii, uznávanie odbornej kvalifikácie sa vykonáva len vtedy, ak je táto činnosť v SR regulovaná. Regulované povolania sú profesie, ktorých vykonávanie určitým spôsobom regulujú zákony alebo administratívne nariadenia a predpisy. Regulácia je spravidla podmienená členstvom alebo potvrdením profesijnej organizácie (lekári, architekti, právnici a pod.).

Tretí stupeň vzdelania sa automaticky uznáva, ak cudzinec pochádza z krajín EHP, druhý stupeň ak cudzinec pochádza z krajiny, s ktorou má SR podpísanú bilaterálnu zmluvu. Uznávanie dokladov o vzdelaní pri neregulovaných povolaniach sa riadi rovnako ako pri posudzovaní vzdelania občanov EÚ. Posudzovanie dokladov o vzdelaní pri neregulovaných aj regulovaných povolaniach má v gescii Ministerstvo školstva SR, konkrétne Stredisko pre ekvivalenciu dokladov.

- d) Zabezpečenie integrácie a druhy pomoci migrantom (jazykový kurz, všeobecné informácie „orientation“, kurz integrácie a pod.) sú zakotvené v koncepcii migračnej politiky a koncepcii integrácie cudzincov. Všeobecne sa cudzincom poskytujú najmä jazykové kurzy, ktorých náklady si zväčša musí žiadateľ uhradiť. V súčasnosti existuje niekoľko možností zapojenia sa do výučby slovenského jazyka, napr. v rámci programu na Filozofickej fakulte UK (pri Katedre slovenského jazyka a Katedre slovenskej literatúry a literárnej vedy) pod názvom „Slovenský jazyk ako cudzí jazyk“. Tento program financuje v plnom rozsahu Ministerstvo školstva SR.

Vzdelávanie cudzincov sa vo väčšine vyspelých krajín uskutočňuje predovšetkým formou večerných jazykových kurzov. Rozsah takýchto kurzov však na Slovensku nepokrýva skutočnú potrebu a dopyt zo strany cudzincov.

Bezplatné jazykové kurzy ako pomoc migrantom zvyknú poskytovať mimovládne organizácie, pričom bývajú financované z fon-

dov EÚ. Výraznú pomoc v tomto smere pri orientácii zahraničných migrantov poskytujú medzinárodné inštitúcie, ako napr. Migračné informačné centrum IOM<sup>41</sup>.

Na deti cudzincov s povolením na legálny pobyt sa vzťahujú rovnaké podmienky ako na deti občanov, teda bezplatné štúdium na základných a stredných školách (vrátane jazykovej prípravy).

## 3.2 Štatistika a trendy migrácie

Analýzy pracovnej migrácie vychádzajú z údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Uvedené údaje sledujú počty pracovných migrantov, nie celkový počet cudzincov na Slovensku.

Z hľadiska sledovania pracovnej migrácie je problematrická aktuálnosť a komplexnosť informácií o pracovných migrantoch, predovšetkým z dôvodu spôsobu zisťovania údajov. Nesleduje sa ďalšie smerovanie pracovných migrantov pri odchode. Zároveň by bolo vhodné bližšie analyzovať aj rodinné väzby a rodinnú migráciu. Jednotná európska legislatíva v rámci štatistického vyhodnocovania a sledovania pracovnej migrácie nie je v súčasnosti vytvorená. Pracovná migrácia sa z tohto dôvodu sleduje len v národných štatistikách, ktoré nie sú navzájom porovnateľné.<sup>42</sup> Zároveň neexistujú presné údaje ani o počtoch ľudí (občanov SR) odchádzajúcich za prácou do členských štátov EÚ/EHP, resp. do tretích krajín. Ústava SR aj zákon o službách zamestnanosti ustanovuje, že občan SR si môže hľadať prácu i v zahraničí a nie je povinný o tom informovať. Občan SR je však povinný podľa zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registra obyvateľov odhlásiť

sa z trvalého pobytu, ak jeho pobyt v zahraničí presiahne 3 mesiace. Túto povinnosť však občania často neplnia.

V predloženej analýze nie sú uvedené detailnejšie informácie o pracovných migrantoch napr. z hľadiska sezónnej práce či robotníckych profesií. Spôsobuje to nedostatok špecifických údajov a metodika zberu.

Zaradenie do skupín je podľa KZAM, ktoré vyplnia zamestnávateľia pri prihlasovaní cudzinca na ÚPSVaR. Podľa skúseností z ÚPSVaR sú však tieto údaje spoľahlivé iba do úrovne KZAM 3, preto sme údaje o špecifických skupinách vyplnili iba do tretej úrovne. Zaradenie do skupín vysoko kvalifikovaní, kvalifikovaní, nízko kvalifikovaní a vedeckí pracovníci je v súlade so špecifikáciami a definície sú uvedené v kapitole 1.2. Sezónne práce sa v súčasnosti v SR štatisticky nesledujú. Aproximácia sezónneho zamestnania s krátkodobým pobytom na Slovensku má veľa metodologických nedostatkov. Podobne je problematrická aj evidencia sezónnych pracovníkov, obyvateľov SR. Metodicky najbližšia evidencia je podľa dĺžky pracovného pomeru, ktorého zisťovanie je veľmi zložitá a často nereprezentuje skutočnosť. Vzhľadom na tieto metodologické problémy sme štatistiky o sezónnej práci neuviedli.

Údaje o pracujúcich občanoch Slovenska sú preberané zo Štatistického úradu SR podľa metodiky výberového zisťovania pracovných síl. Údaje prílevu a odlevu z trhu práce majú veľa metodologických problémov: neexistuje evidencia pracujúcich občanov SR v zahraničí (čo predstavuje 5 – 15 % pracujúcich obyvateľov SR), a preto sa nedá modelovať odlev z trhu práce SR do zahraničia, a ďalšie problémy, ktoré zatiaľ nie sú uspokojivo metodologicky a najmä dátovo vyriešené. Preto sme tieto údaje do tabuliek nevyplnili. Údaje o voľných pracovných miestach sú z ÚPSVaR a publikoval ich Štatistický úrad SR. Zamestnávateľia však nemajú povinnosť hlásiť voľné pracovné miesta a často využívajú alternatívne spôsoby na ich obsadenie. Preto je toto číslo oproti skutočnosti podhodnotená.

41 Migračné informačné centrum (MIC) je informačné centrum Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM) v Bratislave. MIC poskytuje konzultačné služby migrantom, ktorí plánujú žiť a pracovať na Slovensku alebo migrantom, ktorí tu už žijú a pracujú. Úlohou MIC je poskytovať migrantom informácie a rady s cieľom ich integrácie do pracovného a sociálneho života SR.

42 Štatistiku zahraničnej migrácie upravuje Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 862/2007 ES o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane.

### 3.2.1 Štatistika na trhu práce a migrácia

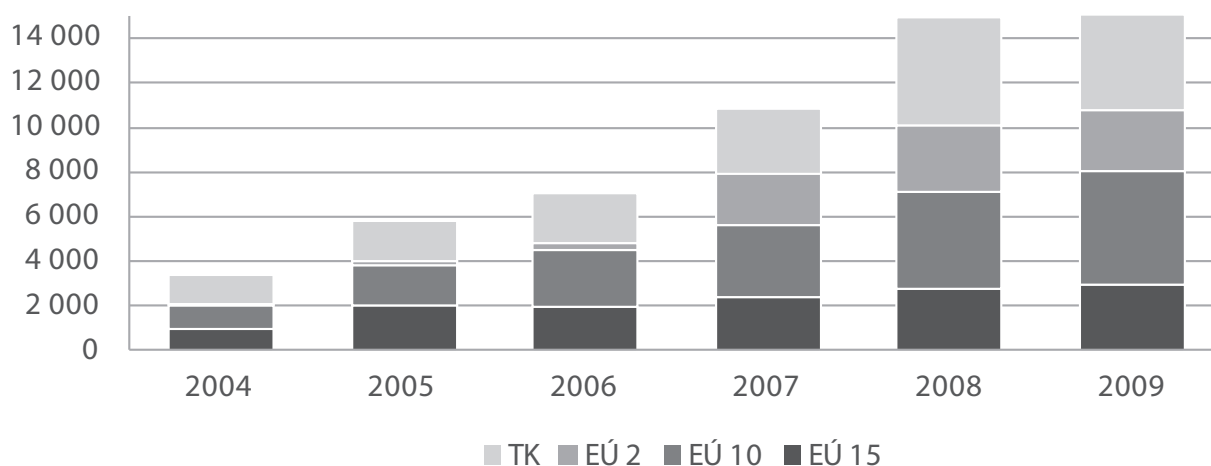
V SR sa po roku 1990 z hľadiska migrácie nachádzal takmer zanedbateľný počet cudzincov. Pred rokom 1989 pochádzali cudzinci (vo vtedajšom Československu) prevažne z krajín bývalého východného bloku a „spriatelených krajín“ (Vietnamu, Mongolska, bývalých krajín Sovietskeho zväzu), pričom prichádzali prevažne zo študijných dôvodov. Ďalej boli uzavreté bilaterálne dohody humanitárnej pomoci formou odbornej prípravy a zvyšovania kvalifikácie formou dočasného zamestnania (Vietnam, Angola, Kuba, Laos, Mongolsko a KĽDR). Po roku 1990 sa otvorili hranice, ale pracovná migrácia bola do značnej miery stále obmedzená. Prevažnú časť cudzincov tvorili žiadatelia o azyl, pričom Slovensko nebolo ich cieľovou krajinou. Životná úroveň a mzdy na Slovensku v porovnaní s vyspelejšími krajinami neboli takým výrazným lákadlom ani pre pracovných migrantov. V roku 2009 tvorili pracovní migranti menej ako 0,7 % pracujúcich v SR.

V rámci štúdie budeme analyzovať pracovnú migráciu cudzincov zo starých členských krajín Európskej únie (EÚ 15), nových členských krajín EÚ (EÚ 10), Rumunska a Bulharska (EÚ 2) a treťích krajín, t. j. krajín mimo EÚ (TK).

V priebehu transformačného obdobia životná úroveň na Slovensku rástla, pričom za najvýraznejší zlom z hľadiska zjednodušenia a podporení pracovnej migrácie sa jednoznačne považuje vstup Slovenska do EÚ a Schengenského priestoru. Životná úroveň a príjem v parite kúpnej sily v najsilnejšom kraji (Bratislavskom) presahuje priemer EÚ. Z tohto dôvodu sa SR stáva stále zaujímavejšou krajinou z hľadiska pracovnej migrácie. Na grafe 3.1 možno vidieť nárast migrácie za prácou v rokoch 2004 až 2009.

V prípade migrácie za prácou počet cudzincov od vzniku SR až do jej vstupu do EÚ predstavoval okolo 5-tis. osôb, pričom v tomto počte boli zaevidovaní aj občania Českej republiky, ktorých zamestnávanie sa uskutočňovalo len formou registrácie, t. j. bez povolenia na zamestnanie na základe zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o vzájomnom zamestnávaní, a tiež občania členských štátov EÚ. Oproti tomu v cudzine pracovalo od 70- do 90-tis. občanov SR, a to najmä v Českej republike, Maďarsku a Nemecku. Počet cudzincov postupne výrazne rástol z počtu 3 405 osôb v roku 2004 na viac ako štvornásobok v roku 2008 (14 977 osôb). V roku 2009 nastal mierny pokles cudzincov z niektorých krajín (Rumunska, Bulharska a krajín mimo EÚ) najmä vplyvom globálnej ekonomickej krízy a prudkého rastu nezamestnanosti v SR.

**Graf 3.1 Počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa krajiny pôvodu**



Zdroj: ÚPSVaR.

Napriek tomu počet pracovných migrantov v roku 2009 mierne vzrástol na 15 130.

Štruktúru pracovných migrantov (cudzincov) z hľadiska krajín pôvodu môžeme lepšie sledovať na grafe 3.2. V rokoch 2006 – 2009 možno vidieť, že najsilnejšiu skupinu cudzincov tvoria pracujúci z nových členských krajín (EÚ 10), kde ide prevažne o občanov Českej republiky. V rokoch 2004 – 2005 tvorili druhú najsilnejšiu skupinu cudzincov. Druhý najväčší podiel majú v súčasnosti cudzinci z tretích krajín (TK) s najväčším podielom občanov z Ukrajiny, Južnej Kórey a Vietnamu. V roku 2008 tvorili dokonca najpočetnejšiu skupinu, vplyv krízy a odlev cudzincov sa však výrazne prejavil v tejto skupine. Postupne rastie aj počet cudzincov zo starých členských krajín (EÚ 15). Špecifický fenomén môžeme sledovať vo vývoji pracovnej migrácie z najnovších členov Európskej únie, a to Rumunska a Bulharska (EÚ 2). Po vstupe týchto krajín do EÚ v roku 2007 stúpol počet cudzincov z Rumunska a Bulharska takmer osemnásobne. V prípade migrantov z tretích krajín môžeme sledovať zmiešaný vývoj založený na ekonomickej a pracovnej migrácii, resp. alokovaní národ-

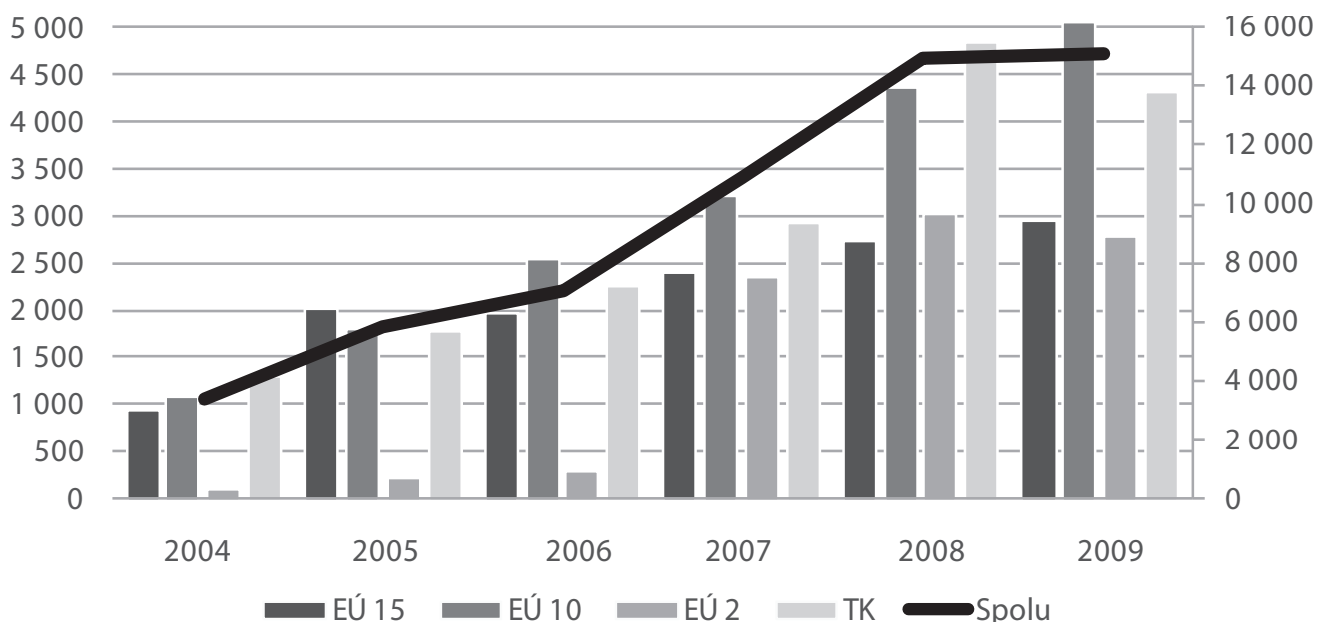
ných investícií (najviac migrantov podľa počtu je z Ukrajiny, Južnej Kórey, Vietnamu a USA).

#### Vývoj pracovnej migrácie podľa pohlavia

Na grafe 3.3 možno sledovať celkový vývoj v počte pracovných migrantov (cudzincov) podľa pohlavia. V rokoch 2004 – 2009 mierne narastalo už aj tak výrazné zastúpenie mužov. V roku 2004 bolo 77,7 % cudzincov – mužov a 22,3 % žien. V roku 2009 podiel mužov prekročil 80 % všetkých pracovných migrantov. Znížiť tento pomer môže zmena štruktúry cudzincov, napríklad v ošetrovateľských pozíciách.

Bližšie môžeme analyzovať aj podiel mužov a žien pri pracovnej migrácii podľa krajiny pôvodu. Cudzinci zo starých členských krajín EÚ 15 (graf 3.4) majú najvyšší podiel mužov zo všetkých sledovaných oblastí (87,6 % v roku 2004 s rastom na 88,3 % v roku 2009). Spôsobuje to špecifická štruktúra migrantov z týchto krajín, najmä čo sa týka zamerania a vzdelania. Podľa odhadov v tejto skupine je výraznejší podiel vysoko kvalifikovaných ľudí smerujúcich na stredné a vyššie manažérske pozície. Súvisí to aj z rozbiehaním a alokovaním priamych zahra-

**Graf 3.2 Počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa krajiny pôvodu (ľavá os) a celkový počet migrantov (pravá os)**



Zdroj: ÚPSVaR.

ničných investícií (PZI) a zahraničných výrob na území Slovenska.

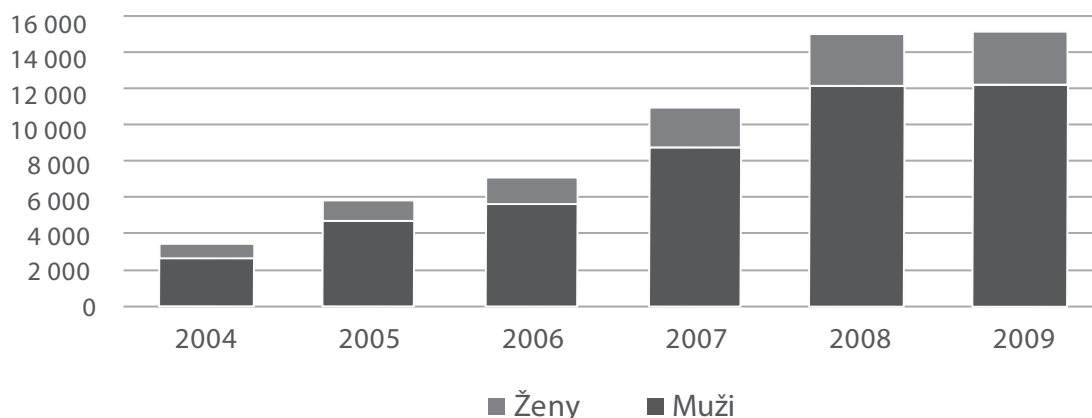
Pri nových členských krajinách (graf 3.5) je podiel žien mierne nad priemerom s klesajúcim trendom (24,5 % v roku 2004 a 21,8 % v roku 2009). Celkovo počet pracovných migrantov (cudzincov) z týchto krajín za posledných 6 rokov narástol takmer 5-násobne. Očakáva sa, že podiel žien pochádzajúcich z týchto krajín by ďalej nemal výrazne klesať.

Špecifický nárast občanov z najnovších členských krajín (Rumunská a Bulharsko) znázorňuje vysoko pozitívny vplyv zjednodušenia pracovnej migrácie na pohyb pracovných síl. Výrazný vplyv to však malo na štruktúru migrantov podľa

pohlavia. Kým v roku 2004 bol pri nízkej migrácii podiel žien v tejto skupine najvyšší (viac ako 30 %), v roku 2009 bol tento podiel menej ako 18 % (graf 3.6).

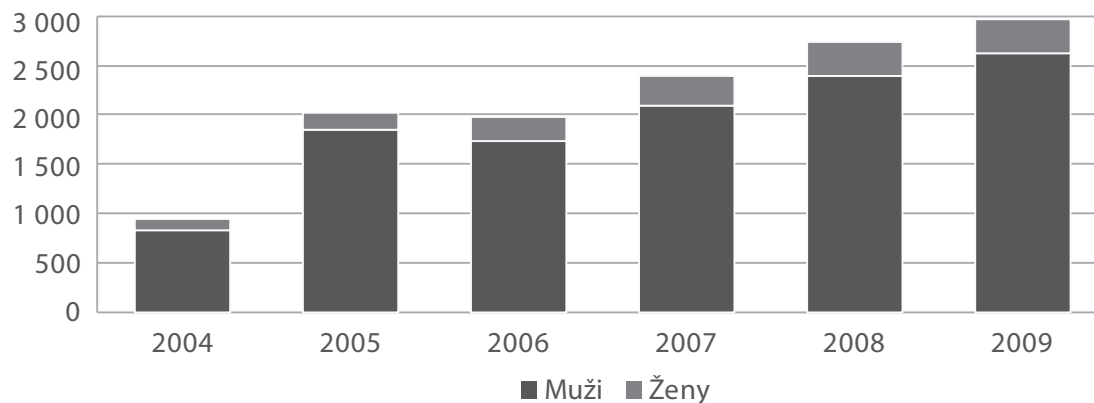
Po poklese podielu žien v skupine EÚ 2 zostala skupina s najvyšším podielom žien pri pracovných migrantoch z tretích krajín (graf 3.7). Podiel žien v tejto skupine sa pohybuje okolo 25 %. Sčasti to možno vysvetliť aj tým, že zo vzdialenejších krajín pôvodu migrujú vo väčšej miere páry, resp. rodinní príslušníci prídu za migrantom a umiestnia sa na pracovnom trhu.

**Graf 3.3 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa pohlavia**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.4 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) zo starých členských krajín – EÚ 15**



Zdroj: ÚPSVaR.

### Vývoj pracovnej migrácie podľa kategórie zamestnania (vzdelania)<sup>43</sup>

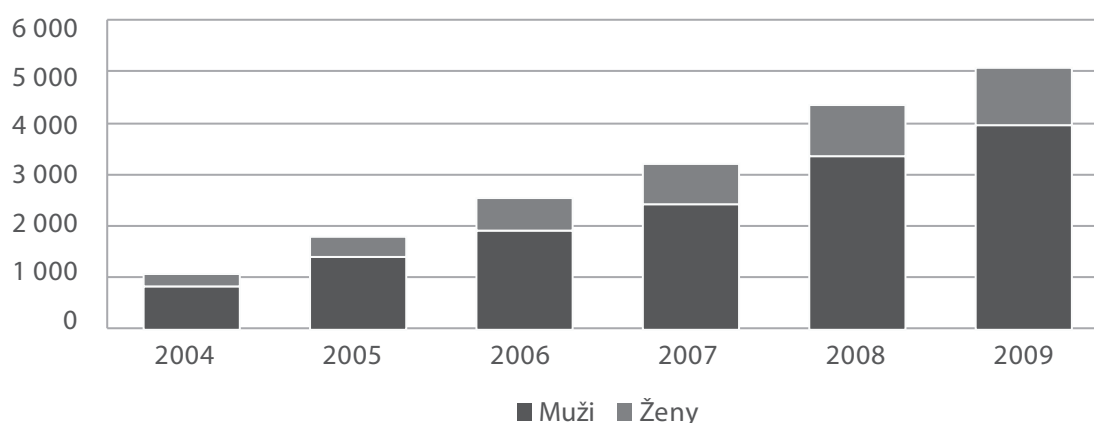
V prípade štruktúry pracovných migrantov podľa kategórie zamestnania je situácia relatívne dobrá aj bez významnejšej legislatívnej podpory migrácie s vyššou pridanou hodnotou. V štúdií sa pojmom vzdelanie označuje typ zamestnania vyžadujúci vyššie, stredné, resp. nižšie vzdelanie (kvalifikáciu). Neidentifikuje teda jednoznačne dosiahnuté vzdelanie, iba to, aké vzdelanie vyžaduje práca, ktorú pracovný migrant vykonáva. Pri celkovom pohľade prevažujú cudzinci s vyšším a stredným vzdelaním. Pri bližšom pohľade na časový vývoj (graf 3.8) však možno sledovať výraznejší pokles pri cudzincoch s vyšším vzde-

laním (zo 72,7 % v roku 2004 na 46,7 % v roku 2009). Významne rástol podiel cudzincov so stredným vzdelaním zo štvrtinového pomeru v roku 2004 na 45 % v roku 2009. Z takmer zanedbateľného počtu cudzincov s nízkou kvalifikáciou nepresahujúcich 1 % narástol ich podiel v roku 2009 takmer na 10 %.

Výraznejšie sa líši vzdelanostná štruktúra pracovných migrantov (cudzincov) pri pohľade na krajinu pôvodu. Ako sme už uviedli, SR nie je z hľadiska ekonomickej pracovnej migrácie výrazne lákavou krajinou pre migrantov zo starých členských krajín Únie (graf 3.9). Cudzinci sú skôr motivovaní pri rozbiehaní projektov PZI, obsadzovaní vysoko špecializovaných a špecifických manažérskych postov pobočiek firiem

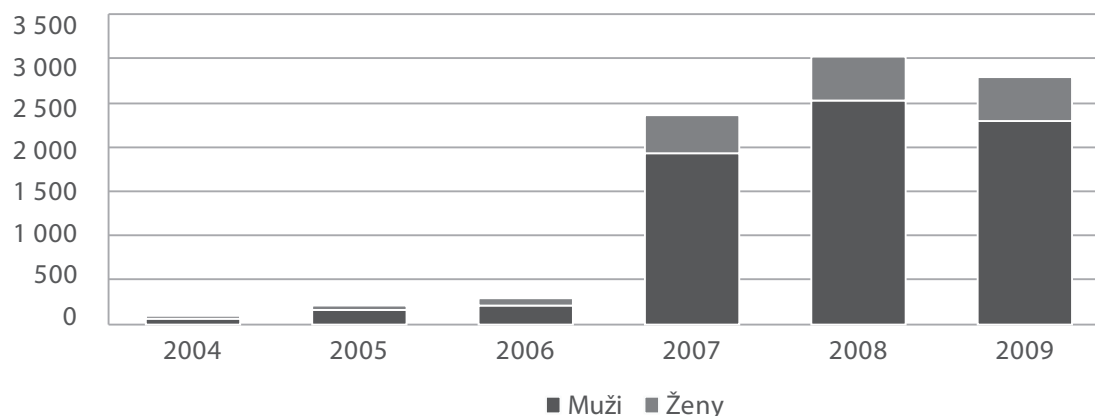
43 Rozdelenie úrovni vzdelania na vyššie, stredné a nižšie je bližšie špecifikované v kapitole 1.2. Kategória vyššie zahŕňa aj výskumných

**Graf 3.5 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) z nových členských krajín – EÚ 10**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.6 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) z nových členských krajín – EÚ 2**



Zdroj: ÚPSVaR.

z materských krajín. Podiel cudzincov s vyšším vzdelaním je najvyšší v porovnaní s ostatnými zoskupeniami, pričom mierne klesal v rokoch 2004 – 2009 z 91 % na 77,6 %. Tento pokles spôsobil mierny nárast cudzincov so stredným vzdelaním s rastom podielu na 22 %. Cudzinci s nízkym vzdelaním tvoria necelé percento cudzincov z týchto krajín.

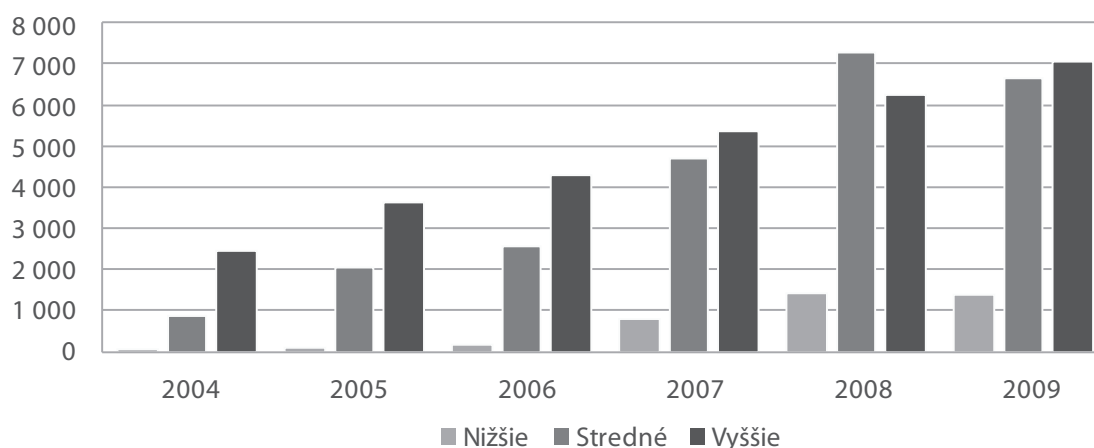
Pri pohľade na rozdelenie vzdelanostnej štruktúry pracovných migrantov (cudzincov) z nových členských krajín (EÚ 10 – graf 3.10) vidno mierne prevládanie osôb so stredným vzdelaním s vyše polovičným podielom (50,1 % v roku 2009). Relatívne vysoký podiel tvoria cudzinci s vyšším vzdelaním (43,3 %) a veľmi malý podiel

nízko kvalifikovaní cudzinci (6,6 %).

Diametrálne odlišný pohľad poskytuje štruktúra pracovných migrantov (cudzincov) z Rumunska a Bulharska (EÚ 2) – graf 3.11. Po vstupe do Únie začali cudzinci smerovať najmä do výrobných a robotníckych profesií s vysokým podielom cudzincov so stredným vzdelaním (66 %) a najvyšším podielom nízko kvalifikovanej pracovnej sily (25,3 %). Podobný vývoj možno očakávať aj pri vstupe ďalších krajín z juhovýchodnej Európy do EÚ.

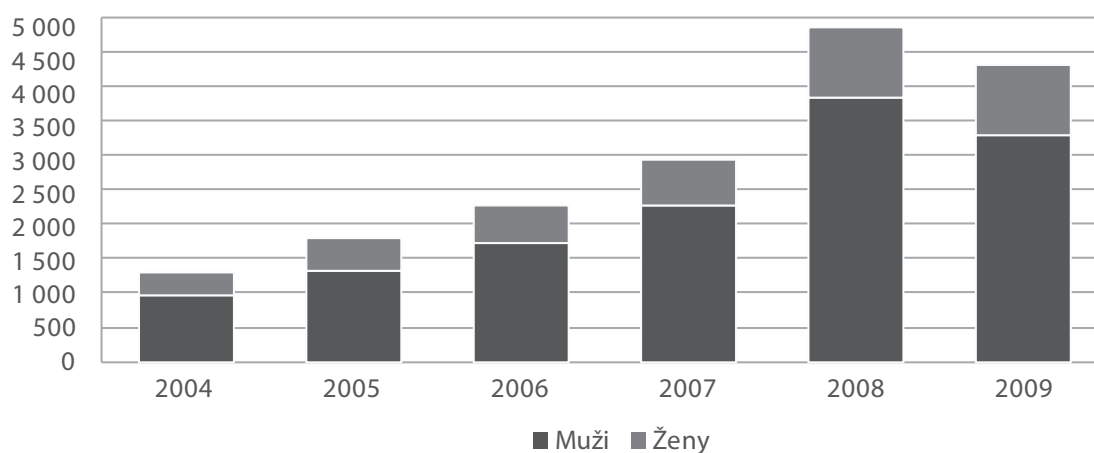
V prípade tretích krajín je rozlíšenie vzdelanostnej štruktúry mierne zložitejšie (graf 3.12). Vzdelanostná štruktúra variuje podľa rôznych krajín

**Graf 3.7 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) z tretích krajín**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.8 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania**



Zdroj: ÚPSVaR.

pôvodu. Zahŕňa napríklad relatívne vysoký podiel pracovných migrantov (cudzincov) z Ukrajiny s nižším vzdelaním a ďalších krajín, z ktorých na Slovensko prichádzajú študenti na vysoké školy a potom tu zostávajú pracovať s vyšším vzdelaním. Súhrnne však prevažujú cudzinci s vyšším vzdelaním (viac ako 50 %) a stredným vzdelaním (variuje okolo 40 %). V rozmedzí 5 – 8 % sa pohybuje podiel cudzincov s nižším vzdelaním.

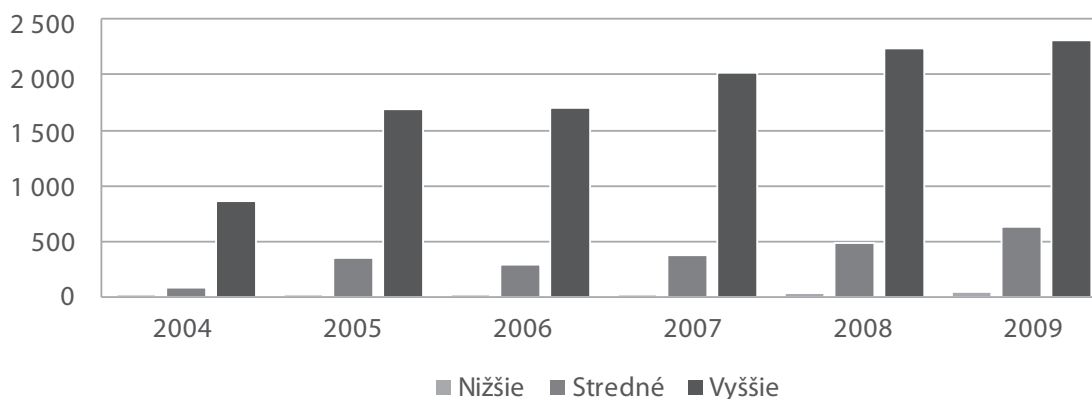
#### Prehľad migračných tokov

Porovnanie vývoja migrácie a prípadnú zmenu štruktúry pracovných migrantov lepšie zohľadňujú celkové toky. Situáciu zneprehľadňuje legislatíva, pretože pracovné povolenie sa zvyčajne dáva iba na určité obdobie, takže migranti

sú nútení opätovne žiadať o pobyt a pracovné povolenie na Slovensku. To má vplyv na sledovanie migračných tokov. Prílevy a odlevy pracovných migrantov dosahujú objem takmer sa rovnajúci celkovému stavu pracovných migrantov na Slovensku. Z toho by vyplývalo, že väčšina cudzincov je na Slovensku kratšie ako rok. Platná legislatíva s predlžovaním pracovného povolenia teda neumožňuje dôsledne sledovať reálne prílevy a odlevy pracovných migrantov na Slovensku.

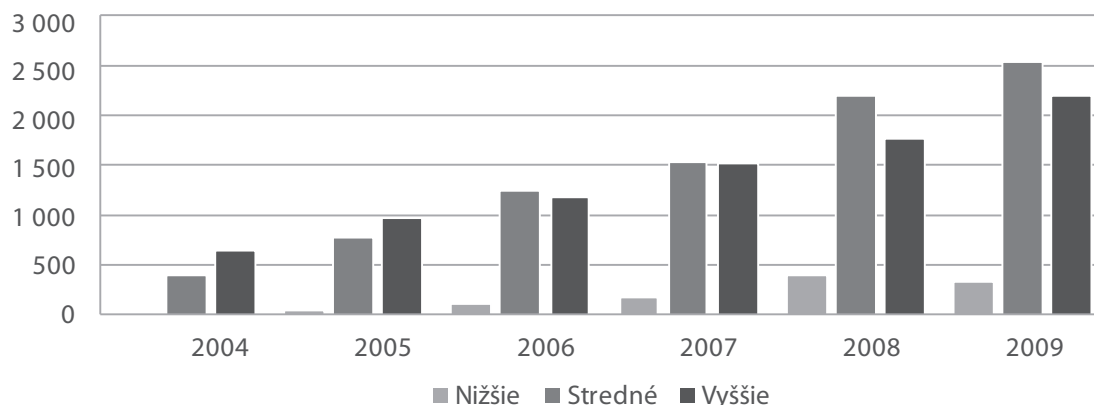
Zároveň treba poznamenať, že povolenie na zamestnanie sa udeľuje nezávisle od povolenia na pobyt. Povolenie na zamestnanie teda nezaručuje získanie povolenia na pobyt. Presný počet migrantov s pracovným povolením, ktorí ďalej

**Graf 3.9 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania – EÚ 15**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.10 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania – EÚ 10**



Zdroj: ÚPSVaR.



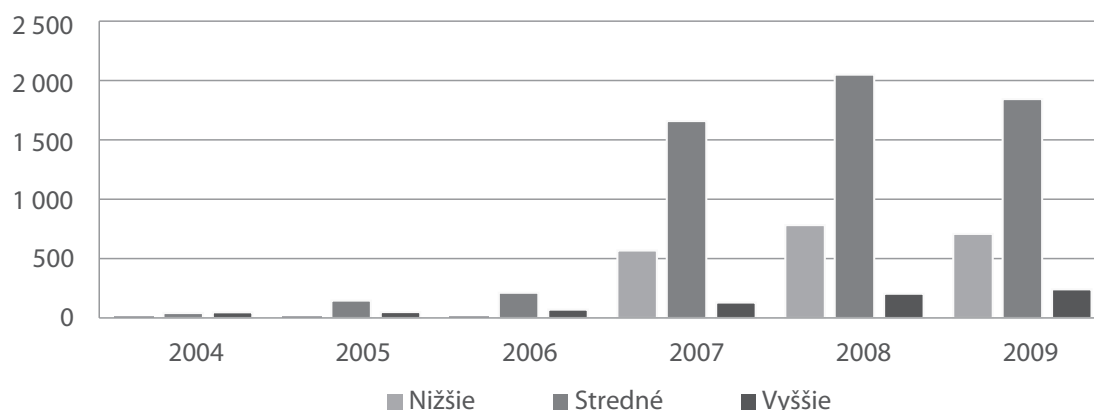
nedostali povolenie na pobyt, nie je známy. Vzájomné porovnávanie databázy medzi ÚPSVaR a Úradom hraničnej a cudzineckej polície MV SR prebieha od decembra 2009 a je v počiatočnom štádiu.

Graf 3.13 zohľadňuje prílevy a odlevy podľa pohlavia. V roku 2007 a 2008 bol celkový prílev a odlev vyšší ako stav pracovných migrantov, z čoho vyplýva, že väčšia časť cudzincov na Slovensku bola výrazne kratšie ako jeden rok. Výraznejší pokles mobility cudzincov bol v roku 2009 predovšetkým v dôsledku hospodárskej krízy a menšieho dopytu po sezónnych pracovníkoch so zreteľom na prudko vzrastajúcu mieru nezamestnanosti.

Vývoj migračných tokov na Slovensku z hľadiska vzdelania zobrazuje graf 3.14. Z tohto pohľadu vidno významnú štrukturálnu zmenu v toku migrácie medzi rokom 2006 a 2007. Kým do roku 2006 boli celkové odlevy a prílevy relatívne nižšie v porovnaní s celkovým stavom, teda pracovní migranti (cudzinci) zostávali na Slovensku dlhšie, po roku 2007 sa tok migrantov na Slovensku „zrýchlil“. Môže to byť napr. najmä vplyvom migrantov z Rumunska a Bulharska, ktorí z väčšej časti prichádzali len na sezónne práce, resp. migrovali do ďalších členských štátov EÚ<sup>44</sup>. Druhým súvisiacim výrazným prvkom je nárast migrácie ľudí s nižším vzdelaním, ktorý

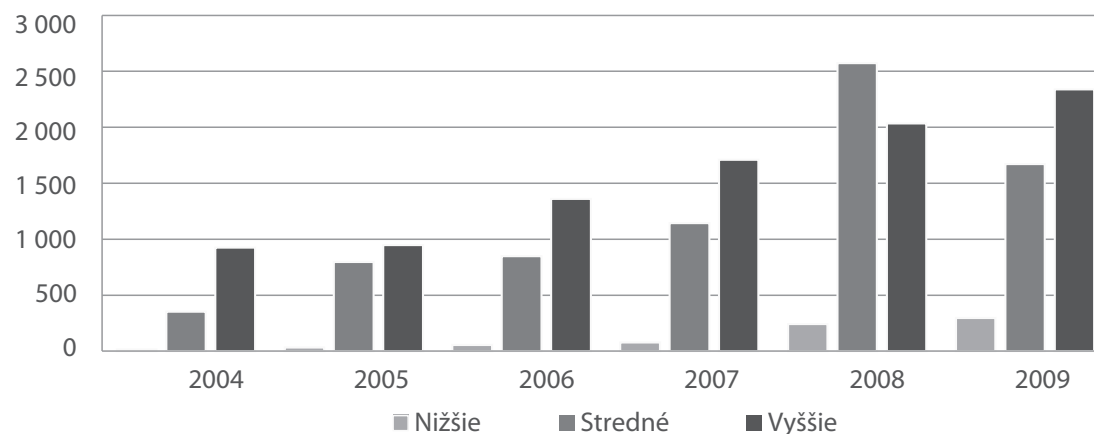
44 Vzhľadom na nedostatočné informácie o týchto migrantoch je niekoľko možných vysvetlení. Podľa ÚPSVaR je možnou príčinou aj obsadzovanie pozícií typu operátor vo výrobe vo veľkých podnikoch (Samsung, Sony).

**Graf 3.11 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania – EÚ 2**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.12 Celkový počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania – tretie krajiny**



Zdroj: ÚPSVaR.

má z hľadiska tokov vyšší podiel ako celkový podiel migrantov s nižším vzdelaním (pri pohľade na stav).

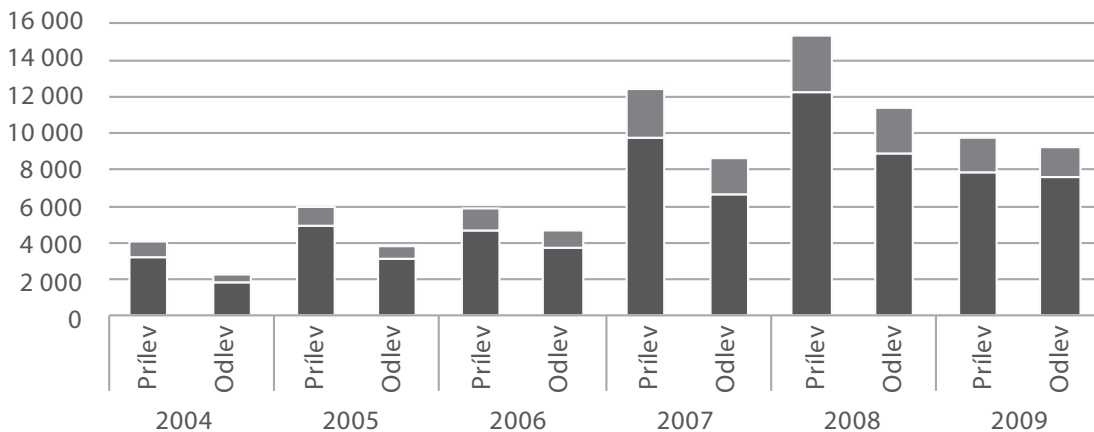
*Porovnanie štruktúry pracovných migrantov podľa vzdelania a krajiny pôvodu*

Celkový prehľad o počte pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania a krajiny pôvodu, teda celkový vplyv na zloženie pracovníkov pochádzajúcich zo zahraničia zobrazuje graf 3.15. Z neho jednoznačne vidno, že na Slovensku je najmenší počet cudzincov s nižším vzdelaním, pričom v absolútnych hodnotách ich najviac prišlo z krajín EÚ 2 a EÚ 10. Pri pohľade na stredné vzdelanie môžeme vidieť najvyšší

počet cudzincov z nových členských krajín (EÚ 10), EÚ 2 a tretích krajín. V prípade vyššieho vzdelania je počet cudzincov, čo sa týka celkového počtu, takmer vyrovnaný pri všetkých krajinách okrem EÚ 2.

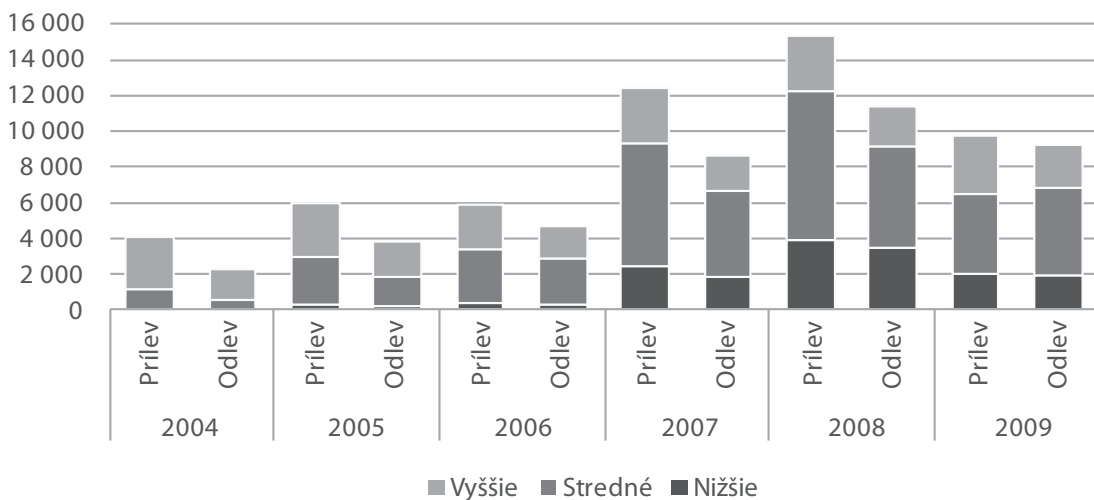
Rozdiel v štruktúre pracovných migrantov (cudzincov) podľa krajiny pôvodu, pohlavia a vzdelania zobrazuje graf 3.16. Z tohto pohľadu je zrejmé, že rodová štruktúra cudzincov sa v niektorých prípadoch výrazne líši. Vo všeobecnosti možno povedať, že z hľadiska migrujúcich žien je v ich zložení výrazne vyšší podiel viac vzdelaných, ako je to u mužov. Najmenej sa tento rozdiel prejavuje u cudzincov z tretích

**Graf 3.13 Celkový prílev a odlev pracovných migrantov (cudzincov) podľa pohlavia**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.14 Prílevy a odlevy pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania**



Zdroj: ÚPSVaR.

krajín. Na druhej strane, rovnako je to u menej vzdelaných osôb, kde majú ženy tiež mierne vyšší podiel. Najvýraznejšie sa to prejavuje v skupine EÚ 2. Z toho vyplýva aj menší podiel žien so stredným vzdelaním, ako je to u mužov.

#### Porovnanie vonkajšej a vnútornej migrácie

Pre komplexnú analýzu pracovnej migrácie treba analyzovať aj stav a schopnosť obyvateľstva migrovať za prácou, či už sa to týka vnútornej migrácie v rámci krajiny, alebo vonkajšej migrácie. Podľa analýzy mobility v Európe z výsledkov zisťovania Eurobarometra v roku 2005<sup>45</sup> patrí Slovensko medzi krajiny s najnižšou ochotou migrovať za prácou. Pramení to sčasti

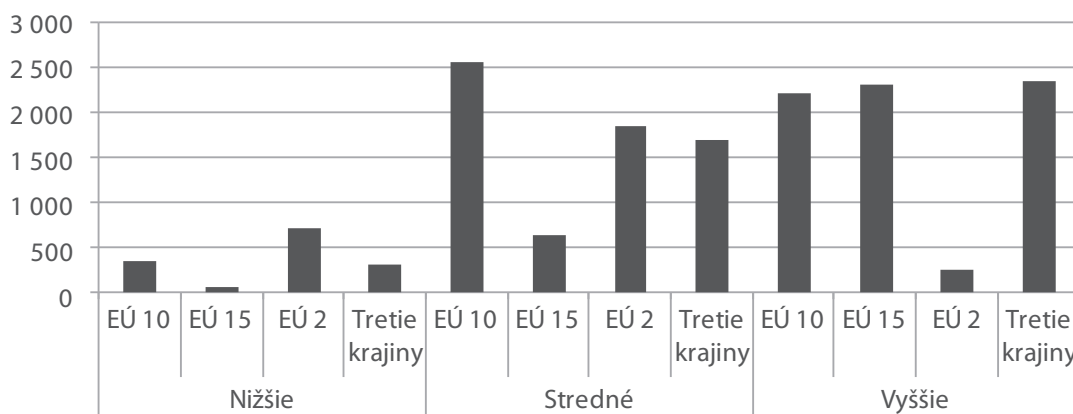
z historického vývoja pred rokom 1989 a silnej previazanosti s obydľím. Podľa Eurobarometra viac ako 40 % Slovákov sa po odsťahovaní z rodičovského domu viac nestáhovalo. Medzi základné životné istoty na Slovensku patrí vlastníctvo bytu či domu. Trh s nájomnými bytmi je veľmi obmedzený. Aj z tohto dôvodu Slováci menia pracovné miesto zvyčajne v rámci svojho bydliska, prípadne dochádzajú v rámci regiónu (commuting). Porovnanie vonkajšej a vnútornej (medziregionálnej – NUTS 2) migrácie vidno na grafe 3.17.

#### Pracovná migrácia z tretích krajín

V tejto časti sa bližšie pozrieme na 10 krajín, z ktorých pochádza najviac pracovných migrantov (cudzincov) z tretích krajín. Z grafu 3.18

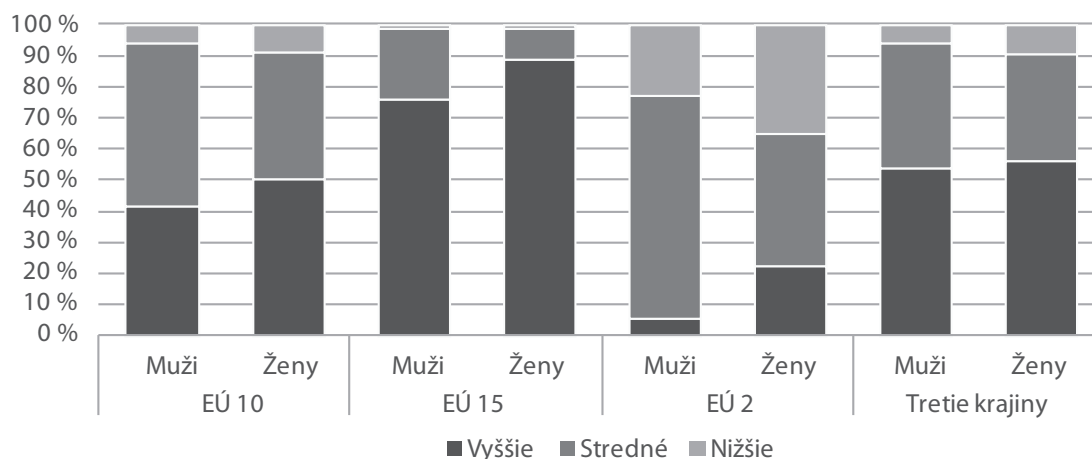
45 Mobility in Europe. Dublin: European Foundation for the Improvement of the Living and Working Conditions, 2006.

**Graf 3.15 Počet pracovných migrantov (cudzincov) podľa vzdelania (rok 2009)**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.16 Štruktúra pracovných migrantov (cudzincov) podľa krajiny pôvodu, pohlavia a vzdelania (rok 2009)**



Zdroj: ÚPSVaR.

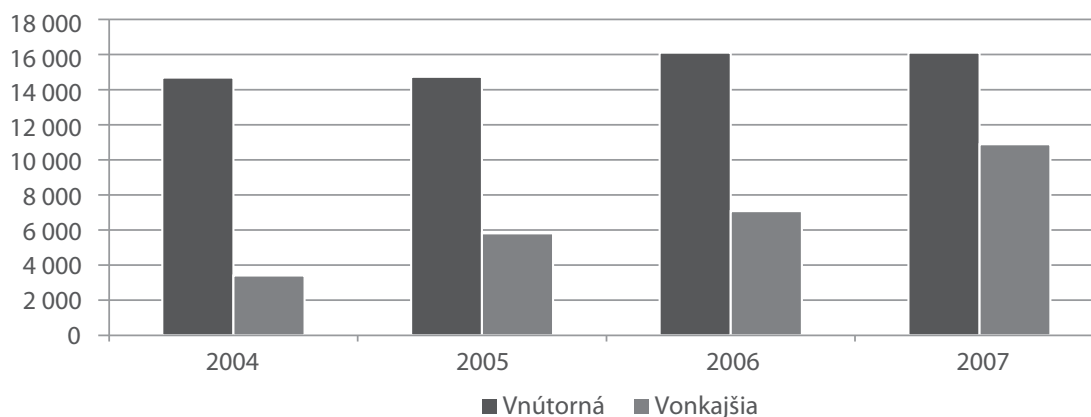
vidno, že najvyšší počet cudzincov z tretích krajín pochádza z Ukrajiny, Južnej Kórey (najmä v súvislosti s investičnými aktivitami tejto krajiny na Slovensku v posledných rokoch) a Vietnamu. Cudzinci z ďalších krajín neuvedených v tabuľke majú na pracovnom trhu SR len marginálne zastúpenie.

Z hľadiska pohlavia sú najrovnomernejšie zastúpení pracovní migranti z Ruska, kde podiel žien dosahuje takmer rovnaký pomer ako mužov. Zhruba tretinu žien tvoria pracovné migrantky z USA (38 %) a Ukrajiny (29 %). V prípade cudzincov z ostatných tretích krajín je zastúpenie žien minimálne. Jedinú výnimku tvoria cudzinci

z Thajska, kde podiel žien presahuje 90 %.

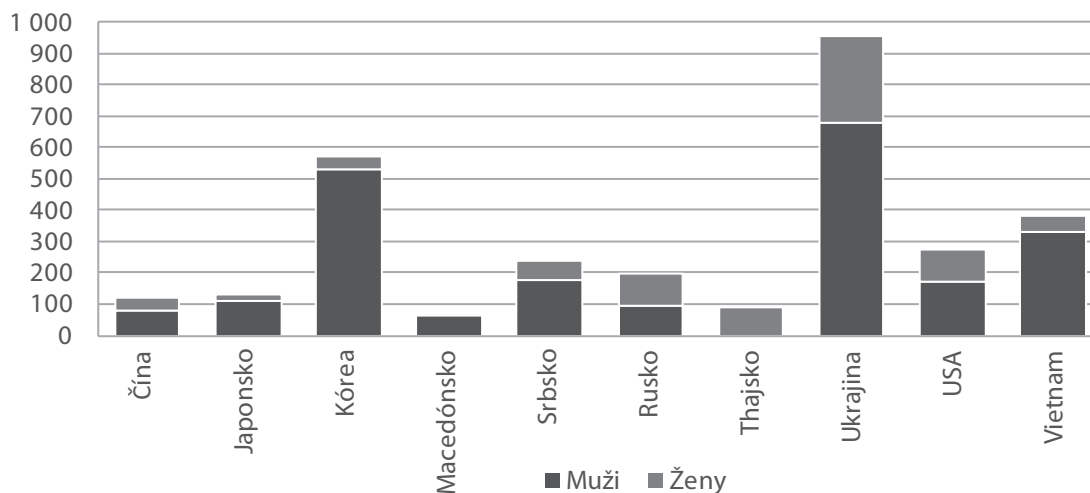
Pri pohľade na zamestnanosť podľa vzdelania je situácia výrazne odlišná (graf 3.19). Najvyšší podiel pracovných migrantov (cudzincov) s nízkym vzdelaním pochádza zo Srbska, Ukrajiny a Vietnamu, pričom ich podiel aj v tejto skupine je pomerne nízky (20 % presahuje iba u migrantov zo Srbska). Cudzinci so stredným vzdelaním tvoria najväčšiu časť pracovných migrantov z Vietnamu (90,3 %), Macedónska (86 %) a Thajska (69 %). Podiel vyššie vzdelaných pracovných migrantov na Slovensku je oveľa vyšší ako nízko vzdelaných ľudí, takže cudzinci z tretích krajín okrem výnimiek nepriechádzajú vyplniť medze-

**Graf 3.17 Porovnanie vonkajšej a vnútornej migrácie (NUTS 2) v SR**



Zdroj: ÚPSVaR a Eurostat.

**Graf 3.18 Počet pracovných migrantov (cudzincov) z tretích krajín podľa pohlavia (rok 2009)**

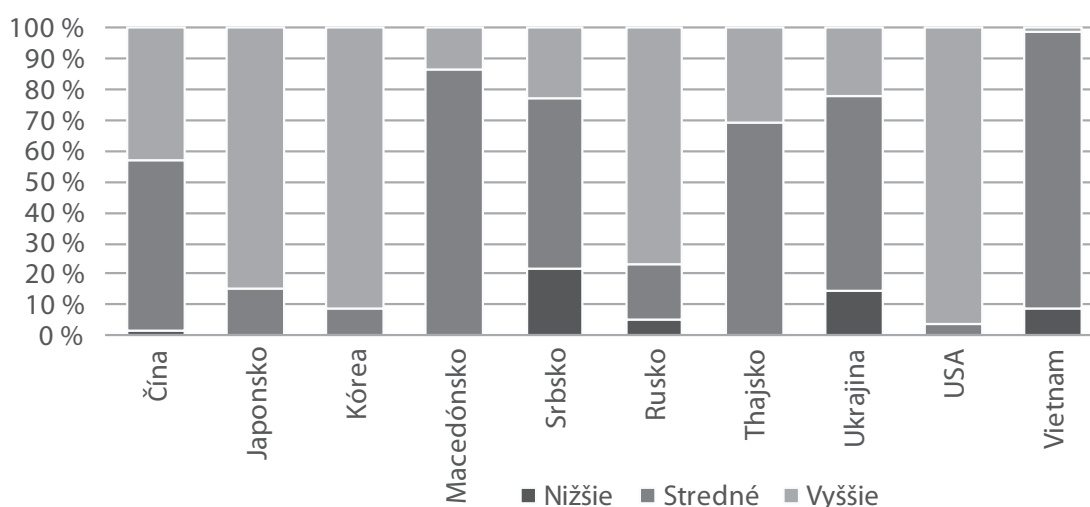


Zdroj: ÚPSVaR.

ru v robotníckych profesiách. Podiel cudzincov s vyšším vzdelaním je najvyšší u pracujúcich z rozvinutých krajín, pretože ide najmä o preloženie v rámci spoločnosti v súlade s dohodou o WTO (manažéri, špecialisti). Z hľadiska krajín ide predovšetkým o USA (97 %), Južnú Kóreu (92 %) a Japonsko (85 %).

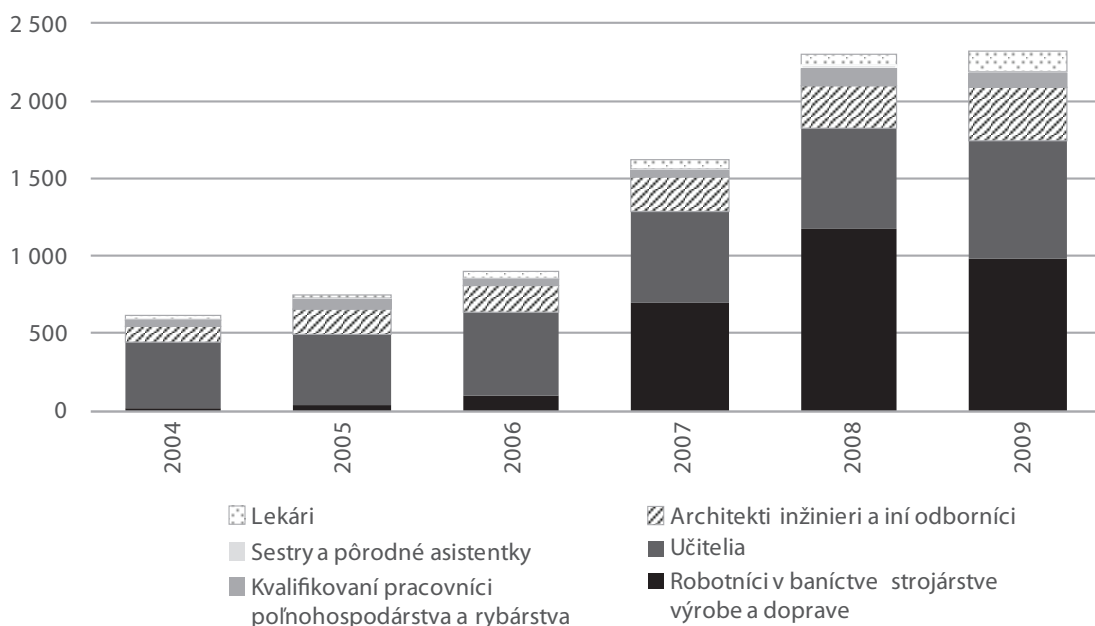
*Pracovná migrácia z hľadiska štruktúry trhu práce*  
Pri zamestnávaní pracovných migrantov (cudzincov) sa na Slovensku sledujú len niektoré špecifické (nedostatkové) povolania. Z hľadiska celkovej štruktúry zamestnanosti cudzincov nepresahujú 20 %. Z hľadiska vybraných sledovaných odvetví je najvyšší podiel robotníkov v baníctve, strojárstve a výrobe, ktorý prudko narástol v roku 2007 (EÚ 2). Druhou najvýznamnejšou

**Graf 3.19 Počet pracovných migrantov (cudzincov) z tretích krajín podľa vzdelania (rok 2009)**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.20 Počet pracovných migrantov (cudzincov) zamestnaných vo vybraných profesiách spolu**

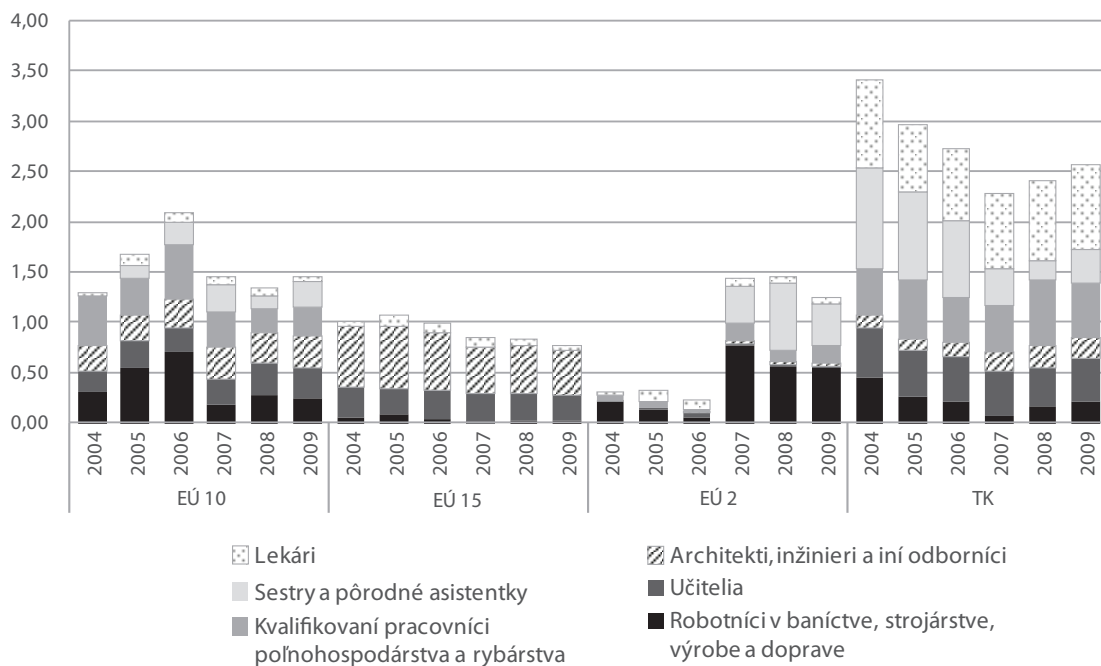


Zdroj: ÚPSVaR.

profesiou sú učitelia, nasledovaní architektmi a inými profesionálmi, ktorých podiel postupne rastie. Veľmi výrazný nárast nastal v rokoch 2008 a 2009 pri povolani lekárov (graf 3.20). Niektoré špecifické povolania (napr. sezónni migranti) nie sú v tabuľke obsiahnutí, pretože ich národná štatistika nevykazuje.

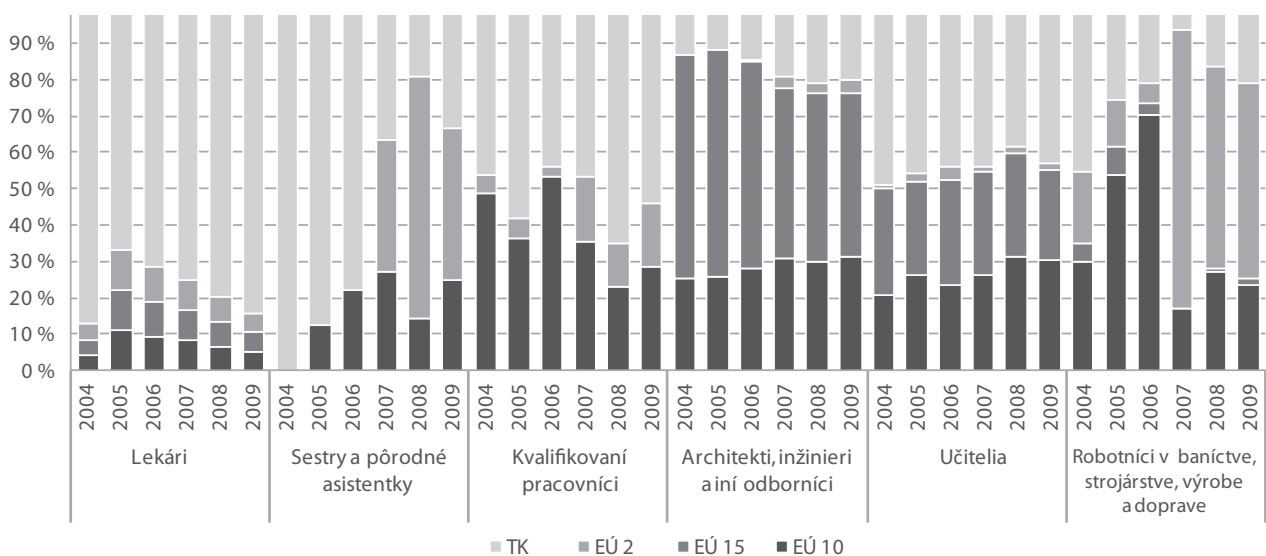
Podiel vybraných profesií na celkovom počte pracovných migrantov (cudzincov) podľa krajín pôvodu zobrazuje graf 3.21. Tieto povolania tvoria najvýznamnejší podiel pri cudzincoch z tretích krajín. Z týchto krajín je výrazný počet lekárov a kvalifikovaných pracovníkov v poľnohospodárstve. Výrazne tu poklesol počet

**Graf 3.21 Podiel vybraných profesií na celkovom počte cudzincov podľa krajín pôvodu**



Zdroj: ÚPSVaR.

**Graf 3.22 Porovnanie štruktúry sledovaných profesií podľa krajiny pôvodu cudzinca**

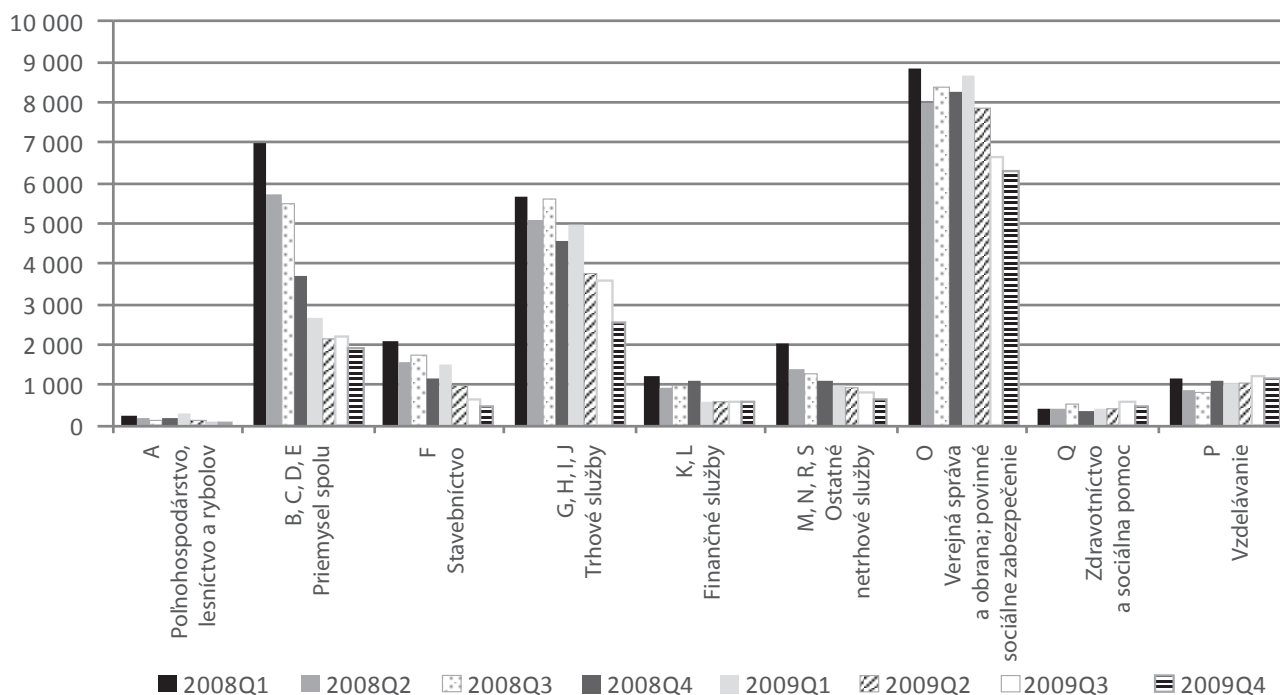


Zdroj: ÚPSVaR.

migrujúcich zdravotných sestier a pôrodných asistentiek/asistentov. Tento výpadok nahradili cudzinci z krajín EÚ 2. V štruktúre cudzincov zo starých členských krajín je najvyšší podiel kvalifikovaných profesionálov, inžinierov a učiteľov. Ďalšie povolania, napr. sezónni pracovníci, sa nesledovali z dôvodu nedostatočného štatistického podchytenia dĺžky pracovnej migrácie

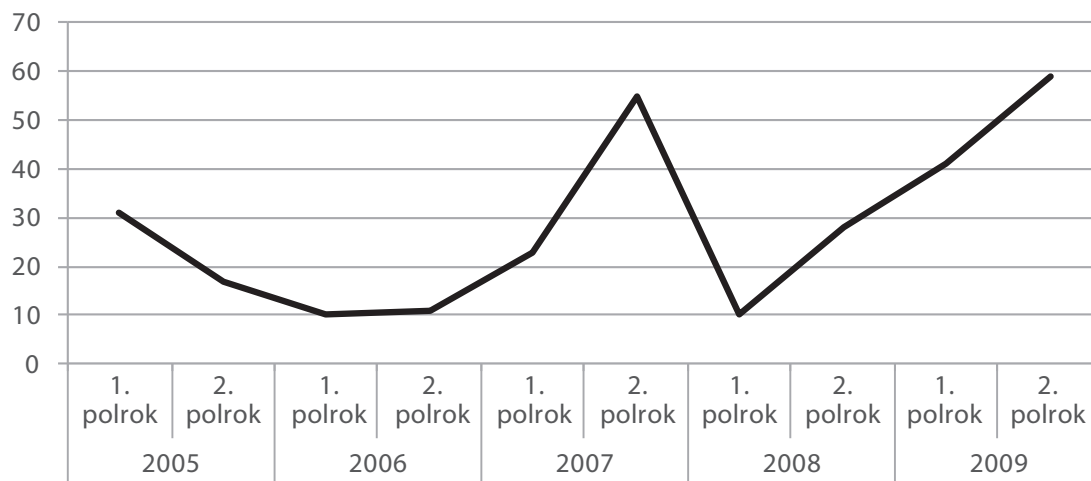
v SR (pozri kapitolu 3.1). Iný pohľad z hľadiska porovnania štruktúry sledovaných profesií podľa krajiny pôvodu cudzinca zobrazuje graf 3.22. Z hľadiska štatistiky je problémom nepokrytie určitých špecifických druhov zamestnania, napr. sezónne práce.

**Graf 3.23** Volné pracovné miesta v SR podľa OKEČ



Zdroj: ŠÚ SR.

**Graf 3.24** Počet nelegálne zamestnávaných cudzincov v SR



Zdroj: Inšpektorát práce SR.

### 3.2.2 Analýza trendov a budúceho vývoja

Dopyt po práci na Slovensku v poslednom období výrazne ovplyvnila hospodárska kríza, pričom z pohľadu trhu práce sa na Slovensku očakáva len pozvoľný návrat k mieram nezamestnanosti zo začiatku roku 2008.

Takýto pokles na priemernú mieru nezamestnanosti pod 10 % z terajších viac než 13 % (VZPS<sup>46</sup>) môže podľa odhadov trvať viac ako 3 roky. Postupný pokles voľných pracovných miest od roku 2008 možno sledovať na grafe 3.23. Najvýraznejší prepád dopytu po práci bol v sektore priemyslu, ktorý patrí medzi najväčších zamestnávateľov na Slovensku. Z tohto hľadiska neočakávame výrazný rast počtu migrantov v najbližších rokoch.

Špecifická situácia je iba v niektorých odvetviach, ktoré dlhodobo pociťujú nedostatok odborníkov, ako sú lekárske a ošetrovateľské pozície, IT špecialisti a špecifickí odborní pracovníci. Miera pokrytia týchto povolání s nedostatkom pracovných síl na Slovensku cudzincami sa však bližšie nesleduje.

46 Výberové zisťovanie pracovných síl (Labour Force Survey).

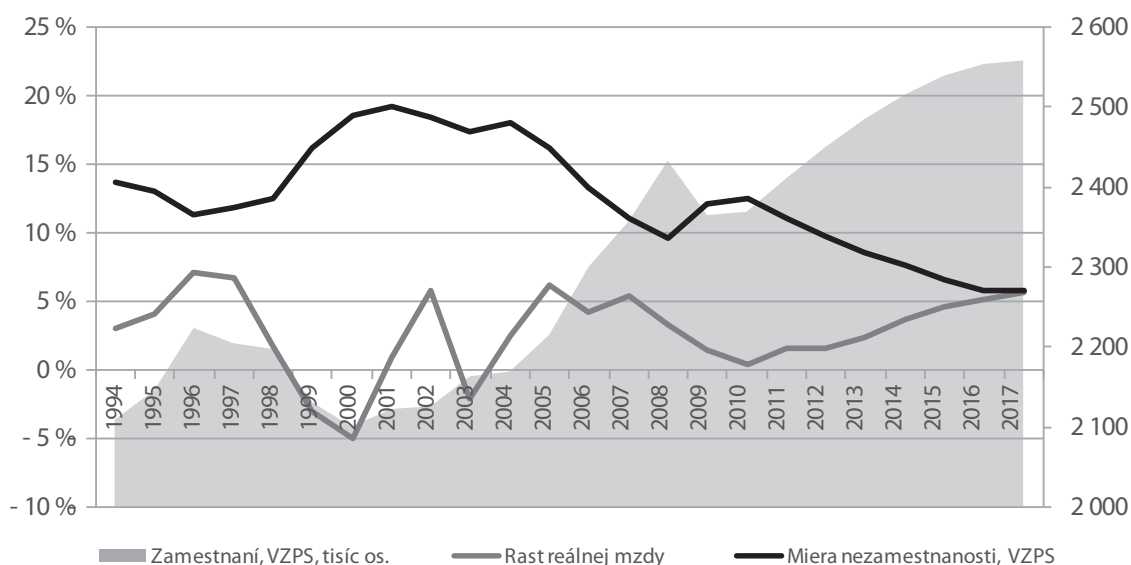
Analýze budúcich potrieb trhu práce z hľadiska pracovnej migrácie sa zatiaľ na Slovensku nevenuje dostatočná pozornosť. Z tohto dôvodu nemôžeme identifikovať hlavné trendy v tejto oblasti, okrem hlavného trendu postupne sa zvyšujúceho objemu pracovnej migrácie na Slovensku a v krajinách EÚ.

#### Nelegálna práca cudzincov

Dôležitým prvkom z hľadiska pracovnej migrácie je aj nelegálne zamestnávanie cudzincov a s tým súvisiace ochranné opatrenia na trhu práce. Na Slovensku sa kontrole bezpečnosti práce a nelegálneho zamestnávania venuje inšpektorát práce. Počet zistených nelegálne zamestnaných cudzincov od roku 2005 do roku 2009 zobrazuje graf 3.24. Skutočný počet je podľa odhadov niekoľkonásobne vyšší. Napriek tomu, že počet legálne zamestnaných cudzincov a otvorenosť pracovného trhu sa zvyšuje, Slovensko nezaznamenáva výrazne sa zvyšujúci počet nelegálnej práce cudzincov. Celkovo sa počet prípadov pohybuje rádovo v desiatkach ročne.

V strednodobom horizonte nastane útlm ponuky práce vzhľadom na postupné výrazné starnutie obyvateľstva (graf 3.25). Ak sa neuskú-

Graf 3.25 Predpokladaný vývoj na trhu práce (tis. osôb)



Zdroj: SAV.



točnia výrazné socioekonomické zmeny (posun veku odchodu do dôchodku, daňový a odvodový systém), nastane silná potreba dopĺňať výpadky ponuky na trhu práce aj prostredníctvom migrantov. Keďže podobný demografický vývoj možno očakávať vo všetkých krajinách Únie, predpokladá sa potrebný nárast migrácie najmä z tretích krajín.

Z hľadiska zvýšených potrieb európskych trhov práce sa predpokladá aj potreba špecifickejšie zameranej promigračnej politiky SR. V súvislosti s ňou bude musieť prebehnúť o tejto problematike široká verejná diskusia a osveta, pretože obyvateľstvo stále vníma zahraničnú migráciu skôr ako ohrozenie svojich pracovných miest než ako príspevok k celkovému rastu spoločenského blahobytu.

Zaujímavý je i fakt, že v SR sa aj napriek relatívne dobrej vzdelanostnej štruktúre obyvateľstva nepociťuje silný nedostatok nízko kvalifikovanej pracovnej sily. Túto prácu však vykonávajú prevažne starší pracujúci a marginalizované skupiny, čo môže v budúcnosti viesť k silnej nerovnováhe na strane dopytu a ponuky práce. Možnosti a schopnosť pokrytia týchto pracovných miest cudzincami nie sú dostatočne roznalyzované a nie sú zatiaľ ani cieľom migračnej politiky SR.

Dopad vnútornej mobility európskeho trhu práce sa na Slovensku zatiaľ prejavuje iba veľmi mierne. Keďže celková pracovná migrácia tvorí v SR iba marginálnu časť trhu práce, neprikladá sa tejto otázke mimoriadna pozornosť.



## Spolupráca s tretími krajinami v oblasti ekonomickej migrácie

Táto časť predloženej štúdie sa zameriava na charakteristiku spolupráce Slovenskej republiky s tretími krajinami so zreteľom na saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie. Okružná a dočasná migrácia odráža vplyv globalizácie, demografických zmien, novej formy mobility a rastúci dopyt po flexibilných trhoch práce. Okružná migrácia predstavuje ťažko identifikovateľný a kvantifikovateľný jav. V súčasnosti neexistuje ucelený prehľad o existujúcich návrhoch a legislatívach týkajúcich sa tejto problematiky v európskych krajinách. Pojem okružná migrácia najčastejšie chápe ako určitý tok migrantov z tretích štátov do EÚ a z EÚ, ktorý má opakujúci sa charakter.

EMN definuje dva hlavné typy okružnej migrácie vo svojom slovníku pojmov, pričom vychádza z dokumentu Komisie európskych spoločenstiev COM (2007) 248 o okružnej migrácii a mobilitnom partnerstve medzi krajinami EÚ a tretími krajinami<sup>47</sup>:

1. *Okružná migrácia štátnych príslušníkov tretích krajín, usadených v EÚ.* Táto kategória okružnej migrácie dáva ľuďom príležitosť zapojiť sa do činnosti (podnikateľskej, odbornej, dobrovoľníckej atď.) v ich krajine pôvodu, pri zachovaní ich trvalého bydliska v niektorom z členských štátov. Patria sem rôzne skupiny, napríklad:
  - podnikatelia pracujúci v EÚ, ktorí chcú začať vykonávať podnikateľskú činnosť vo svojej krajine pôvodu (alebo v inom nečlenskom štáte),
  - lekári, profesori a ďalší odborníci ochotní podporiť svoju krajinu pôvodu vykonávaním odbornej činnosti aj v ich krajine pôvodu.
2. *Okružná migrácia osôb s trvalým bydliskom v tretích krajinách, ktoré sa aj zdržiavajú v tretích krajinách.* Okružná migrácia by mohla vytvoriť podmienky a príležitosti pre osoby s bydliskom v tretích krajinách na vstup do EÚ na určité obdobie na účel práce, štúdia, odbornej prípravy alebo kombinácie tých-

<sup>47</sup> EMN Glossary. Dostupné na <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=1623A2E22F0D9111443EAE63036B8DEA?directoryID=117> [citované 2010-5-5].

to činností, ale s podmienkou, že na konci obdobia, na ktoré sa im poskytla možnosť vstupu, sa musia vrátiť na miesto svojho pôvodu a obnoviť si pôvodné trvalé bydlisko a pracovnú činnosť v krajine pôvodu. Okružná migrácia sa môže podporiť napr. tým, že migranti môžu po návrate získať privilégia vo forme zjednodušenej mobility vstupu a výstupu do členského štátu a z neho, kde sa formálne zdržiavali. Do druhej skupiny okružných migrantov patria napr.:

- migranti z tretích krajín, ktorí chcú dočasne pracovať v EÚ, napr. ako sezónni zamestnanci,
- migranti z tretích krajín, ktorí chcú študovať alebo získavať skúsenosti v Európe pred svojím návratom do krajiny pôvodu,
- migranti z tretích krajín, ktorí sa chcú po ukončení štúdií zamestnať v EÚ (napríklad ako praktikanti) ešte pred návratom domov, aby získali odborné skúsenosti, ktoré by bolo ťažké získať v krajine pôvodu,
- výskumní pracovníci z tretích krajín, ktorí chcú pracovať na výskumných projektoch v EÚ,
- migranti z tretích krajín, ktorí sa chcú zúčastniť na výmenných programoch v oblasti kultúry, aktívneho občianstva alebo vzdelávania mládeže (napr. školeniach, seminároch, podujatiach, študijných pobytach),
- migranti z tretích krajín, ktorí chcú vykonávať neplatené dobrovoľnícke služby, pričom sledujú ciele a všeobecné záujmy EÚ.

Dočasnú migráciu definuje EMN ako migráciu s konkrétnou motiváciou alebo účelom s úmyslom neskoršieho návratu do krajiny pôvodu.

Po vstupe Slovenska do EÚ nastali v oblasti migrácie zmeny, ktoré významne determinovali ďalšie smerovanie politiky SR v oblasti migrácie a azylu<sup>48</sup>. Jedným zo zámerov migračnej politiky

48 Slovenská republika otvorila trh práce pre občanov nových členských štátov, ktoré vstúpili do Európskej únie (EÚ 10) dňa 1. 5. 2004, a starých členských štátov (EÚ 15) a európskeho hospodárskeho priestoru od 1. 5. 2004, pre občanov Švajčiarska od 1. 5. 2005 a pre občanov členských štátov, ktoré vstúpili do Európskej únie dňa 1. 1. 2007 (Bulharsko a Rumunsko) od 1. 1. 2007. (Zdroj: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.)

SR je zabezpečiť vytváranie podmienok v oblasti ľudských, materiálnych a finančných zdrojov a koordináciu kompetentných inštitúcií v tejto oblasti. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny uvádza<sup>49</sup>: „V posledných dvoch desaťročiach migrácia výrazne ovplyvňuje aj sociálno-ekonomický rozvoj na Slovensku, osobitne po vstupe krajiny do EÚ. S narastajúcou globalizáciou a voľným pohybom pracovnej sily sa aj Slovenská republika začína zaraďovať medzi cieľové európske krajiny migrantov, a to nielen žiadateľov o azyl, ale aj imigrantov hľadajúcich na našom území prácu a zamestnanie.“

Slovensko má v súčasnosti uzavretých desať bilaterálnych zmlúv o zamestnávaní občanov alebo štáťistov, väčšinou s krajinami EÚ. Patria sem Belgicko, Česká republika, Francúzsko, Nemecko, Luxembursko, Poľsko, Fínsko, Maďarsko. Okrem toho sem patrí Švajčiarsko. Z tretích krajín je to Ruská federácia. Dohoda s Ruskou federáciou sa dlhodobo nevykonáva pre nespôluprácu ruskej strany a uvažuje sa o jej vypovedaní. Dohodu s Ukrajinou SR jednostranne vypovedala a dohoda stratila platnosť 1. 5. 2008. Platnosť dohody o odbornej príprave občanov Vietnamu sa ukončila 24. 1. 2004. Väčšina bilaterálnych dohôd o zamestnávaní občanov uzavretých s členskými štátmi EÚ sa od 1. 5. 2004 na území SR nevykonáva so zreteľom na uplatňovanie voľného pohybu za prácou v súlade s Nariadením Rady 1612/68/EHS o slobode pohybu pracovníkov v rámci Spoločenstva. V súčasnosti sa jednostranne vykonávajú dohody s Nemeckom a Švajčiarskom.

Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a Švajčiarskou spolkovou vládou o výmene štáťistov<sup>50</sup> sa uzatvorila dňa 8. 12. 1995. Platnosť nadobudla 14. 6. 1996. Dohoda sa priebežne vykonáva a v dohode stanovený ročný počet 100 osôb SR napĺňa. Žiadosť o zvýšenie ročného počtu osôb v roku 2001 švajčiarska strana zamietla s odôvodnením, že stáže sú smerované najmä do odvetvia gastronómie. Výmenou

49 <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=17188> [citované dňa 2010-5-12].

50 <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=335> [citované dňa 2010-5-12].

nót sa v auguste 2000 realizovala zmena dohody, ktorou sa veková hranica stážistov zvýšila na 35 rokov. Nastala zmena štruktúry stážistov, ktorí sa uchádzajú o stáž vo Švajčiarsku, a to v prospech tých odborov, ktoré sú nedostatkové na ich trhu práce, ako napr. odbor zdravotných sestier.

Považujeme za dôležité spomenúť, aj keď nejde o bilaterálnu zmluvu s treťou krajinou, dohodu medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Spolkovej republiky Nemecko o zamestnávaní pracovníkov na rozšírenie ich odborných a jazykových vedomostí<sup>51</sup> zo dňa 18. 3. 1996. Podľa zdrojov MPSVR sa táto dohoda v súčasnosti vykonáva ako jediná z uzatvorených zmlúv s krajinami EÚ. Ročný počet pracovníkov sa v dohode stanovil na 700 osôb a vždy sa naplnil. Dňa 7. 9. 2001 nadobudla platnosť zmena tejto dohody a zvýšil sa ročný počet osôb na 1 000<sup>52</sup>.

Treba podotknúť, že Slovenská republika nemá vo svojej koncepcii migračnej politiky explicitne definované, že bude vytvárať bilaterálne dohody o spolupráci v oblasti ekonomickej migrácie s tretími krajinami. Vo všeobecnosti možno vysloviť názor, že je dôležité začať aktualizovať medzinárodné bilaterálne dohody o zamestnávaní, aby reflektovali súčasné potreby SR, aj keď podľa MPSVR SR sú všeobecne nastavené podmienky v právnych predpisoch SR lepším prostriedkom na riadenie migrácie za prácou ako cez bilaterálne dohody s tretími krajinami. Prax ukázala, že orgány druhého štátu majú iné zábery z hľadiska vykonávania týchto dohôd, než aké chce a potrebuje SR, a to spôsobuje aj administratívnu záťaž.

Meranie a sledovanie „úniku mozgov“ v podmienkach SR predstavuje v súčasnosti veľmi ťažkú úlohu. Dôvodom je absencia komplexného výskumu zaoberajúceho sa touto problematikou. Na základe dostupných informácií možno usudzovať, že „únik mozgov“ predstavuje

na Slovensku významný problém. Emigranti s vysokoškolským vzdelaním sa významne podieľajú na celkovej počte emigrantov zo Slovenska. Predpokladá sa, že ich počet predstavuje okolo 7 000 až 10 000 osôb ročne, čo tvorí asi jednu štvrtinu až jednu tretinu absolventov tretostupňového (vysokoškolského) vzdelania ročne<sup>53</sup>.

O problematike migrujúcich pracovníkov usadiť sa v hostiteľskej krajine spolu so záujmami zamestnávateľov a boji proti „odlivu mozgov“ je v podmienkach slovenskej ekonomiky komplikované vysloviť jednoznačné závery. Slovenská legislatíva túto oblasť v súčasnosti konkrétne neupravuje a Slovensko nemá jednoznačne definovaný svoj postoj k tejto otázke. V kontexte osvedčených postupov možno spomenúť stážové pobyty zdravotných sestier vo Švajčiarsku, ktoré boli podmienené najmä nedostatočnou ponukou kvalifikovanej práce na švajčiarskom trhu práce. Dôležité je uviesť aj možnosť odborne a jazykovo sa vzdelávať v Nemecku na základe spomínanej bilaterálnej zmluvy.

V štádiu prípravy na podpis alebo rozpracovanosti je zmluva medzi SR a Kanadou o mobilite mladých a návrh dohody medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Nového Zélandu o systéme pracovnej dovolenky. Ide o dohody, ktoré okrem pobytu a spoznávania krajiny umožňujú mladým ľuďom aj dočasne sa zamestnať, pričom náklady na pobyt si hradia.

Ďalej existuje množstvo agentúr, ktoré podporujú výmenné pobyty študentov aj možnosť študovať v zahraničí alebo štúdium zahraničných študentov na Slovensku<sup>54</sup>.

V súčasnosti na Slovensku neexistuje legislatíva ani postupy, ktoré by upravovali spoluprácu Slovenska s tretími krajinami (nečlenskými štátmi) s cieľom zabezpečiť kvalifikovanú pracovnú silu

51 <http://www.employment.gov.sk/index.php?SMC=1&id=332> [citované dňa 2010-5-12].

52 Bilaterálne zmluvy o vzájomnom zamestnávaní. Dostupné na [http://hnonline.sk/c3-21698245-k00000\\_detail-bilateralne-zmluvy-o-vzajomnom-zamestnavani](http://hnonline.sk/c3-21698245-k00000_detail-bilateralne-zmluvy-o-vzajomnom-zamestnavani). [citované dňa 2010-5-12].

53 Permanent or Circular Migration? Policy Choices to address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. Budapest: IOM a Regional Mission for Central and South Eastern Europe, 2008. ISBN 978-92-9068-444-2. 338 pp.

54 Takéto agentúry sú napríklad SAAIC (<http://www.saaic.sk/>), Višegrádsky fond (<http://www.visegradfund.org/>), Nadácia otvorenej spoločnosti (<http://www.osf.sk/>) a iné.

pre potreby uspokojenia dopytu po práci na Slovensku. Otázky spojené s pracovnou migráciou v SR sa riešia prostredníctvom vnútroštátnej legislatívy a v súlade so schválenou legislatívou EÚ v oblasti legálnej migrácie. Z tohto dôvodu je nanajvýš aktuálne vykonať kroky na zatraktívnenie Slovenska pre preferované skupiny migrantov, identifikovať tie oblasti trhu práce, ekonomické odvetvia, profesie, stupne vzdelania a regióny krajiny, kde by pracovná imigrácia priniesla maximálny benefit<sup>55</sup>. Takéto zatraktívnenie by sa mohlo dosiahnuť zjednodušením administratívnych postupov v spojitosti so získaním povolení na prácu a na pobyt. Bolo by vhodné, aby sa tieto opatrenia vzťahovali najmä na osoby, ktoré získali univerzitný diplom na slovenských univerzitách. Tie isté zjednodušené pravidlá by mohli platiť aj pre osoby zamestnané v tých sektoroch národného hospodárstva, ktoré trpia nedostatkom pracovnej sily.

Ďalším z dôležitých problémov je tzv. „plytvanie mozgami“ (brain waste), čo znamená, že vysoko kvalifikovaní migranti vykonávajú prácu, ktorá si nevyžaduje ich úroveň kvalifikácie. Tento jav je významný aj medzi migrantmi zo Slovenska, ktorí v zahraničí často vykonávajú neprimeranú prácu ich kvalifikácii. Neraz to spôsobuje fakt, že v zahraničí často neuznávajú doklady o vzdelaní zo SR. Hoci Európsky hospodársky a sociálny výbor zdôrazňuje, že hostiteľské krajiny by mali vyvíjať aktivity na zabránenie plytvaniu odborným potenciálom, v súčasnosti na Slovensku nie sú známe nijaké oficiálne opatrenia zamerané na riešenie tohto nežiaduceho javu.

<sup>55</sup> Podľa MPSVR SR zatraktívnenie je možné najmä výškou odmeňovania, čo však musí platiť pre každého na trhu práce. Prekážkou sú rozdiely medzi záujmom štátu a trhu práce SR a záujmami zamestnávateľov v súvislosti s riešením potreby pracovnej sily a jej odmeňovania.

# 05

## Záver

Fenomén zahraničnej migrácie sa v súčasnosti považuje za jednu zo základných civilizačných výziev so zreteľom na svoje populačné, ekonomické, kultúrne, sociálne, politické, bezpečnostné a iné dopady, pričom najčastejšie sa vníma ako prirodzený a pozitívny jav. Ak uvažujeme v kontexte, že sa očakáva pokles podielu populácie v produktívnom veku v krajinách EÚ, tak migrácia môže byť jedným z nástrojov, ako zmierniť tento nepriaznivý jav. Preto je dôležité zaoberať sa touto problematikou.

Vypracovanie tejto štúdie podmienilo rozhodnutie Riadiaceho výboru Európskej migračnej siete v rámci jej pracovného programu na rok 2010. Národná štúdia za SR bude súčasťou súhrnnej štúdie rovnakého zamerania na úrovni EÚ, v ktorej budú zhrnuté výsledky národných štúdií spracovaných členskými krajinami EÚ. Štúdia si kládla za cieľ charakterizovať stratégiu Slovenskej republiky v oblasti problematiky uspokojenia dopytu po pracovnej sile v SR a poukázať na jej prípadné nedostatky. Ďalej si kládla za cieľ preskúmať všeobecné vnímanie stratégií a uskutočnené alebo plánované zmeny v nich ako reakciu na súčasný vývoj ekonomického prostredia.

V tejto súvislosti má Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle, ktorý prijala Európska rada v októbri 2008, jeden z piatich záväzkov organizovať legálne prisťahovalectvo so zreteľom na priority, potreby a schopnosti každého členského štátu a súčasne podporovať integráciu. Je dôležité poznamenať, že záleží na rozhodnutí každého členského štátu, ako bude pristupovať k tvorbe podmienok prijímania legálnych migrantov na svoje územie a či bude určovať ich počty. Odporúča sa, aby sa používanie týchto kvót realizovalo v rámci spolupráce s krajinami pôvodu. Európska rada taktiež vyzvala členské štáty, aby zaviedli imigračnú politiku, ktorá súčasne uvažuje s potrebami trhu práce a ich vplyvom na ostatné členské štáty. Európska rada zdôraznila význam realizácie takej politiky, ktorá umožňuje spravodlivé zaobchádzanie s migrantmi a pomáha ich harmonickému začleneniu do spoločnosti v hostiteľskej krajine.

Štokholmský program si v oblasti pracovnej migrácie dáva za cieľ podporiť užšiu spoluprácu medzi členskými štátmi EÚ a s tretími krajinami pri riadení migračných tokov.

Ak uvažujeme v kontexte stratégie EÚ 2020 a oznámenia Komisie „Európa v roku 2010“ (KOM (2010, 2020), v súčasnosti sa vyvíja iniciatíva, ktorá vyplýva z nedávnej hospodárskej a finančnej krízy a apeluje na vstup do nového, sociálne udržateľného trhového hospodárstva, znalostnej (vzdelanostnej), ekologickejšej ekonomiky kde prosperitu prinesú inovácie a lepšie využitie zdrojov, pričom za kľúčový vstup sa považujú vedomosti. Pracovný dokument Komisie „Konzultácie týkajúce sa budúcej stratégie 2020“ (KOM, 2009; 647) otvára túto diskusiu a uvádza, že aj napriek svojmu značnému príspevku k rastu nie je potenciál migrácie úplne premietnutý do tvorby politík na úrovni EÚ a na národných úrovniach a miera zamestnanosti prisťahovalcov sa môže zlepšiť najmä pre určité kategórie, ako sú migranti s nízkym vzdelaním a ženy. Je zaujímavé, že prvá z reakcií na túto verejnú výzvu – Stratégia EÚ do roku 2020 (Európa 2020) – Verejná konzultácia; SEK (2010), 116 neobsahuje nijakú zmienku o úlohe migrácie.

Po vstupe Slovenska do EÚ 1. 5. 2004 nastali v oblasti migrácie zmeny, ktoré významne determinovali ďalšie smerovanie politiky Slovenskej republiky v oblasti migrácie a azylu. Vo všeobecnosti možno povedať, že riešenie problému nedostatku pracovných síl v určitých oblastiach, resp. profesiách prostredníctvom pracovnej migrácie je jeden z možných prístupov. Úspešné fungovanie takéhoto postupu musí byť ukotvené a podporované prostredníctvom konkrétnych politík, legislatívy, inštitucionálnych a operačných rámcov v SR. Na to, aby takýto mechanizmus mohol fungovať, je potrebné, aby sa podrobne analyzovala situácia na trhu práce a aby postup úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré vydávajú povolenia na zamestnanie, bol zosúladený s postupom Úradu hraničnej a cudzineckej polície MV SR, ktorý vydáva povolenia na pobyty. Na základe analý-

zy možno vysloviť záver, že v podmienkach SR nie je v politikách, legislatíve, inštitucionálnych a operačných rámcoch explicitne definovaná podpora riešenia problému nedostatku pracovnej sily prostredníctvom pracovnej migrácie, resp. riadenej pracovnej migrácie na území SR. Tieto dokumenty sa zaoberajú touto problematikou len okrajovo, t. j. na základe podielu migrantov. So zreteľom na zásady prijímania pracovnej sily z tretích krajín možno konštatovať, že vzhľadom na ekonomickú úroveň a vlastné potreby Slovenská republika zatiaľ neustanovila nijaké programy organizovanej (riadenej) imigrácie pracovnej sily.

Ak vychádzame z aktuálneho trendu recesívneho ekonomického vývoja na Slovensku a vo svete, tak migračná politika SR zatiaľ nijakým výraznejším spôsobom nereagovala na negatívny ekonomický vývoj na trhu práce, čo môže byť dôsledkom relatívne nízkeho počtu cudzincov na Slovensku, pričom ich prítomnosť nemá výraznejší vplyv na ekonomickú a sociálnu stabilitu. Zmeny, ktoré sa uskutočnili, nezhoršovali postavenie cudzincov, práve naopak: v niektorých oblastiach nastala mierna liberalizácia predpisov. Verejná diskusia na tému možností uspokojovania potrieb trhu práce migrantmi, ako aj organizovania ich návratu do krajiny pôvodu je poznačená celkovo nízkym záujmom verejnosti o danú problematiku. Podľa verejne dostupných informácií SR v súčasnosti plánuje zmeny v doterajšej politike v nadväznosti na schválenú legislatívu EÚ v oblasti plánu legálnej migračnej politiky. Aktuálna právna úprava problematiky ekonomickej migrácie v SR zatiaľ neobsahuje inštitúty, ktorých cieľom by bolo uspokojovanie dopytu po pracovnej sile v SR zdrojmi zo zahraničia.

V oblasti spolupráce s tretími krajinami treba poznamenať, že Slovenská republika nemá vo svojej koncepcii migračnej politiky presne vymedzené, že sa bude usilovať vytvárať bilaterálne dohody o spolupráci v oblasti ekonomickej migrácie s tretími krajinami.

Očakávame aj potrebu špecifickejšie zameranej promigračnej politiky Slovenska. V súvislosti s ňou bude potrebné, aby prebehla o tejto problematike široká verejná diskusia a osveta, pretože obyvateľstvo SR v súčasnosti stále vníma zahraničnú migráciu skôr ako ohrozenie svojich pracovných miest než ako príspevok k celkovému rastu spoločenského blahobytu. Zaujímavý je i fakt, že na Slovensku sa aj napriek relatívne dobrej vzdelanostnej štruktúre obyvateľstva nepociťuje silný nedostatok nízko kvalifikovanej pracovnej sily. Túto prácu však vykonávajú prevažne starší pracujúci a marginalizované skupiny, čo bude v budúcnosti pravdepodobne viesť k silnej nerovnováhe na strane dopytu a ponuky práce. Tento fakt naznačuje, že aj v podmienkach SR bude otázka pracovnej migrácie v budúcnosti čoraz aktuálnejšou témou ako nástroj na riešenie niektorých problémov týkajúcich sa trhu práce.

Ako sme už uviedli, na Slovensku sa problematike saturovania dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie venuje iba okrajová pozornosť. Z toho dôvodu nie je možné jednoznačne identifikovať problémy v tejto oblasti. Súčasne by sme chceli poznamenať, že uvedená problematika si už dnes vyžaduje podstatne väčšiu pozornosť, pretože bez nej nebude SR pripravená na riešenie pravdepodobných problémov a výziev spojených s budúcim vývojom na trhu práce.

V budúcnosti bude dôležité uvažovať v kontexte intenzívnejšej konsolidácie existujúcich politík a právnych predpisov na európskej úrovni s národnou úrovňou s cieľom uľahčiť a podporiť ekonomickú migráciu a tým podporiť uspokojenie dopytu po pracovnej sile. V tejto oblasti bude dôležité zaoberať sa okrem problematiky pracovnej migrácie aj okružnou a dočasnou migráciou a fenoménmi plytvania a úniku mozgov. Na základe dostupných informácií možno usudzovať, že „únik mozgov“ predstavuje na Slovensku významný problém. Emigranti s vysokoškolským vzdelaním sa významne podieľajú na celkovom počte emigrantov zo Slovenska. Predpokladá sa, že ich počet predstavuje asi

7 000 až 10 000 osôb ročne, čo je asi jedna štvrtina až jedna tretina absolventov treťostupňového (vysokoškolského) vzdelania ročne.

Pokiaľ ide o migrujúcich pracovníkov, ktorí sa chcú usadiť v SR, vzhľadom na záujmy zamestnávateľov a boj proti odlivu mozgov je v podmienkach Slovenskej ekonomiky ťažké vysloviť jednoznačné závery a odporúčania. Slovenská legislatíva sa tejto oblasti zatiaľ explicitne nevenuje, preto možno povedať, že Slovensko nemá jednoznačne definovaný svoj postoj k tejto otázke. Dôležitým problémom je plytvanie mozgami, s čím sa môžeme stretnúť aj medzi migrantmi zo Slovenska, ktorí v zahraničí často vykonávajú neprimeranú prácu ich kvalifikačnej úrovni. Hoci Európsky hospodársky a sociálny výbor zdôrazňuje, že hostiteľské štáty by mali vyvíjať aktivity na zabránenie plytvaniu odborným potenciálom, v súčasnosti na Slovensku nie sú známe nijaké oficiálne opatrenia na riešenie tohto fenoménu.

Na záver možno konštatovať, že ani právny poriadok, ani strategické dokumenty SR v súčasnosti neobsahujú postupy, ktoré by upravovali spoluprácu Slovenska s tretími krajinami (nečlenskými štátmi) so zameraním na získanie kvalifikovanej pracovnej sily pre trh práce SR. Otázky spojené s pracovnou migráciou v SR sa riešia väčšinou iba okrajovo a nevenuje sa im dostatočná pozornosť. Preto je dôležité podporiť výskum v oblasti identifikácie tých oblastí trhu práce, ekonomických odvetví, profesií, stupňov vzdelania a regiónov, kde by pracovná imigrácia priniesla maximálny úžitok, a na tomto základe stanoviť aktivity na získanie kvalifikovaných a vysoko kvalifikovaných migrantov v súlade s potrebami SR.



# Bibliografia

Bargerová, Z., Številová, J. Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2008. Slovenská republika. Bratislava: International Organization for Migration, 2009.

Divinský, B. Vybrané problémy zahraničnej migrácie v Slovenskej republike v súčasnosti. 2007. Dostupné na [www.migraceonline.cz](http://www.migraceonline.cz) [citované 2010-4-10].

Divinský, B. Migračné trendy v Slovenskej republike po vstupe krajiny do EÚ (2004 – 2008). Bratislava: International Organization for Migration, 2009.

Divinský, B. Labour market – migration nexus in Slovakia: time to act in a comprehensive way. Bratislava: International Organization for Migration, 2007.

Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava: Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2008. Dostupné na <http://www.government.gov.sk/data/files/4180.pdf> [citované 2010-4-10].

EMN Glossary. 2010. Dostupné na <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=1623A2E22F0D9111443EAE63036B8DEA?directoryID=117> [citované 2010-4-1].

Európsky dohovor o právnom postavení migrujúcich pracovníkov. Dostupné na [http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/legal\\_texts/093\\_Convention\\_Legal\\_Status\\_Migrant\\_Workers\\_sk.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/legal_texts/093_Convention_Legal_Status_Migrant_Workers_sk.pdf) [citované 2010-4-12].

Koncepcia integrácie cudzincov v SR. Bratislava: MPSVR SR, 2009. Dostupné na [https://lt.justice.gov.sk/Attachment/KICttextpoMPKf7\\_doc.pdf?instEID=160&attEID=8712&docEID=47907&matEID=1239&langEID=1&tStamp=20090416153031513](https://lt.justice.gov.sk/Attachment/KICttextpoMPKf7_doc.pdf?instEID=160&attEID=8712&docEID=47907&matEID=1239&langEID=1&tStamp=20090416153031513) [citované 2010-4-1].

Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky. Bratislava: MV SR, 2005. Dostupné na <http://www.minv.sk/?azyl-migracia&subor=10500> [citované 2010-5-1].

Mobility in Europe. Dublin: European Foundation for the Improvement of the Living and Working Conditions, 2006.

Potočková, I. Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu 2009 Slovenská republika. Bratislava: International Organization for Migration, 2010.

Príloha č. 1 k opatreniu č. 16/2001 Z. z. Zásady pri zatriedovaní zamestnaní podľa klasifikácie, systém kódovania klasifikácie a zoznam skratiek používaných v klasifikácii. Dostupné na <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=1924> [citované 2010-4-12].

Vašečka, M. Postoje verejnosti k cudzincom a zahraničnej migrácii v Slovenskej republike. Bratislava: International Organization for Migration, 2009.

Výročná správa o azyle a migrácii v Slovenskej republike (referenčný rok 2007). Bratislava: International Organization for Migration, 2008.

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 594/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií.



**IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu**  
**Úrad v Slovenskej republike**  
**Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v SR**  
Grösslingová 4, 811 09 Bratislava, Slovenská republika  
[www.iom.sk](http://www.iom.sk), [www.emn.sk](http://www.emn.sk)

ISBN 978-80-970307-6-6