



## EMN INFORM

### *Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie*

EMN Inform sú určené predovšetkým politickým činiteľom a ďalším odborníkom a poskytujú stručný súhrn hlavných zistení EMN, ktoré sú relevantné pre príslušné politiky. Toto vydanie prezentuje štúdiu EMN *Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie* s príspevkami od 23 členských štátov EÚ.<sup>1</sup>

#### **Kľúčové zistenia:**

- Členské štáty nemôžu považovať ekonomickú migráciu z tretích krajín za hlavné riešenie problémov starnúcej populácie, poklesu obyvateľstva a nedostatku odborných zručností v Európe.
- Dobre riadená migrácia však môže mať pozitívne účinky, najmä zvýšenú ponuku pracovných síl a zmiernenie nedostatku pracovných síl na trhu práce z krátkodobého i z dlhodobejšieho hľadiska.
- V záujme dosiahnutia týchto cieľov a zabezpečenia efektívnejšej globálnej konkurencieschopnosti sa musia členské štáty EÚ stať atraktívnymi cieľovými krajinami pre štátnych príslušníkov tretích krajín s príslušnou kvalifikáciou a zručnosťami.

#### Na národnej úrovni:

- K súčasným postupom členských štátov v oblasti zistovania a prognózovania nedostatku pracovných síl by mohli prispieť kvalitnejšie metódy a nástroje, ktoré okrem iného pomáhajú rozlišovať medzi požadovanými úrovňami kvalifikácie, ako aj medzi povolaniami, resp. hospodárskymi sektormi, ktoré trpia nedostatkom pracovných síl alebo v ktorých sa takýto nedostatok očakáva v budúcnosti.
- Prínosom pre členské štáty a migrantov by mohli byť zdokonalené postupy umiestňovania na trhu práce, t. j. vyhľadávanie osôb s požadovaným súborom zručností, ako aj obmedzenie ponúkajúce pracovných miest príslušníkom tretích krajín, na ktoré majú príliš vysokú kvalifikáciu.
- V prípade osôb s relevantnými zručnosťami a schopnosťami, ktoré sú v členských štátoch potrebné, by sa mali súčasné podmienky vstupu a postupy prijímania ešte viac zjednodušiť.
- Stratégie s dlhodobejším výhľadom pomáhajú zabezpečiť udržateľnosť ekonomickej migrácie, vrátane predchádzania úniku mozgov a plytvaniu mozgov. V tomto kontexte sa ako účinné ukázali medzinárodné zmluvy a partnerstvá.
- Prínosom môže byť aj lepšia regulácia a organizácia postupov uznávania dosiahnutého vzdelania a overovania kvalifikácie štátnych príslušníkov tretích krajín.

<sup>1</sup> Súhrnná správa a 23 národných správ sú k dispozícii na <http://www.emn.europa.eu> v sekcii „EMN Studies“. Štúdiu pokrýva obdobie od r. 2004 do konca r. 2010 a zahŕňa príspevky z **Belgicka, Bulharska, Českej republiky, Estónska, Fínska, Francúzska, Holandska, Írska, Litvy, Lotyšska, Luxemburska, Maďarska, Malty, Nemecka, Poľska, Portugalska, Rakúska, Slovenskej republiky, Slovinska, Španielska, Švédska, Talianska a Veľkej Británie**.

Na úrovni EÚ:

- Po úplnej implementácii príslušného *acquis* Európskej únie bude potrebné vyhodnotiť, či priniesla želaný efekt, a posúdiť, aké ďalšie opatrenia je potrebné zaviesť.
- Osobitným prínosom môže byť ďalšie zjednodušenie podmienok vstupu a postupov prijímania, pričom prvým významným krokom v tomto smere je zavedenie Modrej karty EÚ a smernica o jednotnom povolení na pobyt.
- Je nevyhnutné podporovať výmenu osvedčených postupov medzi členskými štátmi, prispievať k skvalitňovaniu nástrojov a metód zisťovania a riadenia ponuky pracovných síl a odstraňovať prekážky pri uznávaní dosiahnutého vzdelania a kvalifikácie získanej mimo EÚ.
- K identifikácii konkrétnych potrieb trhu práce by mohli prispieť ďalšie analýzy a prognózy krátkodobého a dlhodobšieho ekonomického vývoja, ako aj demografických zmien. Zároveň by mohli podporiť mobilitu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci EÚ, ako aj dočasnú a okružnú migráciu.<sup>2</sup>
- EÚ by mala zvýšiť informovanosť s cieľom zvýšiť svoju atraktívnosť, napr. prostredníctvom imigračného portálu EÚ, aby zostala konkurencieschopná v porovnaní s inými cieľovými krajinami migrácie.

## **Cieľ**

Cieľom štúdie EMN *Saturovanie dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie* bolo identifikovať hospodárske sektory, ktoré čelia nedostatku pracovných síl v členských štátoch, prezentovať národné stratégie riešenia potrieb trhu práce vo vzťahu k migrujúcim pracujúcim – štátnym príslušníkom tretích krajín, a porozumieť účinnosti týchto stratégií, vrátane posúdenia vplyvov hospodárskeho poklesu a následnej ekonomickej obnovy na tieto stratégie. Štúdia obsahuje aj súbor dostupných štatistík s cieľom prezentovať charakter a rozsah nedostatku pracovných síl na trhu práce a mieru obsadzovania príslušných pracovných miest štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

## **Kontext**

Európa sa čoraz viac borí s problémom starnúcej a čo do počtu znižujúcej sa pracovnej sily. Kým v r. 2008 pripadali na jedného obyvateľa EÚ nad 65 rokov štyri osoby v produktívnom veku (vo veku 15 až 64 rokov), do r. 2060 by sa mal tento pomer znížiť na 2:1. Okrem toho čelia niektoré členské štáty (najmä EÚ-10 a EÚ-2) v posledných rokoch záporným trendom v čistej migrácii, keď odchádza viac osôb, najmä štátnych príslušníkov daných krajín, ako prichádza nových osôb. Ak má EÚ zostať konkurencieschopná na globálnej úrovni, je potrebné prijať rôzne opatrenia na riešenie tohto demografického trendu, pričom jedným z nich je legálna migrácia.

Mnohé členské štáty požadujú také zručnosti, schopnosti a poznatky, ktoré nie je možné okamžite nájsť medzi domácou pracovnou silou, ani vygenerovať dostatočne rýchlo zmenami v národných vzdelávacích a školiacich systémoch. V súvislosti s tým štúdia EMN poukazuje na to, že hlavné príčiny nedostatku pracovnej sily sú rôzne, čo si vyžaduje rôzne politické reakcie. V niektorých krajinách ide o kvantitatívny nedostatok, keď kvalifikovaní alebo nekvalifikovaní uchádzači o prácu spĺňajú príslušné pracovné požiadavky, no nechcú pracovať v danej profesii, kým iné krajiny čelia kvalitatívnemu nedostatku spôsobenému nedostatkom pracujúcich s požadovanými zručnosťami a kvalifikáciou.

---

<sup>2</sup> Pozri nedávno spracovanú štúdiu EMN *Dočasná a okružná migrácia* (<http://www.emn.europa.eu> under "EMN Studies.>").

## **Štatistické trendy**

Odhaduje sa, že migrácia do EÚ prispela v uplynulej dekáde k nárastu zamestnanosti o takmer 3,7 milióna, čo predstavuje štvrtinu celkového nárastu zamestnanosti.<sup>3</sup> Najväčší počet pracujúcich z tretích krajín je v EÚ-15, z toho najviac v **Španielsku, v Taliansku a vo Veľkej Británii**. Tieto čísla sú oveľa nižšie v EÚ-10+2, pričom najnižšie počty vykazuje **Litva, Malta a Slovenská republika**. Celkovo sú najviac zastúpení občania Brazílie, Číny, Indie, Ruskej federácie, Turecka, Ukrajiny a USA.

Pohľad na zastúpenie štátnych príslušníkov tretích krajín podľa úrovne kvalifikácie v členských štátoch môže naznačovať konkrétne potreby trhu práce v jednotlivých členských štátoch. Údaje za r. 2009 napríklad naznačujú, že z tých krajín, kde je úroveň kvalifikácie známa:

- **Slovenská republika** má najväčší podiel vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín (54 % resp. 2 338 štátnych príslušníkov tretích krajín); nasleduje **Veľká Británia** (48 % resp. 581 701) a **Írsko** (39 % resp. 25 963);
- **Litva** (80 % resp. 1 232), **Nemecko** (56 % resp. 1,054,000), **Taliansko** a **Švédsko** (obe krajiny po 55 %, resp. 716 393 a 21 334) majú najväčší podiel kvalifikovaných migrantov zotrúvajúcich na ich území, a
- najväčší podiel nizkokvalifikovaných pracujúcich vykazujú **Česká republika** a **Španielsko** (53 % resp. 48 575 a 415 693), **Luxembursko** (39 % resp. 4 057) a **Taliansko** (38 % resp. 487 662).

Celkovo, v r. 2009 bola väčšina prvých povolení na pobyt za účelom zamestnania vydaná štátnym príslušníkom tretích krajín z Indie, Číny, Ukrajiny a USA. Pokiaľ ide o krajiny, v ktorých je úroveň kvalifikácie známa, v r. 2009 prišiel najväčší počet vysokokvalifikovaných pracujúcich migrantov – štátnych príslušníkov tretích krajín do týchto krajín: **Francúzsko** (100 % štátnych príslušníkov tretích krajín prichádzajúcich do členského štátu, resp. 3 953), **Veľká Británia** (73 %, resp. 36 000), a **Slovenská republika** (54 %, resp. 1 288). Najväčší podiel kvalifikovaných migrantov prišiel do **Litvy** (80 %, resp. 301), **Belgicka** (70 %, resp. 8 058) a **Nemecka** (63 %, resp. 14 816), kým najviac nizkokvalifikovaných migrantov prišlo do **Českej republiky** (63 %, resp. 44 756) a **Španielska** (50 % resp. 16 292).

Hoci je ťažké porovnať dostupné štatistiky o voľných pracovných miestach podľa úrovne kvalifikácie, zdá sa, že väčšina voľných pracovných miest je určená pre kvalifikované osoby a podiel voľných pracovných miest, na ktoré sa vyžaduje nízka alebo vysoká kvalifikácia, je relatívne nízky. Existujú však určité výnimky. Napríklad v **Rakúsku, v Írsku** a v **Poľsku** je dopyt po vysokokvalifikovanej pracovnej sile proporčne oveľa vyšší, kým v **Taliansku, v Maďarsku** a v **Španielsku** je vyšší relatívny dopyt po nízkokvalifikovanej pracovnej sile. Je však bežným javom, že štátni príslušníci tretích krajín majú často príliš vysokú kvalifikáciu na pracovné miesta, ktoré zastávajú, a preto ich potenciál nie je plne využitý.

## **Opatrenia v členských štátoch**

Riadenie pracovnej migrácie je v kompetencii členských štátov, hoci politické rozhodnutia a legislatívny rámec na národnej úrovni boli ovplyvnené aj acquis EÚ. Medzi členskými štátmi sú výrazné rozdiely v tom, do akej miery vnímajú migráciu ako prostriedok na riešenie dopytu po

---

<sup>3</sup> Nezávislá sieť expertov na pracovnú migráciu a integráciu, pozri <http://www.labourmigration.eu/research/report/13-migration-employment-and-the-outcomes-of-labour-market-integration-policies-in-the-european-union>.

pracovnej sile v dôsledku rôznych tradícií a skúseností s migráciou, vrátane vzťahov s tretími krajinami či domácich politických diskusií o danej otázke.

V súvislosti s riešením nedostatku pracovných síl majú členské štáty vo všeobecnosti spoločný názor, že prioritou by malo byť zvyšovanie kvalifikácie domácich občanov a občanov EÚ, ako aj migrantov, ktorí už žijú v danej krajine. Vo všeobecnosti sa členské štáty zameriavajú viac aj na prítiahnutie vysokokvalifikovaných a kvalifikovaných migrantov, hoci niektoré potrebujú aj nízkokvalifikovaných pracovníkov, aj keď vo väčšine prípadov len na dočasné obdobie.

Väčšina členských štátov začlenila migráciu do svojej celkovej vízie a strategických úvah týkajúcich sa zamestnanosti so zreteľom na potrebu dosiahnuť rovnováhu medzi stimuláciou hospodárskeho rozvoja a zvýšenej konkurencieschopnosti a potrebou zabezpečiť sociálnu inklúziu, vzdelávanie a celkový rozvoj domáceho obyvateľstva. Len niektoré členské štáty berú do úvahy postupne vzrastajúci dopyt po pracovnej sile z dlhodobejšieho hľadiska, pričom väčšina sa zameriava na uspokojovanie krátkodobých a strednodobých potrieb. Na národné vízie majú vplyv aj politické a verejné diskusie o užitočnosti ekonomickej migrácie, najmä v kontexte súčasnej hospodárskej krízy, ako aj o integrácii štátnych príslušníkov tretích krajín a ich pracovných podmienkach.

Na základe toho možno skonštatovať, že národné politiky pri riešení nedostatku pracovných síl sú rôzne a vo väčšine prípadov rozlišujú medzi rôznymi „kategóriami“ štátnych príslušníkov tretích krajín (vrátane uprednostňovania), napríklad podľa úrovne dosiahnutého vzdelania (vysokokvalifikovaní, kvalifikovaní a nízkokvalifikovaní), ich povolania (napr. zdravotnícke profesie, inžinieri, IT špecialisti atď.) alebo medzi dočasnými a dlhodobými migrantmi, pre ktorých stanovili rôzne podmienky vstupu a prijímania.

### **Opatrenia v oblasti identifikácie nedostatku pracovných síl**

Vízia a politika členských štátov má vplyv aj na opatrenia v oblasti zisťovania a riadenia dopytu po pracovnej sile. Identifikované boli tri všeobecné metódy, a to: vypracúvanie zoznamov profesií; analýza potrieb zamestnávateľov skôr na individuálnej báze, a stanovenie kvót alebo limitov. Všetky tieto metódy sú založené na kombinácii výskumu a konzultačných procesov, do ktorých sú zapojené ministerstvá a ďalšie štátne a regionálne orgány, zamestnávatelia a zamestnávateľské združenia, výskumné inštitúcie a ďalší experti.

Na rôzne kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín sa vzťahujú rôzne metódy, a to aj v tom istom členskom štáte. Zoznamy profesií môžu obsahovať konkrétne „úzkoprofilové“ pracovné pozície (napr. sekretárske pracovné miesta alebo pracovné miesta v oblasti predaja) bez ohľadu na hospodársky sektor, alebo sa zameriavajú len na vybrané sektory (napr. zdravotníctvo) bez uvedenia konkrétnych pracovných pozícií, alebo, napríklad, stanovujú limity pre minimálnu mzdu ako ukazovateľ požadovanej odbornej úrovne. Analýza potrieb zamestnávateľov si od zamestnávateľov vyžaduje, aby priamo stanovili svoje potreby týkajúce sa pracovných síl a oznámili ich príslušným úradom, ktoré im potom môžu za určitých podmienok povoliť prijatie konkrétneho štátneho príslušníka tretej krajiny. Ďalšie členské štáty zas zaviedli kvóty alebo limity, ktoré môžu predstavovať obmedzenie pre určité skupiny migrantov (napr. ekonomických migrantov, kvalifikovaných migrantov), alebo sa môžu vzťahovať na všetkých migrantov.

### **Metódy uspokojovania dopytu po pracovnej sile prostredníctvom migrácie**

Členské štáty uplatňujú široký rad postupov, podmienok a prístupov pri zisťovaní a riadení imigrácie štátnych príslušníkov tretích krajín s cieľom uspokojovať dopyt po pracovnej sile.

V súvislosti s prijímaním a prístupom na trh práce ide o tzv. testy trhu práce, ktorými sa zisťuje napríklad to, či na dané pracovné miesto nie je k dispozícii žiaden domáci občan alebo občan EÚ/EHS (zásada preferencie Únie), či dané pracovné miesto spadá pod profesie, v ktorých existuje nedostatok pracovnej sily, a či boli dodržané kvóty stanovené členským štátom alebo určité mzdové úrovne. Ďalšie členské štáty uplatňujú bodové systémy na overenie toho, či štátny príslušník tretej krajiny „splňa“ podmienky na vstup do členského štátu, alebo zaviedli úľavy pre určité kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín bez ohľadu na to, či majú pracovné ponuky alebo nie.

Programy a opatrenia zamerané na migráciu s cieľom uspokojovať potreby pracovného trhu sa často špecificky sústreďujú na výber migrantov na vysokokvalifikované pozície alebo na konkrétne hospodárske sektory so známym nedostatkom pracovných síl. Všetky členské štáty majú integračné programy pre svojich migrantov, ktoré sú okrem iného zamerané na uľahčenie prístupu k vzdelávaniu a zamestnaniu. Členské štáty s výraznou emigráciou disponujú programami konkrétne zameranými na podporu návratu svojich občanov.

### **Uznávanie dosiahnutého vzdelania**

Všetky členské štáty majú stanovené postupy týkajúce sa uznávania dosiahnutého vzdelania získaného mimo EÚ a posudzovania ich kvalifikácie. Medzi týmito postupmi sú výrazné rozdiely v závislosti od konkrétnej kvalifikácie alebo školenia a miesta získania vzdelania. Uznávanie je „automatické“ resp. aspoň zjednodušené v prípade kvalifikácií zahrnutých do medzinárodných dohôd alebo zmlúv medzi Európou a tretími krajinami, najmä v oblasti vysokoškolského vzdelania. No v prípadoch, kde neexistujú žiadne zmluvy alebo keď sa zmluva týka overovania neakreditovanej kvalifikácie, sa zodpovedné orgány a postupy výrazne líšia, čo vedie k rozdielnemu uznávaniu kvalifikácie štátnych príslušníkov tretích krajín.

### **Spolupráca s tretími krajinami**

Aj rozvoj priamych vzťahov s tretími krajinami uľahčuje prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín na účely zamestnania. Na úrovni EÚ medzi príslušné zmluvy o spolupráci patria Mobilitné partnerstvá,<sup>4</sup> kým mnohé členské štáty podpísali aj bilaterálne a multilaterálne dohody s tretími stranami, ktoré sú geograficky blízko alebo s ktorými majú konkrétne historické prepojenia. Veľa týchto dohôd zahŕňa výber a pomoc pred odchodom, zjednodušené postupy prijímania a pomoc pri možnom návrate migrantov. Primeraný dôraz sa kladie aj na boj proti úniku mozgov a plynutiu mozgov.

### **Ďalšie informácie**

V prípade konkrétnych otázok alebo záujmu o ďalšie informácie alebo o výtlačok celej publikácie kontaktujte SK EMN na e-mailovej adrese [ncpslovakia@iom.int](mailto:ncpslovakia@iom.int) alebo Európsku komisiu na emailovej adrese [HOME-EMN@ec.europa.eu](mailto:HOME-EMN@ec.europa.eu).

*Spracované v októbri 2011*

---

<sup>4</sup> K dnešnému dňu boli takéto dohody podpísané s Moldavskom a s Kapverdami (máj 2008), s Gruzínskom (november 2009), s Arménskom (október 2011) a rokovania sa vedú s Ghanou.