

Zhrnutie

Slovensko nepatrí medzi tradičné cieľové krajiny migrantov, napriek tomu počet zamestnancov z tretích krajín každoročne rastie. Miera evidovanej nezamestnanosti klesá a od roku 2018 dosiahla 5 percent alebo menej. Dobrý vývoj ekonomiky, prílev nových investícií a spomínané zníženie miery nezamestnanosti začali, najmä od roku 2017, poukazovať na kritický nedostatok pracovnej sily. Rôzne prognózy trhu práce naznačujú, že počet chýbajúcich pracovníkov sa bude v budúcnosti len prehľbovať a to najmä v sektoroch ako priemysel, veľkoobchod a maloobchod, zdravotníctvo alebo stavebníctvo. Túžba zamestnávateľov vyplniť nedostatok pracovníkov, v spolupráci s vysokou reguláciou a odmietavým (populistickým) postojom politikov k problematike migrácie, vytvorili priestor pre uplatňovanie nelegálnych praktík. Pred pandémiou boli prípady nelegálnych pracovníkov často spomínané v médiách a dotýkali sa aj veľkých zamestnávateľov. K integrácii cudzincov nepomohlo ani odmietanie zo strany miest a obcí a ich obyvateľov povoľovať výstavbu robotníckych ubytovní. Postoj politickej garnitúry v minulosti, a ani dnes, nepodporuje otváranie Slovenska zahraničným pracovníkom, čím kopíruje všeobecne negatívny postoj väčšiny obyvateľov. Migrácia sa považuje za citlivú politickú otázku. Prioritou vlády je v súčasnosti ochrana trhu práce a zníženie miery nezamestnanosti, ktorá sa dnes (pod vplyvom COVID-19) pohybuje na úrovni okolo 6,5 – 7,5 %.

Migračná politika tvorí dôležitú súčasť národného sociálneho dialógu. Zamestnávatelia analyzujú a diskutujú o legislatívnych a procedurálnych aspektoch migračného procesu. Zástupcovia zamestnancov sa viac zameriavajú na sociálny aspekt a pracovné podmienky týchto pracovníkov. V oblasti integrácie cudzincov chýba legislatíva, vhodné nástroje a štruktúra.

Právna regulácia

Právna regulácia je prísna. Vo všeobecnosti sa proces zamestnávania cudzincov považuje za administratívne náročný, zdĺhavý a výrazne chrániaci slovenský trh práce.

Možno identifikovať niekoľko schém zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín (štandardná schéma, skrátená schéma založená na zozname nedostatkových profesií, schémy pre vysokokvalifikované pozície vrátane modrých kariet a sezónneho zamestnania).

Nevýhody štandardných schém: Schéma zohľadňuje situáciu na trhu práce. Spôsob, akým úrady práce posudzujú situáciu na trhu práce, nedefinuje zákon ani zverejnená metodika. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR dáva súhlas na prijatie do zamestnania až po začatí procesu udeľovania povolenia na pobyt. V čase podania žiadosti o pobyt teda nie je známe, či vôbec bude povolenie na zamestnanie udelené. Z toho vyplýva neistota migrantov a zamestnávateľov, či náklady a čas investovaný do procesu budú úspešné alebo nie.

Nedostatky krátkodobých pracovných schém: Pozitívnym vývojom na trhu práce a značným tlakom zo strany zamestnávateľov, odvetvových a národných zástupcov zamestnancov, sa v roku 2018 podarilo dosiahnuť miernu liberalizáciu legislatívy. Zaviedli sa zoznamy nedostatkových profesií, ktorým sa skrátili lehoty na udeľovanie povolení. Zoznam je špecifický najmä pre pozície

SK-ISCO na úrovniach klasifikácie 7 a 8. Sociálni partneri poukazujú na to, že zoznamy by mali jasne odrážať aj prognózy trhu práce. Hoci je pozícia na zozname, pobyťtový proces si aj napriek tomu vyžaduje vydanie povolenia na zamestnanie úradom práce.

Nedostatky režimu pre vysokokvalifikované povolania: Slovensko transponovalo európsku smernicu o modrých kartách. Mzda prijatého zamestnanca musí dosiahnuť najmenej 1,5-násobok priemernej mesačnej mzdy v odvetví. Táto hranica sa považuje za vysokú, samotný proces za zdĺhavý a finančne náročný. O modré karty je veľmi malý, ak vôbec nejaký, záujem. Proces uznávania kvalifikácií sa považuje za zložitý. Napríklad v zdravotníctve (jedno z regulovaných povolaní) musia kandidáti zložiť aj vyrovnávaciu (nostrifikačnú) skúšku. Tie sú však časovo náročné a náročnosť skúšok veľmi vysoká. Ak potenciálni kandidáti nezložili skúšky, kvalifikácia sa neuzná. Dochádza teda k javu známemu ako plytvanie mozgami “brain waste” – cudzinci z tretích krajín vykonávajú menej kvalifikované práce napriek tomu, že v zahraničí dosiahli kvalifikáciu. Chýba vyšší počet bilaterálnych dohôd so školami v krajinách záujmu.

Prioritou všetkých sociálnych partnerov je zamestnať slovenských pracovníkov. Legálne zamestnávanie občanov z tretích krajín je nákladný a časovo náročný proces. Zamestnávateľia podstupujú tento proces, pretože v súčasnosti nemajú inú možnosť, ako zabezpečiť stabilných a kvalifikovaných zamestnancov. Podmienka Zákonníka práce „rovnaká mzda za rovnakú prácu“ spolu s vedľajšími nákladmi (povolenia, kurzy, lekári, čas, nábor, ubytovanie, cestovné) zahraničných pracovníkov jednoznačne predražujú. Tieto náklady môžu znížiť iba nezákonné praktiky.

Migrácia

Na Slovensku je približne 150 000 cudzincov s povolením na pobyt (2,7 % z celkového počtu obyvateľov). Z toho tvoria cudzinci z tretích krajín 64 % a z nich až 2/3 majú povolenia na prechodný pobyt. Najčastejšími účelmi prechodného, ale aj trvalého pobytu, sú zamestnanie, podnikanie a zlúčenie rodiny.

V starších údajoch bol podiel pobytu na účel zamestnania vždy o 10 až 20 p. b. vyšší ako účel podnikania. V roku 2021 už predstavujú porovnateľnú mieru. Dôvodom je zavedenie reštriktívnych opatrení po vypuknutí pandémie COVID-19. Vzhľadom na rýchly nárast nezamestnanosti úrad práce výrazne obmedzili udeľovanie povolení na zamestnanie cudzincom z tretích krajín. Aby migranti obišli nesúhlas úradov práce, často aj na podnet zamestnávateľov, žiadajú o povolenia na podnikanie a zriaďujú si živnostenské listy. Ide o negatívny trend, ktorý znižuje sociálnu a pracovnú ochranu týchto pracovníkov. Je typický pre sektory stavebníctva, služieb a dopravy.

Takmer polovica (46 %) všetkých cudzincov z tretích krajín sú občania Ukrajiny. Nasledujú občania Srbska (16 %), Vietnamu (7 %) a Ruska (6 %). Najčastejšie obsadzujú pozície v týchto hlavných triedach podľa stupňa SK-ISCO-08: Operátori a montážnici strojov a zariadení, Kvalifikovaní robotníci a remeselníci, Pomocní a nekvalifikovaní pracovníci a Pracovníci v službách a obchode. Údaje o počte migrantov a povoleniach na pobyt, ktoré poskytuje Úrad hraničnej a cudzineckej polície SR, sú zostavované vo výročných správach, ktoré sú prehľadné a dohľadateľné. Nie sú však

dostupné vo forme databázy. Náročnejšie je štatistické spracovanie vydaných povolení na zamestnanie. Štatistiky vedené úradmi práce nie sú sumarizované na ročnej báze a sú prístupné len v mesačných excelových súboroch.

Integrácia

Cudzinci z tretích krajín, ktorí prichádzajú na základe povolenia na zamestnanie, musia mať uzatvorenú pracovnú zmluvu. Ak sa nevyžaduje povolenie na zamestnanie, možno uzatvárať aj dohody o vykonaní prác mimo pracovného pomeru. Pracovné zmluvy výrazne prevládajú. V oblasti integrácie neexistujú žiadne vnútroštátne nástroje. Integračnú rolu preberajú zamestnávateľa, sprostredkovatelia, agentúry či neziskové organizácie. Migranti uvádzajú slabé jazykové znalosti úradníkov a nejasnosti v súvislosti s ich povinnosťami. Mnohé spoločnosti podporujú nástup cudzincov tým, že im refundujú náklady spojené s podávaním pobytových žiadostí, informujú sa za nich o celom procese a o povinnej dokumentácii, hradia cudzincovi ubytovanie a dopravu, preberajú komunikáciu s úradmi či poskytujú tlmočenie. Najmä vo veľkých organizáciách sa tejto agende venujú špecializovaní pracovníci.

Sprostredkovatelia a agentúry

Dôležitú úlohu zohrávajú pracovné agentúry a sprostredkovatelia. Agentúry môžu cudzincov dočasne pridelať len na pozície, ktoré sú na zozname nedostatkových profesií. V opačnom prípade je dočasné pridelenie z tretích krajín zakázané. Toto pravidlo sa obchádza cez poskytovanie služieb nie práce/zamestnancov a označuje sa ako skryté dočasné/agentúrne zamestnávanie. To umožňuje obchádzanie pravidla ustanoveného Zákoníkom práce - poskytovať porovnateľným zamestnancom porovnateľné mzdové podmienky - čo spôsobuje mzdový dumping cudzincov. Dá sa pozorovať takmer v každom odvetví, najmä v priemysle, službách a stavebníctve.

Z dôvodu rigidnosti migračnej legislatívy vstupujú cudzinci na územie SR aj vyslaním z inej krajiny EÚ s liberálnejšou politikou (Poľsko, Maďarsko). Realizujú ho aj pracovné agentúry. Existuje viacero prípadov, keď cudzinec nebol prihlásený do systému sociálneho zabezpečenia vo vysielajúcej krajine a ani na Slovensku. Využitie agentúrneho zamestnávania je typické skôr pre pozície „blue collar“. Počet prípadov tohto nezákonného konania vďaka zvýšenej kontrolnej činnosti postupne klesá.

Sprostredkovateľské agentúry ponúkajú vynikajúce znalosti migračných procesov. Poskytujú poradenstvo a zabezpečujú celý proces v mene svojho klienta. To zaručuje želané legálne zamestnávanie cudzincov. Tento typ poradenstva a služieb je žiadaný pre „white collar“ pozície, ale používa sa aj pre „blue collar“ pozície. Tento spôsob zamestnávania cudzincov je rovnako potvrdený v priemysle, službách a stavebníctve.

Národný sociálny dialóg

Zástupcovia zamestnávateľov a zamestnancov sú členmi poradného a rokovacieho orgánu vlády SR - Hospodárskej a sociálnej rady SR (Tripartita), kde prezentujú svoje pripomienky k prijatým návrhom zákonov. Migračná legislatíva je dôležitou súčasťou národného sociálneho dialógu.

Zástupcovia zamestnávateľov zaujímajú postoje najmä k procesným záležitostiam týkajúcich sa povolení na pobyt a zamestnanie.

Naproti tomu zástupcovia zamestnancov sa viac zaoberajú sociálnym aspektom zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín. Do ich štruktúr majú prístup aj zahraniční zamestnanci. Aj keď sa odbory nebránia liberalizácii právnych rámcov, zdôrazňujú potrebu, aby firmy uprednostňovali zamestnávanie domácich pracovníkov. Poukazujú aj na potrebu zefektívniť aktívne opatrenia na trhu práce vzhľadom na vysoký podiel dlhodobo nezamestnaných a vyššiu mieru nezamestnanosti absolventov. Pre nich je dôležitá prevencia a eliminácia vykorisťovania.

Kolektívne vyjednávanie

Kolektívne vyjednávanie prebieha na sektorovej aj podnikovej úrovni. Automobilový priemysel a zdravotníctvo sú tradične dobre pokryté odbormi. Silné zastúpenie má aj stavebníctvo a služby. Platformy sa nepovažujú za samostatný sektor. Sektorové kolektívne vyjednávanie je pokryté kolektívnymi zmluvami vyššieho stupňa. Tie sa vyznačujú vyjednávaním rámcových podmienok pre zamestnancov. V roku 2021 bol rozsah kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa obmedzený a ich pôsobnosť sa už automaticky nevzťahuje na všetky podniky pôsobiace v danom odvetví, ale len na tie, ktoré ju podpíšu. Zástupcovia zamestnancov považujú tento krok za podkopanie kolektívneho vyjednávanie.

Podnikové kolektívne zmluvy ponúkajú konkrétnejšie úpravy pracovných podmienok. Obsah takýchto kolektívnych zmlúv sa vzťahuje aj na odbormi nezdrožených zamestnancov, cudzincov a agentúrnych zamestnancov. Existencia kolektívnych zmlúv a dohľad odborovej organizácie tak zabezpečujú potrebnú sociálnu ochranu pre všetkých zamestnancov podniku. Nevzťahuje sa však na zamestnancov poskytovateľov služieb (a skryté agentúrne zamestnávanie) ani na nelegálne zamestnané osoby (vyslaní pracovníci, pracovníci bez uzavretej pracovnej zmluvy). Nelegálne a neregulované zamestnávanie individuálne skúmajú orgány dohľadu na základe vlastných zistení, podnetov od zamestnancov a zástupcov zamestnancov.

Kapacity sociálnych partnerov

Odborné kapacity sociálnych partnerov sú skromné. Sektoroví sociálni partneri zvyčajne nemajú odborníkov a špecialistov na túto tému. Národní sociálni partneri sú na tom lepšie. Na posilnenie odborných kapacít sociálnych partnerov sa využívajú aj operačné programy a národné projekty, z ktorých sa financujú platy takýchto odborníkov. Existuje čiastočná diverzifikácia úloh medzi sektorovými a národnými sociálnymi partnermi. Sektoroví partneri sa zväčša sústreďujú na skúmanie problematiky svojich členov a ich aktuálnych či aplikačných problémov. Odbornosť, obhajoba záujmov na úrovni štátu a mediálne pokrytie sa zvykne prenášať na národných partnerov.

V súvislosti s pandémiou COVID-19 sa naplno prejavila úloha sociálnych partnerov. Zástupcovia zamestnávateľov pôsobili ako informačný kanál o zavádzaných pandemických opatreniach voči zamestnávateľom, analyzovali dopady a komunikovali potreby firiem smerom k vláde. Zástupcovia zamestnancov na druhej strane prispeli k udržaniu zamestnanosti a vyjednávali

odmeňovanie zamestnancov v čase tvrdých výluk. Obhajovali práva zdravotníkov a upozorňovali na zhoršujúce sa podmienky (nadčasy či nemožnosť čerpať dovolenku).

Odporúčania

Sociálni partneri poukázali na potrebu využívania transparentných nástrojov legislatívneho procesu. Žiadajú prehodnotenie využívania poslaneckých návrhov a pozmeňujúcich návrhov v sociálnej a pracovnej oblasti, ktoré nie sú povinne zahrnuté do sociálneho dialógu.

Migračná politika

- Znížiť administratívne zaťaženie verejných orgánov, zahraničných pracovníkov z krajín mimo EÚ a zamestnávateľov,
- zrýchliť procesy vstupu zahraničných pracovníkov na trh práce,
- prijímať systematické, transparentné a predvídateľné rozhodnutia orgánov verejnej moci,
- zjednodušiť systém a vzájomne zharmonizovať postupy pri zamestnávaní cudzincov,
- aktívne zapájať a zohľadňovať názory sociálnych partnerov pri tvorbe legislatívy a integračných nástrojov,
- posilniť bilaterálnu spoluprácu s krajinami pôvodu zahraničných pracovníkov,
- digitalizovať zber a vyhodnocovať dáta o potrebách zamestnávateľov na úrovni sektorov, regiónov a pozícií,
- prognózovať trh práce a vymedziť kritické sektory a pozície, ktoré budú čeliť dlhodobému nedostatku zamestnancov.

Integračná politika

- Zlepšiť prístup cudzincov k informáciám napr. prostredníctvom jedinej online platformy,
- nastaviť komunikačnú stratégiu s cieľom pozitívne informovať verejnosť o migrácii,
- posilniť zastupiteľské úrady SR v krajinách pôvodu zahraničných pracovníkov,
- poskytovať integračné/kontaktné miesta v oblastiach s vyšším počtom cudzincov,
- prijať integračné nástroje a integračnú politiku.

Podpora sociálnych partnerov

- Zabezpečiť dlhodobú podporu sociálnych partnerov zo strany štátu alebo národných projektov a umožniť im rozširovať odborné kapacity v budúcnosti,
- vyhnúť sa obchádzaniu sociálneho dialógu prostredníctvom legislatívnych postupov, ktoré nepredpokladajú povinnosť sociálneho dialógu (poslanecké návrhy, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy predložené po rokovaní so sociálnymi partnermi),
- zapojiť sociálnych partnerov do prípravy legislatívy už v jej úvodnom štádiu a v maximálnej možnej miere akceptovať ich návrhy.