



**INEKO**

Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

## **Správa o hlavných výstupoch seminára**

**29. apríla 2016**

**Gaston Ivanov, spolupracovník INEKO**

**Cieľ:** Na základe dlhodobých prognóz vývoja početnosti pracovnej sily ako aj bilancie verejných financií Slovenska identifikovať potrebu a potenciálne prínosy migrácie. S ohľadom na možné riziká aj prínosy migrácie preskúmať možnosti zefektívnenia migračnej politiky.

**Termín:** 21.4.2016

**Miesto:** Zastúpenie Európskej komisie v Slovenskej republike, Palisády 29, Bratislava

V súčasnom období ekonomického rastu slovenskí zamestnávateľia začínajú pociťovať nedostatok pracovných síl. Tento nedostatok sa pravdepodobne ešte zvýrazní v nasledujúcich desaťročiach v dôsledku starnutia obyvateľstva. Ako sa dá čeliť týmto výzvam? Je riešením pružnejšia migračná politika? Aké sú bariéry príchodu pracovných migrantov na Slovensko? Malo by si ich Slovensko vyberať a ak áno, tak podľa akých kritérií? Aké sú skúsenosti iných krajín z otvárania pracovných trhov?

Viac informácií o seminári: <http://www.ineko.sk/projekty/potrebuje-slovensky-pracovny-trh-migraciu>

|  |   |
|--|---|
| Hlavné myšlienky/Základné fakty .....  | 3 |
| Demografický vývoj.....                | 3 |
| Nezamestnanosť a pracovný trh.....     | 3 |
| Migrácia a migračná politika .....     | 3 |
| Odliv pracovnej sily a študentov ..... | 5 |
| Dopad migrácie na ekonomiku.....       | 6 |
| Odporúčania.....                       | 7 |

## Hlavné myšlienky a základné informácie

### Demografický vývoj

Slovensko, ako aj mnoho ostatných európskych krajín, bude z pohľadu strednodobej a dlhodobej perspektívy čeliť rýchlemu starnutiu obyvateľstva. Odhaduje sa, že do roku 2060 klesne počet obyvateľov na cca 4,5 milióna pričom priemerný vek sa zvýši na 48,6 zo súčasných 40,1 rokov.<sup>1</sup> To takisto znamená pokles demografického indexu závislosti (t.j. podielu ľudí v aktívnom a dôchodkovom veku) z 3,22 (2016) na 1,67 (2068), a to aj pri zohľadnení nevyhnutných zmien dôchodkového veku.<sup>2</sup>

### Nezamestnanosť a pracovný trh

Nezamestnanosť v marci 2016 prvýkrát od roku 2008 klesla pod 10% čo predstavuje vyše 300 tisíc nezamestnaných z čoho dve tretiny sú v PO, KE a BB krajoch. Zároveň však ÚPSVaR hlási okolo 34 tisíc voľných pracovných miest (VPM). Zamestnávateľia pritom nemajú zákonnú povinnosť tieto miesta nahlasovať, a tak reálne číslo môže byť až niekoľkonásobne vyššie.<sup>3</sup> Stredné a vysoké školstvo, podľa údajov MPSVaR každoročne vyprodukuje viac absolventov než vznikne dodatočných pracovných príležitostí. Tento trend má podľa ich prognóz pokračovať až do roku 2020, kedy sa pomer dodatočných pracovných príležitostí a absolventov vstupujúcich na trh práce otočí. V roku 2020 bude podľa MPSVaR počet absolventov o vyše 4-tisíc nižší ako počet dodatočných pracovných príležitostí. Ak však rozlíšime absolventov podľa úrovne vzdelania, už dnes počet dodatočných pracovných príležitostí pre absolventov so SŠ vzdelaním prevyšuje celkový počet absolventov SŠ.<sup>4</sup>

Zamestnávateľia majú problém obsadiť VPM, hlásia nedostatok kvalifikovaných a spoľahlivých pracovníkov (hlavne automobilový a strojársky priemysel), čo brzdí ich ďalší rast. Pracovné agentúry siahajú po pracovných silách zo zahraničia. Počet pracujúcich cudzincov na Slovensku každoročne stúpa a k februáru 2016 ich ÚPSVaR eviduje okolo 26 tisíc. Stále je to však hlboko pod priemerom okolitých štátov (CZ 2011 310 tisíc z toho 136 tisíc z tretích krajín).

Jozef Mihál (SaS, bývalý minister MPSVaR) tvrdí, že v momentálnej situácii, má štát umožniť firmám jednoduchšie zamestnať ľudí z tretích krajín a vynaložiť viac energie na riešenie problému s dlhodobo nezamestnanými, a to aj cestou obecných podnikov, ktorých prioritou by nebolo hlavne generovať zisk, ale vytvoriť u dlhodobo nezamestnaných pracovné a návyky, a tak im uľahčiť prístup na pracovný trh.

### Migrácia a migračná politika

Ku koncu roka 2015 bolo na Slovensku okolo 85 tisíc cudzincov s povolením na pobyt. Z toho 42% pochádzala zo susedných krajín a takmer 60% bolo občanov EÚ. Najpočetnejšou skupinou cudzincov v povolení na pobyt na území SR pochádzajúcich z krajín mimo EÚ sú

---

<sup>1</sup> Prezentácia Boris Vaňo

<sup>2</sup> INEKO, demografické prognózy

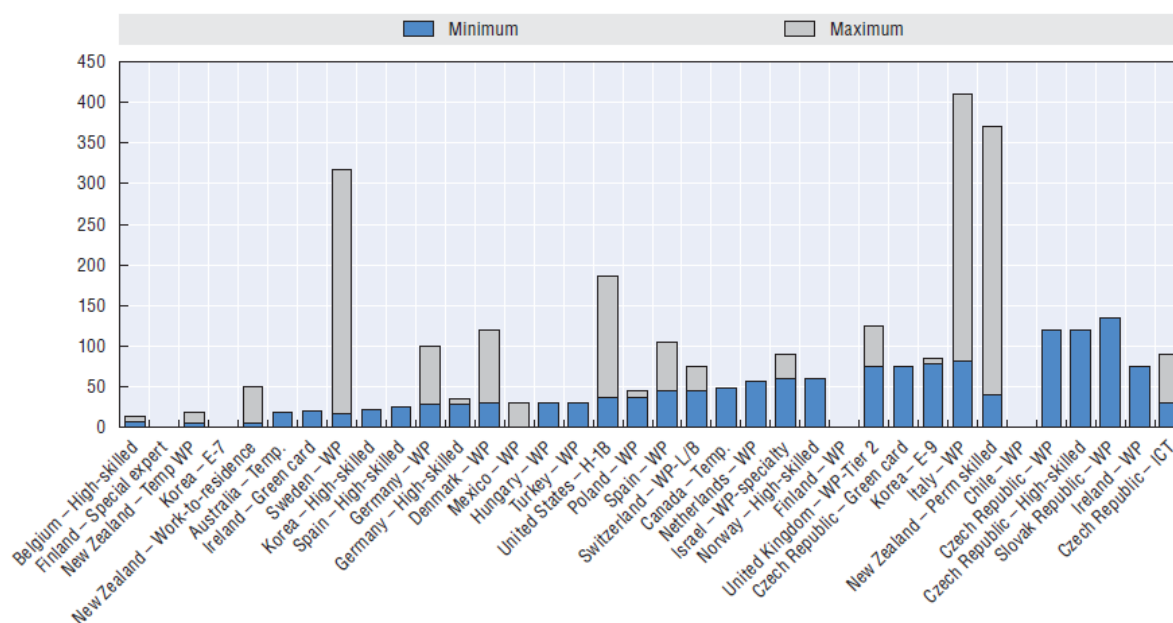
<sup>3</sup> Jaroslav Holeček, ZAP

<sup>4</sup> MPSVaR

občania Ukrajiny a dokonca tvoria najväčšiu časť celkového počtu cudzincov v SR (12,6%). Približne 35 tisíc bolo štátnych príslušníkov tretích krajín. Pre porovnanie, v Českej Republike žilo ku koncu roka 2011 až 434 tisíc cudzincov, čo predstavuje asi 4% celkovej populácie oproti 1,56% na Slovensku.

Migračný proces s občanmi tretích krajín trvá neprimerane dlho a neposkytuje potrebnú pružnosť pre zamestnávateľov. Pri optimálnych podmienkach ubehne až 145 dní od momentu kedy sa cudzinec začne uchádzať o pracovnú pozíciu na Slovensku do bodu kedy môže nastúpiť do práce, čo je najviac spomedzi krajín OECD. Pripomíname, že toto je minimálna doba na získanie pracovného povolenia. Zamestnanec takisto musí minimálne 3 mesiace pred vypršaním pracovného pomeru, požiadať o nové pracovné povolenie. Toto povolenie sa viaže na konkrétnu pracovnú pozíciu. V prípade straty zamestnania má žiadateľ iba 30 dní na nájdenie novej pracovnej pozície, v opačnom prípade mu zaniká povolenie na pobyt. Nárok na sociálne výhody získava cudzinec tretej krajiny až po 5-tich rokoch, a zároveň nemá nárok na bezplatnú zdravotnú starostlivosť.<sup>5</sup>

Figure 3.9. **Processing times for work permits, various categories, 2014 or latest**  
Days



Source: OECD Secretariat.

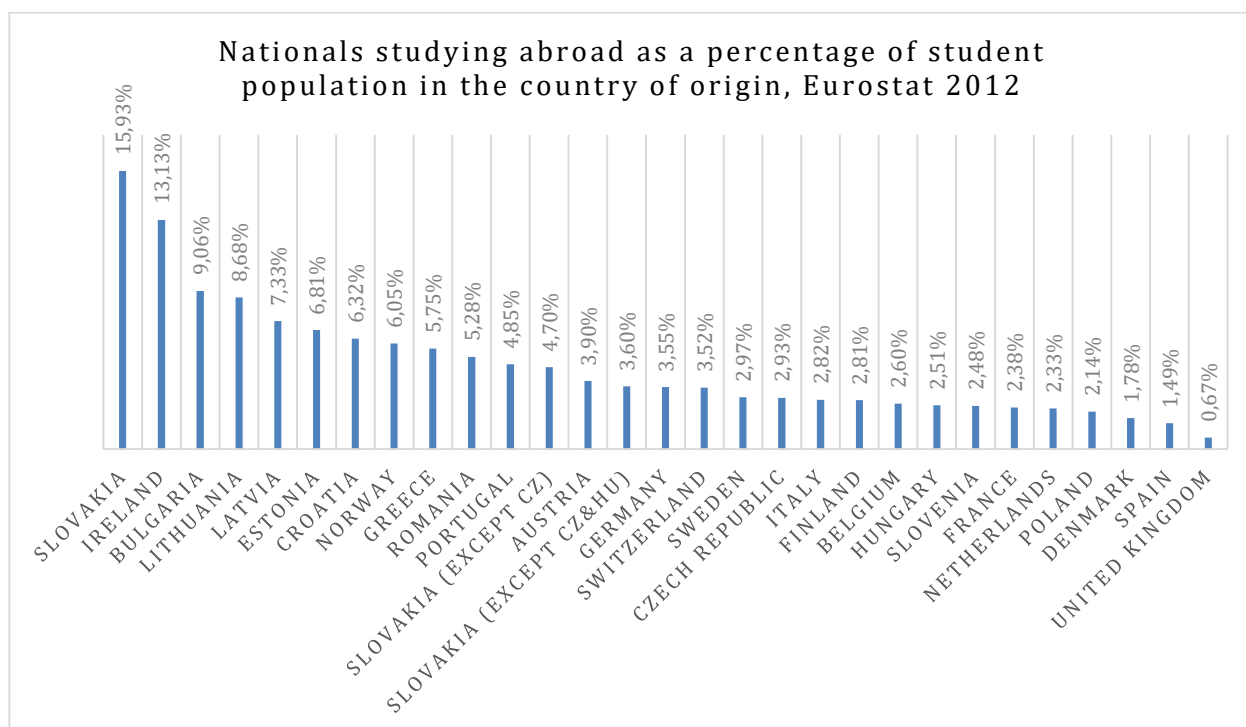
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933157753>

Napriek tomu, že momentálna politika MPSVaR má za prioritu najprv využiť domáce kapacity na pokrytie potrieb zamestnávateľov, už v oficiálnom dokumente o migračnej politike zverejnenom v roku 2011 sa hovorí o tom, že slovenský trh práce ako aj sociálny systém budú závislé od ekonomických imigrantov a o potrebe flexibilného riadenia prijímania cudzincov (z tretích krajín). Toto je už dnes realita IT sektora, ktorý potrebuje vysoko špecializovaných zamestnancov, ktorých však ÚPSVaR nemá k dispozícii a šanca na prípadnú rekvalifikáciu dlhodobo nezamestnaných mizivá.

<sup>5</sup> Zuzana Vatrál'ová, IOM prezentácia

## Odliv pracovnej sily a študentov

Slovensko za posledné roky čelí odlivu pracovných síl, ako aj študentov do zahraničia. Údaje Eurostatu hovoria, že k 1.1. 2012 pôsobilo v zahraničí okolo 250 tisíc ľudí a ich počet sa k začiatku roku 2015 zvýšil až na približne 315 tisíc. Rovnako tak stúpa záujem slovenských študentov o štúdium na vysokých školách v zahraničí. Kým v roku 2008 študovalo na zahraničných VŠ okolo 27 tisíc slovenských študentov, v roku 2013 ich počet stúpol na takmer 33 tisíc, čo je takmer najviac v EÚ v pomere k počtu študentov na domácich VŠ.

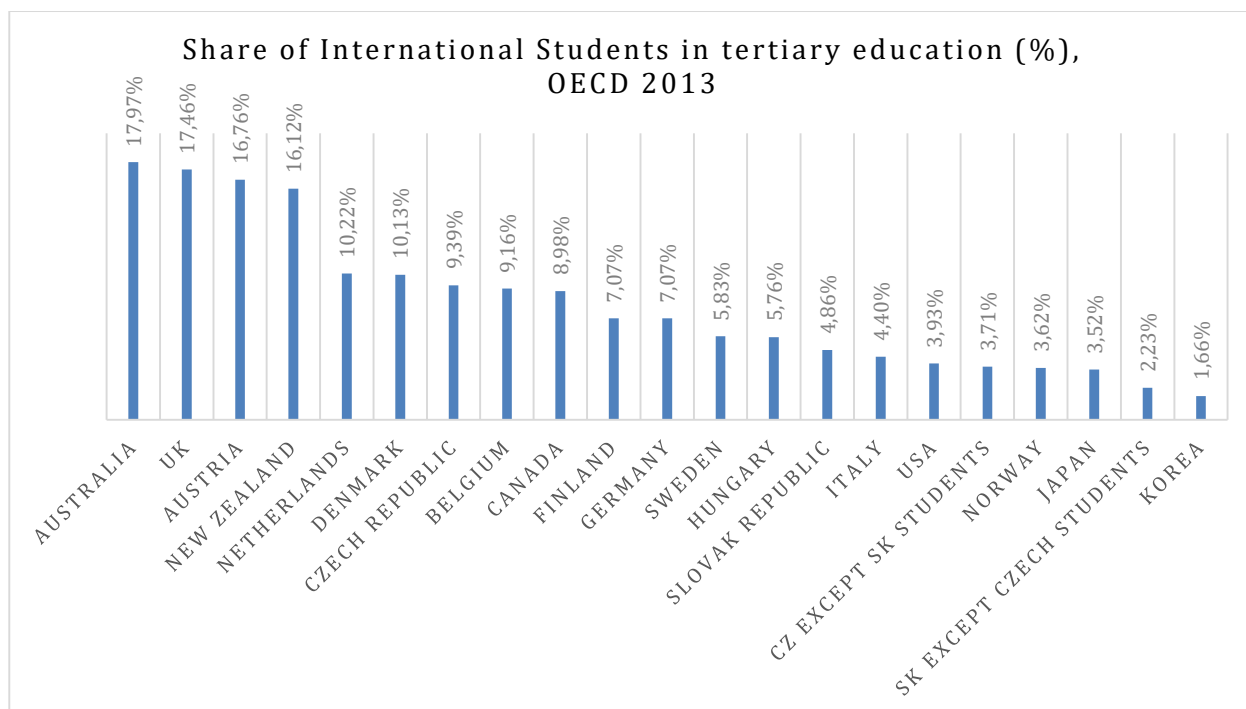


Viac znepokojujúci je fakt, že len malé percento z nich sa plánuje vrátiť naspäť na Slovensko. Z prieskumu Podnikateľskej aliancie Slovenska vyplýva, že vyše polovica z opýtaných študentov sa neplánuje vrátiť na Slovensko. Navyše pre úspešných absolventov, ktorí by sa vrátili naspäť čaká náročný administratívny proces uznania ukončeného vzdelania (1. a 2. stupeň) v prípade, že študovali v krajine s ktorou SR nemá bilaterálnu dohodu o uznávaní ukončeného vzdelania.<sup>6</sup> Problémom môžu byť aj jednoročné magisterské štúdiá v niektorých krajinách, aj napriek tomu že podmienkou na prijatie býva predošlé prvostupňové štúdiu, ktoré trvalo aspoň 4 roky.

Jedným z efektívnych spôsobov imigrácie je príchod zahraničných študentov na vysoké školy.<sup>7</sup> Počas svojho štúdia sa naučia jazyk, spoznajú kultúru domácej krajiny, získajú kontakty a majú čas na hľadanie si práce. Slovensko napriek tomu študentov skôr vyváža, keď máme v EÚ najvyšší podiel vysokoškolských študentov, ktorí študujú v zahraničí (15,9 % v roku 2013). Súčasne na slovenských vysokých školách študuje len približne 5 % zahraničných študentov (OECD, 2013), čo je v medzinárodnom porovnaní podpriemer.

<sup>6</sup> MŠVVŠ SR, [Uznávanie dokladov o vzdelaní zo zahraničia](#)

<sup>7</sup> [Economist](#), Train 'em up. Kick 'em out, 30. Januára 2016



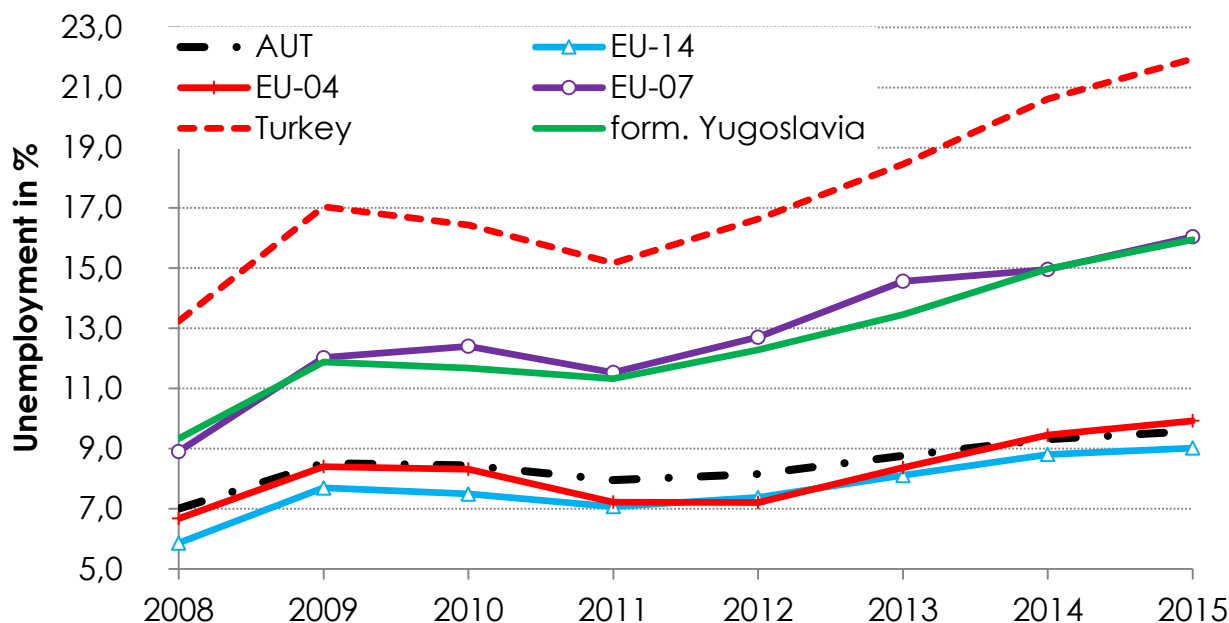
Z prieskumu vyplýva, že Slováci pracujúci v zahraničí sa takisto neplánujú návrat. Až 91% opýtaných sa v dohľadnej neplánuje vrátiť naspäť na Slovensko.<sup>8</sup>

### Dopad migrácie na ekonomiku

Väčšina akademických štúdií hovorí skôr o pozitívnom, než negatívnom dopade imigrácie na ekonomiku. Zároveň však upozorňujú na fakt, že imigranti nie sú homogénnou skupinou, ale naopak, sú medzi nimi rozdiely ktoré majú zásadný vplyv na to akí prospešní môžu byť pre cieľovú krajinu. To, akí úspešní imigranti sú, záleží od ich veku, vzdelania/kvalifikácie, zdravia a takisto aj od schopnosti adaptovať sa na nové podmienky. Takisto ale záleží na schopnosti štátu vytvoriť podmienky pre asimiláciu, ktorá je z dlhodobého hľadiska kľúčová (ak sa imigranti nerozhodnú pre návrat do krajiny pôvodu). Argument, že rôzne skupiny môžu vykazovať inú „úspešnosť“, potvrdzuje aj miera nezamestnanosti jednotlivých imigrantských skupín v Rakúsku. Turecká menšina má v priemere nižšie vzdelanie a výrazne vyššiu mieru nezamestnanosti (vyše 20%) než imigranti z EÚ, medzi ktorými sú ale takisto rozdiely. Prístupové krajiny EU-04 (t.j. ktoré vstúpili do EÚ v roku 2004) majú približne o polovicu menšiu nezamestnanosť než EU-07 (8 resp. 16%). Toto je prípad väčšiny krajín EÚ, ktoré sú cieľovým krajinami pre ekonomických migrantov. Jedným z dôvodov je aj rozdielny prístup na pracovný trh. Ak sa pozrieme na mieru nezamestnanosti, zistíme že bez ohľadu na krajinu pôvodu skupiny s nižším vzdelaním trpia najväčšou nezamestnanosťou.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> PAS, Talenty pre Slovensko

<sup>9</sup> Thomas Horvath, WIFO



Prebrané z prezentácie WIFO: Miera nezamestnanosti jednotlivých skupín (zdroj Austrian Public Employment Service + výpočty WIFO)

Napriek populárnym tvrdeniam, že imigranti berú domácejmu obyvateľstvu prácu, znižujú mzdy, poberajú viac dávok a majú vyššiu nezamestnanosť než domáce obyvateľstvo, dôkazy skôr hovoria o opaku. Imigranti majú skôr tendenciu pracovné miesta vytvárať, majú pozitívny vplyv na HDP a zamestnanosť, sú prispievateľmi do rozpočtu a majú nižšiu kriminalitu.<sup>10</sup> MPSVaR vyslovilo obavu, že príliv ekonomických migrantov môže zhoršiť podmienky na pracovnom trhu pre domácich občanov.<sup>11</sup> Rovnako aj zástupca IFP pri MF SR upozornil, že najmä prílev migrantov s nižším vzdelaním by mohol viesť k zníženiu plátov menej kvalifikovanej časti domáceho obyvateľstva.

## Odporúčania

- Zjednodušiť a zrýchliť administratívny proces prijímania pracovníkov z tretích krajín tak, aby dokázal lepšie reagovať na aktuálnu situáciu na trhu práce (dopyt najmä po kvalifikovaných ľuďoch z tretích krajín) ako aj na výzvy, ktoré trh a sociálny systém čakajú v strednodobom a dlhodobom horizonte. To znamená vytvoriť transparentný migračný proces, ktorý dokáže pružne reagovať na potreby trhu.
- Zástupcovia priemyslu ako aj verejnej správy vyslovili ochotu vytvoriť pilotný projekt, kde by sformulovali zmeny potrebné vo vzdelávacej a migračnej politike ako aj nastavenia pracovného trhu. Inšpiráciou by mali byť krajiny s väčšou skúsenosťou s ekonomickými imigrantmi, ako napríklad Kanada. Vytvorenie shortage listov (t.j. pravidelné aktualizovanie verejných zoznamov nedostatkových povolání), jednoduchší prístup k informáciám o VPM a vytvorenie jednotného národného portálu s rozlíšením kategórií migrantov (utečenci, živnostníci, zamestnanci, vysoko kvalifikovaní, atď...).
- Zavedenie transparentného systému udeľovania pracovných povolení s bodovým systémom, ktorý sa môže upravovať podľa potrieb trhu (pozri tabuľku nižšie).

<sup>10</sup> Vid' [odborná literatúra](#) k semináru; [článok](#) CELSI

<sup>11</sup> Branislav Ondruš, prezentácia MPSVaR

- Vypracovať program integrácie cudzincov, ktorý by riešil napríklad otázky prístupu k bývaniu, školstvu, zdravotnej starostlivosti, atď.).
- Zvýšiť motiváciu vysokých škôl prijímať zahraničných študentov.

Table 3.1. Points attributed under different recruitment systems in selected OECD countries, as a percentage of the pass mark, 2014

| Characteristic   | Austria                  |   | Denmark | Japan | Netherlands | United Kingdom                       | Australia                 | Canada  |                 |                      | Korea     | New Zealand |
|--|--------------------------|---|---------|-------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|---------|-----------------|----------------------|-----------|-------------|
|  | Tier 1; highly-qualified | Tier 2; key worker or shortage occupation |         |       |             | Tier 2; general (employer-sponsored) | General skilled migration | Federal | Quebec (single) | Quebec (with spouse) |           |             |
| Temporary admission, renewable   |                          |   |         |       |             |                                      | Permanent admission       |         |                 |                      |           |             |
| Requirement of job offer?  | No                       | Yes                                       | No      | No    | Yes         |                                      | No                        | No      | No              | No                   | No        | No          |
| <b>Characteristics of the intended occupation</b>                      |                          |   |         |       |             |                                      |                           |         |                 |                      |           |             |
| Job offer or current employment in country                             |                          |   |         |       |             | 42                                   |                           | 15-22*  | 11              | 10                   |           | 50          |
| Qualified for/job offer in a skilled occupation                        | 0*                       |   |         |       |             | 28*                                  | 0                         |         | 0-29            | 0-25                 |           | 0           |
| Qualified for/job offer in a shortage or growth occupation             | 0*                       |   | 10      |       |             | 63*                                  |                           | 0*      |                 |                      |           | 10-40       |
| <b>Previous work experience</b>  |                          |   |         |       |             |                                      |                           |         |                 |                      |           |             |
| Work experience (in general)   | 3-29*                    | 4-20**                                    | 5       | 7-21  |             |                                      |                           | 22-31   | 0-15            | 0-13                 |           | 10-30       |
| Additional points for work experience in specific occupations          |                          |   | 5-10    |       |             |                                      | 8-23                      |         |                 |                      |           | 10-30       |
| Additional points for work experience in country                       | 14*                      | 8-20**                                    | 5-10*   |       | 14          |                                      | 8-31                      |         | 2-15*           | 2-13*                |           | 5-25        |
| <b>Academic qualifications</b>   |                          |   |         |       |             |                                      |                           |         |                 |                      |           |             |
| Academic qualification (in general)                                    | 29-57**                  | 40-60                                     | 30-80   | 29-43 | 71-86       |                                      | 15-31*                    | 7-37    | 4-22            | 3-19                 | 31-44     | 50-55       |
| Additional points for academic qualification in country or region      | 7-14                     |   | 5-10*   | 7     | 0*-14       |                                      | 23-38*                    | 7       | 2-15*           | 2-13*                |           | 5-10        |
| Additional points for academic qualification at top6Hranked university |                          |   | 5-15    |       | 0*          |                                      |                           |         |                 |                      |           |             |
| <b>Language</b>  |                          |   |         |       |             |                                      |                           |         |                 |                      |           |             |
| Language ability in first language                                     | 7-14                     | 20-30                                     | 5-25    | 14    | 14*         | 14                                   | 0-31                      | 1-24    | 0-29            | 0-25                 | 12.5-25   | 0           |
| Language ability in second language                                    |                          |   | 5-10    |       |             |                                      | 8                         | 1-12    | 0-11            | 0-10                 |           |             |
| Age  | 14-29                    | 30-40                                     | 10-15   | 7-21  | 14          |                                      | 0-38                      | 3-15    | 0-29            | 0-25                 | 22.5-31   | 5-30        |
| <b>Financial requirements</b>  |                          |   |         |       |             |                                      |                           |         |                 |                      |           |             |
| Sufficient funds for initial period                                    |                          |   | 0       |       |             | 14                                   |                           |         |                 |                      |           |             |
| Previous salary  | 29-43**                  | 0   |         |       |             |                                      |                           |         |                 |                      |           |             |
| Current salary   |                          |   |         | 14-57 |             | 31-69                                |                           |         |                 |                      | 6.25-12.5 |             |

Table 3.1. Points attributed under different recruitment systems in selected OECD countries, as a percentage of the pass mark, 2014 (cont.)

| Characteristic   | Austria                        |   | Denmark | Japan | Netherlands | United Kingdom                       | Australia                 | Canada              |                 |                      | Korea | New Zealand |
|--|--------------------------------|---|---------|-------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------|----------------------|-------|-------------|
|  | Tier 1; highly-qualified       | Tier 2; key worker or shortage occupation |         |       |             | Tier 2; general (employer-sponsored) | General skilled migration | Federal             | Quebec (single) | Quebec (with spouse) |       |             |
|  | Temporary admission, renewable |   |         |       |             |                                      |                           | Permanent admission |                 |                      |       |             |
| <b>Spouse and family characteristics</b>   |                                |   |         |       |             |                                      |                           |                     |                 |                      |       |             |
| Socio-demographic characteristics of spouse/partner                                      |                                |   |         |       |             |                                      |                           | 8                   | 4-7             | 0-25                 |       | 20          |
| Skilled job offer of spouse/partner  |                                |   |         |       |             |                                      |                           |                     | 7               |                      |       | 20          |
| Other family characteristics   |                                |   |         |       |             |                                      |                           |                     | 7               | 5 *                  | 5 *   | 10          |
| Children   |                                |   |         |       |             |                                      |                           |                     | 4-15 3-13       |                      |       |             |
| <b>Regional elements (study/settlement/employment in rural areas, sponsorship, etc.)</b> |                                |   |         |       |             |                                      |                           | 8-38                | 7               | 6                    | 10    |             |
| Other (personal impression, etc.)  |                                |   |         |       |             |                                      |                           |                     | 0-15            | 0-13                 |       |             |
| Pass mark  | 100                            | 100                                       | 100     | 100   | 100         | 100                                  | 100                       | 100                 | 100             | 100                  | 100   | 100         |

Note: Asterisks denote \*/\*\*/\*\* alternative requirements. Obligatory criteria are in **bold**.

The percentages refer to the points that can be attributed under each criterion as a percentage of the pass mark. Since the possible maximum score is higher than the pass mark, percentages add up to more than 100%. In all countries in the table, temporary admission is generally renewable if the applicant has a job.

Denmark: A maximum of 105 points may be awarded for academic qualification. Language skills can be proven in either one Nordic language, German or English. Five bonus points are given for Danish language skills. A maximum of 15 points may be awarded for country/region-specific work or educational experience.

Canada/Federal: All country/region-specific criteria also apply to spouses/partners. The country/region-specific points and academic qualifications of partners and spouses may not exceed 10 points out of the required 67.

Canada/Quebec: The maximum number of points for work/study/family in Quebec is altogether 8 points out of a required total of 55 for single applicants and 63 for applicants who bring their partners or spouses.

Austria: In the Highly-Qualified Scheme research activity scores extra academic qualifications points. In the Key Worker Scheme there is a minimum income requirement. Tier 2 in Austria and United Kingdom: In addition to a job offer, either employment in a shortage occupation or a labour market test is required. In the United Kingdom, the latter requirement does not apply to graduates from British universities and to jobs where earnings exceed GBP 150 000. Both categories are also unrestricted, while a monthly cap applies to other (restricted) categories. To determine admission within the capped limit, candidates are ranked by the number of points they score. In New Zealand and Australia, candidates who score the pass mark submit an Expression of Interest and are then sorted by their scores and invited to apply.

Zdroj: OECD (2014) [International Migration Outlook 2014](#)