



SCHÉMA PRACOVNEJ MOBILITY PRE SR

HLAVNÉ ZISTENIA Z VÝSKUMNÉHO ZBORNÍKA

Zhrnutie výskumných správ vypracovaných v rámci projektu Technickej podpory pre prípravu Schémy pracovnej mobility pre SR a prezentovaných vo výskumnom zborníku.





Hlavné zistenia z výskumného zborníka boli vypracované v rámci projektu Technická podpora pri príprave Schémy pracovnej mobility pre SR.



Projekt je financovaný Európskou úniou prostredníctvom Programu na podporu štrukturálnych reforiem a implementovaný Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM) v spolupráci s Generálnym riaditeľstvom Európskej komisie pre podporu štrukturálnych reforiem (DG REFORM).

Tento materiál bol vypracovaný s finančnou podporou Európskej únie. Názory uvedené v dokumente nemožno žiadnym spôsobom pokladať za oficiálne stanovisko Európskej únie. Rovnako názory vyjadrené v tomto dokumente nemusia predstavovať názory vlády Slovenskej republiky alebo IOM.

Zostavili (v abecednom poradí): Peter Drozd, Andrea Frkáňová, Simona Mészárosová a Paula Paulenová.

Autori zdrojových výskumných správ (v abecednom poradí): Tomáš Domonkos, Peter Drozd, Simona Mészárosová, Paula Paulenová, Miroslav Štefánik a Clarissa Tabosa.

Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) je poprednou medzinárodnou medzivládnu organizáciou pôsobiace v oblasti migrácie a je verná princípu, že humánna a organizovaná migrácia prináša prospech tak migrantom, ako aj spoločnosti. Spolu so svojimi partnermi v medzinárodnom spoločenstve pomáha zvládnuť narastajúce operačné výzvy riadenia migrácie, prispieva k lepšiemu pochopeniu migračnej problematiky, podporuje sociálny a ekonomický rozvoj prostredníctvom migrácie a presadzuje rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a dobré životné podmienky migrantov.

Vydavateľ:

Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) – Úrad v SR

Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

E-mail: bratislavaInfo@iom.int

Web: www.iom.sk, www.iom.int

© 2021 Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM)

Všetky práva vyhradené. Žiadna časť tejto publikácie nemôže byť reprodukováná, uložená vo vyhľadávacom systéme alebo rozširovaná žiadnym spôsobom a v žiadnej forme bez predchádzajúceho súhlasu vydavateľa.

Obsah

Úvod.....	3
I. ČASŤ: Právna analýza	6
1. Zmluvy o pracovnej mobilite.....	6
2. Pracovná mobilita v SR a kategorizovanie skupín zahraničných zamestnancov	7
3. Predvstupová fáza: Nábor zahraničnej pracovnej sily	9
4. Predvstupová fáza: Zastupiteľské úrady a ich kompetencie.....	11
5. Uznávanie vzdelania a odborných kvalifikácií.....	12
6. Získanie povolenia na pobyt a povolenia na zamestnanie	15
7. Existujúce nástroje uľahčujúce vstup a pobyt.....	18
8. Pobyt	20
9. Ukončenie pobytu a návrat.....	22
II. ČASŤ: Identifikovanie potrieb slovenského trhu práce.....	24
III. ČASŤ: Integrácia zahraničných pracovníkov a ich rodinných príslušníkov.....	28
1. Politiky v oblasti integrácie a inštitucionálneho zabezpečenia integračných politík v SR	28
2. Integrácia na trh práce.....	29
3. Integračné služby pre rodinných príslušníkov	30
4. Prístup k integračným službám, informáciám a poradenstvu	30
5. Prístup k bývaniu.....	31
6. Prístup k vzdelávaniu	33
7. Prístup k zdravotnej starostlivosti.....	35
8. Kultúra, náboženstvo a vzťahy s prijímajúcou spoločnosťou.....	36
9. Občianska a politická participácia	37
IV. ČASŤ: Fiškálne efekty migrácie v SR.....	38

Úvod

Efektívna a transparentne riadená pracovná mobilita¹ je jedným z faktorov ovplyvňujúcich rast ekonomiky SR.²

Zahraničná pracovná mobilita je jedným z najefektívnejších spôsobov napĺňania potrieb pracovného trhu v prípade nedostatku disponibilnej pracovnej sily vo všeobecnosti, aj v špecifických profesiách. Jej správne nastavenie umožňuje rýchlo a flexibilne reagovať na potreby trhu práce a vhodne tak doplniť iné dlhodobšie opatrenia, ako napríklad systém kariérneho vzdelávania či rekvalifikácie disponibilných nezamestnaných.

Neoddeliteľnou súčasťou migračných politík a riadenej migrácie³ je integrácia zahraničných pracovníkov a ich rodín, a to v právnej, organizačnej, koncepcnej i praktickej rovine.⁴

Tento výstup je zhrnutím súhrnnej výskumnej správy vypracovanej v rámci projektu Technickej podpory pri príprave Schémy pracovnej mobility pre Slovenskú republiku (ďalej len SR) financovaného Európskou úniou (ďalej len EÚ) prostredníctvom Programu na podporu štrukturálnych reforiem a implementovaného Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (ďalej len IOM) v spolupráci s Európskou komisiou. V súhrnnej výskumnej správe, ktorá má formu výskumného zborníka, sú

¹ Stratégia pracovnej mobility cudzincov v SR do roku 2020 s výhľadom do roku 2030 používa pojem pracovná mobilita vo význame pracovnej migrácie, a preto aj oficiálny názov projektu Technická podpora pre prípravu Schémy pracovnej mobility pre SR, ktorého výsledkom je Schéma pracovnej mobility pre SR, vychádza z termínu pracovná mobilita, zaužívaného v stratégii. Podľa európskej terminológie sa pod pojmom pracovná mobilita rozumie presun pracovníkov medzi členskými štátmi EÚ, EHP a Švajčiarska na základe nástrojov, ktoré na tento účel vytvorila európska legislatíva (krátkodobá mobilita, dlhodobá mobilita, vnútropodnikový presun). V rámci migrácie sa rozlišuje tzv. pracovná migrácia/mobilita, ktorou sa označuje presun štátnych príslušníkov z krajín mimo EÚ, EHP a Švajčiarska do SR, resp. inej krajiny EÚ s cieľom zamestnať sa a ekonomická migrácia, ktorej dôvodom sú ekonomické príčiny, zvyčajne snaha získať lepšiu životnú perspektívu a vyššiu životnú úroveň.

² Odpovede Kahanec M., Ďurana R., Šrámková L. a i. Onuferová M.: Potrebuje Slovensko pracovníkov z iných krajín? Zvýši alebo zníži to naše platy? (odpovedá 10 ekonómov), Denník N. Dostupné na: <https://e.dennikn.sk/679289/potrebuje-slovensko-pracovnikov-z-inych-krajinn-zvysi-alebo-znizi-to-nase-platy-odpoveda-8-ekonomov/> (citované 15. 5. 2020)

³ Migrácia je definovaná ako pohyb osoby alebo skupiny osôb z miesta jej/ich obvyklého pobytu cez medzinárodnú hranicu (medzinárodná migrácia) alebo v rámci krajiny (vnútorná migrácia) bez ohľadu na jeho charakter a príčiny alebo dĺžku pobytu. V európskom kontexte sa migráciou rozumie pohyb cudzinca, ktorý si založí obvyklý pobyt na území členského štátu EÚ po dobu dlhšiu ako 12 mesiacov. Krátkodobou migráciou je pohyb cudzinca, ktorý zmení svoj obvyklý pobyt na viac ako 3 mesiace, ale menej ako 12 mesiacov, a nie je to s cieľom návštevy príbuzných, dovolenky alebo poskytnutia zdravotnej starostlivosti.

⁴ Bargerová, Z., Divinský, B.: Integrácia migrantov v Slovenskej republike, Výzvy a odporúčania pre tvorcov politík, IOM, 2008. Dostupné na: https://www.iom.sk/en/publications/migrant-integration.html?download=134:mic/integracny_vyskum_iom.pdf (citované 15. 5. 2020)

obsiahnuté zistenia z výskumu⁵ a komplexnej analýzy právneho stavu a národných politík v oblasti pracovnej mobility v SR, analýzy trhu práce v SR, analýzy systémov pracovnej mobility vo vybraných členských štátoch EÚ a analýzy fiškálnych vplyvov pracovnej migrácie a slúžila ako podkladový materiál pre návrh **Schémy pracovnej mobility pre SR**. V návrhu Schémy pracovnej mobility pre SR (ďalej len Schéma) sú prezentované opatrenia reflektujúce výskumné zistenia, zamerané na zefektívnenie systému a uľahčenie príchodu a integrácie zahraničných pracovníkov⁶ na slovenský trh práce, primárne do zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily.

Výskum prebiehal v dvoch fázach. V rámci prvej fázy tzv. *desk research* (sekundárny výskum) expertný tím IOM zmapoval a analyzoval aktuálne legislatívne a strategické dokumenty, politiky, výročné správy a ročenky, ako aj expertné a akademické publikácie a články. Do prípravy a vypracovania Schémy boli aktívne zapojení aj členovia poradného výboru, ktorý tvorili zástupcovia relevantných ministerstiev a zástupcovia zamestnávateľov a samospráv.

V druhej fáze primárneho zberu dát sa uskutočnili riadené pološtruktúrované kvalitatívne rozhovory so zástupcami relevantných orgánov štátnej správy a samospráv a so zástupcami zamestnávateľov. IOM uskutočnila aj anonymný dotazníkový prieskum v štyroch jazykoch – anglickom, ukrajinskom, srbskom a ruskom, zameraný na skúsenosti cudzincov z krajín mimo EÚ/EHP s imigračným procesom a životom v SR. Niektoré aspekty zistené v dotazníku boli následne overené aj prostredníctvom moderovanej diskusie s vybranými účastníkmi prieskumu.

IOM zorganizovala aj okrúhly stôl s organizáciami, ktoré poskytujú integračné služby alebo realizujú iné aktivity v oblasti migrácie a integrácie cudzincov. Témami okrúhleho stola boli skúsenosti s prácou so samosprávami v oblasti poskytovania integračných služieb a možnosti integrácie cudzincov v SR, postavenie mimovládnych organizácií v rámci systému a ich vízie do budúcnosti.

Výskum zároveň vychádza z vyše 15 rokov skúseností Migračného informačného centra IOM (ďalej len MIC IOM) v oblasti integrácie cudzincov z krajín mimo EÚ v SR a budovania kapacít štátnej správy a samosprávy.

Tento dokument tvoria štyri časti. Prvá časť obsahuje hlavné zistenia z komplexnej analýzy právneho stavu a národných politík v oblasti pracovnej mobility v SR, ktorú v rámci prípravy Schémy pracovnej mobility pre SR vypracovali Peter Drozd a Paula Paulenová. Zameriava sa na zmluvy o pracovnej mobilite, pracovnú mobilitu v SR a kategorizovanie skupín zahraničných zamestnancov, nábor zahraničnej pracovnej sily a kompetencie zastupiteľských úradov v predvstupovej fáze, uznávanie vzdelania a odborných kvalifikácií, získanie povolenia na pobyt a povolenia na zamestnanie, existujúce nástroje uľahčujúce vstup a pobyt zahraničných pracovníkov, ich pobyt v SR, ako aj jeho ukončenie a návrat do krajiny pôvodu.

Druhá časť predstavuje súhrn hlavných zistení z výskumnej správy Miroslava Štefánika zameranej na identifikovanie potrieb trhu práce v SR, dlhodobé trendy na slovenskom trhu práce, ako aj analýzu vývoja ponukovo-dopytových vzťahov na slovenskom trhu práce na základe dostupných štatistických

⁵ V rámci tohto tzv. evidence-based výskumu sa realizovali aj riadené rozhovory so zástupcami relevantných orgánov štátnej správy a samosprávy, riadené rozhovory so zástupcami zamestnávateľov, ako aj dotazníkový prieskum medzi zahraničnými pracovníkmi z krajín mimo EÚ.

⁶ V nasledujúcom texte je štátny príslušník z krajiny mimo EÚ (v slovenskej legislatíve štátny príslušník tretej krajiny) označovaný aj ako zahraničný pracovník, zahraničná pracovná sila, zahraničný zamestnanec alebo cudzinec, pričom vždy pôjde o osobu, ktorej krajina pôvodu nie je členským štátom Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru a Švajčiarska a ktorá sa plánuje zapojiť, je alebo bola zapojená do platenej/zárobkovej činnosti. Cudzincom je v kontexte EÚ osoba, ktorá nie je občanom členského štátu Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru a Švajčiarska. Slovenský právny poriadok pracuje s pojmom cudzinec, pričom cudzincom je každý, kto nie je občanom SR. Pod všetkými pojmami a tvarmi uvádzanými v mužskom rode sa rozumejú aj osoby ženského rodu a iných rodov a na tieto označenia je potrebné hľadieť ako na rodovo neutrálne.

indikátorov. V zdrojovej výskumnej správe je tiež kvalitatívne zhodnotený existujúci model zrýchleného udeľovania pracovných povolení na základe zoznamu zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily (ďalej aj ako Zoznam). Zoznam je hodnotený na základe rozhovorov s jeho používateľmi – zamestnávateľmi, ako aj porovnaním s evidenciou prezentovanou indikátormi. Zdrojová výskumná správa obsahuje aj konkrétne realizovateľné návrhy na zlepšenie tvorby Zoznamu, doplnením ďalších indikátorov, ktoré sú pomocou faktorovej analýzy kombinované do podoby dvoch variantov syntetického indikátora potreby konkrétneho povolania na slovenskom trhu práce. Zvolená metodológia umožňuje vytvoriť variant Zoznamu so zvýšeným zastúpením nižšie kvalifikovaných povolaní, ako aj variant, ktorý vyvážene reprezentuje celé spektrum povolaní.

Tretiu časť tvoria hlavné zistenia z výskumu mapujúceho integračné politiky v SR zamerané na cudzincov na štátnej aj lokálnej úrovni, ktorý spracovali Simona Mészárosová a Clarissa Tabosa. Zameriava sa na politiky v oblasti integrácie a inštitucionálneho zabezpečenia integračných politik v SR, integráciu cudzincov na trh práce, integračné služby pre rodinných príslušníkov zahraničných pracovníkov, prístup zahraničných pracovníkov k integračným službám, informáciám a poradenstvu, prístup zahraničných pracovníkov k bývaniu, vzdelávaniu, zdravotnej starostlivosti, možnosti ich realizácie v oblasti kultúry, náboženstva a vzťahy s prijímajúcou spoločnosťou, ako aj na ich občiansku a politickú participáciu.

Štvrtá časť obsahuje súhrn hlavných zistení z výskumnej správy Tomáša Domonkosa v oblasti fiškálnych efektov pracovnej migrácie v podmienkach SR. V zdrojovej výskumnej správe je prezentovaná statická analýza fiškálnych efektov migrácie, dynamická analýza fiškálnych efektov migrácie, odhad makroekonomických efektov zmeny vekovej štruktúry populácie spôsobenej migráciou, zistenia týkajúce sa regionálnych rozdielov medzi cudzincami (na úrovni Bratislavského kraja a mimo neho) a odhady fiškálnych efektov zmeny vo vzdelanostnej štruktúre cudzincov a vplyv zohľadnenia všetkých cudzincov pri výpočte podielových daní na úrovni krajov a obcí.

Všetky výskumné správy expertov sú vo svojej kompletnej podobe dostupné vo výskumnom zborníku v slovenskom jazyku.

Skrátená verzia hlavných zistení z výskumného zborníka je dostupná v slovenskom a v anglickom jazyku.



I. ČASŤ: Právna analýza

(Autori: Peter Drozd a Paula Paulenová)

Táto časť sa zaoberá inštitucionálnym zabezpečením pracovnej mobility, politickým a legislatívnym rámcom upravujúcim vstup a pobyt zahraničných pracovníkov a upriamuje pozornosť aj na bilaterálny rozmer tejto problematiky. Sú v nej analyzované primárne tie nástroje zamerané na cudzincov z krajín mimo EÚ⁷, ktorých hlavným motívom príchodu na Slovensko je zamestnanie a výskum. Podľa tohto kritéria sa **rozlišuje 12 nástrojov**, ktorými prichádza na slovenský pracovný trh najväčší počet zahraničných pracovníkov. Konkrétne ide o **skupinu nástrojov smerujúcich k udeleniu prechodného pobytu na účel zamestnania, modrú kartu EÚ, sezónne zamestnanie, výskum a vývoj, mobility, vnútropodnikový presun, národné víza, činnosti nevyžadujúce udelenie prechodného pobytu a status Slováka žijúceho v zahraničí**. Cudzinci, ktorým pobyt nie je udeľovaný predovšetkým na účel zamestnania, hoci oprávnenie pracovať im z titulu predmetného pobytu vyplýva, sú spomenutí len okrajovo.

1. Zmluvy o pracovnej mobilite

Zmluvy o pracovnej mobilite sa celosvetovo stávajú dôležitým nástrojom efektívneho riadenia pracovnej mobility, boja proti obchodovaniu s ľuďmi a posilňovania spolupráce pri zvládaní neregulárnej migrácie. *V prípade cieľových krajín dvojstranné dohody pomáhajú zabezpečiť potrebný tok pracovných síl, ktorý vyhovuje požiadavkám zamestnávateľov a potrebám jednotlivých priemyselných odvetví a zároveň zabezpečujú lepšie riadenie migrácie a propagujú kultúrne väzby a výmeny. V prípade krajín pôvodu tieto dohody zabezpečujú nepretržitý prístup na zahraničné pracovné trhy a príležitosti na podporu ochrany a dobrých životných podmienok svojich pracovníkov.*⁸

SR aktuálne aktívne nevyužíva nástroje bilaterálnej spolupráce pri vzájomnom zamestnávaní občanov a pracovnej mobilite. Sústreďuje sa najmä na podporu programov pracovných dovolení mladých, kde využíva tak formálne nástroje bilaterálnych zmlúv, ako aj menej formálne nástroje memoránd o porozumení.

Jediná zmluva o vzájomnom zamestnávaní občanov, ktorú má SR uzavretú s Ruskou federáciou, sa nevykonáva.

SR uzavrela dohody o programoch pracovnej dovolenky s Kanadou, Novým Zélandom, Japonskom, Austráliou a Argentínou. Obdobný program funguje aj pre účastníkov z Taiwanu. Z dohôd

⁷ Ak je v texte používané spojenie „mimo EÚ“, označujú sa tým krajiny a občania krajín mimo Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru a Švajčiarska.

⁸ Zdroj: ILO https://www.ilo.org/asia/areas/labour-migration/WCMS_226300/lang--en/index.htm (citované 15. 5. 2020)

profitujú najmä občania SR. Záujem o účasť na programoch pracovnej dovolenky je zo strany občanov druhej zmluvnej strany minimálny.

Identifikovaným problémom, ktorý spôsobuje prietahy v praxi, je fakt, že cudzinci prichádzajúci na základe programov pracovnej dovolenky sú držiteľmi národných víz. Na účely plnenia oznamovacej povinnosti zamestnávateľa voči úradom práce sa vyžaduje znalosť dôvodu udelenia víza zamestnancovi. Zo samotnej vízovej nálepky, ktorú má k dispozícii v pase zamestnanca, to však zamestnávateľ nevie určiť.

2. Pracovná mobilita v SR a kategorizovanie skupín zahraničných zamestnancov

Motívy, ktoré vedú ľudí k rozhodnutiu migrovať, aj formy, akými migrácia prebieha, sú rôzne. Z pohľadu pracovnej mobility je dôležité rozlišovať medzi krátkodobou a dlhodobou mobilitou. SR reguluje príchod zahraničnej pracovnej sily na svoje územie viacerými nástrojmi vnútroštátneho a európskeho práva. Analýza identifikovala 12 základných nástrojov pracovnej mobility, ktoré sú zakotvené v slovenskej legislatíve:

1. jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie;
2. povolenie na zamestnanie;
3. činnosti nevyžadujúce súhlas s obsadením voľného pracovného miesta ani povolenie na zamestnanie;
4. medzinárodné zmluvy;
5. sezónne zamestnanie;
6. modrá karta EÚ;
7. výskum a vývoj;
8. Slováci žijúci v zahraničí;
9. zamestnanci v rámci mobility;
10. vnútro podnikový presun;
11. národné víza;
12. činnosti nevyžadujúce pobyt prvých 90 dní.

Veľké množstvo kategórií zamestnancov a výnimiek spôsobuje neprehľadnosť v systéme.

Hoci je krátkodobá mobilita (v trvaní kratšom ako jeden rok) významným nástrojom smerujúcim k rýchlemu a efektívnemu naplneniu potrieb na pracovnom trhu, SR aktuálne nemá prijatú dostatočnú vnútroštátnu legislatívnu úpravu, ktorá by na tieto potreby efektívne reagovala. Má tak k dispozícii málo funkčných nástrojov krátkodobej mobility, ktoré by jej pomohli zaplniť aktuálne poddimenzované sektory, v ktorých je dopyt po nízkokvalifikovanej pracovnej sile. **Jedinými formami krátkodobej mobility v SR sú programy pracovnej dovolenky pre mladých** zo 6 krajín mimo EÚ (bližšie pozri kapitolu 1), **inštitút sezónnej práce a možnosť niektorých kategórií cudzincov pracovať bez povolenia na pobyt a zamestnanie prvých 90 dní od príchodu do SR**. Ani jedna z týchto foriem sa však širšie nevyužíva.

Okružná/cirkulárna migrácia sa v mnohých krajinách považuje za efektívny nástroj, ako rýchlo reagovať na požiadavky trhu práce a nezvýšiť pritom trvalú migráciu. Slovenská legislatíva v tejto oblasti zatiaľ nezaznamenala výrazný posun a nedisponuje opatreniami, ktoré by umožnili cudzincom prísť do SR dočasne pracovať, odborne sa vzdelávať alebo využívať kombináciu týchto možností pod podmienkou, že sa na konci obdobia, na ktoré im bolo udelené povolenie na vstup, znovu vrátia do krajiny pôvodu.

V SR **absentuje funkčný nástroj cirkulárnej migrácie a aktívna implementácia bilaterálnych zmlúv** upravujúcich krátkodobé zamestnávanie cudzincov.

Zjednodušený postup pri opätovnom vstupe, charakteristický pre okružnú/cirkulárnu migráciu, umožňuje zákon o pobyte cudzincov iba pri sezónnych pracovníkov. Všeobecne platí, že Oddelenie cudzineckej polície (ďalej len OCP) pri rozhodovaní o udelení pobytu zohľadňuje bezpečnostné riziko, verejný záujem a verejné zdravie. Neprihliada však na skutočnosť, či cudzinec pred podaním žiadosti už mal udelený pobyt a na dôvody, pre ktoré mu pobyt zanikol. Ani v prípadoch, keď cudzinec prišiel o pobyt z dôvodu straty zamestnania a opakovane žiada o udelenie pobytu, neprihliada OCP zo zákona na túto skutočnosť a **proces vybavenia žiadosti trvá rovnako dlho ako pri prvožiadateľovi**.

Slovensko doposiaľ **nevytvorilo nástroje a mechanizmy na identifikáciu profilu sezónnych pracovníkov z krajín mimo EÚ**, čo neprospieva vyhodnocovaniu efektivity, účinnosti, relevantnosti, vhodnosti a udržateľnosti politik pracovnej mobility.⁹

Z foriem dlhodobej pracovnej mobility (v trvaní dlhšom ako tri mesiace) sa najviac využíva **jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie** (ďalej len JPPZ), ktoré vychádza z európskej smernice. Väčšina zamestnancov z krajín mimo EÚ pracuje na tomto základe. V rámci tejto najrozšírenejšej formy zamestnania cudzinca existuje množstvo výnimiek.

Oveľa menej sa využíva **povolenie na zamestnanie**, o ktoré je možné požiadať len v niektorých špecifických prípadoch. V porovnaní s JPPZ udeľujú úrady práce povolenie na zamestnanie ročne len približne 1 % cudzincov s udeleným prechodným pobytom na zamestnanie.

Relatívne veľké množstvo cudzincov pracuje na základe **prechodného pobytu Slováka žijúceho v zahraničí**, o ktorý žiadajú z titulu svojej príslušnosti k slovenskej národnosti.

SR aktuálne nemá vyvinutý vlastný vnútroštátny systém, ktorým by priťahla nedostatkových vysokokvalifikovaných zahraničných pracovníkov. Aj existujúce nástroje, ako sú **modrá karta EÚ a prechodný pobyt na účel výskumu a vývoja**¹⁰, sa aktuálne využívajú len v minimálnej miere. Modrá karta EÚ vo forme, v akej bola transponovaná do slovenskej legislatívy, sa neosvedčila. O jej vydanie žiada len niekoľko cudzincov ročne.¹¹ Vysoká mzdová hranica, povinnosť predkladať rozhodnutie o uznaní vzdelania a paušálne podliehanie testu trhu práce bez akejkoľvek výnimky predstavujú prekážky širšieho uplatnenia modrej karty EÚ ako nástroja regulujúceho prístup vysokokvalifikovanej pracovnej sily na trh práce v SR.

V SR aktuálne neexistuje široko uplatniteľná definícia pojmu „*kvalifikovaný zamestnanec*“ (skilled worker), ktorá by identifikovala, ktorí zahraniční pracovníci patria do tejto kategórie a na základe toho by sa danej skupine umožnilo vstúpiť na pracovný trh za zvýhodnených podmienok. SR prijala na účely modrej karty EÚ definíciu „*vysokokvalifikovaného zamestnania*“, ktorým sa rozumie zamestnanie, na ktorého výkon sa vyžaduje vyššia odborná kvalifikácia a tá sa preukazuje dokladom o vysokoškolskom

⁹ Odpoveď sa týka stavu dát a informácií o profile sezónnych pracovníkov v čase prípravy štúdie o sezónnych zamestnancoch v máji 2020, Zdroj: Získavanie a ochrana sezónnych pracovníkov z tretích krajín v EÚ – príspevok Slovenskej republiky. Štúdia EMN – Dotazníková forma, júl 2020. Dostupné na: https://www.emn.sk/sk/publikacie/studie-a-policy-briefy-emn/item/download/2712_8aa02fba0b43bd56e59c6bd9328839ff.html (citované 1. 6. 2021)

¹⁰ Na účel výskumu a vývoja bolo v roku 2018 udelených 45 prechodných pobytov a v roku 2019 to bolo 57. Zdroj: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie, Prezídium PZ UHCP, 2019. Dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocnky/rok_2019/2019-rocenka-UHCP-SK.pdf (citované 15. 5. 2020)

¹¹ SR je vo vydávaní modrých kariet na jednom z posledných miest v rámci členských štátov EÚ. Najviac modrých kariet bolo udelených v roku 2018 (24 modrých kariet), v roku 2019 bolo udelených 11 modrých kariet, čo sú v prepočte na milión obyvateľov iba 3 modré karty. Zdroj: ÚHCP P PZ

vzdelaní. Definícia vysokokvalifikovaného zamestnanca vychádzajúca zo smernice o modrej karte EÚ je nedostatočná pre nastavenie vnútroštátnych nástrojov zameraných na zvýšenie počtu vysokokvalifikovanej pracovnej sily. Bez jasnej definície, koho považuje SR za kvalifikovaného zamestnanca, nie je možné nastaviť nástroje na ich prilákanie a podmienky ich vstupu a pobytu.

SR tiež nemá zavedené praktické nástroje cielené na prilákanie mladých ľudí na vysokoškolské štúdium a udržanie tejto skupiny vysokokvalifikovaných cudzincov na pracovnom trhu po skončení štúdia.

3. Predvstupová fáza: Nábor zahraničnej pracovnej sily

Cudzinci na sprostredkovanie práce a na služby súvisiace s vybavením pobytu v SR často potrebujú pomoc a asistenciu osôb, ktoré v tejto oblasti podnikajú. K subjektom vstupujúcim do procesu hľadania a prijímania zahraničných pracovníkov a poskytujúcim služby pre zahraničných pracovníkov v rôznom rozsahu zamerané na získanie pobytu patria: personálne agentúry, agentúry dočasného zamestnávania (ďalej ADZ), relokačné agentúry, splnomocnení zástupcovia a koordinátori.

Relokačné a integračné služby týchto subjektov sa často prelínajú, a tak nie je možné úplne striktné zaradiť poskytovateľa služby len do jednej kategórie.

Ich zapojenie je z pohľadu zahraničných zamestnancov často nevyhnutné, keďže cudzinci, najmä z vízových krajín, nemajú dostatok zdrojov informácií o pracovných príležitostiach v SR a spôsobe vybavenia pobytu. Významné zapojenie týchto subjektov do relokačného procesu je spojené aj s istým rizikom vytvárania a zvyšovania závislosti zahraničných pracovníkov od týchto subjektov, a to najmä v prípade nízkokvalifikovaných zahraničných pracovníkov, ktorých podiel na celkovej migrácii je v SR relatívne veľký.

Dostupnosť informácií o voľných pracovných miestach je pre zahraničných pracovníkov nedostatočná. Štátny portál inzerujúci ponuky voľných pracovných miest – Integrovaný systém typových pozícií (ISTP) – v súčasnej podobe nepredstavuje vhodný nástroj na inzerovanie voľných pracovných miest v zahraničí a lákanie zahraničných pracovníkov do SR. ISTP inzeruje pracovné ponuky len v slovenskom jazyku a nedisponuje funkcionalitou na vyfiltrovanie pracovných ponúk vhodných pre cudzincov. Jazykové mutácie a možnosť filtrovať pracovné pozície vhodné pre cudzincov by pomohli tento portál zatriktívniť aj pre cudzincov. Podobne aj nedostatočná propagácia portálov na vyhľadávanie pracovných ponúk v zahraničí obmedzuje a znižuje záujem zahraničných pracovníkov o prácu v SR.

V podmienkach SR je evidentný **rastúci dopyt po tzv. relokačných službách**, ktorý vytvoril na trhu priestor na vznik relokačných agentúr. Tie sa špecializujú len na túto oblasť. Rozšírila sa aj pôsobnosť konzultačných spoločností či advokátskych kancelárií, ktoré zabezpečujú právnu pomoc v rôznom rozsahu. Subjekty poskytujúce služby personálnych agentúr a relokačné služby majú vo vzťahu k cudzincovi často dominantné postavenie, z ktorého pramenia závislosti cudzinca od ich „pomoci a služieb“, čo môže ústiť do zneužívania a iných foriem násillia. V SR neexistuje aktuálne žiadna regulácia na trhu týchto subjektov.

Slovenská legislatíva nedefinuje pojem „relokačná agentúra“ a rovnako ako **pri personálnych agentúrach, tak ani pri relokačných agentúrach neexistuje ich evidencia.** Neexistuje žiadny zoznam personálnych agentúr ani prehľad, ktoré subjekty poskytujú tieto služby. Personálne agentúry

sprostredkujú cudzincov priamo zo zahraničia. Mnohé personálne agentúry spolupracujú alebo si priamo otvorili ďalšiu agentúru aj v krajinách¹², v ktorých robia nábor zahraničnej pracovnej sily.

Relokačné agentúry a rôzni splnomocnení zástupcovia majú vo svojej ponuke aj poskytovanie služieb, ktoré spadajú do kategórie právne služby. V zmysle platného právneho poriadku má oprávnenie poskytovať právne služby iba advokát. Poplatky za služby, kvalita a rozsah poskytovaných služieb nie sú nijakým spôsobom regulované.

Agentúry dočasného zamestnávania, ktoré majú oprávnenie zamestnať cudzinca s prechodným pobytom (žiadateľom o prechodný pobyt) na tzv. nedostatkovú pozíciu (zamestnanie, kde je evidovaný nedostatok pracovnej sily na slovenskom trhu práce) a poskytnúť ho užívateľskému zamestnávateľovi, sú regulované zákonom o službách zamestnanosti. Úrad práce je inštitúcia zodpovedná za vydanie alebo zrušenie povolení pre ADZ, pričom v roku 2019 bol zaznamenaný zvýšený nárast nových žiadateľov o registráciu.

Sprostredkovateľské agentúry často obchádzajú platnú legislatívu, keď prijímajú bezvízových cudzincov na vykonávanie prác, ktoré nevyžadujú do 90 dní prechodný pobyt, pričom títo reálne vykonávajú iný typ práce, a po 90 dňoch ich rotujú. Cudzinci takto často ostávajú v SR bez platného pobytu.

Zamestnávatelia oslovení v rámci výskumu¹³ mali záujem spolupracovať s overenými agentúrami a privítali by zoznam agentúr, ktoré zaručujú sprostredkovanie cudzincov pri dodržaní všetkých zákonných a etických pravidiel.

Väčšina týchto, v rámci výskumu oslovených, zamestnávateľov (s viac ako 1 000 zamestnancami) **využíva pri nábere zahraničnej pracovnej sily personálne agentúry, hoci to zvyšuje náklady na zamestnanie**. Firmy, ktoré si nábor robia v krajinách pôvodu bez spolupráce s personálnou agentúrou, uviedli, že nábor a príchod cudzincov na miesto určenia ich stojí menej ako využívanie služieb agentúr.

Náklady na nábor cudzinca v zahraničí sú relatívne vysoké a agentúry ich premietajú do poplatku pre užívateľského zamestnávateľa. Návratnosť počiatočných nákladov závisí od kvalifikácie a dĺžky zamestnania zahraničného pracovníka. Zamestnávatelia aj agentúry sa zhodujú na tom, že aj keď náklady na príchod zahraničného pracovníka môžu dosiahnuť približne 2 000 eur (napr. cudzinci z Kirgizska), sú ochotní túto sumu zaplatiť, aby obsadili pozície, na ktoré nedokážu nájsť vhodných zamestnancov v SR. **Investícia sa im vráti, ak zahraničný pracovník odpracuje aspoň jeden rok u daného zamestnávateľa.**

Zamestnávatelia za sprostredkovanie platia poplatok, väčšinou 2- až 3-násobok mesačnej mzdy cudzinca. Podľa prieskumu z roku 2018, ktorý na vzorke 150 zamestnávateľov robila Podnikateľská agentúra Slovenska, 35 % zamestnávateľov sa vyjadrilo, že využíva služby personálnych agentúr.¹⁴ V praxi sa stáva, že niektoré personálne agentúry na Slovensku alebo v zahraničí vyžadujú zaplatiť poplatok aj za služby spojené s náborom. Evidujú sa prípady, keď sú zahraničným pracovníkom odobraté cestovné doklady a tieto praktiky má zamestnávateľ problém odkontrolovať.

¹² Napr. aj v členských štátoch EÚ s miernejšími podmienkami na zamestnanie cudzincov. Následne z týchto krajín vysielajú pracovníkov na Slovensko, čo spôsobuje nárast nedeklarovateľnej práce.

¹³ Počas riadených pološtruktúrovaných kvalitatívnych rozhovorov.

¹⁴ Goliáš, P.: Potrebuje slovenský pracovný trh viac imigrantov. INEKO, 2018. Dostupné na: <https://www.ineko.sk/clanky/seminar-potrebuje-slovensky-pracovny-trh-viac-imigrantov> (citované 15. 5. 2020)

Na pracovnom trhu pôsobia aj takí zamestnávateľia, ktorí prostredníctvom personálnej agentúry nájdu zahraničných pracovníkov, ale poplatky súvisiace s náborom, dopravou na Slovensko a vybavením pobytu, ktoré uhradili agentúre, si **nárokujú od cudzinca formou zrážok zo mzdy**. Tento spôsob je v zásadnom rozpore s medzinárodnými aj vnútroštátnymi zásadami a pravidlami etického náboru a zamestnávania.

4. Predvstupová fáza: Zastupiteľské úrady a ich kompetencie

Príchodu cudzinca, ktorý má v úmysle na území SR pracovať, predchádza vo väčšine prípadov príprava na území krajiny jeho pôvodu, smerujúca k získaniu oprávnenia na vstup do schengenského priestoru a oprávnenia na zamestnanie. Pozostáva najmä zo získavania potrebných informácií o podmienkach vstupu a pobytu na Slovensku, získania a overenia dokladov z krajiny pôvodu, zabezpečenia vstupného víza a podania žiadosti o prechodný pobyt na území SR. Všetky tieto činnosti cudzinec koordinuje so zastupiteľským úradom (ZÚ SR) príslušným pre krajinu jeho pôvodu, prípadne pobytu. Potreba a rozsah komunikácie so ZÚ SR závisí najmä od štátnej príslušnosti cudzinca, ktorá určuje, či cudzinec na vstup do SR potrebuje vízum.

Cudzinec pochádzajúci z krajiny, ktorej občania potrebujú vízum na vstup do schengenského priestoru, môže podať žiadosť o prechodný pobyt na zamestnanie len na ZÚ SR akreditovanom pre tento štát alebo pre krajinu, kde má pobyt. Druhou možnosťou je požiadať o vydanie národného víza s cieľom podať žiadosť o pobyt. **V oboch prípadoch je nevyhnutné, aby cudzinec už disponoval pracovnou zmluvou, resp. príslubom na zamestnanie od konkrétneho zamestnávateľa a všetkými dokladmi potrebnými k žiadosti o pobyt.** Občania vízových krajín, ktorí nemajú udelený pobyt v inom členskom štáte, začínajú proces získania oprávnenia na pobyt výhradne na ZÚ SR. **ZÚ SR udeľuje schengenské vízum alebo národné vízum len po predchádzajúcom súhlasnom stanovisku Ministerstva vnútra SR (ďalej len MV SR).**

Z povahy svojich úloh a kompetencií majú zastupiteľské úrady v procese pracovnej mobility kľúčové postavenie. Sieť ZÚ SR vo svete však nie je široká¹⁵, čo má za následok, že v niektorých regiónoch sveta je **prístup ku konzulárnym službám SR pomerne komplikovaný**. Problematické sú aj dlhé čakacie lehoty na niektorých ZÚ SR a ich nízka personálna obsadenosť. Zložitá situácia nastáva najmä u cudzincov, ktorí pre vstup do krajiny, v ktorej sa nachádza ZÚ SR akreditovaný pre ich domovský štát, potrebujú vstupné víza. **Veľkú časť agendy zaberie ZÚ SR administratíva pri prijímaní žiadosti, čo je spôsobené aj nedostatočným zapojením cudzinca do prihlasovacieho procesu.** Znamená to, že všetky doklady a prílohy, ktoré cudzinec predkladá, musia byť spracované (vypisovanie, skenovanie) na ZÚ SR. Tento postup sprevádza aj množstvo technických a praktických komplikácií, napr. biometrické údaje sa zbierajú na ZÚ SR len s cieľom vydať vízum. **Ak cudzinec žiada o pobyt, opakovane odovzdáva biometrické údaje aj na príslušnom OCP po príchode do SR.** Riešením tohto zdĺhavého procesu môže byť systém, kde by cudzinec sám vyplňal a nahrával potrebnú dokumentáciu. Ďalšou komplikáciou je, že **žiadosť o prechodný pobyt musí už v momente predloženia na ZÚ SR obsahovať úradný preklad dokumentov do slovenského jazyka** (anglický preklad nie je postačujúci).

S cieľom lepšej dostupnosti vízových služieb preto Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVaEZ SR) využíva niekoľko vízových centier externého poskytovateľa služieb (k

¹⁵ K 31. 12. 2020 bolo 43 ZÚ SR v štátoch mimo EÚ. Zdroj MZVaEZ SR.

novembri 2020 išlo konkrétne o 38 vízových centier v 10 krajinách)¹⁶, ktorých úlohou je prevziať žiadosť o vízum a doručiť ju príslušnému ZÚ SR.

Schengenské víza vydané ZÚ iného členského štátu v zastúpení môžu cudzinci využiť napr. na absolvovanie pohovoru alebo oboznámenie sa s podmienkami v SR. Ak prídu **so schengenským vízom do SR, nemôžu z územia SR požiadať o pobyt na zamestnanie**, ale musia sa vrátiť do krajiny pôvodu. Cudzinci prichádzajúci za prácou preto narážajú na nedostatočnú dostupnosť ZÚ SR, aby mohli požiadať o prechodný pobyt alebo národné víza.

Zákon o pobyte cudzincov umožňuje podať žiadosť o prechodný pobyt na zamestnanie z územia SR len obmedzenej skupine cudzincov.

Väčšina cudzincov z vízových krajín preto musí vždy smerovať svoju žiadosť o národné víza alebo o prechodný pobyt na akreditovaný ZÚ SR. Vízové centrá, a ani zastupiteľské úrady iných štátov, s ktorými má SR uzatvorenú dohodu o zastúpení, neprijímajú žiadosti o pobyt ani žiadosti o národné víza. **Súčasná legislatíva neumožňuje žiadnej skupine cudzincov požiadať o schengenské víza, národné víza alebo prechodný pobyt z dôvodu hľadania práce (bez predloženia pracovnej ponuky).**

Pokiaľ ide o úlohy konzulárnej služby MZVaEZ SR, v rokoch 2015 – 2018 zaznamenali ZÚ SR výrazný nárast záujmu cudzincov o podávanie žiadostí o povolenie na prechodný pobyt (v roku 2015 – 1 691 podaní, v roku 2016 – 3 100, v roku 2017 – 4 560, za prvých 7 mesiacov roku 2018 – 3 174)¹⁷. Spracovanie tohto typu žiadostí patrí medzi časovo najnáročnejšie konzulárne agendy. Dôvodom je aj znenie súčasnej legislatívy, ktoré umožňuje požiadať o pobyt na území SR len určitým skupinám cudzincov.

Napriek tomu, že existuje elektronický objednávací systém, ZÚ SR nie sú povinné ho používať a je tak na rozhodnutí konkrétneho ZÚ SR, či bude cudzincov objednávať cez systém alebo inými prostriedkami. V praxi sa ZÚ SR často vyhýbajú využívaniu elektronického objednávacieho systému.

Webové stránky ZÚ SR by mali byť hlavným zdrojom informácií v danej krajine. **Množstvo a typ informácií na webe jednotlivých ZÚ SR sa javí ako nedostatočné.** Informácie v anglickom jazyku sa týkajú predovšetkým žiadosti o schengenské víza a nie sú komplexné. Podobne aj prístup k informáciám o stave konania o pobyte je prostredníctvom ZÚ SR veľmi obmedzený. Na webových stránkach ZÚ SR nie sú dostupné žiadne informácie a materiály slúžiace na propagáciu zamestnania na Slovensku a na prilákanie zahraničnej kvalifikovanej pracovnej sily.

ZÚ SR nemajú vo svojej agende tzv. predpríchodovú prípravu cudzinca a poskytovanie takéhoto typu služieb podľa informácie z kvalitatívnych rozhovorov neplánujú. Cudzinec je preto nútený si potrebné informácie o prístupe na pracovný trh vyhľadať na webovej stránke MV SR, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR) alebo organizácií poskytujúcich bezplatné či komerčné služby v tejto oblasti.

5. Uznávanie vzdelania a odborných kvalifikácií

Uznávanie vzdelania a odbornej kvalifikácie je dôležitou súčasťou konaní súvisiacich s príchodom cudzincov na pracovné pozície, pri ktorých zákon vyžaduje preukázať stupeň alebo obsah a rozsah dosiahnutého vzdelania a kvalifikácie. SR nemá vlastné nástroje na prilákanie vysokokvalifikovaných

¹⁶ Zdroj: MZVaEZ SR

¹⁷ Ibidem

cudzincov a nástroje, ktoré existujú (modrá karta EÚ), nie sú dostatočne atraktívne, aby ich cudzinci využívali. Jednou z podmienok na získanie modrej karty EÚ je práve uznanie dokladu o vzdelaní, ktoré sa vyžaduje v prípade regulovaných aj neregulovaných profesií. Ak má byť modrá karta EÚ, ale aj tradičné JPPZ využívané cudzincami vykonávajúcimi regulované povolania, potreba efektívneho, rýchleho a hlavne zrozumiteľného spôsobu uznávania dokladov je zásadná.

Potreba podstúpiť proces uznávania dokladu o vzdelaní alebo odbornej kvalifikácie súvisí najmä s **typom profesie**, ktorú bude cudzinec na Slovensku vykonávať. Povolania, ktoré sa označujú ako **neregulované**, môžu cudzinci vykonávať bez formálneho uznania svojej odbornej kvalifikácie, to znamená, že cudzinec s cieľom získať pobyt a oprávnenie pracovať nepotrebuje štátnym orgánom preukazovať dosiahnuté vzdelanie. Väčšina zahraničnej pracovnej sily preto neprechádza týmto procesom. Podstupujú ho prevažne cudzinci pracujúci na vysokokvalifikovaných pozíciách, z ktorých množstvo má charakter **regulovaných povolaní** a ktorých prilákanie SR definovala ako prioritný cieľ v Stratégii pracovnej mobility¹⁸, ako aj v Pláne obnovy¹⁹.

Počet cudzincov na vysokokvalifikovaných pozíciách je veľmi nízky, z celkového počtu cudzincov pracujúcich na základe povolenia na zamestnanie vykonávalo v decembri 2019 profesie zaradené pod kategóriu SK-ISCO 1 – 3 len 11 % cudzincov.²⁰ Nedokážu tak nahradiť odborníkov, ktorí opúšťajú Slovensko. Najväčší únik mozgov Slovensko zaznamenáva okrem lekárov aj medzi absolventmi technických odborov.²¹ Medzi piatimi fakultami s najväčším podielom odchádzajúcich absolventov sú tri lekárske fakulty. Vo zvyšku rebríčka dominujú fakulty s technickým zameraním.²²

Jedným z najvýraznejších problémov sú nejednotné požiadavky pri overení listín vydaných v zahraničí, ktoré nie sú jasne uvedené na webovej stránke. Pri regulovaných povolaniach sa na dokumentoch vydaných štátmi mimo EÚ vyžaduje vyššie overenie (apostil alebo superlegalizácia), pri neregulovaných sa nevyžaduje, ale odporúča sa. Doklady vydané členským štátom EÚ nemusia obsahovať vyššie overenie (bez ohľadu na štátnu príslušnosť žiadateľa).

Informácie o uznávaní vzdelania a odbornej kvalifikácie sú dostupné na oficiálnej stránke Ministerstva, školstva, vedy, výskumu a športu SR (MŠVVaŠ SR) v slovenskom aj v anglickom jazyku. V niekoľkých odkazoch sa cudzinec dozvie o spôsoboch uznávania dokladov, zákonných lehotách a vyžadovaných dokladoch. Pre komplexnosť a celkovú náročnosť problematiky sa javí spôsob, akým sú informácie aktuálne podávané, ako nedostatočný a aj pre človeka s výbornou znalosťou slovenčiny ťažko pochopiteľný. Stredisko na uznávanie dokladov o vzdelaní (SUDV) je dostupné telefonicky počas konzultačných hodín a poskytuje poradenstvo v oblasti uznávania dokladov a kvalifikácie v slovenskom, prípadne v anglickom jazyku. K dispozícii je aj mailová adresa, kde môžu cudzinci napísať svoje otázky aj v ruskom jazyku. Odpoveď je následne zasielaná v anglickom jazyku.²³ Na webovej stránke SUDV sa nachádzajú informácie v slovenskom a v anglickom jazyku. Obe jazykové

¹⁸ Stratégia pracovnej mobility cudzincov v SR do roku 2020 s výhľadom do roku 2030. MPSVaR SR. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/strategia.pdf> (citované 20. 4. 2020)

¹⁹ Plán obnovy. Cestovná mapa k lepšiemu Slovensku. Ministerstvo financií SR.

https://www.planobnovy.sk/files/dokumenty/kompletny-plan_obnovy.pdf (citované 1. 6. 2021)

²⁰ Zamestnávanie cudzincov na území Slovenskej republiky za rok 2019, Štatistiky, ÚPSVaR. Dostupné na: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/zamestnavanie-cudzincov-statistiky.html?page_id=10803 (citované 9. 10. 2020)

²¹ Odliv mozgov po slovensky, Inštitút finančnej politiky: Komentár, 2017. Dostupné na:

https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20281/98/2017_1_Odliv-mozgov-po-slovensky_20170109.pdf (citované 9. 10. 2020)

²² Hvozdíková, V., Lichner, I.: Kontradikcie vo vývoji zamestnanosti v SR na pozadí demografických a štruktúrnych zmien, Ekonomický ústav SAV. Bratislava, 2018.

²³ Informácie získané prostredníctvom telefonických konzultačných služieb Strediska uznávania dokladov (máj 2020).

verzie sú málo prehľadné. Napriek tomu, že veľké množstvo zahraničných pracovníkov prichádzajúcich na Slovensko ovláda ruský jazyk a existuje snaha o prilákanie zdravotníckych pracovníkov z rusky hovoriacich krajín, neobsahuje webová stránka SUDV informácie v ruskom jazyku.

Uznávanie vzdelania na výkon regulovaného povolania pozostáva z uznania dokladu o vzdelaní a z uznania odbornej kvalifikácie. Výnimkou je iba skupina povolání lekár, zubný lekár, farmaceut, sestra, pôrodná asistentka, veterinár a architekt, ak bolo vzdelanie získané na území členského štátu EÚ, keď sa uplatňuje automatické uznávanie vzdelania. Pri regulovaných povolaniach nepatriacich do tejto skupiny sa postupuje podľa všeobecného systému uznávania, ktoré môže pozostávať z jedného konania – uznanie vzdelania a odbornej kvalifikácie uskutočňuje Stredisko uznávania dokladov (napr. pedagogické, športové, zdravotnícke) alebo z dvoch navzájom súvisiacich konaní, keď so SUDV spolupracuje aj ďalší príslušný orgán (napr. ekonomické povolania). Všeobecný systém uznávania trvá podľa zákona 3 mesiace od podania kompletnej žiadosti.

Uznávanie odbornej kvalifikácie zdravotníckych pracovníkov získané v inom ako členskom štáte EÚ pozostáva zo 4 fáz (uznanie dokladu, doplňujúca skúška, uznanie odbornej kvalifikácie, jazyková skúška) a následného uznania špecializácie. Uznanie dokladu o vzdelaní trvá 2 mesiace, nasleduje doplňujúca skúška ako predpoklad na uznanie odbornej kvalifikácie, ktorá sa koná pri lekároch len dvakrát za rok, a tak proces uznávania kvalifikácie môže trvať aj viac ako pol roka. Povinnosťou zdravotníckych pracovníkov je ešte úspešne absolvovať jazykovú skúšku, ktorá sa koná priebežne (približne jedenkrát za dva mesiace), v závislosti od počtu zaslaných žiadostí a uchádzači sú o jej konaní upovedomení mailom alebo telefonicky. **Jazykovú skúšku** organizuje Ministerstvo zdravotníctva (MZ SR) až po absolvovaní doplňujúcej skúšky, čo zbytočne predlžuje proces. Na stránke MZ SR sa nenachádzajú ľahko dostupné informácie o prípravných vzdelávacích seminároch, jazykových kurzoch pre zdravotníckych pracovníkov a termínoch jazykových skúšok. Chýbajú informácie v anglickom jazyku pre záujemcov o prácu v zdravotníckom povolaní v SR. Štatistiky žiadateľov o uznanie odbornej kvalifikácie ukazujú, že ich počet je nízky a pre zdravotnícky personál nie je Slovensko atraktívnou krajinou.

Doplňujúcu skúšku, ktorú vykonávajú vysoké školy (pričom neexistujú spoločné štandardy), označujú žiadatelia, ale aj zástupcovia nemocníc za veľmi náročnú, a nie je výnimkou, že ju cudzinci absolvujú aj niekoľkokrát. Celý proces sťažuje aj fakt, že nie sú dostupné študijné materiály a otázky, ktoré by sa žiadateľovi o uznanie odbornej kvalifikácie na výkon zdravotníckeho povolania pomohli pripraviť sa. Na netransparentnosť testov a na náročnosť pri doplňujúcej skúške upozornila Asociácia nemocníc Slovenska už v roku 2018. Okruhy skúšky sú zverejnené na stránke MŠVVaŠ SR, kde je uvedený rozsiahly zoznam tém a pojmov. Vyhodnotenie skúšky nie je verejne dostupné.

Neúspešnosť doplňujúcich skúšok bola predmetom zasadnutia pracovnej skupiny v roku 2018, na ktorej sa zúčastnili zástupcovia lekárskeho fakúlt, Asociácie nemocníc, Odboru zdravotníckeho vzdelávania MZ SR a Strediska na uznávanie dokladov. Výsledkom rokovania bola dohoda o vytvorení systému prípravných kurzov, ktoré by mali byť za príspevku MZ SR organizované lekárske fakultami a bezplatne ponúkané záujemcom o vykonanie doplňujúcej skúšky. Systém sa však v takejto forme zatiaľ neaplikuje.

Poplatky za doplňujúcu skúšku pri uznávaní odborných kvalifikácií sa každoročne určujú podľa opatrenia MŠVVaŠ SR. Poplatky za skúšku v akademickom roku 2020/2021 predstavujú sumu cca 660 eur v odbore všeobecný lekár, cca 1 100 eur v odbore zubár a cca 200 eur v odbore sestra. Na

porovnanie, v Česku predstavuje poplatok za vykonanie doplňujúcej skúšky v odboroch lekár a zubár sumu cca 250 eur.

V systéme tiež aktuálne chýba možnosť, ako by sa mohli najmä lekári a sestry pod dohľadom zapojiť do kvalifikovaných činností, kým čakajú na ukončenie procesu o uznaní odbornej kvalifikácie. Ako riešenie dobrej a dostatočnej prípravy zdravotníckeho personálu navrhuje aj Asociácia nemocníc Slovenska začlenenie adaptačného obdobia do procesu uznávania kvalifikácií, kedy by personál pracoval pod dohľadom. V roku 2020 sa vytvorila možnosť, aby cudzinci s uznaným dokladom o vzdelaní, ktorým ešte nebola uznaná kvalifikácia, mohli v nemocniciach **vykonávať dočasnú odbornú stáž, avšak len počas krízovej situácie spôsobenej ochorením COVID-19.**

Veľkou stratou pre SR je v tejto súvislosti aj fakt, že lekárov, ktorí nemajú uznanú odbornú kvalifikáciu, zamestnávajú nemocnice ako administratívnych pracovníkov.²⁴

Nedostatok lekárov a iných zdravotníckych pracovníkov, ktorý pretrváva na Slovensku, vytvára tlak na prilákanie týchto pracovníkov zo zahraničia. Atraktivita slovenského trhu práce pre zahraničných zdravotníckych pracovníkov je nízka a pre časovú a finančnú náročnosť procesov pri uznávaní nemajú záujem prichádzať na Slovensko. Je preto dôvodné samostatne sa zaoberať uznaním odbornej kvalifikácie u zdravotníckych pracovníkov, ktorých má Slovensko akútny nedostatok. Predikcie potrebného počtu lekárov a ďalšieho zdravotného personálu na nasledujúce roky nie sú pozitívne a Slovensko sa tak potrebuje zamerať nielen na **systematickejšie overovanie odbornej kvalifikácie**, ale **primárne prilákanie nových záujemcov**, čo spolu jednoznačne súvisí.

Nedostatok zdravotníckych pracovníkov je celoeurópsky problém súvisiaci najmä s demografickou štruktúrou v EÚ. Členské štáty zavádzajú programy na prilákanie zahraničných zdravotníckych pracovníkov formou rôznych bilaterálnych spoluprác či stabilizačných pôžičiek. Slovensko aktuálne nemá pripravený akčný plán zameraný na túto oblasť a rozsah stimulov ponúkaných zahraničným zdravotníckym pracovníkom nie je dostatočný na to, aby zvýšil atraktivitu pracovného trhu v SR pre tieto profesie. Ak aj štát alebo vyššie územné celky ponúkajú nejakú formu stimulov pre zahraničných zdravotníckych pracovníkov, tak tieto nie sú dostatočne propagované.

6. Získanie povolenia na pobyt a povolenia na zamestnanie

V 2. kapitole *Pracovná mobilita v SR a kategorizovanie skupín zamestnancov* sú uvedené jednotlivé kategórie cudzincov, ktorí prichádzajú pracovať na územie SR, na základe krátkodobých a dlhodobých migračných nástrojov, ktoré sú súčasťou slovenského práva. V tejto kapitole sú identifikované hlavné problémy a prekážky pri zamestnávaní zahraničných pracovníkov pri tých nástrojoch, prostredníctvom ktorých prichádzajú na pracovný trh SR **najväčšie skupiny zahraničných pracovníkov**, vyplývajúce z administratívnej stránky procesov udeľovania oprávnení na pobyt a zamestnanie a pôsobenia jednotlivých aktérov na poli zamestnávania cudzincov z krajín mimo EÚ.

Aktuálny systém je v SR komplikovaný a málo prehľadný. Pre **vysokokvalifikovaných pracovníkov** nevytvára SR dostatočne motivačné prostredie, aby ich prilákala a udržala.

SR má v porovnaní s inými krajinami OECD jednu z najnižších mier počtu zahraničných študentov. Tak, ako neexistujú dostatočné štatistiky o absolventoch a potrebách trhu práce, SR nezbiera ani informácie o ďalšom pôsobení a uplatnení tých zahraničných študentov, ktorí tu skončili vysokú

²⁴ Zdroj: Kvalitatívne rozhovory so zamestnávateľmi (jún – september 2020)

školu²⁵. Mnohé členské štáty majú popri modrej karte EÚ prijaté a rozbehnuté paralelne aj národné systémy na prilákanie a prijímanie vysokokvalifikovanej pracovnej sily. Lídrom v tejto oblasti je Holandsko, ktoré podľa štatistík dokáže cez národné nástroje prilákať dve tretiny zahraničných vysokokvalifikovaných pracovníkov prichádzajúcich do EÚ.²⁶

Vysokokvalifikovaní zahraniční pracovníci, ktorí by mali záujem o modrú kartu EÚ, čelia mnohým komplikáciám. **Mzdová hranica pri modrej karte EÚ a predkladanie dokladu o uznaní vzdelania aj pri neregulovaných povolaniach v SR odrádza cudzincov požiadať o modrú kartu EÚ**, ktorú by z povahy svojho vzdelania mohli získať. Modrá karta tak nemá pre zamestnanca ani zamestnávateľa zjavné opodstatnenie. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) pri žiadosti o modrú kartu EÚ **vykonáva pri všetkých povolaniach test trhu práce, pričom neexistuje výnimka ani pre nedostatkové profesie**. Postup žiadania o modrú kartu EÚ (pre vízového cudzinca) na OCP, resp. ZÚ SR je totožný s bežným JPPZ. Modrá karta EÚ by však mala predstavovať atraktívnejší nástroj ako JPPZ.

Komplikácie sa spájajú aj so **sezónnym zamestnaním**. Hoci MPSVR SR nezaznamenalo zvýšenú potrebu zamestnávania sezónnych pracovníkov počas jedného konkrétneho ročného obdobia, o zvýšenej potrebe v sektore poľnohospodárstva na účel zberu úrody najmä na prelome jari a leta upozornila Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora. Asociácia zamestnávateľských zväzov takúto zvýšenú potrebu zo strany svojich členov zaznamenala tiež, v rôznych odvetviach, a to po väčšinu roka (jar, leto a jeseň).

Informácie o profile sezónnych pracovníkov z tretích krajín v SR doposiaľ neboli predmetom cieleného zberu, ale údaje o najvyššom dosiahnutom vzdelaní sa majú začať spracovávať na základe bodu 24 Stratégie pracovnej mobility cudzincov už po roku 2020.

Administratívna povinnosť preukazovať zdravotné poistenie už pri žiadosti o vydanie povolenia na sezónne práce spôsobuje zbytočné komplikácie, keďže vznikom pracovného pomeru budú títo cudzinci patriť do systému verejného zdravotného poistenia. V zmysle platnej právnej úpravy sú povinní preukazovať zabezpečenie zdravotného poistenia na celú dĺžku pobytu²⁷ vopred.

Pri posudzovaní systému pracovnej mobility je nevyhnutné zamerať sa na **administratívnu záťaž** všetkých zúčastnených subjektov, prehodnotiť nevyhnutnosť jednotlivých požiadaviek a eliminovať všetky kroky a požadované dokumenty, ktorých povinné predkladanie nie je zásadné. Inšpiráciu je v tom prípade vhodné hľadať v systémoch iných členských štátov, keďže niektoré (pozri nižšie) požadujú menej príloh k žiadosti a napriek tomu vedia žiadateľa bezpečne vyhodnotiť.

Administratívne povinnosti pri žiadosti o pobyt a predkladanie požadovaných dokladov k žiadosti sú spojené s komplikáciami, ktorým by sa cudzinci aj zamestnávatelia mohli vyhnúť pri špecifikácii prípadov, keď príslušný orgán môže predloženie dokladu odpustiť alebo umožniť jeho neskoršie doloženie. Takým prípadom je napríklad podanie novej žiadosti o prechodný pobyt, ktorá musí byť bez výnimky doplnená aj dokladom preukazujúcim bezúhonnosť v krajine pôvodu (a to aj vtedy, ak cudzinec prechodný pobyt mal a bol mu zrušený alebo mu bola predchádzajúca žiadosť zamietnutá napr. pre nedostatky v nahlásenom voľnom pracovnom mieste). Hoci cudzinec neopustil SR alebo jeho

²⁵ Napríklad Veľká Británia sleduje absolventov ešte tri a pol roka po ukončení štúdia. In: Machlica, G. et al. (2017), „Enhancing advanced skills to better meet labour market demand in the Slovak Republic“, OECD Economics Department Working Papers, No. 1416, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/72c55c64-en> (citované 15. 5. 2021)

²⁶ Zdroj: EMN - JRC - DG HOME ROUNDTABLE, EU labour migration policy: time to move from a skill-based to a sector-based framework? (Webinár zo dňa 5. 11. 2020)

²⁷ Podľa § 22 ods. 9 písm. a) zákona o službách zamestnanosti môže byť povolenie na sezónne zamestnanie udelené na najviac 90 dní počas 12 po sebe nasledujúcich mesiacov.

predchádzajúca žiadosť obsahuje aj register trestov, musí opakovane predkladať tento doklad. **Práve povinnosť cudzinca opakovane si vyžiadať register trestov z krajiny pôvodu sa považuje za byrokraticky náročnú, zbytočnú, konanie predlžujúcu a aj finančne zaťažujúcu.** Členské štáty EÚ bez výnimky vyžadujú pri podaní žiadosti o pobyt, resp. vízum odovzdanie biometrických údajov, cez ktoré vedia dostatočne stotožniť žiadateľa. Predložiť výpis z registra trestov od žiadateľa z krajiny pôvodu nevyžadujú napr. Nemecko, Írsko, Fínsko a Dánsko, ktoré nemajú register trestov v povinných prílohách k žiadosti.

Komplikácie cudzincom spôsobuje aj povinnosť predložiť potvrdenie o zabezpečení ubytovania už pri podaní žiadosti v zahraničí. Predloženie tohto dokladu v počiatočnom štádiu konania, keď cudzinec ešte ani nepricestoval do SR, vytvára priestor na rôzne nekalé praktiky zo strany poskytovateľov ubytovania.

Po udelení pobytu má cudzinec ešte povinnosť do 30 dní od prevzatia dokladu o pobyt zaslať na OCP potvrdenie, že netrpí chorobou, ktorá ohrozuje verejné zdravie. **Povinnosť dokladať potvrdenie o zdravotnom stave niekoľko týždňov alebo mesiacov po tom, ako cudzinec už na území SR žije a pracuje, je vhodné prehodnotiť.** Väčší význam by v tejto súvislosti malo absolvovanie lekárskeho vyšetrenia ešte pred príchodom do schengenského priestoru. Preto je potrebné nastaviť efektívnu spoluprácu medzi MZ SR a Úradom hraničnej a cudzineckej polície Prezídia policajného zboru (ÚHCP P PZ) pri vytvorení systému, ako preveriť zdravotný stav cudzinca v počiatočnej fáze konania o udelenie pobytu.

Zákonné lehoty na vybavenie prechodného pobytu a oprávnenia pracovať sú ustanovené od 30 do 90 dní. Sú to lehoty pre OCP na rozhodnutie o žiadosti, ku ktorým je potrebné pripočítať aj dobu nahlásenia voľného pracovného miesta (VPM) či uznania dokladu o vzdelaní, ak je požadovaný. Pokiaľ ide o cudzinca z vízovej krajiny, treba pamätať aj na lehotu na získanie víza. **To spôsobuje, že konanie od momentu, keď zamestnávateľ nájde vhodného zahraničného pracovníka, do momentu nástupu do zamestnania môže trvať aj 4-5 mesiacov.** Hoci po podaní žiadosti už niektorí cudzinci prítomní na území SR môžu pracovať, ide len o veľmi malé percento. Konkrétne sú to len tí, ktorí prichádzajú pracovať na nedostatkové profesie. Ostatní čakajú aj niekoľko týždňov bez možnosti zapojiť sa do pracovného procesu alebo zaškoliť sa. **Východiskom z tejto situácie by bolo umožniť cudzincom, ktorí prešli nejakou formou prvotnej previerky (napr. boli im odobraté biometrické údaje), začať sa školiť a pracovať,** ak sa už nachádzajú na území cieľovej krajiny. Tak to umožňujú systémy pracovnej mobility v Dánsku a vo Fínsku, pričom ide prevažne o vysokokvalifikovaných cudzincov a cudzincov, ktorých mzda dosahuje stanovený mzdový prah.

Aj **skrátene lehoty** môže byť jedným zo spôsobov, ako prilákať zahraničných pracovníkov na Slovensko, a tiež ubezpečiť zamestnávateľov, že štát má v prípade nedostatku pracovnej sily záujem vytvoriť podmienky na ich hladký príchod. Pritom rozhodovanie o udelení pobytu v lehote niekoľkých týždňov je uskutočniteľné. OCP, ktoré dostane kompletnú žiadosť spolu so stanoviskom z úradu práce, dokáže o udelení pobytu rozhodnúť do približne 3-4 týždňov.²⁸

V kontexte lehoty je tiež dôležité poukázať, že aj pri **obnovení prechodného pobytu,** keď cudzinec ostáva pracovať u pôvodného zamestnávateľa, zákon vyžaduje nahlásenie VPM a proces obnovenia trvá **rovnako dlho ako udelenie pobytu.** Posudzovanie, či je na VPM dostatok uchádzačov o zamestnanie, nemá stanovené jednotné pravidlá, čo vytvára veľký priestor na netransparentné

²⁸ Zdroj: Kvalitatívny rozhovor – ÚHCP P PZ zo dňa 9. 7. 2020

a nejednotné konanie rôznych úradov práce. Z legislatívy jednoznačne nevyplýva, ani koľko pracovných úväzkov a v akom rozsahu môže úrad práce cudzincovi schváliť. Podobne aj ďalšie procesy často nie sú dostatočne štandardizované, čo potvrdzuje aj fakt, že väčšina vo výskume oslovených zamestnávateľov uviedla, že dobré vzťahy na úradoch práce a častá komunikácia s nimi o ich problémoch je pri zamestnávaní cudzincov dôležitá²⁹.

Proces zamestnania zahraničného pracovníka predlžuje aj to, ak zamestnávateľ urobí v nahláške VPM chybu a následne musí podať novú nahlášku, čo znamená niekoľkotýždňové predĺženie procesu. V jednej nahláške môže zamestnávateľ nahlásiť aj viac pracovných miest, musí však ísť o rovnakú pracovnú pozíciu. Na každú pracovnú pozíciu musí byť vytvorená samostatná nahláška. **Minimálna doba potrebná na udelenie jednotného povolenia na pobyt a zamestnanie je až 110 dní, ak cudzinec nespadá pod niektorú z výnimiek.**

Nahlasovanie VPM a vykonávanie prieskumu trhu práce pri zachovaní minimálnej doby nahlášky (20 pracovných dní), ktoré sa uskutočňuje aj pri obnovení pobytu, spôsobuje zbytočné komplikácie. Cudzinec, ktorý si podáva žiadosť o obnovenie pobytu, musí podať novú žiadosť o udelenie pobytu, ak predchádzajúca žiadosť bola zamietnutá pre nedodržanie lehoty na nahlásenie VPM (zamestnávateľ si nespĺnil načas túto povinnosť).

Dôležité je tiež cudzincom, ktorí sa už **nachádzajú na území SR, umožniť nepretržite pracovať** a obmedziť tak nelegálne zamestnávanie. S tým súvisí možnosť pracovať v prípade oprávneného pobytu, najmä v prípadoch, keď cudzinec čaká na koniec správneho konania o obnovenie prechodného pobytu. Obnovenie pobytu sa komplikuje aj pre skutočnosť, že dňom ukončenia pobytu cudzinca sa skončí pracovný pomer, hoci konanie o obnove ešte prebieha a cudzinec plánuje ostať pracovať u svojho zamestnávateľa. **V súčasnosti je práve nemožnosť pokračovať v pracovnom pomere počas rozhodovania o žiadosti o obnovenie prechodného pobytu označovaná mnohými zamestnávateľmi ako veľký problém,** ktorý by sa mal legislatívne vyriešiť.

Umožniť pracovať rodinným príslušníkom zamestnancov bez povinnosti vyžadovať po získaní ich pobytu povolenie na zamestnanie by bolo ďalším významným posunom na prilákanie cudzincov a ich ekonomickú stabilizáciu a prínos. Neumožňovať rodinným príslušníkom zamestnancov vstupovať na pracovný trh počas prvého roka nie je dôvodné ani ekonomicky prínosné a predstavuje bariéru pri lákaní žiadanej pracovnej sily. Súčasný stav môže odrádzať potenciálnych zamestnávateľov rodinných príslušníkov, ktorí nechcú podstupovať proces súvisiaci so získaním povolenia na zamestnanie a jednak odrádza samotných rodinných príslušníkov od výkonu ekonomickej aktivity prostredníctvom zamestnania.

Nedostatočná prepojenosť informačných systémov spôsobuje, že informácie, ktoré už OCP zadalo do svojho systému, musí opakovane zadať aj úrad práce. Úrad práce, ktorý má len 5 pracovných dní na posúdenie situácie na trhu práce, v tomto krátkom čase musí často dopytovať zamestnávateľa alebo OCP o poskytnutie chýbajúcich informácií.³⁰

7. Existujúce nástroje uľahčujúce vstup a pobyt

SR sa dlhodobo sústreďuje na riešenie nedostatku pracovnej sily na trhu práce prostredníctvom domácej pracovnej sily a reemigrácie Slovákov pracujúcich v zahraničí. Najmä z toho dôvodu nemá

²⁹ Zdroj: Odpovede zamestnávateľov z kvalitatívnych rozhovorov uskutočnených jún – september 2020

³⁰ Zdroj: Kvalitatívny rozhovor, Odpoveď ÚPSVaR zo dňa 10. 5. 2020

v súčasnosti vypracovaný žiaden program pracovnej mobility, ktorý by komplexne upravoval podmienky na vstup, pobyt a zamestnávanie cudzincov pochádzajúcich z krajín mimo EÚ nad rámec štandardných postupov získania prechodného pobytu.

Hoci existujúca legislatíva vytvára podmienky na uľahčenie prijímania určitých skupín zahraničných pracovníkov, nejde o komplexnú úpravu, len o výnimky zo všeobecných postupov rozhodovania pre určité sektory hospodárstva alebo osobitné skupiny zamestnancov a zamestnávateľov.

Tieto výnimky sú prijímané ad hoc, s úmyslom maximálne pokryť potreby danej skupiny, často bez ohľadu na predošlé úpravy pri inej skupine. **Neexistuje tak komplexný jednotný postup, ktorý by upravoval zrýchlené konanie pre jednotlivé skupiny zahraničných pracovníkov, zamestnávateľov a profesií.** Celkový systém je preto komplikovaný a neprehľadný.

Zavedenie zrýchleného procesu udeľovania JPPZ pre pracovníkov v nedostatkových profesiách neprineslo želaný efekt zrýchlenia príchodu zahraničných pracovníkov na pracovný trh v SR. Tvorba zoznamu zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily nie je transparentná a administratívna náročnosť procesu udeľovania prechodného pobytu vyvoláva prieťahy v konaniach. Urýchlenie procesu rozhodovania o prechodnom pobyte na účel zamestnania v prípade profesií uvedených v zozname zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily je často len formálne a závisí od rýchlosti vydania súhlasu s obsadením VPM zo strany úradu práce.³¹

Tvorba zoznamu zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily nie je legislatívne upravená a nie je zverejnená ani metodika jeho tvorby, čo u mnohých zamestnávateľov vyvoláva pochybnosti o transparentnosti tohto procesu.³²

Problematická je aj **lehota na zaškoľovanie zamestnanca** v zmysle § 23a ods. 1 písm. u) zákona o službách zamestnanosti, ktorá bola určená na základe zráťania potrebného času na rozhodnutie v ideálnom prípade. Prakticky však úrady často nerozhodujú v zákonných lehotách, a to aj bez zavinenia účastníka konania, čo má za následok povinnosť zamestnávateľa ukončiť s cudzincom (vo väčšine prípadov dočasne, na veľmi krátku dobu) pracovný pomer. Takéto dočasné ukončenie pracovného pomeru vyvoláva ďalšiu administratívnu a finančnú záťaž pre zamestnávateľa (odhlasovanie zamestnanca zo zdravotnej a sociálnej poisťovne, plnenie oznamovacej povinnosti voči úradu práce a pod.).

Možnosť vykonávať zamestnanie pred udelením prechodného pobytu je podmienená splnením oznamovacej povinnosti podľa § 111 ods. 2 písm. a) zákona o pobyte cudzincov zo strany cudzinca, resp. ubytovacieho zariadenia. Prakticky je však pre zamestnávateľa veľmi náročné overiť, či cudzinec splnil túto podmienku. Zamestnávateľovi tak môže byť, aj bez jeho zavinenia, vyslovené nelegálne zamestnávanie cudzinca zo strany Národného inšpektorátu práce.

Systém je pomerne komplikovaný aj pre samotných zamestnancov štátnej správy rozhodujúcich o udelení pobytu, ktorí by mali rozhodovať pri osobitných skupinách zamestnávateľov rýchlejšie, pričom databázy potrebné na rozhodovanie sa aktualizujú iba na polročnej báze. Ministerstvo hospodárstva SR (MH SR) je povinné zasielať MV SR zmeny v zoznamoch technologických centier a centier podnikových služieb každých 6 mesiacov. Povinnosťou OCP je rozhodovať podľa aktuálneho

³¹ Zdroj: Kvalitatívne rozhovory so zamestnávateľmi (jún – september 2020)

³² Ibidem

stavu v čase vydania rozhodnutia, čo vyžaduje neustálu kontrolu databáz zverejnených na stránkach MH SR.

Neexistuje legálna definícia pojmu „významný zahraničný investor“. Rovnako nie je zrejmé, prečo sa zvýhodnené zamestnávanie občana členského štátu Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) týka len zahraničného investora, a neplatí pre domácich podnikateľov.

8. Pobyť

Ako už bolo spomínané vyššie, SR nevyužíva žiadne osobitné motivačné mechanizmy, ktoré by boli špecificky určené na prilákanie zahraničnej pracovnej sily. V kapitole sú prezentované hlavné zistenia týkajúce sa zdravotného poistenia a sociálneho zabezpečenia zahraničných pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, ako aj možnosti zlúčenia rodiny a zamestnania rodinných príslušníkov. Tieto faktory vplývajú na jednotlivé skupiny zahraničných pracovníkov rôznym spôsobom, ich správne nastavenie preto môže podstatným spôsobom ovplyvniť ich vôľu k pracovnej mobilite. Zároveň opisuje problémové oblasti súvisiace so zmenou zamestnávateľa, skončením pracovného pomeru cudzinca či zmeny účelu pobytu.

V rámci systému zdravotného poistenia cudzincov fungujú v SR popri sebe systémy verejného zdravotného poistenia a individuálneho zdravotného poistenia. **Do systému povinného verejného zdravotného poistenia spadajú v zásade všetci zahraniční pracovníci z krajín mimo EÚ** odo dňa vzniku pracovno-právneho vzťahu založeného pracovnou zmluvou, alebo niektorou z dohôd o výkone prác mimo pracovného pomeru s výnimkou situácie, keď výška dohodnutej mzdy nedosahuje sumu minimálnej mzdy. Manželia/manželky zamestnaných cudzincov sú odkázaní na systém individuálneho zdravotného poistenia. Deti cudzincov sú povinne verejne zdravotne poistené vždy, ak je verejne zdravotne poistený aspoň jeden z ich rodičov.

Rozsah zdravotnej starostlivosti poskytovanej cudzincom v rámci verejného zdravotného poistenia sa nelíši od zdravotnej starostlivosti poskytovanej občanom SR.

Participácia na systéme sociálneho poistenia nezávisí od štátnej príslušnosti. Ak legislatíva vylučuje niektoré kategórie osôb z účasti na systéme sociálneho poistenia, resp. na niektorej z jeho častí, platí to všeobecne, bez ohľadu na to, či je touto osobou občan SR alebo cudzinec.

Nevýhodou pre mnohých cudzincov pracujúcich v SR je, že **SR nemá uzavreté zmluvy o sociálnom zabezpečení s viacerými štátmi**, ktorých občania patria na popredné miesta v počtoch udelených pobytov v SR, najmä s Vietnamom, Čínou, Iránom a Indiou.

Vstup do systému **sociálneho poistenia** je pre zamestnancov z krajín mimo EÚ povinný. **Výplata dávok dôchodkového a invalidného poistenia je však, s ohľadom na povinnú dĺžku participácie v systéme, pre mnohých cudzincov nedosiahnuteľná.** Tí sa tak stávajú čistými platcami do systému sociálneho poistenia. Neexistuje možnosť nevstúpiť do systému starobného dôchodkového poistenia, prípadne možnosť byť účastníkom systému len dobrovoľne, ak cudzinec nemá v úmysle pracovať v SR dlhodobo. Legislatíva SR tiež nedáva cudzincom, ktorí nedosiahnu dostatočnú dĺžku poistenia, možnosť požiadať o vyplatenie nasporenej sumy v prípade ukončenia pobytu v SR.

Cudzinec s udeleným pobytom v SR, s výnimkou dlhodobého pobytu, **nemá možnosť požiadať o registráciu v evidencii uchádzačov o zamestnanie, a teda ani možnosť čerpať dávku v nezamestnanosti**, a to ani v prípade, že spĺňa podmienku dostatočnej dĺžky poistného vzťahu.

Prístup k rodinným dávkam je zabezpečený pre cudzincov z krajín mimo EÚ za rovnakých podmienok ako občanom SR.

Sociálna pomoc, vrátane pomoci v hmotnej núdzi, nie je pre cudzincov z krajín mimo EÚ v zásade prístupná. Skutočnosť, že podanie žiadosti o dávku v hmotnej núdzi môže viesť k zrušeniu pobytu zamestnanca, nie je v zákone (s výnimkou modrej karty EÚ) explicitne uvedená a cudzinec o nej nie je poučený. Naopak, zákon o pomoci v hmotnej núdzi uvádza, že dávka je určená aj pre cudzincov.

Identifikovanou **administratívnou prekážkou súvisiacou so zdravotným poistením a sociálnym zabezpečením** je fakt, že zamestnávateľ nemôže použiť elektronický systém Sociálnej poisťovne v prípadoch, keď zamestnanec nemá udelené rodné číslo. Opakované nahlasovanie zamestnanca do zdravotnej poisťovne a sociálnej poisťovne v prípadoch, keď je cudzinec oprávnený zamestnať sa bez udelenia prechodného pobytu, spôsobuje viacnásobné evidovanie cudzincov v elektronických systémoch a zapríčiňuje problémy pri identifikovaní cudzinca na účely výplaty dávok alebo úhrady platby za poskytnutie zdravotnej starostlivosti.

SR umožňuje zahraničným pracovníkom **zlúčenie rodiny** s pomerne širokým okruhom osôb, pričom **zlúčenie rodiny nepodmieňuje splnením žiadnych osobitných podmienok** (dĺžka pobytu garanta v SR, existencia rodiny v krajine pôvodu, ovládanie štátneho jazyka a pod.). Výnimkou je zlúčenie rodiny s nezosobášeným alebo registrovaným partnerom, prípadne partnerom rovnakého pohlavia.

Administratívne postupy sú však pri rodinných príslušníkoch vo viacerých prípadoch nejasné. Legislatíva neobsahuje praktické riešenie situácie, keď cudzinec nesplní povinnosť požiadať o udelenie pobytu pre novorodenca do 90 dní od narodenia a nezabezpečí ani jeho vycestovanie z územia SR. Zároveň sa vyžaduje osobná prítomnosť novorodencov na OCP. Postupy OCP pri vyžadovaní dokladu potvrdzujúceho, že novorodenec netrpí chorobou ohrozujúcou verejné zdravie, nie sú jednotné. Lehoty na udelenie prechodného pobytu na účel zlúčenia rodiny a lehota udelenia pobytu pre garanta nie sú zosúladené.

Možnosť zamestnať sa nie je rodinným príslušníkom zahraničných pracovníkov garantovaná za rovnakých podmienok, ale závisí od pobytového statusu garanta. V štandardnom prípade zamestnanca s JPPZ je jeho rodinnému príslušníkovi umožnený prístup na trh práce po jednom roku od udelenia prechodného pobytu alebo musí požiadať o povolenie na zamestnanie. Prakticky preto rodinní príslušníci, ktorí chcú ihneď pracovať, často radšej žiadajú o prechodný pobyt na účel zamestnania, čo je, paradoxne, v mnohých prípadoch ten rýchlejší proces. Obmedzenie pracovnej činnosti rodinného príslušníka počas prvého roku od udelenia pobytu môže pôsobiť demotivačne a cudzinec sa môže rozhodnúť pre inú cieľovú krajinu, v ktorej bude mať jeho rodinný príslušník umožnený vstup na trh práce skoršie. **Iné typy pobytov garanta, napr. modrá karta EÚ, alebo prechodný pobyt na účel výskumu a vývoja, umožňujú rodinným príslušníkom zamestnať sa ihneď.**

Všetky skupiny zamestnancov sú oprávnené **žiadať o obnovenie prechodného pobytu z územia SR**, pričom platí, že cudzinci sú oprávnení zotrvať na území SR až do právoplatného rozhodnutia o obnovení ich pobytu. Oprávnenie pracovať, po uplynutí platnosti pôvodného pobytu, však nemajú. Cudzinci (ani zamestnávatelia) nie sú dostatočne informovaní, že napriek tomu, že sú podaním žiadosti o obnovenie pobytu oprávnení zotrvať na území SR po celú dobu rozhodovania o ich žiadosti, ich pracovný pomer zaniká dňom skončenia platnosti pobytu.

Slovenská legislatíva umožňuje všetkým kategóriám zamestnancov (pozri bližšie kapitolu 2) **zmeniť zamestnávateľa**, pričom flexibilita a rýchlosť konania o zmene zamestnávateľa sa veľmi líši, v závislosti

od typu udeleného pobytu/oprávnenia na zamestnanie. Zatiaľ čo v prípade cudzincov s JPPZ a cudzincov, u ktorých sa vyžaduje povolenie na zamestnanie alebo sezónne zamestnanie, je proces zmeny zamestnávateľa pomerne zložitý a závisí od schválenia príslušným úradom práce, u ostatných sledovaných kategórií zamestnancov dochádza k zmene menej formálne, iba splnením oznamovacej povinnosti zo strany zamestnávateľa. Do tejto kategórie patria cudzinci, ktorí nepotrebujú pracovné povolenie, ani JPPZ, napr. cudzinci s trvalým pobytom, rodinní príslušníci občana EÚ, Slováci žijúci v zahraničí, absolventi slovenských škôl a i. V týchto prípadoch oznamovacia povinnosť zamestnávateľa je jedinou podmienkou a nič nebráni cudzincom v tom, aby kedykoľvek, v zmysle Zákonníka práce, ukončili pracovný pomer a začali pracovať pre iný subjekt.

Hoci je zmena zamestnávateľa možná, najmä v prípade najbežnejšieho spôsobu zamestnávania cudzincov, na základe JPPZ, **existujúca legislatíva** (zákon o pobyte cudzincov a zákon o službách zamestnanosti) **neobsahuje jasné postupy, ako sa má zmena zamestnávateľa realizovať**. Jednoznačná právna úprava, kedy a za akých podmienok môže cudzinec požiadať o zmenu zamestnávateľa a v akých lehotách by mali úrady zaujať stanovisko, je kľúčová. Zároveň si vyžaduje osobitnú pozornosť duplicitné, a v niektorých prípadoch, naopak, žiadne plnenie oznamovacej povinnosti pri zmene zamestnávateľa alebo nedostatky v zhode medzi hlásenými údajmi.

Zákonník práce obsahuje osobitné ustanovenia o **skončení pracovného pomeru cudzinca**, ktoré však nereflektovali zmeny v zákone o pobyte cudzincov a zákone o službách zamestnanosti. Skončenie pracovného pomeru cudzinca ex lege nereflektuje situácie, keď je jeho pobyt alebo povolenie na zamestnanie zrušené z dôvodov na strane zamestnávateľa.

Zmena účelu pobytu je cudzincom v SR povolená vo veľmi širokej miere. Administratívna náročnosť procesu zmeny sa však takmer nelíši od procesu rozhodovania o prvej žiadosti cudzinca. Nie je ju možné vykonať elektronicky ani v zastúpení, vyžaduje sa osobná prítomnosť cudzinca na OCP aj platba správneho poplatku v rovnakej výške ako pri prvej žiadosti. Výnimkou je len oslobodenie od nutnosti podať niektoré doklady, ktoré cudzinec už predložil pri prvej žiadosti. Zmena účelu pobytu teda nepredstavuje pre cudzinca žiadnu podstatnejšiu výhodu. Z legislatívy tiež nie je zrejmé, z akého dôvodu nie je možná zmena účelu prechodného pobytu z výskumu a vývoja na modrú kartu EÚ. Môže ísť prípadne aj o chybnú transpozíciu relevantnej smernice.

9. Ukončenie pobytu a návrat

Pobyt na území SR sa cudzincom udeľuje na stanovenú dobu v závislosti od účelu pobytu. Dĺžka udeleného prechodného pobytu zahraničných zamestnancov sa odvíja primárne od dĺžky trvania zamestnania, maximálne 2 až 5 rokov. Uplynutím doby prechodný pobyt zanikne, pokiaľ sa cudzinec najneskôr posledný deň platnosti pobytu nerozhodne podať žiadosť o obnovenie pobytu, resp. požiadať o zmenu účelu pobytu.

Počas platnosti pobytu môže dôjsť k jeho **zrušeniu alebo zániku**. Spôsoby ukončenia pobytu je možné rozdeliť podľa toho, či k nim došlo na základe prejavu vôle cudzinca alebo ide o návrh správneho orgánu z dôvodu nesplnenia zákonných povinností zo strany cudzinca.

Okrem dobrovoľného rozhodnutia zamestnanca ukončiť pobyt a ďalších, všeobecne platných dôvodov na zrušenie prechodného pobytu zo strany cudzineckej polície, majú na platnosť pobytu zahraničného zamestnanca zásadný vplyv aj strata zamestnania alebo vydanie nesúhlasného stanoviska o možnosti obsadenia VPM úradom práce.

Vydanie nesúhlasného stanoviska o možnosti obsadenia VPM úradom práce v prípade zmeny zamestnávateľa, pracovnej pozície, miesta výkonu práce alebo pri obnovení prechodného pobytu má rovnako zásadný vplyv na trvanie a platnosť prechodného pobytu zahraničného zamestnanca. Využitie opravných prostriedkov s cieľom revízie tohto stanoviska nie je v slovenskej legislatíve jednoznačne upravené. Podľa stanoviska ÚPSVaR platné zákony neumožňujú, aby odvolací orgán zrušil potvrdenie o možnosti obsadenia VPM alebo aby úrad práce na základe novej žiadosti z OCP revidoval svoje pôvodné potvrdenie o možnosti obsadenia VPM a nahradil ho novým. Nové stanovisko o možnosti obsadenia VPM je možné získať len v novom konaní.

Z legislatívy nie je jednoznačné, či nesúhlasné stanovisko úradu práce o možnosti obsadenia VPM môže byť v rámci odvolacieho konania zmenené.

Ak v priebehu platného prechodného pobytu na účel zamestnania ukončí cudzinec pracovný pomer, pričom nie je rozhodujúce, či ide o dôvody na strane zamestnanca alebo na strane zamestnávateľa, má zamestnanec 60 dní odo dňa skončenia pracovného pomeru, aby preukázal existenciu dôvodu jeho pobytu na Slovensku. Môže tak urobiť doručením novej pracovnej zmluvy na príslušné OCP, ktorá bude zmluvu posudzovať rovnakým spôsobom ako v prípade zmeny zamestnávateľa. Ak nedodrží lehotu, znamená to, že pominul účel jeho pobytu na Slovensku a OCP začne konanie o zrušení jeho prechodného pobytu.

Ukončiť pobyt je možné jednoduchým oznámením o ukončení pobytu. Toto oznámenie nemá stanovenú jednotnú formu a ani sa nevyžaduje úradne overený podpis oznamovateľa. V praxi sa často stáva, že oznámenia zasielajú v mene cudzinca zamestnávateľa a agentúry v prípadoch, keď cudzinec odíde zo zamestnania.

Po ukončení pobytu je cudzinec povinný opustiť územie SR a celého schengenského priestoru. Ak neurobí dobrovoľne počas lehoty na vycestovanie, bude z územia SR administratívne vyhostený. Migračná politika s výhľadom do roku 2020 ako základný dokument preferuje možnosť vykonávania asistovaných dobrovoľných návratov cudzincov do krajín ich pôvodu pred nútenými návratmi. SR aktuálne nemá zavedené žiadne politiky v oblasti návratu, ktoré by boli špecificky zamerané na zahraničnú pracovnú silu a dobrovoľný návrat z iného zahraničného letiska na základe rozhodnutia o administratívnom vyhostení (ďalej len AV) v slovenskom jazyku je komplikovaný. Cudzinec nemá doklad, ktorým by preukázal, že cestuje v rámci lehoty na vycestovanie. Nemá pri sebe žiadne oprávnenie na pobyt, a tak sa v praxi stáva, že má problém nastúpiť do lietadla alebo dostane pokutu.



II. ČASŤ: Identifikovanie potrieb slovenského trhu práce

(Spracované na základe výskumnej správy Miroslava Štefánika)

Skúsenosti so slovenským trhom práce za posledných viac ako 30 rokov sú ovplyvnené dlhodobým rastom ponuky práce. Na trh práce dlhodobo prichádzalo viac mladých pracovníkov, ako z neho odchádzalo v dôsledku odchodu do dôchodku. Aj následkom previsu ponuky práce nad dopytom³³ Slovensko dosahovalo najvyššiu mieru nezamestnanosti v EÚ.

Situácia sa v roku 2015 otočila a na trh začalo prichádzať menej pracovníkov, ako z neho odchádzalo. Ukazovatele trhu práce na to postupne zareagovali. Napríklad slovenská miera nezamestnanosti sa od roku 2017 držala pod priemerom EÚ-15. SR dočerpala svoju „demografickú dividendu“, obdobie, keď ekonomika mohla rásť extenzívne, iba zvyšujúcim sa počtom pracovníkov. Slovenský trh práce sa dramaticky zmenil a demografické projekcie jednoznačne hovoria, že je potrebné si na takúto situáciu zvyknúť, dokonca treba očakávať ďalšie prehlbovanie problémov spojených s nedostatkom pracovnej sily. Aj napriek dočasnému zvýšeniu nezamestnanosti v dôsledku poklesu ekonomickej aktivity v čase pandémie ochorenia COVID-19 je potrebné v dlhodobom horizonte predpokladať, že nezamestnanosť už nebude najurgentnejším problémom slovenského trhu práce. Pracovná mobilita predstavuje jedno z najúčinnějších a v praxi najčastejšie využívaných riešení nesúladu dopytu a ponuky po práci.

Slovensko je jednou z najrýchlejšie starnúcich krajín EÚ. Starnutie populácie a s ním súvisiaci pokles ponuky práce v posledných rokoch nútil slovenských zamestnávateľov načrieť čoraz hlbšie do tradične bohatej zásoby nezamestnaných osôb.

Aj v oblasti riadenia mobility zahraničnej pracovnej sily je potrebné plánovať dopredu, opierať sa o aktuálne analýzy trhu práce a rozmyšľať nad politikou pracovnej mobility komplexne. Napríklad, nezameriavať sa len na povolanie, do ktorého je zahraničný pracovník prijímaný, ale aj jeho ďalšie charakteristiky ako vek či predpokladanú dĺžku pobytu. Veková štruktúra prichádzajúcich cudzincov je priaznivá. Na Slovensko prichádzajú najmä cudzinci – tridsiatnici. Dominantná časť z nich však odíde do dvoch rokov a viac ako polovica zo zostávajúcich odíde medzi štvrtým a piatym rokom od príchodu na Slovensko.

V reakcii na rast dopytu po práci ÚPSVaR zaviedlo zrýchlenie udeľovania pracovných povolení³⁴ pracovníkom z krajín mimo EÚ/EHP prichádzajúcich do povolání identifikovaných ako nedostatkové, ktoré sú štvrtročne zverejňované v rámci **Zoznamu zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily** (ďalej

³³ Ponukovo-dopytové vzťahy boli ovplyvňované aj inými ako demografickými faktormi, napríklad procesy spojené s transformáciou ekonomiky ešte aj po roku 2000 významne limitovali dopyt po práci.

³⁴ Pracovníkom z krajín mimo EÚ/EHP prichádzajúcim do týchto povolání je pracovné povolenie udeľované rýchlejšie v porovnaní s bežným postupom.

len Zoznam). Zverejňovanie Zoznamu bolo sprevádzané dramatickým celkovým nárastom počtu pracovníkov zo zahraničia, ktorý bol pozorovaný najmä v povolaniach Zoznamu. To potvrdzuje účinok tohto nástroja verejnej politiky na trh práce. Zároveň však k najvýraznejšiemu nárastu počtu zahraničných pracovníkov nedochádzalo v povolaniach s najvyššou dynamikou celkovej zamestnanosti, čo naznačuje, že služba zrýchleného udelenia pracovného povolenia, ktorú Zoznam prináša, nie je aktuálne distribuovaná do všetkých segmentov trhu práce rovnomerne.

Medzi plusy aktuálneho Zoznamu patrí, že je súčasťou systému služieb zamestnanosti. Zoznam a celý mechanizmus rozhodovania o udelení pracovného povolenia integruje rozhodnutie o udelení pracovného povolenia do mediačných služieb ÚPSVaR, poskytovaných v rámci systému služieb zamestnanosti. Zoznamom sa zrýchlil model zamestnávania zahraničných pracovníkov vo vybraných zamestnaniach, vytvoril sa priestor na plánovanie prijímania pracovníkov z krajín mimo EÚ/EHP a čiastočne sa sprehľadnil proces udeľovania pracovných povolení. So zavedením Zoznamu sa vytvorili komunikačné kanály medzi ÚPSVaR a zainteresovanými predstaviteľmi zamestnávateľov a atraktívno sa nahlasovanie VPM zamestnávateľmi priamo ÚPSVaRu tým, že udeľovanie pracovných povolení súvisí s aktom nahlásenia VPM prostredníctvom ÚPSVaR.

Hlavným nedostatkom súčasného systému zamestnávania zahraničných pracovníkov z krajín mimo EÚ/EHP je skutočnosť, že Zoznam je slabo reprezentatívny³⁵ a nedostatočne pokrýva celé spektrum povolaní na slovenskom trhu práce. Identifikácia povolaní nevychádza z informácie reprezentatívnej pre celý trh práce. Segment komplexnejších zručnejších povolaní takmer úplne chýba, a teda nie je touto službou obsluhovaný. Dôvodom je, že metodika využívaná pri tvorbe Zoznamu je založená iba na dvoch indikátoroch (počet zaregistrovaných voľných pracovných miest a uchádzačov o zamestnanie), pochádzajúcich z jedného zdroja (databázy ÚPSVaR). Dôsledkom tohto skreslenia sú však na pracovný trh na Slovensku prijímaní zahraniční pracovníci v povolaniach vyžadujúcich nižšiu kvalifikáciu (SK-ISCO 8 a 9). Zároveň ide o povolania vyznačujúce sa nižším rastom, či dokonca poklesom zamestnanosti. Dôsledkom nastavenia systému tak pracovníci zo zahraničia na Slovensko prichádzajú najmä do povolaní, kde zamestnanosť rástla pomalšie ako priemer.

Zoznam z definície poskytuje službu zrýchleného udelenia pracovného povolenia pre zahraničných pracovníkov z krajín mimo EÚ/EHP. Pri súčasnom nastavení ide o službu, ktorá nie je rovnako dostupná pre všetky typy zamestnávateľov. Zatiaľ čo pre zamestnávateľov obsadzujúcich pracovné miesta vo výrobe predstavovalo zavedenie Zoznamu významné zrýchlenie a zjednodušenie procesu prijímania zamestnancov zo zahraničia, pre zamestnávateľov obsadzujúcich povolania v informačných službách či administratíve zavedenie Zoznamu neprineslo takmer žiadne zlepšenie.

Zoznam tiež pomáha zrýchliť zamestnávanie v povolaniach, ktoré (iba tesne) splnili kritérium v danom štvrtroku, zároveň však vôbec nepomáha v povolaniach, kde je situácia iba o málo lepšia, a preto sa na Zoznam nedostali, resp. pri novovznikajúcich povolaniach (napr. v sektore zelenej ekonomiky).

Zoznam je tiež publikovaný v príliš detailných kategóriách povolaní. Povolania sú identifikované v najdetailnejších možných kategóriách povolaní, pričom využívaná klasifikácia umožňuje jej hierarchické agregovanie do skupín povolaní. Vysoká detailnosť stráca význam najmä pri povolaniach s vyššou mierou mobility v rámci skupiny povolaní a je predmetom častej kritiky zo strany zamestnávateľov. Publikovanie informácií v príliš detailných kategóriách môže podporovať nežiaduce reakcie zamestnávateľov, ako nahlasovanie vysokého počtu VPM v snahe ovplyvniť Zoznam či preklasifikovanie povolania v nahlásenom VPM, tak aby bolo v zhode s povolaním na Zozname.

³⁵ Pod slabou reprezentatívnosťou sa chápe schopnosť zachytiť všetky nedostatkové povolania.

Technické problémy spojené napríklad s kvalitou kódovania či nízkym počtom pozorovaní môžu tiež skresľovať finálnu podobu Zoznamu.

Existujúci model tvorby Zoznamu povolaní s nedostatkom pracovných síl v poslednom období pokrýva väčšiu časť trhu práce. Zlepšenie je dôsledkom zvyšujúceho sa počtu zamestnávateľov nahlasujúcich VPM priamo do informačného systému ÚPSVaR (ISTP). To má vplyv aj na reprezentatívnosť informácie o počte VPM využívanej pri tvorbe Zoznamu. Databáza VPM administrovaná ÚPSVaR tak lepšie reprezentuje potreby slovenského trhu práce. Toto zlepšenie sa prejavuje aj nárastom počtu profesií v komplexnejších povolaniach z nižších tried SK-ISCO. Tento proces je zdĺhavý a závislý od viacerých okolností (napr. záujmu zamestnávateľov nahlasovať VPM priamo ÚPSVaR).

Medzi rýchle opatrenia pre zlepšenie tvorby Zoznamu, ktoré nevyžadujú zásadnejšie zmeny existujúceho modelu, patrí využitie viacerých dostupných indikátorov³⁶ trhu práce pri identifikácii zamestnaní s nedostatkom pracovnej sily. Doplnenie ďalších indikátorov trhu práce, na základe ktorých sa tvorí Zoznam, umožní zachytiť dynamiku trhu práce z viacerých perspektív. Jednoducho dostupnou a vhodnou informáciou sú bežne používané indikátory z Výberového zisťovania pracovných síl; ako napríklad počet zamestnaných či nezamestnaných osôb a ich zmena v čase. Informácia o VPM inzerovaných prostredníctvom komerčných poskytovateľov pracovnej inzercie sa javí ako komplementárna k informácii o VPM registrovaných ÚPSVaR a jej zohľadnenie tiež **zvyší reprezentatívnosť Zoznamu.**

Doplnením údajov od komerčných portálov sprostredkujúcich pracovnú inzerciu do identifikácie dopytovaných povolaní novozískaná informácia zlepší pokrytie doteraz slabo pozorovaného segmentu kvalifikovanejších komplexnejších povolaní a Zoznam by sa stal reprezentatívnejším.

Využitím hierarchického charakteru klasifikácie SK-ISCO a agregovaním povolania do skupín (podskupín) sa zlepší kvalita kódovania, keďže s vyššou úrovňou detailnosti zakódovanej informácie stúpa podiel nepresne zakódovaných alebo nezakódovaných povolaní.

Možnosť efektívne zamestnať zahraničných pracovníkov z krajín mimo EÚ/EHP prináša zamestnávateľom výraznú výhodu na trhu práce. **Aktívna propagácia existencie a princípov tvorby Zoznamu medzi zamestnávateľmi, napríklad informačnou kampaňou,** zvýši reprezentatívnosť Zoznamu. Zároveň by mala ďalšie pozitívne efekty na mediačné služby poskytované ÚPSVaR. Viaceré krajiny tento typ informácie komunikujú napríklad formou kalkulačky, kde si môžu zamestnávatelia na základe parametrov žiadosti vopred overiť šance na úspech pri udelení pracovného povolenia.

Komunikácia medzi ÚPSVaR a OCP významne predlžuje celý proces udeľovania pracovných povolení. ÚPSVaR pritom pri rozhodovaní zohľadňuje výlučne znaky VPM a zamestnávateľa. Tieto má ÚPSVaR k dispozícii z nahlášky VPM. **Rozhodnutie o možnosti obsadiť VPM pracovníkom z krajín mimo EÚ/EHP by mohol ÚPSVaR vydať aj pred prijatím žiadosti s údajmi o žiadateľovi o pobyt od OCP.** Lehota na rozhodnutie by tak mohla plynúť od zaregistrovania VPM, čím by proces mohol byť podstatne zrýchlený.

Medzi možnosťami, ako existujúci model buď zásadne zmeniť, alebo doplniť o úplne nový kanál rozhodovania o pridelení pracovných povolení zahraničným pracovníkom z krajín mimo EÚ/EHP, patrí **Syntetický indikátor potreby povolania.** Indikátory (nahradzovací dopyt, expanzný dopyt, prítok VPM registrovaných ÚPSVR, dĺžka obsadzovania VPM, počet nezamestnaných podľa VZPS, prítok uchádzačov o zamestnanie a dĺžka nezamestnanosti) sa pomocou faktorovej analýzy dajú kombinovať

³⁶ Na identifikáciu zamestnaní sa aktuálne využívajú iba dva indikátory (počet VPM a počet uchádzačov o zamestnanie), pričom oba pochádzajú z jedného zdroja (ÚPSVaR).

do podoby dvoch variantov syntetického indikátora potreby povolania na slovenskom trhu práce. Zvolená metodológia umožňuje vytvoriť variant Zoznamu so zvýšeným zastúpením nižšie kvalifikovaných povolání, ako aj variant, ktorý vyvážene reprezentuje celé kvalifikačné spektrum povolání. Prvý variant je využiteľný napríklad pri identifikácii nedostatkových povolání pre potreby priemyselnej výroby a poľnohospodárskej produkcie a zabezpečoval by kontinuitu prechodu zo súčasného Zoznamu. V praxi udeľovania povolení na pobyt a zamestnanie by takýto Zoznam mohol slúžiť napríklad pri udeľovaní povolení krátkodobej (cirkulárnej) migrácie. Druhý variant identifikuje dlhodobejšiu potrebu slovenského trhu práce a dá sa preto využiť pri rozhodnutiach o udelení povolení dlhodobejšieho charakteru.

Pri tvorbe syntetických indikátorov je faktorová analýza iba medzikrokom ku konštrukcii samotného indikátora. Jednotlivé faktory a ich relatívny význam sú zhrnuté do podoby jedného skóre, ktoré sa dá následne vyjadriť preškálované do intervalu hodnôt od 1 do 100. Takto založený bodovací systém umožní detailnejšie segmentovať jednotlivé žiadosti. V praxi rozhodovania to znamená nielen rozdelenie žiadostí na vybavené kladne a vybavené záporne, ale aj pridanie ďalších stupňov. Konkrétne pri veľmi vysokom bodovom zisku by žiadosť bola rozhodnutá kladne v zrýchlenom konaní (tak ako to je v súčasnosti pri povolaniach zo Zoznamu), pri nižšom, ale stále nadpriemernom bodovom zisku by žiadosť bola podrobená podrobnejšiemu prieskumu trhu práce s rozhodnutím v dlhšom časovom horizonte, pri podpriemernom bodovom zisku žiadosti by ÚPSVaR informoval zamestnávateľa – žiadateľa o možnosti obsadiť pracovné miesto z radov UoZ, pri veľmi nízkom bodovom zisku žiadosti by ÚPSVaR vedel v zrýchlenom konaní informovať o negatívnom výsledku žiadosti.



III. ČASŤ: Integrácia zahraničných pracovníkov a ich rodinných príslušníkov

(Autorka: Simona Mészárosová. Spracované aj na základe výskumnej správy Clarissy Tabosa)

Integrácia zahraničných pracovníkov a ich rodinných príslušníkov je multidimenzionálny a komplexný proces, ktorý tvorí viacero zložiek, a tomu je potrebné prispôbiť aj nastavenie integračných politík. Pri tvorbe týchto politík treba klásť dôraz na vyvíjanie stratégií, ktoré pomáhajú zahraničným pracovníkom lepšie sa integrovať do spoločnosti a na podporu hostiteľskej spoločnosti v rozpoznávaní a zhodnocovaní pozitívneho prínosu cudzincov. Pre úspešný integračný proces je nevyhnutné zapojenie regionálnej a lokálnej úrovne. Zahraniční pracovníci v mieste pobytu nielen pracujú, ale sú aj súčasťou lokálnych komunít. Ich reálna integrácia sa odohráva priamo v zamestnaní, komunitách, susedstvách, reštauráciách, bytových domoch, ubytovniach a pod.

Ak chce štát nastaviť kvalitne realizovateľnú integračnú politiku, je nevyhnutné jasne definovať legislatívny priestor, vytvoriť stabilné prostredie trhu práce a podnikania, uľahčiť prístup k bývaniu, vzdelávaniu, a pod.), umožniť cudzincom zachovať si jazyk, kultúru, identitu a tradíciu a zároveň informovať a scitlivovať majoritné obyvateľstvo).³⁷

1. Politiky v oblasti integrácie a inštitucionálne zabezpečenie integračných politík v SR

Politiky migrácie a integrácie sú v SR upravené na úrovni štátu v niekoľkých v súčasnosti už málo aktuálnych strategických dokumentoch³⁸. Najnovším vládou prijatým dokumentom je Stratégia pracovnej mobility cudzincov v SR, ktorá pokrýva riadenie pracovnej mobility v SR, berúc do úvahy trendy a zmeny na pracovnom trhu, demografické špecifiká, riziká nelegálnej práce a vykorisťovania a zdôrazňujúc potrebu zamerania sa na lokálnu úroveň pri integrácii. Neošetruje však spôsob finančného zabezpečenia integračných opatrení na miestnej a regionálnej úrovni vyplývajúcich z týchto strategických dokumentov. Predpokladá tiež aktualizáciu Integračnej politiky SR a vypracovanie lokálnych stratégií.

SR dlhodobo prijíma v oblasti integrácie cudzincov politiky a rámcové dokumenty, ktorých realizovateľnosť je sekundárna z dôvodu roztrieštenosti zabezpečenia tejto témy, nedostatočného

³⁷ Popper et. al.: Potreby migrantov na Slovensku: Výskum zameraný na integráciu migrantov na trh práce a do spoločnosti, IOM, 2006. Dostupné na: http://www.kvsbk.sav.sk/wp-content/uploads/Potreby_migrantov_na_Slovensku_IOM.pdf (citované 1. 5. 2021)

³⁸ Migračná politika s výhľadom do roku 2020 a Integračná politika SR z roku 2014.

finančného zabezpečenia a politickej senzitivity implementácie týchto opatrení na štátnej aj lokálnej úrovni.

Integrácia na lokálnej úrovni je značne poddimenzovanou témou z hľadiska záujmu, aj inštitucionálneho a finančného nastavenia. Samosprávy len veľmi pomaly vyvíjajú samostatné aktivity a to najmä zapájaním sa do projektov zameraných na lokálnu integráciu, ale samy neinicujú štrukturálne zmeny politik na svojom území. Samosprávy ani vo svojich strategických dokumentoch zväčša nepočítajú s prítomnosťou cudzincov na svojom území v súvislosti s pracovnou mobilitou, s rozvojovým potenciálom a pozitívnym pôsobením na nepriaznivý demografický vývoj. Demografický vývoj je pritom jedným z najskloňovanejších rizík vo všetkých koncepčných dokumentoch skúmaných krajov i miest, podobne ako aj odliv kvalifikovanej pracovnej sily z regiónov buď na západ Slovenska, alebo do zahraničia. Cudzinci sú napriek tomu vnímaní prevažne ako turisti a zdroj príjmov cestovného ruchu, prípadne sú spájaní s ohrozením bezpečnosti.

Častým argumentom samospráv je slabý prehľad o počte cudzincov žijúcich na ich území, ale aj o ich potrebách a problémoch, ktorý vyplýva najmä z nedostatku prístupných dát a neúplnej evidencie o cudzincoch v danom kraji či meste.

2. Integrácia na trh práce

Efektívne politiky integrácie na trh práce³⁹ sú jedným z kľúčových faktorov riadenia pracovnej mobility a spôsobom, ako štát môže ovplyvňovať príchod zahraničných pracovníkov do svojej krajiny. Zahŕňajú množstvo aspektov od uznávania kvalifikácií, jazykové vzdelávanie, tréningy, ďalšie vzdelávanie, cez pracovné poradenstvo, až po podporu politickej participácie, stimuly pre zamestnávateľov či podporu rodinných príslušníkov zahraničných pracovníkov a iné.

Zo Súhrnnej správy štúdie EMN *Integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce* vyplýva, že jednou z hlavných motivácií členských štátov EÚ vytvárať a poskytovať špecificky zamerané integračné služby v oblasti trhu práce je snaha o rýchle začlenenie novoprichádzajúcich zahraničných pracovníkov do pracovného procesu, ako aj snaha o ich socioekonomickú participáciu tak, aby sa čo najskôr stali sebestační a produktívni. Kvalitné integračné politiky a sebestačnosť cudzinca sú tiež dobrým základom pre prevenciu proti pracovnému vykorisťovaniu a sociálnemu dumpingu.⁴⁰

Otázka integrácie zahraničných pracovníkov na trh práce a potrebných integračných opatrení je na Slovensku popri ich zamestnávaní a saturovaní dopytu po zahraničnej pracovnej sile na trhu práce v úzadí. Integračné opatrenia cielené na zahraničných pracovníkov a zamerané špecificky na trh práce v SR aktuálne neexistujú. Všeobecné integračné opatrenia týkajúce sa cudzincov vyplývajúce z Integračnej politiky SR majú skôr deklaratórny význam a sú prenechávané na zodpovednosť zamestnávateľov a samospráv. Opatrenia napomáhajúce integrácii na trh práce v SR nie sú vnímané ako stimuly (angl. *incentives*) pre príchod zahraničných pracovníkov a nekladie sa na ne ani v tomto zmysle dôraz. SR na jednej strane deklaruje potrebu prilákania zahraničných talentov (pozri napr. komponent 10 Plánu obnovy a odolnosti SR)⁴¹, no na druhej strane aktuálne nevyvíja aktivity

³⁹ Integráciou na trh práce sa rozumie proces, v ktorom zahraničný pracovník z krajín mimo EÚ/EHP získa využívaním svojich schopností a realizovaním svojho ekonomického potenciálu rovnakú úroveň participácie na trhu práce ako domáce obyvateľstvo.

⁴⁰ Štúdia EMN Integrácia cudzincov na trh práce v SR, 2018. Dostupné na: <https://emn.sk/sk/publikacie/studie-a-policy-briefy-emn/item/464-integracia-na-trhu-prace-statnych-prislusnikov-tretich-krajin-v-clenskych-statoch-eu-2018.html> (citované 1. 5. 2021)

⁴¹ Kompletný Plán obnovy: <https://www.planobnovy.sk/kompletny-plan-obnovy/> (citované 1. 6. 2021)

zamerané na ich získavanie a to aj napriek tomu, že pre zahraničných pracovníkov SR často nepredstavuje prvú voľbu výberu pri rozhodovaní sa o cieľovej krajine⁴².

Viacerí odborníci a ekonómovia sa zhodujú na tom, že Slovensko potrebuje efektívnu a transparentnú riadenú politiku pracovnej mobility. Úlohou štátu je znižovať legislatívne prekážky zamestnávania zahraničných pracovníkov z tretích krajín⁴³ a vytvárať podmienky na ich integráciu na trhu práce a do spoločnosti. Medzi takéto podmienky patrí rýchle a efektívne poskytovanie všetkých potrebných informácií zahraničným pracovníkom, úradníkom aj zamestnávateľom, zabezpečenie jazykových kurzov či napr. vhodných podmienok na integráciu ich detí a partnerov do spoločnosti.

V rámci dotazníkového prieskumu medzi cudzincami pracujúcimi v SR vyplynulo, že takmer polovica opýtaných zahraničných pracovníkov si najčastejšie vyhľadala pracovné ponuky cez pracovné portály alebo na sociálnych médiách (Facebook, LinkedIn). Zahraniční pracovníci využívajú aj pomoc známych a rodiny. V menšej miere sa o ponukách práce dozvedia prostredníctvom agentúry (personálnej, ADZ a i.).

Úspešné integračné opatrenia musia byť finančne aj prakticky dostupné, realizovateľné a inkluzívne. K príkladom dobrej praxe integračných opatrení zameraných na trh práce v iných štátoch EÚ patria rôzne iniciatívy verejného aj súkromného sektora. Členské štáty EÚ často prijímajú kombináciu tzv. mainstreamových opatrení (angl. *mainstream labour market integration measures*) a špecifických opatrení (angl. *tailored labour market integration measures*). Mainstreamové opatrenia zaisťujú rovnaký prístup k všeobecne poskytovaným službám napr. v oblasti zamestnania, zatiaľ čo špecifické opatrenia dokážu adresovať konkrétne ťažkosti, s ktorými sa stretávajú novoprichádzajúci zahraniční pracovníci vrátane jazykovej bariéry či neznalosti hostiteľskej krajiny.⁴⁴

3. Integračné služby pre rodinných príslušníkov

Integrácia rodinných príslušníkov zahraničných pracovníkov na trh práce v SR je aktuálne považovaná za okrajovú tému. Špecificky zamerané služby na rodinných príslušníkov v tejto oblasti s výnimkou niektorých zamestnávateľov takmer neexistujú, napriek faktu, že zlúčenie rodiny a aktívna participácia rodinných príslušníkov na trhu práce pôsobí často ako stabilizačný faktor pri integrácii. Medzi veľmi podstatné a zároveň na implementáciu pomerne nekomplikované opatrenie v oblasti integrácie rodinných príslušníkov na trh práce patrí umožnenie rodinnému príslušníkovi cudzinca z krajín mimo EÚ pracovať hneď po udelení pobytu na zlúčenie rodiny (pozri bližšie I. časť Právna analýza).

4. Prístup k integračným službám, informáciám a poradenstvu

Aktuálne v SR neexistuje jednotná platforma na získanie komplexných a aktualizovaných informácií vhodných pre zahraničných zamestnancov v cudzích jazykoch, ktorých správnosť je zaručená štátom. Cudzincom nie sú poskytované pri príchode ucelené informácie ani na úrovni štátu, ani na miestnej úrovni (tzv. „welcome packages“). Pri riešení každodenných problémov administratívnych záležitostí

⁴² Vyše 57 % respondentov neoznačilo Slovensko za svoju prioritnú voľbu, keď sa rozhodli migrovať za prácou. Medzi hlavné dôvody ich rozhodnutia pre výber Slovenska patrí, že krajinu považujú za bezpečnú a že je súčasťou Európskej únie (EÚ). Medzi ďalšími významnými aspektmi rezonovalo, že cudzincom je blízka slovenská kultúra, jazyk a geografická blízkosť krajiny, alebo že na Slovensku majú rodinu a priateľov. Ich odpovede naznačujú, že za ich rozhodnutím prísť na Slovensko bol v prvom rade iný motív a až následne tu získali prístup na trh práce. Okrem toho sa početná skupina prisťahovala bez konkrétneho dôvodu, napríklad využili príležitosť a prijali ponuku práce na Slovensku. Dostupné na: <https://iom.sk/sk/novinky-a-podujatia/1395-prieskum-iom-pracovna-mobilita-zahranicnych-pracovnikov-na-slovensko.html> (citované 20. 7. 2021)

⁴³ Odpovede Kahanec, M., Ďurana R. Šrámková, L. a i. Onuferová, M.: Potrebuje Slovensko pracovníkov z iných krajín? Zvýši alebo zníži to naše platy? (odpovedá 10 ekonómov), Denník N. Dostupné na: <https://e.dennikn.sk/679289/potrebuje-slovensko-pracovnikov-z-inych-krajin-zvysi-alebo-znizi-to-nase-platy-odpoveda-8-ekonomov/> (citované 1. 5. 2021)

⁴⁴ Ibidem.

sú tak odkázaní na zamestnávateľov, kolegov, krajanov žijúcich v SR dlhšiu dobu, miestnych obyvateľov alebo na pomoc aktívnych neziskových organizácií alebo IOM (prostredníctvom MIC), ktoré poskytuje bezplatné poradenské služby cudzincom z krajín mimo EÚ/EHP formou osobného, telefonického či mailového poradenstva (www.mic.iom.sk). Webová stránka www.slovensko.sk obsahuje čiastkové informácie o vybavovaní si pobytu, zdravotného poistenia, lekára či umiestňovaní detí do škôl, ale iba v slovenskom jazyku.

Okrem mesta Nitra (COMIN)⁴⁵ poskytujú krajské mestá, prípadne mestské časti len všeobecné klientske poradenstvo prostredníctvom svojich mestských/miestnych úradov, resp. klientskych centier, a to len v slovenskom jazyku. Webové stránky miest nie sú vo väčšine prípadov dostupné v anglickej verzii, a ak aj áno, tak obsahujú len oklieštené informácie o kompetenciách mesta a mestského úradu či primátora, ale nie aktuality či potrebné praktické informácie. Len výnimočne poskytujú mestá informácie špecificky zamerané na cudzincov prostredníctvom podstránky na svojom webovom portáli v anglickom jazyku (napr. mesto Košice a Trnava). Ak aj mesto má k dispozícii webstránku v anglickom jazyku, ide zväčša o súhrn turistických informácií o regióne.

Pre niektoré mestá (napr. Banská Bystrica či Trnava) bol podnetom na zvýšenie záujmu o tému integrácie cudzincov projekt KapaCITY⁴⁶, no vzhľadom na obmedzené zdroje, trvanie a projektové financovanie môže tento typ opatrení slúžiť len ako podnietenie iniciatívy a vytýčenie zodpovedných/kontaktných osôb, a nie ako dlhodobé riešenie. Z kvalitatívnych rozhovorov so zástupcami miest a obcí realizovaných počas výskumu bolo zjavné že úspech projektov a akýchkoľvek integračných opatrení na úrovni samospráv často závisí od ľudí v zapojených samosprávach. Dané potvrdili aj zástupcovia neziskových organizácií aktívnych v oblasti integrácie cudzincov, ktorí sa zúčastnili okrúhleho stola IOM. Zapojenie aktívnych a informovaných pracovníkov samospráv je pre úspech projektov zameraných na integráciu cudzincov kľúčové, no rizikom pre dlhodobú udržateľnosť opatrení a aktivít v téme je, ak tieto osoby z pozície odídu a s nimi aj know-how a záujem. Preto je dôležité v mestách, v ktorých sa zvyšuje počet zahraničných pracovníkov, systematicky vytvárať kontaktné body, v ktorých majú osoby mandát konať a ktoré zotrávajú aj po odchode relevantných zamestnancov z úradu.

5. Prístup k bývaniu

Nevyhnutnou súčasťou sociálneho komponentu integrácie zahraničných pracovníkov v hostovskej krajine je bývanie. Ako uvádza aj Integračná politika SR, bývanie patrí k jednej zo základných ľudských potrieb, je nevyhnutnosťou a podmienkou pre úspešnú integráciu cudzinca.⁴⁷ Zabezpečenie si bývania je pre cudzincov „proces, ktorý začína etapou vstupnou, resp. núdzovou (akútnou), pokračuje etapou dočasného bývania až po dlhodobejšiu integračnú fázu“⁴⁸. Spojitosť medzi sociálnym systémom,

⁴⁵ Pozri bližšie: <https://comin.sk/> (citované 1. 5. 2021)

⁴⁶ Projekt spája 4 organizácie venujúce sa integrácii cudzincov, Úniu miest Slovenska a 4 zapojené samosprávy, ktoré chcú zintenzívniť svoju činnosť vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín žijúcich na ich území. Cieľom projektu je rozvoj odborných kapacít samospráv, prenos dobrej praxe na lokálnej, regionálnej, ale aj na národnej úrovni a so zahraničím, rozvoj komunikačných zručností samospráv. Zdroj: <https://www.hrl.sk/sk/co-robime/projekty/aktualne-projekty/kapacity-podpora-integracie-cudzincov-na-lokalnej-urovni> (citované 1. 5. 2021)

⁴⁷ Integračná politika SR, 2014, dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/informacie-cudzinci/integracna-politika.pdf> (citované 1. 5. 2021)

⁴⁸ Ibidem.

bývaním a integráciou cudzincov je výskumne poddimenzovaná a dáta sú v tejto oblasti nedostatočné tak na EÚ úrovni, ako aj v SR.⁴⁹

Okrem nedostatku informácií spojených s hľadaním si bývanie čelia cudzinci v mnohých prípadoch diskriminácii na trhu s nehnuteľnosťami, neúmernému navyšovaniu cien nehnuteľností a nemožnosťou uchádzať sa o sociálne a nájomné bývanie z dôvodu znenia väčšiny všeobecne záväzných nariadení miest a obcí⁵⁰. Štát stanovuje ako podmienku získania pobytu aj deklarovanie ubytovania na Slovensku⁵¹, pričom nijakým spôsobom neposkytuje asistenciu, a tak osoba nachádzajúca sa v časovej tiesni je ochotná pristúpiť na horšie podmienky prenájmu.

Celkový nedostatok nájomných bytov na Slovenku, ktorý hlboko zaostáva za priemerom EÚ, je celospoločenským problémom, ktorý sa dotýka tak cudzincov, ako aj občanov SR. Nájomné bývanie je v súčasnosti preto pomerne nereálnou alternatívou pre cudzincov prichádzajúcich na Slovensko za prácou či rodinou. V strategických dokumentoch orgánov štátnej správy, slovenskej odbornej literatúre, publikovanej rôznymi organizáciami a vedeckou komunitou, je mu venované primárne miesto. Dôležité je však zamerať sa na reálne možnosti podpory prístupu k bývaniu cudzincov na Slovensku formou príspevkov, boja proti diskriminácii na trhu s nehnuteľnosťami či zabezpečenia štandardov v ubytovacích zariadeniach, ktoré sa snažia reflektovať aj opatrenia Schémy pracovnej mobility pre SR⁵².

Zahraniční pracovníci sú, práve z dôvodu nedostatku jazykových znalostí a nevedomosti o fungovaní systému hostovskej krajiny, vystavení riziku bývania v bytoch a ubytovniach s nízkymi štandardmi, napriek zákonnej povinnosti pri podávaní žiadosti o pobyt deklarováť ubytovanie, spĺňajúce istý štandard. Pre svoju pozíciu sa tak ľahko stávajú obeťou silovo nevyvážených vzťahov nielen v pracovnoprávných vzťahoch, ale aj v oblasti bývania, keďže sú v zraniteľnej pozícii a takmer závislí od zamestnávateľa.

Ubytovávanie zahraničných pracovníkov v ubytovniach nebýva len rozhodnutím cudzincov z núdze, často je aj rozhodnutím samotného zamestnávateľa alebo sprostredkovateľskej agentúry. V mnohých prípadoch tiež predstavuje jedinou alternatívu pre zahraničných pracovníkov, z dôvodu diskriminácie na trhu s nehnuteľnosťami, neflexibility systému, administratívnej náročnosti získania „súhlasu majiteľa nehnuteľnosti“ pri žiadaní o prechodný pobyt a finančnej nenáročnosti oproti cenám komerčného ubytovania.

Z realizovaného výskumu vyplynulo, že niektorí zástupcovia menších miest považujú toto riešenie za dobré⁵³ práve pre koncentráciu pracovníkov „na jednom mieste“ a potrebe mať ich „pod drobnohľadom“. Toto vnímanie pochádza z idey, že zahraniční pracovníci predstavujú hrozbu a je potrebné ich pohyb monitorovať. Tento typ názoru je príznačný skôr pre menšie mestá, kde funguje spolupráca zástupcov mesta, majiteľov ubytovní, agentúr a polície. Uvedené však opomína situáciu samotných zahraničných pracovníkov, ich práva a segregáciu, ktorej čelia pre vytváranie homogénnych spoločenstiev, ako aj negatívny obraz pre majoritnú spoločnosť, ktorú vyvoláva takéto riešenie.

Umiestňovanie zahraničných pracovníkov do ubytovní na okraji miest či v malých obciach s nedostatkom občianskej vybavenosti a infraštruktúry vytvára segregáčne tendencie, medzikultúrne

⁴⁹ Správa o využívaní indikátorov integrácie imigrantov v EÚ (Report on Using EU Indicators of Immigrant Integration), Európska komisia, 2013, dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf (citované 1. 5. 2021)

⁵⁰ Väčšina všeobecne záväzných nariadení miest a obcí stanovujú podmienku trvalého pobytu (obvykle po dobu 5 rokov).

⁵¹ Zabezpečenie ubytovania je zároveň jednou z podmienok udelenia prechodného pobytu cudzincom.

⁵² Pozri bližšie Schéma pracovnej mobility pre SR, IOM, 2021.

⁵³ Kvalitatívne rozhovory IOM so zástupcami miest, jún – august 2020.

a spoločenské tlaky, bráni efektívnej integrácii v krajine a v neposlednom rade je nepopulárnym politickým rozhodnutím. Toto riešenie sa považuje všeobecne za nepriaznivé a malo by byť len dočasným riešením na strane zamestnávateľov. Podobne negatívne hodnotí ubytovanie pracovníkov na ubytovniach aj Európska komisia proti rasizmu a intolerancii (ďalej aj ECRI) vo svojej správe o Slovensku z októbra 2020, ktorá vidí „kolektívne ubytovanie výlučne pracovníkov na jednom mieste ako prekážku zlúčenia rodín“.⁵⁴

Inovatívnejším a udržateľnejším riešením, nenarušajúcim fungovanie miest, môžu byť finančné príspevky na ubytovanie pre zahraničných pracovníkov, ktorí bývajú v rôznych lokalitách, čím sa dá vyhnúť ich koncentrácii na jednom mieste a zároveň podporiť istý štandard bývania. Ďalším pozitívne vplývajúcim riešením môže byť aj podpora zlúčenia rodín, zjednodušený prístup rodinných príslušníkov na trh práce, podpora kultúrnych, športových a spoločenských aktivít pre zahraničných pracovníkov a predovšetkým systematické plánovanie procesu ubytovania, pravidelné kontroly kvality bývania a transparentná komunikácia s miestnym obyvateľstvom.

6. Prístup k vzdelávaniu

Jazykové vzdelávanie cudzincov, ktoré je pri integrácii na trh práce kľúčové, nie je v SR dlhodobo inštitucionalizované a systematizované a opatrenia zakotvené v strategických (rámcových) dokumentoch sa dlhodobo nerealizujú. Na základe dostupných výskumov sa mnoho expertov zhoduje na tom, že jazykovej integrácii cudzincov v SR nie je venovaná dostatočná pozornosť, či už z hľadiska právnych alebo oficiálnych politických dokumentov⁵⁵ a rovnako ani v praktickej rovine.

Oblasť jazykového vzdelávania cudzincov doposiaľ nebola na Slovensku inštitucionalizovaná. Aj z tohto dôvodu absentujú dáta týkajúce sa jazykových znalostí cudzincov. Pričom jazyková bariéra býva jedným z najčastejších problémov menovaných cudzincami, či už pri styku s úradmi, dostupnosti informácií v ktorejkoľvek oblasti a následne pri integrácii sa do spoločnosti, začlenení detí do kolektívu v školách a pod.

Zahraniční pracovníci pri učení sa slovenského jazyka využívajú často platené kurzy v súkromných jazykových školách, bezplatné kurzy neziskových organizácií, zamestnanecké benefity alebo online jazykové nástroje výučby. Štát ich pri vzdelávaní nijakým spôsobom nepodporuje a neexistuje ani štandardizovaná osnova jazykového vzdelávania cudzincov na Slovensku. Jazykové vzdelávanie je ponechané na samotných zahraničných pracovníkov, pričom kurzy ponúkané súkromnými jazykovými školami navštevujú hlavne zahraniční pracovníci, ktorí sa dajú považovať za vyššie kvalifikovaných. Jazykové kurzy sú cenovo nedostupnejšie pre nízkokvalifikovaných zahraničných pracovníkov, zamestnaných na nižšie platených pozíciách. Toto naznačuje aj výskum Bargerovej a Divinského, ktorí okrem finančnej nedostupnosti pridávajú aj častú a pomerne problematickú viazanosť kurzov na veľké mestá.⁵⁶

Jednou z mála finančne dostupných možností, ktorú môžu zahraniční pracovníci využiť, sú bezplatné nízkoprahové jazykové kurzy, ktoré poskytuje MIC IOM⁵⁷ a jazykové kurzy o. z. Mareena. Kapacitne

⁵⁴ Správa ECRI o Slovenskej republike, 2020. Dostupné na: <https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-the-slovak-republic/1680a0a088> (citované 1.5.2021)

⁵⁵ Šlosár, D., Plavnická, J.: Stav integrácie imigrantov na Slovensku, UPJŠ Košice, 2014. Dostupné na: https://kont.zsf.jcu.cz/artkey/knt-201704-0004_stav-integracie-imigrantov-na-slovensku.php (citované 1. 5. 2021)

⁵⁶ Bargerová, Z., Divinský, B.: Integrácia migrantov v Slovenskej republike, Výzvy a odporúčania pre tvorcov politik, IOM, 2008. Dostupné na: https://www.iom.sk/en/publications/migrant-integration.html?download=134:mic/integracny_vyskum_iom.pdf (citované 1. 5. 2021)

⁵⁷ Z dôvodu situácie súvisiacej s pandemiou COVID-19 boli kurzy slovenského jazyka MIC IOM v roku 2020 presunuté do online priestoru a pokračujú aj v roku 2021.

však ani tieto kurzy zďaleka nepostačujú dopytu a množstvo zahraničných pracovníkov je odkázaných na samovzdelávanie, online nástroje (pozri nižšie), pomoc priateľov, kolegov a známych, prípadne na učenie sa slovenského jazyka rezignujú.

Problematickým je aj neexistencia systému **rekvalifikačného vzdelávania pre cudzincov** s cieľom doplniť si vzdelanie a nadobudnuté skúsenosti. Cudzinci sú v tejto oblasti odkázaní na zamestnávateľa či neziskové organizácie. Aj dotazníkový prieskum IOM potvrdil, že cudzinci z rôznych dôvodov často pracujú na pozíciách nezodpovedajúcim ich vzdelaniu a Slovensko (aj krajina pôvodu cudzincov) takto prichádza o talenty⁵⁸.

Z dotazníkového prieskumu realizovaného v rámci výskumu vyplynulo, že nadpolovičná väčšina zúčastnených cudzincov pracuje v inej oblasti, než akú vyštudovala (až 56,8 %). Tento výsledok môže znamenať, že zahraniční pracovníci sú ochotní prijať prácu, ktorá nezodpovedá ich hlavnej kvalifikácii alebo ktorá si nevyžaduje osobitnú kvalifikáciu (no zároveň nejde vždy o nižšie kvalifikované práce) a dokážu sa prispôbiť potrebám zamestnávateľa. Na druhej strane to však môže znamenať aj to, že zahraniční pracovníci pracujú z rôznych dôvodov na nižších pozíciách, než zodpovedá ich vzdelaniu. Zároveň práca zahraničných pracovníkov v oblasti mimo svojho odborného vzdelania môže tiež naznačovať, že samotná pracovná ponuka nie je hlavným dôvodom ich príchodu na Slovensko, ako aj, že spôsob uznávania kvalifikácií v SR je pre zahraničných pracovníkov pomerne komplikovaný a administratívne náročným (pozri bližšie I. časť).

Európsky výbor pre sociálne práva Rady Európy vo svojej správe za rok 2020 v kapitole „Dlhodobo nezamestnaní“ upozorňuje, že Slovensko nepreukázalo, že „dokáže zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie a prístup k odbornej príprave a rekvalifikácii dlhodobo nezamestnaných osôb pre štátnych príslušníkov iných štátov“.⁵⁹ Zahraniční pracovníci s prechodným pobytom nie sú cieľovou skupinou služieb schémy RE-PAS^{60, 61}, ktoré poskytuje ÚPSVaR v rámci služieb zamestnanosti a slúžia na rekvalifikáciu uchádzačov o zamestnanie so zameraním sa na uplatnenie sa na trhu práce s cieľom nadobudnúť vedomosti, schopnosti a zručnosti vo vzdelávacom (rekvalifikačnom) kurze. Cudzinca sa môže stať uchádzačom o zamestnanie až vtedy, keď má udelený trvalý pobyt, aj to pomerne komplikovane (RE-PAS neberie do úvahy špecifika situácie cudzincov – napr. jazykovú bariéru a iné).

Rekvalifikácia a ďalšie vzdelávanie býva často súčasťou výhod, ktoré poskytuje zahraničným pracovníkom zamestnávateľ. Cudzinci v SR majú tiež možnosť využiť príspevkov na rekvalifikačné kurzy prostredníctvom MIC IOM. K dispozícii sú cudzincom aj platené rekvalifikačné kurzy súkromných inštitúcií, ktorých ceny sa pohybujú v závislosti od odboru a regiónu.

Podobne v súčasnosti v SR neexistuje ani ucelená a aktualizovaná koncepcia **moderného inkluzívneho vzdelávania detí cudzincov**. Napriek niekoľkým metodikám výučby a materiálom vydaným na úrovni Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR je systém nepripravený na potreby detí cudzincov. Každoročný nárast počtu detí cudzincov pomaly začína vytvárať tlak na možnosti jazykového vzdelávania detí na školách a na chýbajúce kontinuálne zlepšovanie kompetencií pedagogických zamestnancov vo vyučovaní slovenského jazyka ako cudzieho jazyka.

⁵⁸ Pozri bližšie: <https://iom.sk/sk/novinky-a-podujatia/1395-prieskum-iom-pracovna-mobilita-zahranicnych-pracovnikov-na-slovensko.html> (citované 20. 7. 2021)

⁵⁹ Rada Európy upozornila Slovensko na niektoré nedostatky v oblasti zamestnanosti, 2021. Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/876649/rada-europy-upozornila-slovensko-na-niektore-nedostatky-v-oblasti-zamestnanosti/> (citované 1. 5. 2021)

⁶⁰ RE-PAS, pozri bližšie: https://www.upsvr.gov.sk/br/sluzby-zamestnanosti/re-pas.html?page_id=585962 (citované 1. 5. 2021)

⁶¹ Ak je cudzinca evidovaný na úrade práce ako uchádzač o zamestnanie alebo záujemca o zamestnanie, sú mu podľa ÚPSVaR poskytované služby v takom istom rozsahu ako občanom SR. Prakticky je však pomerne náročné pre cudzincov v SR byť nezamestnaným, požiadať o rekvalifikačný kurz a neprísť pri tom o pobyt.

Zahraniční pracovníci majú tiež (podobne ako aj domáce obyvateľstvo) problém umiestniť deti do materských škôl z kapacitných dôvodov alebo z iných dôvodov a nie sú dostatočne informovaní o možnosti požiadať o rôzne druhy príspevkov.

7. Prístup k zdravotnej starostlivosti

Každý cudzinec s prechodným alebo trvalým pobytom v SR, ktorý sa zdržiava na území SR, je povinný mať uzatvorené zdravotné poistenie platné na území SR (pozri bližšie I. časť). Rozsah poskytovanej zdravotnej starostlivosti sa odvíja od druhu poistenia.⁶² Každý občan, aj cudzinec,⁶³ má v SR právo výberu poskytovateľa zdravotnej starostlivosti a tiež povinnosť byť registrovaný u niektorého všeobecného lekára podľa svojho výberu. Nie je vždy pravidlom, že má lekár zmluvu s každou zdravotnou poisťovňou.

Hľadanie lekára (všeobecného, ale aj špecialistov) je pre zahraničných pracovníkov v SR dlhodobou problematickou napriek garancii poskytovania zdravotnej starostlivosti zákonom. Medzi najbežnejšie problémy v súvislosti s poskytovanou zdravotnou starostlivosťou v SR dostupná literatúra uvádza neznalosť svojich práv či postupov v oblasti zdravotníctva pri cudzincoch a jazyková bariéra, ktorá značne sťažuje komunikáciu pacienta s lekárom hlavne v menších mestách.⁶⁴ Vo väčších mestách, predovšetkým v Bratislave a Košiciach, je stále viac hlavne súkromných kliník, ale aj lekárov, ktorí hovoria anglicky a majú skúsenosti s ošetrovaním cudzincov, avšak stále ide skôr o súkromných než verejných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.⁶⁵

Vo všeobecnosti sa zahraniční pracovníci sťažujú na náročnosť hľadania si lekára, vzhľadom na to, že množstvo lekárov odmieta prijať cudzinca či už z dôvodu jazykovej bariéry, predsudkov alebo obáv z administratívnej náročnosti procesu⁶⁶. Podobne informácie o poskytovaní zdravotnej starostlivosti cudzincom v SR sú nedostatočné. Stránka www.slovensko.sk⁶⁷ obsahuje informácie o lekárskom ošetrovaní cudzinca v Slovenskej republike, ale iba v slovenčine.

Z dotazníkového prieskumu realizovaného v rámci výskumu IOM vyplynulo, že nájdenie lekára hodnotia cudzinci ako najproblematickejší zo všetkých hodnotených aspektov. Situáciu čiastočne zjednodušuje odporúčanie konkrétnych lekárov zamestnávateľom, rodinným príslušníkom či kolegom. Podobne sa cudzinci často uchýľujú k návšteve lekárov so zahraničným pôvodom, ktorí ovládajú cudzí jazyk, ktorých je v SR však nedostatok.

Tieto zistenia z dotazníkového prieskumu boli opätovne preverené aj počas nadväzného okrúhleho stola, v rámci ktorého jeho účastníci v tejto súvislosti detailnejšie vyzdvihli najmä tri hlavné otázky: jazykovú bariéru, ktorá im sťažuje hľadanie vhodného lekára; nedostatok vedomostí o tom, ako funguje slovenský systém zdravotného zabezpečenia (napr. výmenné lístky k špecialistom), a nedostatočnú ochotu niektorých lekárov prijať cudzincov ako svojich pacientov (z rôznych dôvodov

⁶² Welcome to Slovakia. MIC IOM, 2018. Dostupné na: <https://www.iom.sk/phocadownload/mic/mic-booklet-welcome-to-slovakia-sk-en-ru-2018.pdf> (citované 1. 5. 2021)

⁶³ S výnimkou napr. azylantov alebo žiadateľov o azyl.

⁶⁴ Bargerová et al.: Integrácia migrantov na lokálnej úrovni, Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK), 2012. Dostupné na: <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/11/2011-05-integracia-migrantov.pdf> (citované 1. 5. 2021)

⁶⁵ Gallová Kriglerová, E., Gažovičová, T., Kadlečíková, J.: Integrácia migrantov na lokálnej úrovni – výskumné zistenia a odporúčania, CVEK, 2011. Dostupné na: <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/11/2011-05-integracia-migrantov.pdf> (citované 1. 5. 2021)

; Bargerová et al.: Integrácia migrantov na lokálnej úrovni, Centrum pre výskum etnicity a kultúry (CVEK), 2012. Dostupné na: <http://cvek.sk/wp-content/uploads/2015/11/2011-05-integracia-migrantov.pdf> (citované 1. 5. 2021)

⁶⁶ Hľadanie lekárov komplikuje aj častá neznalosť lekárov o postavení jednotlivých kategórií cudzincov vo vzťahu k poisteniu a ich právam.

⁶⁷ Pozri aj <https://www.slovensko.sk/sk/zivotne-situacie/zivotna-situacia/lekarske-osetrenie-cudzince-v/> (citované 1. 5. 2021)

uvedených aj vyššie v texte). Účastníci tiež zdôraznili potrebu adresovať nedostatok informácií o spôsobe fungovania slovenského zdravotného systému.

8. Kultúra, náboženstvo a vzťahy s prijímajúcou spoločnosťou

Kultúrna akceptácia a spoločenská súdržnosť je silným faktorom, ktorý pomáha cudzincom v krajine integrovať sa. Ako uvádza OECD, ak je sociálna súdržnosť silná, napomáha integrácii cudzincov v krajine, naopak, ak je slabá, imigranti sa dokážu do spoločnosti ťažšie zaradiť. Napriek tomu, že sociálna súdržnosť nie je jednoznačne zmerateľná, informácie sa dajú vyčítať z rôznych prieskumov spokojnosti cudzincov alebo prostredníctvom zisťovania miery dôverovania a akceptácie cudzincov majoritnou populáciou hostiteľskej krajiny a pod.⁶⁸

Na Slovensku je miera akceptácie inakosti, ale aj medziľudskej dôvery vo všeobecnosti veľmi nízka. Nadácia M. Šimečku realizovala v roku 2020 prostredníctvom agentúry Focus prieskum s cieľom zmapovať kontakt a mieru dôvery Slovákov k cudzincom. Z predchádzajúcich rokov je zjavné, že miera dôvery je dlhodobo nízka, až 50,1 % opýtaných nesúhlasí s výrokom, že väčšine cudzincov žijúcich na Slovensku možno dôverovať, pričom skôr existuje tendencia Slovákov dôverovať cudzincom z krajín EÚ než cudzincom z krajín mimo EÚ. Vo všeobecnosti treba podotknúť, že miera medziľudskej dôvery v SR je podľa Eurobarometra z roku 2018 na najnižšej úrovni spomedzi všetkých krajín EÚ.⁶⁹ Politizácia témy, zovšeobecňovanie, neobjektívnosť a nedostatok dát pri komunikovaní témy pracovnej mobility a integrácie cudzincov nepomáha situácii a prispieva k väčšej polarizácii spoločnosti.

Náboženská sloboda je v SR garantovaná všetkým bez rozdielu, ale cudzinci žijúci na Slovensku sú vylúčení z možnosti registrovať cirkev alebo náboženské spoločenstvo z dôvodu, že nespĺňajú jednu z podmienok – občianstvo SR. Aktuálne v SR pôsobí 18 registrovaných cirkví a náboženských spoločenstiev a množstvo neregistrovaných spolkov a centier. Európska komisia proti rasizmu a intolerancii (ECRI) vo svojej správe o Slovensku z roku 2020 kriticky hodnotí fakt, že slovenskí moslimovia a moslimovia žijúci na Slovensku zažívajú problémy pri snahe praktizovať náboženstvo, keďže nepatria k registrovanej náboženskej komunite (napr. deti nemôžu absolvovať hodiny náboženstva na štátnych školách, imámi nemôžu vykonávať pohrebné obrady v súlade s tradíciou, na Slovensku neexistuje ani oficiálne islamské centrum alebo mešita a pod.). ECRI vyzýva SR prehodnotiť existujúci zákon, ktorý nepriamo diskriminuje týchto veriacich, vzhľadom na to, že z 18 registrovaných cirkví v SR 14 nedosahuje zákonom stanovený počet 50 000 členov.⁷⁰

V niektorých strategických dokumentoch SR sa v súvislosti s migráciou objavil výraz „kultúrne blízke krajiny“ označujúci žiaduci pôvod cudzincov – zahraničných pracovníkov podľa týchto dokumentov. Tento výraz však nebol nikde dôkladnejšie vysvetlený, a preto nie je jednoznačné, ktoré krajiny sa považujú za kultúrne blízke. Existuje však presvedčenie, že zahraniční pracovníci prichádzajúci z krajín, ktoré vykazujú kultúrne, geografické či lingvistické podobnosti so SR, sú ľahšie integrovateľní. Tento koncept je však nejasný a vágny a neexistuje dostatok výskumov dokazujúcich toto tvrdenie. Navyše pri realizovaní pološtruktúrovaných kvalitatívnych rozhovorov so zástupcami samospráv v rámci realizovaného výskumu vyplynulo, že často práve pracovníci z domnelých „kultúrne blízkych krajín“ boli považovaní za problematickejšie sa integrovateľných. „Problematickosť“ integrácie nesúvisí s krajinou pôvodu, ale môže súvisieť s množstvom iných faktorov – napr. s dostupnosťou jazykového vzdelávania, priestorovou segregáciou, úrovňou vzdelania, nedostatkom možností kultúrnej realizácie, možnosťou zlúčenia rodiny a pod.

⁶⁸ Indicators of Immigrant Integration 2015, Social Cohesion and Immigrants, 2015. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration-2015/social-cohesion-and-immigrants_9789264234024-15-en (citované 1. 5. 2021)

⁶⁹ Rapoš Božič, I.: Cudzinci žijúci na Slovensku – do akej miery sa od nich dištancujeme?, 2020. Dostupné na: <https://www.fjuzn.sk/spolocnost/cudzinci-zijuci-na-slovensku-do-akej-miery-sa-od-nich-distancujeme> (citované 1. 5. 2021)

⁷⁰ Správa ECRI o Slovenskej republike, 2020. Dostupné na: <https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-the-slovak-republic/1680a0a088> (citované 1. 5. 2021)

9. Občianska a politická participácia

Miera občianskej a politickej participácie cudzincov na Slovensku je dlhodobo veľmi nízka. V tejto oblasti dosahuje SR dlhodobo najnižšie skóre aj v medzinárodnom hodnotení integračných politík – Migrant Integration Policy Index (MIPEX).⁷¹ Podľa MIPEX, realizovanom v rokoch 2015 a 2019, dosiahla SR práve v oblasti občianskej a politickej participácie jedno z najhorších skóre zo všetkých oblastí a umiestnilo sa na 22 mieste spomedzi krajín EÚ.⁷²

Cudzinci žijú na Slovensku pomerne neorganizovane a rozdrobene, výnimkou sú niektoré silné komunity, napr. vietnamská alebo čínska. Na Slovensku pôsobí viacero spolkov a združení snažiacich sa o priblíženie svojej kultúry majorite a pomoci krajanom. V posledných rokoch je však možné pozorovať neformálne združovanie sa cudzincov hlavne prostredníctvom sociálnych médií či už podľa príslušnosti ku krajine, či etnickej skupine alebo podľa mesta, kde cudzinci žijú (napr. Foreigners in Bratislava). Cudzinci však nie sú systematicky podporovaní štátom v organizovaní sa do komunit, vo využívaní svojho volebného práva a nemajú ani svojich silných zástupcov, ktorí by participovali napr. pri podpore tvorby politík v danej oblasti. Ako dôvody nízkej miery participácie cudzincov sa často skloňujú neznalosť systému v SR a nedostatok informácií, pasivitu cudzincov⁷³, pracovná vyťaženosť či nedôveru v organizácie, prípadne strach z xenofóbie a negatívnych postojov majority.

Ďalším problémom, uvádzaným v tejto oblasti, je aj nedostatok dát, keďže zapojenie cudzincov do volieb či účasť v organizáciách nie sú nijakým spôsobom štatisticky vyhodnocované.

⁷¹ Slovakia, 2020, MIPEX. Dostupné na: <https://www.mipex.eu/slovakia> (citované 1. 5. 2021)

⁷² Ibidem.

⁷³ Občianska participácia nie je ich prioritou, čo niektorí autori považujú za signál nedostatočnej integrácie.



IV. ČASŤ: Fiškálne efekty migrácie v SR

(Spracované na základe výskumnej správy Tomáša Domonkosa)

S postupným rastom životnej úrovne a čoraz častejším nedostatkom kvalifikovanej pracovnej sily v niektorých ekonomických sektoroch sa Slovensko v posledných rokoch začína meniť z tradičnej vysielajúcej krajiny na cieľovú krajinu pre cudzincov⁷⁴. Svedčí o tom ich počet na území Slovenska, ktorý sa zvýšil medzi rokmi 2016 – 2019 z 88-tisíc osôb na 141-tisíc osôb, čo predstavovalo nárast o 61 %. Vysokú dynamiku rastu bolo možné sledovať hlavne v prípade cudzincov z krajín mimo EÚ/EHP a Švajčiarska. Ich počet narástol za sledované obdobie o 127 %. Najvýraznejším komponentom legálnej migrácie na Slovensko je popri migrácii za podnikaním a štúdiom práve migrácia za prácou.

Jedným z častých argumentov oponentov pracovnej mobility je, že zahraniční pracovníci vo všeobecnosti zvýšia verejné výdavky na úkor domáceho obyvateľstva. Táto obava sa môže javiť ako opodstatnená, ale argumenty jej propagátorov sú zväčša formulované vágne a bez hlbšej znalosti problematiky. Fiškálny efekt omladenia populácie prostredníctvom migrácie je zjavný. To, v akej miere bude migrácia omladzovať populáciu v prijímajúcej krajine, je závislé najmä od objemu a vekovej štruktúry nových imigrantov a od toho, ako dlho cudzinci v krajine zotrávajú. **Na Slovensku je možné očakávať, že cudzinci budú stále väčšími prispievateľmi, resp. budú vytvárať v priemere menšiu záťaž na štátny rozpočet ako domáce obyvateľstvo.**

Pre domácu populáciu je charakteristický vyšší podiel žien než mužov. **V populácii cudzincov, naopak, výrazne prevažujú muži⁷⁵.** Vekové rozdelenie domácej populácie a populácie cudzincov vykazuje výrazné odlišnosti. **Cudzinci majú priaznivejšiu vekovú štruktúru ako domáca populácia** najmä preto, že prevažná časť cudzincov je v produktívnom veku a v rámci produktívneho veku v skupine tých, ktorí sa nachádzajú v najproduktívnejšej fáze svojho života. **Vďaka tomu má migrácia potenciál prispieť k omladeniu celkovej populácie SR, a tak pomôcť zmierňovať dôsledky starnutia.** Mladšiu vekovú štruktúru cudzincov ako domácej populácie môžeme pozorovať naprieč všetkými regiónmi Slovenska, nielen v Bratislavskom kraji. Z celkového počtu všetkých evidovaných cudzincov na území Slovenska sa približne tretina nachádzala v Bratislavskom kraji.

⁷⁴ Cudzinec je v tejto časti definovaný ako osoba, ktorá nie je štátnym príslušníkom Slovenskej republiky. Do tejto skupiny patria štátni príslušníci krajín EÚ, EHP a Švajčiarska, ako aj osoby mimo EÚ/EHP.

⁷⁵ Prezentovaná analýza sa opiera o metodiku generačných účtov. Základný model vychádza z populácie členenej podľa pôvodu a pohlavia, ktorý je následne upravený tak, aby bolo možné preskúmať rozdiely v čistých daniach podľa regiónu a podľa vzdelania. Generačné účty predstavujú štandardnú metodiku na skúmanie fiškálnych efektov migrácie. Umožňujú jej statickú a aj dynamickú analýzu. Kľúčovým vstupom potrebným na zostavenie generačných účtov sú demografické údaje podľa pohlavia a pôvodu a demografická projekcia v rovnakej štruktúre. Základným obdobím vo výpočtoch je rok 2018. Tento rok bol zvolený z toho dôvodu, že predstavoval v čase kreovania tohto výskumu najaktuálnejšie obdobie, pre ktoré boli dostupné všetky relevantné údaje potrebné na zostavenie dezagregovaných generačných účtov.

Vekové rozdelenia príjmov verejného rozpočtu ukazujú, že príspevky cudzincov do štátneho rozpočtu sú v priemere mierne nižšie ako príspevky domácich. V prípade žien je tento rozdiel výrazne väčší. V prípade mužov sú rozdiely zanedbateľné. **Vekové rozdelenie transferov tiež naznačuje, že domáca populácia v ľubovoľnom veku čerpá v priemere viac z verejného rozpočtu ako cudzinci.** Môže to byť spôsobené tým, že sociálny systém SR je v prípade štátnych príslušníkov z krajín mimo EÚ/EHP pomerne prísny a výrazne ohraničuje možnosti čerpania jeho výhod v úvodných rokoch pobytu. Povoľenie na pobyt často súvisí so zamestnaním, a ak štátny príslušník z krajín mimo EÚ/EHP stratí prácu, toto povolenie mu je zrušené. Navyše, v posledných rokoch prudko narástol počet cudzincov, a keďže novoprichádzajúci využívajú sociálny systém málo, priemerné hodnoty čerpaných transferov sa držia na nízkej úrovni.

Vo všeobecnosti je možné skonštatovať, že bez ohľadu na pôvod **muži vykazujú v priemere vyššie čisté dane najmä v produktívnej fáze života a vďaka tomu v priemere počas roka 2018 prispeli viac do verejného rozpočtu, než z neho čerpali.** V prípade domácich bola táto hodnota takmer 1 100 eur a v prípade cudzincov takmer 4 800 eur. Domáce ženy v roku 2018 čerpali v priemere zhruba o 1 500 eur viac oproti tomu, koľko daní odvedli, a **ženy cudzinky prispeli v priemere o 50 eur viac, ako čerpali.** Aj v tomto prípade sú **priaznivejšie výsledky u cudzincov výsledkom nižších čistých daní v dôchodkovom veku a mladšej vekovej štruktúry ich populácie.** Pomocou týchto výsledkov možno odhadnúť, o koľko príjmov prichádza verejný rozpočet, ak je proces udeľovania povolení na pobyt cudzincom (hlavne štátnym príslušníkom krajín mimo EÚ/EHP), ktorí chcú na Slovensku pracovať, zdĺhavý a nepružný. Napríklad, **ak musí štátny príslušník krajiny mimo EÚ/EHP čakať na udelenie pobytu 3 mesiace, SR z pohľadu fiškálnych efektov prichádza za toto obdobie v priemere o čisté dane vo výške 772 eur na osobu⁷⁶.**

Väčšina relevantného výskumu venujúca sa fiškálnym efektom migrácie sa zhoduje na tom, že **migrácia má potenciál meniť vekové rozdelenie populácie, rodovú štruktúru populácie a fiškálne charakteristiky jednotlivých vekových skupín.** Vďaka tomu má potenciál ovplyvniť príjmy a výdavky verejného rozpočtu. Aj keď na individuálnej úrovni predstavuje vo väčšine prípadov čistý príspevok cudzinca do rozpočtu menej ako u domáceho obyvateľa hosťujúcej krajiny, na agregovanej úrovni môže mať migrácia pozitívny vplyv a to najmä vďaka mladšej vekovej štruktúre cudzincov a vysokému podielu pracujúcich na celkovej populácii cudzincov.

Na agregovanej úrovni sú fiškálne efekty migrácie zväčša malé, preto bez ohľadu na to, či je tento efekt kladný alebo záporný, **migrácia má potenciál vplývať na fiškálnu pozíciu hosťujúcej krajiny v obmedzenom rozsahu.** To platí aj v prípade Slovenska, ktorého ekonomika bude postupne čeliť rastúcej fiškálnej nerovnováhe napr. aj pre starnutie populácie. Migrácia má potenciál zmierniť tento vývoj, ale jej efekty sú v porovnaní s celkovým objemom nerovnováhy malé. Na zmiernenie fiškálnej nerovnováhy bude pravdepodobne potrebné znižovať transfery a/alebo zvyšovať dane. Ak by hypoteticky od roku 2019 nebola do SR žiadna zahraničná migrácia, na vyrovnanie dlhodobej fiškálnej nerovnováhy by bolo potrebné zvýšiť príjmy rozpočtu celoplošne o 23,3 %. V prípade najpravdepodobnejšieho scenára migrácie by však bolo potrebné zvýšiť príjmy rozpočtu celoplošne o 22 %, t. j. **fiškálny efekt migrácie predstavuje zníženie daní o zhruba jedno percento.** Najlepšie výsledky by sa dosiahli v prípade, ak by všetci cudzinci boli vysokokvalifikovaní, potom by sa dane museli zvyšovať iba o 20,7 %.

Výsledky výskumu ukázali, že migrácia má za určitých podmienok potenciál zmierniť dlhodobú fiškálnu nerovnováhu, ktorej SR môže v budúcnosti čeliť. **Pri tvorbe politiky pracovnej mobility je prínosné**

⁷⁶ Fiškálne efekty boli odhadnuté na základe údajov, ktoré boli dostupné len pre celú populáciu cudzincov, a preto pri interpretácii týchto výsledkov len pre osoby z krajín mimo EÚ/EHP a Švajčiarska môžeme hovoriť iba o určitej aproximácii.

zohľadňovať vek, vzdelanie a schopnosť zahraničného pracovníka integrovať sa na trh práce. Tieto parametre sa javia byť rovnako dôležité ako celkový počet zahraničných pracovníkov. Vysoko vzdelaný cudzinec v najproduktívnejšej fáze života má najvyšší potenciál mať pozitívny fiškálny efekt. Ak takýto cudzinec môže obsadiť voľné pracovné miesto, ktoré nie je možné obsadiť domácou pracovnou silou, je potrebné zabezpečiť, aby tak mohol urobiť čo najrýchlejšie. Dôležité je aj nastavenie sociálneho systému a integračnej politiky tak, aby sa migrácia nestala polarizujúcim prvkom v spoločnosti. Z fiškálneho hľadiska má byť sociálny systém nastavený tak, aby eliminoval príležitosti na zneužívanie. Zároveň je dôležité **podporiť integráciu cudzincov a ich rodinných príslušníkov na trh práce a do spoločnosti a zabezpečiť, aby nástroje a opatrenia pracovnej mobility umožnili čo najrýchlejší vstup na slovenský trh práce pre potrebných vysokokvalifikovaných zahraničných pracovníkov, ako aj zahraničných pracovníkov s vhodnou kvalifikáciou.**

Vzhľadom na širokú paletu a nepredvídateľnosť faktorov determinujúcich fiškálne efekty migrácie a ekonomickú a politickú dôležitosť tejto otázky je potrebné, aby sa **aktuálny stav príspevkov cudzincov, ako aj čerpanie dávok touto skupinou na Slovensku sledovali systematicky a na pravidelnej, aspoň ročnej báze.** Toto sledovanie je žiaduce v členení podľa krajiny pôvodu, aby bolo možné identifikovať štátnych príslušníkov z krajín EÚ/EHP a Švajčiarska a aj mimo nich. Takýto postup bude mať veľký potenciál pozitívne prispieť k nastaveniu politiky pracovnej mobility.

Vo všeobecnosti platí, že **bežne dostupné štatistiky venujú pozornosť cudzincom iba okrajovo a dáta sú dostupné iba za obmedzený počet období, čo výrazne komplikuje systematickú analýzu migrácie a jej vplyvu na slovenskú ekonomiku.** V bežne dostupných výberových zisťovaniach je populácia cudzincov zastúpená iba v malom počte alebo informácia o pôvode chýba. Preto bude prínosné začať zbierať potrebné štatistiky aj pre túto skupinu obyvateľstva a systematicky ich analyzovať. Demografické dáta a demografické prognózy by bolo užitočné segregovať aj podľa krajiny pôvodu. Každá oficiálna inštitúcia, ktorá zbiera dáta aj o cudzincoch, by mala byť schopná presne identifikovať krajinu ich pôvodu. Metodika vykazovania takýchto údajov by mala byť medzi relevantnými inštitúciami zladená.