

# EMN INFORM

## Určovanie nedostatku pracovných síl a potrieb pracovnej migrácie z tretích krajín v EÚ

### 1. ÚVOD

V tomto informe EMN predstavujeme hlavné zistenia štúdie EMN pod názvom *Stanovovanie nedostatku pracovných síl a potrieb pracovnej migrácie z tretích krajín v EÚ*, ktorá bola zverejnená v novembri 2015. Štúdia bola vypracovaná na základe príspevkov 25 národných kontaktných bodov EMN<sup>1</sup> v súlade so spoločnými špecifikáciami. Kľúčové zistenia uvádzame ďalej v texte.

### 2. KĹÚČOVÉ POZNÁMKY

- ★ Nedostatok pracovníkov s relevantnou kvalifikáciou sa stáva **kľúčovou výzvou, ktorá ovplyvňuje európsku konkurencieschopnosť**. Očakáva sa pritom, že nedostatok pracovnej sily sa bude ďalej prehĺbovať z dôvodu rýchlych technologických zmien, úbytku obyvateľstva a starnutia pracovnej sily v Európe.
- ★ V tejto súvislosti je osobitne dôležité predvídať nedostatok pracovnej sily prostredníctvom vykonávania analýz trhu práce zameraných na stanovovanie nedostatku pracovnej sily a monitorovanie vývoja na trhu práce. Na základe týchto analýz je uvedené výzvy možno riešiť prostredníctvom **riadenia pracovnej migrácie** podľa potrieb hospodárstva.
- ★ V predkladanej štúdii sa analyzuje: i) úloha pracovnej migrácie ako prostriedku na riešenie nedostatku pracovnej sily; ii) rôzne nástroje na stanovovanie a monitorovanie nedostatku

pracovnej sily na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni (napr. prieskumy zamestnávateľov, prognózy a kvalitatívne štúdie); a iii) miera využívania týchto nástrojov pri tvorbe politiky pracovnej migrácie na vnútroštátnej úrovni.

- ★ Aktivity Únie zamerané na získavanie (kvalifikovanej) pracovnej sily z tretích krajín majú zatiaľ iba malý vplyv, a to čiastočne v dôsledku charakteru niektorých nedávno prijatých legislatívnych nástrojov EÚ (napr. smernice o sezónnych pracovníkoch, osobách v rámci vnútropodnikového presunu, študentoch a výskumníkoch), ako aj v dôsledku obmedzeného vykonávania smernice o modrej karte EÚ. Navyše, hoci na úrovni EÚ existuje niekoľko nástrojov na stanovovanie a predpovedanie nedostatku pracovnej sily v jednotlivých členských štátoch, ako sú napr. prognózy zručností, prieskumy zamestnávateľov či ad-hoc štúdie, pri týchto nástrojoch sa osobitne nezohľadňuje, či sa na riešenie nedostatku pracovnej sily môže využiť migrácia.
- ★ Väčšina členských štátov vníma migráciu ako súčasť širšej stratégie na riešenie nedostatku pracovnej sily. Líšia sa však v tom, akú dôležitosť prikladajú pracovnej migrácii v porovnaní s inými opatreniami, ako je napríklad aktivácia obyvateľov danej krajiny na trhu práce alebo reforma vzdelávania a odbornej prípravy. V rámci verejnej a politickej diskusie na vnútroštátnej úrovni sa navyše prejavujú obavy týkajúce sa konkurencie migrantov vo vzťahu k domácim pracovníkom, čo môže členské štáty

<sup>1</sup> Belgicko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Poľsko,

Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Taliansko, Španielsko, Švédsko.

odrádzať od prevzatia aktívnej úlohy v rámci riadenia pracovnej migrácie na ekonomickom základe.

- ★ Pri prepájaní ekonomickej migrácie s nedostatkom pracovnej sily sa používajú dva prístupy: **prístup zameraný na ponuku, resp. „ľudský kapitál“**, v rámci ktorého sa mechanizmus prijímania zameriava na získavanie migrantov s takými charakteristikami, ktoré im umožnia jednoduchý vstup na trh práce, a **prístup zameraný na dopyt**, v rámci ktorého sa umožňuje zrýchlený a zjednodušený vstup migrantom hľadajúcim zamestnanie vo vopred identifikovaných nedostatkových profesiách. V praxi sa tieto dva modely často prekrývajú.
- ★ V krajinách, ktoré používajú model ľudského kapitálu, sa uľahčenie migrácie vysokokvalifikovanej pracovnej sily nevníma ako nástroj na riešenie nedostatku pracovnej sily, ale skôr ako nástroj na podporu inovácií a prechodu k „vedomostnej ekonomike“. V týchto členských štátoch je získavanie a udeľovanie povolenia na vstup pre vysokokvalifikovaných migrantov z tretích krajín kľúčovou politickou prioritou, pričom v rámci migračnej politiky sa neuvádzajú konkrétne nedostatkové profesie.
- ★ V rámci modelu založeného na dopyte, ktorý je zameraný na uspokojenie potrieb pracovnej sily v konkrétnych profesiách, členské štáty prijali rozličné politické opatrenia na prispôbenie/zmenu politiky pracovnej migrácie s ohľadom na nedostatok pracovnej sily. Tieto opatrenia zahŕňajú: výnimky z testovania trhu práce (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, PL); výnimky z kvót (HR, IT); prístup k bodovaciemu systému (AT); zníženie požadovanej výšky minimálneho príjmu (EE, EL, IE, LV, NL, UK); uľahčenie vstupu na trh práce pre vybrané skupiny, ktoré sa nachádzajú v krajine, ako sú napr. študenti (DE, LT, FR) a žiadatelia o azyl (SE), ako aj výhodnejšie podmienky zlúčenia rodiny (napr. IE).
- ★ Vo väčšine členských štátov sa do procesu tvorby politiky pracovnej migrácie či jej úprav s ohľadom na riešenie potrieb trhu práce zapája široký okruh zainteresovaných strán, a to v rámci formálnych konzultačných štruktúr alebo na ad hoc základe.
- ★ Stanovovanie nedostatku pracovnej sily sa vykonáva vo veľkej väčšine členských štátov, pričom sa používa **široké spektrum metodík** vrátane registrácie počtu neobsadených pracovných miest, prieskumov, odvetvových analýz a kvalitatívnych štúdií. Veľká väčšina členských štátov identifikuje aktuálny nedostatok pracovnej sily, naopak prognózy budúceho nedostatku sa využívajú v menšej miere.
- ★ Členské štáty používajú **rozdielne definície nedostatku pracovnej sily** zohľadňujúc napríklad

odvetvia alebo skupiny profesií či zamestnancov, úroveň kvalifikácie a/alebo zručností, typ zamestnania či trvanie a závažnosť nedostatku pracovnej sily. Súvisiace analýzy sa navyše môžu vykonávať na vnútroštátnej alebo nižšej ako vnútroštátnej úrovni, a to s rôznou frekvenciou, trvaním alebo z rôznych dôvodov.

- ★ **Zoznamy nedostatkových profesií** sa vypracúvajú v 21 členských štátoch. Na tvorbe zoznamov nedostatkových profesií sa zvykne podieľať viacero zainteresovaných strán, ku ktorým patria sociálni partneri, ministerstvá, štátne agentúry a niekedy aj iné organizácie zastupujúce viac strán či experti na trh práce alebo migráciu.
- ★ Z hľadiska využitia zoznamov nedostatkových profesií možno rozlíšiť tri rôzne typy. Osem členských štátov používa osobitné zoznamy pre jednotlivé nedostatkové profesie, pričom tieto zoznamy sa nepoužívajú na navrhovanie politik pracovnej migrácie, ale skôr ako podklad na tvorbu aktívnych opatrení. Dva členské štáty nepripravujú zoznamy nedostatkových profesií s explicitným cieľom určovania pracovnej migrácie, zoznamy však využívajú v rámci niektorých špecifických oblastí svojej migračnej politiky. Desiat členských štátov vypracúva zoznamy výslovne ako nástroj na určenie potrieb prijímania pracovníkov z tretích krajín.
- ★ Väčšina členských štátov monitoruje pracovnú migráciu vo všeobecnom rámci, avšak len niekoľko štátov monitoruje aj vplyv migrácie na nedostatkové profesie a ďalšie tento vplyv monitorujú len čiastočne alebo príležitostne. Iba päť členských štátov uviedlo, že má zavedené komplexné opatrenia na posudzovanie vplyvu migrácie na nedostatok pracovnej sily. Monitorovanie mobility štátnych príslušníkov EÚ v rámci EÚ je veľmi obmedzené, pričom žiadny členský štát nemonitoruje mobilitu štátnych príslušníkov tretích krajín.

#### *Aký je počet a povaha neobsadených voľných pracovných miest v EÚ?*

Dvanásť členských štátov poskytlo na účel tejto štúdie štatistiky **neobsadených voľných pracovných miest** v šiestich vybraných odvetviach (vzdelávanie, informačné a komunikačné technológie, kvalifikovaná pracovná sila v poľnohospodárstve, lesnom hospodárstve a rybárstve, osobné služby a zdravotníctvo). Pri porovnávaní situácie v jednotlivých členských štátoch na základe uvedených štatistík treba postupovať opatrne, keďže štatistiky sa týkajú rôznych rokov a boli vypracované na základe rozdielnej metodiky. Napriek tomu je z uvedených štatistík zrejmé, že v EÚ je množstvo neobsadených voľných pracovných miest, a to len s prihliadnutím na vybraných šesť odvetví. Nedostatok pracovnej sily sa navyše netýka len vysokokvalifikovaných profesií, dopyt je aj

po stredne- a nízkokvalifikovanej pracovnej sile v profesiách, ako je domáci poskytovateľ osobnej starostlivosti, kuchár, čašík, upratovač.

Väčšina z ôsmich členských štátov, ktoré poskytli štatistiky týkajúce sa 15 najžiadanejších profesií, uviedla, že na troch najvyšších miestach zoznamov nedostatkových profesií sa nachádzajú profesie vyžadujúce strednú úroveň kvalifikácie (pozri tabuľku 1, v ktorej sú zhrnuté informácie zozbierané v rámci prílohy 4 súhrnnej správy).

**Tabuľka 1: Tri najžiadanejšie nedostatkové profesie (podľa Medzinárodnej štandardnej klasifikácie povolání ISCO-08)**

ČŠ	rok	1	2	3
AT	2015	Nastavovači a operátori kovoobrábачích strojov	Pokryvači (asfaltéri)	Nastavovači a operátori kovoobrábачích strojov – frézari
HR	2015	Pomocní pracovníci v živočišnej výrobě	Pestovatelia poľných plodín a zeleniny	Inštruktori a programoví vedúci fitness a rekreačných činností
CZ	2014	Pomocní pracovníci v rostlinnej výrobě	Vodiči nákladných automobilov a kamiónov	Pracovníci bezpečnostných služieb
EE	2013	Vodiči a obsluha pojazdných strojných zariadení	Odborní pracovníci administratívnych, podporných a obchodných činností	Riadiaci pracovníci (manažéri) vo výrobe a v špecializovaných službách
FI	2014	Predavači cez telefón, internet a pod.	Lekári – špecialisti	Zubári
HU	2014	Pomocní pracovníci v ťažbe a dobývání nerastných surovín	Montážni robotníci	Montážni robotníci mechanických zariadení
LV	2014	Vývojári softvéru	Pracovníci v informačných a komunikačných technológiách	Filmoví, divadelní a podobní režiséri a producenti
PT	2014	Operátori šijacích strojov	Čašníci	Obchodní zástupcovia

*Aký je právny rámec pracovnej migrácie v EÚ? Aké nástroje existujú na úrovni EÚ na analýzu nedostatku pracovnej sily?*

V súčasnosti sú účinné štyri **smernice** v oblasti regulácie pracovnej migrácie. Vplyv týchto smerníc sa však považuje za obmedzený, a to preto, že smernice boli prijaté len prednedávnom (smernica o sezónnych pracovníkoch (2014/36/EÚ) a smernica o štátnych príslušníkoch tretích krajín v rámci vnútro podnikového presunu (2014/66/EÚ), obe prijaté v roku 2014) alebo preto, že sa vyskytli problémy s ich vykonávaním (smernica o modrej karte (2009/50/ES), smernica o výskumných pracovníkoch (2005/71/ES)).

Na úrovni EÚ bolo vyvinutých niekoľko nástrojov na **monitorovanie a prognózy nedostatku pracovnej**

**sily v členských štátoch**, ako napr. Európske monitorovacie stredisko pre politiku zamestnanosti, prognóza Európskeho strediska pre rozvoj odborného vzdelávania (Cedefop), Európsky monitor voľných pracovných miest, Panoráma zručností EÚ, Výberové zisťovanie pracovných síl v EÚ. Tieto nástroje však vychádzajú z agregovaných údajov poskytnutých vnútroštátnymi orgánmi a navyše sa v rámci nich špecificky neskúma, či sa na riešenie nedostatku pracovnej sily môže využiť migrácia.

*Existuje v členských štátoch typológia politik pracovnej migrácie?*

Väčšina členských štátov, ktoré sa na štúdiu podieľali, vníma **migráciu ako potenciálny zdroj pracovnej sily**, ich prístupy sa však líšia v dvoch ohľadoch: v nástrojoch, ktoré využívajú na uľahčenie umiestnenia migrantov v nedostatkových profesiách, a v relatívnom význame migrácie v porovnaní s inými stratégiami aktivácie pracovnej sily.

Niektoré krajiny nehrajú aktívnu úlohu pri umiestňovaní migrantov v nedostatkových profesiách a prijímanie pracovných migrantov nechávajú na sily trhu práce, najmä na individuálnych zamestnávateľov. Jasným príkladom tohto prístupu je Švédsko, kde majú zamestnávateľa právo najímať na voľné pracovné miesta štátnych príslušníkov tretích krajín, ak nemôžu nájsť vhodných švédskych pracovníkov či pracovníkov z EÚ.

Väčšina krajín sa však snaží spájať ponuku zahraničnej pracovnej sily s dopytom po pracovnej sile, hoci v niektorých prípadoch sa úsilie obmedzuje na pritiahnutie konkrétnych podskupín pracovníkov (napr. sezónnych pracovníkov).

Niektoré členské štáty vytvorili osobitné politiky prijímania vysokokvalifikovaných migrantov, ktoré však často nevnímajú ako stratégiu na riešenie nedostatku pracovnej sily, ale skôr ako súčasť stratégie zvyšovania konkurencieschopnosti s cieľom podporiť inovácie a prechod k „vedomostnej ekonomike“.

Vo väčšine členských štátov sa do **verejnej diskusie** o pracovnej migrácii zapája široké spektrum zainteresovaných strán. Vo všeobecnosti sa v rámci diskusie vyskytujú obavy týkajúce sa konkurencie migrantov smerom k domácej pracovnej sile a problémov s odhadovaním dopytu po pracovnej sile.

*Aké nástroje sa v členských štátoch používajú na zisťovanie nedostatku pracovnej sily?*

Hoci väčšina členských štátov má zavedené systémy na monitorovanie súčasného nedostatku pracovnej sily, iba jedenásť z nich sa snaží predpovedať budúci nedostatok.

Väčšina krajín nemá **právnú definíciu „nedostatku“**, v praxi sa však nedostatok najčastejšie definuje na základe odvetví, skupín profesií či zamestnancov a/alebo úrovne kvalifikácie a/alebo zručností. Niektoré krajiny do tejto definície zahŕňajú aj druh zamestnania (napr. sezónne), trvanie nedostatku pracovnej sily a stupeň závažnosti daného nedostatku. Nedostatok pracovnej sily sa analyzuje na národnej úrovni (v prípade ôsmich členských štátov) alebo na regionálnej či nižšej ako regionálnej úrovni (v prípade jedenástich členských štátov). Inými charakteristikami, na ktoré možno prihliadať pri definícii nedostatku pracovnej sily, sú časový rámec (t. j. či je nedostatok dlhodobý alebo krátkodobý), frekvencia (či sú cyklické alebo štruktúrne) a príčiny nedostatku.

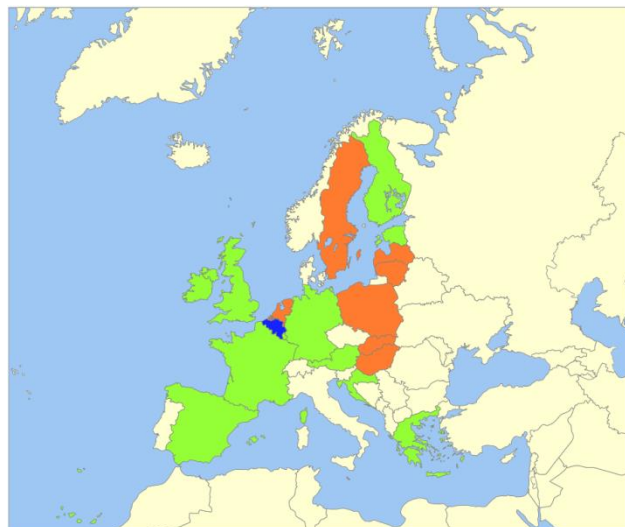
Na meranie nedostatku pracovnej sily používajú členské štáty **rozhličné metodiky**, ktoré sa môžu používať spoločne alebo jednotlivo. Vo väčšine prípadov však nie sú zamerané na prognózy budúcich potrieb:

- ★ niektoré členské štáty evidujú počet voľných pracovných miest, ktoré zostávajú neobsadené aj po uplynutí istej lehoty od oficiálnej registrácie v rámci verejných služieb zamestnanosti.
- ★ väčšina členských štátov vykonáva prieskumy zamestnávateľov s cieľom zistiť potreby prijatia nových zamestnancov, a to prostredníctvom telefonických rozhovorov alebo písomných dotazníkov a na základe rozličných metód výberu vzorky.
- ★ Často sa vykonávajú aj odvetvové analýzy, hoci vo väčšine krajín neslúžia na účel stanovenia potrieb migrácie.
- ★ Analýza prognóz s cieľom predpovedať potreby pracovnej migrácie sa vykonáva v devätnástich členských štátoch.
- ★ V niektorých krajinách sa vykonávajú aj kvalitatívne štúdie.

Po stanovení nedostatku pracovnej sily zostavuje väčšina členských štátov zoznamy **nedostatkových profesií**. Zoznamy sa aktualizujú s frekvenciou od troch mesiacov do troch rokov. Snahou je, aby zoznamy zahŕňali stranu dopytu aj ponuky.

Ako sa uvádza v grafe 1, členské štáty využívajú zoznamy nedostatkových profesií rôznym spôsobom. Niektoré členské štáty zostavujú zoznamy nedostatkových profesií, ale neprepájajú ich s pracovnou migráciou (na mape vyznačené oranžovou farbou); niektoré vypracúvajú zoznamy na iné účely ako na účely pracovnej migrácie, ale využívajú ich aj na prípravu niektorých aspektov politiky pracovnej migrácie (na mape vyznačené modrou) a napokon niektoré členské štáty používajú zoznamy výslovne na účel prijímania pracovných migrantov (na mape vyznačené zelenou).

**Graf 1: Využitie zoznamov nedostatkových profesií v členských štátoch vo vzťahu k pracovnej migrácii**



Väčšina členských štátov zapája do procesu identifikácie rôzne **zainteresované strany**, a to prostredníctvom formálnych konzultačných štruktúr alebo na ad hoc základe. Zainteresovanými stranami sú vždy sociálni partneri, ale často aj iné organizácie zastupujúce viac strán či experti na trh práce alebo migráciu.

Pokiaľ ide o **výzvy** týkajúce sa prognózovania nedostatku pracovnej sily na trhu práce, väčšina krajín uviedla problémy s metodikou prognóz vývoja trhu práce.

*Do akej miery sú zoznamy nedostatkových profesií podkladom na riadenie pracovnej migrácie?*

Väčšina členských štátov vytvorila priaznivejší regulačný rámec pre pracovných migrantov, ktorí sa uchádzajú o prácu v povolaniach uvedených na zozname nedostatkových profesií. Zvyčajne ide o výnimky z testovania trhu práce, výnimky z režimu kvót či nižšiu požadovanú výšku príjmu pracovníkov v týchto profesiách v porovnaní s inými.

Pracovní migranti, ktorí sa uchádzajú o nedostatkové profesie, majú v niektorých členských štátoch väčšiu šancu získať povolenie na pobyt, pretože môžu získať viac bodov (v prípade výberu na základe bodovacieho systému), alebo preto, že daný členský štát uzatvoril bilaterálne dohody s tretími krajinami o prijímaní pracovníkov do vybraných profesií.

Niektoré členské štáty poskytujú jednoduchší prístup na pracovný trh pre neekonomických migrantov (študentov, utečencov, tolerované osoby), ak je ich povolanie na zozname nedostatkových profesií. Migrantom sa takisto v niektorých prípadoch udeľujú niektoré výhody, ako napríklad okamžité zlúčenie rodiny alebo dočasná regularizácia.

### *Akým spôsobom sa monitorujú vplyvy pracovnej migrácie na nedostatok pracovnej sily?*

Iba niekoľko členských štátov monitoruje vplyv pracovnej migrácie na nedostatok pracovnej sily v istých profesiách.

Deväť členských štátov nevykonáva systematické monitorovanie, niektoré však monitorujú vplyv ad hoc, napr. v súvislosti s istými zručnosťami alebo politickými opatreniami. Niektoré krajiny monitorujú vplyv pracovnej migrácie len pri vybraných kategóriách nedostatkových profesií. Iba päť členských štátov pravidelne monitoruje vplyv pracovnej migrácie na nedostatok pracovnej sily, pričom v niekoľkých prípadoch ide o súčasť formalizovaného procesu tvorby migračnej politiky.

Hoci štatistiky o mobilite pracovníkov EÚ v rámci EÚ sa zbierajú na úrovni členských štátov, netýkajú sa osobitne mobility pracovníkov EÚ v tých častiach trhu práce, v ktorých sa prejavuje nedostatok pracovnej sily. Vo väčšine členských štátov nie sú zavedené nástroje na monitorovanie mobility pracovníkov tretích krajín v rámci EÚ.

### **3. ĎALŠIE INFORMÁCIE**

Ďalšie informácie o tejto štúdii vrátane národných štúdií možno získať na webovej stránke EMN alebo na adrese [emn@icfi.com](mailto:emn@icfi.com).

*Vypracované v novembri 2015.*

**Vyhlasenie o vylúčení zodpovednosti:** *Tento inform vypracovala Európska migračná sieť (EMN), ktorá zahŕňa Európsku komisiu, jej zmluvného poskytovateľa služieb (ICF) a Národné kontaktné body EMN (NKB EMN). Obsah tohto informu nevyhnutne neodráža názory a stanoviská Európskej komisie, zmluvného poskytovateľa služieb EMN (ICF) či NKB EMN, ktoré nie sú žiadnym spôsobom viazané jeho závermi. Európska komisia, ICF ani NKB EMN nie sú zodpovedné za ďalšie použitie poskytnutých informácií.*