



Funded by EU
Project number: 101126535

POLICYBRIEF

JUSTMIG

Dočasné zamestnávanie migrantov v sektore starostlivosti a automobilovom priemysle na Slovensku

Simona Brunnerová, Martin Kahanec, Tibor T. Meszmann



ZHRNUTIE

Dočasné zamestnávanie migrantov sa stalo kľúčovou súčasťou pracovného trhu na Slovensku, keďže vyplňa pretrvávajúce medzery v dôležitých odvetviach, ako sú automobilová výroba a sektor starostlivosti. Napriek akútnemu nedostatku pracovnej sily je zamestnávanie migrantov zvyčajne len dočasné, čo upevňuje ich zraniteľnosť a slabú integráciu na trhu práce. Existujúce politiky nevznikli v dialógu so sociálnymi partnermi, čím sa otvoril priestor pre dereguláciu a vznik odvetvových alebo podnikových riešení. Tento policy brief, vychádzajúci zo zistení projektu JUSTMIG, identifikuje oblasti, ktoré si naliehavo vyžadujú reformu, a ponúka odporúčania na zlepšenie regulácie, koordinácie a integrácie.

Inteligentnejší a spravodlivejší prístup k pracovnej migrácii je nevyhnutný pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a odolnosti slovenského trhu práce.

ÚVOD

Slovenská ekonomika čelí akútnemu nedostatku pracovnej sily a čoraz viac sa preto spolieha na migrantov zamestnaných na dočasné alebo atypické zmluvy. Tento trend je obzvlášť výrazný v sektoroch s výrazným nedostatkom pracovnej sily, ako je automobilový priemysel, logistika a sektor starostlivosti. Zároveň boli zavedené viaceré zmeny v regulácii pracovnej migrácie, avšak inštitúcie trhu práce nie sú dostatočne pripravené a rozvinuté na to, aby zvládli nové výzvy. Nestíhajú reagovať na meniace sa spoločenské a pracovné dôsledky zvýšenej závislosti od zahraničných pracovníkov. Podľa zistení Indexu migračnej integračnej politiky (MIPEX) patrí Slovensko medzi krajiny s najnižšou úrovňou podpory integračných politík pre migrantov. Najmä štátni príslušníci tretích krajín dostávajú len minimálnu, ak vôbec nejakú, cieľnú pomoc pri riešení svojich potrieb súvisiacich so zamestnaním. Napriek týmto znepokojujúcim zisteniam dočasná migračná práca už nie je okrajovým javom — rýchlo sa stáva štrukturálnou súčasťou slovenského trhu práce.

Súčasný právny a inštitucionálny rámec zostáva roztrieštený, čo ďalej komplikuje uplatňovanie existujúcich pravidiel a opatrení. Migranti sú vystavení riziku a často nútení akceptovať neisté pracovné podmienky a obmedzenú sociálnu ochranu, čo prispieva k oslabovaniu pracovných štandardov. Silní sprostredkovatelia a užívateľské firmy zároveň oslabujú úlohu systému pracovnoprávných vzťahov pri regulácii zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín.

VÝCHODISKÁ A Kľúčové zistenia

Tento policy brief vychádza zo slovenskej prípadovej štúdie realizovanej v rámci projektu JUSTMIG, ktorá kombinovala analýzu dokumentov, politík, štatistických údajov a kvalitatívnych rozhovorov. Medzi oslovenými aktérmi boli migrujúci pracovníci, zástupcovia odborov, poskytovatelia sociálnych služieb, Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) a agentúra dočasného zamestnávania. Pozornosť sa sústredila na automobilový sektor a sektor starostlivosti, kde vidíme rýchly nárast zamestnávania dočasných migrantov.. Rozhovory nám poskytli hlbší pohľad na inštitucionálne fungovanie aj každodennú realitu migrujúcich pracovníkov.

Slovensko má pomerne komplikovaný systém testovania trhu práce, ktorý je kombinovaný s narastajúcim počtom zjednodušených postupov na dočasné zamestnávanie štátnych príslušníkov tretích krajín. Chýba však prísnejšia regulácia agentúr dočasného zamestnávania pôsobiacich na Slovensku, čo vytvára **priestor pre nesúlad v regulácii a problémy v administrácii trhu práce**. Zamestnávateľia aj pracovné agentúry vyjadrujú frustráciu z **nedostatočných kapacít veľvyslanectiev a cudzineckej polície**, kde dlhé čakacie lehoty spomaľujú nábor zamestnancov. V posledných rokoch Slovensko upravilo vízové schémy s cieľom zjednodušiť zamestnávanie štátnych príslušníkov tretích krajín, čím sa reagovalo na nedostatok pracovnej sily v konkrétnych sektoroch a uľahčil sa prístup zahraničných pracovníkov k vízam. Vláda zároveň zrušila požiadavku, aby mohli byť občania tretích krajín zamestnaní len v okresoch s mierou nezamestnanosti pod 5%, a umožnila im pokračovať v práci aj počas posudzovania žiadosti o obnovenie povolenia na pobyt.

Aj keď národné vízové schémy čiastočne zjednodušili proces zamestnávania, infraštruktúra sociálnej podpory pre pracovných migrantov na Slovensku zostáva slabá. Migrujúci pracovníci dostávajú len **minimálne informačné alebo právne poradenstvo** a často sú odkázaní na pracovné agentúry, ktoré im zabezpečujú bývanie, preklady či administratívu. Odborové zväzy medzitým zápasia so začleňovaním migrantov do kolektívneho vyjednávania – jednak pre ich zraniteľnosť vyplývajúcu z **dočasného pobytu alebo neistých foriem zamestnania**, ale aj pre jazykové bariéry a absenciu priameho kontaktu. V

automobilovom priemysle pretrvávajú exploatačné praktiky agentúr dočasného zamestnávania, napríklad netransparentné zrážky z miezd za ubytovanie alebo „pomoc“ so založením živnosti pre občanov tretích krajín, čo vedie k vzniku veľkého počtu fiktívne samostatne zárobkovo činných osôb – s vyšším čistým príjmom, ale veľmi slabým sociálnym zabezpečením. Nedostatočný dohľad a chýbajúce mechanizmy presadzovania zákonov vedú k situáciám, v ktorých sú migrujúci pracovníci vystavení neférovému zaobchádzaniu, čo zdôrazňuje potrebu silnejšej ochrany pracovných práv a účinnejšieho vymáhania existujúcich noriem.

Existujú výrazné rozdiely medzi jednotlivými sektormi. V automobilovom priemysle vláda rýchlo reagovala na potreby zamestnávateľov, pričom pracovnú migráciu rámcuje ako otázku národného hospodárskeho záujmu a prispôsobuje regulačné mechanizmy s cieľom uľahčiť nábor pracovníkov. Naopak, sektor starostlivosti trpí dlhodobým zanedbávaním. Financovanie je nestabilné, nedostatok personálu je vážny a inštitucionálna podpora minimálna. Narastajúci dopyt po službách v tomto sektore nie je sprevádzaný adekvátnou pozornosťou v migračnej politike. Výsledkom je, že sociálni partneri v oblasti starostlivosti volajú po väčších investíciách, stabilnejšom financovaní, dostupnejších opatrovateľských službách a systematickej podpore pri náboře a integrácii domácich aj zahraničných pracovníkov.

Napriek uvedeným výzvam výskum odhalil aj **nádejné príležitosti**. V oboch sektoroch niektorí zamestnávateľia aktívne skúšajú opatrenia na **podporu integrácie – ponúkajú trvalé pracovné zmluvy po skúšobnej dobe alebo investujú do jazykového a odborného vzdelávania**. Hoci nelegálne zamestnávanie pretrváva, rastúce využívanie národných vízových schém zároveň otvorilo nové možnosti legálneho zamestnania. Dôležité je, že všetci relevantní aktéri sa zhodujú v jednom: súčasný systém nie je udržateľný a uvedomujú si potrebu zmeny k lepšiemu.

Tieto zistenia jasne ukazujú na systém silne závislý od migračnej pracovnej sily, ktorý však postráda politickú konzistenciu, regulačnú kapacitu a inštitucionálnu koordináciu na efektívne riadenie. Bez cieľavedomých reforiem Slovensko riskuje vytvorenie dvojitého trhu práce, kde migrujúci pracovníci zostanú trvalo dočasní. Alternatívnym riešením je integrácia migrujúcich pracovníkov pre spravodlivejšiu a odolnejšiu pracovnú silu v širšom meradle.

ANALÝZA A DISKUSIA

Lepšie koordinovaný prístup k regulácii agentúrneho zamestnávania by mohol zabezpečiť, že dočasné zamestnávanie migrantov bude vyhovovať potrebám podnikateľov a zároveň spravodlivým pracovným štandardom. Napríklad **posilnenie dohľadu nad náborovými praktikami, objasnenie práv agentúrnych pracovníkov a podpora ich prístupu k vzdelávaniu a pomoci** by znížilo fluktuáciu a podporilo produktivitu v dlhodobom horizonte. Okrem toho by väčšia transparentnosť v používaní agentúrnej práce – najmä ak sa stane etablovanou praxou – umožnila sociálnym partnerom lepšie sa zapojiť do sledovania nových trendov na trhu práce.

Iniciovanie politík, ktoré zjednodušia a zefektívnia pracovnú migráciu, by tu mohli priniesť významný rozdiel. **Rýchlejší prístup k vízam, lepšie poradenstvo pre zamestnávateľov a lepšie uznávanie kvalifikácií** by pomohli zamestnávateľom lepšie plánovať a udržiavať stabilný personál. Zároveň by **cielené zameraná podpora integrácie migrujúcich pracovníkov – ako je jazykové vzdelávanie a širšie poradenstvo** – mohla zlepšiť ich udržanie na trhu práce a kvalitu poskytovaných služieb.

Výskum tiež poukázal na potrebu **dostupnosti viacerých dát a koordinácie**. V súčasnosti mnohé inštitúcie postrádajú základné informácie o zložení, veľkosti a statusu dočasnej migračnej pracovnej sily, nieto ešte analýzy faktorov a príčin ich sociálneho a pracovného postavenia a iné dôležité dáta. To sťažuje navrhovanie politík založených na dôkazoch alebo predvídanie trendov na trhu práce. Investície do zberu údajov a medzirezortnej spolupráce – najmä medzi ministerstvami práce, vnútra a

zahraničných vecí – by mohli výrazne zlepšiť schopnosť verejných autorít reagovať proaktívne na migračné trendy a zároveň využiť ich potenciál, napríklad pri riešení nedostatku pracovnej sily.

Súčasná politika zostáva reaktívna, fragmentovaná a nedostatočne zosúladená s realitami trhu práce. Ak má dočasná migrácia priniesť úžitok všetkým stranám – migrantom, zamestnávateľom a širšej spoločnosti – musí byť podporovaná inteligentnými, spravodlivými a koordinovanými politickými opatreniami.

Kľúčovým záverom tohto výskumu je, že dočasná migračná práca, ak je zle riadená, môže viesť k neúmyselným dôsledkom: segmentácii trhu práce, zníženej kohézii na pracovisku a tlaku na zhoršovanie pracovných podmienok. Avšak, s cieľavedomými reformami, má Slovensko príležitosť vytvoriť model pracovnej migrácie, ktorý bude vyhovovať ekonomickým potrebám, zároveň chrániť práva zamestnancov a podporovať ich inklúziu a dlhodobú odolnosť.

ODPORÚČANIA

Tento výskum podporuje cieľ **regulovať systém dočasnej migrácie spravodlivým a dôkladným spôsobom**, ktorý prinesie jasnosť, zodpovednosť a podporu všetkým zainteresovaným aktérom. Na základe zhromaždených dôkazov nasledujúce odporúčania ponúkajú cestu vpred:

- **Zabezpečiť dôkladné zapojenie sociálnych partnerov do monitorovania a regulácie pracovných štandardov, spolu s posilnenou správou trhu práce a dostatočne financovanými inšpektorátmi práce:**
Táto spolupráca môže zlepšiť dodržiavanie predpisov, efektívnejšie riešiť porušovanie práv na pracoviskách a budovať dôveru medzi zamestnancami, zamestnávateľmi a štátnymi orgánmi.
- **Zjednodušiť a koordinovať pracovné štandardy a prepojiť ich s migračnými cestami v kľúčových sektoroch:**
Pracovná migrácia má potenciál zmierniť nedostatok pracovnej sily a zlepšiť efektívnosť pracovného trhu. Národná vízová schéma by mala byť zjednodušená, aby umožnila pracovnú migráciu na základe potrieb trhu práce.
- **Pravidelne aktualizovať zákonnú reguláciu agentúr dočasného zamestnávania, aby sa riešili vznikajúce a vyvíjajúce sa problémy:**
Regulácia agentúr dočasného zamestnávania musí vychádzať z aktuálnych trendov trhu práce a migrácie. To zahŕňa minimálne štandardy pre pracovné zmluvy, adekvátne vykazovanie, monitorovanie, prevenciu a kapacitu štátu na presadzovanie právnych predpisov s cieľom zabezpečiť spravodlivosť, efektívnosť a zmiernenie rizika porušovania právnych predpisov.
- **Podporovať rovnaké zaobchádzanie a prístup k právam pre dočasných migrantov:**
Zabezpečiť regulačný rámec, ktorý umožní spravodlivé mzdy a pracovné podmienky pre agentúrnych a migrujúcich pracovníkov. Zamestnávatelia by mali byť motivovaní ponúkať zmluvy s možnosťou profesijného rastu a sociálni partneri by mali pracovať na zapojení hlasov migrantov do dialógu na pracoviskách.
- **Investovať do podporných služieb na integráciu migrujúcich zamestnancov:**
Úvodné školenia, kurzy slovenského jazyka, právne poradenstvo a mediačné služby

môžu výrazne zlepšiť udržanie migrantov, znížiť nedorozumenia na pracovisku a podporiť pozitívne vzťahy s miestnymi komunitami.

- **Zlepšiť zber údajov a medziinštitucionálnu spoluprácu:**

Jedným z hlavných nedostatkov, na ktoré upozornili viacerí stakeholderi, je nedostatok presných a dostupných údajov o dočasných migrantoch – kto sú, kde pracujú a za akých podmienok. Spoločný informačný systém medzi ministerstvami práce, vnútra a zahraničných vecí, ako aj inšpektorátom práce a vysielajúcimi krajinami, fungujúci v súlade s predpismi o ochrane údajov, by podporil tvorbu politík založených na dôkazoch a zlepšil presadzovanie predpisov.

