

SATISFYING LABOUR DEMAND THROUGH MIGRATION IN SLOVENIA

European Migration Network (EMN) Study 2010 (Specifications for EMN study, MIGRAPOL, European Migration Network, Doc 187, FINAL Version: 22nd March 2010).

Pričetek projekta: 26.03.2010

Zaključek projekta: 27.05.2010

Nosilec projekta: Felicita Medved

Rezultati projekta:

Medved, Felicita: Migracije kot odgovor na pomanjkanje delovne sile na slovenskem trgu dela, Inštitut Novum, Ljubljana, maj 2010. Pisni izvod v slovenskem jeziku, 54 str. in Priloga: Tabele.

Medved, Felicita: Satisfying Labour Demand through Migration in Slovenia, The Novum Institute: Ljubljana, May 2010. Written copy in English, 54 pp. and Annex: Tables.

Povzetek

Namen raziskave je doprinesti k znanju in razumevanju strategij in praks Republike Slovenije na področju ekonomskih migracij, še zlasti pri reševanju potreb trga dela in pomanjkanja delovne sile ter zaznanih učinkih teh strategij in praks. Študija naj bi pripomogla k nadgrajevanju slovenske politike ekonomskih migracij in zakonodaje, ki ureja to področje ter k razmisleku o postopkovnih in institucionalnih spremembah njenega vodenja in upravljanja.

Po obrazložitvi metodologije raziskave, kjer so izpostavljene predvsem težave pri terminologiji in pri prevajanju standardne klasifikacije poklicev v mednarodno klasifikacijo poklicev ter opredelitvi uporabljenih terminov, zlasti petih širših kategorij »delovnih migrantov«, je podan pregled slovenskega pristopa k politiki ekonomskih migracij v smislu zadovoljevanja potreb po visoko kvalificirani, kvalificirani in nižje kvalificirani delovni sili ter možni vlogi ekonomskih migracij v prihodnosti. Sledi proučitev zakonodaje, ki ureja in omogoča delovne migracije za zadovoljevanje potreb trga dela v smislu pogojev vstopa, bivanja ter zapustitve države kakor tudi drugih vidikov migracijskega procesa kot je med drugim združevanje družine ter pristojnih institucij sistema upravljanja ekonomskih migracij. Tretje poglavje obravnava izvajanje politike in zakonodaje na tem področju, vključno s statističnimi podatki in analizo trendov ter dejavnosti, praks in izkušenj pri zadovoljevanju potreb na slovenskem trgu dela z delavci migranti. Četrto poglavje analizira sodelovanje s tretjimi državami in osnutek bilateralnega sporazuma z Bosno in Hercegovino v kontekstu krožnih migracij. V sklepnem poglavju so poleg kratke analize dosedanje politike ekonomskih migracij podana priporočila za nadaljnje oblikovanje politike ekonomskih migracij.

Izsledki raziskave kažejo, da se je Slovenija do sedaj na pomanjkanje delovne sile odzivala glede na trenutne potrebe oziroma stanje na trgu dela brez preišljene dolgoročne vizije ali

strategije ekonomskih migracij. To je vodilo do politike delovnih migracij po volji delodajalcev, ki je v obdobju gospodarske rasti zadovoljevala potrebe spodnjega segmenta trga dela. To se najbolje odraža v povečevanju letne kvote delovnih dovoljenj v obdobju od leta 2005 do 2008, ki jo je vlada pod pritiski delodajalcev povečevala celo v teku posameznih let. Potrebe delodajalcev so se predvsem nanašale na nižje kvalificirane in kvalificirane delavce iz območja nekdanje Jugoslavije za gradbeništvo ter kovinsko industrijo. Velika večina delavcev, ki so bili sprejeti na slovenski trg dela v zadnjih letih ima nižjo ali srednjo izobrazbo, večina nima formalnega poklica. Delež tistih z višjo izobrazbo se od leta 2007 znižuje. Po analizi podatkov in trendov pa lahko tudi sklepamo, da obstaja neustrezn presek med potrebami po delavcih in med njihovimi kvalifikacijami. Povpraševanje po poklicnih skupinah kaže na primanjkljaj delavcev predvsem na področjih gradbeništva, prevoznitva, kovinarstva, elektroinstalacij, avtomobilske dejavnosti ter gostinstva in turizma. V teh panogah primanjkuje predvsem moške, nekvalificirane in polkvalificirane delovne sile in delavcev s srednjo poklicno izobrazbo, manj pa s srednjo strokovno izobrazbo. Glede na dosedanje trende lahko upravičeno predvidevamo, da bodo potrebe v gradbeništvu v prihodnosti nekoliko manjše, v ostalih panogah pa nespremenjene ali večje. Obstaja tudi stalna potreba po delovni sili v predelovalni industriji, transportu in kmetijstvu. Potrebe po srednje in visokokvalificirani delovni sili so v kovinsko predelovalni in elektro industriji, na področju informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij, biotehnologije in lesarstva ter zdravstva. Potrebe v zdravstvu se ocenjujejo od 517 do 970 zdravnikov na letni ravni, na področju zdravstvene nege pa obstaja do 20 odstotni primanjkljaj, medtem ko je le 40 novih zaposlitev tujcev na letni ravni.

Nedavne spremembe so predvsem posledica ekonomske krize. V drugi polovici leta 2008 se je zmanjšalo povpraševanje po delovni sili, hkrati pa je stopnja registrirane brezposelnosti naraščala in konec leta 2009 dosegla 10,3 odstotka. Država se je odzvala z zmanjševanjem kvote delovnih dovoljenj, v letu 2009 jo je zmanjšala za četrtnino in v letu 2010 še za polovico manj kot v letu poprej. Poleg tega so bili v letu 2009 za zaščito trga dela sprejeti dodatni, zakonodajni ukrepi. Ob spoštovanju unijskega načela je uveden ostrejši nadzor nad trgom dela tudi za deficitarne poklice in razveljavitev tistih delovnih dovoljenj, ki jih delodajalci niso izkoristili, saj delavcev niso pravočasno prijavili v socialno zavarovanje. Prvič v zgodovini slovenske državnosti je vlada tudi začasno omejila oz. prepovedala zaposlovanje in delo državljanov iz tretjih držav na temelju javnega ali splošnega gospodarskega interesa. Prepovedala je sezonsko zaposlovanje v gradbeništvu in turizmu in omejila zaposlitev za poklice iz zabavnega in umetniškega programa v nočnih lokalih na tujce/tujke s prebivališčem na območju držav, ki za vstop v Slovenijo ne potrebujejo vizuma. Prepovedala je tudi zaposlovanje iz določenih regionalnih področij, zlasti zastopnikov mikro in majhnih gospodarskih družb, ki imajo prebivališče na območju Kosova. Hkrati je za visoko kvalificirane migrante rezervirala kvoto 1000 delovnih dovoljenj, celo v primeru izkoriščene kvote delovnih dovoljenj in s tem nakazala trend k zavedanju, da bi morala Slovenija nakloniti več pozornosti tudi t.i. »visoko kvalificiranim zaposlitvam« migrantov iz tretjih držav.

Učinki teh ukrepov so vidni v zmanjševanju števila izdanih delovnih dovoljenj in v manj kot polovično izkoriščeni kvoti delovnih dovoljenj za leto 2009, medtem ko so učinki v smislu privabljanja visoko kvalificiranih delavcev, kar bi lahko označili kot izvajanje EU modri karti podobnega ali primerljivega ukrepa minimalni oziroma niso znani.

Trenutno se Slovenija v neugodni finančni in gospodarski klimi ukvarja predvsem z reševanjem problema strukturne brezposelnosti, v prihodnjih letih pa se bo morala intenzivneje spopasti s svojo demografsko sliko, predvsem staranjem prebivalstva in zmanjševanjem delovno sposobnega prebivalstva. Če Slovenija želi ohraniti in povečati svojo vitalnost v okviru razvijajoče se strategije Evropske unije za »pametno, trajnostno in vključujočo rast« in če naj bi bile migracije koristne tako za Slovenijo in EU kot države izvora migrantov ter migrante same, bo morala spremeniti politiko in zakonodajo za upravljanje z ekonomskimi migracijami ter prilagodi institucionalno strukturo za zagotovitev mehanizmov, ki bodo učinkovito naslovili tako »strukturno« oz. »demografsko« pomanjkanje delovne sile in znanj kot tudi začasno oz. »ciklično«. V tem smislu in z uvidom v spreminjajočo se EU krajino na območju svobode, varnosti in pravice, zlasti v kontekstu Evropskega pakta o priseljevanju in azilu iz leta 2008 in novega političnega mandata Stockholmskega programa ter tesnejšega sodelovanja med državami članicami in tretjimi državami v upravljanju z migracijskimi tokovi, priporočamo, da se slovenska politika zakonitega priseljevanja oblikuje in implementira tako, da se bo:

- blažilo učinke demografskega primanjkljaja v smislu zmanjševanja delovno sposobnega in delovno aktivnega prebivalstva ter zmanjševalo kratkoročna neskladja na trgu dela;
- spodbujalo priseljevanje, ki bo povečalo inovacijsko in podjetniško aktivnost, ohranjalo oziroma spodbujalo konkurenčnost gospodarstva in povečevalo človeške vire;
- zagotavljalo pridobivanje delovnih izkušenj domačih delavcev v tujini in zmanjševalo tveganje bega možganov tako iz Slovenije kot držav izvora priseljencev v Slovenijo s spodbujanjem krožnih migracij;
- spodbujalo zaposlovanje visoko kvalificiranih tujcev, k čemur bo prispeval prenos direktive o visokokvalificiranih delavcih, predvidoma v letošnjem letu ter sprejemanje in mobilnost študentov in raziskovalcev;
- krepilo odnose s tretjimi državami izvora z bilateralnimi sporazumi, ki promovirajo vračanje ekonomskih migrantov in njihovo reintegracijo v izvorno družbo;
- vzpostavilo ambicioznejšo integracijsko politiko, ki bi celostno in koherentno vključila vsa relevantna področja vključevanja migrantov.

Zato po pregledu zakonodajne, institucionalne in operativne strukture priporočamo bolj celosten in integriran pristop k migracijam kot odgovoru na pomanjkanje delovne sile na slovenskem trgu dela. Napovedane spremembe zakona o zaposlovanju in delu tujcev, ki naj bi bil sprejet do konca leta 2010, med drugim zadevajo prenos direktive o EU modri karti ter odpravo pomanjkljivosti, ki prispevajo k oblikam izkoriščanja delavcev migrantov in kršitvi njihovih pravic. Po našem mnenju bi bilo miselno razmisliti o združitvi tega zakona z zakonom o tujcih, npr. v zakon o priseljevanju. Takšna združitve bi lahko prispevala k bolj koherentnim in preglednim postopkom za vse udeležence v procesu migracij, po možnosti v smeri zagotavljanja enotnega postopka za pridobitev enega kombiniranega naslova, ki zajema tako bivanje in delovno dovoljenje v okviru enega upravnega akta. Institucionalni okvir področja bi se z namenom racionalizacije strukture upravljanja za izboljšanje strateškega načrtovanja in zagotovitve skladnega izvajanja v smeri strateški ciljev lahko preuredil tako, da bi bil pod nadzorom enega organa. Ocene ustreznih ravni priseljevanja kot so kvote, prioritete ali okvirni cilji so v rokah države in vključujejo sodelovanje različnih institucij in partnerjev. Kvote delovnih dovoljenj so bile uporabljene nedosledno in niso dosegle ciljev, za katere naj bi bile namenjene. Zato menimo, da niso nujno potrebne.

Potrebni bi bili hitrejši in enostavnejši načini priznavanja in vrednotenja znanj in priznavanja kvalifikacij, zmanjšanje števila reguliranih poklicev in povečanje informiranja o priznavanju poklicnih kvalifikacij ter možnosti za pridobivanje takšne kvalifikacije. Poleg tega se selektivno izvajajo le nekateri integracijski ukrepi in bo potrebno še veliko napora s strani države in slovenske družbe. Integracijska politika je navadno bolj namenjena »vključevanju« priseljencev, ki nameravajo trajneje prebivati v Sloveniji, vendar bi se po našem mnenju morala odzivati tudi na začasne in kratkotrajne migracije. In končno, h kakovosti stalnega spremljanja migracij kot tudi občasnih evalvacij stanja na tem področju in s tem zagotovitve boljših informacij za sprejemanje političnih odločitev, bi nedvomno prispevala tudi bolj usklajena in dogovorjena terminologija in metodologija zbiranja podatkov.

Executive Summary

The aim of the study is to understand how Slovenia has been addressing labour market needs and shortages through migration and to gain an understanding of the perceived effectiveness of these strategies. It is hoped that highlighting the practice, the study will initiate and assist to the further policymaking and to upgrading of the legislation governing this area as well as to considerations for the procedural and institutional changes in its management and administration.

After methodology and definition of terms used, the study provides an overview of Slovenia's approach and policies in relation to satisfying demands for highly skilled, skilled and low skilled labour and the role economic migration might have in the forthcoming future. This is followed by an overview of the legislative framework that regulates and facilitates labour migration to meet labour market needs in terms of admission conditions, residence and return as well as the identification of labour demands and other aspects of the migration process, such as family reunification and a short description of the competent institutions for the management of labour migration. The third chapter looks at the implementation of policy and legislation on economic migration, including statistics and analysis of trends and experiences in satisfying labour demand through migration. The fourth chapter examines co-operation with Third countries, in particular the anticipated bilateral agreement with Bosnia and Herzegovina in the context of circular migration. Finally, an analysis and conclusions are made with recommendations for policy makers.

The results of this study show that Slovenia has been responding to labour shortages according to current needs of the labour market without a well thought and long-term vision or strategy of economic migration. This led to an employer-led labour immigration, satisfying labour shortages in the low segment of the labour market by increasing annual work permit quota in the period of economic growth. In response to the impact of economic recession, the Government reduced the work permit quota and in addition, adopted instruments for the stringent labour market test and - for the first time in the history of Slovenia - temporary restrictions and prohibitions of employment and work of migrants from Third countries on grounds of the public interest or the general economic interest. Still, 1,000 work permits were reserved for highly skilled migrants, suggesting a growing awareness of policymakers that Slovenia should pay more attention to attracting highly skilled workers from Third countries.

The great majority of migrant workers admitted over the past years have been low skilled or skilled, majority of them having no formal occupation. Furthermore, the share of migrants with higher education started to decline from 2007. Data analysis also shows a mismatch between demand for labour and migrant worker profiles. There is a shortage of low skilled workforce with specific occupational titles in construction and manufacturing, accommodation and food services. The need for skilled and highly skilled exists in information and communication, biotechnology, forestry and in particular in the human health sector.

In the present financial and economic climate, Slovenia has to deal primarily with the structural unemployment. Nevertheless, as the population ages and the proportion of working age people will decrease, Slovenia will have to amend its policy and legislation and adapt the institutional structure in order to ensure effective mechanisms to address both “structural” or “demographic” labour shortages and skills as well as temporary or “cyclical” labour market needs occurring as a result of economic upturns and downturns, if it is to increase its economic competitiveness and vitality within the EU strategy for “smart, sustainable and inclusive growth” that will be beneficial for Slovenia, the countries of origin of migrants and migrants themselves.

With this in mind and in the view of the changing EU policy landscape in the area of freedom, security and justice, in particular the 2008 European Pact on Immigration and Asylum and the new political mandate of the Stockholm Programme and an even closer co-operation between Member States with Third countries in managing migration flows, we recommend that Slovenia upgrades and implements policy of legal labour migration by setting up a set of measures that will:

- alleviate the effects of demographic deficit in terms of reduced working age and economically active population as well as reduce temporary mismatches in the labour market;
- increase human resources, encourage innovation and entrepreneurial activity, maintain and promote economic competitiveness;
- enable acquisition of experience of Slovenians working abroad and reduce the brain drain from Slovenia as well as the countries of origin of immigrants to Slovenia by encouraging mobility and the circular migration;
- promote employment of highly skilled migrants;
- strengthen relations with Third countries of origin of migrants by bilateral agreements, promoting the return of economic migrants, and their reintegration into society of origin;
- ensure fair treatment of immigrants and rights of migrants by establishing a more ambitious integration policy that would include all relevant areas for harmonious integration of migrants into the Slovenian society.

In the light of the review of the legislative, institutional and operational structure a more integrated approach is recommended. Amendments to the Employment and Work of Aliens Act have been announced, *inter alia*, to transpose EU Blue Card directive and to remedy deficiencies contributing to forms of exploitation of migrants and breach of their rights. A consideration of merging this Act with the Aliens Act into e.g. Immigration Act would be recommended. This could contribute to more coherent and transparent admission procedures for all actors involved and possibly towards providing a single application

procedure leading to one combined title, encompassing both residence and work permit within one administrative act. Institutional framework could be re-arranged under supervision of one authority in order to rationalise the management structure to improve strategic planning and ensure that programmes are coherent and implemented with strategic objectives. The assessment of appropriate immigration levels for economic purposes such as quotas, priorities or indicative targets is clearly in the hands of the State and involves a cooperation of a range of institutions. Work permit quotas were inconsistently applied and did not achieve aims for which it appears to have been intended. Thus it is no use to necessarily apply them. Furthermore, faster and simpler methods of recognition and evaluation of skills and qualifications of formal and informal education should be established, the number of regulated professions reduced and information on recognition of professional qualifications and on opportunities to acquire such a qualification should be improved. This, in turn would improve labour matching, potentially lessen the 'brain waste' and improve migrants' employability, mobility, flexibility and ability to compete on the labour market. Some selective integration measures are recently being implemented. Nonetheless, a substantial effort is still needed on the part of the State and the Slovenian society. Though policies to integrate immigrants who are likely to settle permanently, particularly those recently arrived, are usually called for, integration measures should be sufficiently responsive to short term or temporary labour components as well. The agreed upon terminology and methodology of data collection would contribute to the quality of continuous monitoring as well as to periodical evaluations and in turn provide better information for political decisions.

Financerji: Ministrstvo za notranje zadeve, Evropska migracijska mreža, Pogodba št. C1711-10-460047.