



Ve Štrasburku dne 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysoce odborné dovednosti

{ COM(2016) 378 final }

{ SWD(2016) 193 final }

Shrnutí

Posouzení dopadů připojené k návrhu revidované směrnice 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci („modrá karta EU“),

A. Potřeba opatření

Proč? Jaký problém se řeší a proč se jedná o problém na úrovni EU?

EU se potýká s rostoucím strukturálním nedostatkem kvalifikovaných pracovních sil a nesouladem v určitých klíčových odvětvích (např. IKT, strojírenství, zdravotnictví), které často vyžadují vysoce odborné dovednosti. EU bude rovněž v příštích desetiletích čelit demografickým výzvám s ohledem na rychlé stárnutí obyvatelstva, kdy se postupně zmenšuje podíl ekonomicky aktivních obyvatel a zvyšuje index závislosti starých osob. To ohrožuje růst, inovační kapacitu a konkurenceschopnost EU v soutěži s ostatními velkými ekonomikami při získávání talentovaných osob: 48 % mimoevropských migrantů s nižším vzděláním v současné době volí evropské destinace, zatímco 68 % vysoce vzdělaných migrantů upřednostňuje cíl v některé ze zemí OECD mimo Evropu.

V roce 2009 byla přijata směrnice o modré kartě EU, která měla učinit z EU přitažlivější cíl pro zahraniční pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi a přispět tak k posílení její znalostní ekonomiky. EU se však stále nedaří získávat a udržet dostatečný počet pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi¹ ani v rámci vnitrostátních programů, ani v rámci programu modré karty EU ve všech členských státech², jak dokládá mezinárodní srovnání³. Mezi hlavní problémy patří:

- strukturální nedostatky modré karty: omezující podmínky přijímání (např. vysoká minimální výše mzdy), omezená mobilita v rámci EU a nízká úroveň harmonizace (členské státy mají volnost rozhodovat o zásadních hlediscích), v důsledku čehož se modrá karta stává špatně „prodejnou“,
- strukturální nedostatky paralelních vnitrostátních systémů pro pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi: ačkoli lze tyto systémy lépe přizpůsobit zvláštnostem vnitrostátních trhů práce, z výrazných rozdílů mezi systémy jednotlivých členských států je zřejmé, že jen málokterý lze považovat za poměrně úspěšný, přičemž ze své povahy nemohou nabídnout vnitřní mobilitu v rámci EU, považovanou za jeden z důležitých prvků atraktivity modré karty, což je příčinou neúčinného (pře)rozdělení pracovních sil v celé EU.

To má za následek odlišné a souběžně platné soubory pravidel a postupů přijímání pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi do EU, v důsledku čehož je přistěhovalecký systém EU složitý a neefektivní a nedokáže účinně a rychle reagovat na rostoucí požadavky po pracovnících s vysoce odbornými dovednostmi ani vyvážit nedostatek pracovních sil a odborných dovedností. Kromě toho Evropská unie nedokáže přijímat další talentované státní příslušníky třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi⁴. Atraktivitu EU pro pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi nicméně ovlivňuje řada činitelů přesahujících oblast migrační politiky, jako např. životní úroveň, příležitosti profesního růstu, systémy sociálního zabezpečení a daňové systémy, jazyky, výše mezd atd.

Čeho by tato iniciativa měla dosáhnout?

Obecné cíle jsou: 1) získat a udržet státní příslušníky třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi a přispět tak ke zvýšení konkurenceschopnosti EU a řešení důsledků stárnutí populace a 2) vyrovnat nedostatek odborných dovedností prostřednictvím lepšího (pře)rozdělení pracovních sil zvýšením toků, profesní mobility a mobility v rámci EU.

Konkrétní cíle jsou: 1) vytvořit dobře fungující systém přistěhovalectví do EU pro státní příslušníky třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi, 2) zvýšit počet státních příslušníků třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi přijatých na základě poptávky, 3) harmonizovat a zjednodušit postup přijímání státních příslušníků třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi, 4) podporovat integraci státních příslušníků třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi a jejich rodinných příslušníků příznivými podmínkami pobytu a právy, 5) zlepšit možnosti mobility v rámci EU a 6) rozvíjet značku modré karty a přitažlivost EU jakožto cíle pro státní příslušníky třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?

V současné době postupují členské státy EU při získávání pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi individuálně a počet vydaných povolení pro tyto pracovníky je nízký. Přínosem dobře fungující modré karty pro EU je vytvoření jediného transparentního, flexibilního a efektivního systému pro pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi, který může lépe konkurovat systémům tradičně přistěhovaleckých zemí, jako jsou USA, Kanada a Austrálie, a to díky spojení úsilí, nabízení hmatatelných práv na mobilitu v rámci EU, využití širšího trhu práce a zviditelnění EU ve světě s přitažlivou a jasnou evropskou značkou.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cíle dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, uveďte

¹ Současný celkový příliv pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi do EU-25: 23 419 v roce 2012, 34 904 v roce 2013 a 38 774 v roce 2014.

² V roce 2014: 13 852 modrých karet (méně než v minulých letech) – téměř 90 % vydaných jedním členským státem – a přibližně 25 000 vnitrostátních povolení pro pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi.

³ Ekonomicky aktivní obyvatelstvo v USA odpovídá přibližně dvěma třetinám ekonomicky aktivního obyvatelstva EU, přesto USA ročně přijímají přibližně 200 000 kvalifikovaných pracovníků.

⁴ Inovativní podnikatele, poskytovatele služeb, kteří jsou státními příslušníky třetí země, a osoby požívající mezinárodní ochrany a žadatele o azyl s vysoce odbornými dovednostmi.

proč.

Byly hodnoceny tři balíčky možností politiky:

- balíček 1: vysoce inkluzivní program, který významně rozšiřuje modrou kartu i na některé středně kvalifikované pracovníky tím, že zavádí jako alternativní podmínky i mzdová a kvalifikační kritéria s určitým počtem dodatečných práv,
- balíček 2: systém, který upravuje podmínky přijímání a práva a zaměřuje se na pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi; tento systém je doplněn třemi dalšími dílčími variantami: a) inkluzivnější, pružnější a přizpůsobivější systém pro širší skupinu pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi, který usnadňuje postupy a poskytuje více práv a mobility v rámci EU; b) selektivnější systém pro „prvotřídní“ pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi, který poskytuje ještě větší práva a mobilitu; a c) dvouúrovňový systém kombinující varianty a) a b),
- balíček 3: selektivní standardní celounijní modrá karta s (vysokou) jednotnou minimální výší mzdy a rozsáhlým zjednodušením a právy, včetně úplné mobility.

Kromě toho byly jakožto doplňkové či samostatné posuzovány tři horizontální možnosti politiky:

- A) nelegislativní opatření (užší spolupráce, lepší propagace, rychlejší uznávání kvalifikací atd.);
- B) rozšíření působnosti na inovativní podnikatele;
- C) rozšíření působnosti na osoby požívající mezinárodní ochrany s vysoce odbornými dovednostmi nebo žadatele o azyl.

Upřednostňovanou možností je balíček 2 (dílní varianta a)) společně s možností politiky A). Za proveditelnou s omezeným příznivým dopadem byla dále označena možnost C), jež byla ponechána k politickému uvážení.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Většina hospodářských subjektů považuje stávající stav za neuspokojivý a jiná než legislativní opatření za nedostatečná. Hospodářské subjekty by obecně považovaly za přínosnou větší flexibilitu v podmínkách přijímání a rychlejší postupy, větší harmonizaci a rozsáhlejší mobilitu v rámci EU. Na druhou stranu většina vládních subjektů (vlády a zejména správní orgány členských států) nepovažuje revizi modrých karet za žádoucí a raději by zachovala paralelní vnitrostátní systémy. Názory se rozcházejí, pokud jde o rozsah změn, zejména v oblasti rozšíření působnosti na středně kvalifikované pracovníky i jiné kategorie migrantů. I subjekty, které dávají přednost celounijním pravidlům pro podnikání nebo poskytovatele služeb, považují obecně za vhodnější samostatný specializovaný nástroj. Názory zúčastněných stran se liší, pokud jde o rozšíření působnosti na kategorie migrantů, kteří požádali o mezinárodní ochranu nebo ji získali.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou přínosy upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte přínosy hlavní možnosti)?

Upřednostňovaná možnost by měla mít příznivý dopad na hospodářství, neboť vyšší dostupnost pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi v EU by přispěla k růstu a konkurenceschopnosti a nabízel by rovněž dobré předpoklady pro řešení nedostatku pracovníků a nedostatku v oblasti dovedností či udržení mladých talentů (nižší minimální výše mzdy pro povolání s nedostatkem zájemců a čerstvé absolventy).

Tato možnost má značný potenciál s ohledem na zvýšení počtu pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi a jejich profesní mobility a mobility v rámci EU a umožňovala by rychleji a snadněji reagovat v případě, že se jinde vyskytne nedostatek v oblasti dovedností spolu s lepšími příležitostmi. Upřednostňovaná možnost nabízí dobře vyvážený potřebný kompromis mezi pružnými podmínkami přijímání a rozsáhlými právy. Spojuje vysokou míru inkluzivnosti, značnou flexibilitu umožňující členským státům přizpůsobit se vnitrostátní situaci a velký potenciál pro náhradu paralelních vnitrostátních systémů s dalším zjednodušením postupů, vyšší úroveň práv, dalším usnadněním mobility v rámci EU a vysokou mírou harmonizace.

Přínosy by byly rovnoměrně rozloženy mezi jednotlivé členské státy, neboť tento systém by umožnil přizpůsobit se vnitrostátním podmínkám. Sociální dopad by byl většinou příznivý, protože občané EU by měli prospěch z celkového hospodářského růstu, a případný efekt přesunu by měl být velmi omezený, pokud vůbec nějaký. Pracovníci s vysoce odbornými dovednostmi, na které by se tento systém vztahoval, by získali rozsáhlejší práva a třetí země by mohly využívat výhod přílivu mozků, cirkulační migrace a převodu prostředků. Nelegislativní opatření (možnost A) by sama osobě měla pouze omezený účinek, avšak v kombinaci by mohla posílit příznivý dopad balíčku 2 varianty a) a učinit tento systém viditelnějším pro pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi i zaměstnavatele, a tím posílit značku modré karty.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnost)?

Zavedení nového systému a nahrazení paralelních vnitrostátních systémů by pro členské státy bylo spojeno s určitými počátečními administrativními náklady. Pro třetí země existuje určité riziko odlivu mozků, nicméně směrnice o modré kartě EU obsahuje ustanovení ke zmírnění tohoto rizika a tato ustanovení v ní zůstanou zachována. Efekt přesunu se s ohledem na domácí i evropské pracovníky očekává jen velmi omezený.

Jaký bude dopad na podniky, malé a střední podniky a na mikropodniky?

Díky atraktivnějšímu a inkluzivnějšímu režimu modrých karet budou moci podniky všech velikostí a struktur snadněji provádět nábor pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi a získají přístup k většímu počtu pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi v rámci EU. Zejména malé a střední podniky budou moci využívat inkluzivnějšího (nižší minimální výše mzdy) a jednoduššího režimu přijímání, neboť mají omezené zdroje na investice do náboru. Systém „uznaných zaměstnavatelů“ může ze své podstaty zvýhodňovat větší podniky, což je důvod, proč je nutné provést určité úpravy ve prospěch malých a středních podniků, aby byly zachovány přiměřené podmínky přijímání a

náklady. Umožnění postupného přechodu ze zaměstnání k podnikání podporuje zakládání malých inovativních podniků.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Případné nahrazení stávajících vnitrostátních systémů systémem modrých karet EU by pro členské státy bylo spojeno s určitými počátečními administrativními náklady a vyžadovalo by zajištění školení a poskytování informací. Očekává se však, že tyto náklady budou rychle vyváženy jednodušším systémem, jež bude možné snáze spravovat. Ačkoli by vyšší počty žadatelů zvýšily také celkové administrativní náklady, náklady za jednotku by se v rámci tohoto zjednodušeného systému díky úsporám z rozsahu a úsporám z důvodu vyšší efektivity snížily. Kromě toho by tyto náklady byly z velké části kompenzovány poplatky a nepřímo i hospodářskými přínosy pro hostitelské společnosti a zvýšením příjmů z daní.

Očekávají se jiné významné dopady?

Otevřenější systém modrých karet by měl příznivý dopad na základní práva, neboť výhodná pravidla pro sloučení rodiny i režim mobility modrých karet by se vztahovaly na větší počet lidí.

Proporcionalita?

Upřednostňovaná možnost nepředstavuje problém z hlediska subsidiarity a proporcionality, neboť vychází ze stávajícího režimu a významně posiluje jeho schopnost získávat talentované lidi a pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi. Posiluje harmonizaci, ale současně ponechává členským státům potřebnou volnost, aby mohly přizpůsobit systém vlastním vnitrostátním podmínkám a politickým preferencím.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provádění a fungování modré karty EU tři roky po uplynutí lhůty pro provedení, a poté každé tři roky.