



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Στρασβούργο, 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

**Πρόταση για την οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου
σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την
απασχόληση υψηλών δεξιοτήτων**

{ COM(2016) 378 final }
{ SWD(2016) 193 final }

Περίληψη

Εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας 2009/50/ΕΚ, της 25ης Μαΐου 2009, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης («μπλε κάρτα της ΕΕ»)

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί συνιστά πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;

Η ΕΕ αντιμετωπίζει ολοένα και μεγαλύτερες διαρθρωτικές ελλείψεις και αναντιστοιχίες όσον αφορά τις δεξιότητες σε ορισμένους βασικούς τομείς (π.χ. ΤΠΕ, μηχανολογία, υγειονομική περίθαλψη) που συχνά απαιτούν υψηλό επίπεδο δεξιοτήτων. Η ΕΕ θα αντιμετωπίσει επίσης δημογραφικές προκλήσεις κατά τις επόμενες δεκαετίες λόγω της ταχείας γήρανσης του πληθυσμού, της σταδιακής συρρίκνωσης του εργατικού δυναμικού και της αύξησης του δείκτη εξάρτησης των ηλικιωμένων. Αυτό θέτει σε κίνδυνο την ανάπτυξη, την ικανότητα καινοτομίας και την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ ενώ βρίσκεται σε ανταγωνισμό με άλλες οικονομίες για την προσέλκυση ταλέντων: επί του παρόντος, το 48% των μη ευρωπαϊών μεταναστών με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης επιλέγει έναν ευρωπαϊκό προορισμό, ενώ το 68% των μεταναστών με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης προτιμά μια μη ευρωπαϊκή χώρα του ΟΟΣΑ.

Το 2009, εκδόθηκε η οδηγία της ΕΕ για την μπλε κάρτα προκειμένου να καταστήσει την ΕΕ ελκυστικότερο προορισμό για αλλοδαπούς εργαζόμενους με υψηλές δεξιότητες (ΕΥΔ) και να συμβάλει στην ενίσχυση της οικονομίας της γνώσης. Ωστόσο, η ΕΕ, σε σύγκριση με τα διεθνή δεδομένα¹, εξακολουθεί να μην μπορεί να προσελκύει και να διατηρεί σε όλα τα κράτη μέλη επαρκή αριθμό ΕΥΔ² τόσο βάσει των εθνικών καθεστώτων όσο και της μπλε κάρτας³. Τα βασικά προβλήματα περιλαμβάνουν:

- τις διαρθρωτικές ελλείψεις της μπλε κάρτας: περιοριστικές προϋποθέσεις εισδοχής (π.χ. υψηλό κατώτατο όριο μισθού), περιορισμένη κινητικότητα εντός της ΕΕ και χαμηλό επίπεδο εναρμόνισης (τα κράτη μέλη έχουν περιθώρια ελιγμού σε βασικά ζητήματα), με αποτέλεσμα τη χαμηλή «εμπορευσιμότητα» του συστήματος·
- τις διαρθρωτικές ελλείψεις των παράλληλων εθνικών καθεστώτων για τους ΕΥΔ: ενώ μπορούν να είναι καλύτερα προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες των εθνικών αγορών εργασίας, οι σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών καταδεικνύουν ότι μόνο ελάχιστα από αυτά μπορεί να θεωρηθούν σχετικά επιτυχή, ενώ από τη φύση τους δεν μπορούν να προσφέρουν κινητικότητα εντός της ΕΕ, η οποία έχει προσδιοριστεί ως σημαντικό στοιχείο ελκυστικότητας, γεγονός που συνεπάγεται την αναποτελεσματική (ανα)κατανομή του εργατικού δυναμικού σε επίπεδο ΕΕ.

Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή διαφορετικών και παράλληλων κανόνων και διαδικασιών εισδοχής ΕΥΔ στην ΕΕ, το οποίο οδηγεί σε ένα περίπλοκο και αναποτελεσματικό σύστημα μετανάστευσης της ΕΕ που δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί αποτελεσματικά και έγκαιρα στις αυξανόμενες ανάγκες για ΕΥΔ και στην κάλυψη των ελλείψεων εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων. Επιπλέον, η ΕΕ δεν καταφέρνει να προσελκύσει άλλους υπηκόους τρίτων χωρών (ΥΤΧ) με ταλέντα και υψηλές δεξιότητες⁴. Ωστόσο, πολλοί παράγοντες που επηρεάζουν την ελκυστικότητα της ΕΕ για τους ΕΥΔ δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής, μεταξύ άλλων οι συνθήκες διαβίωσης, οι δυνατότητες σταδιοδρομίας, τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας και φορολογίας, το ζήτημα της γλώσσας, το επίπεδο των μισθών κ.λπ.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Οι γενικοί στόχοι είναι οι εξής: (1) η προσέλκυση και διατήρηση υπηκόων τρίτων χωρών με υψηλές δεξιότητες, με σκοπό να συμβάλουν στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ και στην αντιμετώπιση των συνεπειών της δημογραφικής γήρανσης, και (2) η αντιστάθμιση της έλλειψης δεξιοτήτων μέσω της καλύτερης (ανα)κατανομής του εργατικού δυναμικού με την αύξηση των εισροών και της επαγγελματικής κινητικότητας στο εσωτερικό της ΕΕ.

Οι ειδικοί στόχοι είναι: (1) η δημιουργία ενός λειτουργικού συστήματος μετανάστευσης της ΕΕ για υπηκόους τρίτων χωρών με υψηλές δεξιότητες, (2) η αύξηση του αριθμού των υπηκόων τρίτων χωρών με υψηλές δεξιότητες που γίνονται δεκτοί με βάση τη ζήτηση, (3) η εναρμόνιση και απλούστευση της εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με υψηλές δεξιότητες, (4) η προώθηση της ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών με υψηλές δεξιότητες και των οικογενειών τους, με ευνοϊκούς όρους διαμονής και δικαιώματα, (5) η βελτίωση των δυνατοτήτων κινητικότητας εντός της ΕΕ, και (6) η ανάπτυξη του σήματος της μπλε κάρτας και της ελκυστικότητας της ΕΕ ως προορισμού για υπηκόους τρίτων χωρών με υψηλές δεξιότητες.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Επί του παρόντος, τα κράτη μέλη της ΕΕ ενεργούν μεμονωμένα για την προσέλκυση ΕΥΔ και ο αριθμός των αδειών που εκδίδονται για ΕΥΔ είναι περιορισμένος. Η προστιθέμενη ενωσιακή αξία μιας λειτουργικής μπλε κάρτας εξασφαλίζει ένα διαφανές, ευέλικτο και απλουστευμένο καθεστώς για τους ΕΥΔ που μπορεί να ανταγωνιστεί καλύτερα τα καθεστώτα παραδοσιακών χωρών υποδοχής μεταναστών όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, ο Καναδάς και η Αυστραλία, μέσω της συνένωσης των προσπάθειών, της παροχής απτών δικαιωμάτων κινητικότητας εντός της

¹ Το εργατικό δυναμικό των ΗΠΑ ισοδυναμεί περίπου με τα δύο τρίτα του εργατικού δυναμικού της ΕΕ, αλλά δέχεται ετησίως εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό ανερχόμενο σε περίπου 200 000 μετανάστες.

² Η τρέχουσα συνολική εισροή ΕΥΔ στην ΕΕ των 25: 23 419 το 2012, 34 904 το 2013 και 38 774 το 2014.

³ Το 2014: εκδόθηκαν 13 852 μπλε κάρτες (λιγότερες τα προηγούμενα έτη) – σχεδόν το 90% από 1 κράτος μέλος – και περίπου 25 000 εθνικές άδειες σε ΕΥΔ.

⁴ Καινοτόμοι επιχειρηματίες, πάροχοι υπηρεσιών, καθώς και δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και αιτούντες άσυλο υψηλών δεξιοτήτων που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών.

ΕΕ, χρησιμοποιώντας την ευρύτερη αγορά εργασίας και προβάλλοντας την ΕΕ σε παγκόσμια κλίμακα με ένα ελκυστικό και σαφές σήμα ΕΕ.

Β. Λύσεις

Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;

Έχουν αξιολογηθεί τρεις δέσμες επιλογών πολιτικής (ΔΕΠ):

- ΔΕΠ1: ένα πολύ περιεκτικό καθεστώς με σημαντική επέκταση της μπλε κάρτας και σε ορισμένους εργαζόμενους με μέσο επίπεδο δεξιοτήτων, μέσω της εισαγωγής εναλλακτικών όρων για τους μισθούς και τα επαγγελματικά προσόντα, με περιορισμένα πρόσθετα δικαιώματα·

- ΔΕΠ2: ένα καθεστώς που τροποποιεί τις προϋποθέσεις εισδοχής και τα δικαιώματα και εξακολουθεί να εστιάζει στους ΕΥΔ, με τρεις επιμέρους επιλογές: α) ένα περισσότερο περιεκτικό, ευέλικτο και προσαρμόσιμο καθεστώς για μια ευρύτερη ομάδα ΕΥΔ που διευκολύνει τις διαδικασίες και παρέχει περισσότερα δικαιώματα και κινητικότητα εντός της ΕΕ, β) ένα πιο επιλεκτικό καθεστώς για τους «κορυφαίους» ΕΥΔ που παρέχει ακόμη περισσότερα δικαιώματα και κινητικότητα, και γ) ένα καθεστώς δύο σκελών που συνδυάζει τις επιμέρους επιλογές α) και β).

- ΔΕΠ3: μια επιλεκτική τυποποιημένη μπλε κάρτα της ΕΕ με (υψηλό) ενιαίο κατώτατο όριο μισθού και εκτεταμένες διευκολύνσεις και δικαιώματα, περιλαμβανομένης της πλήρους κινητικότητας.

Επιπλέον, έχουν αξιολογηθεί τρεις οριζόντιες επιλογές πολιτικής (ΕΠ) ως συμπληρωματικές ή αυτόνομες δυνατότητες:

- ΕΠ-Α: μη νομοθετική δράση (ισχυρότερη συνεργασία, καλύτερη προώθηση, ταχύτερη αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, κ.λπ.)·

- ΕΠ-Β: επέκταση του πεδίου εφαρμογής σε καινοτόμους επιχειρηματίες·

- ΕΠ-Γ: επέκταση του πεδίου εφαρμογής σε υψηλών δεξιοτήτων δικαιούχους διεθνούς προστασίας ή αιτούντες άσυλο.

Η προτιμώμενη επιλογή είναι η ΔΕΠ2 (επιμέρους επιλογή α) μαζί με την ΕΠ-Α. Επιπλέον, η ΕΠ-Γ έχει αναγνωριστεί ως εφικτή με περιορισμένη θετική επίπτωση, και παραπέμπεται για πολιτική θεώρηση.

Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Οι περισσότεροι οικονομικοί φορείς θεωρούν ότι η επικρατούσα κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική και τα μη νομοθετικά μέτρα ανεπαρκή. Οι οικονομικοί φορείς γενικά αντιμετωπίζουν γενικά θετικά μια μεγαλύτερη ευελιξία στις προϋποθέσεις εισδοχής και ταχύτερες διαδικασίες, μεγαλύτερη εναρμόνιση και ενισχυμένη κινητικότητα εντός της ΕΕ. Εξάλλου, οι περισσότεροι κυβερνητικοί φορείς (κυβερνήσεις των κρατών μελών και δημόσιες διοικήσεις ιδίως) δεν θεωρούν σκόπιμη την αναθεώρηση της μπλε κάρτας και προτιμούν την διατήρηση παράλληλων εθνικών καθεστώτων. Σχετικά με το πεδίο εφαρμογής των αλλαγών, οι απόψεις διίστανται, ιδίως όσον αφορά την επέκταση σε εργαζόμενους με μέσο επίπεδο δεξιοτήτων, καθώς και σε άλλες κατηγορίες μεταναστών. Ακόμη και εκείνοι που είναι υπέρ των κανόνων σε επίπεδο ΕΕ για την επιχειρηματικότητα ή οι πάροχοι υπηρεσιών θεωρούν γενικά ότι ένα αυτοτελές στοχευμένο μέσο θα ήταν καταλληλότερο. Οι απόψεις των ενδιαφερομένων διίστανται όσον αφορά την επέκταση σε κατηγορίες μεταναστών που έχουν υποβάλει αίτηση ή τους έχει χορηγηθεί διεθνής προστασία.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Η προτιμώμενη επιλογή θα είχε θετικό οικονομικό αντίκτυπο, καθώς η μεγαλύτερη διαθεσιμότητα ΕΥΔ στην ΕΕ θα συνέβαλλε στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα και είναι κατάλληλη για την αντιμετώπιση των ελλείψεων σε εργατικό δυναμικό και δεξιότητες καθώς και για τη διατήρηση ταλαντούχων νέων (χαμηλότερο κατώτατο όριο μισθού για επαγγέλματα στα οποία παρατηρείται έλλειψη εργατικού δυναμικού και για πρόσφατα αποφοιτήσαντες).

Μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην αύξηση του αριθμού των ΕΥΔ και της επαγγελματικής τους κινητικότητας εντός της ΕΕ και θα επέτρεπε την ταχύτερη και ομαλότερη αντίδραση όταν παρουσιάζονται ελλείψεις σε δεξιότητες και καλύτερες ευκαιρίες σε άλλον τόπο. Ο απαραίτητος συμβιβασμός μεταξύ ευέλικτων προϋποθέσεων εισδοχής και εκτενών δικαιωμάτων είναι ισορροπημένος στην προτιμώμενη επιλογή. Συνδυάζει υψηλό εύρος κάλυψης, σημαντική ευελιξία για τα κράτη μέλη ώστε να προσαρμοστούν στις συνθήκες που επικρατούν σε αυτά και υψηλό δυναμικό υποκατάστασης των παράλληλων εθνικών καθεστώτων, με περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών, περισσότερα δικαιώματα, μεγαλύτερη διευκόλυνση της κινητικότητας εντός της ΕΕ και υψηλό επίπεδο εναρμόνισης.

Τα οφέλη θα κατανέμονται ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, εφόσον το πρόγραμμα θα επιτρέπει την προσαρμογή σε εθνικό επίπεδο. Ο κοινωνικός αντίκτυπος θα είναι ως επί το πλείστον θετικός, διότι οι πολίτες της ΕΕ θα επωφεληθούν από τη γενική οικονομική ανάπτυξη, και ένα πιθανό φαινόμενο μετατόπισης αναμένεται ότι θα είναι πολύ περιορισμένο, εάν υπάρξει. Οι ΕΥΔ που υπάγονται στο καθεστώς θα έχουν περισσότερα δικαιώματα και οι τρίτες χώρες θα επωφελούνται από την προσέλκυση εγκεφάλων, την κυκλική μετανάστευση και τα εμβάσματα. Οι μη νομοθετικές δράσεις της ΕΠ-Α θα έχουν μόνο περιορισμένο αντίκτυπο, αλλά, εάν συνδυαστούν, θα ενισχύσουν τον θετικό αντίκτυπο της ΔΕΠ2 α) και θα καταστήσουν το σύστημα περισσότερο ορατό στους ΕΥΔ και τους εργοδότες, ενισχύοντας με τον τρόπον αυτό το σήμα της μπλε κάρτας.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Θα υπάρξουν ορισμένες αρχικές διοικητικές δαπάνες για την καθιέρωση του νέου καθεστώτος από τα κράτη μέλη και την αντικατάσταση των παράλληλων εθνικών καθεστώτων. Υπάρχει κάποιος κίνδυνος διαρροής εγκεφάλων για τις τρίτες χώρες, αλλά υπάρχουν και θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν διατάξεις στην μπλε κάρτα για τον μετριασμό του. Το φαινόμενο της μετατόπισης σε σχέση με το εργατικό δυναμικό της κάθε χώρας και της ΕΕ εκτιμάται ότι θα είναι πολύ περιορισμένο.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;
Μέσω μιας ελκυστικότερης και περιεκτικής μπλε κάρτας, εταιρείες όλων των μεγεθών και δομών θα είναι σε θέση να επωφεληθούν από την ευκολότερη πρόσληψη ΕΥΔ και την πρόσβαση σε μια ευρύτερη δεξαμενή ΕΥΔ εντός της ΕΕ. Ειδικότερα, οι ΜΜΕ επωφελούνται από ένα πιο περιεκτικό (χαμηλότερο κατώτατο όριο μισθού) και απλούστερο καθεστώς εισδοχής, καθώς διαθέτουν περιορισμένους πόρους για να επενδύουν σε προσπάθειες πρόσληψης. Ένα σύστημα «αναγνωρισμένων εργοδοτών» μπορεί εγγενώς να ευνοήσει τις μεγαλύτερες εταιρείες και, για τον λόγο αυτό, απαιτούνται συγκεκριμένες προσαρμογές υπέρ των ΜΜΕ, ώστε να διατηρηθούν και τα κριτήρια εισδοχής και οι δαπάνες σε λογικό επίπεδο. Η παροχή της δυνατότητας για σταδιακή μετάβαση από την απασχόληση στην επιχειρηματικότητα προωθεί τη δημιουργία μικρών, καινοτόμων επιχειρήσεων.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;
Θα υπάρξουν ορισμένες αρχικές διοικητικές δαπάνες για τα κράτη μέλη, εφόσον πιθανά υφιστάμενα καθεστώτα θα αντικατασταθούν από την μπλε κάρτα, γεγονός που θα απαιτούσε σχετική κατάρτιση και παροχή πληροφοριών. Ωστόσο, οι δαπάνες αυτές εκτιμάται ότι θα αντισταθμιστούν γρήγορα από το απλούστερο και εύκολα διαχειρίσιμο καθεστώς. Ενώ η αύξηση του αριθμού των αιτούντων θα αυξήσει τις συνολικές διοικητικές δαπάνες, το κατά μονάδα κόστος θα μειωθεί λόγω των οικονομιών κλίμακας και της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας από ένα απλουστευμένο σύστημα. Επιπλέον, αυτές οι δαπάνες θα αντισταθμιστούν σε μεγάλο βαθμό, και έμμεσα, από τα οικονομικά οφέλη για την κοινωνία υποδοχής και την αύξηση των φορολογικών εσόδων.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Ένα πιο περιεκτικό σύστημα μπλε κάρτας θα έχει θετική επίδραση στα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς όλο και περισσότεροι άνθρωποι θα εντάσσονται στους ευνοϊκούς κανόνες για την οικογενειακή επανένωση και στο πρόγραμμα κινητικότητας της μπλε κάρτας.
Αναλογικότητα;
Η προτιμώμενη επιλογή δεν εγείρει προβλήματα όσον αφορά την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, διότι βασίζεται στο ισχύον καθεστώς, που σε μεγάλο βαθμό ενισχύει την ικανότητά του να προσελκύει ταλέντα και εργαζομένους με υψηλές δεξιότητες. Ενισχύει την εναρμόνιση, ενώ αφήνει στα κράτη μέλη το απαραίτητο περιθώριο να προσαρμοστούν στις εθνικές συνθήκες και προτιμήσεις πολιτικής.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Η Επιτροπή θα υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και τη λειτουργία της μπλε κάρτας της ΕΕ τρία έτη μετά την προθεσμία μεταφοράς, και στη συνέχεια κάθε τρία έτη.