

Strasbourg, 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:
Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv
kolmandate riikide kodanike kõrgema tasandi kutseoskusi nõudva töö eesmärgil riiki
sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhindang ettepanekule muuta nõukogu 25. mai 2009. aasta direktiivi 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta („ELi sinine kaart“)

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem ja miks see on ELi tasandi probleem?

ELis on süvenev struktuurne oskuste nappus ning oskuste ja töökohtade kokkusobimatus teatavates tähtsates sektorites (nt IKT, inseneriteadused, tervishoid), kus on sageli vaja kõrgema taseme kutseoskusi. Samuti on EL järgmistel kümnenditel silmitsi demograafiliste probleemidega: elanikkond vananeb kiiresti ja tööjõud kuivab järkjärgult kokku, mistõttu kasvab vanadussõltuvusmäär. See on oht nii ELi majanduskasvule kui ka uuendus- ja konkurentsivõimele, sest andekate inimeste liitu meelitamiseks tuleb võistelda teiste majandushiiglastega: praegu valib madala haridustasemega mitteeurooplastest migrantidest 48 % oma sihtkohaks Euroopa, aga 68 % kõrgharidusega inimestest suundub OECD riikidesse, mis ei asu Euroopas.

ELi sinise kaardi direktiiv võeti 2009. aastal vastu selleks, et muuta EL kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajate jaoks atraktiivsemaks sihtkohaks ja soodustada teadmispõhise majanduse tugevnemist. Ent rahvusvahelises võrdluses¹ ei suuda EL riiklike süsteemide ja liiduülese sinise kaardi süsteemi² abil ikkagi meelitada siia ja hoida siin piisavalt palju³ selliseid töötajaid. Peamised probleemid on järgmised:

- sinise kaardi süsteemi struktuursed puudused: piiravad vastuvõtutingimused (nt kõrge palgakünnis), piiratud ELi sisene liikuvus ja vähene ühtlustatus (liikmesriikidel on vabadus otsustada keskmise küsimuste üle), mis vähendab selle n-ö turustatavust;

- kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajatele mõeldud paralleelsete riiklike süsteemide struktuursed puudused: kuigi neid saab lihtsamalt kohandada riikliku tööturu eripärade alusel, näitavad suured liikmesriikidevahelised erinevused, et vaid mõned neist saab pidada suhteliselt edukaks, aga oma olemuselt ei saa nad võimaldada ELi-sisest liikuvust, mida peetakse atraktiivsuse tähtsaks osaks, ning seetõttu ei ole tööjõu (ümber)jaotumine ELis tõhus.

Seega kohaldatakse kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajate ELi lubamiseks erinevaid paralleelseid eeskirju ja tegevuskordi, mistõttu on ELi siserändesüsteem keeruline ja ebatõhus ning ei suuda kiiresti ja tulemuslikult reageerida kasvavale kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajate vajadusele ja oskuste nappusele. Peale selle ei suuda EL vastu võtta teisi andekaid ja kõrgema tasandi kutseoskustega kolmandate riikide kodanikke⁴. Ent paljud tegurid, mis mõjutavad ELi atraktiivsust kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajate seas, jäävad rändepoliitikast välja (sh elatustase, karjääri võimalused, sotsiaal- ja maksusüsteemid, keeled, palgatase jne)..

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Üldised eesmärgid on järgmised: 1) meelitada siia ja hoida siin kõrgema tasandi kutseoskustega kolmandate riikide kodanikke, et suurendada ELi konkurentsivõimet ja vähendada demograafilise vananemise tagajärgi, ning 2) vähendada oskuste nappust tööjõu parema (ümber)jaotumise teel töötajate suurema sissevoolu ning tööalase ja ELi-sisese liikuvuse kaudu.

Konkreetsed eesmärgid on järgmised: 1) luua hästi toimiv ELi siserändesüsteem kõrgema tasandi kutseoskustega kolmandate riikide kodanike jaoks, 2) suurendada nõudluse alusel liitu lubatavate kõrgema tasandi kutseoskustega kolmandate riikide kodanike arvu, 3) ühtlustada ja lihtsustada selliste isikute vastuvõtmist, 4) edendada nende ning nende perede lõimumist soodsate elamistingimuste ja õigustega, (5) suurendada ELi-sisese liikuvuse võimalusi ning (6) arendada sinise kaardi kaubamärki ja ELi kui kõrgema tasandi kutseoskustega kolmandate riikide kodanike sihtkoha atraktiivsust.

Milline on ELi tasandil meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?

Praegu tegutsevad liikmesriigid kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajate riiki meelitamisel üksinda ja sellistele töötajatele väljastatud lubade arv on väike. Hästi toimiva ELi sinise kaardi süsteemi lisaväärtus on kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajate jaoks ühe lihtsa, paindliku ja läbipaistva süsteemi loomine, et paremini võistelda tavapäraste rände sihtkohtade (Ameerika Ühendriigid, Kanada ja Austraalia) süsteemidega, ühendades jõud, pakkudes selgeid ELi-sisese liikuvuse õigusi, kasutades ära suuremat tööturгу ning turustades ELi üleilmselt atraktiivse ja selge kaubamärgiga.

B. Lahendused

Millised on erinevad võimalused eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud valikuvariant? Kui ei, siis miks?

Hinnati kolme võimalikku poliitikapaketti:

- pakett 1: väga kaasav süsteem, mis laiendab sinise kaardi süsteemi oluliselt (ka mõnele keskmise tasandi kutseoskustega töötajale), kehtestades palga ja kvalifikatsiooni alternatiivsete tingimustena ning andes mõned

¹ Ameerika Ühendriikide tööjõud moodustab ELi omast umbes 2/3, aga seal võetakse igal aastal vastu umbes 200 000 oskustega töömigranti.

² 2014. aastal: 13 852 sinist kaarti (vähem kui eelmistel aastatel) – millest peaaegu 90 % andis välja üks liikmesriik – ja umbes 25 000 riiklikku töölouba kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajatele.

³ Praegune kõrgema tasandi kutseoskustega välisrühmitajate sissevool ELi 25 liikmesriiki: 23 419 inimest 2012. aastal, 34 904 in 2013. a ja 38 774 in 2014. a.

⁴ Kolmandate riikide kodanikest uuenduslikud ettevõtjad, teenuseosutajad ning kõrgema tasandi kutseoskustega rahvusvahelise kaitse saajad ja varjupaigataotlejad.

lisaõigused;

- pakett 2: süsteem, milles on muudetud vastuvõtutingimusi ja õigusi, keskendudes endiselt kõrgema tasandi kutsequalifikatsiooniga välisõppeajajatele; sellel on kolm alamvarianti: (a) lihtsama korra ja suuremate õigustega (sh ELi-sisene liikuvus) kaasavam paindlik ning kohandatav süsteem rohkematele kõrgema tasandi kutseoskustega võõrtõõtajatele, (b) kõrgeima tasandi kutseoskustega võõrtõõtajatele suunatud selektiivsem süsteem, kus on veel rohkem õigusi ja liikuvust, ning (c) allvariantidest a ja b koosnev kahetasandiline süsteem;

- pakett 3: standardne selektiivne ELi-ülene sinise kaardi süsteem ühtse (kõrge) palgakünnisega, oluliselt lihtsam ja suuremate õigustega (sh täielik liikuvus).

Peale selle hinnati kolme horisontaalset poliitikavarianti (eeltõõdule täiendusena ja eraldiseisvana):

- variant A: mitteõiguslikud meetmed (tihedam koostõõ, rohkem reklaami, kvalifikatsiooni kiirem tunnustamine jne);

- variant B: kohaldamisala laiendamine uuenduslikele ettevõtjatele;

- variant C: kohaldamisala laiendamine kõrgema tasandi kutseoskustega rahvusvahelise kaitse saajatele ja varjupaigataotlejatele.

Eelistati paketti 2 (allvariandiga a) ja varianti A. Peale selle leiti, et variant C on teostatav ja mõneti kasuliku mõjuga, ning jäeti see kaalumiseks.

Millised on erinevate sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Enamik majanduse sidusrühmi ei pea praegust olukorda rahuldavaks ja mitteõiguslikke meetmeid piisavaks. Majandustegevuses osalejad pooldavad üldiselt vastuvõtutingimuste suuremat paindlikkust, kiiremaid menetlusi, suuremat ühtlustatust ja laiendasemat ELi-ülest liikuvust. Enamik riikide esindajaid (liikmesriikide valitsus- ja riigiasutused) aga ei pea sinise kaardi süsteemi muutmist soovitavaks ja eelistavad paralleelsete riiklike süsteemidega jätkamist. Muudatuste kohaldamisalaga seoses arvamused lahknevad, eriti küsimuses, kas laiendada süsteemi keskmise tasandi kutseoskustega tõõtajatele ja teistele sisserändajatele. Isegi need, kes eelistavad ELi-ülesteid eeskirju ettevõtjate või teenuseosutajate jaoks, arvavad üldiselt, et eraldi vahend oleks sobivam. Sihtühmade arvamused lahknevad selles, kas süsteemi laiendada sellise kategooria rändajatele, kes taõtlenud rahvusvahelist kaitset või selle saanud.

C Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud variant oleks kasulik majandusele, sest rohkem kõrgema tasandi oskustega tõõtajaid ELis suurendaks majanduskasvu ja konkurentsivõimet, samuti sobiks see hästi tõõjõu ja oskuste nappuse vähendamiseks ning noorte andekate liidushoidmiseks (madalam palgakünnis tõõtajanappuses kutsealade ja äsja kõrgkooli lõpetanute jaoks).

Sellel on suur kõrgema tasandi kutseoskustega võõrtõõtajate arvu ja nende ELi-sisese liikuvuse suurendamise potentsiaal ning see võimaldaks kiiremini ja lihtsamalt reageerida mujal tekkivatele oskuste nappusele ning parematele võimalustele. Eelistatud valikuvariandis on paindlike vastuvõtutingimuste ja suuremate õiguste vahel vajalik kompromiss kenasti tasakaalus. See sisaldab laia hõlmavust, liikmesriikide märkimisväärtset paindlikkust süsteemi kohandamisel kohalikele oludele ja suurt paralleelsete riiklike süsteemide asendamise potentsiaali ning korra veel ulatuslikumat lihtsustatust, suuremaid õigusi, ELi-sisese liikuvuse täiendavat lihtsustatust ja laiendast ühtlustatust.

Kasu jaguneks liikmesriigiti võrdsest, sest süsteemi saab riigiti kohandada. Sotsiaalne mõju oleks valdavalt hea, sest üldine majanduskasv oleks ELi kodanikele kasulik ja võimalik kõrvaletõõrumine on eeldatavasti vähene, kui mitte olematu. Süsteemi kohaldamisalasse kuuluvatel kõrgema tasandi kutseoskustega võõrtõõtajatel oleks rohkem õigusi ja kolmandad riigid saaksid kasu ajude juurdevoolust, korduvrändest ning rahasaadetistest. Ainult variandi A mitteõiguslike meetmete mõju oleks tagasihoidlik, aga koos kasutades suurendaksid nad paketi 2a kasulikku mõju ning teeksid süsteemi võõrtõõtajatele ja tõõandjatele nähtavamaks, tugevdades nii ELi sinise kaardi kaubamärki.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Alguses oleks liikmesriikidel teatavaid halduskulusid seoses uue süsteemi kasutuselevõtmise ja paralleelsete riiklike süsteemide väljavahetamisega. Kolmandate riikide jaoks on teatav ajude äravoolu oht, aga sinise kaardi süsteemis on seda leevendavad sätted ja need jäävad alles. Liikmesriigi ja ELi oma tõõtajate kõrvaletõõrumine on eeldatavasti minimaalne.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroetevõtjatele?

Atraktiivsema ja kaasavama sinise kaardi süsteemi kaudu saavad kõrgema tasandi kutseoskustega võõrtõõtajate lihtsamast tõõlevõtmisest ja suuremast valikust kasu igasuguse suuruse ning struktuuriga ettevõtted. Kaasavamast (madalam palgakünnis) ja lihtsamast vastuvõtusüsteemist saavad kasu eriti VKEd, sest neil ei ole värbamisele kuigi palju ressursse kulutada. Tunnustatud tõõandjate süsteem võib olla kasulik eriti suurematele ettevõtetele, mistõõtu on vaja konkreetseid kohandusi VKEde jaoks, et vastuvõtukriteeriumid ja kulud jääks mõistlikuks. Järkjärgulise palgatõõlt ettevõtlusele ülemineku lubamine edendab väikeste uuenduslike ettevõtete loomist.

Kas on ette näha märkimisväärtset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Alguses oleks liikmesriikidel teatavaid halduskulusid, sest olemasolevad paralleelsed süsteemid tuleb asendada sinise kaardi süsteemiga ning selleks on vaja mõningast koolitust ja teabejagamist. Süsteemi lihtsus ja kergem hallatavus korvavad need kulud aga peagi. Kuigi taõtlejate arvu suurenemine suurendaks üldisi halduskulusid, väheneks mastaabisäästu ja lihtsama süsteemi tõõhususest tuleneva kasu tõõtu ühikukulu. Pealegi kaetaks need kulud suuresti teenustasudega ning kaudselt vastuvõõva ühiskonna majandusliku kasu ja suurema maksutuluga.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Kaasavama sinise kaardi süsteemi korral oleks positiivne mõju põhiõigustele, sest rohkematel inimestel oleks võimalik kasutada süsteemi pakutavat perekonna taasühinemise ja liikuvusvõimalust.

Proportsionaalsus

Eelistatud valikuvariant ei tekita subsidiaarsuse ega proportsionaalsuse probleeme, sest selle aluseks on praegune süsteem ning see suurendab oluliselt süsteemi võimet meelitada liitu andekaid ja kõrgema tasandi kutseoskustega töötajaid. Sellega suureneb ühtlustatus, aga liikmesriikidele jäetakse piisavalt ruumi kohandada süsteemi kohalikule olukorrale ja poliitilistele eelistustele vastavalt.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Kolm aastat pärast ülevõtmise tähtpäeva ning edaspidi iga kolme aasta tagant esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande ELi sinise kaardi direktiivi rakendamise, toimimise ja mõju kohta.