



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 7.6.2016.
SWD(2016) 194 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Priložen dokumentu

**Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima za ulazak i boravak
državljana trećih zemalja radi zapošljavanja visokokvalificiranih radnika**

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

Sažetak

Procjena učinka uz Prijedlog revidirane Direktive Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja („Plava karta EU-a”).

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? Koji se problem rješava i zašto je to problem na razini EU-a?

EU se suočava sa sve većim nedostatkom vještina i neusklađenošću vještina s potrebama u određenim ključnim sektorima (npr. IKT, strojarstvo, zdravstvena skrb) u kojima je često potrebna visoka razina vještina. EU će se u sljedećim desetljećima suočiti i s demografskim problemom brzo starećeg stanovništva, postupnim smanjenjem radne snage i povećanjem stope starosne ovisnosti. Time se ugrožava rast, inovacijski kapacitet i konkurentnost EU-a koji se natječe s drugim velikim gospodarstvima u privlačenju talenta: trenutačno 48 % niskoobrazovanih migranata podrijetlom izvan Europe bira europsko odredište dok 68 % visokoobrazovanih bira neeuropsku zemlju OECD-a.

Direktiva „EU-a o plavoj karti” donesena je 2009. kako bi EU postao privlačnije odredište za strane visokokvalificirane radnike i kako bi se pridonijelo jačanju njegove ekonomije znanja. Međutim, EU je u međunarodnim okvirima¹ i dalje neuspješan u privlačenju i zadržavanju dovoljnog broja visokokvalificiranih radnika² diljem država članica na temelju nacionalnih programa i Direktive o plavoj karti³. Glavni problemi uključuju sljedeće:

- strukturne nedostatke plave karte: ograničavajući uvjeti prihvata (npr. visok prag plaće), ograničena mobilnost unutar EU-a i niska razina usklađenosti (države članice imaju slobodu u glavnim aspektima) čija je posljedica loša „marketabilnost”,

- strukturne nedostatke usporednih nacionalnih sustava za visokokvalificirane radnike: iako oni mogu biti bolje prilagođeni posebnostima nacionalnih tržišta rada, zbog velikih razlika među državama članicama može se zaključiti da se samo nekoliko njih može smatrati relativno uspješnim i oni zbog svoje prirode ne mogu ponuditi mobilnost unutar EU-a koja je utvrđena kao važan element privlačnosti, zbog čega dolazi do neučinkovite (pre)raspodjele radne snage u cijelom EU-u.

Uslijed toga nastaju različiti i usporedni primjenjivi skupovi pravila i postupaka za prihvaćanje visokokvalificiranih radnika u EU čija je posljedica složen i neučinkovit sustav useljavanja EU-a kojim se ne može učinkovito i žurno reagirati na sve veću potražnju za visokokvalificiranim radnicima i ublažiti problem nedostatka radne snage i vještina. Nadalje, EU ne prihvaća ostale talentirane i visokokvalificirane državljane trećih zemalja⁴. Međutim, mnogi čimbenici koji utječu na privlačnost EU-a za visokokvalificirane radnike nisu obuhvaćeni područjem primjene politike useljavanja, među ostalim životni standard, prilike za razvoj karijere, sustav socijalne skrbi i porezni sustav, jezici, razina plaća itd.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći ciljevi jesu sljedeći: (1) privući i zadržati visokokvalificirane državljane trećih zemalja u cilju pridonosa jačanju konkurentnosti EU-a i suzbijanju posljedica demografskog starenja i (2) nadoknaditi nedostatke vještina s pomoću bolje (pre)raspodjele radne snage zahvaljujući povećanim priljevima, profesionalnoj mobilnosti i mobilnosti unutar EU-a.

Posebni su ciljevi sljedeći: (1) stvoriti učinkovit imigracijski sustav EU-a za visokokvalificirane državljane trećih zemalja, (2) povećati broj prihvaćenih visokokvalificiranih državljana trećih zemalja na temelju potražnje, (3) uskladiti i pojednostavniti prihvaćanje visokokvalificiranih državljana trećih zemalja, (4) promicati integraciju visokokvalificiranih državljana trećih zemalja i njihovih obitelji povoljnim uvjetima boravka i pravima, (5) poboljšati mogućnosti za mobilnost unutar EU-a i (6) razviti brend plave karte i privlačnost EU-a kao odredišta za visokokvalificirane državljane trećih zemalja.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Trenutačno države članice EU-a postupaju kao pojedinačni dionici u privlačenju visokokvalificiranih radnika i broj izdanih dozvola za visokokvalificirane radnike nizak je. Dodana vrijednost učinkovitog sustava plave karte za EU jest osiguravanje jednog, transparentnog, fleksibilnog i usklađenog sustava za visokokvalificirane radnike, koji je konkurentniji sustavima tradicionalnih useljeničkih zemalja poput SAD-a, Kanade i Australije objedinjavanjem nastojanja, ponudom konkretnih prava za mobilnost unutar EU-a, iskorištavanjem šireg tržišta rada i marketingom EU-a na globalnoj razini s privlačnim i jasno prepoznatljivim brendom EU-a.

B. Rješenja

Kojim se različitim mogućnostima mogu ostvariti ciljevi? Daje li se prednost određenoj mogućnosti? Ako ne, zašto?

Ocijenjena su tri paketa mogućnosti politika:

- 1. paket mogućnosti politika: vrlo uključiv sustav kojim se znatno proširuje plava karta, među ostalim na neke srednjekvalificirane radnike uvođenjem plaće i stručne spremlje kao alternativnih uvjeta, uz ograničena dodatna

¹ Radna snaga SAD-a veličine je otprilike dvije trećine radne snage EU-a, a prihvaća otprilike 200 000 kvalificiranih radnika migranata svake godine.

² Trenutačni ukupni priljev visokokvalificiranih radnika u EU25: 23 419 tijekom 2012., 34 904 tijekom 2013. i 38 774 tijekom 2014.

³ Tijekom 2014.: 13 852 plavih karti (manje prethodnih godina) – gotovo 90 % u 1 državi članici – i otprilike 25 000 nacionalnih dozvola za visokokvalificirane radnike.

⁴ Državljan trećih zemalja koji su inovativni poduzetnici, pružatelji usluga i visokokvalificirani korisnici međunarodne zaštite te podnositelji zahtjeva za azi.

prava,

- 2. paket mogućnosti politika: sustav kojim se izmjenjuju uvjeti prihvata i prava i koji je usmjeren na visokokvalificirane radnike s tri podmogućnosti: (a) uključiviji, fleksibilniji i prilagodljiviji sustav za širu skupinu visokokvalificiranih radnika kojim se olakšavaju postupci i odobrava više prava i omogućuje veća mobilnost unutar EU-a, (b) selektivniji sustav za „vrhunske” visokokvalificirane radnike kojim se odobrava još više prava i još veća mobilnost i (c) dvoslojni sustav koji je kombinacija sustava pod (a) i (b).
- 3. paket mogućnosti politika: selektivna, standardna plava karta u cijelom EU-u s (visokim) ujednačenim pragom plaće i znatnim pojednostavnjenjem i pravima, uključujući potpunu mobilnost.

Nadalje, ocijenjene su tri horizontalne mogućnosti politika, kao komplementarne ili neovisne:

- mogućnost politike A: nezakonodavno djelovanje (snažnija suradnja, bolja promidžba, brže priznavanje kvalifikacija itd.),
- mogućnost politike B: proširenje područja primjene na inovativne poduzetnike,
- mogućnost politike C: proširenje područja primjene na visokokvalificirane korisnike međunarodne zaštite i tražitelje azila.

Mogućnost kojoj se daje prednost jest 2. paket mogućnosti politika (podmogućnost (a)) uz mogućnost politike A. Nadalje, utvrđeno je da je mogućnost politike C izvediva, ali s ograničenim pozitivnim učinkom te da će se o njoj razmatrati na političkoj razini.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju mogućnost?

Većina gospodarskih dionika smatra da *status quo* nije zadovoljavajući i da nezakonodavne mjere nisu dovoljne. Gospodarski dionici općenito smatraju povoljnijim više fleksibilnosti u pogledu uvjeta prihvata i brže postupke, veću usklađenost i pojačanu mobilnost unutar EU-a. S druge strane, većina državnih dionika (posebno vlade i državne uprave država članica) smatraju da revizija plave karte nije poželjna i radije bi zadržali usporedne nacionalne sustave. U pogledu opsega promjena stajališta su različita, posebno u pogledu proširenja na srednje kvalificirane radnike i na druge kategorije migranata. Čak i oni koji daju prednost pravilima o poduzetništvu i davateljima usluga koja se primjenjuju na cijeli EU općenito smatraju da bi zasebni ciljani instrument bio primjereniji. Mišljenja dionika podijeljena su u pogledu proširenja na kategorije migranata koji su podnijeli zahtjev za ili dobili međunarodnu zaštitu.

C. Učinci mogućnosti kojoj se daje prednost

Koje su koristi mogućnosti kojoj se daje prednost (ako postoji, ako ne postoji – prednosti glavnih mogućnosti)?

Mogućnost kojoj se daje prednost imala bi pozitivan gospodarski učinak jer bi se većom dostupnošću visokokvalificiranih radnika u EU-u pridonijelo rastu i konkurentnosti i ta mogućnost je prikladna za rješavanje problema nedostatka radne snage i vještina i zadržavanja mladih talenata (niži prag plaća za deficitarna zanimanja i nedavne diplomante).

Njome bi se mogao znatno povećati broj visokokvalificiranih radnika i njihova profesionalna mobilnost i mobilnost unutar EU-a i omogućilo bi se brže i lakše reagiranje kada se na drugim mjestima pojave nedostaci vještina i bolje prilike. Nužni kompromis između fleksibilnih uvjeta za prihvata i opsežnih prava dobro je uravnotežen u mogućnosti kojoj se daje prednost. U njoj se kombinira visoka razina uključivosti, znatna fleksibilnost država članica za prilagodbu njihovoj nacionalnoj situaciji i velika mogućnost zamjene za usporedne nacionalne sustave uz dodatno olakšavanje postupaka, višu razinu prava, daljnje olakšavanje mobilnosti unutar EU-a i visoku razinu usklađenosti. Koristi bi se ravnomjerno rasporedile po državama članicama jer bi sustav omogućivao nacionalne prilagodbe. Društveni učinci bili bi većinom pozitivni jer bi građani EU-a imali koristi od općeg gospodarskog rasta i očekuje se vrlo ograničeni učinak mogućeg raseljavanja, ako ga bude. Visokokvalificirani radnici obuhvaćeni sustavom imali bi veća prava, a treće zemlje imale bi koristi od priljeva mozgova, kružne migracije i doznaka. Nezakonodavne mjere mogućnosti politike A imale bi same za sebe ograničeni učinak, ali u kombinaciji s drugima njima bi se pojačao pozitivan učinak 2.(a) paketa mogućnosti politika(a) i sustav bi se učinio vidljivijim visokokvalificiranim radnicima i poslodavcima čime bi se osnažio brend plave karte.

Koliki su troškovi mogućnosti kojoj se daje prednost (ako postoji, ako ne postoji – prednosti glavnih mogućnosti)?

Države članice imale bi nešto početnih administrativnih troškova za uvođenje novog sustava i zamjenu usporednih nacionalnih sustava. Postoji određeni rizik od odljeva mozgova za treće zemlje, ali u plavoj karti postoje mogućnosti za njihovo ublažavanje i te će mogućnosti ostati. Očekuje se da će učinak raseljavanja domaće radne snage i radne snage EU-a biti vrlo ograničen.

Kako će to utjecati na poduzeća, mala i srednja poduzeća te mikropoduzeća?

Zahvaljujući privlačnijoj i uključivijoj plavoj karti poduzeća svih veličina i oblika moći će lakše zapošljavati visokokvalificirane radnike i pristupiti širem izvoru visokokvalificiranih radnika u EU-u. MSP-ovi posebno imaju koristi od uključivijeg (niži prag plaća) i jednostavnijeg sustava prihvata jer oni imaju ograničene resurse za ulaganje u zapošljavanje. Sustav „priznatih poslodavaca” može koristiti većim poduzećima te su stoga potrebne posebne prilagodbe u korist MSP-ova kako bi uvjeti i troškova prihvata i troškovi ostali razumni. Dopuštanjem postupnog prelaska radnika u poduzetnike promiče se osnivanje malih, inovativnih poduzeća.

Hoće li to znatno utjecati na nacionalne proračune i uprave?

Države članice imale bi neke početne administrativne troškove jer bi mogući postojeći sustavi bili zamijenjeni plavom kartom za koju će biti potrebno osigurati osposobljavanje i pružanje informacija. Međutim, očekuje se da će se ti troškovi brzo poravnati jednostavnijim sustavom kojim će se lakše upravljati. Iako bi se zbog većeg broja podnositelja zahtjeva povećali opći administrativni troškovi, jedinični troškovi smanjili bi se zbog ekonomija razmjera i povećanja učinkovitosti zbog pojednostavnjenja sustava. Nadalje, ti bi se troškovi većinom pokrili pristojbama i, neizravno, ekonomskim koristima za društvo domaćina i povećanim prihodom od poreza.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Uključivija plava karta imala bi pozitivan utjecaj na temeljna prava jer bi više ljudi bilo uključeno u povoljna pravila spajanja obitelji i sustave mobilnosti u okviru plave karte.

Proporcionalnost?

Mogućnošću kojoj se daje prednost ne postavljaju se pitanja u pogledu supsidijarnosti i proporcionalnosti jer se ona temelji na postojećem sustavu i njome se znatno povećava njegova sposobnost za privlačenje talenata i visokokvalificiranih radnika. Njome se povećava usklađenost i državama članicama ostavlja nužna sloboda za prilagodbu nacionalnim okolnostima i odabranim mogućnostima politika.

D. Daljnje mjere

Kad će se politika preispitati?

Komisija će tri godine nakon roka za prenošenje i svake tri godine nakon toga Europskom parlamentu i Vijeću predstaviti izvješće o provedbi i funkcioniranju plave karte EU-a.