



Bruksela, dnia 27.4.2022 r.
COM(2022) 657 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Przyciąganie umiejętności i talentów do UE

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Przyciąganie umiejętności i talentów do UE

1. WPROWADZENIE

Legalna migracja przynosi korzyści zarówno migrantom, jak i krajom pochodzenia i krajom docelowym. Legalna migracja zapewnia osobom, które chcą migrować, możliwość poprawy swojej sytuacji życiowej i pomaga zaspokoić potrzeby rynku pracy w państwach przyjmujących. Sama w sobie może stanowić inwestycję w gospodarkę i społeczeństwo jako całość, wspierając przejście UE na zieloną i cyfrową gospodarkę i jednocześnie przyczyniając się do zwiększenia spójności i odporności społeczeństw europejskich. Wspólna polityka migracyjna UE musi odzwierciedlać integrację gospodarki UE i współzależność rynków pracy państw członkowskich. Powinna pomóc państwom członkowskim w wykorzystaniu ich członkostwa w UE **jako atutu w przyciąganiu talentów i różnego rodzaju umiejętności**, które mogą przyczynić się do zwiększenia dynamiki unijnych gospodarek.

Migracja i mobilność są i pozostaną nieodłącznymi cechami ludzkości, zarówno w skali globalnej, jak i w UE. 1 stycznia 2021 r. w UE przebywało 23,7 mln obywateli państw trzecich, co stanowiło 5,3 % ogółu ludności¹. Migracja nieuregulowana do UE pozostaje ograniczona, mimo że jest szeroko komentowana w mediach. Rocznie około 2,25 do 3 mln obywateli państw trzecich przybywa do UE legalnymi kanałami, podczas gdy liczba przybywających osób o nieuregulowanym statusie wynosi od 125 000 do 200 000².

Legalna migracja jest kluczowym elementem kompleksowego podejścia do kwestii migracji **przedstawionego w nowym pakcie o migracji i azylu**³, który zapewnia także większą spójność między wewnętrznym i zewnętrznym wymiarem polityki migracyjnej. Aby pomóc w stworzeniu bardziej skutecznych ram legalnych ścieżek migracji do UE, **w niniejszym komunikacie określono trzy filary ambitnej i zrównoważonej polityki UE w dziedzinie legalnej migracji.** Filary te obejmują 1) legislacyjne, 2) operacyjne i 3) przyszłościowe środki z zakresu polityki, które pomogą rozwiązać niektóre z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi UE w zakresie przyciągania umiejętności i talentów, w perspektywie krótko- i długoterminowej. W niniejszym komunikacie zostanie także omówiona pilna potrzeba integracji na unijnym rynku pracy osób w wieku produkcyjnym

¹ Eurostat, [dane statystyczne dotyczące migracji i populacji migrantów](#)

² Dane statystyczne Eurostatu dotyczące pierwszego dokumentu pobytowego ([migr_resfirst](#)) oraz dane Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

³ COM(2020) 609 final.

przybywających do UE w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie – ponad 2,5 mln dorosłych⁴ do kwietnia 2022 r.

Argumenty polityczne i ekonomiczne przemawiające za migracją pracowników

Migranci już teraz odgrywają kluczową rolę w gospodarce i społeczeństwie Europy. W ostatniej dekadzie pracownicy migrujący⁵ zajmowali znaczną część nowych miejsc zatrudnienia w UE, pomagając **zaspokoić potrzeby rynku pracy**. Przyjmowanie migrantów jest częścią większego zestawu środków z różnych dziedzin polityki mającego na celu zaradzenie zarówno istnieniu, jak i pierwotnym przyczynom niedoborów siły roboczej i kwalifikacji⁶. Podczas pandemii COVID-19 okazało się, że aż 13 % pracowników o krytycznym znaczeniu – od lekarzy po pielęgniarki i kierowców – to migranci⁷.

Jednocześnie **rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie spowodowała największe od czasów II wojny światowej przymusowe przesiedlenie w Europie**, przy czym zdecydowaną większość przybyłych stanowią kobiety i dzieci. Po uruchomieniu dyrektywy w sprawie ochrony tymczasowej⁸ UE będzie nadal przyjmować osoby uciekające przed wojną w Ukrainie i udzielać im wsparcia w integracji na rynku pracy, co będzie miało charakter priorytetowy. Ich przyjazd do UE nie wyklucza potrzeby stworzenia podstaw trwałego i wspólnego podejścia do migracji pracowników, aby zaspokoić długofalowe zapotrzebowanie UE na wykwalifikowanych pracowników.

Po problemach spowodowanych przez COVID-19 europejski rynek pracy zasadniczo wraca do poziomu sprzed pandemii⁹: nadal trwa odbudowa rynku pracy w UE, który potrzebuje nowych pracowników, zwłaszcza w sektorach, w których występują niedobory strukturalne, takich jak turystyka, hotelarstwo, technologia informacyjna, opieka zdrowotna i logistyka. Niedobory siły roboczej w niektórych sektorach są jednak większe niż przed

⁴ Biuro UNHCR, zob. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

⁵ W dniu 1 stycznia 2021 r. obywatele państw trzecich przebywający w państwach członkowskich UE-27 stanowili 5,3 % ogółu ludności. Według Eurostatu (korzystającego z danych BAEL i klasyfikacji ISCO-08) w 2020 r. stanowili oni jednak 8,7 % osób sprzątających i pomocy sprzątającej, 7,2 % pomocników przygotowujących posiłki, 6,9 % robotników w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie, 6,1 % robotników budowlanych oraz 6,0 % osób zatrudnionych w górnictwie, budownictwie, przemyśle i transporcie.

⁶ Inne możliwe interwencje ze strony pracodawców lub decydentów to podniesienie płac, poprawa warunków pracy, aktywizacja na rynku pracy obecnych mieszkańców pochodzenia rodzimego i zagranicznego, w szczególności kobiet, inwestowanie w placówki edukacyjne i szkoleniowe lub ich reformowanie, zmiana procesów produkcji czy też zwiększenie importu. Zob. na przykład *Labour shortages and migration policy*, [„Niedobór siły roboczej i polityka migracyjna”], IOM 2012.

⁷ <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/crucial-contribution-migrant-workers-europes-coronavirus-response>

⁸ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy.

⁹ <https://www.pesnetwork.eu/2022/04/04/european-labour-market-barometer-17/>

pandemią COVID-19¹⁰, a liczba nieobsadzonych wakatów gwałtownie wzrosła, mimo że zatrudnienie nie wróciło jeszcze w pełni do normy.

Biorąc pod uwagę przyszłe potrzeby, legalnej migracji musi także towarzyszyć **przejście UE na zieloną i cyfrową gospodarkę**, co wymaga specyficznych umiejętności oraz restrukturyzacji gospodarek i rynków pracy w UE. Aby wesprzeć dwojaką transformację, migracja pracowników w UE powinna być ukierunkowana przyszłościowo. Sektory takie jak budownictwo, energetyka, produkcja i transport prawdopodobnie odczują skutki przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu, wymagającą dodatkowej siły roboczej i nowych umiejętności¹¹.

Migracja pracowników przynosi nie tylko korzyści gospodarcze, lecz także **poprawia ogólne zarządzanie migracjami, ponieważ pomaga wzmocnić współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu**, m.in. w celu ograniczenia migracji nieuregulowanej. Jest to jeden z kluczowych instrumentów w zestawie narzędzi UE określonych w nowym pakcie o migracji i azylu, służących budowaniu – zgodnie z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju – zrównoważonych i wzajemnie korzystnych partnerstw z państwami trzecimi w dziedzinie migracji.

Istnieją zatem silne argumenty polityczne i ekonomiczne przemawiające za ustanowieniem skuteczniejszych legalnych ścieżek migracji do Europy. Należy jednak pamiętać, że sytuacja i polityka poszczególnych państw członkowskich UE w tym zakresie często się różnią. Legalna migracja jest **przedmiotem kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i jej państw członkowskich**. Tylko państwa członkowskie posiadają kompetencje, aby decydować o liczbie obywateli państw trzecich wjeżdżających na ich terytorium w celu znalezienia pracy.

W tym kontekście należy dążyć do **realistycznych, pragmatycznych i stopniowych postępów**. Prawodawstwo umożliwi ustalenie wspólnych zasad. Inicjatywy operacyjne, koordynowane z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i państwami trzecimi, umożliwiają podejmowanie konkretnych i pragmatycznych działań. Nowe inicjatywy polityczne stwarzają możliwości dla przyszłych działań. Razem stanowią podstawę wspólnego europejskiego podejścia do legalnej migracji, zgodnego z wartościami europejskimi i zdolnego do stawienia czoła wspólnym wyzwaniom.

Kontekst demograficzny i kluczowe wyzwania

¹⁰ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Labor market tightness in advanced economies* [„Kurczące się zasoby pracy w zaawansowanych gospodarkach”], marzec 2022.

¹¹ Eurofound, *Tackling labour shortages in EU Member States* [„Przeciwdziałanie niedoborom pracowników w państwach członkowskich UE”], lipiec 2021, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/tackling-labour-shortages-in-eu-member-states>

Jednocześnie ludność w wieku produkcyjnym w UE starzeje się i maleje jej liczba. Do 2070 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się z około 65 % w 2019 r. do 56–54 % całkowitej liczby ludności w UE-27¹².

Tendencje te zwiększają presję na rynki pracy, osłabiając konkurencyjność i wzrost gospodarczy. Wraz ze spadkiem udziału ludności w wieku produkcyjnym wzrasta udział osób starszych. Jest to szczególnie widoczne w niektórych państwach członkowskich¹³. Niektóre regiony UE bardziej niż inne odczuwają skutki zmniejszania się liczby ludności w wieku produkcyjnym, przy czym najbardziej dotknięte są obszary wiejskie. Zmniejszająca się liczba ludności w wieku produkcyjnym wywiera większą presję na nasze systemy emerytalne i ochrony socjalnej, stawiając pod znakiem zapytania ich długoterminową stabilność.

Ponadto UE musi zająć się problemem niedoborów pracowników w określonych sektorach¹⁴ i regionach, obejmujących wszystkie poziomy umiejętności: Pracodawcy w UE stoją w obliczu niedoboru pracowników aż w 28 zawodach, w których w 2020 r. zatrudnionych będzie 14 % siły roboczej UE. Do zawodów tych należą hydraulicy i monterzy rurociągów, pielęgniarze i pielęgniarki, analitycy systemów, spawacze i frezerzy, kierowcy samochodów ciężarowych i dostawczych, inżynierowie budownictwa i programiści¹⁵. Niedobory siły roboczej są również widoczne na poziomie regionalnym, np. ze względu na różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, obecność obszarów miejskich, rozbieżności między regionalnymi rynkami pracy czy też różnice w warunkach życia¹⁶.

UE dąży do zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy kobiet, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, osób wywodzących się ze środowisk migracyjnych i innych grup niedostatecznie reprezentowanych. Celem UE jest również doskonalenie umiejętności przez całe życie zawodowe, zgodnie z założeniami europejskiego programu na rzecz umiejętności¹⁷.

¹² Population on 1st January by age, sex and type of projection (proj_19np), [Ludność na dzień 1 stycznia w podziale według wieku, płci i rodzaju prognozy (proj_19np)], ([dane statystyczne | Eurostat \(europa.eu\)](#))

¹³ Eurostat, [Struktura i starzenie się ludności](#); Komisja Europejska, *Atlas Demografii, Wpływ migracji na ludność w wieku produkcyjnym*, <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-demography/stories/AoD/2/migration/S4>

¹⁴ Kwartalny wskaźnik wolnych miejsc pracy w UE-27 osiągnął poziom 2,4 % w III kw. 2021 r. i jest najwyższy od II kw. 2019 r. (przed pandemią COVID-19). W IV kw. 2021 r. wynosił on 2,6 %. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14358242/3-17032022-BP-EN.pdf/3e6f6746-aa8d-b25c-7696-3912bf7ebd2c?t=1647445976514>

¹⁵ Były to najczęściej zgłaszane zawody deficytowe w 2021 r. w UE. Zob. Europejski Urząd ds. Pracy, *Analysis of shortage and surplus occupations* [„Analiza zawodów deficytowych i nadwyżkowych”], 2021 r. <https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

¹⁶ Wzorce starzenia się i wyludniania na terytoriach UE omówiono obszernie w: Aurambout, J.P., Batista E Silva, F., Bosco, C., Conte, A., Ghio, D., Kalantaryan, S., Kompil, M., Perpiña Castillo, C., Proietti, P., Scipioni, M., Sulis, P. i Tintori, G., „The Demographic Landscape of EU Territories”, pod red. Goujon, A., Jacobs, C., Natale, F. i Lavalle, C., EUR 30498 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021, ISBN 978-92-76-27239-7 (online), 978-92-76-27238-0 (druk), doi:10.2760/658945 (online), 10.2760/49621 (druk), JRC123046.

¹⁷ COM(2020) 274 final.

Aby zaspokoić te rosnące potrzeby rynku pracy, związane z trendami i niedoborami demograficznymi, nie wystarczy jednak sama mobilizacja krajowej siły roboczej ani ułatwianie mobilności wewnątrz UE. Potencjał mobilności wewnątrzunijnej w zakresie łagodzenia niedoborów siły roboczej jest coraz bardziej ograniczony, między innymi dlatego, że zakłada on, iż talent i umiejętności zdobyte w jednym miejscu są tracone w innym¹⁸, i musi być rozpatrywany w świetle faktu, że niedobory siły roboczej zgłasza się w prawie wszystkich państwach członkowskich. Pandemia COVID-19 dodatkowo przyczynia się do większego zapotrzebowania na szereg specjalistycznych zawodów deficytowych, przy czym największy wpływ ma na zapotrzebowanie na umiejętności w zakresie opieki zdrowotnej. Na przykład w 2020 r. Belgia, Niemcy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Węgry, Irlandia, Niderlandy, Rumunia i Szwecja zgłaszały niedobory pracowników służby zdrowia i innych specjalistów w tej branży¹⁹. Pracownicy mobilni z UE stanowią mniej niż jedną trzecią pracowników opieki osobistej urodzonych w UE poza krajem zamieszkania, a dwie trzecie pochodzi spoza UE.

Zarówno w **europejskim programie na rzecz umiejętności**, jak i **nowym pakcie o migracji i azylu** uznano zatem potrzebę bardziej strategicznego podejścia do legalnej migracji, ukierunkowanego na lepsze przyciąganie i zatrzymywanie talentów w celu wspierania potencjału wzrostu i innowacji oraz ukierunkowania legalnej migracji na regiony i zawody, w których występują niedobory wykwalifikowanej siły roboczej.

Aby zachować globalną konkurencyjność, **UE musi stać się bardziej atrakcyjna dla talentów z całego świata**. Obecnie wysoko wykwalifikowani obywatele państw trzecich częściej wybierają Amerykę Północną lub Oceanię niż UE²⁰. Pierwszym ważnym krokiem w kierunku zwiększenia atrakcyjności UE była niedawna zmiana **dyrektywy w sprawie niebieskiej karty**²¹, która umożliwi wysoko wykwalifikowanym migrantom korzystanie z większych praw, w szczególności z prawa do przemieszczania się i pracy w innych państwach UE, a także z szybszych i sprawniejszych procedur. Wszystkie te aspekty atrakcyjności należy wzmocnić również w przypadku innych kategorii migrantów, wraz ze

¹⁸ Komisja pracuje obecnie nad inicjatywą mającą na celu złagodzenie wyzwań związanych z drenażem mózgow i spadkiem liczby ludności w UE oraz określenie potencjalnych rozwiązań, które pozwolą odwrócić gospodarczą i społeczną tendencję spadkową w dotkniętych regionach. Konsultacje publiczne rozpoczęły się w marcu 2022 r.

¹⁹ Eurofound (2021), *Tackling labour shortages in EU Member States* [„Przeciwdziałanie niedoborom pracowników w państwach członkowskich UE”].

²⁰ Według bazy danych o imigrantach w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) tylko jeden na czterech wysoko wykształconych migrantów mieszkających w państwach OECD w latach 2015–2016 wybrał UE, podczas gdy prawie dwóch na trzech zdecydowało się na osiedlenie w Ameryce Północnej lub Oceanii.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylecia dyrektywy Rady 2009/50/WE.

środkami zwalczania wyzysku pracowników²² i dyskryminacji²³. **Dopasowanie popytu na pracę i podaży pracy** jest również wyzwaniem w kontekście międzynarodowym charakteryzującym się rosnącą konkurencją w zakresie umiejętności i talentów. Dwie obecne przeszkody to długie i skomplikowane procedury imigracyjne oraz zróżnicowane wymagania w poszczególnych państwach członkowskich, a także trudności w łączeniu talentów z państw trzecich z potencjalnymi pracodawcami w państwach członkowskich.

Jak określono w komunikacie „Przyjmowanie osób uciekających przed wojną w Ukrainie: Przygotowanie Europy do zaspokojenia potrzeb”²⁴, państwa członkowskie będą musiały podjąć działania na rzecz **integracji osób korzystających z ochrony tymczasowej na rynku pracy**. Komisja będzie wspierać identyfikację i grupowanie ich umiejętności i kwalifikacji, aby ułatwić im znalezienie pracodawców w UE²⁵.

W kierunku zrównoważonej polityki UE w dziedzinie legalnej migracji, opartej na trzech filarach

W ostatnich dwudziestu latach UE **opracowała ramy prawne**, dzięki którym w dużej mierze udało się zharmonizować obowiązujące w państwach członkowskich warunki wjazdu i pobytu pewnych kategorii obywateli państw trzecich. Kategorie te obejmują pracowników przyjeżdżających w celach zarobkowych, takich jak pracownicy wysoko wykwalifikowani (tj. posiadacze „niebieskiej karty”)²⁶, pracowników sezonowych²⁷ i pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa²⁸. Ramy prawne UE regulują również: (i) warunki przyjmowania oraz praw studentów i naukowców z państw trzecich²⁹, (ii) prawo do łączenia rodzin³⁰,

²² Jeśli chodzi o walkę z wyzyskiem pracowników będących migrantami o nieuregulowanym statusie, we wrześniu 2021 r. Komisja przyjęła komunikat (COM(2021) 592 final) dotyczący dyrektywy 2009/52/WE w sprawie kar wobec pracodawców, w którym określono szereg działań niezbędnych do poprawy wdrożenia i skuteczności tej dyrektywy.

²³ Przygotowano zestaw narzędzi dotyczących wykorzystania funduszy unijnych do integracji osób ze środowisk migracyjnych w okresie programowania 2021–2027. Istotny jest także unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en

²⁴ COM(2022) 131 final.

²⁵ Zob. sekcja 3.2. Rozwijanie unijnej puli talentów w celu lepszego kojarzenia potrzeb pracodawców z UE i dostępnych talentów.

²⁶ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.U. L 155 z 18.6.2009, s. 17.

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 375.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, Dz.U. L 157 z 27.5.2014, s. 1.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair, Dz.U. L 132 z 21.5.2016, s. 21.

a także (iii) warunki i procedury dotyczące uzyskiwania prawa stałego pobytu przez obywateli państw trzecich (tj. „pobyt długoterminowy”)³¹. W przepisach UE ustanowiono również jedną procedurę – oraz jedno zezwolenie, które łączy w sobie zezwolenie na pracę i pobyt – dla pracowników z państw trzecich przyjmowanych w ramach systemów krajowych państw członkowskich³².

Obecnie prawo Unii nie obejmuje innych kategorii migrantów zarobkowych ani osób prowadzących działalność na własny rachunek. Niektóre z nich są objęte przepisami krajowymi. W marcu 2019 r. Komisja Europejska zakończyła ogólną ocenę tych ram prawnych (tj. ocenę adekwatności przepisów dotyczących legalnej migracji³³). Ocena ta przyniosła niejednoznaczne wnioski i wskazywała, że można zrobić więcej, aby wzmocnić oddziaływanie unijnych ram prawnych dotyczących legalnej migracji na wyzwania demograficzne, gospodarcze i migracyjne w UE. W ocenie adekwatności stwierdzono, że system legalnej migracji w UE charakteryzuje się szeregiem niedociągnięć, takich jak rozdrobnienie, ograniczony zakres przepisów UE, niespójności między różnymi dyrektywami, złożoność procedur oraz nieprawidłowe wdrożenie.

UE opracowała również **programy mobilności pracowników z państwami trzecimi**. Projekty pilotażowe dotyczące legalnej migracji³⁴ pokazały, że zapewniając ukierunkowane wsparcie, UE może pomóc państwom członkowskim we wdrażaniu programów, które spełniają potrzeby pracodawców, a jednocześnie wzmacniają rozwój kapitału ludzkiego w krajach partnerskich. UE stworzyła również dla państw trzecich program Erasmus+ mający promować mobilność osób uczących się i pracowników w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego. Nadal jednak istnieje możliwość zwiększenia zakresu i ambicji obecnych programów.

Aby znaleźć rozwiązania dostosowane do różnorodnych potrzeb oraz zaradzić niedociągnięciom prawnym i operacyjnym, **Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje**. Zasięgnęła opinii ogółu społeczeństwa w ramach otwartych konsultacji³⁵,

³⁰ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.U. L 251 z 3.10.2003, s. 12.

³¹ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44.

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz.U. L 343 z 23.12.2011, s. 1.

³³ https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/legal-migration-fitness-check_en

³⁴ Osiem państw członkowskich uczestniczyło lub uczestniczy obecnie w sześciu takich projektach z Egiptem, Mołdawią, Maroko, Nigerią, Senegalem i Tunezją. Kluczowe tematy obejmują mobilność cyrkulacyjną ekspertów w dziedzinie ICT, możliwości dla przedsiębiorców i studentów oraz staże.

³⁵ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, Analiza odpowiedzi na konsultacje publiczne w sprawie przyszłości legalnej migracji – sprawozdanie podsumowujące, Urząd Publikacji, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/92995>

państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, europejskich partnerów społecznych³⁶ i społeczeństwa obywatelskiego³⁷. W 2021 r. Parlament Europejski przyjął dwie rezolucje w sprawie legalnej migracji³⁸, wzywając Komisję do ulepszenia i rozwinięcia unijnych ram prawnych i politycznych. Na podstawie art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament Europejski zwrócił się do Komisji o przedstawienie zestawu wniosków mających na celu ułatwienie i promowanie wjazdu do UE i mobilności w jej obrębie legalnie migrujących obywateli państw trzecich, w celu ograniczenia biurokracji, poprawy harmonizacji, promowania praw podstawowych i równego traktowania oraz zapobiegania wyzyskowi pracowników.

Państwa członkowskie, opowiadając się za uproszczeniem i usprawnieniem procedur, na ogół wolą skupić się na aspektach operacyjnych i nie podejmować nowych prac legislacyjnych w dziedzinie legalnej migracji na szczeblu UE.

Aby poprawić zarządzanie legalną migracją w UE, a jednocześnie w zrównoważony i pragmatyczny sposób odpowiedzieć na postulaty Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich, w niniejszym komunikacie określono **trzy kluczowe filary zrównoważonej polityki UE w dziedzinie legalnej migracji**:

- **filary legislacyjny** obejmujący przekształcenie **dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych**³⁹ i **dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia**⁴⁰ w celu uproszczenia procedur przyjmowania do UE pracowników o różnych poziomach kwalifikacji oraz ułatwienia mobilności wewnątrzunijnej pracowników z państw trzecich, którzy już przebywają w UE, a także wzmocnienia ich praw i ochrony przed wyzyskiem;
- **filary operacyjny** ukierunkowany na sprostanie wyzwaniu, jakim jest dopasowanie popytu na pracę i jej podaży w kontekście międzynarodowym przez określenie konkretnych działań mających na celu rozwój **partnerstw w zakresie talentów**

³⁶ Spotkania zorganizowane podczas opracowywania ocen skutków obu dyrektyw oraz spotkanie w dniu 17 marca 2022 r., zob. oceny skutków dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych i dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia, SWD(2022) 651 i SWD(2022) 656.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie nowych sposobów legalnej migracji zarobkowej ([2020/2010\(INI\)](#)); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2021 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie polityki i ustawodawstwa w dziedzinie legalnej migracji ([2020/2255\(INL\)](#)).

³⁹ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz.U. L 343 z 23.12.2011, s. 1.

z kluczowymi krajami partnerskimi oraz wskazanie zasadniczych cech **unijnej puli talentów**⁴¹; oraz

- **filar przyszłościowy obejmujący trzy konkretne priorytety działania**, które powinny wytyczać kierunek przyszłej polityki UE w dziedzinie legalnej migracji i do których zalicza się: **opiekę, młodzież i innowacje**.

2. FILAR LEGISLACYJNY: UPROSZCZENIE PROCEDUR MIGRACYJNYCH I POPRAWA PRAW PRACOWNIKÓW MIGRUJĄCYCH

Dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych i dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia ustanawiają ramy prawne w zakresie procedur i praw dla znacznej części pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w UE. Oba akty prawne nie osiągnęły jednak w pełni celów, dla których zostały po raz pierwszy przyjęte, odpowiednio w 2003 i 2011 roku. Dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych jest niedostatecznie wykorzystywana przez państwa członkowskie i nie zapewnia skutecznego prawa do mobilności wewnątrz UE. Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia nie osiągnęła w pełni swojego celu, jakim było uproszczenie procedur przyjmowania wszystkich pracowników z państw trzecich.

Z tych względów Komisja proponuje **ogólne przekształcenie obu dyrektyw**⁴². Głównym celem jest zmniejszenie kosztów i obciążeń administracyjnych dla pracodawców, zapobieganie wyciekowi pracowników oraz wspieranie dalszej integracji i mobilności w UE obywateli państw trzecich, którzy już zamieszkują i pracują na jej terenie.

Komisja będzie również nadal monitorować wdrażanie najnowszych dyrektyw sektorowych. W 2023 r. Komisja przedstawi sprawozdanie z wdrożenia **dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych** oraz **dyrektywy w sprawie pracowników przemieszczanych wewnątrz przedsiębiorstwa**. Jeśli chodzi o dyrektywę o pracownikach sezonowych, w następstwie wyżej wymienionych rezolucji Parlamentu Europejskiego Komisja oceni, czy obecne przepisy zapewniają pracownikom sezonowym wystarczającą ochronę przed wyciekami. Komisja rozważy również potrzebę wprowadzenia w przyszłości zmian legislacyjnych.

2.1. Usprawnienie procedury jednego zezwolenia

⁴¹ Na podstawie badania OECD z 2019 r. *Building an EU Talent Pool, A new approach for migration management for Europe* [„Tworzenie unijnej puli talentów – nowe podejście do zarządzania migracjami w Europie”], <https://www.oecd.org/publications/building-an-eu-talent-pool-6ea982a0-en.htm>, oraz opracowanego przez OECD w 2022 r. *Feasibility Study on the Development of an EU Talent Pool* [„Studium wykonalności dotyczące rozwoju unijnej puli talentów”].

⁴² COM(2022) 650 i COM(2022) 655.

Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia upraszcza procedurę dla obywateli państw trzecich, którzy chcą legalnie migrować do UE w celu podjęcia pracy. Wprowadza ona procedurę jednego wniosku o łączne zezwolenie na pracę i pobyt (jedno zezwolenie). Zapewnia również **równe traktowanie** pracowników z państw trzecich i obywateli państwa członkowskiego zamieszkania poprzez zapewnienie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich⁴³.

W wyniku proponowanego przekształcenia dyrektywy **procedura składania wniosków stanie się prostsza i bardziej skuteczna**. Umożliwi ona wnioskodawcom ubieganie się o zezwolenia zarówno z państw trzecich, jak i z państw członkowskich. Ogólny czas trwania procedur składania wniosków⁴⁴ zniechęca obecnie pracodawców do rekrutacji międzynarodowej. Oczekuje się, że skrócenie tego okresu pomoże zwiększyć atrakcyjność UE i rozwiązać problem niedoboru siły roboczej w UE. Wniosek zawiera również nowe wymogi dotyczące **wzmocnienia zabezpieczeń i równego traktowania** obywateli państw trzecich w porównaniu z obywatelami Unii oraz poprawy ochrony pracowników przed wyzyskiem. W szczególności, zgodnie z proponowanymi nowymi przepisami, jedno zezwolenie nie będzie związane wyłącznie z jednym pracodawcą. Oznacza to, że w okresie ważności zezwolenia pracownicy będą mieli prawo do zmiany pracodawcy, zachowując jednocześnie prawo do legalnego pobytu w danym państwie członkowskim. Ułatwi to kojarzenie ofert pracy z poszukującymi zatrudnienia i zmniejszy narażenie pracowników na wyzysk. Ponadto wniosek zawiera nowe zobowiązania państw członkowskich do zapewnienia kontroli, mechanizmów monitorowania i sankcji wobec pracodawców naruszających przepisy krajowe przyjęte na mocy dyrektywy.

2.2. Poprawa statusu rezydenta długoterminowego UE

Przekształcenie dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych ma na celu stworzenie bardziej skutecznego, spójnego i sprawiedliwego systemu uzyskiwania statusu rezydenta długoterminowego UE. System ten powinien być kluczowym narzędziem promowania integracji obywateli państw trzecich, którzy osiedlili się w UE legalnie i długoterminowo.

Wniosek ma na celu **ułatwienie uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE** przez umożliwienie obywatelom państw trzecich kumulowania okresów pobytu w różnych państwach członkowskich w celu spełnienia wymogu dotyczącego czasu zamieszkania; oraz poprzez wyjaśnienie, że wszystkie okresy legalnego pobytu powinny być w pełni

⁴³ W takich dziedzinach, jak warunki pracy, kształcenie i szkolenie, dostęp do towarów i usług oraz zabezpieczenie społeczne.

⁴⁴ Z analizy praktycznego zastosowania oceny adekwatności wynika, że czas potrzebny na złożenie wniosku o wizę czasami znacznie wydłuża całą procedurę, w niektórych przypadkach nawet o 3 miesiące.

uwzględniane, w tym pobyt w charakterze studenta, osoby korzystającej z ochrony tymczasowej czy też pobyt, który początkowo miał charakter tymczasowy.

Wniosek ma również na celu wzmocnienie **praw rezydentów długoterminowych i członków ich rodzin**. Dotyczy to **prawa do przemieszczania się i pracy w innych państwach członkowskich**, o które apelował Parlament Europejski⁴⁵ i niektóre zainteresowane strony⁴⁶ i które powinno być jak najbardziej zbliżone do prawa przysługującego obywatelom UE (w ramach obowiązujących przepisów Unii). Umożliwienie obywatelom państw trzecich, którzy są już rezydentami długoterminowymi UE w jednym państwie członkowskim, zmiany pracy i przeniesienia się do innego państwa członkowskiego w celu jej podjęcia może pomóc w poprawie efektywności rynku pracy w całej UE, rozwiązaniu problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i zniwelowaniu dysproporcji regionalnych. Może to również zwiększyć ogólną atrakcyjność UE dla zagranicznych talentów.

Wniosek wprowadza ponadto mechanizm zapewniający w odniesieniu do zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz krajowych dokumentów pobytowych uprawniających do stałego pobytu **równe warunki** pod względem procedur, prawa do równego traktowania i dostępu do informacji, tak aby obywatele państw trzecich mieli rzeczywisty wybór między tymi dwoma dokumentami. Wniosek sprzyja również **migracji cyrkulacyjnej**, ułatwiając rezydentom długoterminowym powrót do kraju pochodzenia bez utraty przysługujących im praw, co jest korzystne zarówno dla kraju pochodzenia, jak i kraju zamieszkania.

3. FILAR OPERACYJNY: WSPIERANIE LEPSZEGO DOPASOWANIA UMIEJĘTNOŚCI DO POTRZEB W UE I KRAJACH PARTNERSKICH

Wraz z filarem legislacyjnym Komisja proponuje znaczne zacieśnienie współpracy operacyjnej na poziomie unijnym między państwami członkowskimi, jak również z krajami partnerskimi. Trwają już zaawansowane prace nad utworzeniem partnerstw w zakresie talentów i unijnej puli talentów – w obu przypadkach są to kluczowe inicjatywy ogłoszone w ramach nowego paktu o migracji i azylu.

W połączeniu ze zwiększonym zaangażowaniem politycznym ze strony państw członkowskich Komisja proponuje obecnie jasny plan działania na rzecz realizacji tych dwóch ważnych inicjatyw, najpóźniej do końca 2022 r.

⁴⁵ Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, Nowe sposoby legalnej migracji zarobkowej (2020/2010(INI)) (sprawozdawca: Sylvie Guillaume).

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12594-Public-consultation-on-legal-migration/public-consultation_pl

3.1. Poprawa współpracy z krajami partnerskimi przez partnerstwa w zakresie talentów

Partnerstwa w zakresie talentów to **jeden z kluczowych aspektów zewnętrznego wymiaru nowego paktu o migracji i azylu**. Mają one na celu wzmocnienie współpracy między UE, państwami członkowskimi i krajami partnerskimi, zwiększenie międzynarodowej mobilności pracowników oraz rozwój talentów w sposób korzystny dla obu stron i na zasadach migracji cyrkulacyjnej. Będą one stanowić podstawę kompleksowych ram polityki i wsparcia finansowego w celu strategicznego zaangażowania kluczowych krajów partnerskich we wszystkich obszarach zarządzania migracjami, w tym skutecznych powrotów i readmisji, a także zapobiegania nielegalnym wyjazdom. Zgodnie z założeniami nowego paktu rozwój legalnych ścieżek migracji powinien również przyczynić się do ograniczenia migracji nieuregulowanej.

Komisja kieruje rozwojem partnerstw w zakresie talentów, chcąc zapewnić, by były one przygotowane w **dostosowany do indywidualnych potrzeb i elastyczny sposób** oraz by uwzględniały potrzeby rynku pracy i zapotrzebowanie na umiejętności w państwach członkowskich i krajach partnerskich.

Partnerstwa w zakresie talentów powinny łączyć **bezpośrednie wsparcie na rzecz programów mobilności⁴⁷ dotyczących pracy lub szkolenia z budowaniem zdolności i inwestycjami w kapitał ludzki**, w tym rozwijaniem umiejętności, kształceniem i szkoleniem zawodowym oraz realizacją programów wymiany pracowników⁴⁸. Tym samym celem partnerstw w zakresie talentów jest zapewnienie równych szans krajom partnerskim, państwom członkowskim, środowiskom biznesowym po obu stronach oraz osobom korzystającym z tych programów. Zgodnie z zasadami dwustronnej współpracy UE z krajami partnerskimi przedmiotowe partnerstwa powinny przyczyniać się do rozwoju gospodarczego społeczności pochodzenia, wspierać szersze cele rozwojowe kluczowych krajów partnerskich oraz zwiększać możliwości dla ich obywateli. Jednocześnie partnerstwa w zakresie talentów powinny pomóc w rozwiązaniu problemu niedoborów w niektórych sektorach na rynkach pracy państw członkowskich oraz wspierać środowisko biznesowe po obu stronach w budowaniu umiejętności, na które jest zapotrzebowanie. Powinny one przyczynić się do przekształcenia ryzyka drenażu mózgów z krajów partnerskich w **pozyskiwanie mózgów** dla wszystkich partnerów, przynosząc korzyści osobom zainteresowanym dzięki dostępowi do nowych możliwości szkoleniowych, doświadczeń zawodowych i dodatkowych studiów lub kształcenia i szkolenia zawodowego opracowanych w UE lub w ich krajach pochodzenia.

⁴⁷ Programy te będą musiały uwzględniać zobowiązania międzynarodowe wynikające z umów handlowych UE.

⁴⁸ Możliwe są przypadki partnerstw w zakresie talentów bez elementu mobilności lub odwrotnie – tylko z elementem mobilności, jeśli tak uzgodnią UE i kraj partnerski.

Partnerstwa w zakresie talentów będą otwarte dla osób o **wszystkich poziomach umiejętności** i mogą dotyczyć **różnych sektorów gospodarki**, takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne, nauka, inżynieria, zdrowie⁴⁹ i opieka długoterminowa, rolnictwo, transport, ogrodnictwo, przetwórstwo spożywcze i turystyka, budownictwo i przemysł stoczniowy, transport i logistyka, **w zależności od interesów obu stron**, które kształtują partnerstwa w zakresie talentów, **pamiętając jednocześnie o ryzyku drenażu mózgów**. Partnerstwa w zakresie talentów zapewnią **różne rodzaje mobilności**: o charakterze tymczasowym, długoterminowym lub cyrkulacyjnym, zgodnie z ustaleniami obu stron. Powinny one w szczególności uwzględniać przejście na zieloną i cyfrową gospodarkę oraz wspierać rynki pracy w celu zwiększenia potencjału wzrostu UE, promując przyszłościowe technologie i rozwiązania.

Komisja będzie wspierać **uczestnictwo wielu państw członkowskich** w ramach jednego partnerstwa w zakresie talentów z danym krajem partnerskim. Umożliwi to poszerzenie zakresu działań, zapewni różne rodzaje mobilności dla różnych umiejętności i sektorów gospodarki, pozwoli wywrzeć silniejszy wpływ zarówno na państwa członkowskie, jak i na kraje partnerskie oraz zapewni wartość dodaną w ścieżkach kariery poszczególnych osób.

Poczucie współodpowiedzialności państw członkowskich i krajów partnerskich w ramach partnerstwa w zakresie talentów ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia **skalowalności** oraz zbudowania obopólnie korzystnej i trwałej współpracy. Partnerstwa w zakresie talentów będą musiały **zaspokoić rzeczywiste potrzeb rynku pracy i umiejętności** obu stron. Partnerstwa te powinny przynosić korzyści zainteresowanym stronom w sektorze i publicznym i prywatnym, takim jak pracodawcy, instytucje szkoleniowe i organizacje diaspory. W duchu **podejścia opartego na inicjatywach Drużyny Europy**⁵⁰ partnerstwa w zakresie talentów powinny mobilizować zarówno instrumenty finansowania UE i państw członkowskich⁵¹, jak i fundusze sektora prywatnego oraz krajów partnerskich, stosownie do potrzeb. Powinno temu towarzyszyć silne zaangażowanie wielu zainteresowanych stron w opracowywanie i realizację tych partnerstw.

Uruchomienie partnerstw w zakresie talentów

Inicjatywa dotycząca partnerstw w zakresie talentów została zainaugurowana na spotkaniu wysokiego szczebla w czerwcu 2021 r.⁵² Od tego czasu Komisja uczestniczyła w wymianie

⁴⁹ W pełnej zgodności z art. 5.1 kodeksu postępowania WHO w sprawie międzynarodowej rekrutacji personelu medycznego, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/migration-code/code_en.pdf?sfvrsn=367f7d35_5&download=true

⁵⁰ Legalna migracja jest elementem inicjatyw Drużyny Europy dotyczących szlaków migracyjnych w środkowej części Morza Śródziemnego i zachodniej części Morza Śródziemnego/Atlantyku.

⁵¹ W zależności od działań poszczególnych partnerstw w zakresie talentów inwestycje sektora publicznego mogą uzupełniać fundusze sektora prywatnego, w szczególności pochodzące od tych przedsiębiorstw, które odniosą korzyści dzięki wykwalifikowanym pracownikom i zapewnią długoterminową stabilność takich działań.

⁵² [Partnerstwa w zakresie talentów \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-areas/infographic/2021/06/01/partnerships-in-talent-mobility)

poglądów z państwami członkowskimi na temat koncepcji i uruchamiania partnerstw, prowadziła dialogi na wysokim szczeblu z krajami partnerskimi oraz uwzględniła partnerstwa w zakresie talentów, planując wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027.

Partnerstwa w zakresie talentów będą opierać się na doświadczeniach zgromadzonych w trakcie realizowanych już projektów pilotażowych. Jednocześnie partnerstwa zapewnią nową, bardziej strategiczną i zintensyfikowaną współpracę z krajami partnerskimi w zakresie legalnej migracji. Ustrukturyzowane ramy partnerstw w zakresie talentów, wraz z solidnymi mechanizmami koordynacji, pozwolą uwzględnić cele polityczne UE, państw członkowskich i krajów partnerskich oraz przełożyć te cele na konkretne działania w postaci konkretnych programów.

Wraz z odpowiednimi partnerami partnerstwa w zakresie talentów Komisja dopilnuje, by utworzono odpowiedni mechanizm koordynacji na poziomie technicznym – zarówno w celu koordynacji działań państw członkowskich i zainteresowanych stron ze strony UE, jak i działań podejmowanych z krajami partnerskimi ogółem. Mechanizm ten umożliwi monitorowanie wdrażania partnerstwa i realizacji poszczególnych działań oraz zapewni komplementarność ze wszystkimi innymi odpowiednimi inicjatywami w dziedzinie migracji i rozwoju rynku pracy.

Cztery etapy uruchamiania partnerstw w zakresie talentów dostosowanych do indywidualnych potrzeb

Komisja konsultuje się z państwami członkowskimi i krajami partnerskimi, we współpracy z odpowiednimi delegaturami Unii, w sprawie uruchomienia konkretnego partnerstwa w zakresie talentów, biorąc pod uwagę ogólny stan relacji i potrzeby w zakresie zarządzania migracjami, a także potrzeby państw członkowskich i krajów partnerskich w zakresie rynku pracy oraz ich zainteresowanie ogólną współpracą w dziedzinie mobilności pracowników i rozwoju talentów.

Następnie Komisja organizuje spotkania z zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby wymienić się informacjami na temat ich **potrzeb na rynku pracy** oraz bieżących i planowanych inicjatyw z danym krajem partnerskim. Równoległe Komisja przeprowadza analizę dostępnych danych na temat rynków pracy, interesów i potencjału krajów partnerskich, a w stosownych przypadkach angażuje się w dyskusje z przedstawicielami sektora prywatnego.

Służby Komisji, Europejska Służba Działań Zewnętrznych i delegatury Unii będą współpracować i kierować rozmowami z odpowiednimi krajami partnerskimi w celu wspólnego opracowania konkretnego partnerstwa w zakresie talentów. Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanym krajem partnerskim, organizuje następnie **rozmowy techniczne przy okrągłym stole** z udziałem wszystkich zainteresowanych stron z UE i kraju partnerskiego. Podczas obrad okrągłego stołu zostaną omówione i uzgodnione założenia konkretnego partnerstwa.

Po osiągnięciu ogólnego porozumienia co do treści, koncepcji i realizacji partnerstwa w zakresie talentów z konkretnym krajem partnerskim, środki finansowe będą pozyskiwane za pomocą różnych instrumentów finansowych. W szczególności instrumentami tymi będą: **Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” (ISWMR – „Globalny wymiar Europy”)** oraz **Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)**, **fundusze własne państw członkowskich i fundusze sektora prywatnego**, a nawet fundusze krajów partnerskich, w zależności od możliwości i priorytetów. Formułowanie konkretnych działań w ramach ISWMR – „Globalny wymiar Europy” jest procesem ciągłym, opartym na przyjętych dokumentach programowych obejmujących lata 2021–2027. Niezbędne będzie pozyskanie funduszy z sektora prywatnego, w szczególności od tych firm, które skorzystają z pracowników w ramach działań partnerstwa w zakresie talentów, oraz zapewnienie długoterminowego wpływu i trwałości takich programów.

PARTNERSTWA W ZAKRESIE TALENTÓW
DOSTOSOWANE DO INDYWIDUALNYCH POTRZEB



W pierwszej kolejności, po dyskusjach na wysokim szczeblu oraz opierając się na silnej i ciągłej współpracy we wszystkich aspektach zarządzania migracjami w ramach kompleksowego podejścia nowego paktu o migracji i azylu, w tym w kwestii migracji nieuregulowanej, Komisja ma zamiar uruchomić pierwsze partnerstwa w zakresie talentów z **partnerami z Afryki Północnej, w szczególności z Egiptem, Marokiem i Tunezją, tak aby ich realizacja rozpoczęła się przed końcem 2022 r.** Prace nad partnerstwami w zakresie talentów będą opierać się na udanych projektach pilotażowych opracowanych z tymi partnerami, przy jednoczesnym rozszerzaniu ich zakresu i poziomu ambicji⁵³, uzupełnianiu ich o szersze ramy współpracy, które zostaną określone wspólnie z państwami członkowskimi i odpowiednimi krajami partnerskimi, oraz przy mobilizacji wszystkich zainteresowanych stron w tym procesie.

W ramach stopniowego podejścia naturalnym kolejnym krokiem w procesie zacieśniania współpracy w zakresie zarządzania migracjami będzie uruchomienie partnerstw w zakresie talentów z **innymi krajami partnerskimi w Afryce i Azji.** W szczególności, począwszy od jesieni 2022 r., równoległe do realizacji partnerstw w zakresie talentów, które zostaną uruchomione z Egiptem, Marokiem i Tunezją, przewiduje się rozpoczęcie oceny możliwości uruchomienia partnerstw w zakresie talentów z Pakistanem, Bangladeszem, Senegalem i Nigerią, jako jednego z kluczowych elementów wzmocnionej współpracy z tymi krajami w zakresie zarządzania migracjami.

3.2. Rozwijanie unijnej puli talentów w celu lepszego kojarzenia potrzeb pracodawców z UE i dostępnych talentów

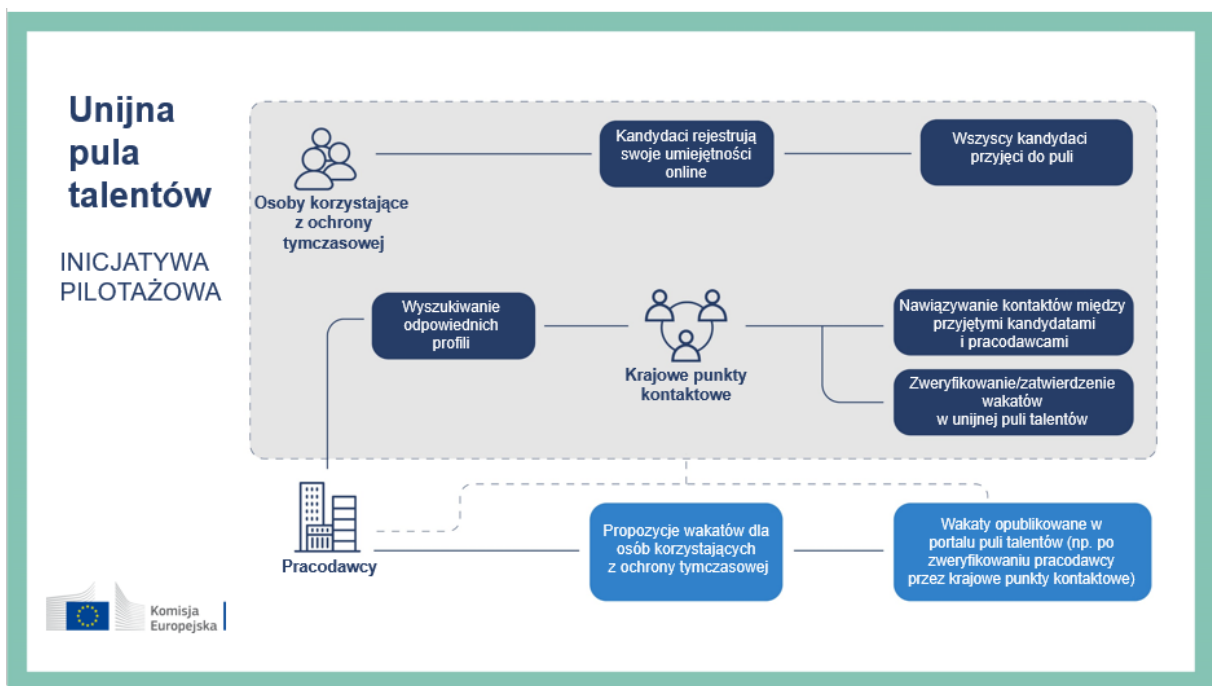
Komisja proponuje utworzenie **pierwszej ogólnounijnej platformy i narzędzia pozwalających kojarzyć oferty pracy z poszukującymi zatrudnienia, unijną pulę talentów**⁵⁴, aby pomóc w zwiększeniu atrakcyjności UE dla obywateli z państw trzecich i sprostać wyzwaniu, jakim jest dopasowanie unijnych pracodawców i talentów, których nie są w stanie znaleźć na unijnym rynku pracy. Unijna pula talentów będzie ogólnounijną pulą kandydatów z państw trzecich, którzy zostaną wybrani na podstawie określonych poziomów umiejętności, kryteriów i wymogów migracyjnych, po sprawdzeniu referencji kandydatów⁵⁵.

⁵³ Np. projekty pilotażowe THAMM realizowane przez Niemcy, Belgię i Francję z Marokiem, Tunezją i Egiptem); PALIM między Belgią a Marokiem; HOMERe między Francją, Marokiem, Egiptem i Tunezją; YGCA między Hiszpanią a Marokiem; MENTOR 2 między Włochami, Marokiem i Tunezją; MOVE_GREEN między Hiszpanią a Marokiem i WAFIRA między Hiszpanią a Marokiem.

⁵⁴ OECD 2022, Studium wykonalności dotyczące unijnej puli talentów.

⁵⁵ Unijna pula talentów i związana z nią inicjatywa pilotażowa będą wdrażane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki

W trakcie przygotowywania niniejszego komunikatu w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie pojawiła się nowa, pilna potrzeba ułatwienia osobom korzystającym z ochrony tymczasowej dostępu do unijnego rynku pracy. Aby sprostać temu wyzwaniu i jak najlepiej wykorzystać umiejętności wysiedleńców, Komisja ogłosiła, że do lata 2022 r. uruchomi **pilotażową unijną pulę talentów dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie**. Ta pilotażowa inicjatywa internetowa umożliwi identyfikację i grupowanie umiejętności osób, które uciekły z Ukrainy i przebywają w państwach członkowskich, aby ułatwić im znalezienie pracodawców w UE. W inicjatywie pilotażowej zostaną uwzględnione bieżące udane inicjatywy realizowane w państwach członkowskich (np. w Portugalii i Rumunii). Inicjatywa ta zostanie opracowana we współpracy z państwami członkowskimi, a także w porozumieniu z pracodawcami, partnerami społecznymi i wszystkimi innymi zainteresowanymi stronami. **Inicjatywa pilotażowa może ułatwić dopasowanie umiejętności wewnątrz UE i zapewnić władzom przegląd szerokiego zakresu umiejętności, które można zmobilizować w ich krajach**. Mogłaby ona ułatwić dopasowanie się do potrzeb w priorytetowych sektorach w związku z dużą liczbą uchodźców przybywających z Ukrainy, np. edukacja dla przybywających dzieci (ułatwiona przez organizowanie usług komunalnych) lub dostęp do podstawowych usług i opieki zdrowotnej (zapewniony przez pracowników służby zdrowia lub tłumaczy).



Komisja utworzyła już specjalną **grupę tematyczną** składającą się z punktów kontaktowych z państw członkowskich zainteresowanych udziałem w inicjatywie pilotażowej w ramach

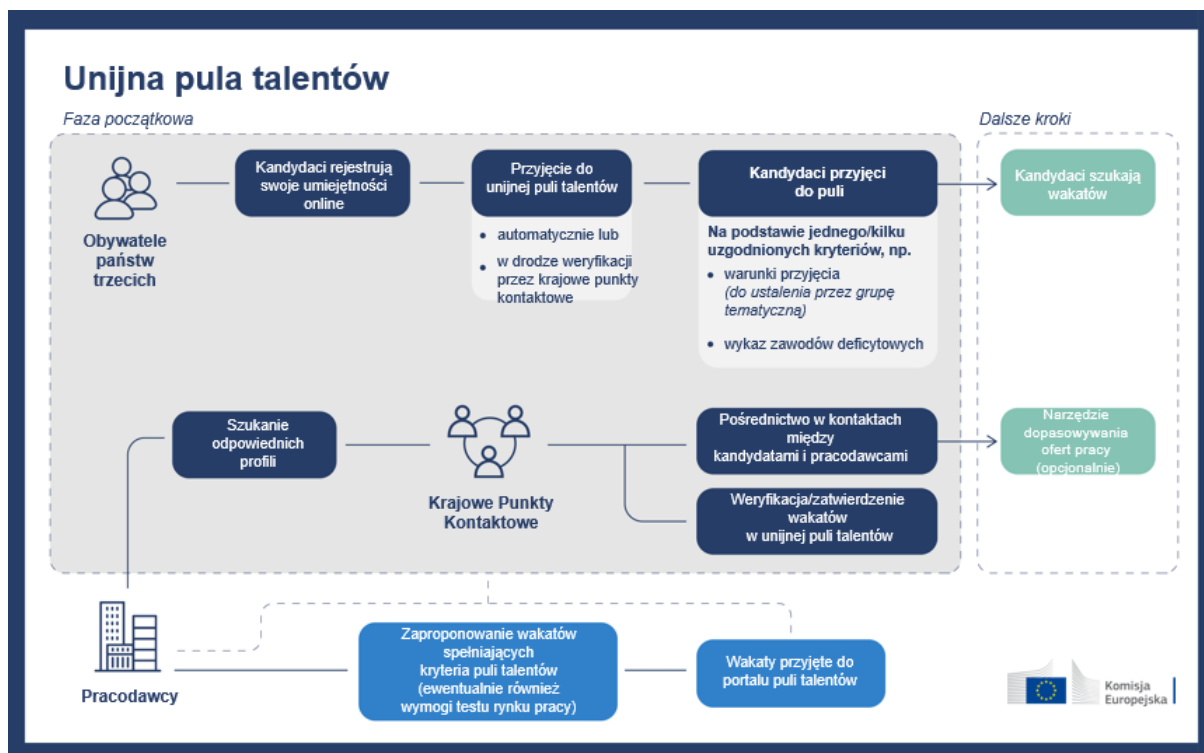
organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

Europejskiej Sieci Migracyjnej. Do lata grupa tematyczna opracuje i wdroży inicjatywę pilotażową. Udostępniony zostanie **portal internetowy**, na którym osoby korzystające z ochrony tymczasowej będą mogły zarejestrować się jako osoby zainteresowane znalezieniem pracy w państwach członkowskich oraz zaprezentować swoje umiejętności i doświadczenie zawodowe. Projekt portalu będzie zawierał elementy **narzędzia do tworzenia profilu umiejętności obywateli państw trzecich**, specjalnego narzędzia UE służącego do identyfikacji, grupowania i dokumentowania umiejętności obywateli państw trzecich. W ramach realizacji tej inicjatywy nawiązana zostanie współpraca z władzami ukraińskimi, w tym w zakresie ułatwiania uznawania kwalifikacji zgodnie z zaleceniem Komisji w sprawie uznawania kwalifikacji osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie⁵⁶.

Równoległe do inicjatywy pilotażowej, w ścisłej współpracy z uczestniczącymi państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak organizacje pracodawców, partnerzy społeczni oraz ośrodki kształcenia i szkolenia zawodowego, zostanie opracowana stała i ogólna **unijna pula talentów** dla wszystkich obywateli państw trzecich, którzy są zainteresowani migracją w celu zamieszkania i pracy w UE. **Do połowy 2023 r. Komisja zamierza formalnie uruchomić unijną pulę talentów i jej portal internetowy** – i zaproponuje zalecenie w sprawie utworzenia unijnej puli talentów, w tym kartę i szczegółowy plan działania dotyczący etapów jej stopniowego rozwoju⁵⁷. Opierając się na wnioskach wyciągniętych z funkcjonowania inicjatywy pilotażowej, pracująca nad nią grupa tematyczna będzie również kierować pracami nad projektem struktury organizacyjnej unijnej puli talentów, jej struktury zarządzania oraz jej funkcjonowania. Obejmie to m.in. określenie, jakie umiejętności są potrzebne na unijnym rynku pracy, uzgodnienie odpowiednich kryteriów przyjmowania, zorganizowanie procesu przyjmowania oraz koordynowanie dostępu potencjalnych pracodawców do unijnej puli talentów. Dlatego też pełne zaangażowanie i aktywny udział uczestniczących państw członkowskich będą miały kluczowe znaczenie dla rozwoju i funkcjonowania unijnej puli talentów.

⁵⁶ Zalecenie Komisji (UE) 2022/554 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie uznawania kwalifikacji osób uciekających z Ukrainy przed rosyjską inwazją, C/2022/2319.

⁵⁷ Więcej informacji na temat ewentualnego utworzenia unijnej puli talentów przedstawiono w załączniku.



3.3. Poprawa zarządzania migracją pracowników na poziomie UE

Postępy w dziedzinie migracji pracowników i powodzenie wyżej wymienionych nowych inicjatyw będą zależę od ściślejszej współpracy i lepszego zrozumienia między **sektorami migracji i zatrudnienia**. W ramach tego pakietu **Komisja uruchamia nową platformę**, która umożliwi prowadzenie **dyskusji na temat praktycznych kwestii związanych z migracją pracowników**, w szczególności na temat zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej, niedoborów siły roboczej i kwestii związanych z procesami na rynku pracy. Prace w ramach platformy przyczynią się do uruchomienia partnerstw w zakresie talentów i unijnej puli talentów. Prowadzone w ramach platformy dyskusje będzie można **wykorzystać w bardziej politycznych debatach** na odpowiednich forach, np. na szczeblu Rady i Parlamentu Europejskiego. W razie potrzeby w dyskusje zostaną włączeni przedstawiciele partnerów społecznych, agencji UE, publicznych służb zatrudnienia, eksperci, organizacje międzynarodowe, organizacje zrzeszające migrantów i inne kluczowe podmioty.

4. FILAR PRZYSZŁOŚCIOWY: KLUCZOWE OBSZARY PRIORYTETOWE DZIAŁANIA

Oprócz natychmiastowych środków legislacyjnych i operacyjnych opisanych powyżej należy kontynuować prace nad zbadaniem dalszych potencjalnych możliwości legalnej migracji do

UE w perspektywie **średnio- i długoterminowej**. Komisja widzi możliwość skoncentrowania polityki perspektywicznej wokół trzech obszarów działania: **opieki, młodzieży i innowacji**.

Te trzy obszary odpowiadają **trzem ważnym priorytetom politycznym**, podkreślonym również przez Parlament Europejski w jego ostatnim sprawozdaniu z własnej inicjatywy w kwestiach ustawodawczych⁵⁸: przyciąganie nisko i średnio wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w sektorach, w których występują znaczne niedobory siły roboczej i zapotrzebowanie na siłę roboczą, np. w opiece długoterminowej; tworzenie większych możliwości dla osób młodych z UE i spoza niej; i promowanie innowacji i przedsiębiorczości w UE oraz inwestowanie w suwerenność technologiczną UE.

4.1. Przyciąganie pracowników świadczących opiekę długoterminową z państw trzecich

Zmieniona dyrektywa w sprawie niebieskiej karty unowocześniła obowiązujące zasady, aby ułatwić przyciąganie wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich. W związku z tym Komisja zastanowi się, w jaki sposób lepiej przyciągać nisko i średnio wykwalifikowanych pracowników potrzebnych na unijnym rynku pracy. Partnerstwa w zakresie talentów będą skierowane do pracowników o wszystkich poziomach umiejętności, w tym osób o niskich i średnich umiejętnościach. Proponowana unijna pula talentów umożliwi także przyciągnięcie pracowników o szerokim zestawie umiejętności, przynajmniej w dłuższej perspektywie czasowej. Ocena adekwatności wykazała, że w UE⁵⁹ istnieje zapotrzebowanie na pracowników o średnich i niskich umiejętnościach, ale zawody i potrzeby w tym zakresie różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Jest to duża i bardzo zróżnicowana kategoria pracowników, począwszy od robotników rolnych, kierowców samochodów ciężarowych i dostawczych, a skończywszy na technikach informatycznych. Kategoria ta obejmuje różne poziomy umiejętności, sektory oraz ramy polityczne i prawne w państwach członkowskich.

Dlatego Komisja opowiada się za podejściem stopniowym. W ramach tego podejścia proponuje się, aby najpierw skupić się na sektorze, w którym działanie na poziomie UE przynosi wyraźne korzyści: jest nim opieka długoterminowa.

Struktura i dojrzałość systemów opieki długoterminowej w UE są bardzo zróżnicowane, ale wszystkie kraje stoją przed **wspólnymi wyzwaniem** obejmującymi: konieczność

⁵⁸ 2020/2255(INL).

⁵⁹ W przypadku tych poziomów umiejętności ogólne zasoby pracy się kurczą, zob. również Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Labor market tightness in advanced economies* [„Kurczą się zasoby pracy w zaawansowanych gospodarkach”], marzec 2022 r. Zob. też najczęściej zgłaszane zawody deficytowe w 2021 r. w UE: Europejski Urząd ds. Pracy, *Analysis of shortage and surplus occupations* [„Analiza zawodów deficytowych i nadwyżkowych”]; 2021 r. <https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

zapewnienia dostępnej, przystępnej cenowo i wysokiej jakości opieki w kontekście rosnącego zapotrzebowania na opiekę zdrowotną i społeczną oraz braków kadrowych w obliczu starzenia się społeczeństwa. Pracownicy migrujący, a zwłaszcza kobiety, stanowią znaczną część pracowników świadczących opiekę długoterminową⁶⁰. W czasie kryzysu związanego z COVID-19 opieka długoterminowa okazała się niezbędną usługą świadczoną przez pracowników o krytycznym znaczeniu. Jednak ograniczone inwestycje w sektorze, trudne warunki pracy i wynikające z nich braki kadrowe przyczyniły się do powstania poważnych wyzwań związanych z zapewnieniem ciągłości usług opieki i odpowiedniego reagowania na pandemię⁶¹.

Państwa członkowskie mają problemy z przyciąganiem i zatrzymywaniem pracowników opieki. Oczekuje się, że **do 2030 r.**⁶² w sektorze opieki długoterminowej powstanie nawet 7 mln miejsc pracy dla pracowników służby zdrowia średniego szczebla i pracowników opieki osobistej⁶³, przy czym tylko częściowo będą one objęte unijnym rynkiem pracy.

⁶⁰ 4,5 % pracowników to osoby spoza UE: Eurofound 2020, *Long-term care workforce: employment and working conditions* [„Pracownicy świadczący opiekę długoterminową: zatrudnienie i warunki pracy”], <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>; *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response* [„Pracownicy imigranci o krytycznym znaczeniu: ich wkład w walkę z COVID-19”], JRC 2020: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/crucial-contribution-migrant-workers-europes-coronavirus-response>; migranci stanowili 10,3 % pracowników świadczących opiekę osobistą. Aby zapoznać się ze szczegółowym badaniem dotyczącym pracowników imigrantów w sektorze opieki zdrowotnej, zob. Grubanov-Boskovic, S., Ghio, D., Goujon, A., Kalantaryan, S., Belmonte, M., Scipioni, M., Conte, A., Gómez-González, E., Gomez Gutierrez, E., Tolan, S., Martinez Plumed, F., Pesole, A., Fernandez Macias, E. i Hernandez-Orallo, J., „Healthcare and long-term care workforce: demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology” [„Pracownicy służby zdrowia i świadczący opiekę długoterminową: wyzwania demograficzne oraz potencjalny wkład migracji i technologii cyfrowych”], EUR 30593 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021, ISBN 978-92-76-30233-9 (online), 978-92-76-30232-2 (druk), doi:10.2760/33427 (online), 10.2760/234530 (druk), JRC121698.

⁶¹ Eurofound 2020, *Long-term care workforce: employment and working conditions* [„Pracownicy świadczący opiekę długoterminową: zatrudnienie i warunki pracy”],

⁶² Sprawozdanie Komisji Europejskiej z 2021 r. dotyczące opieki długoterminowej pt. „Tendencje, wyzwania i szanse w starzejącym się społeczeństwie”.

⁶³ W poszczególnych państwach członkowskich odsetek osób korzystających z opieki nieformalnej waha się od około 30 % do około 85 %. Zazwyczaj formalną opiekę długoterminową świadczą wykwalifikowani pracownicy i może się to odbywać w różnych warunkach (opieka rezydencjalna, formalna opieka domowa lub opieka półrezydencjalna). Pracownicy świadczący formalną opiekę długoterminową obejmują pracowników opieki społecznej (takich jak pracownicy opieki osobistej lub doradcy) oraz pracowników opieki zdrowotnej (takich jak pielęgniarki geriatryczne lub inne pielęgniarki), a także szczególne grupy, takie jak opiekunowie mieszkający w domu osoby korzystającej z opieki i zapewniający jej wsparcie. Znaczna większość pracowników świadczących formalną opiekę długoterminową to opiekunowie osobiści, przy czym większość z tych pracowników świadczy opiekę rezydencjalną. Większość pracowników świadczących opiekę długoterminową ma średni poziom wykształcenia. Zob. sprawozdanie Komisji Europejskiej z 2021 r. w sprawie opieki długoterminowej *Trends, challenges and opportunities in an ageing society* [„Tendencje, wyzwania i szanse w starzejącym się społeczeństwie”].

Ścieżki prawne dla pracowników świadczących opiekę długoterminową są regulowane na poziomie krajowym, zgodnie z różnymi zasadami i na różnych warunkach⁶⁴. Należy ocenić, czy i w jakim stopniu można przyczynić się na szczeblu unijnym do poprawy warunków przyjmowania do UE tej kategorii pracowników o krytycznym znaczeniu. Takie usprawnienie przyniosłoby korzyści zarówno państwu członkowskiemu, jak i krajom pochodzenia, zapewniając jednocześnie etyczną rekrutację i wysokie standardy.

Partnerstwa w zakresie talentów mogłyby wspierać ten cel poprzez promowanie szkoleń dla pracowników świadczących opiekę długoterminową w połączeniu z szerszą współpracą z krajami partnerskimi, m.in. w opracowywaniu sposobów, w jakie zagraniczni specjaliści i diaspora mogą przyczynić się do stwarzania możliwości w kraju pochodzenia⁶⁵. Pomogłoby to ograniczyć ryzyko drenażu mózgow w sektorach opieki w krajach pochodzenia.

Zwiększenie oferty wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez planowaną zmianę celów barcelońskich sprawiłoby, że na rynku pracy znalazłoby się więcej pracowników świadczących opiekę długoterminową. Ponadto w ramach planowanej europejskiej strategii w dziedzinie opieki na 2022 r. oraz zgodnie z planem działania w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych⁶⁶ i Zieloną księgą w sprawie starzenia się⁶⁷ **Komisja rozpocznie analizę warunków przyjmowania i praw pracowników świadczących opiekę długoterminową z państw trzecich w państwach członkowskich oraz potrzeb w tym zakresie, aby zbadać wartość dodaną i wykonalność opracowania legalnego systemu przyjmowania na poziomie UE w celu przyciągnięcia takich pracowników⁶⁸.**

Przedmiotem tej analizy będzie szczegółowe zbadanie skutków społecznych i ekonomicznych, jakie wywarłyby takie systemy na poziomie UE, w szczególności w zakresie warunków pracy, w tym wynagrodzeń, pracowników świadczących opiekę długoterminową w UE. W ramach analizy uwzględniony zostanie również wpływ na kraje pochodzenia oraz zostaną rozpatrzone potencjalne rozwiązania umożliwiające zawieranie porozumień korzystnych dla obu stron. Można również opracować programy szkoleniowe, których celem będzie także zwiększenie liczby pracowników dostępnych w państwach

⁶⁴ JRC, *Healthcare and long-term care workforce: demo graphic challenges and potential contribution of migration and digital technology* [„Pracownicy służby zdrowia i świadczący opiekę długoterminową: wyzwania demograficzne oraz potencjalny wkład migracji i technologii cyfrowych”].

⁶⁵ W każdym programie działań następczych konieczne będzie uwzględnienie zobowiązań międzynarodowych wynikających z umów handlowych UE.

⁶⁶ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pl/>

⁶⁷ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pl/>

⁶⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Zmiany-demograficzne-w-Europie-zielona-ksiega-w-sprawie-starzenia-sie-spo%C5%82eczenstwa_pl

⁶⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Zmiany-demograficzne-w-Europie-zielona-ksiega-w-sprawie-starzenia-sie-spo%C5%82eczenstwa_pl

⁶⁸ Z wyjątkiem pracowników wysoko wykwalifikowanych, którzy są już objęci systemem niebieskiej karty UE.

trzecich. Analiza obejmie ponadto **standardy etyczne rekrutacji** promowane przez Światową Organizację Zdrowia⁶⁹.

4.2. Promowanie mobilności młodzieży

Programy mobilności młodzieży mają na celu umożliwienie młodym ludziom zamieszkania, pracy i zdobycia doświadczenia w innym kraju, przy jednoczesnym wspieraniu wymiany kulturalnej i wzmacnianiu więzi między krajami. Programy mobilności młodzieży istniejące na całym świecie są zazwyczaj skierowane do młodych obywateli państw trzecich (np. w wieku od 18 do 30 lat) posiadających określony poziom wykształcenia. Przyjeżdżają oni do danego kraju, aby podróżować, pracować i mieszkać przez ograniczony i nieodnawialny okres czasu, jeśli mają wystarczające środki finansowe, ubezpieczenie zdrowotne lub podróże i nie mają żadnych osób pozostających na ich utrzymaniu. Aby ubiegać się o udział w tych programach, nie trzeba mieć oferty pracy.

Unijny program mobilności młodzieży mógłby uczynić całą UE bardziej atrakcyjnym celem podróży⁷⁰. Byłoby to możliwe dzięki zapewnieniu wykwalifikowanym osobom młodym z państw trzecich przyjazdu do UE w celu zamieszkania, podróżowania i pracy przez określony czas (bez możliwości przedłużenia). Warunki (wiek, poziom wykształcenia i wystarczające środki finansowe) byłyby podobne do tych, które obowiązują w programach krajowych. Takie programy mogłyby regulować na poziomie UE warunki i procedury przyjmowania, a także prawa młodych obywateli państw trzecich uczestniczących w programie. Aby lepiej przyciągnąć wykwalifikowane osoby młode i osiągnąć efekt skali, można by także zbadać wraz z państwami członkowskimi, czy istnieje możliwość przyznania takim osobom prawa do mobilności w UE⁷¹.

Ważne jest, aby otworzyć możliwości podróżowania i pracy, aby zdobywać nowe doświadczenia i rozwijać umiejętności za granicą. Dotyczy to nie tylko młodych obywateli państw trzecich, ale także młodych obywateli Unii. Dlatego europejski program wspierania mobilności młodzieży musiałby być uzupełniony **umowami o wzajemności lub porozumieniami z państwami trzecimi dotyczącymi** warunków przyjmowania i praw, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim możliwości ustalania limitów przyjmowanych osób młodych przybywających do UE.

Komisja zbada wykonalność opracowania europejskiego programu mobilności młodzieży, testując różne warianty, ze szczególnym uwzględnieniem umożliwiających

⁶⁹ *Globalny kodeks postępowania WHO w sprawie międzynarodowej rekrutacji personelu medycznego z 2010 r.* [Microsoft Word - WHO global code of practice EN.doc](#)

⁷⁰ *OECD, Recruiting Immigrant Workers – Europe 2016* [„Rekrutacja pracowników imigrantów – Europa 2016”].

⁷¹ Bez konieczności ubiegania się o wizę do każdego kraju, w którym chcą pracować.

wzajemność umów z państwami trzecimi⁷². Proces ten zostanie zapoczątkowany w trzecim kwartale 2022 r. na Europejskim Forum Migracji, na którym spotkają się przedstawiciele środowisk migracyjnych, a także zaproszone zostaną zainteresowane strony reprezentujące młodzież, co przyczyni się do osiągnięcia szeroko zakrojonych celów Europejskiego Roku Młodzieży 2022.

4.3. Ułatwianie przyjmowania założycieli przedsiębiorstw typu start-up na poziomie UE

W ostatnich latach zarówno w UE, jak i na świecie wzrosła liczba **krajowych programów przyjmowania „innovacyjnych przedsiębiorców” i założycieli przedsiębiorstw typu start-up**⁷³.

Programy te obejmują zachęty, takie jak specjalne wizy lub dokumenty pobytowe dla innowacyjnych przedsiębiorców z zagranicy. Wspólną cechą wszystkich programów jest to, że są one skierowane do określonego rodzaju przedsiębiorstw, tj. tych, które są innowacyjne, skalowalne lub mają wartość dodaną dla gospodarki narodowej lub środowiska biznesowego⁷⁴.

Przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorczość ogółem wspierają rozwój gospodarczy i innowacyjność w UE. Mają one również zasadnicze znaczenie dla **dwojakiej transformacji UE w kierunku zrównoważonej i cyfrowej gospodarki**. W tym kontekście w planie działania na rzecz integracji i włączenia społecznego podkreślono znaczący wkład przedsiębiorców ze środowisk migracyjnych we wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy oraz ich rolę we wspieraniu ożywienia gospodarczego po pandemii COVID-19.

W ramach działań UE można by w jeszcze większym stopniu ułatwić innowacyjnym przedsiębiorcom i założycielom przedsiębiorstw typu start-up dostęp do całego jednolitego rynku UE przez wspieranie ich przyjmowania na rynek i zakładania działalności. Takie działania pomogłyby przyciągnąć największe talenty, a tym samym promować innowacyjność i przedsiębiorczość w UE. Byłoby to zgodne z **europejskim**

⁷² W każdym programie działań następczych konieczne będzie uwzględnienie zobowiązań międzynarodowych wynikających z umów handlowych UE.

⁷³ Ocena skutków, na podstawie której dokonano przeglądu dyrektywy w sprawie niebieskiej karty, obejmowała zestawienie programów skierowanych do założycieli przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorców

(https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/work-in-progress/initiatives/avzbt_intro_en).

Pod koniec 2019 r. dokonano uaktualnienia tego zestawienia na podstawie badania przeprowadzonego przez ESM

(<https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Migratory%20Pathways%20for%20Start-Ups%20and%20Innovative%20Entrepreneurs%20in%20the%20European%20Union.pdf>).

⁷⁴ 11 państw członkowskich wymaga przedłożenia biznesplanu. Inne warunki przyjmowania obejmują minimalny poziom kapitału, udział w systemie sponsorowania lub wsparcia, dowód posiadania wystarczających środków, ubezpieczenie, określony poziom kwalifikacji lub znajomości języka.

planem na rzecz innowacji i ogólnym wsparciem UE dla tworzenia przedsiębiorstw. To ogólne wsparcie obejmuje stworzenie środowiska przyjaznego dla biznesu, promowanie przedsiębiorczości, poprawę dostępu do nowych rynków i umiędzynarodowienie, ułatwianie dostępu do finansowania oraz wspieranie konkurencyjności i innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw⁷⁵ Komisja pracuje również nad wsparciem przedsiębiorców wśród przesiedleńców z Ukrainy, analizując w szczególności środki mające pomóc im w założeniu własnej firmy w UE.

Biorąc pod uwagę ostatnie inicjatywy („Scale-up Europe” w ramach francuskiej prezydencji w Radzie UE⁷⁶), istnieje szansa na wznowienie dyskusji⁷⁷ ze wszystkimi odpowiednimi instytucjami i zainteresowanymi stronami, aby dokonać oceny zakresu dalszych konkretnych działań na szczeblu UE dotyczących przyjmowania zagranicznych innowacyjnych przedsiębiorców. Wsparcie UE mogłoby przyjąć formę pomocy dla systemów krajowych, m.in. przez ułatwianie wymiany informacji. Zbadane zostanie również znaczenie nowej wizji UE dla innowacyjnych przedsiębiorców, z wykorzystaniem inspiracji z systemów krajowych, w szczególności w odniesieniu do kryteriów wyboru najbardziej obiecujących i innowacyjnych przedsiębiorców. Możliwości te będą omawiane w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i inicjatywami zainteresowanych stron, w tym na forum Europejskiej Rady ds. Innowacji i **sojuszu na rzecz wspierania europejskich przedsiębiorstw typu start-up** (ang. European Start-up Nations Alliance). Sojusz ten jest narzędziem wdrażania unijnego standardu wspierania start-upów, inicjatywy politycznej w ramach opracowanej przez Komisję w 2020 r. strategii MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy⁷⁸, której celem jest zmobilizowanie państw członkowskich do wymiany i przyjmowania najlepszych praktyk zapewniających środowisko sprzyjające rozwojowi zaawansowanych technologicznie MŚP, w tym najlepszych praktyk w zakresie przyciągania i zatrzymywania talentów w UE.

5. WNIOSEK

W niniejszym komunikacie przedstawiono pragmatyczne i stopniowe podejście do ambitnej i zrównoważonej polityki UE w dziedzinie legalnej migracji, przyciągającej umiejętności

⁷⁵ Zob. na przykład: [Program na rzecz jednolitego rynku](#), [strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy](#) oraz wsparcie na rzecz innowacji w ramach programu „Horyzont Europa”, [Europejska Sieć Przedsiębiorczości](#), [program „Erasmus” dla młodych przedsiębiorców](#), [polityka klastrowa UE](#), [europejskie centra innowacji cyfrowych](#), [inicjatywa Startup Europe](#), [sojusz na rzecz wspierania europejskich przedsiębiorstw typu start-up \(ang. European Start-up Nations Alliance\)](#) itp.

⁷⁶ Declaration of Intent – Making Europe the Land of Tech Talent [Deklaracja intencji – Europa krajną talentów technologicznych] (08/02/22), [\(https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/press-release-scale-up-europe-spurs-collective-action-to-accelerate-european-tech/\)](https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/press-release-scale-up-europe-spurs-collective-action-to-accelerate-european-tech/)

⁷⁷ Zob. konkluzje Rady 9510/16.

⁷⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/sme-strategy-launched-european-commission>

i talenty w celu zaradzenia niedoborom siły roboczej i reagowania na zmiany demograficzne w Europie. Działania te będą wspierać odbudowę gospodarczą UE po pandemii COVID-19 oraz transformację cyfrową i ekologiczną. Pozwolą też stworzyć bezpieczne kanały dostępu do Europy, ograniczając jednocześnie migrację nieuregulowaną.

Aby przyciągnąć potrzebne umiejętności i talenty, UE musi stworzyć bardziej atrakcyjny i skuteczny system. Wymaga to zmiany ram prawnych, ściślejszej współpracy z krajami partnerskimi, lepszego zarządzania migracją pracowników z udziałem wszystkich kluczowych zainteresowanych stron, a także, patrząc w przyszłość, nowych obszarów działania.

Komisja w pełni odegra swoją rolę w tworzeniu i wdrażaniu tego nowego podejścia i wzywa wszystkich do silnego zaangażowania i oddania sprawie: Parlament Europejski, Radę i państwa członkowskie, podmioty gospodarcze i społeczne, inne zainteresowane strony i odpowiednie kraje partnerskie.

W tym celu Komisja zorganizuje w trzecim kwartale 2022 r. konferencję na wysokim szczeblu. Konferencja ta zainauguruje działalność nowej platformy UE poświęconej migracji pracowników i utoruje drogę do zrównoważonej unijnej polityki w dziedzinie legalnej migracji.

ZAŁĄCZNIK

Praktyczne ustalenia dotyczące unijnej puli talentów

W załączniku poniżej przedstawiono zarys możliwych sposobów działania unijnej puli talentów. Opiera się on na analizie i zaleceniach przedstawionych w studium wykonalności OECD, a także na wstępnych dyskusjach z odpowiednimi służbami Komisji.

Podstawą unijnej puli talentów mogłoby być **portal internetowy** umożliwiający kandydatom z państw trzecich wyrażenie zainteresowania pracą w UE. Kandydaci będą musieli utworzyć profil online i przedstawić niezbędne dokumenty potwierdzające poziom umiejętności, wykształcenie i doświadczenie zawodowe⁷⁹. Nie wiadomo jeszcze, czy kandydaci będą zobowiązani do przesyłania dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje podczas tworzenia profilu. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być tworzenie profilu bez dołączonych dokumentów bazowych, przynajmniej na pierwszych etapach. W tym alternatywnym wariantcie użytkownicy nadal mogliby odsyłać do profili w bazach danych stron trzecich zawierających bardziej szczegółowe informacje lub przysyłać dokumenty uzupełniające na potrzeby procesu dopasowania i selekcji. Rozważa się również możliwość stworzenia powiązań z platformą Europass.

Profile kandydatów mogłyby być poddawane **wstępnej weryfikacji na podstawie jasnych kryteriów przyjęcia uzgodnionych przez organy krajowe** uczestniczące w unijnej puli talentów. Kryteria te, które zostaną określone wspólnie z uczestniczącymi państwami członkowskimi, mogą odnosić się do określonego poziomu wykształcenia, znajomości języków, umiejętności zawodowych lub doświadczenia. W celu zaspokojenia specyficznych potrzeb unijnego rynku pracy kryteria te można również powiązać ze stwierdzonym zapotrzebowaniem i niedoborami na krajowych lub regionalnych rynkach pracy lub w określonych sektorach, w których występuje deficyt siły roboczej. Ta wstępna weryfikacja będzie wymagała ścisłej koordynacji między uczestniczącymi organami krajowymi, przy wsparciu Komisji Europejskiej. Do ustalenia pozostaje, czy weryfikacja ta będzie się odbywać w sposób zautomatyzowany i każdy, kto spełni kryteria kwalifikacji na podstawie swojego profilu, wejdzie do unijnej puli talentów bez dalszej oceny, czy też powinna mieć ona formę indywidualnej weryfikacji dokumentów przez krajowe punkty kontaktowe. Wariant pierwszy wiąże się z ryzykiem zapelnienia puli pustymi, fałszywymi profilami. Z drugiej strony, wariant alternatywny stwarza ryzyko zniechęcenia potencjalnych kandydatów do rejestracji i podawania obszernych danych osobowych bez gwarancji wyników, zwłaszcza na początkowych etapach rozwoju.

⁷⁹ Wybory dotyczące strategii rozwoju technologii informacyjnych i zamówień publicznych będą podlegały wstępnemu zatwierdzeniu przez Radę ds. Technologii Informacyjnej i Cyberbezpieczeństwa Komisji Europejskiej.

Unijna pula talentów mogłaby także obejmować istniejące i planowane na poziomie UE platformy do samodzielnego sprawdzania umiejętności i wiedzy (takich jak znajomość języków, obsługa komputera, inne umiejętności miękkie itp.).

Kandydaci, którzy spełnią określony próg kwalifikowalności, zostaną przyjęci do unijnej puli talentów. Od tego momentu **ich profile byłyby dostępne do wglądu dla właściwych organów i potencjalnych pracodawców**. Proces rekrutacji będzie się odbywał poza unijną pulą talentów. Po otrzymaniu oferty pracy w jednym z państw członkowskich kandydaci będą mogli ubiegać się o zezwolenie na pobyt na podstawie odpowiednich unijnych lub krajowych programów migracji. Przyjęcie do unijnej puli talentów nie stanowiłoby nowej ścieżki legalnej migracji i nie dawałoby prawa do wjazdu do UE. Kandydaci przyjęci do puli nadal musieliby uzyskać dokument pobytowy, aby móc pracować w państwie członkowskim na podstawie oferty pracy. Unijna pula talentów zostanie jednak zaprojektowana jako narzędzie wspomagające państwa członkowskie i pracodawców w zaspokajaniu potrzeb rynków pracy państw członkowskich, których nie może zaspokoić krajowa siła robocza. Państwa członkowskie będą mogły korzystać z tego narzędzia stosownie do swoich potrzeb.

Unijna pula talentów będzie opierała się na **krajowych punktach kontaktowych** we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich. Rolę tę mogą pełnić przedstawiciele władz imigracyjnych, organ publiczny wyznaczony przez uczestniczące państwa członkowskie, najlepiej np. publiczne służby zatrudnienia, agencje inwestycyjne, podmioty zajmujące się przyciąganiem talentów (w tym, w stosownych przypadkach, ośrodki szkolenia zawodowego zarówno w państwach członkowskich, jak i w krajach partnerskich), urzędy pracy itp. Mogłoby to umożliwić tworzenie synergii i wspieranie koordynacji między procedurami pośrednictwa pracy i imigracji. Krajowe punkty kontaktowe mogłyby przeszukiwać zarejestrowane zestawy umiejętności i łączyć osoby przyjęte do programu z zainteresowanymi pracodawcami w danym państwie członkowskim lub z odpowiadającymi im ofertami pracy. Jednocześnie można by publicznie udostępniać zanonimizowany przegląd szeregu profili odpowiadających danemu zestawowi umiejętności, aby umożliwić ich przeszukiwanie przez potencjalnych pracodawców. Pracodawcy ci mogliby wówczas docierać do odpowiednich osób za pośrednictwem właściwego krajowego punktu kontaktowego.

W miarę rozwoju unijnej puli talentów można stopniowo dodawać **dodatkowe elementy lub funkcje**. Mogą one obejmować portal przyciągający talenty, zapewniający ukierunkowane informacje i wskazówki dla osób ubiegających się o pracę, bazę danych odpowiednich, kwalifikujących się wakatów lub komponent służący do wyszukiwania lub dopasowywania ofert pracy. System dopasowywania ofert pracy łączyłby profile kandydatów z najbardziej odpowiednimi ofertami pracy, w oparciu o informacje dostarczone przez obie strony. Kontakt między potencjalnymi migrantami a pracodawcami odbywałby się za pośrednictwem unijnej puli talentów, natomiast rekrutacja miałaby miejsce poza unijną pulą talentów.

Komisja bada również możliwości rozwoju **synergii** z innymi dostępnymi obecnie narzędziami, takimi jak nowa platforma Europass, która wspiera ludzi w zarządzaniu karierą na szybko zmieniającym się rynku pracy, unijne narzędzie do tworzenia profilu umiejętności obywateli państw trzecich lub platforma talentów EPB bazująca na sieci EURAXESS, działającej w 43 krajach i 8 międzynarodowych centrach oferujących usługi naukowcom na całym świecie. Można także rozwijać synergię z instrumentami dostarczającymi informacji o umiejętnościach, takimi jak narzędzie Skills-OVATE Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego.

Narzędzie to dostarcza aktualnych informacji o umiejętnościach najbardziej poszukiwanych przez pracodawców oraz o tendencjach w zakresie zapotrzebowania na te umiejętności.

Biorąc pod uwagę doświadczenia zdobyte podczas realizacji inicjatywy pilotażowej unijnej puli talentów w przypadku osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie, unijna pula talentów mogłaby pozostać otwarta dla **osób potrzebujących ochrony**, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i umiejętności, by się zarejestrować. Narzędzie to ma na celu przede wszystkim przyciągnięcie utalentowanych osób z państw trzecich, ale można je rozszerzyć, aby pomóc uchodźcom przebywającym już w UE w integracji na unijnym rynku pracy. Alternatywnie można również rozszerzyć kryteria przyjmowania do unijnej puli talentów osób już przebywających w UE, aby umożliwić ustalenie, jakie umiejętności na poszczególnych poziomach są już dostępne w UE. Biorąc pod uwagę elastyczny charakter narzędzia i jego strukturę organizacyjną, takie dostosowania można wprowadzać dość elastycznie w miarę potrzeb, także tymczasowo. Można także przewidzieć aktywne promowanie unijnej puli talentów wśród społeczności uchodźców, także w państwach trzecich. Dzięki temu unijna pula talentów stałaby się użytecznym narzędziem wspierającym uzupełniające ścieżki związane z pracą w państwach członkowskich⁸⁰.

⁸⁰ W zaleceniu Komisji (UE) 2020/1364 z dnia 23 września 2020 r. w sprawie legalnych dróg uzyskania ochrony w UE wzywa się państwa członkowskie do promowania takich ścieżek w celu zapewnienia większej liczby miejsc legalnego przyjmowania uchodźców oraz wykorzystania umiejętności i kwalifikacji ogromnej populacji uchodźców na świecie.