

V Štrasburgu 7. 6. 2016
SWD(2016) 194 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely zamestnania, v ktorom sa vyžaduje vysoká úroveň zručností

{ COM(2016) 378 final }

{ SWD(2016) 193 final }

Súhrnný prehľad

Posúdenie vplyvu priložené k návrhu revidovanej smernice Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania („modrá karta EÚ“)

A. Potreba konať

Prečo? Aký problém sa rieši a prečo je problémom na úrovni EÚ?

EÚ čelí narastajúcemu štrukturálnemu nedostatku zručností a nevhodnému rozloženiu kvalifikácií v niektorých kľúčových sektoroch (napr. IKT, inžinierstvo, zdravotníctvo), v ktorých sa často vyžaduje vysoká úroveň zručností. Európska únia bude v nasledujúcich desaťročiach čeliť aj demografickým výzvam a problému rýchlo starnúceho obyvateľstva s postupne sa znižujúcim počtom pracovných síl a stúpajúcim podielom ekonomicky závislého staršieho obyvateľstva. Tento vývoj ohrozuje rast, inovačnú kapacitu a konkurencieschopnosť EÚ v situácii, keď s ostatnými veľkými ekonomikami súťaží o prítiahnutie talentovaných ľudí: v súčasnosti si Európu za svoju destináciu vyberá 48 % neeurópskych migrantov s nízkou kvalifikáciou, pričom 68 % vysokovzdelaných migrantov uprednostňuje neeurópske krajiny patriace do OECD.

V roku 2009 bola prijatá smernica o „modrej karte EÚ“, aby sa EÚ stala atraktívnejšou destináciou pre zahraničných pracovníkov s vysokou úrovňou zručností a posilnila sa znalostná ekonomika. V medzinárodnom meradle¹ sa však EÚ na základe vnútroštátnych systémov a systému modrých kariet² stále nedarí prítiahnuť a udržať si dostatočný počet pracovníkov s vysokou úrovňou zručností³ v rámci jednotlivých členských štátov. Hlavné problémy:

- štrukturálne nedostatky modrej karty: obmedzujúce podmienky prijímania (napr. vysoká minimálna výška platu), obmedzená mobilita v rámci EÚ a nízka úroveň harmonizácie (členské štáty majú, pokiaľ ide o hlavné aspekty, priestor na vlastné uváženie), čo vedie k jej nedostatočnej „predajnosti“;
- štrukturálne nedostatky paralelných vnútroštátnych systémov pre pracovníkov s vysokou úrovňou zručností: aj keď môžu byť lepšie prispôbené špecifikám vnútroštátnych trhov práce, výrazné rozdiely medzi členskými štátmi ukazujú, že iba málokto z nich možno považovať za relatívne úspešné, pričom v dôsledku svojej povahy nemôžu ponúknuť mobilitu v rámci EÚ – aspekt, ktorý bol identifikovaný ako jeden z dôležitých prvkov príťažlivosti, čo vedie k neefektívnemu (pre)rozdeľovaniu pracovnej sily v rámci EÚ.

Dôsledkom toho sú nejednotné a paralelne uplatňované súbory pravidiel a postupov prijímania pracovníkov s vysokou úrovňou zručností do EÚ, čo vedie k zložitému a neefektívnemu systému EÚ v oblasti prisťahovalectva, ktorý nedokáže rýchlo a účinne reagovať na stúpajúci dopyt po pracovníkoch s vysokou úrovňou zručností a kompenzovať nedostatok pracovných síl a zručností. Okrem toho EÚ nedokáže prijímať ďalších talentovaných a vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín⁴. Mnoho faktorov ovplyvňujúcich atraktívnosť EÚ pre pracovníkov s vysokou úrovňou zručností však leží mimo pôsobnosti migračnej politiky vrátane životných podmienok, kariérnych príležitostí, systémov sociálneho zabezpečenia a daňových systémov, jazykov, výšky platu atď.

Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?

Všeobecné ciele: 1) prítiahnuť a udržať si štátnych príslušníkov tretích krajín s vysokou úrovňou zručností s cieľom prispieť k posilneniu konkurencieschopnosti EÚ a riešiť dôsledky demografického starnutia a 2) kompenzovať nedostatok zručností prostredníctvom lepšieho (pre)rozdelenia pracovných síl zvýšením prílevu pracovných síl, mobility v rámci povolání a mobility v rámci EÚ.

Osobitné ciele: 1) vytvoriť dobre fungujúci systém EÚ v oblasti prisťahovalectva pre štátnych príslušníkov tretích krajín s vysokou úrovňou zručností, 2) zvýšiť počet štátnych príslušníkov tretích krajín s vysokou úrovňou zručností prijatých na základe dopytu, 3) zosúladiť a zjednodušiť prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín s vysokou úrovňou zručností, 4) podporovať integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín s vysokou úrovňou zručností a ich rodín prostredníctvom priaznivých podmienok pobytu a práv, 5) zlepšiť možnosti mobility v rámci EÚ a 6) rozvíjať značku „modrá karta“ a príťažlivosť EÚ ako destinácie pre štátnych príslušníkov tretích krajín s vysokou úrovňou zručností.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ (subsidiarita)?

V súčasnosti konajú členské štáty EÚ pri získavaní pracovníkov s vysokou úrovňou zručností ako samostatní aktéri a počet vydaných povolení pre pracovníkov s vysokou úrovňou zručností je nízky. Prínosnosť, ktorú dobre fungujúca modrá karta pre EÚ predstavuje, spočíva vo vytvorení jediného, transparentnejšieho, pružnejšieho a zjednodušeného systému pre pracovníkov s vysokou úrovňou zručností, ktorý dokáže lepšie konkurovať systémom tradičných prisťahovaleckých krajín, akými sú Spojené štáty americké, Kanada a Austrália, a to prostredníctvom spojenia úsilia, ponuky hmatateľných práv na mobilitu v rámci EÚ, využívania širšieho trhu práce a prostredníctvom globálnej propagácie EÚ s atraktívnou a jasnou európskou značkou.

¹ Pracovné sily v USA predstavujú približne dve tretiny pracovných síl EÚ, USA však prijímajú ročne približne 200 000 migrantov so zručnosťami prichádzajúcich za prácou.

² V roku 2014: 13 852 modrých kariet (menej ako v predchádzajúcich rokoch) – takmer 90 % pripadá na 1 členský štát – a približne 25 000 vnútroštátnych povolení pre pracovníkov s vysokou úrovňou zručností.

³ Súčasný celkový prílev pracovníkov s vysokou úrovňou zručností do EÚ25: 23 419 v roku 2012, 34 904 v roku 2013 a 38 774 v roku 2014.

⁴ Inovatívni podnikatelia, poskytovatelia služieb a osoby s postavením medzinárodnej ochrany, ktoré majú vysokú úroveň zručností, a žiadatelia o azyl z radov štátnych príslušníkov tretích krajín.

B. Riešenia

Aké sú rôzne možnosti na dosiahnutie týchto cieľov? Existuje uprednostňovaná možnosť alebo nie? Ak nie, prečo?

Posúdili sa tri balíky politických možností:

- Balík 1: veľmi inkluzívny systém, ktorý významným spôsobom rozširuje modrú kartu aj na niektorých pracovníkov so strednou úrovňou zručností, zavádza ako alternatívne podmienky platové a kvalifikačné kritériá a obmedzený počet dodatočných práv;
- Balík 2: systém upravujúci podmienky prijímania a práva, ktorý sa naďalej zameriava na pracovníkov s vysokou úrovňou zručností; má tri čiastkové možnosti: a) inkluzívnejší, flexibilnejší a adaptabilnejší systém pre širšiu skupinu pracovníkov s vysokou úrovňou zručností, ktorý uľahčuje postupy a zaručuje väčšie práva a mobilitu v rámci EÚ, b) selektívnejší systém pre „top“ pracovníkov s vysokou úrovňou zručností, ktorý zaručuje ešte viac práv a mobilitu, a c) dvojúrovňový systém, ktorý je kombináciou a) a b).
- Balík 3: selektívna štandardná európska modrá karta s (vysoko) uniformnou minimálnou výškou platu a rozsiahlym zjednodušením a právami vrátane uľahčenia mobility.

Okrem toho boli posúdené tri horizontálne politické možnosti ako dopĺňujúce alebo samostatné možnosti:

- Politická možnosť A: nelegislatívne opatrenie (intenzívnejšia spolupráca, lepšia propagácia, rýchlejšie uznávanie kvalifikácií atď.);
- Politická možnosť B: rozšírenie rozsahu pôsobnosti na inovatívnych podnikateľov;
- Politická možnosť C: rozšírenie rozsahu pôsobnosti na osoby vysokou úrovňou zručností, ktoré sú osobami s postavením medzinárodnej ochrany alebo žiadateľmi o azyl.

Uprednostňovanou možnosťou je balík 2 [čiastková možnosť a)] spolu s politickou možnosťou A. Okrem toho bola politická možnosť C označená za uskutočniteľnú s obmedzeným pozitívnym vplyvom – bola ponechaná na politické uváženie.

Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?

Väčšina hospodárskych subjektov nepovažuje súčasný stav za uspokojivý a nelegislatívne opatrenia sú podľa nich nedostatočné. Väčšiu pružnosť podmienok prijímania a rýchlejšie postupy, väčšiu harmonizáciu a posilnenú mobilitu v rámci EÚ vnímajú hospodárske subjekty vo všeobecnosti priaznivo. Na druhej strane väčšina vládnych subjektov (vlády a najmä správy jednotlivých členských štátov) nepovažuje revíziu modrej karty za žiaducu a uprednostňuje zachovanie paralelných vnútroštátnych systémov. Pokiaľ ide o rozsah zmien, názory sa líšia, a to najmä v otázke rozšírenia systému na pracovníkov so strednou úrovňou zručností, ako aj na iné kategórie migrantov. Aj tí, ktorí podporujú celoeurópske pravidlá týkajúce sa podnikania alebo poskytovateľov služieb, sa všeobecne domnievajú, že osobitný cieleň nástroj by bol vhodnejší. Názory zainteresovaných strán sa líšia, pokiaľ ide o rozšírenie na kategórie migrantov, ktorí požiadali o medzinárodnú ochranu alebo ktorým táto ochrana bola poskytnutá.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú prínosy uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Uprednostňovaná možnosť by mala pozitívny ekonomický vplyv, pretože väčšia dostupnosť pracovníkov s vysokou úrovňou zručností v EÚ by prispela k rastu a konkurencieschopnosti, a zároveň je vhodná na riešenie nedostatku pracovných síl a zručností a na udržanie si mladých talentov (nižšia minimálna výška platu pre povolania, v ktorých je nedostatok pracovných síl, a pre čerstvých absolventov).

Má veľký potenciál zvýšiť počet pracovníkov s vysokou úrovňou zručností a ich a profesijnú mobilitu a mobilitu v rámci EÚ, a umožnila by rýchlejšie a ľahšie reagovať v prípade, že sa inde vyskytne nedostatok zručností a lepšie príležitosti. Uprednostňovaná možnosť poskytuje dobre vyvážený kompromis medzi flexibilnými podmienkami prijímania a rozsiahlymi právami. Je kombináciou vysokej úrovne inkluzívnosti, veľkej flexibility umožňujúcej členským štátom prispôbiť sa podľa ich vnútroštátnej situácie a vysokého potenciálu zastupiteľnosti s paralelnými vnútroštátnymi systémami, pričom súčasne umožňuje ďalšie zjednodušenie postupov, vyššiu úroveň práv, väčšie uľahčenie mobility v rámci EÚ a vysokú úroveň harmonizácie.

Prínosy by boli v rámci členských štátov rovnomerne rozdelené, pretože systém by umožňoval prispôbiť sa podľa vnútroštátnej situácie. Sociálny vplyv by bol väčšinou pozitívny, pretože občania EÚ by mali úžitok z celového hospodárskeho rastu, pričom sa očakáva, že potenciálny účinok presunu by bol veľmi obmedzený, ak vôbec nejaký. Pracovníci s vysokou úrovňou zručností, na ktorých by sa vzťahoval tento systém, by mali väčšie práva a tretie krajiny by využívali výhody spojené s prívodom mozgov, cirkulujúcou migráciou a prevodom prostriedkov. Nelegislatívne opatrenia patriace do politickej možnosti A by – ak by sa realizovali samostatne – mali iba obmedzený účinok, ale pri ich vzájomnej kombinácii by posilnili pozitívny vplyv balíka 2 a) a zviditeľnili by systém pre pracovníkov s vysokou úrovňou zručností a zamestnávateľov, čím by sa posilnila značka „modrá karta“.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Na začiatku by členským štátom vznikli určité administratívne náklady pri zavádzaní nového systému a pri nahradení paralelných vnútroštátnych systémov týmto systémom. Pre tretie krajiny je tu určité riziko úniku mozgov, v rámci systému modrých kariet však existujú ustanovenia na jeho zmiernenie, ktoré sa zachovávajú. Očakáva sa že dosah v podobe presunov domácej pracovnej sily a pracovnej sily EÚ bude veľmi obmedzený.

Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?

Prostredníctvom prístupnej a inkluzívnej modrej karty budú spoločnosti všetkých veľkostí a štruktúr môcť profitovať z jednoduchšieho nájmu pracovníkov s vysokou úrovňou zručností a z prístupu k väčšiemu počtu pracovníkov s vysokou úrovňou zručností v rámci EÚ. Najmä pre MSP bude inkluzívnejší (nižšia minimálna výška platu)

a jednoduchší systém prijímania pracovníkov výhodnejší, pretože majú obmedzené zdroje na investovanie do nábora pracovných síl. Systém „uznaných zamestnávateľov“ môže svojou povahou zvýhodňovať väčšie spoločnosti, a preto sú potrebné osobitné úpravy v prospech MSP, aby kritériá prijímania a náklady zostali primerané. Umožnenie postupného prechodu zo zamestnania na podnikanie podporuje zakladanie malých inovatívnych podnikov.

Očakáva sa významný vplyv na vnútroštátne rozpočty a verejnú správu?

Členským štátom vzniknú určité počiatočné administratívne náklady, pretože prípadné existujúce systémy budú nahradené systémom modrých kariet, čo si bude vyžadovať odbornú prípravu a informácie. Očakáva sa však, že tieto náklady budú rýchlo kompenzované jednoduchším systémom, ktorý sa bude ľahšie spravovať. Aj keď vyššie počty žiadateľov zvýšia celkové administratívne náklady, jednotkové náklady by sa mali v dôsledku úspor z rozsahu a zvýšenia efektívnosti prostredníctvom zjednodušeného systému znížiť. Tieto náklady by mali byť okrem toho vo veľkej miere vykompenzované poplatkami a nepriamo aj hospodárskym prínosom pre hostiteľské spoločnosti, ako aj zvýšením daňových príjmov.

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

Inkluzívnejšia modrá karta by mala pozitívny vplyv na základné práva, pretože výhodné pravidlá o zlúčení rodiny a systém mobility spojený s modrou kartou by sa vzťahovali na viac ľudí.

Proporcionalita?

Uprednostňovaná možnosť nevyvoláva problém z hľadiska subsidiarity a proporcionality, keďže vychádza zo súčasného systému, pričom výrazne zvyšuje jeho schopnosť pritiahnúť talentovaných ľudí a pracovníkov s vysokou úrovňou zručností. Zlepšuje harmonizáciu, pričom ponecháva potrebnú mieru voľnosti pre členské štáty prispôsobiť systém podľa vnútroštátnych okolností a politických priorít.

D. Nadväzujúce opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade správu o implementácii a fungovaní modrej karty EÚ tri roky po uplynutí lehoty na transpozíciu, a potom každé tri roky.