



EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

**k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje
državljanov tretjih držav za namene visoko usposobljene zaposlitve**

{COM(2016) 378 final}

{SWD(2016) 193 final}

Povzetek

Ocena učinka, priložena predlogu revidirane Direktive Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve („modra karta EU“)

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava in zakaj gre za težavo na ravni EU?

EU se sooča z vse večjim strukturnim pomanjkanjem strokovnega znanja in njegovo neusklajenostjo s povpraševanjem v nekaterih ključnih sektorjih (npr. informacijsko-komunikacijske tehnologije, inženirstvo, zdravstvo), v katerih se pogosto zahteva visoka raven strokovnega znanja. V naslednjih desetletjih se bo soočala tudi z demografskimi izzivi zaradi hitro starajočega se prebivalstva, postopnega krčenja delovne sile in naraščajočega koeficienta starostne odvisnosti starejših. To ogroža rast, inovacijsko zmogljivost in konkurenčnost EU, ki pri privabljanju talentov tekmuje z drugimi velikimi gospodarstvi. Trenutno si Evropo za cilj izbere 48 % nižje izobraženih migrantov iz tretjih držav, 68 % višje izobraženih pa daje prednost neevropskim destinacijam OECD.

Leta 2009 je bila sprejeta direktiva o modri karti EU, da bi EU postala privlačnejša destinacija za tuje visoko usposobljene delavce in da bi se okrepilo njeno gospodarstvo, ki temelji na znanju. Vendar EU na podlagi nacionalnih sistemov in sistema modre karte EU po državah članicah¹ v mednarodnem merilu² še vedno ne privabi in zadrži zadostnega števila visoko usposobljenih delavcev³. Med glavnimi težavami so:

- strukturne pomanjkljivosti sistema modre karte: omejevalni pogoji za sprejem (npr. visok plačni prag), omejena mobilnost znotraj EU in nizka stopnja uskladitve (države članice imajo manevrski prostor glede osrednjih vidikov) vodijo k slabi „tržljivosti“;

- strukturne pomanjkljivosti vzporednih nacionalnih sistemov za visoko usposobljene delavce: čeprav jih je mogoče bolje prilagoditi posebnostim nacionalnih trgov dela, znatne razlike med državami članicami kažejo, da jih je le nekaj mogoče šteti za razmeroma uspešne, pri čemer po svoji naravi ne morejo ponujati mobilnosti znotraj EU, ki je pomemben element privlačnosti, kar vodi k neučinkoviti (pre)razporeditvi delovne sile po vsej EU.

Posledica so različni in vzporedno veljavni sklopi pravil in postopkov za sprejem visoko usposobljenih delavcev v EU, kar povzroča zapleten in neučinkovit sistem EU na področju priseljevanja, ki se ni sposoben učinkovito in hitro odzvati na naraščajoče povpraševanje po visoko usposobljenih delavcih ter ne more reševati pomanjkanja delovne sile in strokovnega znanja. Poleg tega EU ne sprejme drugih nadarjenih in visoko usposobljenih državljanov tretjih držav⁴. Vendar so številni dejavniki, ki vplivajo na privlačnost EU za visoko usposobljene delavce, zunaj področja uporabe migracijske politike, vključno z življenjskim standardom, poklicnimi možnostmi, sistemi socialnega varstva in davčnimi sistemi, jeziki, ravno plač itd.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Splošni cilji so: (1) privabiti in zadržati visoko usposobljene državljane tretjih držav, da bi prispevali k povečanju konkurenčnosti EU in obravnavanju posledic demografskega staranja, in (2) reševati pomanjkanje strokovnega znanja s pomočjo boljšega (pre)razporejanja delovne sile s povečanjem pritoka ter poklicne mobilnosti in mobilnosti znotraj EU.

Posebni cilji so: (1) ustvariti dobro delujoč sistem priseljevanja EU za visoko usposobljene državljane tretjih držav, (2) povečati število sprejetih visoko usposobljenih državljanov tretjih držav na podlagi povpraševanja, (3) uskladiti in poenostaviti sprejem visoko usposobljenih državljanov tretjih držav, (4) spodbujati vključevanje visoko usposobljenih državljanov tretjih držav in njihovih družin z ugodnimi pogoji za prebivanje in pravice, (5) izboljšati možnosti za mobilnost znotraj EU ter (6) razviti znamko modre karte EU in povečati privlačnost EU kot destinacije za visoko usposobljene državljane tretjih držav.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Trenutno države članice EU posamično privabljajo visoko usposobljene delavce, število izdanih dovoljenj zanje pa je majhno. Dodana vrednost dobro delujočega sistema modre karte EU je zagotavljanje enega, preglednega, prožnega in poenostavljenega sistema za visoko usposobljene delavce, ki lahko uspešneje konkurira sistemom klasičnih držav priseljevanja, kot so Združene države Amerike, Kanada in Avstralija, z združevanjem prizadevanj, zagotavljanjem oprijemljivih pravic za mobilnost znotraj EU, izkoriščanjem širšega trga dela ter trženjem EU na svetovni ravni s privlačno in jasno znamko EU.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj?

Ocenjeni so bili trije svežnji možnosti politike:

- sveženj možnosti politike 1: zelo vključujoč sistem, ki znatno razširja uporabo modre karte, tudi na nekatere srednje usposobljene delavce, z uvedbo plač in kvalifikacij kot alternativnih pogojev in z omejenimi dodatnimi pravicami;

- sveženj možnosti politike 2: sistem, ki spreminja pogoje za sprejem in pravice ter se še naprej osredotoča na

¹ Leta 2014: 13 852 modrih kart (v prejšnjih letih manj) – skoraj 90 % jih je izdala ena država članica – in približno 25 000 nacionalnih dovoljenj za visoko usposobljene delavce.

² Delovna sila ZDA znaša približno dve tretjini delovne sile EU, vendar ZDA sprejmejo približno 200 000 usposobljenih delavcev migrantov letno.

³ Skupno število visoko usposobljenih delavcev, ki so prišli v EU25: 23 419 v letu 2012, 34 904 v letu 2013 in 38 774 v letu 2014.

⁴ Državljeni tretjih držav, ki so inovativni podjetniki, ponudniki storitev ter visoko usposobljeni upravičenci do mednarodne zaščite in prosilci za azil.

visoko usposobljene delavce, s tremi podmožnostmi: (a) bolj vključujoč, prožen in prilagodljiv sistem za širšo skupino visoko usposobljenih delavcev, ki poenostavlja postopke in zagotavlja več pravic in mobilnosti znotraj EU, (b) bolj selektiven sistem za „vrhunske“ visoko usposobljene delavce, ki zagotavlja še več pravic in mobilnosti, ter (c) dvotirni sistem, ki je kombinacija sistemov (a) in (b);

– sveženj možnosti politike 3: selektivni standardni sistem modre karte po vsej EU z (visokim) enotnim plačnim pragom ter obsežnimi olajšavami in pravicami, vključno s popolno mobilnostjo.

Poleg tega so bile ocenjene tri horizontalne možnosti politike (kot dopolnilne ali samostojne):

– možnost politike A: nezakonodajni ukrepi (okrepljeno sodelovanje, boljša promocija, hitrejše priznavanje kvalifikacij itd.);

– možnost politike B: razširitev področja uporabe na inovativne podjetnike;

– možnost politike C: razširitev področja uporabe na visoko usposobljene upravičence do mednarodne zaščite in prosilce za azil.

Prednostna možnost je sveženj možnosti politike 2 (podmožnost a) skupaj z možnostjo politike A. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je možnost politike C izvedljiva z omejenim pozitivnim učinkom, in bo proučena na politični ravni.

Kakšna so stališča različnih zainteresiranih strani? Kdo podpira katero možnost?

Večina gospodarskih zainteresiranih strani meni, da sedanje stanje ni zadovoljivo, nezakonodajni ukrepi pa so nezadostni. Gospodarski akterji so na splošno naklonjeni večji prožnosti pri pogojih za sprejem in hitrejšim postopkom, večji usklajenosti in okrepljeni mobilnosti znotraj EU. Po drugi strani pa večina vladnih akterjev (zlasti vlade in uprave držav članic) meni, da revizija sistema modre karte ni zaželeno, in se zavzema za ohranitev vzporednih nacionalnih sistemov. Mnenja o obsegu sprememb so deljena, zlasti glede razširitve na srednje usposobljene delavce in druge kategorije migrantov. Celo tisti, ki podpirajo pravila za celotno EU o podjetništvu ali ponudnikih storitev, na splošno menijo, da bi bil poseben usmerjen instrument primernejši. Zainteresirane strani imajo različna stališča glede razširitve na kategorije migrantov, ki so zaprosili za mednarodno zaščito oziroma so jo prejeli.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost bi imela pozitiven gospodarski učinek, saj bi večja razpoložljivost visoko usposobljenih delavcev v EU prispevala k rasti in konkurenčnosti, in je primerna za odpravljanje pomanjkanja delovne sile in strokovnega znanja ter zadržanje nadarjenih mladih (nižji plačni prag za deficitarne poklice in nove diplomante).

Ima velik potencial za povečanje števila visoko usposobljenih delavcev in njihove poklicne mobilnosti in mobilnosti znotraj EU ter bi omogočila hitrejšo in lažje odzivanje, kadar se kje drugje pojavijo pomanjkanje strokovnega znanja in boljše možnosti. Prednostna možnost pomeni dobro uravnotežen potreben kompromis med prožnimi pogoji za sprejem in obsežnimi pravicami. Prednostna možnost združuje visoko stopnjo vključenosti, znatno prožnost za države članice, da sistem prilagodijo svojim nacionalnim razmeram, in velik potencial za nadomestitev vzporednih nacionalnih sistemov z dodatno poenostavitvijo postopkov, višjo ravnjo pravic, dodatnim olajšanjem mobilnosti znotraj EU in visoko stopnjo usklajenosti.

Koristi bi bile enakomerno porazdeljene po državah članicah, saj bi sistem dovoljeval nacionalne prilagoditve. Socialni učinki bi bili večinoma pozitivni, saj bi državljani EU imeli koristi od splošne gospodarske rasti, morebiten premestitveni učinek pa naj bi bil, če sploh, zelo omejen. Visoko usposobljeni delavci, ki spadajo v okvir sistema, bi imeli večje pravice, tretje države pa bi imele koristi od priliva možganov, krožne migracije in nakazil. Nezakonodajni ukrepi možnosti politike A bi sami po sebi imeli le omejen učinek, v kombinaciji pa bi okrepili pozitiven učinek svežnja možnosti politike 2(a) ter povečali prepoznavnost sistema za visoko usposobljene delavce in delodajalce, kar bi okrepilo znamko modre karte EU.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Države članice bi imele nekaj začetnih upravnih stroškov, da bi uvedle nov sistem in nadomestile vzporedne nacionalne sisteme. Za tretje države obstaja določeno tveganje bega možganov, vendar sistem modre karte vsebuje in bo še naprej vseboval določbe za njegovo ublažitev. Pričakuje se, da bo premestitveni učinek na domačo delovno silo in delovno silo EU zelo omejen.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Zaradi bolj privlačnega in vključujočega sistema modre karte bosta podjetjem vseh velikosti in struktur koristila enostavnejše zaposlovanje visoko usposobljenih delavcev in dostop do večje skupine visoko usposobljenih delavcev v EU. Bolj vključujoč (nižji plačni prag) in enostavnejši sistem sprejema bo koristil zlasti MSP, saj imajo omejene vire za naložbe v zaposlovanje. Sistem „odobrenih delodajalcev“ lahko sam po sebi koristi večjim podjetjem, zato so za ohranitev razumnih meril za sprejem in stroškov potrebne posebne prilagoditve v korist MSP. Z omogočanjem postopnega prehoda iz zaposlitve v podjetništvo se spodbuja ustanavljanje malih, inovativnih podjetij.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Države članice bi imele nekaj začetnih upravnih stroškov, ker bi bilo treba morebitne obstoječe sisteme nadomestiti s sistemom modre karte, kar bi zahtevalo določeno usposabljanje in informiranje. Vendar se pričakuje, da se bodo ti stroški hitro izravnali z enostavnejšim sistemom, ki ga bo lahko upravljati. Zaradi večjega števila prosilcev bi se povečali skupni upravni stroški, stroški na enoto pa bi se zmanjšali zaradi ekonomije obsega in večje učinkovitosti poenostavljenega sistema. Poleg tega bi se ti stroški v veliki meri izravnali s taksami in posredno z gospodarskimi koristmi za družbo gostiteljico in večjimi davčnimi prihodki.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Bolj vključujoč sistem modre karte bi imel pozitiven učinek na temeljne pravice, saj bi bilo več ljudi vključenih v ugodna pravila o združitvi družine in sistem mobilnosti v okviru sistema modre karte.

Sorazmernost

Prednostna možnost ne sproža vprašanj glede subsidiarnosti in sorazmernosti, saj gradi na sedanjem sistemu, pri tem pa bistveno povečuje njegove zmogljivosti za privabljanje nadarjenih posameznikov in visoko usposobljenih delavcev. Krepi usklajenost, obenem pa državam članicam pušča potreben manevrski prostor za prilagoditev nacionalnim razmeram in političnim preferencam.

D. Spremljanje**Kdaj se bo politika pregledala?**

Komisija bo Evropskemu parlamentu in Svetu tri leta po roku za prenos, nato pa vsaka tri leta predložila poročilo o izvajanju in delovanju sistema modre karte EU.