



# Recruiting Immigrant Workers EUROPE

OCENA I ZALECENIA



# **Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016**

**OCENA I ZALECENIA**

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries or the European Union..

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

This is a translation of the Assessment and Recommendations that appears in the publication:

OECD and EU. (2016), *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en>.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union. Grant: HOME/2013/EIFX/CA/002 / 30-CE-0615920/00-38 (DI130895)

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

**Photo credits:** Cover © Jonathan Evans/Imagine ltd.

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OECD/European Union 2016

---

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of the source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Ocena i zalecenia

### **Wraz z pogłębianiem się kryzysu związanego z napływem uchodźców Europa staje w obliczu historycznego wyzwania...**

W 2015 r. liczba uchodźców oraz osób ubiegających się o azyl docierających do Europy była rekordowa i wyniosła ponad milion, natomiast zaledwie w pierwszych miesiącach 2016 r. odnotowano już ponad 180 tys. takich osób. Europa posiada zarówno możliwości, jak i doświadczenie pozwalające na sprostanie temu wyzwaniu, jednak tak niespotykany duży napływ w tak krótkim okresie spowodował znaczne obciążenie infrastruktury. Miał on także silny wpływ na opinię publiczną, która pozostaje bardzo wrażliwa na kwestie dotyczące uchodźców i migracji. W rezultacie uwaga decydentów skupiona była głównie na poszukiwaniu rozwiązań kryzysu związanego z napływem uchodźców.

### **...należy jednak nadal pracować także nad poprawą europejskich ram prawnych dotyczących migracji pracowników w celu sprostania nadchodzącym wyzwaniom**

Migracja spowodowana kryzysem humanitarnym nie stanowi przeważającego rodzaju migracji do Unii Europejskiej (UE). Nie może ona także zastąpić uznaniowych i selektywnych kanałów migracji pracowniczej, za pośrednictwem których pracodawcy mają w założeniu zaspokajać przyszłe zapotrzebowanie na umiejętności na europejskim rynku pracy, na którym liczba ludności w wieku produkcyjnym spada a znaczne niedobory wykwalifikowanych pracowników mogą wystąpić w bliskiej przyszłości. W tym kontekście uprawnione pozostaje pytanie, czy Europa stanowi atrakcyjne miejsce pod względem przyciągania talentów oraz jaką rolę może odegrać polityka unijna w celu zwiększenia tej atrakcyjności.

## **Unia Europejska jest jednym z głównych miejsc docelowych migrantów...**

Do UE dociera więcej migrantów niż do jakiegokolwiek z nienależących do niej państw OECD – połowa całkowitych odnotowywanych przepływów migracyjnych w ramach OECD skierowana jest do państw będących członkami UE (UE-OECD). Zarówno w 2013 r., jak i w 2014 r. wielkość przepływów migracyjnych o charakterze stałym z państw trzecich do państw UE-OECD wyniosła około miliona osób. Choć liczba ta ulega obniżeniu od 2007 r., pozostaje ona porównywalna do liczby migrantów napływających do Stanów Zjednoczonych. Populacja imigrantów ulega natomiast powiększeniu. W ciągu pierwszej dekady XXI w. w samych państwach UE-15 grupa dorosłych urodzonych poza UE wzrosła o ponad 42%, osiągając liczbę ponad 30 milionów osób, co stanowi jedną trzecią wszystkich migrantów w państwach OECD. W latach 2006–2015 liczba obywateli państw trzecich w wieku 15–64 lat mających miejsce zamieszkania w UE wzrosła o 12%.

## **...jednak tylko część z nich przybywa jako migranci zarobkowi lub w celu podjęcia zatrudnienia...**

Migranci zarobkowi reprezentują około jednej trzeciej całkowitej liczby nowych migrantów przybywających do UE, podczas gdy większą jej część stanowią członkowie rodzin migrantów. Większość migrantów zarobkowych skupia się w zaledwie kilku państwach UE (Włochy, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo) i przede wszystkim w tych państwach, w których przepisy dotyczące migracji pracowników nie określają progów dotyczących wykształcenia lub posiadanych umiejętności (południowa Europa). Sytuacja jest odwrotna w państwach osiedlenia należących do OECD (Australia, Kanada i Nowa Zelandia), w których do większości przypadków stałej migracji ekonomicznej dochodzi kanałami charakteryzującymi się zastosowaniem kryteriów ograniczających. Odsetek migrantów zarobkowych w grupie wszystkich napływających migrantów jest jednak wyższy w państwach UE niż ten odnotowywany w Stanach Zjednoczonych. Podsumowując, w przypadku migracji do UE udział członków rodzin migrantów oraz migrantów humanitarnych jest od lat większy niż w przypadku tradycyjnych państw osiedlenia.

## **...a ogólny ich odsetek oraz stosunkowe napływy są niższe w porównaniu do konkurencyjnych państw docelowych należących do OECD**

Migranci z państw trzecich stanowią 4% ogółu ludności UE w wieku produkcyjnym, tzn. 15–64 lat, przy czym udział ten jest ponad dwukrotnie niższy niż w Stanach Zjednoczonych oraz jeszcze niższy niż w Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii. W stosunku do ogólnej liczby ludności napływ migrantów do UE był jednak porównywalny do ich napływu do Stanów Zjednoczonych (0,3% ogólnej liczby ludności), ale dużo niższy niż w przypadku Kanady, Australii i Nowej Zelandii.

## **Unia Europejska przyciąga migrantów z szeregu państw, ale jest najbardziej atrakcyjna dla osób pochodzących z państw sąsiadujących...**

Wiele dużych państw azjatyckich – Indie, Chiny oraz Filipiny – jest źródłem migracji międzynarodowej do państw OECD. Migranci przybywający do UE pochodzą jednak z większej liczby państw, zwłaszcza państw europejskich nienależących do UE oraz państw afrykańskich, z uwagi na fakt, że UE postrzegana jest jako atrakcyjne miejsce docelowe przez szeroką grupę migrantów. W badaniu światowym Gallupa (*Gallup World Survey*) (2007–2011) 23% potencjalnych migrantów wskazało na państwa UE – porównywalnie do odsetka osób, które chciałyby wyemigrować do Stanów Zjednoczonych. Potencjalni migranci z nieodległych regionów europejskich i afrykańskich są jednak bardziej skłonni wskazywać na UE jako pożądane miejsce docelowe.

## **...którzy nie zawsze posiadają najwyższe kwalifikacje**

UE przyciąga mniej migrantów z wyższym wykształceniem niż inne państwa OECD i gości jedynie 30% osób wysoko wykwalifikowanych oraz 47% osób o niskim poziomie wykształcenia. Coraz więcej osób o niskich kwalifikacjach w OECD koncentruje się w UE: w latach 2000–2010 odsetek wszystkich migrantów o niskim poziomie wykształcenia w państwach OECD zamieszkałych w państwach UE-15 wzrósł z 36% do 45%. Niższy poziom wykształcenia migrantów oraz wyższy wskaźnik migracji spowodowanej kryzysem humanitarnym w UE w porównaniu do pozostałych państw OECD przekładają się na wyższy wskaźnik bezrobocia wśród migrantów. Przykładowo w 2014 r. wskaźnik zatrudnienia wśród migrantów w państwach UE-15 był o ponad 10 punktów procentowych niższy niż w państwach OECD nienależących do UE. Pomimo to migranci przybyli do UE niedawno są lepiej wykształceni niż migranci przybyli w

przeszłości. W 2000 r. odsetek niedawno przybyłych migrantów z wyższym wykształceniem zamieszkałych w UE był niższy niż w Stanach Zjednoczonych (21% wobec 27%). Różnica ta została zniwelowana w 2010 r., gdy odsetek ten stał się porównywalny (34% wobec 33%). Dane te stoją w sprzeczności z zamiarami odnośnie migracji deklarowanymi w badaniu *Gallup World Survey*, zgodnie z którym UE jest pożądanym miejscem docelowym dla wyższego odsetka osób z wyższym wykształceniem (27%) niż Stany Zjednoczone (21%) czy też inne państwa OECD (24%).

## **Państwa członkowskie UE ustanowiły ramy prawne dotyczące migracji pracowników w celu konkurencyjności z innymi państwami OECD...**

Polityka dotycząca migracji pracowników w poszczególnych państwach członkowskich UE jest efektem polityk krajowych rozwijanych na przestrzeni lat i, w zależności od państwa, charakteryzują ją różne cele. Wśród państw członkowskich UE panuje jednak zgoda co do konieczności przyciągania talentów, w tym studentów międzynarodowych. W prawie żadnym z państw UE migracja nie stanowi części ogólnej strategii demograficznej ani centralnego elementu zwiększania liczby ludności aktywnej zawodowo, choć w niektórych państwach jej rola jest uznawana. Każde z państw członkowskich UE podkreśla właściwą mu przewagę komparatywną, konkurując w zakresie przyciągania osób o wysokich umiejętnościach z zagranicy, a niektóre z nich odnoszą korzyści wynikające z historycznych powiązań z państwami trzecimi, które kształtują kierunki migracji.

## **...jednak pomimo pewnych zbieżności w zakresie polityki wypracowały one niejednolite podejścia różniące się pod względem ich wpływu na przepływy migracyjne**

Chociaż państwa członkowskie UE stoją przed tymi samymi wyzwaniami i dzielą przynajmniej niektóre cele, różnią się one w zakresie kryteriów stosowanych przy przyjmowaniu migrantów, zwłaszcza w przypadku braku harmonizacji na poziomie unijnym, a także środków, z jakich korzystają w celu radzenia sobie z ich napływem. Wiele państw członkowskich stosuje wymogi dotyczące wykształcenia, zawodu lub wynagrodzenia, które mogą stanowić barierę dla zatrudnienia, podczas gdy inne radzą sobie z migracją głównie przy pomocy limitów liczbowych lub ustalając wielkość napływu. Niektóre państwa polegają z kolei na testach rynku pracy lub zdają się na samoregulację rynku przy poszanowaniu odpowiednich warunków. Szereg państw członkowskich odmawia wjazdu wszystkim niewykwalifikowanym migrantom, podczas gdy inne godzą się jedynie na ich aktywność sezonową. Ponadto różnice pomiędzy państwami

członkowskimi UE zachodzą w zakresie ram instytucjonalnych dotyczących migracji pracowników oraz sytuacji na rynku pracy. Różne rozwiązania w zakresie przyjętej polityki po części tłumaczą, dlaczego kilka państw członkowskich stoi za większością wydawanych zezwoleń na pracę – trzy przewodzące w tym państwa, tj. Włochy, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo, wydają ponad połowę wszystkich zezwoleń. Ponadto, w przeciwieństwie do państw osiedlenia należących do OECD o z góry ustalonych wielkościach docelowych lub limitach w zakresie przyjmowania migrantów, zachodzą znaczne różnice pod względem przepływów migracyjnych w kolejnych latach. Od 2010 r. uległy one obniżeniu o połowę. W rezultacie przepływy migracyjne w zakresie migracji pracowników do państw członkowskich UE są mniej stałe niż w przypadku innych państw OECD.

## **Państwa UE uzgodniły, że mogą osiągnąć więcej dzięki współpracy na poziomie unijnym**

UE pracuje nad wspólnymi zasadami dotyczącymi określonych kategorii obywateli państw trzecich od czasu traktatu z Amsterdamu z 1999 r. W traktacie lizbońskim z 2009 r. uwzględniono porozumienie państw członkowskich UE, zgodnie z którym osiągnięcie pewnych celów powinno być wspierane i uzupełniane poprzez inicjatywy na szczeblu unijnym, a także uczyniono Parlament Europejski współprawodawcą w sprawach dotyczących legalnej migracji. Wspólna polityka imigracyjna określa warunki wjazdu i pobytu migrantów, w tym kryteria i prawa. Na szczeblu politycznym szczególnie silnie wspierane jest wspólne działanie na rzecz uczynienia UE bardziej atrakcyjną dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich. Ostateczna decyzja dotycząca przyjęcia obywateli państw trzecich zależy jednak od poszczególnych państw, które mogą ustanowić ograniczenia w odniesieniu do pierwszego wjazdu dla osób przybywających z przyczyn ekonomicznych. Trzy państwa UE są zwolnione z obowiązku uczestnictwa w tym systemie na mocy ogólnej klauzuli *opt-out* w tym zakresie (Dania) lub dzięki prawie wyboru w poszczególnych przypadkach (*opt-in*) (Zjednoczone Królestwo i Irlandia).

## **Głównymi instrumentami prawodawczymi są dyrektywy...**

Działania na szczeblu unijnym w zakresie migracji pracowników zostały podjęte za pośrednictwem szeregu dyrektyw przygotowanych przez Komisję i zatwierdzonych przez Radę oraz, po 2009 r., Parlament Europejski. Dyrektywy są transponowane do prawa krajowego i wdrażane przez każde z państw członkowskich. Większość dyrektyw zostało opartych na istniejących praktykach i kategoriach, przy dokonaniu ich harmonizacji i



ustaleniu norm minimalnych. Główne dyrektywy regulujące migrację pracowników dotyczą badaczy, wysoko wykwalifikowanych pracowników (dyrektywa w sprawie niebieskiej karty), jednego dokumentu pobytowego obejmującego zezwolenie na pobyt i pracę oraz harmonizującego określone prawa, pracowników sezonowych oraz pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa. Każda z tych dyrektyw nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyznania określonych praw oraz zorganizowania wjazdu i pobytu danej kategorii migrantów. Inne dyrektywy dotyczą nabycia prawa do pobytu długoterminowego, prawa do łączenia rodzin oraz przyjmowania studentów. Zasadniczo przewidziane są przepisy ułatwiające mobilność obywateli państw trzecich w ramach UE – rozwiązanie możliwe do osiągnięcia jedynie na poziomie unijnym. Z niewieloma wyjątkami (dotyczącymi dyrektywy w sprawie pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa, dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych, a także nowej wersji przekształconej dyrektywy w sprawie studentów i badaczy) systemy krajowe w zakresie zezwoleń nadal funkcjonują obok systemu unijnego, a nawet mogą być wprowadzane w przyszłości.

### **...a także działania głównego nurtu mające na celu wzmocnienie jednolitego rynku i wsparcie harmonizacji**

Poza dyrektywami UE ma do dyspozycji dodatkowe środki służące promocji zatrudnienia i wzmocnieniu jednolitego rynku, w tym wzajemne uznawanie zagranicznych kwalifikacji pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz utworzenie sieci publicznych służb zatrudnienia łączących pracodawców i osoby poszukujące pracy w UE. Środki takie nie zostały stworzone specjalnie pod kątem obywateli państw trzecich, ale mogą one także odgrywać istotną rolę w odniesieniu do migrantów zarobkowych przybywających do UE.

### **Proces tworzenia polityki jest długi i charakteryzują go ograniczenia**

Proces opracowywania nowej dyrektywy, od etapu przygotowawczego do ostatecznej transpozycji przepisów do prawodawstwa krajowego i ich wejścia w życie, zajmuje od pięciu do dziesięciu lat, co sprawia, że reakcja na nieoczekiwane zmiany okoliczności jest trudna. Modyfikacja określonych elementów dyrektywy wymaga jej formalnej zmiany oraz ponownych negocjacji z Radą oraz Parlamentem Europejskim. Brak jest miejsca na programy pilotażowe lub eksperymenty polityczne, które często są charakterystyczne dla polityki krajowej. Jednym z rozwiązań jest pozostawianie pola na elastyczność w obrębie dyrektyw, jednak ten margines swobody często prowadził do znacznej różnorodności procedur krajowych, do której dochodziło kosztem harmonizacji. Przykładem takiej

sytuacji jest transpozycja dyrektywy w sprawie niebieskiej karty, w przypadku której pomiędzy państwami członkowskimi zachodzą tak znaczne różnice pod względem procedur administracyjnych oraz wymogów dotyczących kwalifikowalności, że łatwość uzyskania zezwolenia jest w niewielkim stopniu porównywalna.

### **Rozwiązania na szczeblu unijnym nie są wykorzystywane w stopniu oczekiwanym...**

Wykorzystywanie środków unijnych nie jest jak dotąd powszechne. Niebieska karta UE stała się preferowanym pozwoleniem dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich w niewielu państwach członkowskich – większość z nich nadal stosuje systemy krajowe. Choć corocznie przynajmniej 10 tys. nowoprzybyłych obywateli państw trzecich powinno być uprawnionych z tytułu niebieskiej karty UE, w 2014 r. takie karty – jako pierwsze dokumenty pobytowe – zostały wydane w liczbie o ponad połowę mniejszej, z czego większość z nich wydano w jednym państwie członkowskim, tj. w Niemczech. W państwach członkowskich wydających niebieską kartę zamieszkuje już ponad 100 tys. obywateli państw trzecich potencjalnie uprawnionych do jej otrzymania, jednak niewielu zdecydowało się na zmianę statusu w celu skorzystania z korzyści z niej wynikających. Niebieska karta nie zmieniła także sposobu postrzegania UE: ankiety przeprowadzone wśród przedsiębiorstw i kadry zarządzającej pokazują, że UE nadal pozostaje w tyle za innymi państwami OECD pod względem atrakcyjności dla utalentowanych migrantów.

Sytuacja wygląda podobnie w przypadku unijnych zezwoleń na pobyt długoterminowy, które stały się preferowanymi zezwoleniami w niewielu państwach członkowskich UE: jedynie 2,8 mln spośród około 10–13 mln obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi jest w posiadaniu unijnego dokumentu uprawniającego do pobytu długoterminowego. Choć pobyt długoterminowy UE miał zapewniać mobilność obywatelom państw trzecich, wydaje się, że jest on powiązany z ograniczoną mobilnością. Innymi słowy, im dłużej obywatel państwa trzeciego zamieszkuje w państwie członkowskim UE, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo jego mobilności. Mobilność obywateli państw trzecich, z wyłączeniem osób z wyższym wykształceniem, pozostaje na poziomie o połowę niższym niż mobilność obywateli UE.

### **...ze względu na napotymane przeszkody oraz niejednorodną transpozycję rozwiązań szczegółowych...**

Niektóre systemy krajowe mogą umożliwić szybsze uzyskanie prawa do pobytu długoterminowego lub wiązać się z mniejszą biurokracją w porównaniu z unijnymi systemami dotyczącymi osób wysoko wykwalifikowanych, badaczy lub rezydentów długoterminowych. Dyrektywy unijne często pozwalają na test rynku pracy, ale nie przewidują norm minimalnych dotyczących czasu jego trwania, charakteru czy zakresu. Testy rynku pracy w poszczególnych państwach członkowskich mają bardzo zróżnicowaną strukturę i nie stanowią one porównywalnej bariery dla migrantów zarobkowych. Korzystne elementy systemów krajowych, takie jak priorytetowe załatwianie spraw lub sponsorowanie, nie zawsze zostały przewidziane również w systemach unijnych. Dyrektywy pomijają także szereg kategorii osób, dla których objęcie nimi byłoby korzystne, takich jak obywatele państw trzecich przebywający w UE na innej podstawie, np. uchodźcy.

### **Wartość dodana rozwiązań unijnych może być wzmocniona w ramach aktualnych przepisów...**

Rozwiązania unijne przewidują również środki zabezpieczające komplikujące proces składania wniosków, w tym wymogi sprawozdawcze, rejestry instytucji goszczących w przypadku badaczy oraz weryfikację dokumentów. Prowadzenie rejestrów oraz przeprowadzanie weryfikacji odbywa się na poziomie krajowym, nie zaś unijnym, co stoi na przeszkodzie ewentualnym korzyściom skali czy też uproszczeniu weryfikacji. Wiele państw członkowskich UE zachowało bardziej korzystne rozwiązania krajowe, co doprowadziło do tego, że ze środkami unijnymi konkuruje wiele różnorodnych systemów krajowych. Pracodawcy są bardziej obeznani z procedurami krajowymi i kontynuują ich stosowanie, nawet gdy w obu przypadkach kryteria kwalifikujące są podobne. Korzystne rozwiązania powinny zostać poszerzone i włączone do systemów unijnych.

### **...poprzez zwiększenie kręgu kandydatów...**

W celu zwiększenia liczby kandydatów pozostających do dyspozycji pracodawców oraz zwiększenia liczby osób ubiegających się o pracę inne państwa OECD testowały różne formy systemów przewidujących wyrażanie zainteresowania. Choć nie nadają się one do bezpośredniego przeniesienia na grunt UE, różnorodne przejawy charakteryzującego je podejścia na poziomie unijnym przyniosłyby większą wartość dodaną niż jakikolwiek model na poziomie krajowym. Możliwe jego formy obejmują wykazy

kryteriów selekcji na potrzeby poszczególnych programów, takich jak program dotyczący pracowników sezonowych czy też program związany z niebieską kartą UE, dla wszystkich krajów pochodzenia migrantów lub w ramach umów dwustronnych. Do zwiększenia liczby kandydatów pozostających do dyspozycji pracodawców mogłoby doprowadzić także wprowadzenie wizy na poszukiwanie pracy, jednak wymagałoby to środków zabezpieczających oraz monitorowania. Wiodącym rozwiązaniem mogłoby być udostępnienie obywatelom państw trzecich przebywającym za granicą platform łączących pracodawców z pracownikami, w tym usług oferowanych przez platformę EURES.

### **...oraz bardziej aktywną promocję zalet, jakie UE posiada w stosunku do innych państw OECD...**

UE nie prowadziła dotąd skutecznej promocji elementów, które czynią system wjazdu na jej terytorium bardziej przystępnym oraz korzystnym dla osób utalentowanych z całego świata w stosunku do systemów głównych konkurujących z nią państw OECD. Bardziej aktywna promocja może opierać się na przewadze konkurencyjnej UE: niewiele z państw członkowskich UE stosuje ograniczenia w przyjmowaniu wykwalifikowanych migrantów, którzy otrzymali propozycję pracy; UE oferuje przejrzystą ścieżkę prowadzącą do pobytu długoterminowego; UE gwarantuje łączenie rodzin oraz równe traktowanie w większości obszarów; opłaty w państwach członkowskich UE są znacznie niższe niż w innych państwach OECD, takich jak Stany Zjednoczone; czas rozpatrywania spraw jest krótszy niż w większości państw OECD będących państwami docelowymi migrantów; w państwach członkowskich UE obowiązuje szereg systemów krajowych, w tym systemy, na podstawie których przyjmowani są słabiej wykwalifikowani pracownicy, co stwarza możliwości w zakresie migracji zarobkowej, jakich nie oferują inne państwa OECD. Podkreślenie wskazanej przewagi konkurencyjnej pomogłoby UE przyciągnąć większą liczbę kandydatów, zwłaszcza z konkurencyjnych państw stosujących limity lub do których tworzą się kolejki.

### **...w tym np. poprzez skuteczniejsze korzystanie przez UE ze środków, którymi dysponuje w ramach współpracy z państwami trzecimi**

Utworzona niedawno Europejska Służba Działań Zewnętrznych przejęła struktury w zakresie relacji z państwami trzecimi – globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM) – w ramach których UE może wspierać negocjacje z państwami trzecimi, ale nie może oferować im gwarantowanych kanałów migracji pracowniczej. UE koordynuje relacje z państwami trzecimi za pomocą partnerstw na rzecz mobilności

stanowiących ogólną podstawę do współpracy, a także wspierając różne formy wymiany i programy budowania potencjału. Partnerstwa na rzecz mobilności nie doprowadziły do zmian w zakresie napływu migrantów z zaangażowanych w nie dotąd krajów partnerskich.

UE przyjęła także funkcję public relations, prowadząc działania promocyjne za granicą i udzielając informacji na temat polityki migracyjnej w państwach członkowskich. Ponadto portal imigracyjny UE przyciąga odwiedzających z całego świata. Utworzenie portalu oferującego pośrednictwo pracy obywatelom państw trzecich lub umożliwienie im korzystania z ogólnej platformy pozwoliłoby UE na uwzględnienie kwestii integracji w kryteriach selekcji. W kontekście budowania kapitału ludzkiego o potencjale możliwym do wykorzystania w więcej niż jednym państwie UE szkolenia oraz współpraca z instytucjami oświatowymi mają szansę zwiększyć mobilność talentów jako jeden z aspektów partnerstw. Dysponując konkretnymi środkami, UE będzie w lepszej pozycji w kontekście negocjacji z potencjalnie ważnymi krajami pochodzenia migrantów.

## **Dyrektywa w sprawie niebieskiej karty może zostać ulepszona...**

Wysoki próg wynagrodzenia częściowo wyjaśnia niską popularność niebieskiej karty UE. W większości państw członkowskich UE próg wynagrodzenia ma charakter dość ograniczający: jedynie w siedmiu z nich odsetek osób z wyższym wykształceniem zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji, których wynagrodzenia osiągają poziom progowy, przekracza 40%. Większość niebieskich kart UE jest wydawanych w państwach, w których próg ten jest mniej restrykcyjny w stosunku do poziomu płac. Systemy krajowe są znacznie mniej restrykcyjne. Na poziomie unijnym możliwe jest powzięcie szeregu środków, które mogą przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności niebieskiej karty, a tym samym do jej szerszego wykorzystania: dostosowanie karty pod kątem młodych pracowników i absolwentów w celu zwiększenia jej dostępności; zachęcanie migrantów posiadających inne zezwolenia do starania się o niebieską kartę od razu po spełnieniu przez nich kryteriów jej uzyskania, jako że wielu decyduje się na ten krok dopiero po kilku latach pobytu; uproszczenie procedury uznawania zagranicznych kwalifikacji – jednej z przeszkód dla popularności niebieskiej karty; eliminacja testów rynku pracy oraz zmiana wymogu dotyczącego przynajmniej rocznej umowy o pracę w celu uczynienia niebieskiej karty bardziej atrakcyjną dla pracodawców; skrócenie czasu oczekiwania na pozwolenie na pobyt długoterminowy; wdrożenie wspólnej procedury aplikacyjnej pozwalającej na wstępną kwalifikację, również w celu przyspieszenia procesu starania się o niebieską kartę; podniesienie

świadomości obywateli państw trzecich i innych zaangażowanych podmiotów co do zalet niebieskiej karty w celu sprawienia, aby wybierali ją oni zamiast systemów krajowych.

### **...a zarządzanie migracją w UE można uczynić bardziej elastycznym**

Aby wprowadzić więcej elastyczności do procesu zarządzania migracją pracowników, niektóre elementy, takie jak wymagany czas i koszt przetwarzania spraw, struktura testów rynku pracy, warunki uznawania, progi wynagrodzenia itp. mogłyby być przekazywane na mocy dyrektyw do uregulowania przez odrębne akty prawne o charakterze wykonawczym. Pozwoliłoby to na częstsze zmiany szczegółowych rozwiązań za pomocą środków o charakterze administracyjnym, politycznym, technicznym lub automatycznym.

### **Aby poszerzyć gamę środków w zakresie polityki dotyczącej migracji pracowników, uzupełnione mogłyby zostać brakujące elementy**

Dotychczasowe podejście legislacyjne do migracji pracowników charakteryzuje się głównie oparciem o sektory, przy czym istnieją pewne grupy migrantów, które nadal nie zostały objęte przedmiotem regulacji prawnej lub w przypadku których można by rozważyć preferencyjne traktowanie – np. inwestorzy, przedsiębiorcy, przedstawiciele niektórych zawodów regulowanych oraz bardzo wysoko wykwalifikowani wynalazcy i naukowcy. Normy minimalne są istotne dla tych kategorii osób, ale także dla pracowników domowych oraz uczestników programów mobilności młodzieży. Unijny program pracy wakacyjnej przyciągnąłby więcej uczestników, przyniósł rozszerzenie grupy wykwalifikowanych kandydatów oraz wzmocnił pozycję UE w negocjacjach z państwami trzecimi. Ponadto UE powinna oferować studentom międzynarodowym, w przypadku znalezienia przez nich pracy po ukończeniu studiów, korzystny pomost prowadzący do stałego pobytu oparty o stosowanie wyjątków od testów rynku pracy oraz o stworzenie im możliwości starania się o zmianę statusu na terenie UE.

## Podsumowanie głównych zaleceń

### A. Zwiększenie wartości dodanej inicjatyw unijnych

- Ulepszenie systemu uznawania kwalifikacji obywateli państw trzecich i związanych z nim procedur wsparcia
- Utworzenie ogólnounijnych baz danych służących wyszukiwaniu ofert pracy kompatybilnych z kanałami migracji pracowników i systemami z nią związanymi
- Zwiększenie możliwości mobilności w ramach UE poprzez zmniejszenie ograniczeń, w tym dla pracowników sezonowych, studentów po ukończeniu przez nich studiów i innych legalnie przebywających na terenie UE obywateli państw trzecich

### B. Wzmocnienie „marki UE” i promocja unijnych rozwiązań w zakresie migracji pracowników

- Ulepszenie unijnego portalu imigracyjnego i promocja stosunkowo konkurencyjnych elementów polityki migracyjnej UE
- Rozwinięcie aspektu związanego z migracją pracowników w ramach partnerstw na rzecz mobilności z państwami trzecimi
- Utworzenie platformy wejściowej służącej do pierwszego kontaktu, w szczególności w sprawach związanych ze zharmonizowanymi unijnymi zezwoleniami na pobyt

### C. Wzmocnienie harmonizacji polityk UE

- Wprowadzenie większej elastyczności do unijnego systemu stanowienia prawa poprzez utworzenie mechanizmów pozwalających na zmianę szczegółowych rozwiązań ustawodawczych poza dyrektywami (akty wykonawcze)
- Jasne sprecyzowanie procedur dotyczących testów rynków pracy oraz określenie warunków równego dostępu do zatrudnienia dla obywateli państw trzecich
- Ujednolicenie formularzy wniosków dla migrantów zarobkowych
- Zwiększenie możliwości mobilności w ramach danego okresu pobytu, umożliwienie składania wniosków o zezwolenie dotyczące jednego państwa członkowskiego z obszaru innego państwa członkowskiego oraz wprowadzenie ułatwień dla studentów międzynarodowych w zakresie starania się o zezwolenie na pracę w UE

**D. Dostosowanie niebieskiej karty UE w celu uczynienia jej bardziej skuteczną i atrakcyjną**

- Ustalenie odrębnych niższych progów dochodowych dla młodych pracowników i absolwentów w UE oraz zniesienie testów rynku pracy dla migrantów zarobkowych starających się o zmianę statusu
- Złagodzenie wymogu dotyczącego długości umowy o pracę, skrócenie okresu wyczekiwania warunkującego mobilność oraz czasu wymaganego do spełniania kryteriów kwalifikujących do pobytu długoterminowego
- Stworzenie grupy kandydatów gotowych na otrzymanie niebieskiej karty, których kwalifikacje zostały uznane lub którzy mogą odnieść korzyść z ułatwionej mobilności

**E. Likwidacja luk w zakresie inicjatyw polityki unijnej**

- Umożliwienie uchodźcom dostępu do bardziej korzystnych systemów UE w zakresie migracji pracowników
- Utworzenie ogólnounijnego systemu mobilności młodzieży lub programu pracy wakacyjnej
- Rozszerzenie norm minimalnych na dodatkowe grupy migrantów, w tym na inwestorów