

PROJEKT MULTIKRITERIÁLNÍ BODOVÝ SYSTÉM ŘÍZENÍ PRACOVNÍ MIGRACE DO ČR

Vláda České republiky se v roce 2019 rozhodla zvážit reformu rámce své politiky pracovní migrace, aby zlepšila svou schopnost přilákat a udržet si takový typ mezinárodních migrantů, kteří by mohli nejlépe přispět k dlouhodobému hospodářskému rozvoji země. Byla vznesena myšlenka multikriteriálního výběrového systému, jehož cílem by bylo identifikovat migranty s největším potenciálem podpořit ekonomický růst a inovace.

Práce vedoucí k vypracování této zprávy byla provedena v rámci programu Evropské komise na podporu strukturálních reforem, který se snaží v členských státech EU prosazovat institucionální a správní reformy a reformy podporující růst v různých oblastech politiky, a byla z tohoto programu spolufinancována. Řídící skupina složená ze zástupců ministerstva práce a sociálních věcí, Evropské komise a OECD poskytovala podporu a dohled nad projektem od jeho zahájení až do dokončení. Role řídicí skupiny při přípravě této zprávy byla omezena na poradní funkci, aby byla zajištěna nezávislost analytické práce a výsledků.

Oddělení mezinárodní migrace v rámci Ředitelství pro zaměstnanost, práci a sociální věci OECD spolupracovalo s Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR na přípravě scénářů obsažených v této zprávě. Od září 2020 do září 2022 se konala setkání se zúčastněnými stranami napříč Českou republikou s cílem shromáždit názory a pochopit, kde by reforma mohla zlepšit rámec pracovní migrace. Jednalo se o jedny z nejrozsáhlejších konzultací, které kdy byly v České republice k této politické otázce vedeny, kdy konzultováno bylo více než sto klíčových aktérů.

Úvodní setkání se uskutečnila s cílem identifikovat klíčové problémy současného českého imigračního rámce a potřeby a očekávání hlavních českých zúčastněných stran zapojených do imigračního systému. Jednalo se o státní orgány (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo školství, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo zdravotnictví), výkonné orgány (Mezinárodní agentura pro nábor studentů DZS, Státní úřad inspekce práce), konfederace zaměstnavatelů a odbory, náboráře, právníky zabývající se migrací, akademiky a další. Spolupráce s těmito zúčastněnými stranami probíhala po celou dobu projektu a pravidelně byly poskytovány aktuální informace o průběžných zjištěních projektu.

V roce 2021 proběhly diskuse s mezinárodními odborníky a zástupci zemí s imigračními systémy provádějícími výběr migrantů. Ve dnech 11. a 23. června 2021 se uskutečnila mezinárodní konference za účasti ministerstev a agentur z České republiky a mezinárodních odborníků (zastupujících Austrálii, Kanadu, Nový Zéland, Dánsko, Japonsko, Velkou Británii, Nizozemsko, Koreu, Německo, Finsko a Estonsko), na které se diskutovalo o postupech podporujících efektivní imigrační programy.

Součástí projektu byla také empirická analýza pracovního trhu a výsledků pracovních migrantů v České republice, založená na inovativním přístupu k proximitnímu párování datových souborů z různých oficiálních zdrojů. První výsledky projektu byly projednány na workshopech v Praze v říjnu 2021 a znovu v červnu 2022. Zjištění byla rovněž prezentována na zasedání pracovní skupiny OECD pro migraci v červnu 2022.

I. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ A DOPORUČENÍ

Česká republika má napjatý trh práce a jednu z nejnižších měr nezaměstnanosti v Evropě. Nedostatek kvalifikovaných pracovníků přetrvává a podle prognóz se bude zvyšovat. Očekává se, že poptávka po vysokoškolsky vzdělaných pracovnících vzroste v příštích pěti letech o 16 %. Očekává se, že nabídka kvalifikovaných pracovníků v rámci České republiky nebude dostatečná k uspokojení této poptávky, a další prognózy ukazují, že tento nedostatek bude přetrvávat delší dobu.

Jedním z kanálů, které mohou pomoci uspokojit budoucí poptávku, je pracovní migrace. Migrace do České republiky v posledním desetiletí prudce vzrostla, přičemž počet rezidentních migrantů ze zemí mimo EU se v letech 2012-2021 zvýšil o 56 %. Žádosti o první povolení k pobytu za účelem zaměstnání dosáhly v roce 2019 rekordní úrovně a po pandemii se do značné míry vrátili zpět. Zaměstnavatelé si ponechávají pracovní migranty na delší dobu: dvě třetiny z nich pracují déle než dva roky, což je maximální doba platnosti prvního povolení k pobytu, a mnozí mají smlouvu na dobu neurčitou.

Existuje velký zájem o nábor talentů ze zahraničí a o udržení kvalifikovaných pracovníků ze zemí mimo EU v ČR, stejně jako o podporu migrace za znalostmi do ČR prostřednictvím absolventů vysokých škol. Přesto se České republice nedaří přilákat vysoce kvalifikované pracovníky v takovém počtu, jak by si přála. Podíl vysoce kvalifikovaných pracovníků na celkovém toku pracovní migrace je nízký: přibližně jeden z osmi dlouhodobě migrujících pracovníků. Většinu povolení k zaměstnání v posledních letech získali Ukrajinci, čímž se Česká republika stala do velké míry závislou na jediné zemi původu.

Částečně je to způsobeno legislativními omezeními. Legislativní rámec se dlouhodobě výrazně nezměnil a nabízené podmínky povolení již nejsou konkurenceschopné s ostatními zeměmi OECD ani nejsou schopny uspokojit očekávání globálních talentů. Doba platnosti povolení je omezena na dva roky, a to i při prodloužení. Existují omezení pro příchod rodinných příslušníků a pro jejich rychlý přístup na trh práce. Neexistuje možnost vyjmout některé žadatele nebo profese z testu trhu práce, a to ani při prodloužení. Modrá karta EU nenabízí příjemcům výrazně lepší podmínky. Česká vláda vytvořila programy, které upřednostňují některé žádosti, ale ty se zaměřují spíše na systém příchodu než na pobyt. S rostoucím počtem žadatelů a prodlužováním platnosti roste administrativní zátěž, což přispívá ke zpožděním.

Tím se Česká republika dostává do konkurenční nevýhody oproti jiným destinacím OECD, včetně sousedních zemí, které nabízejí lepší podmínky pro získání povolení. Délka platnosti původních povolení je v mnoha zemích delší, nekvalifikovanější migranti dosahují nároku na trvalý pobyt v rámci platnosti druhého nebo dokonce prvního povolení. Některé země OECD nabízejí okamžitý trvalý pobyt. Většina z nich nabízí rychlý příchod rodiny a plný její přístup na trh práce. Česká republika je znevýhodněna i pro potenciální migranty, jako jsou absolventi českých vysokých škol se znalostí českého jazyka nebo ti, kteří mají pracovní zkušenosti v České republice, protože tyto atributy poskytují malou nebo žádnou výhodu oproti odjezdu.

Česká republika potřebuje systém, který by dokázal identifikovat, kteří migranti jsou pro rozvoj země dlouhodobě nejcennější, a nabídnout jim lepší podmínky než jaké umožňuje dnešní legislativní rámec.

Pro určení, kteří migranti by měli být považováni za nejvhodnější pro českou ekonomiku a integraci ve společnosti, je třeba použít různá kritéria, a to jak kritéria založená na poptávce

(povolání, mzda), tak kritéria lidského kapitálu (vzdělání, věk, jazyková vybavenost atd.). Jedním z rámců pro řízení vícekritériálního výběru je bodový systém (Points Based System – PBS). Výhodou PBS je, že umožňuje třídit uchazeče do různých skupin pro různé zacházení a zároveň umožňuje pravidelné úpravy podle hodnocení, monitorování a měnících se podmínek a priorit. PBS může vyvažovat prvky založené na poptávce, jako je tomu v České republice, kde je pro přijetí vyžadována nabídka zaměstnání, a prvky lidského kapitálu, které mohou uchazeči pomoci získat vyšší pořadí.

Vzhledem k omezeným údajům, které jsou v současné době k dispozici o faktorech přispívajících k pozitivním dlouhodobým výsledkům v České republice, a ke kapacitě ověřování dat a dokumentů se doporučuje, aby se v počátečním nastavení PBS více vážily kvalifikace, znalost českého jazyka, úroveň povolání a plat. Pracovní zkušenosti v České republice a znalosti dalších jazyků mohou mít zpočátku nižší váhu.

Po ohodnocení migrantů podle PBS jim mohou být nabídnuty různé podmínky. Podmínky musí být výrazně lepší než ty, které jsou nabízeny dnes, a musí být konkurenceschopné s podmínkami v jiných zemích OECD. Žadatelé s nejvyšším počtem bodů by obdrželi povolení k pobytu až na pět let, což by migranty osvobodilo od procedur prodloužení a umožnilo jim podat žádost o trvalý pobyt na konci pobytu. Žadatelé se středním počtem bodů by obdrželi povolení na tři roky. Obě skupiny by si s sebou mohly přivést rodinu a rodinní příslušníci by měli automatický přístup na trh práce.

Aby systém PBS řádně fungoval, byla by nutná doprovodná opatření. Bylo by třeba zlepšit sběr a monitorování informací. Administrativní údaje o zahraničních pracovnících nejsou v současné době propojeny a právní překážky sdílení údajů brání českým orgánům analyzovat výsledky migrantů a lépe pochopit faktory, které přispívají k dlouhodobému úspěchu. Jakmile bude k dispozici více longitudinálních údajů, bude možné upravit bodové kategorie a váhy. Kromě podpory výběru by sdílení údajů zlepšilo dodržování předpisů a umožnilo by českým orgánům průběžně sledovat dodržování podmínek přijímání a pracovních předpisů.

Měla by být vytvořena online platforma pro podávání žádostí.

Umožnění výjimek v testu trhu práce by umožnilo, aby systém lépe reagoval na nedostatek pracovních sil. Vytvoření systému uznaných sponzorů pro důvěryhodné zaměstnavatele by snížilo administrativní zátěž úřadů a zaměstnavatelů a zároveň zvýšilo účinnost dodržování předpisů.

Systém PBS je pro Českou republiku příležitostí, jak se stát atraktivní destinací pro kvalifikovanou migraci. PBS by nemělo přímý vliv na regulaci méně kvalifikované pracovní migrace, která by však díky opatřením nezbytným k modernizaci systému výběru získala na efektivitě.

II. DOPORUČENÍ PRO ZAVEDENÍ PBS

1. Zachovat imigrační systém založený na nabídkách volných pozic zaměstnavatelů, který by současně začal využívat PBS jako platformu pro hodnocení uchazečů a podávání žádostí.

2. Zavést počáteční bodový model výběru, který kombinuje charakteristiky lidského kapitálu (vzdělání, jazyk, věk a odborná praxe) a charakteristiky pracovních míst (plat a úroveň dovedností v povolání).

3. V souladu s analýzou dostupných údajů, mezinárodní praxí a konzultacemi s českými zúčastněnými stranami by měl PBS zpočátku přijmout následující obecné hodnocení:

- Vysoké hodnocení pro vzdělání, český jazyk, úroveň dovedností v povolání a mzdu.
- Střední hodnocení pro věk a odbornou praxi v České republice.
- Nízké hodnocení pro anglický jazyk a zahraniční odbornou praxi.

4. PBS by měla zahrnovat bonusové body za:

- Kvalifikace získané v České republice, aby bylo možné lépe přilákat zahraniční studenty a udržet si je po ukončení studia.
- Povolání, která jsou označena jako dlouhodobě strategicky zajímavá, aby lépe podporovala strategické cíle Ministerstva průmyslu a obchodu a agentury CzechInvest.

Bodové hranice a doba trvání povolení

5. Zavést různý postup jednání s ekonomickými migranty na základě charakteristik, které naznačují potenciál dlouhodobé integrace na trhu práce:

- Dlouhodobá povolení (5 let) pro ekonomické migranty s vysokou přidanou hodnotou.
- Střednědobá povolení (3 roky) pro migranty se silným potenciálem na trhu práce.
- Dvouletá povolení pro migranty se standardní pracovní nabídkou podle současných předpisů o zaměstnaneckých kartách.

6. V souladu s aktivnější úlohou výběru imigračního programu PBS by měla být délka povolení stanovena nezávisle na délce smlouvy. Migranti budou i nadále potřebovat skutečnou pracovní nabídku, aby mohli požádat o povolení, a budou muset udržet zaměstnání po celou dobu svého pobytu.

7. Zpočátku stanovit dvě samostatné bodové hranice takto:

- Tříleté povolení: nižší práh celkového počtu dostupných bodů, aby se podpořilo jeho využívání pro možnou evaluaci.
- Pětileté povolení: vyšší práh celkového počtu dostupných bodů, aby bylo zajištěno, že dlouhodobé prémiové povolení získají pouze nej kvalifikovanější migranti.

8. V počáteční fázi zavádění pečlivě sledovat využívání a upravovat prahové hodnoty bodů podle vládních priorit.

Rodina

9. Nabídnout lepší podmínky povolení pro manžele/manželky vysoce hodnotných migrantů, včetně délky povolení odpovídající délce povolení pro primárního migranta, okamžitého přístupu na území a plných pracovních práv.

10. Zavést jednotný postup podávání žádostí pro nejbližší rodinné příslušníky (manžela/manželku a děti) ekonomických migrantů, aby byli vyřizováni společně s primárním migrantem jako jedna žádost.

Evaluace

11. Umožnit stávajícím výzkumným institucím financovaným vládou monitorovat a vyhodnocovat dlouhodobé výsledky migrantů v České republice se zaměřením na ekonomické migranty a posílit jejich postavení.

12. Pravidelně vyhodnocovat nastavení politiky pomocí ukazatelů, které měří, do jaké míry se daří přijímat vysoce kvalifikované migranty prostřednictvím PBS:

- úspěšně se integrují na český trh práce, například tím, že splní nebo překročí platová očekávání českého pracovníka na stejné pozici;
- zůstanou ve svém původním povolání, příbuzném povolání nebo jiném vysoce kvalifikovaném povolání;
- dlouhodobě se usadí v České republice;
- přejdou na trvalý pobyt;
- zlepší si znalosti českého jazyka
- naplní případně další ukazatele sociální integrace.

Sdílení údajů

13. Zlepšit sdílení dat mezi Ministerstvem vnitra, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem práce a sociálních věcí s cílem zlepšit:

- zjišťování nedodržování podmínek vstupu (např. výše mzdy a typ povolání),
- výzkum a analýzy trendů, aby se zajistila datová základna pro imigrační politiku.

Systém uznaného zaměstnavatele

14. Zavést systém uznaných zaměstnavatelů s cílem zlepšit odpovědnost uživatelů imigračních programů.

15. Systém uznaných zaměstnavatelů by měl obsahovat prvky, které by odrazovaly od zneužívání imigračních programů, včetně dočasného nebo trvalého pozastavení zaměstnávání migrantů a finančních sankcí.

16. Systém uznaného zaměstnavatele by měl zahrnovat prvky, které zaměstnavatele motivují ke správnému využívání imigračních programů, včetně snížených požadavků na doklady, přednostního vyřizování, přístupu k prémiovým povolením a výjimek z testování trhu práce.

Výjimky z testování trhu práce

17. Zvážit zavedení výjimky z testování trhu práce pro pozice, které jsou placeny na určité úrovni nad průměrnou mzdou, přičemž tato hranice by měla být každoročně revidována v souladu se zveřejňováním národních statistik mezd.

III. DETAILNÍ ODŮVODNĚNÍ DOPORUČENÍ

Český trh práce je napjatý a očekává se, že se bude potýkat s rostoucím nedostatkem kvalifikovaných pracovníků.

Česká republika má v posledních letech stále napjatější trh práce s nízkou nezaměstnaností (2,5 % v 1. čtvrtletí 2022), vysokou účastí a omezenou rezervou pracovních sil. V příštích deseti letech bude kohorta nastupující na trh práce mnohem menší než v současnosti, což dále prohloubí nedostatek pracovníků na všech úrovních kvalifikace. Podle analýzy MPSV bude v České republice ve střednědobém až dlouhodobém horizontu narůstat poptávka po vysokoškolsky vzdělaných pracovnících. Celková poptávka po terciárně vzdělaných pracovnících se podle prognózy mezi lety 2021 a 2026 zvýší o 16% nárůst. Poptávka po některých profesích vyžadujících vysokoškolsky vzdělané pracovníky (např. stavební a přírodovědné obory) by měla ve stejném období vzrůst až o 26 procent.

Migrace se zvyšuje, ale poptávka stále převažuje.

Vzhledem k přetrvávající poptávce a nedostatku volných pracovníků se zaměstnavatelé v České republice stále častěji obracejí na migranty, včetně státních příslušníků třetích zemí, aby zaplnili nedostatek pracovních sil. Počet státních příslušníků třetích zemí v České republice za účelem zaměstnání (tj. držitelů modré karty EU, zaměstnanecké karty nebo pracovního povolení) přesáhl v roce 2022 150 000, přičemž v roce 2015 jich bylo pouze 16 700. Počet žádostí o dlouhodobá víza nebo povolení k pobytu za účelem zaměstnání vzrostl z 21 000 v roce 2017 na 43 000 v roce 2019; po poklesu souvisejícím s pandemií se v roce 2021 již opět zvýšil na 39 000. Mezi pracovními povoleními a zaměstnaneckými kartami převažují státní příslušníci Ukrajiny, čímž je Česká republika do značné míry závislá na jediné zemi původu a podléhá geopolitickým událostem, které tuto zemi ovlivňují.

Rámec pracovní migrace se za několik desetiletí zásadně nezměnil.

Česká republika má rámec politiky pracovní migrace kodifikovaný v zákoně o pobytu cizinců z roku 1999 a v zákoně o zaměstnanosti z roku 2004. Základním rámcem je systém dočasné pracovní migrace v reakci na pracovní nabídku ("employer-driven"). Veškeré přijetí je podmíněno tím, že zaměstnavatel prokáže neschopnost najít vhodného pracovníka na místě ("testováno trhem práce"). Prodloužení je podmíněno splněním počátečních podmínek. Případně existuje možnost splnění kritérií způsobilosti pro trvalý pobyt. Rámec se zásadně nezměnil, ačkoli bylo zavedeno několik krátkodobých zvláštních programů a řada ustanovení, která mají splnit minimální požadavky na transpozici směrnic EU o legální migraci.

Pro pracovní migraci není stanoven žádný kvalifikační ani vzdělanostní práh.

Neexistuje žádný obecný kvalifikační práh, pouze platy musí odpovídat minimální/zaručené mzdě. Současné hlavní pracovní povolení pro státní příslušníky třetích zemí, zaměstnanecká karta, nemá žádné požadavky na vzdělání, jazykové požadavky a platový práh odpovídá vnitrostátní minimální mzdě. Žadatelé o modrou kartu EU musí splňovat platový požadavek ve výši alespoň 1,5násobku národního průměru. Doba platnosti povolení je však omezena na dva roky pro ekonomické migranty všech úrovní kvalifikace.

Podmínky povolení zahrnují řadu omezení.

Pracovní migranti se zaměstnaneckou kartou musí zůstat nejméně šest měsíců u zaměstnavatele, u kterého jim byl poprvé schválen vstup do České republiky. Změna

zaměstnavatele je povolena po šesti měsících u původního zaměstnavatele, avšak podléhá novému testu trhu práce. O sloučení rodiny lze u většiny pracovníků požádat až po šesti měsících pobytu, přičemž rodinný příslušník může na pracovní povolení čekat déle kvůli době vyřizování.

Systém nerozlišuje v přístupu k vysoce kvalifikovaným a méně kvalifikovaným migrantům.

Současný systém neposkytuje migrantům výrazně odlišné podmínky podle jejich dovedností, zkušeností nebo platu. Kromě přednostního vyřízení, které je k dispozici pro některé žadatele a které je určeno na základě posouzení zaměstnavatele a úrovně kvalifikace povolání, jsou podmínky povolení pro všechny migranty do značné míry stejné. Vysoká úroveň lidského kapitálu (věk, jazyk, vzdělání, zkušenosti) a pracovní charakteristiky (úroveň kvalifikace a platu) nezakládají výhodnější podmínky pro získání povolení. Na modrou kartu EU, která nabízí rychlejší doprovodné sloučení rodiny, ale jen málo dalších práv ve vztahu k základním podmínkám povolení, je obtížné získat nárok. Pro vysoce kvalifikované migranty neexistuje žádná prioritní cesta k získání trvalého pobytu.

Podmínky pro vysoce kvalifikované pracovníky jsou v České republice méně příznivé než v sousedních a konkurenčních zemích.

Podmínky nabízené v České republice jsou z hlediska délky platnosti povolení a souvisejících práv na sloučení rodiny a mobilitu na trhu práce méně výhodné než v mnoha jiných zemích EU a zemích OECD mimo EU. Většina zemí OECD nabízí nekvalifikovanějším migrantům trvalý pobyt alespoň po skončení platnosti prvního dočasného pracovního povolení nebo během platnosti prvního prodloužení, zatímco hlavní destinace nabízejí okamžitý trvalý pobyt. Blízcí sousedé České republiky (Německo, Rakousko, Polsko) a většina dalších destinací EU (např. Nizozemsko, Estonsko) již nyní nabízejí nejtalentovanějším migrantům delší pobyt (až pětileté povolení), výjimky z testování na trhu práce, souběžné vyřizování rodinných žádostí, okamžité pracovní právo pro manžele/manželky, snížené požadavky na doklady, rychlé vyřízení a další výhody. Některé nabízejí přímý trvalý pobyt. Naproti tomu všichni ekonomičtí migranti v České republice (s nízkou i vysokou kvalifikací) musí projít testováním trhu práce při první žádosti o povolení a znovu při každém prodloužení a nárok na trvalý pobyt získají až po nejméně dvou prodlouženích.

Ekonomičtí migranti a jejich zaměstnavatelé mají zájem o dlouhodobější pobyty.

Podle provedených analýz navzdory krátké platnosti první a obnovované zaměstnanecké karty a modré karty EU zůstává nejméně 65 % držitelů povolení na území déle než 2 roky. Většina pracovních smluv pro státní příslušníky třetích zemí je uzavřena na dobu neurčitou. To naznačuje, že mnoho zaměstnavatelů a kvalifikovaných migrantů by mohlo využít delších pobyků, než jaké jsou uvažovány v současném cyklu povolení.

Politika by se měla posunout směrem k lepšímu rámci pro výběr a udržení migrantů, kteří mohou uspokojit dlouhodobé potřeby České republiky.

Aby Česká republika podpořila odolnost a přizpůsobivost své pracovní síly budoucím výzvám, měla by se zapojit do lepšího výběru a udržení migrantů, kteří budou mít z dlouhodobého hlediska největší přínos. To zahrnuje vysoce vzdělané, vysoce kvalifikované a vysoce placené migranty - zejména ty, kteří již učinili první kroky k integraci do české společnosti. Česká republika si tuto potřebu uvědomuje a v posledních letech vypracovala řadu opatření pro lepší

řízení migrace vybraných migrantů, především tzv. programy ekonomické migrace. Tyto programy jsou zaměřeny spíše na přijímání než na podmínky pobytu.

Bodový systém může identifikovat migranty s vysokou hodnotou a potenciálem pro Českou republiku.

Česká republika může zvýšit potenciál pro přilákání a udržení migrantů s nejvyšším dlouhodobým integračním potenciálem. Vzhledem k tomu, že k určení integračního potenciálu a hodnoty pro hostitelskou zemi může přispět mnoho různých charakteristik, rozhodly se české orgány prozkoumat vývoj bodového systému (PBS). Systém PBS a související politická opatření mohou České republice poskytnout strategický přístup k výběru a udržení migrantů s nejvyšším potenciálem pro dlouhodobou integraci na trhu práce a do společnosti.

Vývoj bodového systému byl předmětem politického úsilí v posledních dvou letech.

Aby Česká republika zjistila, jak může bodový systém dosáhnout cíle české politiky, spolupracovala s OECD za podpory Evropské komise na určení parametrů a funkce bodového systému. Výsledkem této analýzy je návrh PBS, který řadí migranty podle pravděpodobnosti jejich úspěšné integrace na trh práce a do české společnosti. Návrh obsahuje výchozí tabulku pro výběr s proměnnými a odstupňovaný soubor podmínek pro povolení podle dosaženého skóre.

Charakteristiky vybrané pro použití v PBS mají koncepční a empirický základ.

Charakteristiky zahrnuté do PBS jsou podloženy důkazy, včetně těch, které vycházejí z nových analýz výsledků migrantů na pracovním trhu. Mzda je klíčovým ukazatelem způsobilosti pracovníků všech úrovní kvalifikace. Bylo zjištěno, že jak vysoká úroveň vzdělání, tak úroveň profesních dovedností mají silnou korelaci s vyššími nástupními platy a silným růstem platů v České republice. V jiných zemích se ukázalo, že mladší věk má silný pozitivní vliv na celoživotní fiskální příspěvky migrantů. Profesní zkušenosti, zejména zkušenosti získané v rámci České republiky, mají pozitivní vliv na růst platů migrantů - naznačují, že dovednosti v dané profesi se zvyšují s přibývajícím zkušenostmi. Jazykové schopnosti jsou jedním z nejsilnějších faktorů, které přispívají k integraci migrantů na trhu práce a do společnosti ve všech zemích OECD.

PBS může Česká republika využít k zaměření na konkrétní skupiny migrantů.

Další charakteristiky PBS odrážejí strategické priority ČR stanovené vládními orgány. Další body mohou získat držitelé české kvalifikace, což podporuje úsilí České národní agentury pro mezinárodní vzdělávání a výzkum (DZS) o přilákání studentů. Zahraniční absolventi českých vzdělávacích institucí mají předpoklady uspět na českém trhu práce; dodatečné body pro držitele české kvalifikace zvýší pravděpodobnost udržení těchto vysoce kvalifikovaných migrantů v dlouhodobém horizontu. Dále by mohly být dodatečné body zpřístupněny malému souboru strategických profesí, které podporují odvětví, jež jsou v souladu s dlouhodobými cíli Ministerstva průmyslu a obchodu nebo se strategií zahraničních investic agentury CzechInvest.

Navrhovaný PBS je založen na dlouhodobém integračním potenciálu.

Body dohromady dávají ucelené posouzení potenciální hodnoty migrantů pro Českou republiku a jasně určují, na které migranty by se Česká republika měla zaměřit při výběru a retenci. Navrhovaná PBS uděluje body vysoce kvalifikovaným, vysoce placeným a vysoce vzdělaným migrantům. Zvýhodňuje také migranty, kteří v České republice získali odbornou

kvalifikaci a praxi a kteří získali dostatečnou úroveň znalosti českého jazyka. Výhodu v tomto systému mají také mladší migranti, kteří se nejlépe přizpůsobí budoucím změnám, a pokud zůstanou v ČR dlouhodobě, budou mít větší fiskální přínos. Poskytování bodů mladším migrantům také vyvažuje skutečnost, že starší žadatelé zpravidla těží z vyšších platů a větších zkušeností.

PBS může zlepšit přilákání a udržení migrantů, pokud bude poskytovat příznivější podmínky pro povolení, pokud jde o dobu trvání a doprovod rodinných příslušníků.

Samotný systém PBS migranty nepřiláká, protože není ničím jiným než výběrovým systémem a nemůže ze země učinit atraktivní cílovou destinaci. Aby Česká republika lépe přilákala a udržela vysoce kvalifikované migranty, musí snížit překážky, které těmto migrantům brání zůstat a uspět. Existují dvě hlavní možnosti, jak zlepšit podmínky: délka povolení a podmínky pro sloučení rodiny.

Atraktivitu České republiky lze zvýšit prodloužením doby platnosti povolení a udělením pracovních práv doprovázejícím rodinným příslušníkům.

Aby se Česká republika stala atraktivnější, měli by mít migranti s vysokým počtem bodů nárok na povolení s dlouhou dobou platnosti (pět let) a migranti se středním počtem bodů nárok na povolení na tři roky. Migranti, kteří získají tato rozšířená povolení, by měli mít možnost sponzorovat doprovázející rodinu v rámci své první žádosti. Doprovázející rodina by měla využívat výhod jedné žádosti (povolení k pobytu a pracovní povolení) vyřizované společně s žádostí primárního migranta, což zajistí bezproblémový přechod k životu a práci v České republice pro celou rodinnou jednotku. Tyto podmínky umožní České republice lépe konkurovat o kvalifikované migranty evropským i mimoevropským zemím.

Delší doba platnosti povolení by podpořila dlouhodobou stabilitu vysoce kvalifikovaných migrantů a jejich rodin.

Současný několikastupňový proces pro sloučení rodiny a povolení k pobytu na trhu práce pravděpodobně odrazuje vysoce kvalifikované migranty od příchodu do České republiky. Navrhovaná nová struktura povolení by snížila počet žádostí o prodloužení, které jsou nutné, než vysoce kvalifikovaný migrant dosáhne způsobilosti k trvalému pobytu. Delší doba pobytu v délce pěti let vytváří přímou vazbu mezi přechodným pobytem vysoce kvalifikovaného migranta a způsobilostí k trvalému pobytu. Okamžitý dočasný pobyt a pracovní práva pro doprovázející rodinné příslušníky by zlepšily podporu dostupnou pro primárního vysoce kvalifikovaného migranta. Doprovázení rodinných příslušníků s pracovními právy zlepšuje integraci na trhu práce a udržení na něm.

Delší doba platnosti povolení může snížit administrativní zátěž při vyřizování.

Počet žádostí o první dlouhodobá pracovní povolení i o jejich prodloužení v České republice rychle roste. Počet prvních žádostí o víza nebo povolení související se zaměstnáním se mezi lety 2017 a 2021 téměř zdvojnásobil, a to z 21 000 na 39 000. Počet žádostí o prodloužení povolení souvisejících se zaměstnáním se zvýšil téměř čtyřnásobně, z 11 000 v roce 2017 na 41 000 v roce 2021. Rostoucí počet žádostí o prvotní vydání a prodloužení vytváří tlak na administrativní zdroje a ovlivňuje schopnost ministerstev dodržovat zákonem stanovené lhůty pro vyřízení. Vydání některých povolení s delší dobou platnosti by snížilo administrativní zátěž spojenou s procesem prodlužování povolení. Z modelování provedených v rámci projektu vyplývá, že udělování dlouhodobějších povolení na základě návrhu PBS v letech 2015-2020

by snížilo počet aktivací státní správy (včetně testování trhu práce, žádostí o povolení a dalších administrativních úkonů spojených s novou smlouvou pro státního příslušníka třetí země) až o 17 % ve stejném období, přičemž budoucí snížení by bylo ještě výraznější.

Nabídka vybraným migrantům s delší dobou pobytu nepředstavuje rizika.

Prodloužení doby platnosti povolení s sebou nese minimální a zvládnutelné riziko ve srovnání se současnou situací. Neexistuje žádná motivace k podvodnému prezentování dovedností nebo zkušeností za účelem získání povolení k pobytu v České republice, neboť již současný rámec nabízí možnost přijetí bez prokázání některé z těchto charakteristik. Riziko, že vysoce postavený migrant přijatý na základě pětiletého povolení změní zaměstnavatele a zaměstnání a přestane splňovat kritéria způsobilosti pro přijetí, je částečně zmírněno požadavkem setrvat u prvního zaměstnavatele alespoň šest měsíců. Migranti budou mít i nadále povinnost udržet si zaměstnání po celou dobu pobytu v České republice. Každý migrant, který opustí svého zaměstnavatele nebo mu skončí pracovní poměr, bude mít 60 dní na to, aby si našel nové vhodné zaměstnání nebo opustil zemi. Migranti s delším povolením vydaným prostřednictvím PBS jsou vystaveni stejnému riziku porušení podmínek povolení jako migranti s kratším povolením.

Pouze minimum migrantů s vysokou kvalifikací mění zaměstnání za méně kvalifikované.

Přechod z jednoho zaměstnání na výrazně odlišnou úroveň kvalifikace je již nyní vzácný. Přibližně 90 % vysoce kvalifikovaných migrujících pracovníků (CZ-ISCO 1 až 3) buď zůstává ve svém vysoce kvalifikovaném zaměstnání, nebo přechází do zaměstnání s vyšší kvalifikací. Pouze 4,4 procenta z nich přechází do povolání CZ-ISCO 6 nebo nižších. I kdyby držitelé dlouhodobějších povolení vydaných v rámci PBS přešli do zaměstnání, která by je již nekvalifikovala pro získání dlouhodobějšího povolení, nenarušilo by to stávající systém. Práce s nižší kvalifikací jsou již nyní důvodem k pobytu v České republice, pokud je splněn test trhu práce a požadavky na minimální mzdu.

K dispozici jsou jen omezené údaje...

Současný rámec pracovní migrace zachycuje jen velmi málo informací o pracovních migračních do České republiky. Ministerstvo vnitra eviduje informace o žádostech, rozhodnutích a stavech platných povolení podle kategorií, ale nemůže analyzovat povolení podle délky pobytu nebo změn statusu. Nezachycuje ani informace o povolání. Změny statusu nejsou hlášeny - s výjimkou omezeného povinného hlášení Eurostatu - a předchozí status není zaznamenáván při změnách trvalého pobytu. Ministerstvo práce a sociálních věcí (Úřad práce) má podrobné informace o zahájení a ukončení smlouvy a také o kategorii povolení umožňující přístup na trh práce, ale nemůže sledovat jednotlivce při změně zaměstnání, takže longitudinální analýza není možná. Zatímco v České republice existují spolehlivé metody pro identifikaci českých státních příslušníků napříč datovými fondy, párování záznamů o cizích státních příslušnících mezi datovými fondy není možné.

...což ztěžuje provádění hodnocení nastavení politik.

To znamená, že o kariérách pracovních migrantů je známo jen velmi málo, například o míře udržení v zaměstnání, změnách povolání a platů nebo ukazatelích dlouhodobé integrace na trhu práce. V současné době neexistují žádné longitudinální studie o výsledcích ekonomických migrantů a propojení souborů administrativních dat, které by umožnilo vytvořit obraz o historické migraci v České republice, je značně problematické.

Česká republika by měla zlepšit sběr a sdílení dat.

Zlepšení sběru a sdílení dat mezi vládními agenturami zlepší činnosti v oblasti dodržování a prosazování imigračních programů a umožní hlubší hodnocení výsledků programů. Sdílení údajů mezi českými agenturami by mělo být povoleno a posíleno, například tím, že se umožní používání jedinečného identifikátoru pro dočasné migranty ve všech vládních souborech údajů. To by České republice umožnilo přesně porovnávat soubory dat za účelem dodržování předpisů, například sledovat, zda jsou migrantům řádně vypláceny mzdy a zda pracují v profesích uvedených v jejich žádosti o povolení. Úřadům by to také poskytlo další nástroj k odhalování nelegálních praktik v oblasti zaměstnávání. Tato opatření jsou relevantní i pro programy migrace vysoce kvalifikovaných pracovníků, aby se zajistilo, že ti, kterým bylo uděleno výhodné povolení, dodržují související podmínky. Online platforma pro podávání žádostí by dále zlepšila sběr údajů. Lepší sběr údajů by rovněž umožnil hodnocení, včetně přesnějších analýz faktorů vedoucích k integraci na trhu práce a do společnosti.

PBS vyžaduje průběžné hodnocení a úpravy na základě pravidelné analýzy.

Systém PBS bude obsahovat průběžné hodnocení výsledků migrantů, aby se zajistilo, že body a kategorie zůstanou relevantní a budou mít odpovídající váhu. Zlepšený sběr a analýza údajů, včetně longitudinálních studií podpořených analýzou administrativních údajů, umožní hlubší pochopení výsledků migrantů v dlouhodobém horizontu a poskytne empirický základ pro hodnocení nastavení politiky. Lepší údaje mohou umožnit zavedení dalších bodových kategorií, například úrovně dovedností manželů, nebo úpravy vah bodových kategorií. Analýzu výsledků by měla pravidelně provádět instituce financovaná z veřejných zdrojů, která má výzkumné kapacity. V širším slova smyslu by vládní agentury měly mít lepší možnosti analyzovat data, která shromažďují, aby lépe pochopily, jak nastavení politik ovlivňuje migraci do České republiky.

PBS může pomoci komunikaci s veřejností o cílech řízené migrace.

Imigrační programy vyžadují pro své efektivní fungování podporu veřejnosti. Průzkumy zjistily, že Češi mají obecně pozitivní postoj k migraci vysoce kvalifikovaných pracovníků. Politický rámec PBS umožňuje České republice posílit sdělení, že vysoce vzdělaní, dobře placení a zkušení migranti mají v imigračním rámci nejvyšší prioritu a že integrace je v zájmu celé společnosti.

Další politická opatření, včetně programu uznaných sponzorů, mohou doplnit PBS.

Současný rámec pro dodržování imigračních předpisů se při zjišťování zneužití do značné míry spoléhá na proces obnovování povolení. Program uznaných sponzorů by českým orgánům poskytl další nástroj k identifikaci, stíhání a postihování zaměstnavatelů, kteří narušili integritu imigračních programů. Program uznaných sponzorů, který se používá v mnoha zemích OECD, poskytuje důvěru a výsady výměnou za přístup k informacím. Porušení, jako je nedostatečné placení migrantů, poskytování nepravdivých informací o zamýšleném povolání nebo nepříznivá změna podmínek zaměstnání po příjezdu, by bylo snadněji odhalitelné. Kromě zvýšení důvěry veřejnosti ve schopnost vlády řídit pracovní migraci by uznávaný sponzorský program spolu se zlepšeným monitorováním přispěl k účinnému řízení nejen PBS, ale ekonomické migrace obecně. Lepší monitorování spolu s programy uznaných sponzorů by posílilo rámec pro vyvození odpovědnosti zaměstnavatelů, kteří zneužívají imigrační programy, za jejich jednání. PBS by mohla doplnit i další politická opatření, jako je povolení výjimek ze současného testu trhu práce.

PBS a doprovodná opatření představují dlouhodobé strukturální reformy.

Nedávný příliv vysídlených osob z Ukrajiny, ačkoli je významný, nemění strukturální faktory vysvětlující předpokládaný dlouhodobý nedostatek pracovních sil v České republice. Ekonomická migrace vysoce vzdělaných a vysoce kvalifikovaných migrantů pomůže řešit budoucí nedostatek pracovních sil a přispěje k hospodářskému růstu. PBS jako systematický přístup k výběru mladších, vysoce vzdělaných a kvalifikovaných migrantů může řešit měnící se potřeby české ekonomiky. PBS bude podpořena online platformou, která lépe usnadní podávání žádostí vysoce kvalifikovaných migrantů kdekoli na světě – čímž se zvýší atraktivita a renomé České republiky v zahraničí.

Pro více informací navštivte web <https://www.oecd.org/migration/mig/multicriterial-points-based-system-for-managing-labour-migration-to-the-czech-republic.htm>

Případně kontaktujte:

Antonín Seidel – Ministry of Labour and Social Affairs (Czech Republic)

Head of Foreign Employment Unit

antonin.seidel@mpsv.cz

Jonathan Chaloff – Organisation for Economic Cooperation and Development

International Migration Division – Senior Policy Analyst

Jonathan.CHALOFF@oecd.org

+33 1 45 24 18 49

DG REFORM CONTACT

Giulia Porino – European Commission DG REFORM - Policy Officer

Giulia.PORINO@ec.europa.eu

+32 22 91 37 46