

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

SHRnutí ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu:	
Nařízení vlády, kterým se stanoví maximální počty žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na příslušném zastupitelském úřadu	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo vnitra	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte Toto nařízení nabývá účinnosti 1... 2019
Implementace práva EU: Ne	
2. Cíl návrhu nařízení vlády	
<p>V návaznosti na novelu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“) je vláda povinna dle nového ustanovení § 181b svým nařízením stanovit maximální počet žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které bude možné podat v rámci určitého časového období v územním obvodu příslušného zastupitelského úřadu.</p> <p>Stanovením početních kvót pro nabírání žádostí o uvedená pobytová oprávnění nařízením vlády se příjem žádostí na zastupitelských úřadech stane flexibilnějším s možností adekvátně reagovat na potřeby trhu práce a rovněž transparentnějším a předvídatelnějším pro cizince i pro zaměstnavatele cizinců.</p> <p>Tímto krokem bude navíc právním předpisem ukotvena praxe, která již dnes na mnohých zastupitelských úřadech funguje v rámci realizace migračních projektů a režimů zvláštního zacházení schválených usnesením vlády, pro které jsou nastaveny vlastní početní kvóty.</p>	
3. Agregované dopady návrhu nařízení vlády	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ne	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano	
<p>Transparentní systém náběrů žádostí o pobytová oprávnění na zastupitelských úřadech na bázi kvót (zastupitelský úřad bude na své úřední desce a svých internetových stránkách zveřejňovat informaci o maximálním počtu žádostí, které lze pro jednotlivé druhy oprávnění k pobytu podat, počtu žádostí, které lze podat do vyčerpání maximálního počtu, a o rozvržení přijímání žádostí v průběhu časového období stanoveného v nařízení vlády) umožní podnikatelům, kteří hledají pracovní sílu z tzv. třetích států, lépe plánovat personální opatření.</p>	

3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) Ne
3.5 Sociální dopady: Ne
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Nařízení vlády, kterým se stanoví maximální počty žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na příslušném zastupitelském úřadu.

1.2 Definice problému

Nezbytnost navrhované právní úpravy vyplývá z nového ustanovení § 181b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, které je součástí aktuálního návrhu novely (sněmovní tisk 203). Podle něj je vláda povinna svým nařízením stanovit maximální počty žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu.

Počty žádostí, které mohou podávat občané tzv. třetích států, kteří mají zájem na území ČR ze zahraničí vstoupit za účelem zaměstnání nebo podnikání, jsou v současnosti fakticky omezeny kapacitami zastupitelských úřadů, kde jsou žádosti podávány. Tyto kapacity nejsou nastaveny podle cílového počtu cizinců, kterým je český stát připraven ročně povolit vstup na své území, nýbrž je tato podmíněnost přesně opačná.

Současný stav se dlouhodobě negativně projevuje především na regulaci migrace za účelem zaměstnání. V hlavních zdrojových zemích pracovní migrace zájem cizinců o práci v ČR vysoce převyšuje možnosti zastupitelských úřadů nabírat žádosti o pobytová oprávnění.

Česká republika pro účel zaměstnání vydává 4 typy pobytových oprávnění: zaměstnanecká karta, modrá karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance a vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání. Více než 95 % v praxi vydávaných pobytových oprávnění jsou zaměstnanecké karty. Za poslední 2 roky počet žádostí o zaměstnanecké karty podávaných na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí vzrostl 3,5krát, z 8 900 v roce 2016 na 31 900 v roce 2018.

Dle přechodného ustanovení novely zákona o pobytu cizinců bude po nabytí její účinnosti až do dne nabytí účinnosti nařízení vlády maximální počet nabíraných žádostí o zaměstnanecké karty i víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání odpovídat počtu žádostí, které byly na zastupitelském úřadu podány v roce 2016 (povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování se přechodné ustanovení netýká). V případě zaměstnanecký karet by to tedy znamenalo 3,5násobný pokles počtu nabíraných žádostí oproti současnosti, což by mělo významný dopad na ekonomický provoz mnoha zaměstnavatelů, kteří nejsou schopni volná pracovní místa obsadit uchazeči o zaměstnání v ČR. Z tohoto důvodu je nanejvýš žádoucí, aby nařízení vlády bylo přijato a nabylo účinnost společně s novelou.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Novela zákona o pobytu cizinců v nově zaváděném ustanovení § 181b stanovuje, že vláda nařízením stanoví maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu. V současné době není objem žádostí o zaměstnaneckou kartu, vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování nabíraných na zastupitelských úřadech žádným právním předpisem regulován.

Problém náběru žádostí na vytížených zastupitelských úřadech je nyní řešen prostřednictvím migračních projektů a režimů zvláštního zacházení pro vybrané cílové skupiny cizinců. Projekty a režimy mají stanoveny roční kvóty omezující počet jejich účastníků, kterým je garantována možnost podat žádost o pobytové oprávnění na zastupitelském úřadu. Z Ukrajiny, která je hlavní zdrojovou zemí pracovní migrace, například přišlo v roce 2018 do ČR 90 % pracovníků prostřednictvím některého z projektů nebo režimů. Tento systém dílčích kvót stanovených formou usnesení vlády se v praxi při řízení ekonomické migrace osvědčil a je proto žádoucí zakotvit jej v rozšířené podobě komplexního systému kvót stanovených pro všechny zastupitelské úřady právním předpisem – nařízením vlády.

1.4 Popis cílového stavu

Nařízením vlády budou stanoveny transparentní roční kvóty pro náběr žádostí o zaměstnaneckou kartu, vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování. Zastupitelské úřady budou na své úřední desce a na svých internetových stránkách zveřejňovat informaci o maximálním počtu žádostí, které lze pro jednotlivé druhy oprávnění k pobytu podat a rovněž o počtu žádostí, které lze ještě podat do vyčerpání maximálního počtu. Migrační systém tak bude transparentnější a předvídatelnější pro zaměstnavatele hledající pracovníky ze třetích států i pro tyto pracovníky samotné.

V souvislosti s novelou zákona o pobytu cizinců bude vládě předložen návrh transformace současných migračních projektů a režimů zvláštního zacházení do podoby programů schválených vládou za účelem dosažení ekonomického přínosu pro ČR, a to formou usnesení vlády. Institut programů je v zákoně o pobytu cizinců již zakotven od roku 2017 a dosud nebyl využíván. Nařízení vlády bude s novým systémem programů provázáno. V rámci kvót pro náběr žádostí o pobytová oprávnění budou samostatně stanoveny maximální počty žádostí podávaných v rámci jednotlivých programů schválených vládou. V souladu se státní politikou preference vysoce kvalifikované migrace budou kvóty pro tuto cílovou skupinu stanoveny s dostatečnou rezervou. S ohledem na potřeby zaměstnavatelů bude oproti stávajícímu stavu rozšířen počet zemí pro (středně a nízko) kvalifikované zaměstnance, kteří budou rovněž tvořit kategorii se samostatnou kvótou.

Žadatelům, kteří budou účastníky programů schválených vládou, budou popořadě přidělovány fixní termíny pro návštěvu zastupitelského úřadu za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění. Touto cestou bude transparentně zajištěno preferenční zacházení pro vybrané cílové skupiny cizinců, na jejichž příchodu má stát zvýšený zájem. Za účelem zajištění rovného přístupu k ostatním žadatelům mimo programy budou cizinci řazeni na základě jejich objednávky termínu pro příjem žádosti o pobytové oprávnění podle data, hodiny a minuty doručení objednávky v rámci stanoveného objednávacího systému. Takto stanovené pořadí nelze měnit. Uvedený systém je nyní využíván v rámci objednávání pobytových titulů na většině zastupitelských úřadů.

Maximální počty žádostí o pobytová oprávnění budou nastaveny podle principů české migrační politiky. Budou odrážet prioritní cíle státu (např. preferenci vysoce kvalifikované migrace) a reflektovat reálný zájem cizinců v dané zemi o imigraci do ČR i potřeby zaměstnavatelů cizinců z těchto zemí. Současně budou zohledňovat integrační možnosti českého státu a potenciální bezpečnostní rizika spojená s migrací.

Nařízení vlády bude pravidelně vyhodnocováno a novelizováno v souladu s výše uvedenými principy. S ohledem na vázanost problematiky kvót na státní rozpočet a systemizaci služebních a pracovních míst na orgánech státní správy odpovědných za regulaci pracovní migrace bude vyhodnocení a novelizace probíhat k březnu každého kalendářního roku, a to s tím, že stanovené maximální počty nabíraných žádostí budou aplikovány vždy od 1. ledna následujícího roku.

Jelikož první nařízení vlády nabyde účinnost již v průběhu roku 2019, jeho účinnost se předpokládá až do 31. 12. 2020 (tedy na dobu přesahující kalendářní rok). Ve všech měsících tohoto období bude počet nabíraných žádostí o pobytová oprávnění odpovídat 1/12 stanovené roční kvóty. Účinnost následujících nařízení vlády již bude stanovena od 1. ledna příslušného roku, aby se kryla s kalendářním rokem.

V případě výraznějšího výkyvu ve vývoji ekonomického cyklu a situace na trhu práce bude podle potřeby provedena mimořádná novelizace. Bude tak zajištěna transparentní regulace ekonomické migrace podle měnících se potřeb trhu práce a vývoje české ekonomiky.

Předkládaný návrh nařízení v příloze č. 2 „Maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu“ zohledňuje rozhodnutí vlády ČR, která svým usnesením ze dne 3. června 2019 č. 384 rozhodla o navýšení příjmu žádostí o zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu České republiky ve Lvově v rámci režimu zvláštního zacházení pro kvalifikované pracovníky z Ukrajiny. Roční kvóta 40 000 žádostí o zaměstnanecké karty schválená zmíněným usnesením pro zastupitelský úřad ve Lvově odpovídá kvótě stanovené v návrhu nařízení vlády pro náběr žádostí na tomto zastupitelském úřadu v rámci Programu kvalifikovaný zaměstnanec. Vzhledem ke skutečnosti, že personální kapacity pro zajištění tohoto navýšeného příjmu žádostí vláda orgánům státní správy přidělila pouze na dobu určitou, bude nutné při přípravě nařízení na následující roky tuto skutečnost zohlednit.

Novelizace nařízení vlády může být rovněž spojena s vydáním nařízení vlády o podmínkách vydávání mimořádných pracovních víz podle § 31a nově zaváděného novelou zákona o pobytu cizinců, přičemž stanovení početních kvót pro vydávání víz může být spojeno s adekvátním snížením maximálního počtu žádostí o zaměstnanecké karty na zastupitelských úřadech. K tomuto kroku lze přistoupit, bude-li v dané ekonomické situaci pro český stát výhodnější, procesně jednodušší a rychlejší vydávání víz, která jsou určena pouze k dočasné pracovní migraci s nutností návratu cizince do země původu.

1.5 Identifikace dotčených subjektů

S ohledem na problematiku lze definovat následující základní okruhy nejvíce dotčených subjektů:

Cizinci, kteří nejsou občany jiných členských států Evropské unie/Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska a chtějí požádat o některé z příslušných pobytových oprávnění regulovaných nařízením vlády. Tyto subjekty budou dotčeny přímo a nejvíce, neboť dojde k regulaci jejich vstupu a pobytu na území ČR za účelem zaměstnání, podnikání nebo investování. Tato regulace bude oproti současnosti více transparentní a předvídatelná, cizincům budou předem známy kvóty pro náběr žádostí o pobytová oprávnění.

Zaměstnavatelé, neboť dojde k regulaci vstupu a pobytu jejich potenciálních zahraničních zaměstnanců na území ČR. Tato regulace bude oproti současnosti více transparentní a předvídatelná, zájmy zaměstnavatelů budou při stanovení kvót zohledněny.

Orgány veřejné moci – jde o subjekty, které jsou právní úpravou ovlivněny přímo. Dotčenými státními orgány budou Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zahraničních věcí. Nepřímo se opatření dotýká státních orgánů s kontrolní pravomocí v oblasti pobytu a zaměstnávání cizinců, zejména Policie ČR, Státního úřadu inspekce práce a celních úřadů.

1.6 Zhodnocení rizika

V systému kvót je nutno počítat s tím, že určitá skupina zájemců o migraci do ČR nebude do migračního procesu moci vstoupit. Možnost zavést takové omezení však vychází z práva státu rozhodovat o rozsahu a složení imigračních toků.

2. Návrh variant řešení

2.1. Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“:

Nulová varianta

Nebude-li nařízení vlády přijato, uplatní se přechodné ustanovení novely zákona o pobytu cizinců, a počty žádostí o zaměstnanecké karty (a také víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání) nabíraných na zastupitelských úřadech poklesnou na úroveň roku 2016, což povede především k razantnímu snížení pracovní migrace v době, kdy zaměstnavatelé v ČR kvůli nízké nezaměstnanosti i dlouhodobému nedostatku kvalifikovaných pracovníků v některých profesích dlouhodobě nemohou obsadit volná pracovní místa ze zdrojů domácího trhu práce, což bude mít negativní dopad na jejich ekonomickou situaci. Z tohoto důvodu je nulová varianta hodnocena jako nevhodná.

Varianta přijetí nařízení vlády

Nařízení vlády stanoví maximální počty žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze ročně podat na příslušném zastupitelském úřadu.

Kvóty jsou stanoveny jako roční, tj. na období dvanácti po sobě bezprostředně jdoucích kalendářních měsíců. Při aplikaci budou rovnoměrně rozloženy do jednotlivých kalendářních měsíců.

Konkrétní maximální počty žádostí jsou pro jednotlivé zastupitelské úřady v přílohách nařízení vlády primárně nastaveny podle hodnot odpovídajících počtu žádostí nabíraných v průběhu roku 2018. Bude tak zajištěna kontinuita dosavadního vývoje pracovní migrace. Podle zájmu cizinců o migraci do ČR jsou maximální počty žádostí o zaměstnanecké karty na jednotlivých zastupitelských úřadech definovány konkrétní číselnou hodnotou. Zastupitelské úřady, které nezaznamenávají nutnost maximální hodnoty stanovit, nejsou v nařízení vlády uvedeny. V početním nastavení je zohledněna poptávka českých zaměstnavatelů po zahraničních pracovnících z konkrétních cílových zemí. Kvóty jsou nastaveny rovněž s ohledem na bezpečnostní rizika spojená s migrací z různých třetích států. Celkový maximální počet nabíraných žádostí je přiměřený integračním možностям českého státu.

Tato varianta byla vyhodnocena jako vhodná.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Návrh řešení

Navrhuje se stanovení ročního maximálního počtu žádostí nabíraných na zastupitelských úřadech nařízením vlády.

3.2 Náklady

Z hlediska předkladatele nebyly identifikovány žádné dodatečné náklady spojené se zavedením kvót v navržené výši nad rámec stávajících či předpokládaných a pokrytých usnesením vlády ze dne 3. června 2019 č. 384 o navýšení příjmu žádostí o zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu České republiky ve Lvově v rámci režimu zvláštního zacházení pro kvalifikované pracovníky z Ukrajiny.

V případě navyšování kvót nad navržený celkový maximální počet žádostí dojde k navýšení nákladů státního rozpočtu, protože bude nutno adekvátně navýšit i personální a technické kapacity státních orgánů. Podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání i povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování podléhá správnímu poplatku, jehož výběr bude příjmem státního rozpočtu a vybrané finanční prostředky z převážné části zvýšené náklady pokryjí.

3.3 Přínosy

Hlavní přínosy související se zavedením kvót lze shrnout následovně:

- Zamezení výraznému poklesu počtu nabíraných žádostí o zaměstnanecké karty na úroveň roku 2016, k němuž dojde v případě aplikace přechodného ustanovení novely zákona o pobytu cizinců.
- Transparentní stanovení ročních migračních potřeb české ekonomiky, které je všem zainteresovaným subjektům předem známo.
- Systematičtější zapracování dílčích kvót, které jsou uplatňovány u migračních projektů a režimů zvláštního zacházení (do budoucna u programů schválených vládou), do celkového rámce kvót stanovených pro všechny zastupitelské úřady.
- Posílení principu výběru cílových skupin migrantů, na jejichž příchodu má český stát zájem díky možnosti specifikovat v rámci kvót preferované kategorie zaměstnanců či podnikatelů (účastníků programů schválených vládou).
- Zajištění personálních kapacit státních orgánů, které budou žádosti o pobytová oprávnění zpracovávat, v závislosti na výši celkové kvóty, a to s možností učinit tak v dostatečném předstihu.

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Z porovnání nákladů a přínosů uvedených výše, jednoznačně vyplývá, že přínosy navrhované varianty dostatečně odůvodňují její realizaci.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Realizace nulové varianty by výrazně omezila objem pracovní migrace do ČR v situaci, kdy čeští zaměstnavatelé nejsou schopni dlouhodobě obsazovat volná pracovní místa.

Vybraná varianta, tj. přijetí nařízení vlády, umožní současný objem pracovní migrace zachovat a v některých případech i dále rozšířit a současně také zužitkovat pozitivní zkušenosti získané dosavadní realizací migračních projektů a režimů zvláštního zacházení, pro něž byly nastaveny dílčí kvóty. Osvědčený systém kvót může být aplikován v komplexním rozsahu a zakotven v právním předpisu.

Zvolená varianta proto jednoznačně představuje vhodnější řešení.

Zhodnocení předpokládaného dopadu z hlediska administrativní zátěže.

Se zavedením nové právní úpravy nejsou z hlediska administrativní zátěže spojeny žádné dopady ve srovnání se současným systémem řízení ekonomické migrace.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace bude provedena cestou nařízení vlády. Realizace bude probíhat cestou početně omezených náběrů žádostí o pobytová oprávnění na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí.

6. Přezkum účinnosti regulace

K přezkumu účinnosti regulace budou využívány zejména tyto nástroje:

- Systematický sběr a hodnocení kvantitativních i kvalitativních poznatků zastupitelských úřadů, které budou provádět náběr žádostí o pobytová oprávnění v souladu s příslušnými kvótami.
- Analýza kvalitativních údajů z praxe dalších výkonných složek státních orgánů zabývajících se agendou nabírání a povolování pobytu, zaměstnávání či podnikání, a rovněž kontrolní činností na území ve vztahu k cizincům, zaměstnavatelům a podnikatelům (odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, Úřad práce ČR, orgány inspekce práce, živnostenské úřady, celní úřady, cizinecká policie).
- Vyhodnocování výše a struktury kvót na základě analýzy statistických dat o ekonomické migraci v rámci jednotlivých resortů. Statistické údaje o pobytu cizinců jsou čerpány především z Cizineckého informačního systému, statistiky týkající se trhu práce a zaměstnanosti cizinců i občanů ČR z informačního systému Ministerstva práce a sociálních věcí, zdrojem statistik o zahraničních podnikatelích je Ministerstvo průmyslu a obchodu.
- Získávání kvalitativních poznatků ze strany sociálních partnerů, například prostřednictvím pracovního týmu Rady hospodářské a sociální dohody pro zaměstnávání zahraničních pracovníků,
- Pravidelná vzájemná výměna informací mezi státními orgány na půdě stálých meziresortních platforem, např. Koordináčního orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci, který zasedá na úrovni členů vlády i náměstků ministrů.

7. Konzultace a zdroje dat

Primárním zdrojem informací byly kvantitativní i kvalitativní informace sbírané zastupitelskými úřady. Na jejich základě byly navrženy konkrétní výše kvót a jejich struktura.

Návrh právní úpravy byl konzultován se širokým okruhem státních i nestátních zainteresovaných subjektů:

- se zástupci Americké obchodní komory dne 15. 11. 2018.
- s ústředními orgány státní správy na půdě Koordinačního orgánu pro řízení ochrany státních hranic a migraci dne 12. 12. 2018.
- se zástupci odborů a podnikatelských reprezentací na půdě pracovního týmu Rady hospodářské a sociální dohody pro zaměstnávání zahraničních pracovníků dne 19. 12. 2018.
- se zástupci asociace ABSL (Association of Business Service Leaders) dne 22. 1. 2019.