



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.11.2011
COM(2011) 729 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**за функционирането на преходните разпоредби относно свободното движение на
работници от България и Румъния**

{SEC(2011) 1343 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Цел на доклада

Комисията представя настоящия доклад в съответствие с параграф 4 от приложения VI и VII към Акта за присъединяване на България и Румъния от 2005 г. След като на 20 юни 2011 г. България и Румъния представиха искане за допълнителен преглед¹ от страна на Съвета на функционирането на преходните разпоредби относно свободното движение на работници, то ще послужи като основа за провеждането на прегледа от Съвета, който трябва да приключи в срок от шест месеца след получаване на искането.

1.2. Свободното движение на работници като една от основните свободи

Свободното движение на хора е една от основните свободи, които правото на ЕС гарантира. То включва правото на гражданите на ЕС да се придвижват свободно в друга държава-членка на ЕС, да започват работа и да пребивават в нея с членовете на семейството си. Съгласно правото на ЕС относно свободното движение на работници държавите-членки не могат да упражняват пряка или косвена дискриминация по отношение на работниците мигранти от ЕС и техните семейства, основаваща се на тяхното гражданство, по въпроси, свързани със заетостта. То също така дава право на работниците мигранти от ЕС да се ползват от равноправно третиране по отношение на данъчните облекчения и социалните придобивки, участието в профсъюзни организации, настаняването в обществени жилища, достъпа на децата им до общото образование, както и до производствено и професионално обучение.

1.3. Преходни разпоредби относно свободното движение на работници

Актът за присъединяване от 2005 г. позволява на държавите-членки от ЕС-25² да ограничат временно свободния достъп на работници от България и Румъния до техните пазари на труда чрез поставянето на този достъп в зависимост от националното си законодателство. Въпреки това ограничение, предвидено от преходните разпоредби, дадена държава-членка трябва винаги да дава предимство на работниците от България и Румъния пред работниците, които са граждани на държави извън ЕС, що се отнася до първоначалния достъп до пазара на труда. В държавите-членки от ЕС-2 не се прилагат ограничения по отношение на работниците от ЕС-2.

Целият преходен период от седем години е разделен на три обособени етапа (по формулата „2 + 3 + 2“). По време на всеки от етапите се прилагат различни условия:

¹ Първият преглед от Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси е от 17 декември 2008 г. въз основа на доклад на Комисията COM(2008) 765 от 18.11.2008 г.

² „ЕС-25“ са всички държави-членки, които са влизали в състава на ЕС преди 1 януари 2007 г., „ЕС-2“ са България и Румъния, „ЕС-10“ са всички държави, които са се присъединили към ЕС на 1 май 2004 г. и „ЕС-15“ са всички държави-членки, които са влизали в състава на ЕС преди 1 май 2004 г.

- Националното законодателство на другите държави-членки регулира достъпа на работници от България и Румъния до техните пазари на труда през първите две години.
- Държавите-членки могат да продължат да прилагат своите национални мерки по време на втория етап за още три години, при условие че уведомят Комисията за това преди края на първия етап; в противен случай се прилага правото на ЕС, с което се осигурява свободното движение на работниците.
- Дадена държава-членка, прилагаща национални мерки в края на втория етап, може при сериозни затруднения на нейния пазар на труда или при заплахата от такива и след уведомяване на Комисията да продължи да прилага тези мерки до изтичане на седемгодишния период след датата на присъединяване.

Освен това защитна клауза позволява на дадена държава-членка, която е спряла да използва национални мерки и прилага правото на ЕС относно свободното движение на работници преди края на целия преходен период, да въведе отново ограничения при наличие на сериозни затруднения на пазара на труда или при заплахата от такива.

Преходните разпоредби, чието действие ще приключи окончателно на 31 декември 2013 г., се прилагат само по отношение на получаването на достъп до пазара на труда съгласно правото на ЕС относно свободното движение на работници. След като бъде допуснат до пазара на труда на дадена държава-членка, даден работник от ЕС-2 се възползва в пълна степен от всички други права съгласно правото на ЕС относно свободното движение на работници.

Преходните разпоредби не засягат основното право на гражданите на ЕС за свободно придвижване и пребиваване на територията на ЕС съгласно член 21 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС). Не са предвидени преходни разпоредби за прилагането на правото на ЕС относно координацията на схемите за социална сигурност.

Преходните разпоредби не се прилагат по отношение на самостоятелно заетите работници, които се установяват или предоставят своите услуги в рамките на ЕС, въпреки че на Германия и Австрия се разрешава да прилагат ограничения по отношение на трансграничното предоставяне на услуги, включващи временното командироване на работници, както е определено в директивата относно командироването на работници в някои чувствителни отрасли³.

1.4. Обзор на националните политики за достъп до пазара на труда

Работниците от България понастоящем имат свободен достъп до пазарите на труда на 15 от държавите-членки от ЕС-25.

³ На 10 февруари 2011 г. Съдът на Европейския съюз постанови по дело C-307/09 (Vicoplus), че държавите-членки могат също така да ограничават командироването на работници, наети чрез агенции за временна заетост.

След като Испания се позова на защитната клауза и на 11 август 2011 г. Комисията прие искането ѝ отново да бъдат въведени ограничения за румънски работници до 31 декември 2012 г.⁴, румънските работници понастоящем имат свободен достъп до пазара на труда на 14 от държавите-членки от ЕС-25.

Държавите-членки, поддържащи в сила ограничения по отношение на достъпа до пазара на труда, прилагат различни мерки на национално равнище, които са резултат от различаващите се в правно отношение режими за достъп до техните пазари на труда. Някои прилагат традиционни схеми за разрешение за работа, докато други са въвели опростени процедури или облекчени условия, например като не се изискват разрешителни за работа за професии в някои отрасли или чрез освобождаване от извършването на проучвания на пазара на труда⁵.

Таблица 1: Политика на държавите-членки относно достъпа до пазара на труда

Държави-членки	Работници от България и Румъния
ЕС-25	Белгия
	Ограничения с опростяване на някои процедури
	Чешка република
	Свободен достъп — национално законодателство (1.1.2007 г.)
	Дания
	Свободен достъп (1.5.2009 г.)
	Германия
	Ограничения с опростяване на някои процедури*
	Естония
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Ирландия
	Ограничения
	Гърция
	Свободен достъп (1.1.2009 г.)
	Испания
	Свободен достъп (1.1.2009 г.)
	Ограничения за работници от Румъния (22.7.2011 г.)
	Франция
	Ограничения с опростяване на някои процедури
	Италия
	Ограничения с опростяване на някои процедури
	Кипър
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Латвия
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Литва
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Люксембург
	Ограничения с опростяване на някои процедури
	Унгария
	Свободен достъп (1.1.2009 г.)
	Малта
	Ограничения
	Нидерландия
	Ограничения с опростяване на някои процедури
	Австрия
	Ограничения с опростяване на някои процедури*
	Полша
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Португалия
	Свободен достъп (1.1.2009 г.)
	Словения
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Словакия
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Финландия
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Швеция
	Свободен достъп (1.1.2007 г.)
	Обединено кралство
	Ограничения

Източник: ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ Бележка: * Ограниченията се отнасят и до командироването на работници в някои отрасли.

⁴ Решение 2011/503/ЕС на Комисията от 11 август 2011 г., ОВ L 207, 12.8.2011 г., стр. 22.

⁵ Повече информация за отделните национални мерки е на разположение на следния адрес: <http://ec.europa.eu/eures>.

1.5. Трети етап от преходните разпоредби

Ограниченията по отношение на свободното движение на български и румънски работници по принцип следва да приключат на 31 декември 2011 г. Държавите-членки, които все още прилагат ограничения, могат да ги оставят в сила след 31 декември 2011 г. при наличие на сериозно затруднение на пазара на труда или при заплахата от такова, и след като уведомят Комисията за това преди 1 януари 2012 г.

Уведомлението от държава-членка в рамките на срока удължава прилагането на ограниченията след 31 декември 2011 г., без да е необходимо Комисията да дава своето съгласие. Като временно позволяват налагането на ограничения върху свободното движение на работници обаче, преходните разпоредби представляват дерогиране от една от предвидените в правото на ЕС основни свободи. Съдът на Европейския съюз последователно застъпваше становището, че дерогиранията от основните свободи трябва да бъдат тълкувани ограничително. Ограничително тълкуване се прилага и към условията, при които всяка държава-членка може да продължи да ограничава достъпа до пазара на труда по време на третия етап. Поради това макар да признава, че пазарите на труда в ЕС се различават в значителна степен и че всяка държава-членка трябва да определи наличието на сериозно затруднение на нейния пазар на труда или на заплахата от такова, Комисията очаква държавите-членки да предоставят пълна обосновка с данни и убедителни аргументи относно наличието на даден пазар на труда на затруднение или на заплахата от такова, която надхвърля простото посочване на процента на безработица.

2. ОБХВАТ НА ТРУДОВАТА МОБИЛНОСТ В ЕС, ОСЪЩЕСТВЯВАНА ОТ ГРАЖДАНИ ОТ ЕС-2

2.1. Граждани на България и Румъния, пребиваващи в други държави-членки

Точният мащаб на потоците на мобилност след разширяването е трудно да бъде установен поради непълнотата на съществуващите данни. Статистиката относно населението и данните от проучването на работната сила в ЕС (ПРС) обаче показват, че в края на 2010 г. около 2,9 милиона български и румънски граждани от всички възрасти, независимо от участието им на пазара на труда, пребивават в ЕС-25⁶ (таблици A1 и A2⁷), което е два пъти повече в сравнение с положението непосредствено преди присъединяването (1,4 милиона в края на 2006 г.). Това представлява средно нетно увеличение от 360 000 души годишно. Този процес обаче вече бе започнал преди 1 януари 2007 г. със средно нетно увеличение от около 220 000 души годишно в периода между 2003 г. и 2006 г.

⁶ Тъй като повече от 95 % от гражданите от ЕС-2, живеещи в друга държава-членка, пребивават в държави от ЕС-15, не е от голямо значение дали като референтна база за приемащите държави се използва ЕС-15 вместо ЕС-25. Това се прилага неколкостранно с цел опростяване или по причини, свързани с наличността на данните.

⁷ Всички таблици и графики, обозначени с „А“, са представени в придружаващия настоящия доклад работен документ на службите на Комисията.

Двете основни предпочитани като цел на пребиваването държави са Италия и Испания, които заедно приемат повече от 70 % от всички български и румънски граждани, пребиваващи в друга държава-членка (към края на 2010 г.). Румънските граждани представляват над 80 % от всички граждани от ЕС-2, пребиваващи в друга държава-членка, като живеят основно в Италия (41 %) и Испания (38 %), следвани от Германия (5 %), докато българските граждани живеят основно в Испания (38 %), Германия (15 %), Гърция (12 %), Италия (10 %) и Обединеното кралство (7 %).

Макар и неотдавнашният приток на хора да изглежда значителен в абсолютно изражение, в относително изражение гражданите от ЕС-2, пребиваващи в държава-членка от ЕС-25, представляват само 0,6 % от общото население на ЕС-25 в края на 2010 г. в сравнение с 0,3 % четири години по-рано. Този дял е най-голям в Кипър (4,1 %), следван от Испания (2,2 %) и Италия (1,8 %).

Ако се вземат предвид наскоро пристигналите⁸ мобилни граждани в трудоспособна възраст (диаграма А1), гражданите от ЕС-2 представляват наистина значителен дял от населението в трудоспособна възраст само в Кипър (4,3 %), Испания (1,4 %) и Италия (1,1 %), макар че дори в тези държави делът на наскоро пристигналите работници от държави извън ЕС е значително по-висок.

Данните от ПРС също така сочат (таблица А3), че преместилите се наскоро лица в трудоспособна възраст от Румъния, са отишли основно в Италия и Испания (почти 40 % във всяка от тях), а по-малка част са отишли в Обединеното кралство, Германия и Франция (около 12 % общо за тези държави). Около една трета от преместилите се наскоро лица от България са отишли в Испания, следвана от Обединеното кралство, Германия, Италия и Гърция (между 10 и 15 % във всяка от тях).

2.2. Потоци на мобилност от гледна точка на България и Румъния

От всички лица, преместили се наскоро в рамките на ЕС, румънците съставляват най-голямата група от граждани в трудоспособна възраст, живеещи в друга държава-членка (диаграма А2) през 2010 г. (27 %), следвани от полските граждани (21 %). Българите съставляват четвъртата група с много по-малък дял (5 %).

През периода 2003—2010 г. броят на гражданите от ЕС-2, живеещи в други държави-членки, се е увеличил с 2,1 милиона души, което представлява около 7 % от населението на държавите от ЕС-2 (измерено през 2003 г.), като тази стойност е много по-висока от съответната стойност за държавите от ЕС-10⁹ през същия период (около 2 %).

Ако се вземе предвид населението в трудоспособна възраст, изтичането на румънски граждани към други държави-членки на ЕС след присъединяването

⁸ Наскоро пристигналите мобилни граждани се определят като лица, пребиваващи 7 години или по-малко в друга държава-членка на ЕС.

⁹ Като база за сравнение в някои таблици и графики от настоящия доклад и в приложението към него са включени също така цифрови данни, свързани с положението на гражданите от ЕС-10.

се равнява на около 3,1 % от румънското население в трудоспособна възраст (диаграма А3). В България съответно тази стойност е 2,1 %. Тези равнища на мобилност са значително по-високи през периода от 2004 г. насам (6,6 % за Румъния и 3,7 % за България), като показват, че трудовата мобилност от тези държави преди 2007 г. вече е била значителна. От данните от ПРС също така става ясно, че по-голямата част от гражданите от ЕС-2, живеещи в други държави-членки, вече са се намирали в тях преди присъединяването (диаграма А4). И на последно място, има данни (Holland *et al.*, 2011 г.¹⁰), че основната вълна през 2007 г. не съответства изцяло на действителния нов приток на хора, а отразява, поне частично, легализацията на съществуващите мигранти, които вече живеят в съответната държава.

2.3. Тенденции в потоците на мобилност

Изглежда, че мобилността в рамките на ЕС следва тенденциите в икономиката. През периода 2004—2007 г., когато имаше силен икономически растеж, бе отчетен най-високият приток на хора от държавите от ЕС-10 и ЕС-2 към държавите от ЕС-15, но тази тенденция се промени коренно от 2008 г. с началото на икономическата и финансова криза. Като цяло рецесията и произтичащият от нея спад в търсенето на работна ръка доведоха до забавяне на притока на граждани от ЕС-10 и ЕС-2 към държавите от ЕС-15, по-специално през 2009 г. Тя също предизвика в известна степен по-голям изходящ поток за завръщане към държавите на произход, но липсват доказателства за мащабно завръщане в тях¹¹, като значителна част от работниците от ЕС-10 и ЕС-2 са решили да останат в държавата, предпочитана като цел на пребиваването (Koehler *et al.*, 2010 г.).

Изходящите потоци на мобилност от България и Румъния са достигнали най-високото си равнище през 2007 г., преди да намалее значително през 2008 г. и особено през 2009 г., и да се увеличат отново през 2010 г. поради подобряването на икономическите условия. Докато потоците към Италия, Обединеното кралство, Франция и Германия са се увеличили отново, притокът към Испания е намалял, което до голяма степен се обяснява с неблагоприятното положение на нейния пазар на труда. В периода между 2007 г. и 2010 г. е настъпила промяна в географското разпределение на гражданите от ЕС-2, живеещи в чужбина, като се отбелязва увеличение на техния дял в Италия (от 32 % на 37 %) и спад в Испания (от 44 % на 35 %).

Намаляването на мобилността в рамките на ЕС по време на кризата бе по-слабо изразено по отношение на гражданите от ЕС-2, отколкото на тези от ЕС-10 (таблица А4), тъй като разширяването ЕС-2 бе осъществено неотдавна и поради това все още оказва влияние върху мобилността на работниците. Друга причина е, че България и Румъния бяха силно засегнати от икономическата рецесия и голямата разлика в заплащането спрямо държавите от ЕС-15 все още представлява значителен фактор с притегателна сила (Holland *et al.*, 2011 г.). Въпреки това потоците на мобилност от ЕС-2 изглежда че са достигнали

¹⁰ Пълната информация за позоваване на цитираните в текста външни проучвания е посочена в придружаващия настоящия доклад работен документ на службите на Комисията.

¹¹ Съгласно статистическите данни на Евростат относно населението и ПРС.

върховите си стойности през 2007 г., и въпреки наличието на период на възстановяване, през 2010 г. бяха далеч под равнищата, отчетени през периода 2006—2008 г.

2.4. Преходни разпоредби и фактори, оказващи въздействие върху мобилността

Таблица А5 показва, че въздействието от ранното отваряне на пазара на труда (във Финландия, Швеция и повечето от държавите от ЕС-10) върху притока на хора от ЕС-2 е било силно ограничено. За държавите, които отвориха своите пазари на труда през 2009 г. след края на първия етап, нетният приток на хора също бе силно ограничен след отварянето (Дания, Унгария) или е намалял значително в сравнение с преходните години (Испания, Гърция, Португалия), което може отчасти да се обясни с икономическата рецесия. Същевременно държавите, които са продължили да прилагат преходни мерки, са били изправени през значителен приток на хора след 2007 г. В основните отрасли в Италия от 2007 г. не се изискват разрешителни за работа, което обяснява високия ръст на мобилността от държавите от ЕС-2.

Тези примери показват, че преходните мерки оказват само ограничено влияние върху разпределението на мобилността в рамките на ЕС и че потоците на мобилност се управляват от други фактори, като общото търсене на работна ръка, мрежовият ефект, дължащ се на съществуващото чуждестранно население, и езика.

Както е посочено в доклада от 2008 г.¹², в най-добрия случай ограниченията на достъпа до пазара на труда могат да имат странични ефекти, като например увеличеното разпространение на недекларирания труд. Относително високият дял на самостоятелно заетите лица сред лицата, преместили се наскоро в рамките на ЕС от държавите от ЕС-10 и ЕС-2 в държави, в които се прилагат ограничения, е друг страничен ефект от ограниченията¹³. На последно място, по време на рецесията опасенията от загубата на достъп до пазара на труда може да са подтикнали работниците от ЕС-2 да останат в държавата, предпочитана като цел на пребиваването, дори когато са загубили работата си, вместо да я напуснат и да се върнат отново, когато пазарът на труда се възстанови.

3. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРЕМСТИЛИТЕ СЕ В РАМКИТЕ НА ЕС ЛИЦА

3.1. Възраст, пол и образование

От всички граждани от ЕС-2, живеещи в други държави-членки, 85 % са в трудоспособна възраст (15—64 г.) в сравнение със средно 67 % от съвкупното резидентно население на ЕС-25. Следователно е много по-вероятно мобилните

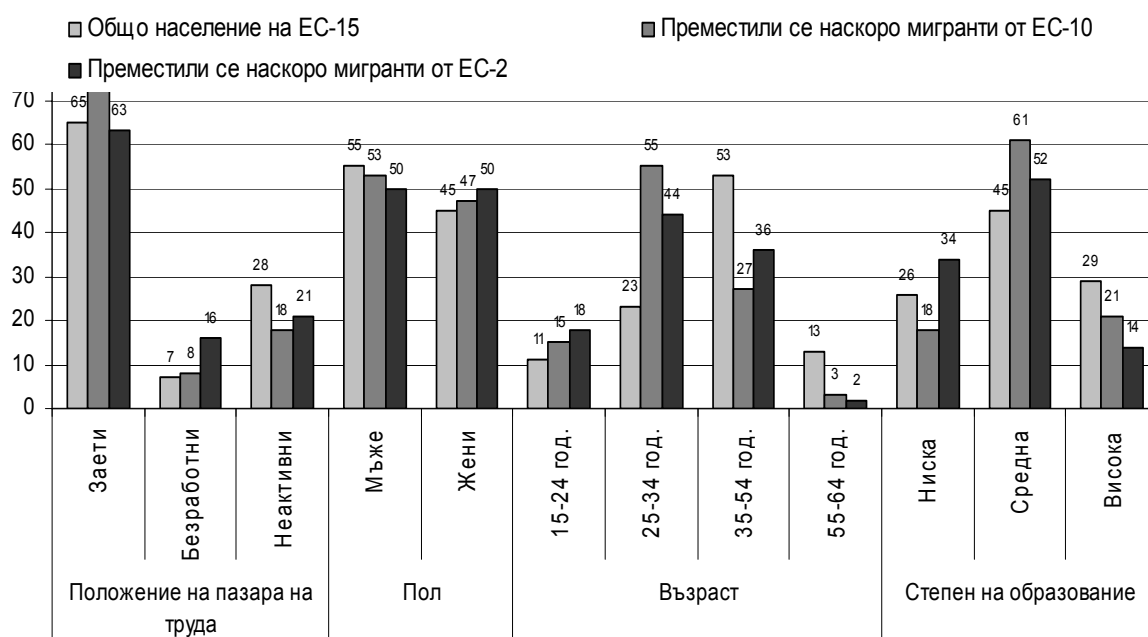
¹² COM(2008) 765 от 18.11.2008 г.

¹³ През 2010 г. дялът на самостоятелно заетите лица сред гражданите от ЕС-2 е много по-висок там, където по отношение на заетостта на получаващите заплата лица се прилагат ограничения на свободното движение на работници (Обединеното кралство, Германия), отколкото където такива не се прилагат (Испания), или в Италия (където не се изискват разрешителни за работа в основните отрасли). Това бе подчертано и от Kausar (2011 г.) и Fellmer и Kolb (2009 г.).

граждани от държавите от ЕС-2 да бъдат в икономически продуктивен период от живота си, отколкото местното население. Освен това преместилите се наскоро мобилни работници от ЕС-2 са по-млади отколкото населението като цяло както в изпращащите, така и в приемащите държави. Лицата на възраст под 35 години представляват 62 % от икономически активните преместили се лица от ЕС-2 в сравнение със само 34 % от работната сила от ЕС-15 (диаграма 1). Както в случая с разбивката по пол, дялът на жените сред преместилите се наскоро в рамките на ЕС активни лица от ЕС-2 е по-висок (50 %) отколкото средната стойност за работната сила в приемащите държави (45 %).

Диаграма 1 показва също, че около една трета от лицата, преместили се наскоро в рамките на ЕС от ЕС-2, са нискоквалифицирани (в сравнение със само 18 % от преместилите се наскоро лица от ЕС-10), като повече от половината от тях са със средна квалификация (вж. диаграма 1). Дялът на висококвалифицираните (14 %) е значително по-нисък отколкото при работната сила от ЕС-15 (29 %).

Диаграма 1: Разбивка по социално-икономически критерии на преместилите се наскоро в ЕС-15 лица от ЕС-2/10 (възрастова група 15—64 години), данни за 2010 г. (в проценти от общата стойност за всяка променлива и група)



Източник: Евростат, Проучване на работната сила в ЕС (EU Labour Force Survey), годишни данни.

Бележка: Преместилите се наскоро лица се определят като лица, пребиваващи 7 години или по-малко в приемащата ги държава в ЕС-15. Данните за пола, възрастта и степента на образование се отнасят до активното население на възраст 15—64 години, а данните за положението на пазара на труда се отнасят до цялото население на възраст 15—64 години.

3.2. Положение на пазара на труда

През 2010 г. равнището на заетост на преместилите се наскоро лица от ЕС-2 е било малко по-ниско (63 %) от средното за ЕС-25 (65 %)¹⁴. Разбивката по основна държава, предпочитана като цел на пребиваването, обаче показва, че равнищата на заетост са много по-високи от средното за населението в трудоспособна възраст в Италия и Обединеното кралство, близо са до средната стойност за Испания и са значително по-ниски само в Германия (диаграма А6). Освен това процентът на неактивните лица сред преместилите се лица от ЕС-2 е много по-нисък от средната стойност (графики 1 и А6).

В тези основни държави, предпочитани като цел на пребиваването, равнището на заетост е сравнимо и със средната стойност сред преместилите се лица от ЕС-10 (диаграма А6), което показва, че преместилите се лица от ЕС-2 основно се концентрират в държави с по-ниско общо равнище на заетост (Италия, Испания) — вж. диаграма А13 — като това обяснява постиганите от тях като цяло по-неблагоприятни резултати (в сравнение с преместилите се лица от ЕС-10).

Преместилите се лица от ЕС-2 са групата, която е най-силно засегната от икономическата рецесия (диаграма А7), и процентът на безработица при тях е много висок. Това се дължи основно на общото положение на пазара на труда в Испания¹⁵, една от двете основни държави, предпочитани като цел на пребиваването, на тяхната като цяло ниска степен на образование (диаграма А9) и на преобладаващото им присъствие в отрасли, които са силно повлияни от кризата, по-специално в строителния отрасъл.

Равнището на заетост на преместилите се лица от ЕС-2 е по-високо (63 %) от средното в изпращащите държави (59 %) (вж. таблица А5).

3.3. Професии и отрасли

Преместилите се наскоро лица от България и Румъния се стремят да работят предимно (таблица А6) в строителството (21,2 %)¹⁶, частните домакинства (17,5 %) и хотелиерството и ресторантьорството (14,2 %). Делът им в публичната администрация, образованието, „здравеопазването и социалните дейности“ и „професионалните дейности и научните изследвания“ е много по-нисък от средната стойност.

Мобилните работници от ЕС-2 са представени най-вече в професии, които изискват ниска (40 %) или средна квалификация (53 %), като само 7 % от работниците упражняват професии, изискващи висока квалификация (таблица А7 и диаграма А10). Най-често упражняваните професии са такива, които не изискват специална квалификация, и „квалифицирани производствени работници и сродни на тях занаятчийци“.

¹⁴ През 2007 г. преди кризата тези две процентни стойности са били еднакви (вж. диаграма А7).

¹⁵ Над 60 % от безработните граждани на ЕС-2, живеещи в друга държава-членка, се намират в Испания (23 % в Италия).

¹⁶ Съсредоточаването на работници от ЕС-2 в строителния отрасъл е било дори още по-изразено преди кризата, като през 2007 г. делът им е бил около 27 %.

Отрасловото и професионалното разпределение на работниците от ЕС-2 като цяло отразява структурата на техните квалификации, като най-силно са представени сегментите, изискващи ниска или средна квалификация. По време на периода на икономически растеж притокът на работници от ЕС-2 е бил положителен фактор за пазарите на труда на приемащите икономики, тъй като те са упражнявали професии или работили в отрасли, в които е съществувал недостиг на работна ръка, и това е представлявало ограничен процент от местната заетост¹⁷. По време на рецесията обаче високият дял на младежите и/или на нискоквалифицираните сред преместилите се лица от ЕС-2 е оказал отрицателно въздействие върху техните резултати в областта на заетостта (по-специално в Испания, вж. графика A11), тъй като те са по-уязвими при закриването на работни места, имат ограничена приспособимост и им е трудно повторно да се интегрират на пазара на труда.

4. ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА И ПАЗАРА НА ТРУДА

4.1. Въздействие върху растежа и БВП на глава от населението

Според едно наскоро проведено проучване въз основата на модели¹⁸ е възможно мобилността от ЕС-2 през периода 2004—2009 г. да е повишила общия БВП на ЕС с около 0,2 % в краткосрочен план и с 0,3 % в дългосрочен план (въз основа на увеличената работна сила и като е дала възможност за адаптиране на производствения капацитет). За приемащите държави от ЕС-15 въздействието в дългосрочен план е дори още по-голямо (0,4 %). Най-голямо въздействие върху БВП в дългосрочен план обаче се отбелязва в държавите, в които е имало значителен приток на хора от държавите от ЕС-2: +1,7 % в Испания и +1,3 % в Италия. Изглежда че в приемащите държави не се наблюдава съществено въздействие в дългосрочен план върху БВП на глава от населението. В други проучвания (като D'Auria, Mc Morrow и Pichelmann, 2008 г.; Brücker *et al.*, 2009 г.; и Baas, Brücker и Hauptmann, 2009 г.) по-скоро се потвърждава наличието като цяло на положително въздействие върху целия БВП и на умерено отражение върху БВП на глава от населението.

За изпращащите държави от ЕС-2 въздействието в дългосрочен план върху БВП е до голяма степен отрицателно (-9,2 %) поради значителните изходящи потоци през периода 2004—2009 г., но въздействието върху БВП на глава от населението е много по-слабо (-2,5 %). Освен това изпращането на парични преводи може да компенсира частично изразяващото се в отрицателен растеж въздействие в краткосрочен и средносрочен план (вж. раздел 4.4).

4.2. Въздействие върху публичните финанси, системите за социална закрила и обществените услуги

Съгласно редица проучвания (напр. Barrett и Maître, 2011 г.) не съществуват доказателства за прекомерно използване на обезщетения от страна на мобилните граждани, преместили се наскоро в рамките на ЕС. Потоците на

¹⁷ Докато посочените по-горе три главни отрасли обхващат около 53 % от заетите преместили се наскоро мигранти от ЕС-2, те играят като цяло по-маловажна роля по отношение на заетостта в ЕС-15 (по-малко от 14 %).

¹⁸ Holland *et al.*, 2011 г.

мобилност в някои случаи са създали на местно равнище натиск върху услугите в областта на образование, жилищното настаняване и здравеопазването. В повечето проучвания обаче (напр. D'Auria, Mc Morrow и Pichelmann, 2008 г.) се отбелязва, че въздействието на неотдавнашните потоци на мобилност върху публичните финанси е незначително или положително на национално равнище и че напоследък няма доказателство за противното.

В по-дългосрочен план мобилността в рамките на ЕС може да подложи възрастовата структура и, като вероятен резултат, публичните финанси на изпращащите държави на натиск, предвид наличието на значителни изходящи потоци от млади хора от държавите-членки от ЕС-2.

4.3. Въздействие върху трудовите възнаграждения и заетостта

В повечето проучвания на въздействието на трудовата мобилност от ЕС-2 върху трудовите възнаграждения и заетостта на местните работници се стига до заключението, че отраженията от нея са много малки. Например едно проведено неотдавна проучване¹⁹ показва, че равнището на трудовите възнаграждения в ЕС-15 е средно с 0,24 % по-ниско в краткосрочен план, отколкото би било без допълнителната мобилност от ЕС-2, като въздействието в дългосрочен план е подобно (-0,28 %). Въздействието е по-силно в държави, в които е имало значителен приток на хора от ЕС-2 (около -0,7 % за Испания и Италия).

Въздействието в краткосрочен план на притока на работници от ЕС-2 върху безработицата също е пренебрежимо малко, като нейното увеличение в ЕС-15 се оценява средно на само 0,02 процентни пункта в краткосрочен план. В по-дългосрочен план отражението е нулево дори в държави, в които е имало значителен приток на хора от ЕС-2.

Резултатите, представени в разбивки по специфични групи от квалификации, отрасли или професии, могат да се различават от агрегираните резултати. В проучването Brücker *et al.* (2009 г.) бе изтъкнато, че отражението върху заетостта на нискоквалифицираните работници би било по-голямо, отколкото в агрегирания резултат. Обаче дори когато се вземат предвид разликите в квалификацията на работниците, въздействието остава умерено.

4.4. Въздействие на икономическата рецесия

Описаното по-горе макроикономическо отражение и отражението върху заетостта представляват изолирани отражения върху мобилността, без да се вземат предвид други фактори, които оказват въздействие върху трудовите възнаграждения и заетостта. Следва да се отбележи, че периодът, през който тези отражения са били оценени (2004—2009 г.), се е характеризирал предимно с икономически растеж. През периода на растеж (2004—2007 г.) гражданите на ЕС-2 са компенсирали недостига на работна ръка в приемащите държави, но

¹⁹ Holland *et al.*, 2011 г.

след настъпването на рецесията тяхното интегриране на пазара на труда вече е станало много по-трудно, по-специално в Испания²⁰.

Ясно е обаче, че наскоро преместилите се лица от ЕС-2 са изиграли доста незначителна роля за кризата на пазара на труда в отделните държави. Например през 2010 г. те са представлявали само 1 % от всички безработни лица (на възраст между 15 и 64 години) в държавите от ЕС-15²¹, в сравнение с 4,1 % при наскоро пристигналите граждани на трети държави.

4.5. Парични преводи

Паричните преводи, изпращани от живеещите в чужбина работници за България и Румъния, представляват около 3 % от БВП в двете държави (средно за периода 2004—2010 г.²²). Те са значителен източник на доходи в изпращащата държава и могат да допринесат за икономическия растеж, като засилват общото търсене и финансират инвестициите в образованието или стартирането на бизнес, свързан с капиталоемки дейности. Следователно паричните преводи могат да бъдат частична компенсация за загубите в изпращащите държави, които са резултат от загубата на потенциална работна ръка. Те могат също така да окажат положително въздействие върху платежния баланс на изпращащите държави.

4.6. Изтичане на мозъци и недостиг на работна ръка в изпращащите държави

Значителната емиграция от България и Румъния основно на по-млади работници към други държави-членки предизвиква загриженост по отношение на изтичането на мозъци. Обаче тъй като делът на висококвалифицираните работници сред преместилите се наскоро лица от държавите от ЕС-2 е по-нисък (14 %), отколкото при активното население на държавите по произход (19 %), както изглежда, изтичането на мозъци не оказва силно отражение в тези държави (диаграма А8). Освен това процентите на записване за следване на висше образование в ЕС-2 са се увеличили значително през изминалите години, което може да започне да компенсира изтичането на квалифицирана работна ръка.

Въпреки че като цяло изглежда, че няма изтичане на мозъци, отражението от този фактор може да бъде усетено в специфични отрасли или професии, като отрасъла на здравеопазването.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Основната цел за преместилите се лица от България и Румъния е била Италия и Испания, като притокът на хора към повечето от останалите държави-членки е много ограничен. Притокът на хора е спаднал рязко по време на рецесията, по-специално в най-засегнатите от нея държави (като Испания), а след

²⁰ Ограничената мобилност с цел завръщане въпреки неблагоприятното положение на пазара на труда също означава, че е налице значителен брой пристигнали наскоро мигранти от ЕС-2, които трябва да се интегрират на пазара на труда в период на слабо търсене на работна ръка.

²¹ Най-големият дял е в Испания (2,4 %) и Италия (2 %).

²² Източник: Евростат и Световната банка.

присъединяването като цяло той е бил значително по-малък от притока на граждани на трети държави. Няма доказателство за пряка връзка между големината на потоците на работна ръка от държавите-членки от ЕС-2 и преходните разпоредби, които са в сила. Повечето от гражданите на ЕС-2 вече са били в държавите, предпочитани като цел на пребиваването, преди присъединяването, и държавите, които прилагат правото на ЕС относно свободното движение след присъединяването не привличат най-големия приток на хора. Въпреки че бъдещата тенденция при мобилността в ЕС-2 ще зависи от редица фактори, повечето от които са несигурни (като например растежа, създаването на работни места и трудовите възнаграждения както в приемащите, така и в изпращащите държави), има признаци, че много от гражданите на ЕС-2, които са възнамерявали да се преместят, вече са го направили, което подсказва наличието на по-малък потенциал за миграция.

Преобладаващата част от преместилите се наскоро лица от България и Румъния участват в пазара на труда в същата степен като средното население, а дори и в по-висока степен. Като цяло те са изиграли положителна роля за икономиките на приемащите държави, допринасяйки за съвкупността от квалификации и като са работили в отрасли и упражнявали професии, в които е било необходимо да бъде запълнен недостигът от работна ръка. Това е валидно по-специално за периода на растеж (2004—2007 г.) След началото на рецесията интегрирането на пазара на труда на гражданите от ЕС-2, включително на голям брой млади и нискоквалифицирани хора, е станало по-трудно.

Иконометричните прогнози показват наличието на положително въздействие върху БВП (по-специално в държавите, в които е пристигнал значителен приток на работници от ЕС-2) и неутрално въздействие върху БВП на глава от населението в приемащите държави. Проучванията не откриват наличието на значително въздействие върху безработицата или трудовите възнаграждения на местните работници, дори след извършването на разбивка по равнище на квалификация. Тези оценки обаче показват предимно отрицателно отражение върху изпращащите държави, по-специално в дългосрочен план. От тях е имало значително изтичане на хора след 2003 г., което е засегнало производствения капацитет и е допринесло за застаряването на работната сила. Паричните преводи обаче могат частично да компенсират това отрицателно въздействие, така че отражението от изтичането на мозъци се счита за ограничено.

В заключение отражението от мобилността от ЕС-2 изглежда ограничено за повечето държави, като това е валидно в по-малка степен за Италия и Испания, и наличните данни показват, че мобилността в рамките на ЕС като цяло не е довела до сериозни затруднения на пазара на труда. Настоящите затруднения на пазара на труда, с които се сблъскват някои държави-членки, се дължат на редица фактори, по-специално на финансовата и икономическата криза и на структурните проблеми на пазара на труда.

Въпреки това мобилността след разширяването може да е била причина за известни икономически и социални разходи за приемащите държави, както и за изпращащите държави. Комисията смята, че тези разходи няма да бъдат намалени чрез ограничаване на трудовата мобилност, а чрез разглеждането им в рамките на конкретни политики. Както показва опитът от разширяването през

2004 г., ограничаването на свободното движение на работници може да има отрицателни странични ефекти, като увеличаване на недекларирания труд. По същество ограничаването на свободното движение на работници не е отговорът на високата безработица в Европа.

Свободното движение на работници е една от основните свободи, залегнали в правото на ЕС. То представлява положителен принос към пазарите на труда в цяла Европа и следователно е основен елемент от стратегията „Европа 2020“, към която са се присъединили всички държави-членки. То представлява мощен и положителен символ на Европа за всеки гражданин на ЕС.

Комисията се надява, че настоящият доклад и документацията в негова подкрепа ще предоставят на Съвета информацията, необходима за втория преглед на функционирането на преходните разпоредби по отношение на България и Румъния.