



Bruxelles, den 29.5.2015
COM(2015) 233 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**om hvordan overgangsordningerne for arbejdskraftens frie bevægelighed for
arbejdstagere fra Kroatien fungerer (første fase: 1. juli 2013 - 30. juni 2015)**

{SWD(2015) 107 final}

1. INDLEDNING

1.1 Rapportens formål

Kommissionen fremlægger denne rapport i overensstemmelse med del 2, afsnit 3 i bilag V til tiltrædelsesakten af 2011 for Kroatien. Den skal tjene som grundlag for Rådets gennemgang af, hvordan overgangsordningerne for den frie bevægelighed for arbejdstagere fungerer, og den skal være afsluttet inden udløbet af den toårige periode efter udvidelsen, dvs. senest den 30. juni 2015.

1.2 Fri bevægelighed for arbejdstagere

Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende frihedsrettigheder, som EU-lovgivningen garanterer. Den omfatter EU-borgernes ret til frit at flytte til en anden medlemsstat for at tage arbejde og bosætte sig der med deres familiemedlemmer og retten til lige behandling på grundlag af nationalitet i beskæftigelsesrelaterede spørgsmål og i relation til skat og sociale ydelser, medlemskab af fagforeninger, socialt boligbyggeri og adgang for disse borgeres børn til almen uddannelse, lærlingeuddannelse og erhvervsuddannelse.

1.3 Overgangsordninger for arbejdskraftens frie bevægelighed

Tiltrædelsesakten af 2011 giver medlemsstaterne i EU-27¹ mulighed for midlertidigt at fastsætte restriktioner for den frie adgang for arbejdstagere fra Kroatien til deres arbejdsmarkeder ved at gøre den til genstand for deres nationale lovgivning. EU-Domstolen har løbende fastslået, at fravigelser fra de grundlæggende frihedsrettigheder skal tolkes strengt.

Den samlede overgangsperiode på syv år er inddelt i tre særskilte faser ("2-plus-3-plus-2"). Forskellige forhold gør sig gældende i hver fase:

- Den nationale lovgivning i de øvrige medlemsstater regulerer adgangen for arbejdstagere fra Kroatien til deres arbejdsmarkeder i de første to år.
- Den 1. juli 2015 begynder overgangsperiodens anden fase. De medlemsstater, der ønsker at fortsætte med at anvende restriktionerne i anden fase skal underrette Kommissionen på forhånd, ellers finder EU-retten om arbejdskraftens frie bevægelighed anvendelse.
- En medlemsstat, der opretholder de nationale foranstaltninger ved udgangen af anden fase, kan i tilfælde af alvorlige forstyrrelser på sit arbejdsmarked eller risiko herfor, fortsætte med at anvende disse foranstaltninger indtil udløbet af den syvårige periode efter tiltrædelsesdatoen efter at have underrettet Kommissionen herom.

Overgangsordningerne slutter uigenkaldeligt den 30. juni 2020.

Desuden kan en medlemsstat, som er holdt op med at anvende de nationale foranstaltninger, og som anvender EU-lovgivningen om arbejdskraftens frie

¹ EU-27 er EU's medlemsstater pr. den 30.6.2013. EU-15 er EU's medlemsstater pr. den 30.4.2004.

bevægelighed, genindføre restriktioner inden udgangen af den 7-årige periode, hvis der er alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet eller risiko herfor.

Overgangsordningerne finder udelukkende anvendelse på adgangen til arbejdsmarkedet. Når en kroatisk arbejdstager én gang har fået adgang til arbejdsmarkedet, har denne fuldt ud de samme rettigheder i henhold til EU-lovgivningen.

Overgangsordningerne påvirker ikke EU-borgernes grundlæggende ret til at flytte og bosætte sig frit inden for EU i henhold til artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De gælder ikke for selvstændige erhvervsdrivende, der har etableret sig eller leverer deres tjenesteydelser inden for EU. Østrig og Tyskland har tilladelse til inden for visse sektorer at anvende restriktioner for arbejdstagere, som er udstationeret af virksomheder, der er etableret i Kroatien i forbindelse med levering af tjenesteydelser, og har besluttet at gøre brug af denne mulighed. Der er ingen overgangsordninger for anvendelsen af EU-lovgivningen om koordinering af sociale sikringsordninger.

1.4 Medlemsstater, der anvender restriktioner i første fase

Arbejdstagere fra Kroatien har for øjeblikket fri adgang til arbejdsmarkedet i 14 af medlemsstaterne i EU-27. Medlemsstater, der anvender restriktioner, er:

- Østrig
- Belgien
- Cypern
- Frankrig
- Tyskland
- Grækenland
- Italien
- Luxembourg
- Malta
- Nederlandene
- Spanien
- Slovenien
- Det Forenede Kongerige

Disse medlemsstater kræver normalt en arbejdstilladelse fra kroatiske arbejdstagere, dog er der nogle gange forenklede procedurer eller fritagelser for erhverv i visse sektorer.

Kroatien har besluttet at indføre tilsvarende begrænsninger for arbejdstagere fra disse medlemsstater og kræver en arbejdstilladelse fra deres statsborgere.

2. OMFANGET AF ARBEJDSKRAFTENS BEVÆGELIGHED INDEN FOR EU FOR KROATISKE BORGERE

2.1 Kroatiske borgere med bopæl i andre medlemsstater

Antallet af kroatiske statsborgere med bopæl i EU-27 er lavt², og de fleste af dem er kommet for lang tid siden. I 2013 inden Kroatiens tiltrædelse var antallet på ca. 347,000³, hvilket udgjorde ca. 0,07 % af den samlede befolkning. De var især koncentreret i Tyskland (236,900 eller 68 % af det samlede antal mobile kroater), Østrig (58,700 eller 17 %), Italien (17,200 eller 5 %), Det Forenede Kongerige (8,900 eller 3 %) og Slovenien (8,300 eller 2 %)⁴.

Med hensyn til arbejdsstyrken viser data fra EU-arbejdsstyrkeundersøgelsen (i det følgende benævnt "LFS"), at i 2014 var der ca. 229,000 økonomisk aktive kroatiske borgere bosat i EU-27, hvor de udgjorde ca. 0,1 % af den samlede arbejdsstyrke. Denne andel var højere end gennemsnittet, om end relativt lav i Østrig (1,0 %), Tyskland (0,4 %) og Slovenien (0,2 %). I alle andre lande var den på under 0,05 % eller for lav til, at den kunne fastsættes pålideligt.

I de ti år inden udvidelsen i 2013 modtog Tyskland, Østrig og Italien størsteparten (76 %) af strømmene af erhvervsaktive kroatiske statsborgere⁵.

2.2 Mobilitetsstrømmene set fra Kroatiens side

Kroatiske statsborgere, der i 2013 var bosiddende i andre EU-medlemsstater, udgjorde ca. 10 % af den erhvervsaktive befolkning i Kroatien og var en af de største grupper i EU⁶. De tegnede sig for ca. 2,8 % af alle mobile EU-borgere i den erhvervsaktive alder (15-64), hvilket er en større andel end Kroatiens vægt af den samlede EU-befolkning (0,9 %)⁷.

Disse tal afspejler imidlertid hovedsagelig migrationsmønstre fra før 2000: 9 ud af 10 af disse mobile kroater havde været bosat i EU-27 i mere end ti år⁸. Efter en arbejdskraftmigrationsbølge fra Kroatien til Østrig og Tyskland i 1960'erne og 1970'erne fandt den største bølge til EU-landene sted i 1990'erne som følge af Balkankrigene⁹. Siden da har strømmene været begrænset, og i 2014 udgjorde de seneste tilflyttere (dvs. personer, der var flyttet mindre end 10 år før) kun 1,6 % af den erhvervsaktive befolkning i Kroatien, hvilket er en meget lavere andel end for de fleste central- og østeuropæiske medlemsstater¹⁰.

² Lavt set fra modtagerlandenes side, men betydeligt set fra Kroatiens side (se afsnit 2.2).

³ Kilde: Eurostats befolkningsstatistikker (tabel migr_pop 1ctz, seneste data: 1.1.2013) suppleret af andre kilder for UK og FR, se diagram 1. Alle tabeller og diagrammer samt komplette referencer på de nævnte dokumenter findes i Kommissionens arbejdsdokument, der ledsager denne rapport.

⁴ Diagram 1.

⁵ Diagram 2. Baseret på LFS.

⁶ Diagram 3. Baseret på LFS.

⁷ LFS-data.

⁸ Diagram 3. I henhold til LFS var næsten to tredjedele (63 %) af de kroatiske statsborgere i den erhvervsaktive alder (15-64) med bopæl i andre EU-lande i 2014 flyttet dertil for mere end 10 år siden, og 21 % var født i deres nuværende bopælsland, mens kun 16 % flyttede dertil for mindre end 10 år siden.

⁹ European Integration Consortium (2009).

¹⁰ Diagram 3.

2.3 Andre arbejdsrelaterede mobilitetsstrømme

Arbejdskraftens mobilitet for kroatisk arbejdskraft gav sig også udtryk i grænsearbejde i nabolandene (Italien og Slovenien) og sæsonbestemt arbejde, især i Tyskland¹¹.

I 2013 arbejdede ca. 35,000 personer med bopæl i Kroatien i andre lande og tegnede sig for ca. 2,3 % af de beskæftigede i Kroatien (sammenlignet med 1,4 % i 2010)¹².

Desuden blev der udstedt ca. 8,700 dokumenter af typen A1, som arbejdstagerne skal have på sig, med henblik på udstationering fra Kroatien i andre medlemsstater i 2013, navnlig i Tyskland (5,400), Østrig (850), Italien (700), Slovenien (480) og Finland (380)¹³. Mere end 90 % af disse dokumenter var udstedt til lande, der har indført midlertidige restriktioner.

2.4 Mobilitetsstrømme for kroatisk borgere siden tiltrædelsen

Selv om Kroatiens tiltrædelse først fandt sted den 1. juli 2013 og på trods af en forsinkelse i forbindelse med indsamling og offentliggørelse af data om migration, gør de eksisterende data det muligt at foretage en første vurdering af, hvordan mobiliteten til andre EU-lande har udviklet sig siden tiltrædelsen.

I henhold til LFS har antallet af kroatisk statsborgere, som er bosat i andre EU-medlemsstater ikke ændret sig meget siden tiltrædelsen, men denne oplysningskilde har sandsynligvis ikke fået de seneste tilflyttere med i sin stikprøve. Der er også begyndende tegn på en stigende aktivitet hos personer, som allerede var i udlandet¹⁴.

Ifølge de kroatisk officielle data¹⁵ er antallet af kroatisk statsborgere, der flytter til EU-27, øget fra 3,216 i 2012 til 4,058 i 2013 (+ 26 %), hovedsageligt til Tyskland, Østrig og Italien. I de officielle statistikker for udvandring undervurderes udvandringen imidlertid (Bozic, 2007).

Endelig fremgår det af en dataindsamling, der omfatter EU's vigtigste bestemmelseslande¹⁶, at der er tegn på øget mobilitet fra Kroatien siden tiltrædelsen i forhold til de foregående år. Det er især tilfældet for de medlemsstater, der allerede har modtaget et stort antal kroater og trods de gældende restriktioner:

- I Østrig steg den kroatisk befolkning med 3,340 (eller + 6 %) mellem 2013 og 2014 på grund af en dobbelt tilstrømning i 2013 i forhold til 2012; beskæftigelsen af kroatisk statsborgere steg med 2,000 (eller + 10 %) fra 2013 til 2014 og nåede op på 22,450.
- I Tyskland steg den kroatisk befolkning med 22,800 (eller + 10 %) mellem 2014 og 2015, og beskæftigelsen for kroatisk statsborgere steg med 10,000 (eller + 10 %) fra juni 2013 til juni 2014 og nåede op på 108,120.
- I Italien og Slovenien stiger den kroatisk befolkning også, men i et langsommere tempo, og der ikke er tegn på en stigning i antallet af personer i

¹¹ European Integration Consortium (2009).

¹² LFS, tabel lfst_r_lfe 2ecomm.

¹³ Diagram 4 og 6.

¹⁴ Tabel 6.

¹⁵ Det kroatisk statistiske kontor (2014).

¹⁶ Jf. tabel 2 til 5.

beskæftigelse. Tilstrømningen af kroatiske statsborgere til Det Forenede Kongerige forblev begrænset.

Disse medlemsstater dækkede ca. 95 % af alle mobile kroatiske borgere i EU¹⁷.

Blandt de medlemsstater, som har åbnet deres arbejdsmarkeder, er tilstrømningen af kroatiske arbejdstagere begrænset i både absolutte og relative tal. Den klareste stigning ses i Irland (2091 nye registreringer i 2014 sammenlignet med 486 i 2013), men antallet steg også i Sverige (nettostigning i antallet af kroatiske statsborgere på 857 i 2014, dvs. + 52 %) og i Den Tjekkiske Republik.

Endelig tyder dataene på, at **der hidtil ikke har været nogen større ændring af strømmene** på grund af forskelle i adgangen til arbejdsmarkedet i EU-27-landene, da de fleste tilflyttere fra Kroatien efter tiltrædelsen flyttede til traditionelle bestemmelseslande.

Omfanget af mobiliteten efter Kroatiens tiltrædelse har været begrænset i absolutte tal og i forhold til befolkningen i de modtagende lande især i forhold til det, der skete efter udvidelserne i 2004 og 2007. Mellem 2004 og 2010 steg antallet af mobile borgere i de lande, der dengang var tiltrædende lande til EU-15, med ca. 3,7 mio. (forøget med faktor 2,4). Den største stigning i omfanget af mobilitet fandt sted inden for de første to år umiddelbart efter udvidelserne i 2004 og 2007, og mobiliteten i de følgende år har været mindre¹⁸.

3. POTENTIEL MOBILITET FRA KROATIEN OG FAKTORER, DER PÅVIRKER MOBILITETEN

Som følge af Kroatiens størrelse målt i befolkningstal (4,2 mio. i 2014 eller 0,8 % af EU's samlede befolkning¹⁹) vil en potentiel tilstrømning af arbejdstagere til andre EU-medlemsstater efter tiltrædelsen sandsynligvis være relativt begrænset, i det mindste i procent af arbejdsstyrken i EU og i de fleste bestemmelseslande.

3.1 Faktorer, der påvirker fremtidige mobilitetsstrømme fra Kroatien

Der er mange faktorer, der påvirker mobilitetsstrømme, og de vedrører både "pull"- og "push"-faktorer.

Hvad angår push-faktorerne, tyder **analysen af den økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige situation i Kroatien på nogle klare, men noget aftagende incitament**er til at flytte til udlandet. Kroatien har ganske vist det tredjelaveste BNP pr. indbygger i EU. Men siden 2010 er det dog begyndt at stige igen, og det lå på 61 % af EU-gennemsnittet i 2013. Desuden er husstandenes disponible indkomst pr. indbygger (i KKS) i Kroatien steget støt gennem hele krisen, og i 2012 udgjorde den 59 % af EU-gennemsnittet.

I 2014 havde Kroatien den tredjehøjeste arbejdsløshed (17 %) og ungdomsarbejdsløshed (45 %) i EU. Landet har også den fjerdelaveste erhvervsfrekvens (57 % i 3. kvartal af 2014), men det havde en af de største år-til-år-stigninger i erhvervsfrekvens (+ 3.2 procentpoint).

¹⁷ Det forudsættes, at migrationsdata fra Eurostat, FN og OECD er sammenlignelige med nationale administrative data.

¹⁸ CMR (2015).

¹⁹ Eurostats befolkningsstatistikker.

Antallet af personer, der er truet af fattigdom eller social udstødelse i Kroatien, ligger over EU-gennemsnittet (29,9 % mod 24,5 % i 2013).

Lønningerne i Kroatien (løn pr. ansat) i 2013 var de næsthøjeste blandt de central- og østeuropæiske medlemsstater.

Ifølge Eurobarometerundersøgelsen²⁰ fra 2013 lignede kroaternes begrundelse for at overveje at flytte til udlandet de overvejelser, der gælder for de fleste andre EU-borgere: højere lønninger (80 %), bedre arbejdsvilkår ud over lønnen (31 %) og vanskeligheder ved at finde et job i Kroatien (30 %).

Endelig vil de økonomiske faktorer (f.eks. arbejdsløshedsprocenten, ledige stillinger og lønniveauer i bestemmelseslandene) formodentlig spille en rolle, hvad angår fordelingen på tværs af modtagerlandene. Imidlertid viser dokumentationen fra tidligere udvidelser, at fordelingen også er blevet påvirket af den geografiske nærhed, de kulturelle og historiske forbindelser og netværk med landsmænd, som allerede findes i nogle medlemsstater. Dette synes også at være tilfældet for tilflyttere fra Kroatien²¹.

3.2 Anslået potentiel mobilitet fra Kroatien

I 2013 mente ca. 43 % af de kroatiske borgere over 15 år, at "de ville overveje at arbejde i et andet EU-land i de næste 10 år" (en af de højeste andele i alle EU-lande), men kun halvdelen af disse gav udtryk for et stærkt ønske om at gøre dette (21 %). En anden undersøgelse i 2014 viste, at ca. 3,3 % af de kroatiske borgere erklærede, at de har konkrete planer om at flytte til udlandet²². Dette er mere end det dobbelte af andelen i 2009 (1,5 %).

Prognoserne for nettoindvandringen fra Kroatien til EU-27 i perioden 2013-2019 viser (ud fra en makroteoretisk gravitetsmodel²³), at den ville ligge på ca. + 166,000 (et scenario, hvor de nuværende restriktioner opretholdes) og på + 217,000 (hvis alle medlemsstater åbnede deres arbejdsmarked den 1. juli 2015) eller mellem henholdsvis 0,03 % og 0,04 % af bestemmelseslandenes befolkning. Nogle bestemmelseslande vil få større nettomigration fra Kroatien i procent af deres befolkning end gennemsnittet, men dette forhold vil være langt under 1 %, og allerhøjest med 0,55 % i Østrig, 0,34 % i Slovenien og 0,13 % i Tyskland. Derfor vil mobiliteten fra Kroatien efter tiltrædelsen sandsynligvis være ringe, uanset hvilken retlig ordning der findes for adgangen til arbejde.

Endelig viser prognoserne, at forskellen mellem de eksisterende restriktioner, og de restriktioner, der ophæves fra juli 2015, beløber sig samlet til + 51,000 kroatiske borgere eller blot 0,01 % af befolkningen i EU-27.

Uanset de fremtidige beslutninger om restriktioner vil de tre vigtigste modtagerlande (Tyskland, Østrig og Italien) formodentlig modtage mere end 80 % af den øgede nettomobilitet fra Kroatien.

²⁰ Eurobarometer "Indre marked", 2013.

²¹ Vidovic og Mara (2015). Se også tallene i afsnit 2.4 for de vigtigste EU-bestemmelseslande for tilflyttere inden for EU.

²² Pilar (2014).

²³ Vidovic og Mara (2015). Modellen tager hensyn til makroøkonomiske faktorer, geografisk og kulturel nærhed og institutionelle karakteristika. Prognoserne om nettomigration vedrører borgere i alle aldre.

4. VIGTIGSTE KARAKTERISTIKA VED TILFLYTTERE FRA KROATIEN INDEN FOR EU'S GRÆNSER

Virkningerne af mobilitetsstrømmene på både bestemmelses- og oprindelseslande er påvirket af tilflytternes karakteristika. På grund af den begrænsede adgang til data fokuseres der i dette afsnit på en bredere tidshorisont, dvs. på de kroatiskere, der i 2014 har været bosat i EU-27 i mindre end ti år (de "seneste tilflyttere"). De er hovedsageligt unge og har en højere beskæftigelsesfrekvens og en lavere frekvens af ikke-erhvervsaktive end gennemsnittet.

4.1 Alder, køn og uddannelse

Af de seneste tilflyttere fra Kroatien var 87 % i den erhvervsaktive alder (15-64) sammenlignet med et gennemsnit på 66 % for alle kroatere, der er bosat i EU-27. De er derfor meget mere tilbøjelige til at være i den økonomisk produktive periode af deres liv end den indfødte befolkning. Desuden er de temmelig unge, idet 62 % af dem er i alderen 15-34 sammenlignet med kun 37 % af EU-27's befolkning i den erhvervsaktive alder (diagram 12). Med hensyn til kønsfordelingen er der en tilsvarende andel af kvinder blandt de seneste tilflyttere fra Kroatien (52 %) i forhold til befolkningsgennemsnittet i den erhvervsaktive alder i EU-27 (50 %).

Kun ca. 19 % af de seneste tilflyttere fra Kroatien havde i 2014 et lavt uddannelsesniveau sammenlignet med ca. 27 % af befolkningen i den erhvervsaktive alder i EU-27, mens andelen af elever med et højt uddannelsesniveau var noget mindre (henholdsvis 19 % og 26 %).

4.2 Arbejdsmarkedsstatus og sektorspecifik og beskæftigelsesmæssig sammensætning

I 2014 var erhvervsfrekvensen for de seneste tilflyttere i den arbejdsdygtige alder høj (71,3 %), især i forhold til den gennemsnitlige erhvervsfrekvens i EU-27 (65,0 %). Det skyldes især en meget lavere andel af ikke-erhvervsaktive (19,4 %) end i EU-27 generelt (27,6 %) og en lav arbejdsløshed²⁴. Dette bekræfter, at arbejdstagere fra Kroatien flyttede til EU-27 hovedsageligt for at tage beskæftigelse og kan forventes at yde et positivt økonomisk bidrag.

Kroatiske statsborgere, der arbejder i EU²⁵, arbejder først og fremmest inden for fremstillingsvirksomhed (20 %), bygge- og anlægssektoren (12,7 %) og sektoren for sundhedsvæsen og sociale foranstaltninger (11,9 %)²⁶. De er også overrepræsenterede i sektorerne for hotel- og restaurationsvirksomhed (10,4 %) og administrative tjenester og hjælpetjenester (7,6 %).

Generelt er de koncentreret (54 %) i erhverv, der kræver kvalifikationer på mellemniveau i overensstemmelse med den store andel af personer med en mellemlang uddannelse²⁷. Omkring en fjerdedel arbejder i højt kvalificerede erhverv, navnlig som teknikere og beslægtede fagfolk.

²⁴ 5,8 % i 2014 af alle kroatiskere bosat i EU-27 undtagen dem, der er født i deres bopælsland.

²⁵ Data om sektorer og erhverv dækker alle kroatiskere i EU-27 med undtagelse af dem, der er født i deres nuværende bopælsland.

²⁶ Tabel 7.

²⁷ Tabel 8.

Restriktioner over for lønmodtagere kan have begrænset virkning på den samlede strøm af arbejdstagere, eftersom de ikke omfatter selvstændig erhvervsvirksomhed eller udstationering af arbejdstagere²⁸. I Østrig er antallet af selvstændige kroater steget hurtigt mellem 2013 og 2014 (+ 772 eller + 56 %), navnlig i forhold til lønmodtagere (+ 2,023 eller + 10 %)²⁹.

5. DE POTENTIELLE ØKONOMISKE OG ARBEJDSMARKEDSMÆSSIGE VIRKNINGER

5.1 De økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige virkning for bestemmelseslandene

Kroatiens tiltrædelse er for ny til, at man kan vurdere de økonomiske, arbejdsmarkedsmæssige og finanspolitiske virkninger af mobiliteten til andre medlemsstater, men flere faktorer tyder på en potentiel positiv virkning i bestemmelseslandene som følge af mobiliteten fra Kroatien.

Karakteristika ved de seneste tilflyttere fra Kroatien, som beskrevet i afsnit 4, viser, at de er flyttet til EU-27, hovedsageligt for at tage beskæftigelse, og at de derfor sandsynligvis vil medføre et positivt økonomisk bidrag. Tilflyttere fra Kroatien er overvejende erhvervsaktive og yngre end gennemsnittet af borgerne i bestemmelseslandene, har et relativt godt uddannelsesniveau og er mere tilbøjelige til at være i beskæftigelse. Disse karakteristika har de til fælles med mobile EU-27-borgere i almindelighed og tilflyttere efter udvidelsen i 2004 i særdeleshed, for hvilke de økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige virkninger i bestemmelseslandene i de fleste undersøgelser er blevet vurderet som værende generelt positive³⁰. Mobile EU-arbejdstagere har gjort det muligt for værtslandenes økonomier at forbedre blandingen af kompetencer, da de hovedsageligt arbejder i sektorer og erhverv, hvor det er nødvendigt at afhjælpe manglen på arbejdskraft³¹. Virkningen af mobiliteten efter udvidelsen på arbejdsløsheden og lønningerne i bestemmelseslandene har været temmelig marginal i hvert fald på længere sigt³². Med hensyn til de finanspolitiske konsekvenser i forbindelse med mobile EU-borgere har undersøgelser vist, at de ofte er neutrale, og i de fleste tilfælde kan de siges at være positive³³.

5.2 De demografiske prognoser, hjerneflugt og mangel på arbejdskraft i Kroatien

Kroatiens nettomigration var positiv fra 1999 til 2008, men blev negativ efter 2009³⁴ primært på grund af faldende immigrationsstrømme til Kroatien³⁵.

Som nævnt ovenfor har omfanget af udvandringen i det sidste årti desuden været forholdsvis beskedent. Ikke desto mindre er mobilitetsstrømmene steget siden tiltrædelsen, og mobiliteten for unge og veluddannede mennesker vil kunne forværre

²⁸ For så vidt angår tidligere udvidelser, henvises til Galgoczi et al (2012) og CMR (2015).

²⁹ Østrigske socialsikringsdata.

³⁰ Jf. en gennemgang af undersøgelser i Kommissionen, ESDE 2011, kapitel 6; EPC (2013).

³¹ Europa-Kommissionen, ESDE 2011, s. 268-276.

³² NIESR (2011). Jf. også Martins et al. (2012) og Wadsworth, J. (2015).

³³ Se undersøgelse i ICF-GHK (2013) og navnlig ECAS (2014) og Social Situation Monitor (2013). Med hensyn til den finanspolitiske virkning i forbindelse med indvandrere fra EU eller tredjelande henvises til OECD (2013).

³⁴ Det kroatisk statistiske kontor (2014).

³⁵ Eurofound (2014).

de demografiske udsigter³⁶ og vækstpotentialet for Kroatien. Faktisk er de seneste tilflyttere fra Kroatien yngre end den gennemsnitlige befolkning i den erhvervsaktive alder i Kroatien, og personer med en videregående uddannelse er en anelse overrepræsenteret³⁷.

På den anden side havde Kroatien i 2012 en af de højeste optagelsesprocenter på videregående uddannelser (for personer i alderen 20-24) i EU³⁸, og den er steget konstant i næsten et årti. Det har resulteret i en kraftig stigning i antallet af universitetsuddannede fra 17,000 om året i 2003 til næsten 40,000 i 2012. Ikke desto mindre havde Kroatien i 2013 en forholdsvis lav andel af personer med et videregående uddannelsesniveau (17 %) i den erhvervsaktive alder, hvilket til en vis grad var opvejet af en lavt kvalificeret arbejdsstyrke under EU-gennemsnittet (22,4 %) og af en af de laveste skolefrafaldsprocenter i EU (4,5 %).

Dokumentationen for udvandringens indvirkning på Kroatien tyder hidtil ikke på, at den forårsagede mangel på færdigheder inden for visse sektorer. Når man betragter det brede spektrum af færdigheder, forekommer der flaskehalsproblemer i Kroatien, og de er hovedsageligt koncentreret i sektorerne for overnatning og restaurationsvirksomhed, uddannelse og sundhedspleje³⁹. I de fleste erhverv, der oplever en mangel på arbejdskraft i Kroatien, skyldes det manglen på tekniske og arbejdspladsrelaterede kompetencer. I nogle tilfælde er der en mangel på erfarne specialister navnlig i sundhedssektoren. Utilstrækkelig regional tilpasning og planlægning af kapaciteter er også delvist ansvarlige for de konstaterede mangler.

Der kræves en indsats for at sikre, at landet bevarer og tiltrækker den nødvendige arbejdsstyrke, og den eksisterende forskning har noteret sig den overordnede betydning og potentialet i arbejdskraftens mobilitet i EU som en økonomisk justeringsmekanisme. De potentielle fordele ved beskæftigelse af personer i en anden medlemsstat frem for langtidsledighed i hjemlandet er også vigtige⁴⁰. Desuden har tidligere erfaringer vist, at mobilitetsstrømme i EU ofte går i begge retninger, og at mange vender hjem efter flere år og medbringer værdifulde erfaringer og kvalifikationer til hjemlandet⁴¹.

5.3 Pengeoverførsler

En af de positive virkninger af de kroatiske statsborgeres mobilitet på deres lands økonomi er de pengeoverførsler, der sendes tilbage. Deres nettobalance var på + 702 mio. EUR i 2013⁴² eller 1,6 % af BNP, hvilket er den sjette største kvotient i EU og det største nettobeløb for pengeoverførsler pr. person i EU (næsten 500 EUR pr. person, der i 2013 var bosat i Kroatien). Der er visse tegn på, at pengeoverførslerne hovedsageligt anvendes til opsparing og investeringer, hvilket betyder, at de kan bidrage til en mere langsigtet vækst⁴³. Samme undersøgelse viser, at pengeoverførslerne har bidraget til at formindske omfanget og alvoren af fattigdom i

³⁶ Kroatien har oplevet et fald i sin summariske fertilitetskvotient og befolkning siden 2007. Med hensyn til befolkningens aldring havde Kroatien i 2013 en ældrekvote, der lå under EU-gennemsnittet (27,1 % mod 27,5 %), men med en fremskrivning på næsten 50 % i 2050.

³⁷ Diagram 12.

³⁸ Eurostats befolkningsstatistikker.

³⁹ Europa-Kommissionen (2014), Bottleneck Vacancies in EU Labour Markets.

⁴⁰ European Policy Centre (2013).

⁴¹ Eurofound (2012).

⁴² Eurostat (2014).

⁴³ Poprženović (2007).

Kroatien. Endelig er pengeoverførsler samt aflønning af sæson- og grænsearbejdere blevet anset for at spille en betydelig rolle med hensyn til at udligne den negative saldo for investeringsindkomsterne⁴⁴.

6. KONKLUSIONER

Som følge af Kroatiens størrelse målt i befolkningstal, og som det fremgår både af strømme siden 2013 og fremskrivninger om mobilitet efter tiltrædelsen, vil fremtidige potentielle strømme af kroatisk arbejdskraft til andre EU-medlemsstater sandsynligvis være små, i hvert fald i procent af arbejdsstyrken i EU og i de fleste bestemmelseslande. De vil næppe føre til forstyrrelser på arbejdsmarkedet, heller ikke i de vigtigste bestemmelseslande (Tyskland, Østrig og Italien).

Strømmene siden tiltrædelsen har været rettet mod traditionelle bestemmelseslande trods restriktionerne, mens de steg meget lidt i absolutte tal i nogle få lande, der har åbnet deres arbejdsmarkeder. Dette bekræfter, at mobilitetsstrømmene påvirkes af mange andre faktorer end restriktioner, som f.eks. beskæftigelsesmuligheder, netværkseffekter og historiske, kulturelle og sproglige faktorer.

Restriktioner over for lønmodtagere kan have begrænset virkning på den samlede strøm af arbejdskraft, eftersom de ikke omfatter selvstændig erhvervsvirksomhed eller udstationering af arbejdskraft.

Den unge alder og den høje erhvervsfrekvens synes at bekræfte, at kroatisk arbejdskraft er flyttet til andre medlemsstater for at udøve lønnet beskæftigelse, og at de sandsynligvis vil yde et positivt bidrag til deres økonomier.

Kroatien oplever en vis udvandring af unge og højt kvalificerede arbejdskraft, men disse strømme i forhold til størrelsen af og karakteristika for Kroatiens indfødte arbejdsstyrke er forholdsvis moderat, selv om de er taget til siden tiltrædelsen. Pengeoverførsler til Kroatien spiller en vigtig rolle med hensyn til at stabilisere økonomien, som i øjeblikket befinder sig i en vanskelig makroøkonomisk situation.

Arbejdskraftens frie bevægelighed er en af de grundlæggende frihedsrettigheder i EU. Midlertidige restriktioner er en fravigelse fra denne grundlæggende frihedsrettighed. Kommissionen er overbevist om, at denne rapport vil give Rådet de oplysninger, der er nødvendige for at gennemgå, hvordan overgangsordningerne fungerer, og give de medlemsstater, der anvender restriktioner, mulighed for at revidere deres beslutninger om kroatisk arbejdskrafts adgang til deres arbejdsmarkeder. Kommissionen erindrer om, at medlemsstater, der fortsat ønsker at anvende restriktioner i anden fase (1. juli 2015-30. juni 2018), på forhånd skal give Kommissionen meddelelse herom.

⁴⁴ Europa-Kommissionen (2015) — landerapport for Kroatien.