



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 11.11.2011
KOM(2011) 729 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

**bulgariaalaisten ja romanialaisten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien
siirtymäjärjestelyjen toimivuudesta**

{SEK(2011) 1343 lopullinen}

1. JOHDANTO

1.1. Kertomuksen tarkoitus

Komissio esittää tämän kertomuksen vuonna 2005 tehdyn Bulgarian ja Romanian liittymisasiakirjan liitteissä VI ja VII olevan 4 kohdan mukaisesti. Bulgaria ja Romania pyysivät 20. kesäkuuta 2011 neuvostoa tarkastelemaan uudelleen¹ työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien siirtymäjärjestelyjen toimivuutta, ja tämän kertomuksen on määrä toimia lähtökohtana neuvostossa suoritettavalle uudelleentarkastelulle, jonka on valmistuttava kuuden kuukauden kuluttua pyynnön vastaanottamisesta.

1.2. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus perusvapautena

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n lainsäädännössä taatuista perusvapauksista. Sen perusteella EU:n kansalaisilla on oikeus muuttaa vapaasti toiseen EU:n jäsenvaltioon työskennelläkseen siellä ja oleskellakseen siellä perheenjäsentensä kanssa. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan EU:n lainsäädännön nojalla jäsenvaltiot eivät saa harjoittaa EU:n siirtotyöläisiä ja heidän perheitään kohtaan suoraa tai välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää työhön liittyvissä asioissa. Se myös oikeuttaa EU:n siirtotyöläiset yhdenvertaiseen kohteluun asioissa, jotka liittyvät vero- ja sosiaalietuuksiin, ammattiliittojen jäsenyyteen ja julkiseen asuntotuotantoon sekä heidän lastensa mahdollisuuksiin saada yleissivistävää ja ammatillista koulutusta ja oppisopimuskoulutusta.

1.3. Työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen sovellettavat siirtymäjärjestelyt

Vuoden 2005 liittymisasiakirjan mukaisesti EU25-maat² voivat tilapäisesti rajoittaa bulgarialaisten ja romanialaisten työntekijöiden vapaata pääsyä työmarkkinoilleen antamalla siitä kansallista lainsäädäntöä. Siirtymäjärjestelyjen mahdollistamasta rajoituksesta huolimatta jäsenvaltioiden on työmarkkinoilleen pääsyssä asetettava bulgarialaiset ja romanialaiset työntekijät aina EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten edelle. EU2-maiden työntekijöihin ei sovelleta rajoituksia EU2-maissa.

Yhteensä seitsemän vuoden siirtymäkausi on jaettu kolmeen erilliseen vaiheeseen (2+3+2), joissa kussakin sovelletaan eri ehtoja:

- Kahtena ensimmäisenä vuotena muut jäsenvaltiot voivat säännellä kansallisella lainsäädännöllään Bulgariasta ja Romaniasta tulevien työntekijöiden pääsyä työmarkkinoilleen.
- Jäsenvaltiot voivat jatkaa toimenpiteidensä voimassaoloa kolmella vuodella (toinen vaihe) ilmoitettuaan siitä komissiolle ennen ensimmäisen vaiheen

¹ EPSCO-neuvoston ensimmäinen uudelleentarkastelu suoritettiin 17. joulukuuta 2008, ja se perustui 18. marraskuuta 2008 annettuun komission kertomukseen KOM(2008) 765.

² EU25-maat tarkoittaa kaikkia jäsenvaltioita, jotka kuuluivat EU:hun ennen 1. tammikuuta 2007; EU2-maat tarkoittaa Bulgariaa ja Romaniaa; EU10-maat tarkoittaa kaikkia maita, jotka liittyivät EU:hun 1. toukokuuta 2004, ja EU15-maat jäsenvaltioita, jotka kuuluivat EU:hun ennen 1. toukokuuta 2004.

päätymistä. Muussa tapauksessa sovelletaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa EU:n lainsäädäntöä.

- Jäsenvaltio, joka jatkaa kansallisten toimenpiteiden soveltamista toisen vaiheen päättyessä, saa jatkaa kyseisten toimenpiteiden soveltamista liittymispäivää seuraavan seitsemän vuoden ajanjakson päättymiseen saakka siinä tapauksessa, että sen työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä, ilmoitettuaan siitä komissiolle.

Suojalausekkeen nojalla jäsenvaltio, joka ei enää käytä kansallisia toimenpiteitä vaan soveltaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa EU:n lainsäädäntöä ennen seitsemän vuoden siirtymäkauden päättymistä, voi lisäksi ottaa uudelleen käyttöön rajoituksia, jos sen työmarkkinoilla ilmenee vakavia häiriöitä tai niiden uhkia.

Siirtymäjärjestelyjä, jotka päättyvät peruuttamattomasti 31. joulukuuta 2013, sovelletaan ainoastaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan EU:n lainsäädännön mukaiseen työmarkkinoille pääsyyn. Sen jälkeen kun EU2-maan työntekijä on saanut tulla jonkin jäsenvaltion työmarkkinoille, hänellä on kaikki muutkin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan EU:n lainsäädännön mukaiset oikeudet.

Siirtymäjärjestelyt eivät vaikuta EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklaan perustuvaan EU:n kansalaisen perusoikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti EU:ssa. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan EU:n lainsäädännön soveltamista varten ei ole siirtymäjärjestelyjä.

Siirtymäjärjestelyjä ei sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka sijoittautuvat EU:hun tai tarjoavat siellä palvelujaan, mutta Saksa ja Itävalta saavat rajoittaa tietyillä aloilla toimialoilla palvelujen rajatylittävää tarjoamista, johon liittyy lähetetyistä työntekijöistä annetussa direktiivissä tarkoitettua työntekijöiden tilapäistä lähettämistä.³

1.4. Työmarkkinoille pääsyä koskevat kansalliset politiikat

Bulgarialaisilla työntekijöillä on nykyisin vapaa pääsy viidentoista EU25-maan työmarkkinoille.

Romanialaisilla työntekijöillä on tällä hetkellä vapaa pääsy neljäntoista EU25-maan työmarkkinoille Espanjan vedottua suojalausekkeeseen ja komission hyväksyttyä 11. elokuuta 2011 sen pyynnön ottaa uudelleen käyttöön romanialaisia työntekijöitä koskevia rajoituksia 31. joulukuuta 2012 saakka⁴.

Jäsenvaltiot, jotka edelleen rajoittavat pääsyä työmarkkinoilleen, käyttävät monenlaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka johtavat oikeudellisesti erilaisiin työmarkkinoille pääsyä koskeviin järjestelyihin. Toiset käyttävät täydellisiä työlupajärjestelyjä ja toiset yksinkertaistettuja menettelyjä tai lievennettyjä

³ EU:n tuomioistuin katsoi 10. helmikuuta 2011 asiassa C-307/09 (Vicoplus) antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa myös vuokratyöntekijöiden lähettämistä.

⁴ Komission päätös 2011/503/EU, tehty 11 päivänä elokuuta 2011, EUVL L 207, 12.8.2011, s. 22.

edellytyksiä: tiettyjen toimialojen ammatteihin ei esimerkiksi vaadita työlupaa tai jotkin ammatit on vapautettu työmarkkinatestistä.⁵

⁵ Lisätietoja yksittäisistä kansallisista toimenpiteistä on saatavilla internet-osoitteessa <http://ec.europa.eu/eures>.

Taulukko 1: Jäsenvaltioiden toimintalinjat työmarkkinoille pääsystä

	Jäsenvaltiot	Bulgarialaiset ja romanialaiset työntekijät
EU25	Belgia	Rajoituksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä
	Tšekki	Pääsy vapaa - kansallinen laki (1.1.2007)
	Tanska	Pääsy vapaa (1.5.2009)
	Saksa	Rajoituksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä*
	Viro	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Irlanti	Rajoituksia
	Kreikka	Pääsy vapaa (1.1.2009)
	Espanja	Pääsy vapaa (1.1.2009) Rajoituksia romanialaisille työntekijöille (22.07.2011)
	Ranska	Rajoituksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä
	Italia	Rajoituksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä
	Kypros	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Latvia	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Liettua	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Luxemburg	Rajoituksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä
	Unkari	Pääsy vapaa (1.1.2009)
	Malta	Rajoituksia
	Alankomaat	Rajoituksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä
	Itävalta	Rajoituksia ja yksinkertaistettuja menettelyjä*
	Puola	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Portugali	Pääsy vapaa (1.1.2009)
	Slovenia	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Slovakia	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Suomi	Pääsy vapaa (1.1.2007)
	Ruotsi	Pääsy vapaa (1.1.2007)
Yhdistynyt kuningaskunta	Rajoituksia	

Lähde: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto. Huom. * Tietyillä toimialoilla rajoitetaan myös työntekijöiden lähettämistä.

1.5. Siirtymäjärjestelyjen kolmas vaihe

Bulgariaalaisten ja romanialaisten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat rajoitukset on periaatteessa poistettava 31. joulukuuta 2011. Jäsenvaltiot, joissa rajoituksia vielä käytetään, voivat säilyttää ne 31. joulukuuta 2011 jälkeenkin, jos niiden työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä, ilmoitettuaan siitä komissiolle 1. tammikuuta 2012 mennessä.

Jos jäsenvaltio tekee ilmoituksen määräpäivään mennessä, rajoituksia voidaan käyttää 31. joulukuuta 2011 jälkeenkin ilman, että siihen tarvitaan komission suostumus. Se, että siirtymäjärjestelyillä rajoitetaan tilapäisesti työntekijöitten vapaata liikkuvuutta, merkitsee kuitenkin poikkeamista EU:n lainsäädännön takaamasta perusvapaudesta. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeamista perusvapauksista on tulkittava suppeasti. Suppeaa tulkintaa on sovellettava myös niihin edellytyksiin, joilla jäsenvaltiot voivat edelleen rajoittaa pääsyä työmarkkinoilleen järjestelyjen kolmannessa vaiheessa. Näin ollen, vaikka komissio myöntää, että työmarkkinat vaihtelevat EU:n sisällä laajalti ja että kunkin jäsenvaltion on itse todettava työmarkkinoillaan ilmenevä häiriö tai sen uhka, se kuitenkin odottaa jäsenvaltioiden toimittavan täydelliset perustelut tietoineen sekä vakuuttavat todisteet siitä, että työmarkkinoilla ilmenee häiriö tai sen uhka. Pelkkä työttömyysasteen mainitseminen ei riitä.

2. EU:N SISÄISEN TYÖVOIMAN LIIKKUVUUDEN LAAJUUS: EU2-MAIDEN KANSALAISET

2.1. Muissa jäsenvaltioissa oleskelevat Bulgarian ja Romanian kansalaiset

Laajentumisen jälkeisen liikkuvuuden laajuudesta on vaikea saada varmuutta, koska käytettävissä ei ole täydellisiä tietoja. Väestötilastot ja EU:n työvoimatutkimuksen tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että vuoden 2010 lopussa EU25-maissa⁶ oleskeli noin 2,9 miljoonaa eri-ikäistä – työmarkkinoilla tai sen ulkopuolella olevaa – Bulgarian ja Romanian kansalaista (taulukot A1 ja A2⁷). Tämä on yli kaksi kertaa enemmän kuin juuri ennen liittymistä (1,4 miljoonaa vuoden 2006 lopussa). Nettolisäys oli näin ollen keskimäärin noin 360 000 henkeä vuodessa. Tämä prosessi oli kuitenkin alkanut jo ennen 1. tammikuuta 2007. Vuosina 2003–2006 nettolisäys oli noin 220 000 henkeä vuodessa.

Kaksi suurinta kohdemaata ovat olleet Italia ja Espanja, joissa on yhteensä yli 70 prosenttia kaikista toisessa jäsenvaltiossa oleskelevista Bulgarian ja Romanian kansalaisista (vuoden 2010 lopun tiedot). Yli 80 prosenttia kaikista toisessa jäsenvaltiossa oleskelevista EU2-maiden kansalaisista on romanialaisia. Heitä on eniten Italiassa (41 %) ja Espanjassa (38 %) ja seuraavaksi eniten Saksassa (5 %). Bulgarian kansalaisia asuu eniten Espanjassa (38 %), Saksassa (15 %), Kreikassa (12 %), Italiassa (10 %) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (7 %).

Vaikka viimeaikaiset muuttovirrat vaikuttavat absoluuttisesti tarkasteltuina huomattavan suurilta, EU25-maissa oleskelevien EU2-maiden kansalaisten suhteellinen osuus oli vuoden 2010 lopussa vain 0,6 prosenttia EU25-maiden koko väestöstä, kun se neljä vuotta aiemmin oli 0,3 prosenttia. Osuus on suurin Kyproksessa (4,1 %), Espanjassa (2,2 %) ja Italiassa (1,8 %).

Kun tarkastellaan hiljattain saapuneita⁸ työikäisiä kansalaisia (kaavio A1), EU2-maiden kansalaisten osuus työikäisestä väestöstä on melko merkittävä ainoastaan Kyproksessa (4,3 %), Espanjassa (1,4 %) ja Italiassa (1,1 %) – mutta näissäkin maissa EU:n ulkopuolelta hiljattain saapuneiden työntekijöiden osuus on ollut huomattavasti suurempi.

Työvoimatutkimuksen tiedot osoittavat myös (taulukko A3), että Romaniasta hiljattain muuttaneet työikäiset ovat lähteneet pääasiassa Italiaan ja Espanjaan (molempiin yhteensä lähes 40 %). Pienempi osuus heistä on lähtenyt Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Saksaan ja Ranskaan (yhteensä noin 12 %). Noin kolmannes Bulgariasta hiljattain lähteneistä muutti Espanjaan. Seuraavaksi eniten muuttajia lähti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Saksaan, Italiaan ja Kreikkaan (kaikkiin 10–15 %).

⁶ Koska yli 95 prosenttia muissa jäsenvaltioissa asuvista EU2-maiden kansalaisista on EU15-maissa, ei ole suurta merkitystä sillä, käytetäänkö vertailussa vastaanottajamaina EU25- vai EU15-maita. EU15-maita on käytetty monessa yhteydessä yksinkertaisuuden vuoksi tai tiedon saatavuuteen liittyvistä syistä.

⁷ Kaikki maininnalla ”A” varustetut taulukot ja kaaviot esitetään tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

⁸ Hiljattain saapuneiksi määritellään henkilöt, jotka ovat oleskelleet jossain toisessa EU:n jäsenvaltiossa enintään seitsemän vuotta.

2.2. Liikkuvuusvirrat Bulgarian ja Romanian näkökulmasta

Romanialaiset olivat vuonna 2010 suurin ryhmä kaikista EU:n sisällä hiljattain muuttaneista työkäisistä kansalaisista, jotka asuvat jossain toisessa jäsenvaltiossa (kaavio A2). Seuraavaksi suurin ryhmä olivat Puolan kansalaiset (21 %). Neljänneksi suurin ryhmä olivat bulgarialaiset, joiden osuus oli paljon pienempi (5 %).

Vuosina 2003–2010 muissa jäsenvaltioissa asuvien EU2-maiden kansalaisten lukumäärä kasvoi 2,1 miljoonalla hengellä, mikä vastasi noin 7:ää prosenttia EU2-maiden omasta väestöstä (vuoden 2003 luku) ja oli paljon suurempi kuin EU10-maita koskeva vastaava luku⁹ samalla ajanjaksolla (noin 2 %).

Työkäisen väestön tarkastelu osoittaa, että Romanian kansalaisia on liittymisen jälkeen muuttanut toisiin EU:n jäsenvaltioihin yhteensä noin 3,1 prosenttia Romanian työkäisestä väestöstä (kaavio A3). Bulgariassa vastaava osuus on ollut 2,1 prosenttia. Liikkuvuusluvut ovat huomattavasti suuremmat vuoden 2004 jälkeisenä aikana (6,6 % Romanian ja 3,7 % Bulgarian osalta), mikä osoittaa, että näistä maista lähti huomattavia määriä työvoimaa jo ennen vuotta 2007. Työvoimatutkimuksen tiedot viittaavat myös siihen, että valtaosa jossain toisessa jäsenvaltiossa asuvista EU2-maiden kansalaisista asui siellä jo ennen liittymistä (kaavio A4). Lisäksi on viitteitä (Holland ym., 2011¹⁰) siitä, että vuoden 2007 huomattava aalto ei koostunut kokonaisuudessaan todellisista uusista muuttovirroista, vaan johtui ainakin osittain maassa jo asuvien siirtolaisten aseman laillistamisesta.

2.3. Muuttovirtojen kehityssuuntia

EU:n sisäinen liikkuvuus vaikuttaa noudattavan talouden suuntauksia. Suurin muuttovirta EU10- ja EU2-maista EU15-maihin osui vuosien 2004–2007 voimakkaan talouskasvun aikaan, mutta tämä suuntaus muuttui jyrkästi talous- ja finanssikriisin alettua vuonna 2008. Talouden taantuma ja sen aiheuttama työvoiman kysynnän supistuminen vähensivät EU15-maihin tulevien EU10- ja EU2-maiden kansalaisten määrää varsinkin vuonna 2009. Se käynnisti myös hieman suuremman paluumuuton alkuperämaihin, mutta laajamittaisesta paluusta ei ole näyttöä¹¹, koska merkittävä osa EU10- ja EU2-maista lähteneistä työntekijöistä päätti jäädä kohdemaahan (Koehler ym., 2010).

Bulgarialaisten ja romanialaisten liikkuvuus ulkomaille oli huipussaan vuonna 2007 ja väheni sen jälkeen huomattavasti vuonna 2008 ja varsinkin vuonna 2009. Se lisääntyi jälleen vuonna 2010 taloudellisten suhdanteiden parantuessa. Muuttovirrat Italiaan, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Ranskaan ja Saksaan ovat jälleen suurentuneet mutta Espanjaan pienentyneet, mikä johtuu lähinnä sen huonosta työmarkkinatilanteesta. Ulkomailta asuvien EU2-maiden kansalaisten maantieteellisessä jakautumisessa on tapahtunut vuosina 2007–2010 muutos siten,

⁹ Vertailun vuoksi joihinkin tämän kertomuksen ja sen liitteiden taulukoihin ja kaavioihin sisältyy myös EU10-maiden kansalaisten tilanteeseen liittyviä lukuja.

¹⁰ Tekstissä mainittujen ulkopuolisten tutkimusten täydelliset lähdeviitteet on lueteltu tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

¹¹ Eurostatin väestötilastojen ja työvoimatutkimuksen mukaan.

että Italiassa asuvien osuus on kasvanut (32 prosentista 37 prosenttiin) ja Espanjassa asuvien supistunut (44 prosentista 35 prosenttiin).

EU:n sisäinen liikkuvuus on kriisin aikana vähentynyt EU10-maissa selkeämmin kuin EU2-maissa (taulukko A4), koska unionin laajentuminen EU2-maihin tapahtui vasta hiljattain ja vaikuttaa sen vuoksi yhä työntekijöiden liikkuvuuteen. Toisena syynä on se, että Bulgaria ja Romania ovat kärsineet vakavasti talouden taantumasta, ja maiden suuri palkkaero EU15-maihin nähden on edelleen voimakas vetovoimatekijä (Holland ym., 2011). Muuttovirta EU2-maista oli kuitenkin ilmeisesti suurimmillaan vuonna 2007, ja se oli pienestä elpymisestä huolimatta vuonna 2010 paljon vähäisempää kuin vuosina 2006–2008.

2.4. Siirtymäjärjestelyt ja liikkuvuuteen vaikuttavat tekijät

Taulukosta A5 käy ilmi, että työmarkkinoiden avaaminen jo varhain (FI, SE ja valtaosa EU10-maista) on vaikuttanut hyvin vähän EU2-maista lähteneisiin työntekijävirtoihin. Nettovirrat ensimmäisen vaiheen jälkeen, vuonna 2009, työmarkkinansa avanneisiin maihin ovat olleet myös hyvin vähäisiä (DK, HU) tai aiempia vuosia huomattavasti vähäisempiä (ES, EL, PT), mikä saattaa osittain selittyä talouden taantumalla. Työntekijävirrat maihin, joissa jatkettiin siirtymätoimenpiteiden soveltamista, ovat sen sijaan kasvaneet merkittävästi vuodesta 2007. Italiassa ei ole vuodesta 2007 alkaen vaadittu työlupia tärkeimmillä toimialoilla, mikä selittää EU2-maista peräisin olevien työntekijöiden määrän lisääntymisen maassa.

Nämä esimerkit viittaavat siihen, että siirtymätoimenpiteet ovat vaikuttaneet vain vähän EU:n sisäisen liikkuvuuden jakautumiseen ja että liikkuvuutta ohjaavat muut tekijät, kuten työvoiman yleinen kysyntä, maassa jo olevien maanmiesten tarjoama verkosto sekä kieli.

Kuten vuoden 2008 kertomuksessa¹² todetaan, työmarkkinoille pääsyn rajoituksilla voi olla sivuvaikutuksia, kuten pimeän työn lisääntyminen. Toinen sivuvaikutus on itsenäisten ammatinharjoittajien suhteellisen suuri osuus niiden EU10- ja EU2-maista EU:n muihin jäsenvaltioihin hiljattain muuttaneiden joukossa, jotka asuvat rajoituksia edelleen käyttävissä maissa.¹³ Lisäksi talouden taantumien aikainen pelko työmarkkinoille pääsyn menettämisestä on saattanut saada EU2-maiden työntekijät jäämään työpaikkojensa menettämisen jälkeenkin kohdemaahan sen sijaan, että he olisivat lähteneet maasta ja palanneet sinne työmarkkinatilanteen parannuttua.

3. EU:N SISÄLLÄ MUUTTANEIDEN KESKEISIÄ PIIRTEITÄ

3.1. Ikä, sukupuoli ja koulutus

Kaikista muissa jäsenvaltioissa asuvista EU2-maiden kansalaisista 85 prosenttia on työikäisiä (15–64-vuotiaita), kun taas EU25-maiden vakinaisen väestön

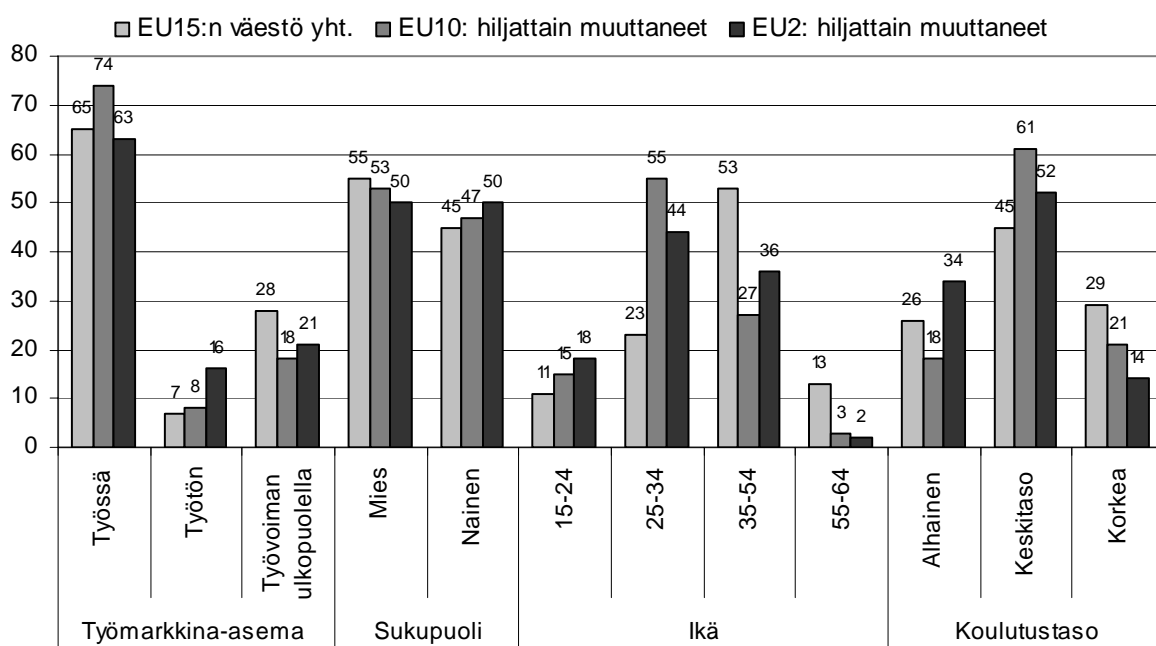
¹² KOM(2008) 765, 18.11.2008.

¹³ Itsenäisten ammatinharjoittajien osuus EU2-maiden kansalaisista oli vuonna 2010 paljon suurempi maissa, joissa palkkatyöhön sovellettiin työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevia rajoituksia (UK, DE), kuin maissa, joissa tällaisia rajoituksia ei käytetty (ES), tai Italiassa (jossa tärkeillä toimialoilla ei vaadita työlupia). Tätä seikkaa korostavat myös Kausar (2011) sekä Fellmer ja Kolb (2009).

kokonaismäärästä työkäisiä on keskimäärin 67 prosenttia. EU2-maiden liikkuvat kansalaiset ovat siis syntyperäistä väestöä paljon todennäköisemmin taloudellisesti tuottavassa elämänvaiheessa. Lisäksi EU2-maista viime aikoina lähteneet työntekijät ovat nuorempia kuin lähtö- ja vastaanottajamaiden kokonaisväestö. EU2-maista muuttaneista taloudellisesti aktiivisista työkäisistä 62 prosenttia on alle 35-vuotiaita, kun taas EU15-maiden työvoimasta heidän osuutensa on vain 34 prosenttia (kaavio 1). EU:n sisällä hiljattain muuttaneet työvoimaan kuuluvat EU2-maiden kansalaiset jakautuvat sukupuolen perusteella siten, että naisia on suurempi osuus (50 %) kuin vastaanottajamaan työvoimassa keskimäärin (45 %).

Kaaviosta 1 käy myös ilmi, että noin kolmannes EU:n sisällä muuttaneista EU2-maiden kansalaisista on vähän koulutettuja (joita on EU10-maista hiljattain muuttaneista vain 18 %) ja yli puolella heistä on keskitason koulutus (ks. kaavio 1). Korkeasti koulutettuja on paljon vähemmän (14 %) kuin EU15-maiden työvoimassa (29 %).

Kaavio 1: EU2- tai EU10-maista EU15-maihin hiljattain muuttaneiden sosioekonominen jakautuminen (ikäryhmä 15–64), 2010 (% muuttuja- ja ryhmäkohtaisesta kokonaismäärästä)



Lähde: Eurostat, EU:n työvoimatutkimus, vuotuiset tiedot.

Huom. Hiljattain muuttaneet määritellään henkilöiksi, jotka ovat oleskelleet enintään seitsemän vuotta vastaanottavassa EU15-maassa. Sukupuolta, ikää ja koulutustasoa koskevat tiedot viittaavat 15–64-vuotiaaseen aktiiviväestöön, ja työmarkkina-asema koskevat tiedot viittaavat 15–64-vuotiaaseen kokonaisväestöön.

3.2. Työmarkkina-asema

EU2-maista hiljattain muuttaneiden työllisyysaste oli vuonna 2010 hieman alempi (63 %) kuin EU25-maissa keskimäärin (65 %).¹⁴ Tärkeimmän kohdemaan mukainen jaottelu kuitenkin osoittaa, että heidän työllisyysasteensa on Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa paljon korkeampi kuin keskimääräisellä työikäisellä väestöllä, Espanjassa lähes sama kuin keskimääräinen työllisyysaste ja ainoastaan Saksassa huomattavasti alempi (kaavio A6). EU2-maista muuttaneista on lisäksi työvoiman ulkopuolella keskimääräistä paljon pienempi osuus (kaaviot 1 ja A6).

Tärkeimmissä kohdemaissa heidän työllisyysasteensa on myös verrattavissa EU10-maista muuttaneiden keskimääräiseen työllisyysasteeseen (kaavio A6), mikä osoittaa, että EU2-maista muuttaneiden keskittyminen alhaisen kokonaistyöllisyysasteen maihin (Italiaan ja Espanjaan) – ks. kaavio A13 – on pääasiallinen syy siihen, että heidän työllisyystilanteensa on heikompi (kuin EU10-maista muuttaneilla).

EU2-maista muuttaneiden ryhmä on kärsinyt eniten talouden taantumasta (kaavio A7), ja heidän työttömyysasteensa on hyvin korkea. Tämä johtuu lähinnä toisen tärkeimmän kohdemaan, Espanjan, yleisestä työmarkkinatilanteesta¹⁵, EU2-maista muuttaneiden keskimääräistä alemmasta koulutustasosta (kaavio A9) ja heidän suuresta osuudestaan rakennusalailla ja muilla toimialoilla, joihin kriisi on vaikuttanut voimakkaasti.

EU2-maista muuttaneiden työllisyysaste on korkeampi (63 %) kuin lähtömaiden keskimääräinen työllisyysaste (59 %), ks. kaavio A5.

3.3. Ammatit ja toimialat

Bulgariasta ja Romaniasta hiljattain muuttaneet työskentelevät lähinnä (taulukko A6) rakennuksilla (21,2 %)¹⁶, yksityisissä kotitalouksissa (17,5 %) sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnassa (14,2 %). Heitä työskentelee keskimääräistä vähemmän julkishallinnossa, koulutuksessa, ”sosiaali- ja terveystalouksissa” sekä ”ammattillisessa, tieteellisessä ja teknisessä toiminnassa”.

EU2-maista muuttaneet työntekijät työskentelevät pääasiallisesti ammateissa, joissa vaaditaan vähäistä (40 %) tai keskitason (53 %) ammattitaitoa. Korkeaa ammattitaitoa vaativat ammatit työllistävät vain 7 prosenttia työntekijöistä (taulukko A7 ja kaavio A10). He toimivat useimmiten ”muina työntekijöinä” sekä ”rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöinä”.

EU2-maiden työntekijöiden toimiala- ja ammattikohtainen jakautuminen vastaa yleisesti heidän ammattitaitorakennettaan: he ovat ylliedustettuina vähäistä ja keskitason ammattitaitoa vaativissa ammattiryhmissä. Talouskasvun aikana EU2-maista saapuneet työntekijät toivat positiivisen lisän heitä vastaanottaneiden maiden

¹⁴ Ennen kriisiä, vuonna 2007, molemmat työttömyysasteet olivat samat (ks. kaavio A7).

¹⁵ Yli 60 prosenttia muissa jäsenvaltioissa asuvista EU2-maiden työttömistä kansalaisista on Espanjassa (23 % Italiassa).

¹⁶ Ennen kriisiä EU2-maiden työntekijät keskittyivät rakennusalaalle vielä voimakkaammin: vuonna 2007 heidän osuutensa oli noin 27 prosenttia.

työmarkkinoille, koska he toimivat ammateissa tai toimialoilla, joilla kärsittiin työvoimapulasta, ja heidän osuutensa oli vain vähäinen paikallisessa työllisyydessä.¹⁷ Nuorten ja/tai vähän koulutettujen suuri osuus EU2-maista muuttaneiden keskuudessa on vaikuttanut haitallisesti heidän työllisyyskehitykseensä taantuman aikana (varsinkin Espanjassa, ks. kaavio A11), koska he menettävät herkemmin työpaikkansa, heillä on heikot valmiudet mukautua työmarkkinoiden muutoksiin ja vaikeuksia palata työmarkkinoille.

4. TALOUDELLISET JA TYÖMARKKINAVAIKUTUKSET

4.1. Vaikutus kasvuun ja asukaskohtaiseen BKT:hen

Tuoreessa malliin perustuvassa tutkimuksessa¹⁸ arvioidaan, että EU2-maiden kansalaisten liikkuvuus on vuosina 2004–2009 saattanut kasvattaa EU:n yhteenlaskettua BKT:tä noin 0,2 prosenttia lyhyellä ja 0,3 prosenttia pitkällä aikavälillä (työvoiman kasvun ja tuotantokapasiteetin mukauttamisen ansiosta). Työvoimaa vastaanottavissa EU15-maissa pitkän aikavälin vaikutus on jopa voimakkaampi (0,4 %). Pitkän aikavälin vaikutus BKT:hen on kuitenkin suurin maissa, joihin saapui EU2-maista merkittäviä työntekijävirtoja: +1,7 prosenttia Espanjassa ja +1,3 prosenttia Italiassa. Pitkän aikavälin vaikutus vastaanottajamaan asukaskohtaiseen BKT:hen ei ilmeisesti ole ollut merkittävä. Yleiset positiiviset vaikutukset yhteenlaskettuun BKT:hen ja lievähköt vaikutukset asukaskohtaiseen BKT:hen saavat vahvistusta muissakin tutkimuksissa (kuten D’Auria, Mc Morrow ja Pichelmann, 2008; Brücker ym., 2009 sekä Baas, Brücker ja Hauptmann, 2009).

EU2-lähtömaissa pitkän aikavälin vaikutus BKT:hen on kaikkiaan kielteinen (-9,2 %) vuosina 2004–2009 tapahtuneen merkittävän maastamuuton vuoksi, mutta kielteinen vaikutus asukaskohtaiseen tuotokseen on paljon pienempi (-2,5 %). Rahalähetykset voivat lisäksi osittain korvata negatiivisen kasvuvaikutuksen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä (ks. kohta 4.4).

4.2. Vaikutus julkiseen talouteen, sosiaaliturvajärjestelmiin ja julkisiin palveluihin

Useiden eri tutkimusten mukaan (esim. Barret ja Maître, 2011) ei ole olemassa näyttöä siitä, että liikkumisoikeuttaan EU:n sisällä hiljattain hyödyntäneet kansalaiset olisivat käyttäneet etuuksia kohtuuttomasti. Liikkuvuusvirrat ovat joissakin tapauksissa aiheuttaneet paikallisia paineita koulutus-, asumis- ja terveydenhuoltopalveluille. Useimmissa tutkimuksissa (esim. D’Auria, Mc Morrow ja Pichelmann, 2008) on kuitenkin arvioitu, että viimeaikaisten liikkuvuusvirtojen vaikutus julkiseen talouteen on valtakunnan tasolla joko lähes olematon tai myönteinen, eikä tätä seikkaa ole kiistetty viimeaikaisissa tutkimuksissa.

Pidemmällä aikavälillä EU:n sisäinen liikkuvuus saattaa aiheuttaa paineita lähtömaiden ikärakenteelle ja sen seurauksena todennäköisesti myös niiden julkiselle taloudelle, koska EU2-maista on muuttanut paljon pois juuri nuoria kansalaisia.

¹⁷ Edellä mainitut kolme tärkeintä toimialaa työllistävät noin 53 prosenttia EU2-maista hiljattain muuttaneista työllisistä, mutta niiden keskimääräinen osuus on vähäinen EU15-maiden työllisyydessä (alle 14 %).

¹⁸ Holland ym., 2011.

4.3. Vaikutus palkkoihin ja työllisyyteen

Vaikutukset on todettu hyvin vähäisiksi useimmissa tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu EU2-maiden työvoiman liikkuvuuden vaikutusta paikallisten työntekijöiden palkkoihin ja työllisyyteen. Eräässä tuoreessa tutkimuksessa¹⁹ on esimerkiksi havaittu, että palkat ovat EU15-maissa lyhyellä aikavälillä keskimäärin 0,24 prosenttia alemmat kuin ne olisivat olleet ilman EU2-maista tulevaa lisätyövoimaa, ja pitkän aikavälin vaikutus on samaa luokkaa (-0,28 %). Vaikutus on voimakkaampi maissa, jotka ovat ottaneet vastaan merkittäviä työntekijävirtoja EU2-maista (noin -0,7 % Espanjassa ja Italiassa).

EU2-maista saapuneiden työntekijävirtojen lyhyen aikavälin vaikutus työttömyyteen on myös havaittu vähäiseksi: EU15-maiden keskimääräisen työttömyysasteen arvioidaan nousseen vain 0,02 prosenttiyksikköä lyhyellä aikavälillä ja pitemmällä aikavälillä ei lainkaan – ei edes maissa, jotka ovat ottaneet vastaan merkittäviä työntekijävirtoja EU2-maista.

Ammattitaitoryhmien, toimialojen tai ammattien mukaan eritellyt tulokset saattavat erota yhteenlasketuista tuloksista. Brücker ym. (2009) -tutkimus osoitti, että vaikutus vähän koulutettujen työntekijöiden työllisyyteen saattaa olla suurempi kuin kokonaistyöllisyyteen. Vaikutukset jäänevät kuitenkin lieviksi, vaikka huomioon otettaisiin työntekijöiden pätevyyserotkin.

4.4. Talouden taantumien vaikutus

Edellä kuvatut makrotaloudelliset vaikutukset ja työllisyysvaikutukset ovat liikkuvuuden yksittäisiä vaikutuksia, joissa ei oteta huomioon palkkoihin ja työllisyyteen vaikuttavia muita tekijöitä. On huomattava, että näiden vaikutusten arviointijaksolla (2004–2009) talous pääasiassa kasvoi. Kasvujaksolla (2004–2007) EU2-maiden kansalaiset korvasivat vastaanottajamaiden työvoimapulaa, mutta taantumasta lähtien heidän on ollut paljon vaikeampi integroitua työmarkkinoille varsinkin Espanjassa.²⁰

On kuitenkin selvää, että EU2-maista hiljattain muuttaneiden merkitys on ollut hyvin vähäinen yksittäisten maiden työmarkkinakriiseissä. Heidän osuutensa kaikista EU15-maiden (15–64-vuotiaista) työttömistä oli esimerkiksi vuonna 2010 vain 1 prosentti,²¹ kun taas EU:n ulkopuolisista maista hiljattain saapuneiden kansalaisten vastaava osuus oli 4,1 prosenttia.

4.5. Rahalähetykset

Ulkomailla asuvien bulgariaalaisten ja romanialaisten työntekijöiden kotimaihinsa lähettämät rahalähetykset muodostavat noin 3 prosenttia molempien maiden BKT:stä (vuosien 2004–2010 keskiarvo²²). Ne ovat merkittävä tulonlähde lähtömaassa, ja ne

¹⁹ Holland ym., 2011.

²⁰ Se, että paluumuutto on ollut huonosta työmarkkinatilanteesta huolimatta vähäistä, tarkoittaa myös, että heikonkin työvoiman kysynnän aikana työmarkkinoille integroitavia, EU2-maista hiljattain muuttaneita on ollut merkittävä määrä.

²¹ Se on suurin Espanjassa (2,4 %) ja Italiassa (2 %).

²² Lähde: Eurostat ja Maailmanpankki.

voivat tukea talouskasvua pönkittämällä kokonaiskysyntää ja antamalla mahdollisuuksia koulutusinvestointeihin tai pääomavaltaiten yritysten perustamiseen. Rahalähetykset voivat näin ollen osittain kompensoida mahdollisen työpanoksen menetyksestä koituvia tappioita lähtömaissa. Ne voivat myös vaikuttaa myönteisesti lähtömaiden maksutaseeseen.

4.6. Aivovienti ja työvoimapula lähtömaissa

Muihin jäsenvaltioihin muuttanut merkittävä määrä lähinnä nuoria bulgarialaisia ja romanialaisia työntekijöitä on aiheuttanut pelkoa aivoviennistä. Koska korkeasti koulutettuja työntekijöitä on EU2-maista hiljattain muuttaneiden joukossa kuitenkin vähemmän (14 %) kuin heidän lähtömaidensa aktiiviväestössä (19 %), EU2-maissa ei ilmeisesti kärsitä mittavasta aivoviennistä (kaavio A8). Korkea-asteen koulutukseen osallistumisaste on lisäksi viime vuosina noussut nopeasti EU2-maissa, mikä saattaa ajan myötä kompensoida ammattitaitoisen työvoiman maastamuuttoa.

Vaikka aivovienti ei vaikuta olevan yleinen ongelma, sen vaikutukset saattavat kuitenkin tuntua tietyillä aloilla tai tietyissä ammateissa, kuten terveydenhoitoalalla.

5. PÄÄTELMÄT

Bulgariasta ja Romaniasta muuttaneiden tärkeimpiä kohdemaita ovat olleet Italia ja Espanja. Muuttovirrat useimpiin muihin jäsenvaltioihin ovat sen sijaan olleet hyvin vähäisiä. Varsinkin taantumasta pahiten kärsineisiin maihin (kuten Espanjaan) suuntautuvat muuttovirrat pienenevät jyrkästi taantumien aikana, ja ne ovat kaiken kaikkiaan olleet liittymisen jälkeen huomattavasti pienempiä kuin muuttovirrat EU:n ulkopuolisista maista. EU2-maista lähtöisin olevien työvoimavirtojen laajuudella ei ole osoitettu olevan suoraa yhteyttä käytössä oleviin siirtymäjärjestelyihin. Useimmat EU2-maiden kansalaiset olivat kohdemaisissa jo ennen liittymistä, eivätkä vapaata liikkuvuutta koskevaa EU:n lainsäädäntöä liittymisajankohtana soveltaneet maat vetäneet puoleensa suurimpia työntekijävirtoja. Vaikka EU2-maiden työntekijöiden liikkuvuus riippuu tulevaisuudessa monista eri tekijöistä, joista useimmat ovat epävarmoja (kuten kasvu, uusien työpaikkojen syntyminen ja palkat vastaanottaja- ja lähtömaissa), on viitteitä siitä, että monet muuttohaluisista EU2-maiden kansalaisista ovat jo lähteneet, mikä enteilee mahdollisten maastamuuttajien määrän pienenemistä.

Valtaosa Bulgariasta ja Romaniasta hiljattain muuttaneista osallistuu työmarkkinoille yhtä paljon kuin väestö keskimäärin tai jopa enemmän. He ovat yleisesti ottaen antaneet positiivisen panoksen vastaanottajamaiden talouksille monipuolistamalla taitovalikoimaa ja työskentelemällä toimialoilla ja ammateissa, jotka kärsivät työvoimapulasta. Näin tapahtui varsinkin vuosien 2004–2007 kasvujakson aikana. Taantumien jälkeen työmarkkinoille integroituminen on ollut vaikeampaa EU2-maiden kansalaisille, joista monet ovat nuoria ja vähän koulutettuja.

Ekonomistien arvioiden mukaan vaikutus vastaanottajamaiden BKT:hen on myönteinen (varsinkin maissa, jotka ovat ottaneet vastaan merkittäviä työntekijävirtoja EU2-maista) ja vaikutus asukaskohtaiseen BKT:hen neutraali. Tutkimukset eivät ole osoittaneet merkittävää vaikutusta paikallisten työntekijöiden työttömyyteen tai palkkoihin silloinkaan, kun tiedot on eritelty ammattitaidon tason mukaan. Arviot kuitenkin osoittavat, että vaikutus lähtömaihin on lähinnä kielteinen varsinkin pitkällä aikavälillä. Lähtömaista on muuttanut huomattava määrä

työntekijöitä vuodesta 2003, mikä on heikentänyt tuotantokapasiteettia ja lisännyt ikääntyvää työvoimaa. Rahalähetykset voivat kuitenkin osittain lieventää tätä kielteistä vaikutusta, ja aivoviennin katsotaan olevan vähäistä.

Näin ollen EU2-maiden työntekijöiden liikkuvuuden vaikutukset ovat useimmissa maissa vähäisiä, joskin Italiassa ja Espanjassa hieman voimakkaampia. On myös olemassa näyttöä siitä, ettei EU:n sisäinen liikkuvuus ole yleensä johtanut vakaviin häiriöihin työmarkkinoilla. Useiden jäsenvaltioiden työmarkkinoiden tämänhetkiset häiriöt johtuvat monista eri tekijöistä ja varsinkin finanssi- ja talouskriisistä sekä työmarkkinoiden rakenteellisista ongelmista.

Laajentumisen jälkeisestä liikkuvuudesta on kuitenkin saattanut syntyä jonkin verran taloudellisia ja sosiaalisia kustannuksia niin vastaanottaja- kuin lähtömaille. Komission mielestä kustannuksia ei saada vähenemään rajoittamalla työvoiman liikkuvuutta, vaan siihen tarvitaan erityistoimenpiteitä. Kuten vuoden 2004 laajentumiskierros osoitti, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisella voi olla kielteisiä sivuvaikutuksia, joista yksi esimerkki on pimeän työn lisääntyminen. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen ei pohjimmiltaan ole ratkaisu Euroopan suureen työttömyyteen.

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n lainsäädännössä taatuista perusvapauksista. Se vaikuttaa myönteisesti työmarkkinoihin koko EU:ssa, ja se onkin keskeinen osa Eurooppa 2020 -strategiaa, jonka kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet. Se on vahva ja positiivinen symboli sille, mitä Eurooppa merkitsee yksittäiselle EU-kansalaiselle.

Komissio uskoo, että neuvosto saa tästä kertomuksesta ja sen oheismateriaalista tiedot, joita se tarvitsee voidakseen tarkastella toisen kerran Bulgariaa ja Romaniaa koskevien siirtymäjärjestelyjen toimivuutta.