



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.11.2011
COM(2011) 729 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU

**privind funcționarea măsurilor tranzitorii referitoare la libera circulație a lucrătorilor
din Bulgaria și România**

{SEC(2011) 1343 final}

1. INTRODUCERE

1.1. Obiectul raportului

Prezentul raport este prezentat de Comisie în conformitate cu alineatul (4) din anexele VI și VII la Actul de aderare a Bulgariei și României din 2005. Ca urmare a cererii Bulgariei și României din 20 iunie 2011 prin care i-au solicitat Consiliului să efectueze încă o reexaminare¹ a funcționării măsurilor tranzitorii privind libera circulație a lucrătorilor, raportul trebuie să servească drept bază pentru respectiva reexaminare, care trebuie efectuată în termen de șase luni de la primirea cererii.

1.2. Libera circulație a lucrătorilor ca libertate fundamentală

Libera circulație a persoanelor constituie una dintre libertățile fundamentale garantate de legislația UE. Aceasta include dreptul cetățenilor UE să circule liber către un alt stat membru al UE cu scopul de a ocupa un loc de muncă și de a locui pe teritoriul respectivului stat membru împreună cu familiile lor. Potrivit legislației UE privind libera circulație a lucrătorilor, statele membre nu au dreptul să aibă un comportament discriminatoriu direct sau indirect, bazat pe naționalitate, în chestiuni legate de ocuparea forței de muncă față de lucrătorii migranți din UE și familiile acestora. De asemenea, legislația UE acordă lucrătorilor migranți din UE dreptul de tratament egal în ceea ce privește avantajele fiscale și sociale, calitatea de membru al sindicatelor, locuințele sociale și accesul copiilor la învățământul general, ucenicie și formare profesională.

1.3. Măsuri tranzitorii privind libera circulație a lucrătorilor

Actul de aderare din 2005 permite statelor membre din UE-25² să restricționeze temporar liberul acces al lucrătorilor din Bulgaria și România la piețele muncii din țările lor, prevăzând aceste restricții în legislațiile lor naționale. În ciuda restricțiilor impuse de măsurile tranzitorii, un stat membru trebuie să acorde întotdeauna prioritate lucrătorilor bulgari și români în fața lucrătorilor din țări care nu sunt membre ale UE, în privința accesului prioritar la piața muncii. Nu se aplică restricții pentru lucrătorii din UE-2 în statele membre ale UE-2.

Perioada globală de tranziție de șapte ani este împărțită în trei etape distincte („2+3+2”). În cursul fiecăreia dintre aceste etape se aplică condiții diferite:

- Legislațiile naționale ale celorlalte state membre reglementează accesul lucrătorilor din Bulgaria și România la piețele muncii ale acestor state în primii doi ani.
- Statele membre pot să extindă aplicarea măsurilor lor naționale pentru o a doua etapă de încă 3 ani, sub rezerva notificării Comisiei înaintea încheierii primei

¹ Prima reexaminare a Consiliului Ocuparea Forței de Muncă, Politică Socială, Sănătate și Consumatori din 17 decembrie 2008, pe baza raportului Comisiei COM(2008)765 din 18.11.2008.

² „UE-25” se referă la toate statele membre care făceau parte din UE înainte de 1 ianuarie 2007; „UE-2” se referă la Bulgaria și România; „UE-10” se referă la toate țările care au aderat la UE la 1 mai 2004, iar „UE-15” se referă la toate statele membre care făceau parte din UE înainte de 1 mai 2004.

etape, în caz contrar aplicându-se legislația UE care garantează libera circulație a lucrătorilor.

- Un stat membru care menține măsurile naționale la sfârșitul celei de-a doua etape poate, în cazul unor perturbări grave ale pieței muncii sau al riscului de producere a unor astfel de perturbări și după ce notifică Comisiei acest lucru, să continue să aplice măsurile respective până la sfârșitul perioadei de șapte ani care urmează datei aderării.

De asemenea, o clauză de salvagardare permite unui stat membru care a încetat utilizarea măsurilor naționale și aplică legislația UE privind libera circulație a lucrătorilor înainte de sfârșitul perioadei globale de tranziție să reintroducă restricțiile dacă există perturbări grave ale pieței muncii sau riscul de producere a unor astfel de perturbări.

Măsurile tranzitorii, care vor fi eliminate irevocabil la 31 decembrie 2013, se aplică numai pentru obținerea accesului la piața muncii în temeiul legislației UE privind libera circulație a lucrătorilor. Odată admiși pe piața muncii unui stat membru, lucrătorii din UE-2 beneficiază în totalitate de toate celelalte drepturi prevăzute de legislația UE privind libera circulație a lucrătorilor.

Măsurile tranzitorii nu aduc atingere dreptului fundamental al cetățenilor UE de a circula și a locui liber pe teritoriul UE prevăzut la articolul 21 din Tratatul privind funcționarea UE (TFUE). Nu există măsuri tranzitorii pentru aplicarea legislației UE în domeniul coordonării programelor de securitate socială.

Măsurile tranzitorii nu se aplică lucrătorilor care desfășoară activități independente care se stabilesc sau își furnizează serviciile pe teritoriul UE, deși Germania și Austria sunt autorizate să aplice restricții asupra furnizării transfrontaliere a serviciilor care presupune detașarea temporară de lucrători, astfel cum se prevede în directiva privind detașarea de lucrători în anumite sectoare sensibile³.

1.4. Scurtă prezentare a politicilor naționale privind accesul la piața muncii

În prezent, lucrătorii din Bulgaria au acces liber la piețele muncii din 15 dintre cele 25 de state membre ale UE.

După ce Spania a invocat clauza de salvagardare, iar Comisia a acceptat la 11 august 2011 cererea acestei țări de a reintroduce restricțiile pentru lucrătorii români până la 31 decembrie 2012⁴, lucrătorii români au acces liber în prezent la piața muncii din 14 dintre cele 25 de state membre ale UE.

Statele membre care mențin restricțiile privind accesul la piața muncii aplică diverse măsuri naționale care au drept rezultat diferite regimuri juridice pentru accesul la piețele lor de muncă. Unele state practică regimuri bazate integral pe permise de muncă, în timp ce altele fac uz de proceduri simplificate sau simplifică condițiile, de

³ La 10 februarie 2011, Curtea de Justiție a hotărât, în cauza C-307/09 (Vicoplus), că statele membre pot să restricționeze, de asemenea, detașarea lucrătorilor temporari.

⁴ Decizia 2011/503/UE a Comisiei din 11 august 2011, JO L 207, 12.8.2011, p. 22.

exemplu nesolicitând permise de muncă pentru ocupații din anumite sectoare sau stabilind scutiri de la testele pieței muncii⁵.

⁵ Mai multe informații despre diferitele măsuri naționale sunt disponibile la <http://ec.europa.eu/eures>.

Tabelul 1: Politicile naționale ale statelor membre privind accesul la piața muncii

State membre	Lucrători din Bulgaria și România	
UE-25	Belgia	Restricții cu simplificări
	Republica Cehă	Acces liber - legislația națională (1ianuarie 2007)
	Danemarca	Acces liber (1 mai 2009)
	Germany	Restricții cu simplificări*
	Estonia	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Irlanda	Restricții
	Grecia	Acces liber (1 ianuarie 2009)
	Spania	Acces liber (1 ianuarie 2009) Restricții pentru lucrători din România (22 iulie 2011)
	Franța	Restricții cu simplificări
	Italia	Restricții cu simplificări
	Cipru	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Letonia	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Lituania	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Luxemburg	Restricții cu simplificări
	Ungaria	Acces liber (1 ianuarie 2009)
	Malta	Restricții
	Țările de Jos	Restricții cu simplificări
	Austria	Restricții cu simplificări*
	Polonia	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Portugalia	Acces liber (1 ianuarie 2009)
	Slovenia	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Slovacia	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Finlanda	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Suedia	Acces liber (1 ianuarie 2007)
	Regatul Unit	Restricții

Sursă: Notă DG EMPL: * Restricții, de asemenea, privind detașarea lucrătorilor în anumite sectoare

1.5. A treia etapă a măsurilor tranzitorii

Restricțiile privind libera circulație a lucrătorilor bulgari și români ar trebui să înceteze, în principiu, la 31 decembrie 2011. Statele membre care încă aplică restricții pot să le mențină după 31 decembrie 2011 în cazul în care se confruntă cu o perturbare gravă a pieței forței de muncă sau cu riscul de producere a unei astfel de perturbări, după ce notifică Comisiei acest lucru înainte de 1 ianuarie 2012.

Notificarea făcută de un stat membru în termenul stabilit va permite extinderea restricțiilor după 31 decembrie 2011 fără a fi necesară aprobarea Comisiei. Cu toate acestea, prin autorizarea temporară a restricțiilor privind libera circulație a lucrătorilor, măsurile tranzitorii fac derogare de la o libertate fundamentală prevăzută de legislația UE. Curtea de Justiție a susținut constant că derogările de la libertățile fundamentale trebuie interpretate cu strictețe. O interpretare strictă se aplică, de asemenea, în cazul condițiilor în care statele membre pot continua să restricționeze accesul la piața forței de muncă în cursul celei de-a treia etape. Prin urmare, deși recunoaște că piețele muncii din UE diferă semnificativ și că fiecare stat membru are sarcina de a constata eventuale perturbări ale pieței sale de muncă sau riscul de producere a unei astfel de perturbări, Comisia așteaptă de la statele membre să prezinte o justificare completă, însoțită de date și argumente convingătoare, privind

existența unei perturbări a pieței muncii sau a riscului de producere a unei astfel de perturbări și să nu se limiteze doar la a menționa rata șomajului.

2. GRADUL DE MOBILITATE ÎN CADRUL UE A CETĂȚENILOR DIN UE-2

2.1. Cetățenii bulgari și români rezidenți în alte state membre

Amploarea exactă a fluxurilor de mobilitate de după extindere este greu de determinat din cauza datelor insuficiente care există. Cu toate acestea, statisticile și datele privind populația oferite de anchetele privind forța de muncă în UE sugerează că la sfârșitul lui 2010 aproximativ 2,9 milioane de cetățeni bulgari și români de toate vârstele – indiferent de participarea pe piața muncii – locuiau în UE-25⁶ (tabelele A1 și A2⁷), mai mult decât dublu față de perioada imediat anterioară aderării (1,4 milioane la sfârșitul lui 2006). Această cifră indică o creștere medie netă de 360 000 de persoane pe an. Totuși, procesul începuse deja înainte de 1 ianuarie 2007 cu o creștere medie netă de 220 000 de persoane pe an între 2003 și 2006.

Principalele două țări de destinație au fost Italia și Spania, care găzduiesc împreună peste 70% din toți cetățenii bulgari și români rezidenți în alte state membre (sfârșitul lui 2010). Cetățenii români reprezintă peste 80% din toți cetățenii UE-2 rezidenți în alte state membre și se află în principal în Italia (41 %) și în Spania (38 %), urmate de Germania (5 %), în timp ce cetățenii bulgari locuiesc în general în Spania (38 %), Germania (15 %), Grecia (12 %), Italia (10 %) și Regatul Unit (7%).

Deși fluxurile recente par semnificative în termeni absoluți, în termeni relativi cetățenii UE-2 rezidenți într-un stat membru al UE-25 reprezintă numai 0,6% din populația totală a UE-25 la sfârșitul lui 2010, față de 0,3% cu patru ani în urmă. Această rată este cea mai mare în Cipru (4,1%), după care urmează Spania (2,2 %) și Italia (1,8 %).

Luând în calcul preponderent cetățenii mobili în vârstă de muncă sosiți recent⁸ (figura A1), cetățenii UE-2 reprezintă o pondere destul de mare a populației în vârstă de muncă numai în Cipru (4,3 %), Spania (1,4 %) și Italia (1,1 %), deși inclusiv în aceste țări, procentul lucrătorilor sosiți recent din țările care nu sunt membre ale UE a fost mult mai ridicat.

Datele oferite de ancheta privind forța de muncă indică (tabelul A3), de asemenea, că persoanele în vârstă de muncă plecate recent din România au plecat în principal în Italia și în Spania (aproximativ 40 % în fiecare), iar un procent mai mic au ales ca destinație Regatul Unit, Germania și Franța (aproximativ 12 % împreună). Aproximativ o treime din persoanele care s-au mutat recent din Bulgaria au plecat în Spania, urmată de Regatul Unit, Germania, Italia și Grecia (între 10 și 15% fiecare).

⁶ Întrucât peste 95% din cetățenii UE-2 care locuiesc într-un alt stat membru se află în țările UE-15, faptul de a folosi UE-15 în loc de UE-25 ca referință pentru țările-gazdă nu determină o diferență semnificativă. Se procedează astfel de mai multe ori, în scopul simplificării sau având în vedere datele disponibile.

⁷ Toate tabelele și graficele desemnate cu litera „A” figurează în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

⁸ Cetățenii mobili sosiți recent sunt definiți drept persoanele rezidente timp de maximum 7 ani pe teritoriul unui alt stat membru al UE.

2.2. Fluxurile de mobilitate din perspectiva Bulgariei și României

Din numărul total de persoane care s-au mutat recent în UE, românii constituie grupul cel mai mare de cetățeni în vârstă de muncă care locuiesc în alt stat membru (figura A2) în 2010 (27%), urmați de cetățenii polonezi (21%). Bulgarii sunt al patrulea grup, reprezentând un procent mult mai mic (5 %).

În perioada 2003-2010, numărul cetățenilor din UE-2 care locuiesc în alte state membre a crescut cu 2,1 milioane de persoane, reprezentând aproximativ 7% din populația națională a țărilor din UE-2 (măsurată în 2003), mult peste valoarea corespunzătoare pentru țările UE-10⁹ în aceeași perioadă (aproximativ 2%).

Luând în calcul populația aptă de muncă, fluxul de cetățeni români către alte state membre ale UE de la aderare reprezintă aproximativ 3,1% din populația română aptă de muncă (figura A3). În Bulgaria, rata corespunzătoare a fost de 2,1 %. Aceste rate de mobilitate sunt considerabil mai mari în perioada începând din 2004 (6,6% pentru România, 3,7% pentru Bulgaria), ceea ce indică rate semnificative de mobilitate profesională încă înainte de 2007. Datele oferite de ancheta privind forța de muncă sugerează că majoritatea cetățenilor din UE-2 care locuiesc în alte state membre se aflau în acele state încă înainte de aderare (figura A4). În sfârșit, există date (Holland *et al*, 2011¹⁰) conform cărora valul mare din 2007 nu corespunde în totalitate unor afluxuri noi efective, ci reflectă, cel puțin parțial, regularizarea situației migranților existenți care locuiau deja în țara respectivă.

2.3. Tendințe ale fluxurilor de mobilitate

Mobilitatea pe teritoriul UE pare să urmeze tendințele economiei. În perioada cuprinsă între 2004 și 2007, caracterizată printr-o creștere economică puternică, au avut loc cele mai mari afluxuri din țările UE-10 și UE-2 către țările UE-15, dar această tendință s-a schimbat brusc începând cu 2008, odată cu începutul crizei economice și financiare. În general, recesiunea și scăderea cererii de forță de muncă au cauzat o scădere a afluxurilor de cetățeni din UE-10 și UE-2 în țările UE-15, în special în 2009. De asemenea, a urmat un flux ceva mai mare de lucrători care s-au întors în țările de origine, dar nu există date care să ateste întoarceri masive¹¹, căci o mare parte dintre lucrătorii din UE-10 și UE-2 au decis să rămână în țara de destinație (Koehler *et al*, 2010).

Fluxurile de mobilitate din Bulgaria și România au atins cote maxime în 2007, apoi au scăzut considerabil în 2008 și în special în 2009, reluând panta ascendentă în 2010, odată cu îmbunătățirea condițiilor economice. În timp ce fluxurile către Italia, Regatul Unit, Franța și Germania au crescut din nou, fluxurile către Spania au scăzut, această scădere fiind explicată în mare parte de situația nefavorabilă pe piața muncii. Între 2007 și 2010, s-a produs o schimbare în distribuția geografică a cetățenilor din UE-2 care locuiesc în străinătate, constatându-se o creștere a ratei pentru Italia (de la 32 % la 37 %) și o scădere a ratei pentru Spania (de la 44 % la 35 %).

⁹ Pentru comparație, unele tabele și grafice din prezentul raport și din anexe includ, de asemenea, cifre legate de situația cetățenilor din UE-10.

¹⁰ Trimiterea completă la studiile externe citate în text figurează în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

¹¹ Potrivit statisticilor demografice ale Eurostat și anchetei UE privind forța de muncă.

Declinul mobilității pe teritoriul UE în timpul crizei s-a făcut simțit mai puțin pentru cetățenii din UE-2 decât pentru cetățenii din UE-10 (tabelul A4), deoarece aderarea a avut loc mai recent și are încă influență asupra mobilității lucrătorilor. Un alt motiv este faptul că Bulgaria și România au fost puternic afectate de recesiunea economică, iar diferența mare de salarii față de țările UE-15 încă mai reprezintă un factor de atracție puternic (Holland *et al*, 2011). Cu toate acestea, fluxurile de mobilitate din UE-2 au culminat în 2007 și, în ciuda redresării, au înregistrat în 2010 niveluri net inferioare celor înregistrate în perioada 2006-2008.

2.4. Măsurile tranzitorii și factorii care influențează mobilitatea

Tabelul A5 arată că impactul deschiderii timpurii a pieței muncii (în Finlanda, Suedia și majoritatea statelor UE-10) asupra fluxurilor provenite din UE-2 a fost foarte limitat. În ceea ce privește țările care și-au deschis piețele muncii în 2009, după sfârșitul primei etape, aflurile nete au fost, de asemenea, foarte limitate după deschiderea piețelor (Danemarca, Ungaria) și au scăzut semnificativ față de anii precedenți (Spania, Grecia, Portugalia), ceea ce poate fi explicat în parte de recesiunea economică. Între timp, țările care au continuat să aplice măsurile tranzitorii au înregistrat afluri semnificative începând cu 2007. În Italia, în principalele sectoare nu au fost necesare permisele de muncă din 2007, ceea ce explică creșterea puternică a mobilității din țările UE-2.

Aceste exemple sugerează că măsurile tranzitorii au avut un impact limitat asupra distribuției mobilității pe teritoriul UE și că fluxurile de mobilitate sunt subordonate altor factori, precum cererea generală de forță de muncă, efectele de rețea create de populațiile străine deja rezidente sau prin intermediul limbii.

După cum indică raportul din 2008¹², după caz, restricțiile privind accesul la piața muncii pot avea efecte secundare, precum creșterea numărului de cazuri de muncă nedeclarată. Un alt efect secundar al restricțiilor este procentul relativ mare de lucrători care desfășoară activități independente în rândul persoanelor care au plecat recent din țări ale UE-10 și UE-2 către țări care mențin restricțiile¹³. În sfârșit, în timpul recesiunii, s-ar putea ca frica de a pierde accesul la piața muncii să-i fi împins pe lucrătorii din UE-2 să rămână în țara de destinație, chiar dacă și-au pierdut locurile de muncă, în loc să plece și să revină după redresarea pieței muncii.

3. PRINCIPALELE CARACTERISTICI ALE LUCRĂTORILOR CARE MIGREAZĂ ÎN CADRUL UE

3.1. Vârsta, sexul și educația

Din numărul total al cetățenilor din UE-2 care locuiesc în alte state membre, 85% sunt în vârstă de muncă (15-64) față de media de 67% din populația totală rezidentă în UE-25. Prin urmare, cetățenii mobili din țările UE-2 sunt susceptibili într-o

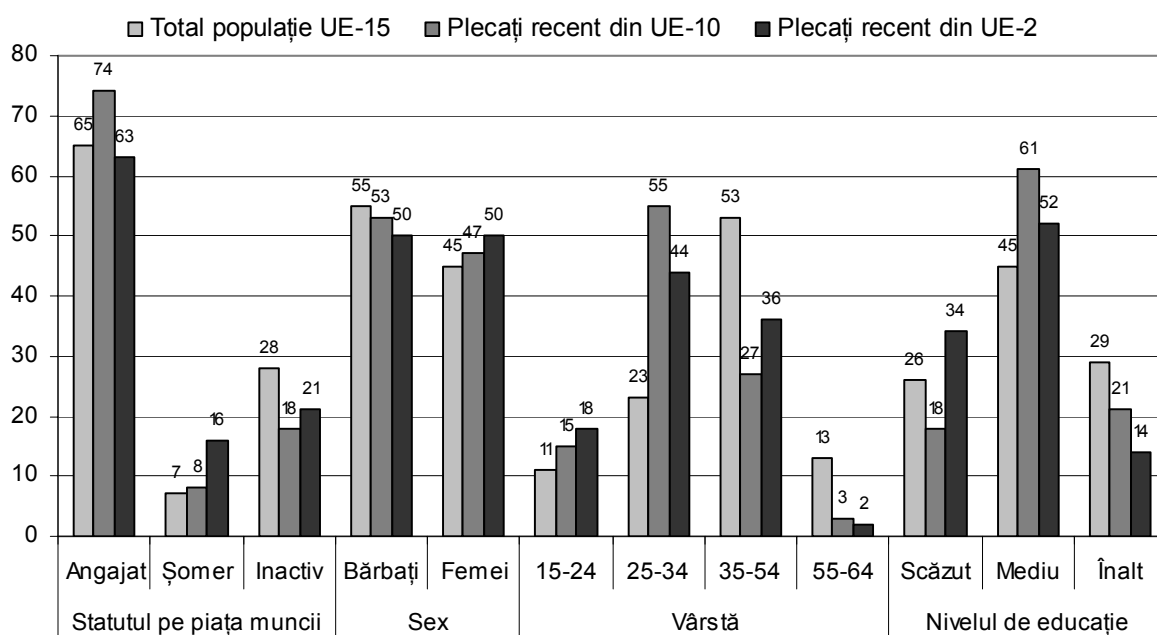
¹² COM(2008)765 din 18.11.2008.

¹³ În 2010, procentul lucrătorilor care desfășoară activități independente în rândul cetățenilor din UE-2 este mult mai mare în acele țări unde activitățile salariate sunt supuse restricțiilor privind libera circulație a lucrătorilor (Regatul Unit, Germania) decât în țările în care nu există restricții (Spania) sau în Italia (unde, în principalele sectoare, nu sunt necesare permise de muncă). Acest lucru este subliniat, de asemenea, de Kausar (2011) și de Fellmer și Kolb (2009).

măsură mult mai mare să fie în perioada productivă din punct de vedere economic a vieții decât populația nativă. Mai mult, lucrătorii care s-au deplasat recent din UE-2 sunt mai tineri decât populația globală atât din țările de origine, cât și din țările-gazdă. Persoanele cu vârsta sub 35 de ani reprezintă 62% din lucrătorii mobili în vârstă de muncă activi din punct de vedere economic, față de numai 34% din forța de muncă din UE-15 (figura 1). În ceea ce privește defalcarea pe sexe, proporția de femei în rândul persoanelor active care s-au deplasat recent în cadrul UE provenite din UE-2 este mai mare (50%) decât media în forța de muncă din țările-gazdă (45%).

Figura 1 indică, de asemenea, că aproximativ o treime dintre persoanele care s-au deplasat recent în cadrul UE provenite din țările UE-2 sunt slab calificate (față de numai 18% dintre persoanele care s-au deplasat recent provenite din UE-10), iar peste jumătate dintre ei au un nivel mediu de calificare (a se vedea figura 1). Rata persoanelor cu nivel înalt de calificare (14%) este mult mai mică decât în rândul forței de muncă din UE-15 (29%).

Figura 1: Defalcarea pe criteriile socioeconomice a persoanelor care s-au deplasat recent din UE-2/10 către UE-15 (grupa de vârstă 15-64), 2010 (% din total pe variabilă și grupă)



Sursă: Eurostat, ancheta UE privind forța în muncă, date anuale.

Notă: Persoanele care s-au deplasat recent sunt definite ca persoane care locuiesc de maximum 7 ani în țara-gazdă din UE-15. Datele privind sexul, vârsta și nivelul de educație se referă la populația activă cu vârste cuprinse între 15 și 64 ani, iar datele privind statutul pe piața muncii se referă la populația totală din grupa de vârstă 15-64.

3.2. Statutul pe piața forței de muncă

În 2010, în rândul persoanelor care s-au deplasat recent din UE-2 rata de ocupare a forței de muncă era puțin mai mică (63%) decât media din UE-25 (65%)¹⁴. Cu toate acestea, defalcarea în funcție de principalele țări de destinație arată că ratele de ocupare a forței de muncă sunt mult mai mari decât cele ale populației în vârstă de muncă din Italia și Regatul Unit, apropiate de media din Spania și sensibil mai mici numai în Germania (figura A6). Mai mult, rata de inactivitate a persoanelor care migrează din UE-2 este mult mai joasă decât media (figurile 1 și A6).

În aceste țări principale de destinație, rata de ocupare a forței de muncă este comparabilă, de asemenea, cu media în rândul persoanelor care migrează din UE-10 (figura A6), arătând că ceea ce explică performanța globală mai slabă a persoanelor provenite din UE-2 (față de persoanele care migrează din UE-10) este în principal concentrarea acestor persoane în țările cu o rată globală a ocupării forței de muncă mai joasă (Italia, Spania) (a se vedea figura A13).

Persoanele care migrează din UE-2 au fost categoria cea mai puternic afectată de recesiunea economică (figura A7), iar nivelul de șomaj în rândul lor este foarte ridicat. Acest fapt este determinat în principal de situația generală pe piața muncii în Spania¹⁵, una dintre cele două țări principale de destinație, de nivelul lor mediu de educație scăzut (figura A9) și de predominanța lor în sectoarele afectate puternic de criză, în special în sectorul construcțiilor.

Rata ocupării forței de muncă în rândul persoanelor care migrează din UE-2 este mai ridicată (63%) decât media din țările de origine (59%) (a se vedea figura A5).

3.3. Ocupații și sectoare

Persoanele care s-au deplasat recent din Bulgaria și România lucrează cu preponderență (tabelul A6) în construcții (21,2%)¹⁶, gospodării private (17,5%) și în sectorul serviciilor de cazare și de alimentație publică (14,2%). Reprezentarea lor în administrația publică, educație, sectorul de sănătate și asistență socială și în activitățile profesionale, științifice și tehnice este mult mai slabă decât media.

Lucrătorii mobili din UE-2 sunt concentrați în ocupații care necesită un nivel al calificărilor scăzut (40%) sau mediu (53%), în timp ce ocupațiile care necesită un nivel înalt al calificărilor reprezintă doar 7% din numărul lucrătorilor (tabelul A7 și figura A10). Cele mai frecvente ocupații sunt ocupațiile elementare și meșteșugăritul și meseriile de tip artizanal.

Distribuția în funcție de sectoare și ocupații a lucrătorilor din UE-2 reflectă în linii mari profilul de competențe al acestora, caracterizat printr-o suprareprezentare a segmentelor cu calificări joase și medii. În perioada de creștere economică, aflurile de lucrători din UE-2 au fost pozitive pentru piețele de muncă ale economiilor-gazdă,

¹⁴ În 2007, înainte de criză, aceste două rate erau identice (a se vedea figura 7).

¹⁵ Peste 60% dintre șomerii din rândul cetățenilor din UE-2 care locuiesc într-un alt stat membru se află în Spania (23% în Italia).

¹⁶ Concentrarea lucrătorilor din UE-2 în sectorul construcțiilor a fost și mai pronunțată înainte de criză, reprezentând circa 27% în 2007.

deoarece acești lucrători au pătruns în ocupații sau sectoare care duceau lipsă de forță de muncă și care reprezentau o pondere limitată în nivelul local de ocupare a forței de muncă¹⁷. Totuși, rata înaltă de lucrători tineri și/sau slab calificați în rândul persoanelor care s-au deplasat din UE-2 a avut un impact negativ asupra performanței lor de inserție profesională în timpul recesiunii (în special în Spania, a se vedea figura A11), deoarece ei sunt mai vulnerabili la pierderea locului de muncă, au o capacitate de adaptare limitată și le este greu să se reintegreze pe piața muncii.

4. IMPACTUL ECONOMIC ȘI ASUPRA PIEȚEI MUNCII

4.1. Impactul asupra creșterii și a PIB-ului pe cap de locuitor

Un studiu modelizat recent¹⁸ estimează că mobilitatea din UE-2 în perioada 2004-2009 ar fi contribuit la creșterea PIB-ului agregat al UE cu aproximativ 0,2% pe termen scurt și cu 0,3% pe termen lung (datorită creșterii forței de muncă și posibilității de ajustare a capacității de producție). Pentru țările-gazdă din UE-15, impactul de termen lung este și mai puternic (0,4%). Totuși, pentru țările în care aflurile din țările UE-2 au fost considerabile impactul pe termen lung asupra PIB-ului este cel mai mare: +1,7% în Spania și +1,3% în Italia. Impactul pe termen lung asupra PIB-ului pe cap de locuitor din țările-gazdă nu pare a fi semnificativ. Alte studii (de exemplu, D'Auria, Mc Morrow și Pichelmann, 2008; Brücker *et al.*, 2009; și Baas, Brücker și Hauptmann, 2009) tind să confirme efectul general pozitiv asupra PIB-ului global și efectele moderate asupra PIB-ului pe cap de locuitor.

Pentru țările de origine din UE-2, impactul pe termen lung asupra PIB-ului este în mare măsură negativ (-9,2%) din cauza numărului mare de persoane care au plecat în perioada 2004-2009, dar impactul asupra producției pe cap de locuitor este mult mai redus (-2,5%). Mai mult, repatrierile de fonduri pot să compenseze parțial impactul negativ asupra creșterii pe termen scurt și mediu (a se vedea punctul 4.4).

4.2. Impactul asupra finanțelor publice, a sistemelor de protecție socială și a serviciilor publice

În conformitate cu diverse studii (de exemplu, Barrett și Maître, 2011), nu există date care să ateste utilizarea disproporționată a avantajelor de către cetățenii care s-au deplasat recent în cadrul UE. În unele cazuri, fluxurile de mobilitate au exercitat presiune asupra serviciilor la nivel local în domeniul educației, al locuințelor și al sănătății. Totuși, majoritatea studiilor (de exemplu, D'Auria, Mc Morrow și Pichelmann, 2008) au estimat că impactul fluxurilor recente de mobilitate asupra finanțelor publice este neglijabil sau pozitiv la nivel național și că nu există date recente care să conteste acest fapt.

Pe termen lung, mobilitatea în cadrul UE ar putea exercita presiune asupra structurii de vârstă și, drept consecință probabilă, asupra finanțelor publice ale țărilor de origine, deoarece statele membre ale UE-2 au înregistrat plecări masive de tineri cetățeni.

¹⁷ Deși cele trei sectoare principale citate mai sus reunesc aproximativ 53% din persoanele care s-au deplasat recent din UE-2 cu loc de muncă, ele joacă un rol minor în medie în ocuparea forței de muncă din UE-15 (mai puțin de 14%).

¹⁸ Holland et al, 2011.

4.3. Impactul asupra salariilor și a ocupării forței de muncă

Majoritatea studiilor care au examinat impactul mobilității forței de muncă din UE-2 asupra salariilor și a ocupării forței de muncă au concluzionat că efectele sunt neînsemnate. De exemplu, un studiu recent¹⁹ constată că salariile din UE-15 au scăzut în medie, pe termen scurt, cu 0,24 % față de nivelul pe care l-ar fi înregistrat în absența mobilității lucrătorilor din UE-2, iar impactul pe termen lung ar fi similar (-0,28%). Impactul este mai puternic în țările care au primit un număr mare de lucrători din UE-2 (aproximativ 0,7% atât pentru Spania, cât și pentru Italia).

Impactul pe termen scurt al aflului de lucrători din UE-2 asupra șomajului se consideră, de asemenea, limitat, rata medie estimată a șomajului în UE-15 fiind cu doar 0,02 puncte procentuale mai mare pe termen scurt și nemodificată pe termen lung, chiar și în țările care au înregistrat afluri importante de lucrători din UE-2.

Rezultatele dezagregate în funcție de grupe de competență, sectoare sau ocupații pot fi diferite de rezultatele agregate. Brücker *et al* (2009) a arătat că efectele lucrătorilor slab calificați asupra ocupării forței de muncă ar fi mai pronunțate decât efectele în ansamblu. Totuși, chiar dacă se iau în considerare diferențele în calificările lucrătorilor, efectele tind să fie moderate.

4.4. Impactul recesiunii economice

Efectele macroeconomice și cele asupra ocupării forței de muncă descrise mai sus sunt doar efectele mobilității, nefiind luați în considerare alți factori care au impact asupra salariilor și a ocupării forței de muncă. Trebuie observat faptul că perioada în care au fost estimate aceste efecte (2004-2009) a fost caracterizată în mare parte de creștere economică. În perioada de creștere (2004-2007), cetățenii din UE-2 au compensat deficiturile existente pe piața muncii în țările-gazdă; recesiunea a făcut însă integrarea lor pe piața muncii mai dificilă, în special în Spania²⁰.

Cu toate acestea, este evident că persoanele care s-au deplasat recent din UE-2 au jucat un rol foarte neînsemnat în criza de pe piața muncii din diferite țări. De exemplu, în 2010, ei reprezentau doar 1% din șomerii (grupa de vârstă 15-64) din țările UE-15²¹, față de 4,1% pentru resortisanții țărilor terțe recent sosiți.

4.5. Repatrierea de fonduri

Fondurile trimise în Bulgaria și România de lucrătorii care locuiesc în străinătate reprezintă aproximativ 3% din PIB în ambele țări (media pentru perioada 2004-2010)²². Ele reprezintă o sursă substanțială de venit în țara de origine și pot sprijini creșterea economică prin stimularea cererii globale și prin investiții financiare în educație sau în înființarea de întreprinderi care necesită investiții mari de capital. Prin urmare, repatrierea fondurilor poate compensa, în parte, pierderile

¹⁹ Holland et al, 2011.

²⁰ Numărul limitat de lucrători care se întorc în țara de origine în ciuda situației nefavorabile pe piața muncii înseamnă, de asemenea, că a existat un număr important de persoane care s-au deplasat recent din UE-2 care au trebuit să fie integrate pe piața muncii, într-o perioadă de scădere a cererii de forță de muncă.

²¹ Această rată este cea mai mare în Spania (2,4%) și în Italia (2%).

²² Sursă: Eurostat și Banca Mondială.

suferite de țările de origine ca urmare a pierderii forței de muncă potențiale. De asemenea, repatrierea fondurilor poate influența în mod pozitiv balanța de plăți a țărilor de origine.

4.6. Exodul de creiere și deficiturile pe piața muncii în țările de origine

Emigrarea masivă, în special a lucrătorilor tineri, din Bulgaria și România către alte state membre a provocat îngrijorare în ceea ce privește exodul de creiere. Totuși, întrucât ponderea lucrătorilor cu nivel înalt de calificare în rândul persoanelor care s-au deplasat recent din UE-2 este mai mică (14%) decât în rândul populației active din țările de origine (19%), fenomenul de exod al creierelor în aceste țări nu pare a fi de mare importanță (figura A8). De asemenea, rata de înscriere în formele de învățământ terțiar în UE-2 a crescut simțitor în ultimii ani, fapt care poate duce la compensarea exodului de lucrători calificați.

Deși, în ansamblu, exodul de creiere nu pare să existe, astfel de efecte se pot face simțite în anumite sectoare sau ocupații specifice, de exemplu în sectorul sănătății.

5. CONCLUZII

Principalele destinații ale persoanelor care migrează din Bulgaria și România au fost Italia și Spania, iar fluxurile către majoritatea celorlalte state membre au fost foarte limitate. Nivelul afluxului de lucrători a scăzut brusc în timpul recesiunii, în special în țările cele mai afectate (de exemplu, Spania), iar de la aderare a fost, în ansamblu, mult mai scăzut decât afluxul de resortisanți din țări terțe. Nu există date care să ateste legătura directă între amploarea fluxurilor de forță de muncă din statele membre ale UE-2 și măsurile tranzitorii în vigoare. Majoritatea cetățenilor din UE-2 se aflau deja în țările de destinație înainte de aderare, iar țările care au aplicat legislația UE privind libera circulație a lucrătorilor încă de la aderare nu au atras numărul cel mai mare de lucrători. Deși tendințele viitoare în mobilitatea cetățenilor din UE-2 vor depinde de un număr de factori, majoritatea acestora fiind incerti (precum creșterea economică, crearea locurilor de muncă și salariile atât în țările-gazdă, cât și în țările de origine), se pare că majoritatea cetățenilor din UE-2 care au vrut să emigreze au făcut-o deja, ceea ce sugerează un potențial de migrație mai scăzut.

Marea majoritate a persoanelor care s-au deplasat recent din Bulgaria și România participă pe piața muncii în aceeași măsură ca populația de rând sau chiar într-o măsură mai mare. Aceste persoane au jucat, în ansamblu, un rol pozitiv în economia țărilor-gazdă, contribuind la îmbogățirea competențelor și lucrând în sectoare și ocupații în care era nevoie de forță de muncă. Acest lucru este valabil îndeosebi pentru perioada de creștere 2004-2007. Recesiunea a făcut mai dificilă integrarea pe piața muncii a cetățenilor din UE-2, mai ales a numeroșilor lucrători tineri și slab calificați.

Estimările econometrice indică un impact pozitiv asupra PIB-ului (în special în țările-gazdă care au înregistrat afluxuri semnificative de lucrători din UE-2) și un impact neutru asupra PIB-ului pe cap de locuitor din țările-gazdă. Nu există niciun studiu care să fi constatat existența unui impact simțitor asupra șomajului sau a salariilor lucrătorilor localnici, nici măcar în cazul dezagregării rezultatelor în funcție de nivelul de calificare. Totuși, aceste estimări indică un impact în mare parte negativ

asupra țărilor de origine, în special pe termen lung. Începând cu 2003. au plecat foarte mulți lucrători, ceea ce a afectat capacitatea de producție și a contribuit la îmbătrânirea forței de muncă. Cu toate acestea, fondurile repatriate compensează parțial acest impact negativ, iar fenomenul de exod al creierelor se consideră a fi limitat.

În concluzie, efectele mobilității provenite din UE-2 par a fi limitate pentru majoritatea țărilor, mai puțin pentru Italia și Spania, iar datele existente dovedesc că mobilitatea în cadrul UE nu a determinat, în ansamblu, perturbări grave pe piața muncii. Perturbările pe piața muncii cu care se confruntă în prezent un număr de state membre se datorează mai multor factori, în special crizei economice și financiare și problemelor structurale pe piața muncii.

Totuși, s-ar putea ca mobilitatea de după extindere să fi determinat anumite costuri economice și sociale pentru țările-gazdă, precum și pentru țările de origine. Comisia are convingerea că aceste costuri pot fi reduse nu prin restricționarea mobilității forței de muncă, ci prin punerea în aplicare de politici specifice. Experiența valului de extindere din 2004 a arătat că restricționarea liberei circulații a lucrătorilor poate avea efecte secundare negative, cum este creșterea muncii nedeclarate. În esență, restricționarea liberei circulații a lucrătorilor nu constituie un răspuns la nivelul înalt de șomaj în Europa.

Libera circulație a lucrătorilor reprezintă unul dintre drepturile fundamentale prevăzute de legislația UE. Acest drept are o contribuție pozitivă asupra piețelor muncii din întreaga Europă și reprezintă, în consecință, un element-cheie al Strategiei Europa 2020 la care au aderat toate statele membre. El este un simbol puternic și pozitiv a ceea ce înseamnă Europa pentru fiecare cetățean al UE.

Comisia consideră că prezentul raport, precum și materialul însoțitor, vor oferi Consiliului informațiile necesare pentru reexaminarea aplicării măsurilor tranzitorii pentru Bulgaria și România.