



**EUROOPA LIIDU  
NÕUKOGU**

**Brüssel, 15. november 2011  
(OR. en)**

**16923/11**

**SOC 995  
MI 566  
ECOFIN 769  
EDUC 272  
ETS 20**

**SAATEMÄRKUSED**

---

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär,  
allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor

Kättesaamise kuupäev: 11. november 2011

Saaja: Uwe CORSEPIUS, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

---

Komisjoni dok nr: KOM(2011) 729 lõplik

---

Teema: Komisjoni aruanne nõukogule Bulgaariast ja Rumeeniast pärit töötajate  
vaba liikumise suhtes kohaldatavate üleminekusätete toimimise kohta

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele komisjoni dokument KOM(2011) 729 lõplik.

Lisatud: KOM(2011) 729 lõplik



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 11.11.2011  
KOM(2011) 729 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE**

**Bulgaariast ja Rumeeniast pärit töötajate vaba liikumise suhtes kohaldatavate  
üleminekusätete toimimise kohta**

{SEK(2011) 1343 lõplik}

## **1. SISSEJUHATUS**

### **1.1. Aruande eesmärk**

Komisjon esitab selle aruande vastavalt Bulgaaria ja Rumeenia 2005. aasta ühinemisakti VI ja VII lisa alapunktile 4. Lähtuvalt Bulgaaria ja Rumeenia 20. juunil 2011 nõukogule esitatud taotlusest kontrollida täiendavalt<sup>1</sup> töötajate vaba liikumise üleminekusätete toimimist, on see aruanne aluseks nõukogu kontrollile, mis tuleb läbi viia kuue kuu jooksul pärast taotluse kättesaamist.

### **1.2. Töötajate vaba liikumine kui üks põhivabadusi**

Isikute vaba liikumine on üks ELi õigusega tagatud põhivabadustest. See hõlmab ELi kodanike õigust liikuda vabalt muusse ELi liikmesriiki tööle ning asuda sinna koos oma pereliikmetega elama. Töötajate vaba liikumist käsitleva ELi õiguse kohaselt ei või liikmesriigid tööhõivega seotud küsimustes otseselt ega kaudselt diskrimineerida ELi võõrtöötajaid ja nende pereliikmeid rahvuse alusel. Samuti tagab see ELi võõrtöötajate võrdse kohtlemise seoses maksu- ja sotsiaalsete soodustuste, ametiühingutesse kuulumise ja riiklike elamispindadega ning nende laste juurdepääsu üldharidusele, töö käigus toimuvale väljaõppele ja kutsekoolitusele.

### **1.3. Töötajate vaba liikumise üleminekusätted**

2005. aasta ühinemisaktis on sätestatud võimalus EL 25<sup>2</sup> liikmesriikidel ajutiselt piirata Bulgaariast ja Rumeeniast pärit töötajate juurdepääsu oma tööturule, reguleerides seda siseriikliku õigusega. Olenemata kõnealusest üleminekusätetes kehtestatud piirangust, peavad liikmesriigid tööturule esmase juurdepääsu küsimuses alati eelistama Bulgaaria ja Rumeenia töötajaid kolmandatest riikidest pärit kodanikele. EL 2 liikmesriikides ei kehti piirangud EL 2 töötajate suhtes.

Seitsmeaastane üldine üleminekuperiood on jagatud kolmeks etapiks (2+3+2). Igal etapil kehtivad eri tingimused.

- Esimesel kahel aastal reguleeritakse Bulgaariast ja Rumeeniast pärit töötajate juurdepääsu tööturgudele muude liikmesriikide seadustega.
- Liikmesriigid võivad pikendada riiklike meetmete kehtimist teiseks perioodiks kolme aasta võrra, teatades sellest komisjonile enne esimese etapi lõppu. Vastasel juhul kohaldatakse ELi õigust, millega lubatakse töötajate vaba liikumine.
- Liikmesriigid, kes on juba pikendanud riiklike meetmete kohaldamist, võivad teise etapi lõpus oluliste tööturuhäirete või nende ohu korral ning pärast komisjoni teavitamist jätkata nende meetmete kohaldamist kuni ühinemiskuupäevale järgneva seitsmeaastase perioodi lõpuni.

---

<sup>1</sup> Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu esmane läbivaatamine 17. detsembril 2008 komisjoni 18. novembri 2008. aasta aruande KOM(2008) 765 põhjal.

<sup>2</sup> „EL 25” – kõik ELi liikmesriigid enne 1. jaanuari 2007; „EL 2” – Bulgaaria ja Rumeenia; „EL 10” – kõik riigid, kes ühinesid ELiga 1. mail 2004, ja „EL 15” – ELi liikmesriigid enne 1. maid 2004.

Lisaks võimaldab kaitseklausel nendel liikmesriikidel, kes on lõpetanud riiklike meetmete kasutamise ja kohaldavad enne üldise üleminekuperioodi lõppu töötajate vaba liikumise suhtes ELi õigust, piirangud taaskehtestada oluliste tööturuhäirete või nende ohu korral.

Üleminekusätted, mille kohaldamine lõpetatakse pöördumatult 31. detsembril 2013, kehtivad üksnes töötajate vaba liikumist käsitleva ELi õiguse kohase tööturule pääsemise suhtes. Kui EL 2 töötaja lubatakse liikmesriigi tööturule, siis saab ta kasutada kõiki töötajate vaba liikumist käsitlevas ELi õiguses sätestatud muid õigusi täiel määral.

Üleminekusätted ei mõjuta ELi toimimise lepingu artiklis 21 sätestatud ELi kodanike põhiõigust ELis vabalt liikuda ja elada. Sotsiaalkindlustusskeemide kooskõlastamist käsitleva ELi õiguse kohaldamise suhtes üleminekusätted puuduvad.

Üleminekusätted ei kehti füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes on asutatud või pakuvad teenuseid ELis, kuigi Saksamaal ja Austrial on vastavalt töötajate lähetamist käsitlevale direktiivile<sup>3</sup> lubatud kohaldada piiranguid piiriüleste teenuste osutamise suhtes teatavates tundlikes valdkondades, millega on seotud töötajate ajutine lähetamine.

#### **1.4. Ülevaade liikmesriikide poliitikast tööturule juurdepääsu kohta**

Bulgaariast pärit töötajatel on praegu piiranguteta juurdepääs EL 25 liikmesriigi tööturgudest 15-le.

Pärast seda, kui Hispaania kehtestas kaitseklausli ning komisjon kiitis 11. augustil 2011 heaks tema taotluse taaskehtestada piirangud Rumeeniast pärit töötajate suhtes kuni 31. detsembrini 2012<sup>4</sup>, on Rumeeniast pärit töötajatel praegu piiranguteta juurdepääs EL 25 liikmesriigi tööturgudest 14-le.

Liikmesriigid, kes jätkuvalt piiravad tööturule juurdepääsu, kohaldavad erinevaid riiklike meetmeid, mis tähendab, et juurdepääsu tööturule reguleeritakse juriidiliselt erinevalt. Mõni kohaldab täielikku töölubade korda, samal ajal kui teistel on lihtsustatud kord või kergendatud tingimused, nt ei nõuta tööloba teatavate valdkondade ametite puhul või vabastatakse tööturustidest<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Euroopa Kohus leidis 10. veebruaril 2011 kohtuasjas C-307/09 (Vicoplus), et liikmesriigid võivad piirata ka renditöötajate lähetamist.

<sup>4</sup> Komisjoni 11. augusti 2011. aasta otsus 2011/503/EL, ELT L 207, 12.8.2011, lk 22.

<sup>5</sup> Rohkem teavet erinevate riiklike meetmete kohta on saadaval veebisaidilt <http://ec.europa.eu/eures>.

**Tabel 1. Liikmesriikide poliitika tööturule juurdepääsu kohta**

<b>Liikmesriigid</b>	<b>Bulgaariast ja Rumeeniast pärit töötajad</b>
Belgia	Piirangud koos lihtsusustega
Tšehhi Vabariik	Piiranguteta juurdepääs - siseriiklik õigus (1.1.2007)
Taani	Piiranguteta juurdepääs (1.5.2009)
Saksamaa	Piirangud koos lihtsusustega*
Eesti	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Iiri maa	Piirangud
Kreeka	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2009)
Hispaania	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2009) Piirangud Rumeeniast pärit töötajate suhtes (22.07.2011)
Prantsusmaa	Piirangud koos lihtsusustega
Itaalia	Piirangud koos lihtsusustega
Küpros	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Läti	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Leedu	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Luksemburg	Piirangud koos lihtsusustega
Ungari	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2009)
Malta	Piirangud
Madalmaad	Piirangud koos lihtsusustega
Austria	Piirangud koos lihtsusustega*
Poola	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Portugal	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2009)
Sloveenia	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Slovakkia	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Soomes	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Ruutsid	Piiranguteta juurdepääs (1.1.2007)
Ühendkuningriik	Piirangud

Allikas: *töehõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat*. Märkus: \* piirangud ka teatavate valdkondade töötajate lähetamise kohta

### 1.5. Üleminekusätete kolmas etapp

Piirangud Bulgaariast ja Rumeeniast pärit töötajate vabale liikumisele peaksid üldiselt kaotama kehtivuse 31. detsembril 2011. Liikmesriigid, kes jätkavad siiski piirangute kohaldamist, võivad seda teha ka pärast 31. detsembril 2011 oluliste tööturuhäirete või nende ohu korral ning pärast komisjoni teavitamist enne 1. jaanuari 2012.

Kui liikmesriik teavitab tähtaja jooksul, siis pikeneb piirangute kehtivus pärast 31. detsembril 2011, ilma et oleks vaja komisjoni nõusolekut. Ent võimaldades ajutiselt piirata töötajate vaba liikumist, kalduvad üleminekusätted kõrvale ELi õiguses sätestatud põhivabadusest. Euroopa Kohtu välja kujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb põhivabadustest kõrvalekaldumist rangelt tõlgendada. Rangelt tuleb tõlgendada ka tingimusi, mille alusel liikmesriigid võivad jätkata tööturule juurdepääsu piiramist kolmandas etapis. Seetõttu, olles nõus, et ELi tööturud on väga erinevad ja et iga liikmesriik peab kindlaks tegema oma tööturu häire või selle ohu, ootab komisjon, et liikmesriigid esitaksid täieliku põhjenduse koos tööturuhäiret või selle ohu olemasolu käsitlevate andmete ja veenvate väidetega, mis ei piirduks lihtsalt töötuse määrale viitamisega.

## 2. ELI-SISENE TÖÖJÕU LIKUVUS: EL 2 KODANIKUD

### 2.1. Bulgaaria ja Rumeenia kodanikud, kes elavad muudes liikmesriikides

Olemasolevate andmete puudulikkuse tõttu on raske kindlaks määrata laienemisjärgse liikumise täpset ulatust. Ent rahvastikustatistika ja ELi tööjõu-uuringu andmed näitavad, et 2010. aasta lõpus elas EL 25 liikmesriikides<sup>6</sup> (tabelid A1 ja A2<sup>7</sup>) ligikaudu 2,9 miljonit igas vanuses Bulgaaria ja Rumeenia kodanikku – olenemata osalemisest tööturul –, mida on kaks korda rohkem kui veidi enne ühinemist (1,4 miljonit 2006. aasta lõpus). See näitab, et keskmiselt on aastas lisandunud 360 000 inimest. Ent see protsess algas juba enne 1. jaanuari 2007, mil ajavahemikus 2003–2006 lisandus aastas keskmiselt ligikaudu 220 000 inimest.

Kaks peamist sihtriiki on olnud Itaalia ja Hispaania, kes võtavad koos vastu üle 70 % kõikidest muus liikmesriigis elavatest Bulgaaria ja Rumeenia kodanikest (2010. aasta lõpp). Rumeenia kodanikud moodustavad üle 80 % kõikidest muus liikmesriigis elavatest EL 2 kodanikest ning neid on peamiselt Itaalias (41 %) ja Hispaanias (38 %), kolmandal kohal on Saksamaa (5 %), samal ajal kui Bulgaaria kodanikud elavad peamiselt Hispaanias (38 %), Saksamaal (15 %), Kreekas (12 %), Itaalias (10 %) ja Ühendkuningriigis (7 %).

Kuigi hiljutine sissevool näib olevat absoluutarvudes märkimisväärne, moodustavad EL 25 liikmesriigis elavad EL 2 kodanikud suhtarvudes ainult 0,6 % kogu EL 25 rahvastikust 2010. aasta lõpus võrreldes 0,3 %ga neli aastat varem. Suurim osakaal on Küprosel (4,1 %), sellele järgnevad Hispaania (2,2 %) ja Itaalia (1,8 %).

Kui keskenduda hiljuti saabunud<sup>8</sup> liikuvatele tööealistele kodanikele (diagramm A1), siis on EL 2 kodanikel üsna märkimisväärne osakaal tööealisest elanikkonnast üksnes Küprosel (4,3 %), Hispaanias (1,4 %) ja Itaalias (1,1 %) – kuigi isegi neis riikides on hiljuti kolmandatest riikidest saabunud töötajate osakaal olnud oluliselt suurem.

Samuti on ELi tööjõu-uuringu andmetest näha (tabel A3), et Rumeeniast hiljuti välja rännanud tööealised isikud läksid peamiselt Itaaliasse ja Hispaaniasse (kummassegi ligikaudu 40 %), väiksem osa läks Ühendkuningriiki, Saksamaale ja Prantsusmaale (kokku umbes 12 %). Ligikaudu kolmandik Bulgaariast hiljuti välja rännanud isikutest läks Hispaaniasse, sellele järgnesid Ühendkuningriik, Saksamaa, Itaalia ja Kreeka (kõik vahemikus 10–15 %).

### 2.2. Liikumine Bulgaaria ja Rumeenia seisukohast

Kõikidest hiljuti ELi sees liikunud isikutest moodustasid rumeenlased 2010. aastal suurima muus liikmesriigis elavate tööealiste kodanike rühma (27 %)

---

<sup>6</sup> Kuna üle 95 % muus liikmesriigis elavatest EL 2 kodanikest viibivad EL 15 riikides, ei muuda see oluliselt asja, kui võtta sihtriikide puhul aluseks EL 25 asemel EL 15. Seda on tehtud korduvalt lihtsustamise või andmete kättesaadavuse huvides.

<sup>7</sup> Kõik tabelid ja diagrammid, millele viitamisel kasutatakse tähte A, on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

<sup>8</sup> Hiljuti saabunud liikuvad kodanikud on määratletud isikutena, kes on muus ELi liikmesriigis elanud kuni seitse aastat.

(diagramm A2), Poola kodanikud olid nende järel 2. kohal (21 %). Bulgaarlased moodustasid neljanda rühma ning nende osakaal oli palju väiksem (5 %).

Ajavahemikus 2003–2010 kasvas muudes liikmesriikides elavate EL 2 kodanike arv 2,1 miljoni isiku võrra, mis moodustas umbes 7 % EL 2 riikide elanikkonnast (loendatud 2003. aastal) ja oli palju kõrgem kui vastav arv EL 10<sup>9</sup> riikide puhul samas ajavahemikus (umbes 2 %).

Kui keskenduda tööelisele elanikkonnale, siis moodustab Rumeenia kodanike väljavool muudesse ELi liikmesriikidesse alates ühinemisest ligikaudu 3,1 % Rumeenia tööelisest elanikkonnast (diagramm A3). Bulgaarias on vastav näitaja olnud 2,1 %. Need liikumise näitajad on oluliselt kõrgemad alates 2004. aastast (6,6 % Rumeenia puhul, 3,7 % Bulgaaria puhul), millest nähtub, et neist riikidest pärit töötajate liikumine oli märkimisväärne juba enne 2007. aastat. Samuti on tööjõu-uuringu andmetest näha, et enamik EL 2 muudes liikmesriikides elavatest kodanikest oli seal juba enne ühinemist (diagramm A4). Lõpetuseks on tõendeid selle kohta (Holland jt, 2011<sup>10</sup>), et 2007. aasta märgatav laine ei vastanud täielikult tegelikule uuele sissevoolule, vaid kajastas – vähemalt osaliselt – juba riigis elavate rändajate seadustamist.

### 2.3. Suundumused inimeste liikumises

Tundub, et ELi-sisene liikuvus järgib majandussuundi. Suurim sissevool EL 10 ja EL 2 riikidest EL 15 riikidesse toimus tugeva majanduskasvu perioodil 2004–2007, kuid see suundumus muutus põhjalikult alates 2008. aastast koos majandus- ja finantskriisi algusega. Üldkokkuvõttes aeglustus majandussurutise ja sellest tingitud tööjõunõudluse vähenemise tagajärjel EL 10 ja EL 2 kodanike sissevool EL 15 riikidesse, eriti 2009. aastal. See suurendas veidi ka päritoluriikidesse tagasirändamist, kuid puuduvad tõendid laiaulatusliku tagasipöördumise kohta,<sup>11</sup> sest märkimisväärne osa EL 10st ja EL 2st pärit töötajatest otsustas jääda sihtriiki (Koehler jt, 2010).

Bulgaaria ja Rumeenia töötajate väljavool jõudis oma haripunkti 2007. aastal enne olulist vähenemist 2008. ja eriti 2009. aastal ning suurenes jälle 2010. aastal koos majandustingimuste paranemisega. Samal ajal kui liikumine Itaaliasse, Ühendkuningriiki, Prantsusmaale ja Saksamaale on taas kord suurenenud, on sissevool Hispaaniasse vähenenud, mis tuleneb suuresti tema tööturu ebasoodsast olukorrast. Ajavahemikus 2007–2010 toimus muutus välismaal elavate EL 2 kodanike geograafilises jaotuses – osakaal suurenes Itaalias (32 %-lt 37 %-le) ja vähenes Hispaanias (44 %-lt 35 %-le).

ELi-sisese liikumise vähenemine kriisi ajal oli EL 2 kodanike puhul vähem märgatav kui EL 10 kodanike puhul (tabel A4), sest EL 2 laienemine toimus hiljem ja mõjutab seega ikka veel töötajate liikuvust. Veel üks põhjus on see, et majandussurutis mõjus Bulgaariale ja Rumeeniale rängalt, ning suur palgaerinevus EL 15 riikidega on

---

<sup>9</sup> Mõni käesoleva aruande ja selle lisa tabel ja joonis võtab võrdlemisel aluseks ka EL 10 kodanike olukorda käsitlevad andmed.

<sup>10</sup> Tekstis nimetatud välisuuringute täielike viidete loetelu on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

<sup>11</sup> Vastavalt Eurostati rahvastikustatistikale ja tööjõu-uuringule.

endiselt tugev tõmbejõud (Holland jt, 2011). Siiski näib, et liikumine EL 2st jõudis haripunkti 2007. aastal ja, olenemata taastumisest, oli see 2010. aastal palju madalam ajavahemikus 2006–2008 registreeritud tasemetest.

## 2.4. Üleminekusätted ja liikuvust mõjutavad tegurid

Tabelist A5 nähtub, et tööturu varajane avamine (Soomes, Rootsis ja enamikus EL 10 riikides) on EL 2st pärit isikute sissevoolu väga vähe mõjutanud. Ka neis riikides, kes avasid oma tööturud 2009. aastal pärast esimese etapi lõppu, on sissevool pärast avamist olnud väga väike (Taani, Ungari) või vähenenud märkimisväärselt võrreldes varasemate aastatega (Hispaania, Kreeka, Portugal), mida võib osaliselt selgitada majandussurutisega. Samal ajal on riikidesse, kes jätkasid üleminekumeetmete kasutamist, toimunud alates 2007. aastast märkimisväärne sissevool. Itaalias ei ole alates 2007. aastast nõutud peamistes valdkondades töölubasid, mis selgitab EL 2 riikidest väljarände suurt kasvu.

Nende näidete põhjal võib öelda, et üleminekumeetmed on ainult osaliselt mõjutanud ELi-sisese liikumise jaotumist ja liikumist suunavad muud tegurid, näiteks üldine nõudlus tööjõu järele, riigis juba viibivate kaasmaalaste näol olemasolev nn võrgustik ja keel.

Nagu on kirjas 2008. aasta aruandes,<sup>12</sup> kui üldse rääkida mingist mõjust, siis võivad tööturule juurdepääsu piiramisel olla kõrvalmõjud, näiteks deklareerimata töö juhtumite arvu suurenemine. Füüsilisest isikust ettevõtjate suhteliselt suur osakaal hiljuti EL 10 ja EL 2 riikidest saabunud isikute seas piirangute kohaldamist jätkavates riikides on veel üks piirangute kõrvalmõju<sup>13</sup>. Lõpetuseks võis tööturule juurdepääsu kaotamise hirm sundida EL 2st pärit töötajaid majandussurutise ajal sihtriiki jääma isegi siis, kui nad olid kaotanud töö, selle asemel, et lahkuda ja tulla tööturu taastumisel tagasi.

## 3. ELI SEES LIKUVATE ISIKUTE PEAMISED ISELOOMULIKUD JOONED

### 3.1. Vanus, sugu ja haridus

Kõikidest muudes liikmesriikides elavatest EL 2 kodanikest on 85 % tööealised (15-64) võrreldes keskmise 67 %ga kogu EL 25 elanikkonnast. Seetõttu on EL 2 riikidest pärit liikuvad kodanikud suurema tõenäosusega majanduslikult produktiivses eas kui põliselanikud. Pealegi on hiljuti EL 2st saabunud töötajad nooremad kui nii päritolu- kui ka sihtriigi kogurahvastik. Kuni 35-aastased isikud moodustavad 62 % EL 2 majanduslikult aktiivsetest tööealistest rändajatest võrreldes üksnes 34 %ga EL 15 tööjõust (diagramm 1). Soolises jaotuses on hiljuti ELi sees liikunud EL 2st pärit aktiivsete isikute seas naiste osakaal kõrgem (50 %) kui sihtriikide tööjõu keskmine (45 %).

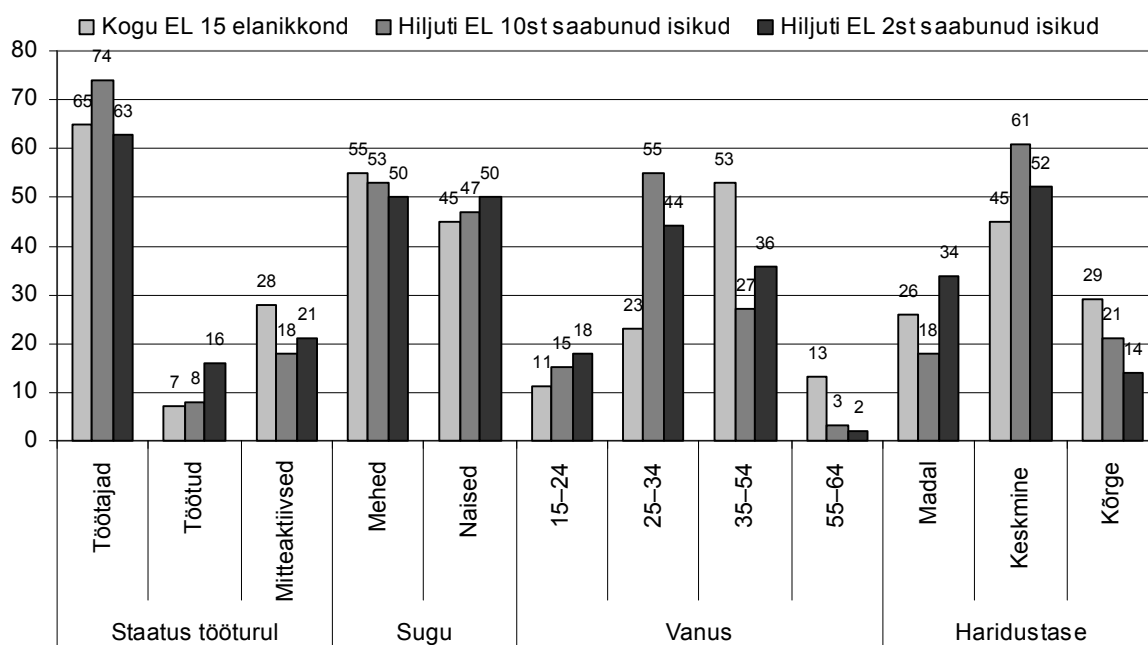
<sup>12</sup> KOM(2008) 765, 18.11.2008.

<sup>13</sup> 2010. aastal oli füüsilisest isikust ettevõtjate osakaal EL 2 kodanike seas palju suurem seal, kus palgatöö suhtes kohaldati piiranguid töötajate vabale liikumisele (Ühendkuningriik, Saksamaa), kui seal, kus seda ei tehtud (Hispaania), või Itaalias (kus peamistes valdkondades ei nõutud tööloba). Seda rõhutavad ka Kausar (2011) ning Fellmer ja Kolb (2009).



Samuti on diagrammilt 1 näha see, et umbes kolmandik hiljuti ELi sees liikunud EL 2 riikidest pärit isikutest on madala kvalifikatsiooniga (võrreldes vaid 18 %ga EL 10 hiljutiste liikujate seas) ja üle poolte neist on keskmise kvalifikatsiooniga (vt diagramm 1). Kõrge kvalifikatsiooniga isikute osakaal (14 %) on palju väiksem kui EL 15 tööjõu puhul (29 %).

**Diagramm 1. Hiljuti EL 2st ja EL 10st EL 15sse liikunud isikute sotsiaal-majanduslik jaotus (vanuserühm 15–64), 2010 (% kogu elanikkonnast muutuja ja rühma kohta)**



Allikas: Eurostat, ELi tööjõu-uuring, iga-aastased andmed.

Märkus. Hiljuti saabunud isikud on määratletud isikutena, kes on oma EL 15 vastuvõtvas riigis elanud kuni seitse aastat. Andmed soo, vanuse ja haridustaseme kohta käsitlevad aktiivset elanikkonda vanuses 15–64 ning andmed staatuse kohta tööturul käsitlevad kogu elanikkonda vanuses 15–64.

### 3.2. Staatuse tööturul

2010. aastal oli hiljuti EL 2st saabunud isikute tööhõive määr veidi madalam (63 %) kui EL 25 keskmine (65 %) <sup>14</sup>. Ent jaotusest peamise sihtriigi järgi nähtub, et tööhõive määrad on palju kõrgemad kui Itaalia ja Ühendkuningriigi keskmine tööealine rahvastik, peaaegu Hispaania keskmine ja oluliselt madalam üksnes Saksamaal (diagramm A6). Peale selle on EL 2st saabunud isikute mitteaktiivsuse määr palju madalam kui keskmine (diagrammid 1 ja A6).

Neis peamistes sihtriikides on saabunud isikute tööhõive määr võrreldav ka EL 10st saabunud isikute keskmisega (diagramm A6) ning selle põhjal selgitab nende üldist ebasoodsamat olukorda (võrreldes EL 10st saabunud isikutega) eeskätt EL 2st pärit

<sup>14</sup> 2007. aastal – enne kriisi – olid need kaks määra ühesugused (vt diagramm A7).

isikute kontsentratsioon riikides, kus on üldise tööhõive määr madalam (Itaalia, Hispaania) – vt diagramm A13.

EL 2st saabunud tabas majandussurutis kõige rängemalt (diagramm A7) ja nende töötuse määr on väga kõrge. See on peamiselt tingitud tööturu üldisest olukorrast Hispaanias,<sup>15</sup> mis on üks kahest peamisest sihtriigist, saabunute keskmiselt madalast haridustasemest (diagramm A9) ja nende ülekaalust valdkondades, mida kriis rängalt mõjutas, eriti ehitusvaldkonnas.

EL 2st saabunud isikute tööhõive määr on kõrgem (63 %) kui päritoluriikide keskmine (59 %), vt diagramm A5.

### **3.3. Ametid ja valdkonnad**

Hiljuti Bulgaariast ja Rumeeniast saabunud isikud tavatsevad töötada peamiselt (tabel A6) ehituses (21,2 %),<sup>16</sup> kodumajapidamistes (17,5 %) ning majutus- ja toitlustusvaldkonnas (14,2 %). Nende osakaal avalikus halduses, hariduses, tervishoius ja sotsiaalhoolekandes ning kutse-, teadus- ja tehnikaalases tegevuses on palju madalam kui keskmine.

EL 2st pärit liikuvad töötajad on koondunud ametitesse, mis eeldavad madalat (40 %) või keskmist (53 %) kvalifikatsiooni, ning kõrget kvalifikatsiooni nõudvates ametites töötab vaid 7 % töötajatest (tabel A7 ja diagramm A10). Kõige levinumad ametid on lihttöölised ning oskus- ja käsitöölised.

EL 2st pärit töötajate jaotus valdkondade ja ametite lõikes peegeldab suures osas nende oskuste mudelit, kus madalat ja keskmist kvalifikatsiooni nõudvaid segmente on rohkem. Majanduskasvu perioodil oli EL 2st pärit töötajate sissevool sihtriikide tööturgudele positiivne, sest nad hõivasid ametikohti või valdkondi, kus oli tööjõu puudus, ning moodustasid väikese osa kohalikust tööhõivest<sup>17</sup>. Ent noorte ja/või madala kvalifikatsiooniga isikute suur osakaal EL 2st saabunud isikute seas on avaldanud negatiivset mõju nende tööhõive olukorrale majandussurutise ajal (eelkõige Hispaanias, vt diagramm A11), sest nad on töökoha kaotuse suhtes haavatavamad, neil on piiratud kohanemisvõime ja neil on raske uuesti tööturule lõimuda.

## **4. MÕJU MAJANDUSELE JA TÖÖTURULE**

### **4.1. Mõju majanduskasvule ja SKP-le elaniku kohta**

Hiljutise mudelipõhise uuringu<sup>18</sup> kohaselt võis väljaränne EL 2st suurendada ajavahemikus 2004–2009 ELi kogu SKPd umbes 0,2 % lühikeses perspektiivis ja 0,3 % pikas perspektiivis (võttes aluseks tööjõu suurenemise ja võimaldades

---

<sup>15</sup> Rohkem kui 60 % muudes liikmesriikides elavatest töötutest EL 2 kodanikest viibivad Hispaanias (23 % Itaalias).

<sup>16</sup> EL 2st pärit töötajate kontsentratsioon ehitusvaldkonnas oli isegi märgatavam enne kriisi, mil nende osakaal oli 2007. aastal umbes 27 %.

<sup>17</sup> Kuigi kolmes eespool nimetatud peamises valdkonnas töötab umbes 53 % hiljuti EL 2st saabunud isikutest, on neil keskmiselt vähetähtis roll EL 15 tööhõives (alla 14 %).

<sup>18</sup> Holland jt, 2011.

tootmisvõimsust kohandada). EL 15 sihtriikides on pikaajaline mõju isegi tugevam (0,4%). Ent riikides, kuhu toimus märkimisväärne sissevool EL 2 riikidest, on pikaajaline mõju SKP-le kõige suurem: +1,7% Hispaanias ja +1,3% Itaalias. Tundub, et märkimisväärne pikaajaline mõju sihtriikide SKP-le elaniku kohta puudub. Muud uuringud (nt D'Auria, Mc Morrow ja Pichelmann, 2008; Brücker jt, 2009 ning Baas, Brücker ja Hauptmann, 2009) pigem kinnitavad üldist positiivset mõju üldisele SKP-le ja mõõdukat mõju SKP-le elaniku kohta.

EL 2 päritoluriikides on pikaajaline mõju SKP-le suures osas negatiivne (-9,2%) märkimisväärse väljavoolu tõttu aastatel 2004–2009, kuid mõju nende toodangule elaniku kohta on palju väiksem (-2,5%). Peale selle võivad rahaülekanded osaliselt korvata negatiivse kasvu mõju lühemas ja keskpikas perspektiivis (vt punkt 4.4).

#### **4.2. Mõju riigi eelarvele, sotsiaalkindlustussüsteemidele ja avalikele teenustele**

Mitme uuringu (nt Barrett ja Maître, 2011) kohaselt puuduvad tõendid selle kohta, et hiljuti ELi sees liikunud kodanikud oleksid hüvesid ebaproportsionaalselt kasutanud. Mõnel juhul on liikuvus avaldanud survet haridus-, elamumajandus- ja tervishoiuteenustele kohalikul tasandil. Ent enamiku uuringute (nt D'Auria, Mc Morrow ja Pichelmann, 2008) kohaselt on hiljutise liikumise mõju riigi eelarvele olnud minimaalne või positiivne riiklikul tasandil ning hiljutised vastupidised tõendid puuduvad.

Pikemas perspektiivis võib ELi-sisene liikumine avaldada survet vanusstruktuurile ja tõenäoliselt ka päritoluriikide eelarvele, sest EL 2 liikmesriigid on olnud tunnistajaks noorte suurele väljavoolule.

#### **4.3. Mõju palkadele ja tööhõivele**

Enamikus uuringutes, mis käsitlevad EL 2st pärit töötajate liikumise mõju kohalike töötajate palkadele ja tööhõivele, jõutakse järeldusele, et mõju on väga väike. Näiteks on hiljutise uuringu<sup>19</sup> kohaselt EL 15 palgad lühikeses perspektiivis keskmiselt 0,24% madalamad, kui nad oleksid olnud ilma täiendava töötajate sissevooluta EL 2st. Pikas perspektiivis on mõju samasugune (-0,28%). Mõju on tugevam neis riikides, kuhu suundus oluline osa EL 2st pärit isikutest (umbes -0,7% nii Hispaanias kui ka Itaalias).

Samuti leitakse, et EL 2st pärit töötajate liikumise lühiajaline mõju töötusele on marginaalne: hinnanguliselt suureneb lühikeses perspektiivis keskmine EL 15 töötuse määr ainult 0,02 protsendipunkti võrra ja pikas perspektiivis mõju puudub, isegi riikides, kuhu suundus oluline osa EL 2st pärit isikutest.

Konkreetselt kvalifikatsiooniga rühmade, valdkondade või ametite järgi liigendatud tulemused võivad erineda koondtulemustest. Brückeri jt (2009) kohaselt oleks madala kvalifikatsiooniga töötajate mõju tööhõivele suurem kui kogumõju. Ent isegi kui võtta arvesse töötajate erinevat kvalifikatsiooni, on mõjud pigem mõõdukad.

---

<sup>19</sup> Holland jt, 2011.

#### 4.4. Majandussurutise mõju

Eespool kirjeldatud makromajanduslik mõju ja mõju tööhõivele on ainult liikuvusega seotud mõjud, ning arvesse ei ole võetud muid tegureid, mis palku ja tööhõivet mõjutavad. Tuleks märkida, et ajavahemikku, mil neid mõjusid hinnati (2004–09), iseloomustas enamjaolt majanduskasv. Majanduskasvu perioodil (2004–07) kõrvaldasid EL 2 kodanikud tööjõu puuduse sihtriikides, kuid alates majandussurutisest on nende tööturule lõimumine muutunud palju raskemaks, eriti Hispaanias<sup>20</sup>.

Ent on selge, et hiljuti EL 2st saabunud isikutel oli väga väike roll üksikute riikide tööturukriisis. Näiteks 2010. aastal moodustasid nad ainult 1 % kõikidest töötutest (vanuses 15–64) EL 15 riikides<sup>21</sup> võrreldes 4,1 %ga hiljuti saabunud kolmandate riikide kodanike puhul.

#### 4.5. Rahaülekanded

Välismaal elavatelt töötajatelt Bulgaariasse ja Rumeeniasse tehtud rahaülekanded moodustavad mõlemas riigis 3 % SKP-st (ajavahemiku 2004–2010 keskmine<sup>22</sup>). Nad on märkimisväärne sissetulekuallikas päritoluriigis ja võivad aidata kaasa majanduskasvule, suurendades kogunõudlust ja soodustades finantseerimist haridusse või kapitalimahukate ettevõtete käivitamisse. Seetõttu võidakse rahaülekannetega osaliselt hüvitada võimalikust tööpanuse kaotsiminekest tulenevad kahjud päritoluriikides. Neil võib olla ka positiivne mõju päritoluriikide maksebilansile.

#### 4.6. Ajude väljavool ja tööjõu puudus päritoluriikides

Peamiselt noorte inimeste märkimisväärne väljaränne Bulgaariast ja Rumeeniast muudesse liikmesriikidesse on põhjustanud muret seoses ajude äravooluga. Ent kuna kõrge kvalifikatsiooniga töötajate osakaal hiljuti EL 2 riikidest saabunud isikute seas on väiksem (14 %) kui päritoluriikide aktiivses elanikkonnas (19 %), siis näib, et neist riikidest ei toimu suurt ajude väljavoolu (diagramm A8). Peale selle on kolmanda taseme hariduse omandajate arv EL 2 liikmesriigis viimastel aastatel oluliselt suurenenud, mis võib hakata leevendama oskustöölise väljavoolu negatiivset mõju.

Kuigi tundub, et ajude väljavool ei ole üldine probleem, võib selliseid mõjusid täheldada konkreetsetes valdkondades või ametites, nt tervishoiuvaldkonnas.

### 5. JÄRELDUSED

Bulgaariast ja Rumeeniast pärit liikuvate isikute peamised sihtkohad on olnud Itaalia ja Hispaania ning väga vähe on suundunud muudesse liikmesriikidesse. Sissevool vähenes majanduslanguse ajal järsult, eriti kõige enam mõjutatud riikides

---

<sup>20</sup> Väike tagasipöördumine hoolimata tööturu ebasoodsast olukorrast tähendab ka seda, et on olemas märkimisväärne hulk hiljuti EL 2st saabunud isikuid, kes tuleb lõimida tööturule vähese tööjõunõudluse perioodil.

<sup>21</sup> Suurim osakaal oli Hispaanias (2,4 %) ja Itaalias (2 %).

<sup>22</sup> Allikas: Eurostat ja Maailmapanga grupp.

(nt Hispaanias), ja alates ühinemisest on see kokku olnud oluliselt väiksem kui kolmandate riikide kodanike sissevool. Puuduvad tõendid EL 2 liikmesriikidest pärit töötajate liikumise ulatuse ja kehtivate üleminekusätete vahelise otsese seose kohta. Enamik EL 2 kodanikke viibis sihtriikides juba enne ühinemist ja neisse riikidesse, kes kohaldasid pärast ühinemist vaba liikumist käsitlevat ELi õigust, ei toimunud kõige suurem sissevool. Samal ajal kui EL 2st pärit isikute liikumise tulevikusuundumus sõltub paljudest teguritest, millest enamik on ebakindlad (nt majanduskasv, uute töökohtade loomine ja palgad nii siht- kui ka päritoluriikides), on märke sellest, et paljud EL 2 kodanikud, kes soovisid liikuda, on seda juba teinud, ning et rände potentsiaal on väiksem.

Suur enamus hiljuti Bulgaariast ja Rumeeniast väljarännanutest osalevad tööturul samas ulatuses nagu keskmine elanikkond või isegi rohkem. Üldiselt on neil olnud sihtriikide majandusele positiivne mõju, nad on mitmekesistanud oskuste kogumit ning töötanud valdkondades ja ametites, kus tuli tööjõu puudus kõrvaldada. See pidas eriti paika majanduskasvu perioodil 2004–2007. Alates majandussurutisest on EL 2 kodanikel, kaasa arvatud paljudel noortel ja madala kvalifikatsiooniga inimestel, olnud raskem tööturule lõimuda.

Ökonomeetristest hinnangutest nähtub positiivne mõju SKP-le (eriti riikides, kuhu suundus märkimisväärne osa EL 2st pärit töötajatest) ja neutraalne mõju sihtriikide SKP-le elaniku kohta. Uuringute kohaselt ei olnud mõju töötusele ega kohalike töötajate palkadele märkimisväärne, isegi kvalifikatsioonitaseme järgi liigendades. Ent nende hinnangute kohaselt oli mõju päritoluriikidele peamiselt negatiivne, eriti pikemas perspektiivis. Alates 2003. aastast on neist riikidest toimunud oluline väljavool, mis mõjutab tootmisvõimsust ja aitab kaasa tööjõu vananemisele. Rahaülekanded võivad siiski osaliselt korvata selle negatiivse mõju ja ajude väljavoolu peetakse väikeseks.

Lõpetuseks näivad EL 2st pärit isikute liikumise mõjud paljudes riikides, Itaalias ja Hispaanias praegu siiski mitte niivõrd, väikesed ning olemasolevate tõendite kohaselt ei ole ELi-sisese liikumisega üldiselt kaasnenud olulisi tööturuhäireid. Liikmesriikide praegused tööturuhäired on tingitud mitmesugustest teguritest, eelkõige finants- ja majanduskriisist ja tööturu struktuuriprobleemidest.

Siiski võis laienemisejärgne liikumine kaasa tuua teatavad majanduslikud ja sotsiaalsed kulud nii siht- kui ka päritoluriikidele. Komisjoni arvates ei vähenda neid kulusid töötajate liikumise piiramine, vaid nendega tuleks konkreetse poliitika kaudu tegeleda. Nagu 2004. aasta kogemusest selgus, võib töötajate vaba liikumise piiramisel olla negatiivseid kõrvalmõjusid, nt deklareerimata töötamise suurenemine. Põhimõtteliselt ei lahendaks töötajate vaba liikumise piiramine Euroopas valitseva kõrge tööpuuduse probleemi.

Töötajate liikumisvabadus on üks ELi õiguse põhivabadustest. See mõjutab positiivselt tööturget üle kogu Euroopa ja seega on oluline osa Euroopa 2020. aasta strateegiast, millele kõik liikmesriigid on alla kirjutanud. See on jõuline ja positiivne märk sellest, mida Euroopa ELi kodaniku jaoks tähendab.

Komisjon usub, et käesolev aruanne ja selle lisamaterjalid annavad nõukogule vajalikku teavet oma seisukoha teistkordseks läbivaatamiseks seoses Bulgaaria ja Rumeenia suhtes kehtivate üleminekusätete toimimisega.