



**RADA  
EURÓPSKEJ ÚNIE**

**V Bruseli 15. novembra 2011 (15.11)  
(OR. en)**

**16923/11**

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

**SPRIEVODNÁ POZNÁMKA**

---

Od: Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ,  
v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie

Dátum doručenia: 11. novembra 2011

Komu: Uwe CORSEPIUS, generálny tajomník Rady Európskej únie

---

Č. dok. Kom.: KOM(2011) 729 v konečnom znení

---

Predmet: Správa Komisie Rade o uplatňovaní prechodných opatrení týkajúcich sa voľného pohybu pracovníkov z Bulharska a Rumunska

---

Delegáciám v prílohe zasielame dokument Komisie KOM(2011) 729 v konečnom znení.

Príloha: KOM(2011) 729 v konečnom znení



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 11.11.2011  
KOM(2011) 729 v konečnom znení

**SPRÁVA KOMISIE RADE**

**o uplatňovaní prechodných opatrení týkajúcich sa voľného pohybu pracovníkov  
z Bulharska a Rumunska**

{SEK(2011) 1343 v konečnom znení}

## **1. ÚVOD**

### **1.1. Účel správy**

Komisia predkladá túto správu v súlade s odsekom 4 prílohy VI a prílohy VII k Aktu o pristúpení Bulharska a Rumunska z roku 2005. Táto správa má po podaní žiadosti Bulharska a Rumunska z 20. júna 2011, aby Rada vykonala ďalšie preskúmanie<sup>1</sup> uplatňovania prechodných opatrení o voľnom pohybe pracovníkov, slúžiť ako základ pre vykonanie preskúmania Radou, ktoré sa musí ukončiť do šiestich mesiacov od doručenia žiadosti.

### **1.2. Voľný pohyb pracovníkov ako jedna zo základných slobôd**

Voľný pohyb osôb je jednou zo základných slobôd zaručených právnymi predpismi EÚ. Zahŕňa právo štátnych príslušníkov členských štátov EÚ voľne sa presťahovať za prácou do iného členského štátu EÚ a usadiť sa v ňom spolu so svojimi rodinnými príslušníkmi. Podľa právnych predpisov EÚ o voľnom pohybe pracovníkov členské štáty nemôžu na základe štátnej príslušnosti priamo alebo nepriamo diskriminovať migrujúcich pracovníkov v EÚ a ich rodiny v otázkach súvisiacich so zamestnaním. Migrujúci pracovníci majú na základe právnych predpisov EÚ tiež právo na rovné zaobchádzanie pokiaľ ide o daňové a sociálne výhody, členstvo v odboroch, sociálne ubytovanie a prístup ich detí k všeobecnému vzdelávaniu, učňovskému vzdelávaniu a odbornému vzdelávaniu.

### **1.3. Prechodné opatrenia pre voľný pohyb pracovníkov**

Akt o pristúpení z roku 2005 umožňuje členským štátom EÚ-25<sup>2</sup> prostredníctvom ich vnútroštátnych právnych predpisov dočasne obmedziť voľný prístup pracovníkov z Bulharska a Rumunska na svoj trh práce. Členský štát musí napriek tomuto obmedzeniu udelenému prechodnými opatreniami vždy uprednostniť pracovníkov z Bulharska a Rumunska pred pracovníkmi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi

---

<sup>1</sup> Prvé preskúmanie Rady EPSCO zo 17. decembra 2008 na základe správy Komisie KOM(2008) 765 z 18.11.2008.

<sup>2</sup> „EÚ-25“ predstavujú všetky členské štáty, ktoré tvorili EÚ pred 1. januárom 2007; „EÚ-2“ predstavujú Bulharsko a Rumunsko; „EÚ-10“ predstavujú všetky krajiny, ktoré pristúpili k EÚ 1. mája 2004 a „EÚ-15“ tie členské štáty, ktoré tvorili EÚ pred 1. májom 2004.

nečlenských krajín EÚ, pokiaľ ide o prvý prístup na trh práce. Pre pracovníkov z krajín EÚ-2 sa v členských štátoch EÚ-2 neuplatňujú žiadne obmedzenia.

Celkové prechodné obdobie trvajúce sedem rokov je rozdelené do troch odlišných fáz („2 + 3 + 2“). Počas každej fázy sa uplatňujú rôzne podmienky:

- Prístup pracovníkov z Bulharska a Rumunska na trh práce ostatných členských štátov je počas prvých dvoch rokov regulovaný vnútroštátnymi právnymi predpismi týchto ostatných členských štátov.
- Členské štáty môžu rozšíriť svoje vnútroštátne opatrenia na druhú fázu trvajúcu ďalšie tri roky, ak o tom informujú Komisiu pred skončením prvej fázy. Ak sa tak nestane, uplatňujú sa právne predpisy EÚ, ktoré zaručujú voľný pohyb pracovníkov.
- Členský štát, ktorý si na konci druhej fázy zachová vnútroštátne opatrenia, môže v prípade vážnych narušení svojho trhu práce alebo v prípade hrozby takých narušení a po tom, čo informuje Komisiu, naďalej uplatňovať tieto opatrenia až do konca sedemročného obdobia po dátume pristúpenia.

Okrem toho ochranná doložka umožňuje členskému štátu, ktorý pred koncom celkového prechodného obdobia prestal uplatňovať vnútroštátne opatrenia a uplatňuje právne predpisy EÚ o voľnom pohybe pracovníkov, opätovne zaviesť obmedzenia v prípade vážnych narušení trhu práce alebo v prípade hrozby takých narušení.

Prechodné opatrenia, ktoré sa neodvolateľne skončia 31. decembra 2013, sa uplatňujú len získanie prístupu na pracovný trh podľa právnych predpisov EÚ o voľnom pohybe pracovníkov. Po povolení prístupu na pracovný trh členského štátu patria pracovníkovi z EÚ-2 v plnej miere všetky práva vyplývajúce z právnych predpisov EÚ o voľnom pohybe pracovníkov.

Prechodnými opatreniami nie je dotknuté základné právo občanov EÚ na slobodný pohyb a pobyt v EÚ, tak, ako to stanovuje článok 21 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Neexistujú žiadne prechodné opatrenia na uplatňovanie právnych predpisov EÚ o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

Prechodné opatrenia sa neuplatňujú na samostatne zárobkovo činné osoby, ktoré sa usadia alebo poskytujú svoje služby v EÚ, hoci Nemecku a Rakúsku sa povolilo uplatňovať obmedzenia týkajúce sa cezhraničného poskytovania služieb vrátane dočasného vysielania pracovníkov vymedzeného v smernici o vysielaní pracovníkov v určitých citlivých sektoroch<sup>3</sup>.

#### **1.4. Prehľad vnútroštátnych politík o prístupe na trh práce**

Pracovníci z Bulharska majú v súčasnosti voľný prístup na trhy práce 15 členských štátov EÚ-25.

Rumunskí pracovníci majú po tom, ako Španielsko uplatnilo ochrannú doložku a Komisia 11. augusta 2011 súhlasila s jeho žiadosťou o opätovné zavedenie obmedzení pre rumunských pracovníkov do 31. decembra 2012<sup>4</sup>, v súčasnosti voľný prístup na trhy práce 14 členských štátov EÚ-25.

Členské štáty, ktoré zachovávajú obmedzenia prístupu na trh práce uplatňujú rad vnútroštátnych opatrení, ktorých výsledkom sú rôzne právne režimy prístupu na ich trhy práce. Niektoré uplatňujú systémy neobmedzeného pracovného povolenia, pričom iné majú zjednodušené postupy alebo voľnejšie podmienky napr. tým, že nevyžadujú pracovné povolenia pre povolania v určitých sektoroch alebo prostredníctvom výnimiek z kritérií trhu práce<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Dňa 10. februára 2011 Súdny dvor vo veci C-307/09 (Vicoplus) rozhodol, že členské štáty môžu tiež obmedziť vysielanie dočasne pridelených pracovníkov.

<sup>4</sup> Rozhodnutie Komisie 2011/503/EÚ z 11. augusta 2011, Ú. v. EÚ L 207, 12.8.2011, s. 22.

<sup>5</sup> Viac informácií o jednotlivých vnútroštátnych opatreniach je možné získať na [http://ec.europa.eu.res](http://ec.europa.eu/res).

**Tabuľka 1: Politiky členských štátov o prístupe na trh práce**

<b>Členské štáty</b>	<b>Pracovníci z Bulharska a Rumunska</b>	
<b>EÚ-25</b>	Belgicko	Obmedzenia so zjednodušeniami
	Česká republika	Voľný prístup - vnútroštátne právne predpisy (1.1.2007)
	Dánsko	Voľný prístup (1.5.2009)
	Nemecko	Obmedzenia so zjednodušeniami*
	Estónsko	Voľný prístup (1.1.2007)
	Írsko	Obmedzenia
	Grécko	Voľný prístup (1.1.2009)
	Španielsko	Voľný prístup (1.1.2009) Obmedzenia pre pracovníkov z Rumunska (22.07.2011)
	Francúzsko	Obmedzenia so zjednodušeniami
	Taliansko	Obmedzenia so zjednodušeniami
	Cyprus	Voľný prístup (1.1.2007)
	Lotyšsko	Voľný prístup (1.1.2007)
	Litva	Voľný prístup (1.1.2007)
	Luxembursko	Obmedzenia so zjednodušeniami
	Maďarsko	Voľný prístup (1.1.2009)
	Malta	Obmedzenia
	Holandsko	Obmedzenia so zjednodušeniami
	Rakúsko	Obmedzenia so zjednodušeniami*
	Poľsko	Voľný prístup (1.1.2007)
	Portugalsko	Voľný prístup (1.1.2009)
	Slovinsko	Voľný prístup (1.1.2007)
Slovensko	Voľný prístup (1.1.2007)	
Fínsko	Voľný prístup (1.1.2007)	
Švédsko	Voľný prístup (1.1.2007)	
Spojené kráľovstvo	Obmedzenia	

Zdroj: Poznámka GR pre zamestnanosť. \* Obmedzenia tiež na vysielanie pracovníkov v určitých sektoroch

### **1.5. Tretia fáza prechodných opatrení**

Obmedzenia voľného pohybu bulharských a rumunských pracovníkov by mali v zásade skončiť 31. decembra 2011. Členské štáty, ktoré stále uplatňujú obmedzenia, ich môžu zachovať po 31. decembri 2011 v prípade závažného narušenia trhu práce alebo hrozby takého narušenia a po tom, ako informujú Komisiu pred 1. januárom 2012.

Informovaním, ktoré členský štát vykoná v lehote, sa obmedzenia predĺžia aj na obdobie po 31. decembri 2011 bez toho, aby Komisia musela vyjadriť svoj súhlas. Dočasným povolením obmedzení voľného pohybu pracovníkov však dochádza k odchýleniu od jednej zo základných slobôd stanovených právnymi predpismi EÚ. Súdny dvor vo svojich rozsudkoch neustále opakuje, že odchýlky od základných slobôd musia podliehať prísnemu výkladu. Prísny výklad sa vzťahuje

aj na podmienky, za ktorých môžu členské štáty pokračovať v obmedzovaní prístupu na trh práce v tretej fáze. Komisia preto od členských štátov očakáva, pričom uznáva veľké rozdiely medzi trhmi práce v rámci EÚ a skutočnosť, že je vecou každého členského štátu, aby identifikoval narušenie na svojom trhu práce alebo hrozbu takého narušenia, že poskytnú komplexné odôvodnenie obsahujúce údaje a presvedčivé argumenty o existencii narušenia na trhu práce alebo hrozby takého narušenia, a ktoré nebude len jednoducho uvádzať mieru nezamestnanosti.

## **2. ROZSAH PRACOVNEJ MOBILITY OBČANOV EÚ-2 VNÚTRI EÚ**

### **2.1. Bulharskí a rumunskí občania s pobytom v iných členských štátoch**

Presný rozsah tokov mobility po rozšírení EÚ je ťažké zistiť vzhľadom na nedostatok existujúcich údajov. Štatistické údaje o obyvateľstve a údaje zo zisťovania o pracovných silách v EÚ však naznačujú, že na konci roka 2010 malo pobyt v EÚ-25<sup>6</sup> (tabuľky A1 a A2<sup>7</sup>) približne – bez ohľadu na ich účasť na trhu práce – 2,9 milióna bulharských a rumunských štátnych príslušníkov všetkých vekových skupín, čo predstavovalo viac ako dvojnásobok ich počtu tesne pred pristúpením (1,4 milióna na konci roka 2006). To znamená priemerný čistý nárast 360 000 osôb ročne. Tento proces však začal už pred 1. januárom 2007, keď v období medzi rokmi 2003 až 2006 bol priemerný čistý nárast približne 220 000 osôb ročne.

Dvomi hlavnými cieľovými krajinami boli Taliansko a Španielsko, ktoré spolu prichýlili 70 % všetkých bulharských a rumunských štátnych príslušníkov s pobytom v inom členskom štáte (koniec roka 2010). Rumunskí štátni príslušníci predstavujú viac ako 80 % všetkých štátnych príslušníkov EÚ-2 s pobytom v inom členskom štáte, pričom najviac ich je v Taliansku (41 %) a Španielsku (38 %), za ktorými nasleduje Nemecko (5 %), zatiaľ čo bulharskí štátni príslušníci žijú hlavne v Španielsku (38 %), Nemecku (15 %), Grécku (12 %), Taliansku (10 %) a Spojenom kráľovstve (7 %).

Kým v absolútnom vyjadrení sa ich prílevy v poslednom období zdajú byť veľké, v relatívnom vyjadrení predstavovali na konci roku 2010 štátni príslušníci EÚ-2

---

<sup>6</sup> Keďže viac ako 95 % štátnych príslušníkov EÚ-2, ktorí žijú v inom členskom štáte EÚ, je v krajinách EÚ-15, nie je veľký rozdiel, ak sa namiesto EÚ-25 používa EÚ-15 ako referencia pre prijímajúce krajiny. Z dôvodu zjednodušenia alebo dostupnosti údajov sa takto postupovalo niekoľkokrát.

<sup>7</sup> Všetky tabuľky a diagramy označené písmenom „A“ sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k tejto správe.

s pobytom v niektorom z členských štátov EÚ-25 len 0,6 % všetkých obyvateľov EÚ-25, pričom v roku 2006 to bolo 0,3 %. Tento podiel je najvyšší na Cypre (4,1 %), za ktorým nasledujú Španielsko (2,2 %) a Taliansko (1,8 %).

Ak sa sústredíme na migrujúcich občanov v produktívnom veku (diagram A1), ktorí prišli v poslednom období<sup>8</sup>, štátni príslušníci EÚ-2 predstavujú pomerne významnú časť obyvateľstva v produktívnom veku len na Cypre (4,3 %), Španielsku (1,4 %) a Taliansku (1,1 %) – hoci aj v týchto krajinách bol podiel pracovníkov, ktorí prišli v poslednom období z krajín, ktoré nie sú členmi EÚ, významne vyšší.

Údaje zo zisťovania pracovných síl tiež naznačujú (tabuľka A3), že v poslednom období migrujúce osoby v produktívnom veku z Rumunska išli hlavne do Talianska a Španielska (do oboch týchto krajín takmer 40 %), menšia časť si vybrala Spojené kráľovstvo, Nemecko a Francúzsko (spolu približne 12 %). Približne jedna tretina v poslednom období za prácou migrujúcich osôb z Bulharska išla do Španielska, za ktorým nasledovali Nemecko, Taliansko a Grécko (v prípade každej z týchto krajín to bolo 10 až 15 %).

## 2.2. Toky mobility z pohľadu Bulharska a Rumunska

V roku 2010 tvorili v rámci všetkých v poslednom období migrujúcich osôb vnútri EÚ najväčšiu skupinu občanov v produktívnom veku, ktorí žijú v inom členskom štáte (diagram A2), Rumuni (27 %), pričom ich nasledovali občania Poľska (21 %). Bulhari tvoria štvrtú najpočetnejšiu skupinu, ktorá predstavuje oveľa menší podiel (5 %).

V priebehu obdobia rokov 2003-2010 sa počet štátnych príslušníkov EÚ-2, ktorí žijú v inom členskom štáte, zvýšil o 2,1 milióna osôb, čo predstavovalo približne 7 % domáceho obyvateľstva krajín EÚ-2 (pri porovnaní so stavom v roku 2003) a čo bol oveľa vyšší počet ako bol v rovnakom období počet takýchto osôb z krajín EÚ-10<sup>9</sup> (približne 2 %).

Ak sa sústredíme na obyvateľstvo v produktívnom veku, zistíme, že odliv rumunských občanov do iných členských štátov EÚ od prístúpenia dosiahol 3,1 % rumunského obyvateľstva v produktívnom veku (diagram A3). V Bulharsku

---

<sup>8</sup> Za mobilných občanov, ktorí prišli v poslednom období, sa považujú osoby s maximálne sedemročným pobytom v inom členskom štáte EÚ.

<sup>9</sup> Ako základ pre porovnanie obsahujú niektoré tabuľky a grafy v tejto správe a jej prílohe aj údaje súvisiace so situáciou štátnych príslušníkov EÚ-10.



predstavuje tento údaj 2,1 %. Tieto miery mobility sú na významne vyššej úrovni v priebehu obdobia od roku 2004 (6,6 % v prípade Rumunska, 3,7 % v prípade Bulharska), čo svedčí o tom, že pracovná mobilita z týchto krajín dosahovala významnú úroveň už pred rokom 2007. Údaje zo zisťovania pracovných síl tiež naznačujú, že väčšina občanov EÚ-2 žijúcich v inom členskom štáte v ňom žila už pred prístupom (diagram A4). A napokon, existujú indície (Holland a kol., 2011<sup>10</sup>), že silná vlna v roku 2007 úplne nezodpovedala skutočným novým prílevom, ale odrážala, prinajmenšom sčasti, legalizáciu existujúcich migrantov, ktorí už žili v danej krajine.

### 2.3. Trendy v tokoch mobility

Zdá sa, že mobilita vnútri EÚ odráža trendy v hospodárstve. V období silného hospodárskeho rastu počas rokov 2004-2007 sa zaznamenali najvyššie prílevy z krajín EÚ-10 a EÚ-2 do krajín EÚ-15, avšak tento trend sa radikálne zmenil od roku 2008 so začiatkom hospodárskej a finančnej krízy. Celkovo spôsobila recesia a z nej vyplývajúci pokles dopytu po pracovnej sile spomalenie prílevu občanov EÚ-10 a EÚ-2 do krajín EÚ-15, najmä v roku 2009. Tiež bola príčinou vyššieho odlevu osôb vracajúcich sa do krajín svojho pôvodu, avšak neexistuje žiadny dôkaz, že tento návrat bol vo veľkom rozsahu<sup>11</sup>, keďže významná časť pracovníkov z EÚ-10 a EÚ-2 sa rozhodla zostať v cieľovej krajine (Koehler a kol., 2010).

Toky mobility z Bulharska a Rumunska vyvrcholili v roku 2007, pričom v roku 2008 a najmä v roku 2009 nastal ich podstatný pokles; v roku 2010 došlo opäť k ich zvýšeniu v súlade so zlepšením hospodárskych podmienok. Zatiaľ čo toky do Talianska, Spojeného kráľovstva, Francúzska a Nemecka zaznamenali opäť rast, tok do Španielska zoslabol, čo sa vysvetľuje hlavne nepriaznivou situáciou na jeho trhu práce. Medzi rokmi 2007 a 2010 nastal posun v geografickom rozmiestnení štátnych príslušníkov EÚ-2 žijúcich v zahraničí, keď podiel pripadajúci na Taliansko sa zvýšil (z 32 % na 37 %) a podiel pripadajúci na Španielsko sa znížil (zo 44 % na 35 %).

Pokles v mobilite vnútri EÚ počas krízy bol v prípade štátnych príslušníkov EÚ-2 menej výrazný ako v prípade štátnych príslušníkov EÚ-10 (tabuľka A4), pretože

---

<sup>10</sup> Úplné odkazy na externé štúdie spomínané v texte sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k tejto správe.

<sup>11</sup> Podľa štatistických údajov Eurostatu o obyvateľstve a zisťovania pracovných síl.

rozšírenie o EÚ-2 sa uskutočnilo neskôr a preto má stále vplyv na mobilitu pracovníkov. Ďalším dôvodom je, že Bulharsko a Rumunsko boli ťažko postihnuté hospodárskou recesiou a veľký rozdiel v mzdách v porovnaní s krajinami EÚ-15 stále predstavuje silný lákajúci faktor (Holland a kol., 2011). V každom prípade sa zdá, že toky mobility z EÚ-2 dosiahli svoj vrchol v roku 2007, pričom v roku 2010, napriek svojmu obnoveniu, boli ďaleko pod úrovňou zaznamenanou v období rokov 2006-2008.

#### 2.4. Prechodné opatrenia a faktory ovplyvňujúce mobilitu

Z tabuľky A5 je vidieť, že vplyv skorého otvorenia trhu práce (vo Fínsku, Švédsku a väčšine krajín EÚ-10) na prílevy z EÚ-2 bol veľmi obmedzený. Pokiaľ ide o krajiny, ktoré otvorili svoje trhy práce v roku 2009 po skončení prvej fázy, čisté prílevy bol po otvorení tiež veľmi obmedzený (Dánsko, Maďarsko) alebo sa významne znížil v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi (Španielsko, Grécko, Portugalsko), čo sa dá sčasti vysvetľovať hospodárskou recesiou. Medzitým krajiny, ktoré naďalej uplatňovali prechodné opatrenia, zaznamenávali od roku 2007 významné prílevy. V Taliansku od roku 2007 sa v hlavných sektoroch nevyžadovali pracovné povolenia, čo vysvetľuje veľký nárast mobility z krajín EÚ-2.

Tieto príklady naznačujú, že prechodné opatrenia mali len obmedzený vplyv na štruktúru mobility vnútri EÚ a že toky mobility sú hlavne určované inými faktormi, medzi ktoré patria napr. všeobecný dopyt po pracovnej sile, účinky vzájomných kontaktov prostredníctvom prítomných cudzích obyvateľov a jazyka.

Tak, ako sa uvádza v správe z roku 2008<sup>12</sup>, obmedzenia prístupu na trh práce môžu mať vedľajšie účinky, napr. v podobe zvýšeného výskytu nelegálnej práce. Relatívne vysoký podiel samostatne zárobkovo činných osôb medzi v poslednom období migrujúcimi osobami vnútri EÚ z krajín EÚ-10 a EÚ-2 do krajín, ktoré zachovávajú obmedzenia, je ďalší vedľajší účinok týchto obmedzení<sup>13</sup>. A napokon, počas recesie mohli obavy o stratu prístupu na trh práce podnecovať pracovníkov z EÚ-2 k tomu, aby zostali v cieľovej krajine dokonca aj vtedy, ak prišli o prácu, namiesto toho, aby cieľovú krajinu opustili a vrátili sa do nej po zotavení sa trhu práce.

---

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

<sup>13</sup> V roku 2010 bol podiel samostatne zárobkovo činných osôb medzi štátnymi príslušníkmi EÚ-2 oveľa vyšší tam, kde zamestnávanie predstavujúce závislú činnosť podliehalo obmedzeniam voľného pohybu pracovníkov (Spojené kráľovstvo, Nemecko), než v krajinách, kde takéto obmedzenie nebolo (Španielsko) alebo v Taliansku (v ktorom sa vo veľkých sektoroch nevyžadujú pracovné povolenia). Tento záver zdôrazňuje aj Kausar (2011) a Fellmer a Kolb (2009).

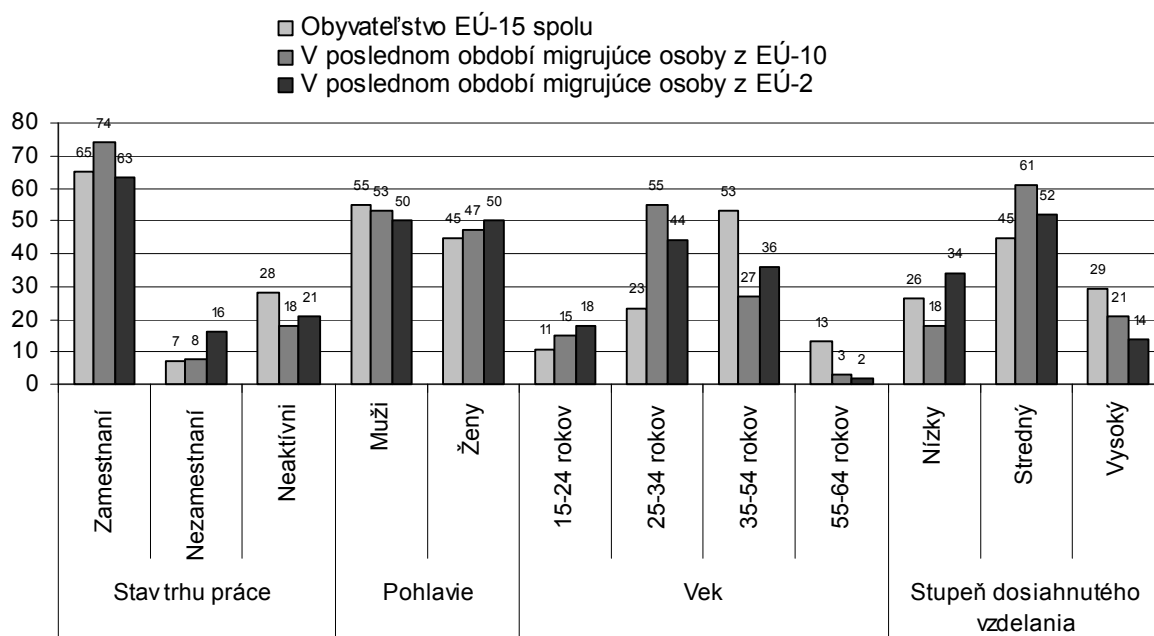
### **3. HLAVNÉ CHARAKTERISTIKY MIGRANTOV VNÚTRI EÚ**

#### **3.1. Vek, pohlavie a vzdelanie**

85 % všetkých štátnych príslušníkov EÚ-2, ktorí žijú v inom členskom štáte, je v produktívnom veku (15-64 rokov), v porovnaní s priemerom na úrovni 67 % v prípade všetkého domáceho obyvateľstva v EÚ-25. Migrujúci občania z krajín EÚ-2 sú preto s oveľa väčšou pravdepodobnosťou než domáce obyvateľstvo v hospodársky produktívnej etape svojho života. Navyše v poslednom období migrujúci pracovníci z EÚ-2 sú v mladšom veku než obyvateľstvo vo všeobecnosti, pokiaľ ide o krajiny ich pôvodu, ako aj o prijímajúce krajiny. Osoby mladšie ako 35 rokov predstavujú 62 % hospodársky aktívnych migrantov v produktívnom veku v porovnaní len s 34 % pracovnej sily v EÚ-15 (diagram 1). Pokiaľ ide o štruktúru z hľadiska pohlavia, podiel žien na hospodársky aktívnych v poslednom období migrujúcich osobách vnútri EÚ z EÚ-2 je vyšší (50 %) než je priemer v prípade pracovných síl v prijímajúcich krajinách (45 %).

Diagram 1 zobrazuje tiež, že približne jedna tretina v poslednom období migrujúcich osôb vnútri EÚ z krajín EÚ-2 má nízku kvalifikáciu (v porovnaní s 18 % v prípade v poslednom období migrujúcich osôb z EÚ-10) a viac ako jedna polovica z nich má strednú kvalifikáciu (pozri graf 1). Podiel vysokokvalifikovaných osôb (14 %) je oveľa nižší ako je to v prípade pracovných síl v EÚ-15 (29 %).

**Diagram 1: Sociálno-hospodárska štruktúra osôb migrujúcich v poslednom období z EÚ-2/10 do EÚ-15 (veková skupina 15-64 rokov) v roku 2010 (vyjadrenie v percentuálnom podiele na celkovom počte a v rámci skupiny)**



Zdroj: zisťovanie pracovných síl EÚ, ročné údaje.

Poznámka: Za v poslednom období migrujúce osoby sa považujú osoby s maximálne sedemročným pobytom v ich hostiteľskej krajine EÚ-15. Údaje o pohlaví, veku a dosiahnutom vzdelaní sa vzťahujú na hospodársky aktívne obyvateľstvo vo veku 15 až 64 rokov a údaje o stave trhu práce sa vzťahujú na všetkých obyvateľov vo veku 15 až 64 rokov.

### 3.2. Stav trhu práce

V roku 2010 bola miera zamestnanosti v prípade v poslednom období migrujúcich osôb z EÚ-2 mierne nižšia (63 %) ako bol priemer v EÚ-25 (65 %)<sup>14</sup>. Štruktúra podľa hlavných cieľových krajín však svedčí o tom, že miera zamestnanosti je

<sup>14</sup> V roku 2007, čiže ešte pred krízou, bola miera nezamestnanosti u oboch týchto skupín rovnaká (pozri diagram A7).

v prípade v poslednom období migrujúcich osôb oveľa vyššia ako je priemer v prípade obyvateľstva v produktívnom veku v Taliansku a Spojenom kráľovstve, je blízko priemeru v Španielsku a len v porovnaní s Nemeckom je významne nižšia (diagram A6). Navyše miera neaktivity migrantov z EÚ-2 je oveľa nižšia ako je priemer (diagramy 1 a A6).

Skutočnosťou tiež je, že ich miera zamestnanosti je v týchto hlavných cieľových krajinách porovnateľná s priemerom v prípade migrantov z EÚ-10 (diagram A6), čo svedčí o tom, že vysvetlením pre celkovo menej priaznivý vývoj ich zamestnanosti (v porovnaní s migrantmi z EÚ-10) je hlavne koncentrácia migrantov z EÚ-2 v krajinách s nižšou celkovou mierou zamestnanosti (Taliansko, Španielsko) – pozri diagram A13.

Migranti z EÚ-2 boli skupinou, ktorú hospodárska recesia zasiahla najtvrdšie (diagram A7) a ich miera nezamestnanosti je veľmi vysoká. Je to hlavne spôsobené všeobecnou situáciou na trhu práce v Španielsku<sup>15</sup>, jednej z dvoch hlavných cieľových krajín, všeobecne nízkym stupňom nimi dosiahnutého vzdelania (diagram A9) a ich koncentráciou v sektoroch, ktoré sú silno zasiahnuté krízou, predovšetkým v stavebníctve.

Miera zamestnanosti migrantov z EÚ-2 je vyššia (63 %) ako je priemer v krajinách ich pôvodu (59 %), pozri diagram A5.

### 3.3. Povolania a sektory

V poslednom období migrujúce osoby z Bulharska a Rumunska zväčša pracujú (tabuľka A6) v stavebníctve (21,2 %)<sup>16</sup>, domácnosti (17,5 %) a v oblasti ubytovania a stravovania (14,2 %). Ich podiel je v porovnaní s priemerom oveľa nižší vo verejnej správe, vzdelávaní, „zdravotníckej a sociálnej práci“ a v „odborných, vedeckých a technických činnostiach“.

Migrujúci pracovníci z EÚ-2 sa koncentrujú v povolaniach vyžadujúcich nízku (40 %) alebo strednú kvalifikáciu (53 %) a v povolaniach s vysokou kvalifikáciou je zamestnaných len 7 % pracovníkov (tabuľka A7 a diagram A10). Najčastejšími

---

<sup>15</sup> Viac ako 60 % nezamestnaných štátnych príslušníkov EÚ-2, ktorí žijú v inom členskom štáte, je v Španielsku (23 % v Taliansku).

<sup>16</sup> Koncentrácia pracovníkov z EÚ-2 v sektore stavebníctva bola dokonca ešte výraznejšia pred krízou, keď v roku 2007 jej podiel predstavoval cca 27 %.

povolaniami sú jednoduché povolania a kategória „remeselníci a súvisiaci remeselní pracovníci.“

Štruktúra pracovníkov z EÚ-2 z hľadiska sektorov a povolania odzrkadľuje v širokej miere ich kvalifikačnú charakteristiku, v ktorej majú nadmerné zastúpenie segmenty s nízkou a strednou kvalifikáciou. Počas obdobia hospodárskeho rastu mali prílevy pracovníkov z EÚ-2 pozitívny prínos pre trhy práce prijímajúcich krajín, keďže sa zamestnávali v povolaniach alebo v sektoroch s nedostatkom pracovných síl a predstavovali malý podiel na miestnej zamestnanosti<sup>17</sup>. Vysoký podiel mladých a/alebo nízkokvalifikovaných osôb na migrantoch z EÚ-2 mal však negatívny vplyv na vývoj ich zamestnanosti počas recesie (najmä v Španielsku, pozri diagram A11), pretože sú viac náchylní na stratu pracovných miest, ich prispôsobivosť je obmedzená a majú ťažkosti pri opätovnej integrácii na trhu práce.

#### 4. ÚČINKY NA HOSPODÁRSTVO A TRH PRÁCE

##### 4.1. Účinok na rast a HDP na obyvateľa

V nedávnej modelovej štúdií<sup>18</sup> sa odhaduje, že mobilita z EÚ-2 v rokoch 2004-2009 pravdepodobne zvýšila celkový HDP EÚ o približne 0,2 % z krátkodobého a o 0,3 % z dlhodobého hľadiska (vychádzalo sa pri tom zo zvýšeného počtu pracovných síl a zohľadnilo sa prispôsobenie výrobných kapacít). Pre prijímajúce krajiny EÚ-15 je dlhodobý účinok ešte väčší (0,4 %). Krajiny, ktoré prijali významné prílevy z krajín EÚ-2, však zaznamenávajú najvyšší dlhodobý účinok na HDP: +1,7% v Španielsku a +1,3% v Taliansku. Zdá sa, že v prijímajúcich krajinách nenastal žiadny významný dlhodobý účinok na HDP na obyvateľa. Iné štúdie (napr. D'Auria, Mc Morrow a Pichelmann, 2008; Brücker a kol., 2009; Baas, Brücker a Hauptmann, 2009) majú sklón potvrdzovať celkový pozitívny účinok na celkový HDP a mierne účinky na HDP na obyvateľa.

Pre krajiny EÚ-2 je dlhodobý účinok na HDP vo veľkej miere negatívny (- 9,2 %) v dôsledku významných odlevov v období rokov 2004 – 2009, avšak účinok na produkciu na obyvateľa je oveľa nižší (- 2,5 %). Okrem toho z krátkodobého

---

<sup>17</sup> Približne 53 % v poslednom období migrujúcich osôb z EÚ-2 je zamestnaných v uvádzaných troch hlavných sektoroch, ktoré však v prípade zamestnanosti v EÚ-15 nie sú v priemere tak významné (pracuje v nich len necelých 14 % zamestnancov).

<sup>18</sup> Holland a kol., 2011.

a strednodobého hľadiska môžu remitencie čiastočne vyvážiť negatívny účinok na rast (pozri oddiel 4.4).

#### **4.2. Vplyv na verejné financie, systémy sociálnej starostlivosti a verejné služby**

Z rôznych štúdií vyplýva (napr. Barrett a Maître, 2011), že neexistuje žiadny dôkaz o neprimeranom využívaní dávok a iných výhod občanmi migrujúcimi v poslednom období vnútri EÚ. Toky mobility v niektorých prípadoch vyvinuli tlak na poskytovanie služieb na miestnej úrovni v oblasti vzdelávania, bývania a zdravotnej starostlivosti. Vo väčšine štúdií (napr. D'Auria, Mc Morrow a Pichelmann, 2008) sa však uvádza, že účinok tokov mobility v poslednom období na verejné financie na celoštátnej úrovni je zanedbateľný alebo pozitívny a že neexistuje žiadny dôkaz z posledného obdobia, ktorý by dokazoval opak.

Z dlhodobého hľadiska môže mobilita vnútri EÚ vystaviť tlaku vekovú štruktúru a pravdepodobne v dôsledku toho verejné financie krajín pôvodu, keďže členské štáty EÚ-2 zaznamenali veľké odlivy mladých občanov.

#### **4.3. Účinok na mzdy a zamestnanosť**

Vo väčšine štúdií o účinku pracovnej mobility z EÚ-2 na mzdy a zamestnanosť miestnych pracovníkov sa dospelo k záveru, že tieto účinky sú veľmi malé. Jedna nedávna štúdia<sup>19</sup> napríklad poukazuje na to, že mzdy v EÚ-15 sú z krátkodobého hľadiska v priemere o 0,24 % nižšie ako by boli bez dodatočnej mobility z EÚ-2, pričom z dlhodobého hľadiska by tento účinok bol podobný (-0,28 %). Tento účinok je silnejší v tých krajinách, ktoré prijali významné prílivy z EÚ-2 (okolo -0,7 % v Španielsku aj Taliansku).

Krátkodobý účinok prílevu pracovníkov z EÚ-2 na nezamestnanosť je rovnako považovaný za nepodstatný, pričom odhadovaný nárast priemernej miery nezamestnanosti v EÚ-15 je z krátkodobého hľadiska iba 0,02 percentuálneho bodu a dlhodobý účinok je nulový, a to dokonca aj v krajinách, ktoré prijali významné prílivy z EÚ-2.

Výsledky rozčlenené podľa špecifických skupín kvalifikácie, sektorov alebo povolání sa môžu odlišovať od súhrnných výsledkov. Brücker a kol. (2009) preukázal, že účinok na zamestnanosť nízkokvalifikovaných pracovníkov by bol

---

<sup>19</sup> Holland a kol., 2011.

väčši ako v prípade celkovej zamestnanosti. Avšak aj pri zohľadnení rozdielov v kvalifikácii pracovníkov sa javia byť účinky skôr mierne.

#### 4.4. Účinok hospodárskej recesie

Uvedené makroekonomické účinky a účinky na zamestnanosť predstavujú izolované účinky mobility bez prihliadnutia na iné faktory, ktoré majú vplyv na mzdy a zamestnanosť. Je treba poznamenať, že obdobie, za ktoré sa tieto účinky zisťovali (roky 2004 až 2009), bolo zväčša obdobím hospodárskeho rastu. Počas obdobia rastu (roky 2004 až 2007) vyplnili štátni príslušníci EÚ-2 voľné pracovné miesta v prijímajúcich krajinách, avšak od začiatku recesie sa stala ich integrácia na trhu práce oveľa ťažšou, osobitne v Španielsku<sup>20</sup>.

Je však evidentné, že pokiaľ ide o krízu na trhu práce konkrétnych krajín, v poslednom období migrujúce osoby z EÚ-2 v nej hrali veľmi malú úlohu. Napríklad v roku 2010 predstavovali v krajinách EÚ-15<sup>21</sup> len 1 % všetkých nezamestnaných osôb (vo veku 15 až 64 rokov), pričom štátni príslušníci tretích krajín, ktorí prišli v poslednom období, predstavovali podiel vo výške 4,1 %.

#### 4.5. Remitencie

Remitencie zaslané pracovníkmi, ktorí žijú v zahraničí, do Bulharska a Rumunska, predstavujú v oboch týchto krajinách zhruba 3 % HDP (priemer v období rokov 2004 až 2010<sup>22</sup>). V krajine pôvodu sú podstatným zdrojom príjmov a môžu prispievať k ich hospodárskemu rastu prostredníctvom podpory celkového dopytu a financovania investícií do vzdelávania alebo zakladania kapitálovo náročných podnikov. Remitencie preto môžu byť v krajinách pôvodu čiastočnou náhradou za straty, ktoré sú výsledkom straty potenciálnych pracovných síl. Tiež môžu mať pozitívny účinok na platobnú bilanciu krajín pôvodu.

#### 4.6. Únik mozgov a nedostatok pracovných síl v krajinách pôvodu

Významné vyst'ahovalectvo predovšetkým mladých pracovníkov z Bulharska a Rumunska do iných členských štátov vyvolalo obavy z úniku mozgov. Keďže však

---

<sup>20</sup> Obmedzená miera návratu migrantov do ich krajín pôvodu napriek nepriaznivej situácii na trhu práce tiež znamená, že existuje významné množstvo migrantov z EÚ-2, ktorí prišli v poslednom období, ktorých je treba integrovať na trhu práce, a to v období slabého dopytu po pracovnej sile.

<sup>21</sup> Najvyšší podiel majú v Španielsku (2,4 %) a Taliansku (2 %).

<sup>22</sup> Zdroj: Eurostat, Svetová banka.



podiel vysoko kvalifikovaných pracovníkov na v poslednom období migrujúcich osobách z EÚ-2 je nižší (14 %) než v rámci hospodársky aktívneho obyvateľstva v krajinách pôvodu (19 %), nezdá sa, že by v týchto krajinách nastal silný efekt úniku mozgov (diagram A8). Okrem toho sa v EÚ-2 v posledných rokoch podstatne zvýšil počet študentov zapísaných na štúdium na vysokých školách, čo môže byť začiatok vyrovnávania sa s odlevom kvalifikovaných pracovných síl.

Hoci sa celkovo nezdá, že by existoval únik mozgov, takéto účinky môžu byť citeľné v špecifických sektoroch alebo povolaniach, ako je napr. sektor zdravotníctva.

## 5. ZÁVERY

Hlavnými cieľovými krajinami pre migrantov z Bulharska a Rumunska bolo Taliansko a Španielsko, pričom prílev do väčšiny ostatných členských krajín bol veľmi obmedzený. Počas recesie sa zaznamenal znížený prílev migrantov, osobitne v krajinách najviac postihnutých recesiou (akou je napr. Španielsko), a od pristúpenia je celkovo podstatne na nižšej úrovni ako prílev štátnych príslušníkov z tretích krajín. Neexistuje dôkaz, podľa ktorého je medzi rozsahom tokov pracovných síl z členských štátov EÚ-2 a v súčasnosti platnými prechodnými opatreniami priama súvislosť. Väčšina štátnych príslušníkov EÚ-2 bola v cieľových krajinách už pred pristúpením a tie krajiny, ktoré v čase pristúpenia uplatňovali právne predpisy EÚ o voľnom pohybe neprilákala veľké prílevy migrantov. Kým budúci trend v mobilite z EÚ-2 bude závisieť od radu faktorov, z ktorých bude mať väčšina neistý charakter (ako sú napr. rast, vytváranie nových pracovných miest v prijímajúcich krajinách, ako aj v krajinách pôvodu), existujú náznaky, že mnohí zo štátnych príslušníkov EÚ-2, ktorí sa chceli presunúť do inej krajiny, tak už urobili, čo svedčí o nižšom potenciáli pre migráciu.

Veľká väčšina v poslednom období migrujúcich osôb z Bulharska a Rumunska sa zúčastňuje na trhu práce v rovnakej miere ako priemerné obyvateľstvo, resp. dokonca vo vyššej miere. Celkovo v hospodárstve prijímajúcich krajín zohrávajú pozitívnu úlohu, keď prispievajú ku kvalifikačnej pestrosti a pracujú v sektoroch a povolaniach, v ktorých je potrebné vyplniť voľné pracovné miesta. Toto konštatovanie bolo osobitne pravdivé počas obdobia rastu v rokoch 2004 až 2007. Od začiatku recesie je integrácia štátnych príslušníkov EÚ-2 na trhu práce vrátane mnohých mladých a nízkokvalifikovaných ľudí ťažšia.

Z ekonometrických odhadov vyplýva pozitívny účinok na HDP (osobitne v krajinách, ktoré prijali významné prílevy pracovníkov z EÚ-2) a neutrálny účinok na HDP na obyvateľa prijímajúcich krajín. Štúdie nezistili významný účinok na nezamestnanosť alebo mzdy miestnych zamestnancov, a to ani pri rozčlenení podľa úrovne kvalifikácie. Tieto štúdie však naznačujú väčšinou negatívny účinok na krajiny pôvodu, osobitne z dlhodobého hľadiska. Od roku 2003 zaznamenali podstatné odlevy vplývajúce na výrobnú kapacitu a prispievajúce k vyššiemu veku

pracovných síl. Remitencie však môžu čiastočne vyvážiť tento negatívny účinok a únik mozgov sa považuje za obmedzený jav.

Je možné teda vyvodit' záver, že účinky mobility z EÚ-2 sa zdajú byť pre väčšinu krajín obmedzené, aj keď v prípade Talianska a Španielska to platí menej, a existujúce dôkazy svedčia o tom, že mobilita vnútri EÚ nevedla vo všeobecnosti k vážnym narušeniam trhu práce. Súčasné narušenia trhu práce, ktorým čelia viaceré členské štáty sú zapríčinené rôznymi faktormi, osobitne finančnou a hospodárskou krízou a štrukturálnymi problémami trhu práce.

Mobilita po rozšírení EÚ však predsa mohla viesť k určitým hospodárskym a sociálnym nákladom tak pre prijímajúce krajiny, ako aj pre krajiny pôvodu. Podľa názoru Komisie sa tieto náklady neznížia tým, že sa obmedzí pracovná mobilita, ale tým, že sa budú riešiť prostredníctvom špecifických politík. Ako vyplýva zo skúseností z rozšírenia v roku 2004, obmedzovanie voľného pohybu pracovníkov môže mať negatívne vedľajšie účinky, ako napr. zvýšenie nelegálnej práce. Obmedzovanie voľného pohybu pracovníkov nie je v podstate odpoveďou na vysokú nezamestnanosť v Európe.

Voľný pohyb pracovníkov je jednou zo základných slobôd stanovených právnymi predpismi EÚ. Má pozitívny vplyv na trhy práce v celej Európe a je hlavným prvkom stratégie Európa 2020, ku ktorej sa hlásia všetky členské štáty. Je to silný a pozitívny symbol toho, čo Európa pre jednotlivých občanov EÚ znamená.

Komisia verí, že táto správa a s ním súvisiace podporné dokumenty poskytnú Rade potrebné informácie na to, aby po druhý krát prehodnotila uplatňovanie prechodných opatrení pre Bulharsko a Rumunsko.