

**Barbara Kurkowiak**

## **SWOBODA PRZEPLYWU PRACOWNIKÓW W ROZSZERZONEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

Prawo swobodnego przepływu pracowników jest jedną z czterech fundamentalnych wolności, będących integralnym elementem funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (UE). Zostało ono zagwarantowane już w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, a w pełni zrealizowane w 1968 roku między sześcioma państwami członkowskimi ówczesnej Wspólnoty Europejskiej. Wraz z postępem procesu integracji swoboda ta została stopniowo rozszerzona na wszystkie 15 państw członkowskich UE, państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>1</sup> (European Economic Area – EEA), a także – na podstawie obustronnego porozumienia z 2002 roku – Szwajcarię. Perspektywa przyjęcia nowych państw członkowskich do UE wywołała wiele debat na temat implikacji tego przedsięwzięcia dla lokalnych rynków pracy w UE-15. Po rozszerzeniu w 2004 roku o osiem państw Europy Środkowo-Wschodniej, a w 2007 roku o Bułgarię i Rumunię zastosowano wobec tych krajów tak zwane porozumienia przejściowe w sprawie wolnego przepływu pracowników<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Europejski Obszar Gospodarczy został utworzony 1.01.1994 przez państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) oraz Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) z wyłączeniem Szwajcarii, jest oparty na zasadach wewnętrznego rynku.

<sup>2</sup> W stosunku do Malty i Cypru, które przystąpiły do UE również w 2004 r., państwa członkowskie UE-15 zastosowały w pełni wspólnotowe regulacje dotyczące swobodnego przepływu pracowników.

Celem artykułu jest analiza uwarunkowań oraz dotychczasowych rozmiarów i kierunków swobodnego przepływu pracowników z nowych państw członkowskich do państw UE-15.

## 1. Procesy migracyjne – zarys podstaw teoretycznych

Tematyka przepływu pracowników w ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego wymaga odwołań do teorii migracji, które pozwalają na wyodrębnienie warunków gospodarczych, mających istotny wpływ na podjęcie decyzji o przemieszczeniu się i podjęciu pracy w innym państwie<sup>3</sup>. W tej części artykułu przedstawiono główne determinanty kierunków i skali przepływów migracyjnych między obszarami gospodarczymi, które można najogólniej podzielić na<sup>4</sup>:

1. Czynniki prawne – przejawiające się w uregulowaniach kształtujących warunki przepływu pracowników (np. ich liczbę, status, uprawnienia socjalne).
2. Czynniki ekonomiczne – wpływające na indywidualne procesy decyzyjne podejmowane na podstawie informacji o jakości życia na innych obszarach. Oczekiwania potencjalnych emigrantów kształtują się zatem na podstawie różnic w poziomie dochodu, cen, wynagrodzeń i opodatkowania oraz stopy bezrobocia i dynamice wzrostu gospodarczego. Kolejną grupą tego typu czynników są zdolności absorpcyjne państw docelowych uzależnione od relatywnego wyposażenia w zasoby i czynniki produkcji, a także istniejące niedoskonałości rynku oraz stopień integracji gospodarczej.
3. Czynniki demograficzne – wynikające ze zróżnicowanego rozwoju struktury ludności pod względem wieku, płci oraz przyrostu naturalnego. W tej kategorii mieszczą się również takie cechy socjoekonomiczne, jak przynależność do określonej grupy zawodowej, posiadane wykształcenie czy kwalifikacje.
4. Czynniki geograficzne – związane z występowaniem przestrzennych sieci powiązań oraz z geograficzną odległością między państwami.

<sup>3</sup> Należy podkreślić, że nadal nie ma ogólnej teorii migracji, kompleksowo obejmującej wszystkie uwarunkowania decyzji migracyjnych. Z tego powodu w badaniach konieczne jest podejście interdyscyplinarne, wykorzystujące elementy różnych dziedzin naukowych, jak ekonomia, psychologia, historia, etnologia, socjologia, demografia, geografia i politologia.

<sup>4</sup> Szerzej zob. P.A. Fischer, T. Straubhaar, *Ökonomische Integration und Migration in einem Gemeinsamen Markt*, w: *Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, Band 59, Verlag Paul Haupt Ben, Stuttgart Wien, 1994, s. 82–83.

5. Czynniki społeczne – obejmujące między innymi stosunek społeczeństwa, związków zawodowych i polityków do napływu imigrantów, cechy kultur narodowych, istnienie tradycyjnych ośrodków emigracji bądź imigracji.

W literaturze przedmiotu badania przepływów migracyjnych można podzielić głównie na analizy oparte na dwóch typach wzorców modelowych. Pierwszym jest tak zwany model *push-pull*, tłumaczący zjawisko migracji przez wzajemne oddziaływanie czynników odpychających oraz przyciągających na obszarach docelowych i pochodzenia<sup>5</sup>.

Uwarunkowania występujące w krajach emigracji rozpatrywane są w kategorii przyczyn skłaniających do podjęcia decyzji o wyjeździe i noszą miano czynników pchających (*push factors*). Należą do nich między innymi pojawienie się możliwości dostępu do innych rynków pracy, niski poziom dochodu *per capita*, wysoki poziom bezrobocia, brak możliwości zatrudnienia w swoim zawodzie, niedogodna sytuacja mieszkaniowa, relatywnie niski poziom płac realnych, wysoki przyrost naturalny, przeludnienie danych obszarów, nadwyżka młodych ludzi w wieku produkcyjnym. Ten rodzaj uwarunkowań odgrywa zazwyczaj pierwszorzędą rolę w przypadku migracji między krajami o znacznych różnicach gospodarczych.

Czynniki przyciągające (*pull factors*) to uwarunkowania występujące w krajach imigracyjnych i skłaniające ludzi do przyjazdu oraz osiedlenia się na innych obszarach. Przykładem są: dostępność stanowisk pracy, niedobór miejscowej siły roboczej, występowanie dużych niezagospodarowanych obszarów, wysoki stopień rozwoju gospodarczego, wysokie płace realne i dochód narodowy *per capita* i porównywalnie wyższa jakość życia.

Oprócz powyższego podejścia można wyróżnić grupę tak zwanych modeli grawitacyjnych<sup>6</sup>. W tym przypadku przepływy migracyjne są determinowane przez liczbę ludności w krajach przyjmujących i pochodzenia oraz istniejącą między nimi geograficzną odległość.

---

<sup>5</sup> Modele *push-pull* omówiono na podstawie pracy E.G. Ravensteina, *The Laws of Migration*, w: „Journal of the Royal Statistical Society” 1885, 48/2. Zostały one rozwinięte m.in. przez J. Hicksa w pracy *The Theory of Wages* z 1932 r. oraz i E.S. Lee w *A Theory of Migration* z 1966 r. W dalszych badaniach zostały one poszerzone o ujęcie ekonometryczne, np. w analizach migracji między obszarami wiejskimi i miejskimi w krajach rozwijających się. Por. M.P. Todaro, J.R. Harris, *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector-Analysis*, „American Economic Review” 1970, 60/1.

<sup>6</sup> Por. J. Bähr, Ch. Jentsch, W. Kuls, *Bevölkerungsgeographie*, Lehrbuch der Allgemeinen Geographie Band 9, De Gruyter, Berlin–New York, 1992; J. Molho, *Theories of Migration: A Review*, „Scottish Economic Journal” 1986, 33/4.

Na potrzeby niniejszej analizy można zatem stwierdzić, że według teorii migracji decyzja o podjęciu pracy w innym państwie wiąże się przede wszystkim z oczekiwaniami dotyczącymi poziomu dochodu w kraju przyjmującym i kraju pochodzenia oraz socjalnymi i ekonomicznymi kosztami migracji<sup>7</sup>, a porównanie potencjalnych przyszłych zarobków jest determinowane przez analizę poziomu płac i możliwości uzyskania zatrudnienia<sup>8</sup>.

## 2. Realizacja swobody przepływu pracowników po rozszerzeniu Unii Europejskiej

Po przystąpieniu nowych państw członkowskich państwa UE-15 zagwarantowały sobie prawo do stopniowego znoszenia ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników pochodzących z państw UE-8 w trakcie tak zwanego okresu przejściowego, umożliwiającego przesunięcie w czasie pełnego dostępu do poszczególnych narodowych rynków pracy. Należy podkreślić, że tego typu rozwiązanie zostało już zastosowane – Grecja miała 6-letni, a Portugalia i Hiszpania 7-letni okres przejściowy. Tym razem decyzja o zastosowaniu porozumień przejściowych leży jednak w gestii poszczególnych państw członkowskich<sup>9</sup>. Okresy przejściowe zostały zaplanowane na 7 lat oraz podzielone na trzy fazy według formuły 2 + 3 + 2. Dla państw UE-8 pierwsza faza obejmowała okres trwający od 1 maja 2004 roku do 30 kwietnia 2006 roku, druga od 1 maja 2006 roku do 30 kwietnia 2009 roku, a trzecia została zaplanowana odpowiednio na okres od 1 maja 2009 roku do 30 kwietnia 2011 roku. Po upływie każdego z tych etapów miała zapadać decyzja o ewentualnym zniesieniu ograniczeń, która była oparta w szczególności na ocenie sytuacji panującej na rynku pracy.

W maju 2004 roku opcję implementacji zasad wolnego przepływu pracowników według regulacji wspólnotowych zastosowały jedynie Szwecja, Irlandia i Wiel-

<sup>7</sup> Szerzej zob. L.A. Sjaastadt, *The Costs and Returns of Human Migration*, „Journal of Political Economy” 1962, 70 (5), s. 80–93.

<sup>8</sup> Szerzej zob. M.P. Todaro, J.R. Harris, *op.cit.*, s. 126–142.

<sup>9</sup> W pierwszych dwóch latach po rozszerzeniu wszystkie państwa UE-15 mogły zastosować zasady narodowe w zakresie dostępu do rynku pracy, a pod koniec tego okresu każde państwo miało prawo wybrać opcję zastosowania reguł narodowych w trakcie kolejnych trzech lat lub zasady wspólnotowe. W takim przypadku istnieje nadal tzw. klauzula bezpieczeństwa, pozwalająca na czasowe wprowadzenie obowiązku posiadania pozwolenia na pracę, gdy pojawią się zakłócenia na rynku pracy. Po upływie pięciu lat państwa członkowskie mogą przedłużyć zasadę ograniczonego dostępu do narodowego rynku pracy na kolejne 2 lata tylko w przypadku poważnych zakłóceń.

ka Brytania. Dostęp do rynku pracy w Wielkiej Brytanii i Irlandii był jednak związany z wymogiem rejestracji w celu uzyskania pozwolenia na pobyt oraz pracę. Ograniczenia utrzymane w pozostałych 12 państwach UE-15 były znoszone stopniowo w poszczególnych sektorach. W pierwszej fazie rynek pracy w Belgii, Grecji Finlandii i Luksemburgu był całkowicie zamknięty. Pozostałe kraje również skorzystały z tego rozwiązania, ale przewidziały wyjątki od zasady w postaci kontyngentów imigracyjnych (Austria), pozwoleń na pracę udzielanych wyłącznie w specyficznych sektorach i zawodach charakteryzujących się brakiem miejscowej siły roboczej (Włochy, Francja, Holandia) lub tylko na czas określony (Dania) lub jedynie dla pracowników sezonowych i związanych z wykonaniem konkretnych projektów (Niemcy).

Po zakończeniu pierwszej dwuletniej fazy – czyli po 1 maja 2006 roku – bariery w swobodnym dostępie do swoich rynków pracy zniosły całkowicie kolejne państwa, jak Finlandia, Grecja, Portugalia i Hiszpania, a następnie Włochy (1.07.2006), Holandia (1.05.2007), Luksemburg (1.11.2007) i Francja (1.07.2008). W trzeciej fazie swobodny dostęp do rynku pracy został wprowadzony w Danii i Belgii. Ostatnimi państwami UE-15 stosującymi ograniczony dostęp do rynku pracy dla obywateli państw UE-8 są Niemcy i Austria.

W kontekście drugiej fali rozszerzenia na Wschód w 2007 roku większość państw członkowskich UE-15, z wyjątkiem Finlandii i Szwecji, utrzymała przejściowy ograniczony dostęp do rynku pracy dla pracowników z Bułgarii i Rumunii. Również dwa z nowych państw członkowskich – Węgry i Malta – wprowadziły ograniczenia w tym zakresie. Z początkiem drugiej fazy – czyli po 1 stycznia 2009 roku – wolny dostęp do rynku pracy dla obywateli UE-2 wprowadziły Grecja, Hiszpania, Portugalia, Węgry i Dania. Zgodnie z założeniami swobodny przepływ pracowników na terenie całej UE-27 będzie możliwy najpóźniej do 31 grudnia 2013 roku.

### **3. Przegląd prognoz migracji z nowych państw członkowskich**

W okresie poprzedzającym rozszerzenie UE powstały liczne prognozy skali potencjalnej migracji z nowych państw członkowskich po 2004 roku. Badania przeprowadzono głównie trzema rodzajach metod przewidywania przyszłych strumieni przepływów pracowników. Po pierwsze, część z nich oparto na wynikach przepro-

wadzonych w krajach pochodzenia ankiet dotyczących zamiarów migracyjnych. Kolejne korzystały z doświadczeń płynących z obserwowanych migracji z państw południowej Europy do Wspólnoty Europejskiej w latach 60. i 70. XX wieku, a w pozostałych analizach stosowano bardziej złożone modele ekonometryczne. W każdym z tych badań były jednak liczne ograniczenia, prowadzące do zróżnicowanych wyników spowodowanych niedostępnością danych lub wyborem danej metodologii. Należy podkreślić również, że prognozy te zakładały pełne otwarcie narodowych rynków pracy przez państwa członkowskie UE-15 po 2004 roku. Tymczasem zastosowanie układów przejściowych w tym zakresie oddziaływało na rozmiar i kierunki przepływu strumieni migracyjnych.

Mimo zauważalnych różnic, z większości przeprowadzonych badań wynikało, że przyrływ pracowników na obszarze UE-15 wyniesie 3–5% populacji nowych państw członkowskich w długim okresie, a w pierwszym okresie od około 300 do 400 tys. osób rocznie, czyli 0,3–0,4% populacji państw pochodzenia<sup>10</sup>. Wyniki badań opartych na ankietach wykazały, że 7,4% mieszkańców nowych państw członkowskich wyraża zamiar migracji<sup>11</sup>. W kolejnych studiach potencjał migracyjny oszacowano już na około 3% populacji nowych państw członkowskich, przy czym większą skłonność do migracji wykazali mieszkańcy Bułgarii i Rumunii niż przeciętnie obywateli państw UE-8<sup>12</sup>. Z kolei z badań opartych na wzorcach migracyjnych obserwowanych w Europie w latach 60. i 70. XX wieku można było wywnioskować, że różnice gospodarcze występujące w tamtym okresie były bardzo podobne do odnotowywanych obecnie w UE-27. Uwzględniając takie założenia oszacowano, że w pierwszych 15 latach po rozszerzeniu UE około 3% populacji nowych państw członkowskich może przemieścić się do UE-15<sup>13</sup>. Większość prognoz opartych na

---

<sup>10</sup> Szerzej zob. P. Alvarez-Plata, H. Brücker, B. Siliverstovs, *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update*, Report for the European Commission, Brussels 2003; J. Bruder, *East-West Migration 2004–2015*, Series of Applied Economics Working Papers 40, University of Rostock, Rostock 2003; H. Hille, T. Straubhaar, *The Impact of EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies*, w: OECD, *Migration Policies and EU-Enlargement*, Paris 2001, s. 79–100; T. Krieger, *Migration Trends in an Enlarged EU*, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublin 2003.

<sup>11</sup> D. Fouarge, P. Ester, *Mapping Migration Intentions in Europe: Perceived Costs and Benefits*, Institute for Labour Studies, Tilburg University, Tilburg 2007.

<sup>12</sup> Szerzej zob. T. Krieger, *op.cit.*

<sup>13</sup> Zob. R. Layard, O. Blanchard, R. Dornbusch, P. Krugman, *East-West Migration: The Alternatives*, MIT Press, Boston 1992.

modelach ekonometrycznych dotyczyła przyszłej sytuacji w poszczególnych państwach wspólnotowych. Ze względu na wybiórczość problemów i specyfikę analizowanych państw na potrzeby niniejszego opracowania szczególnie istotne są badania dotyczące obszaru całej UE-15. Na ich podstawie można stwierdzić, że według większości prognoz napływ ten wynosił 0,15–0,5% w początkowym okresie, a następnie 1,5–5,0% populacji nowych państw członkowskich w długim okresie<sup>14</sup>.

#### 4. Determinanty przepływu pracowników w rozszerzonej Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę wnioski płynące z przedstawionych rozważań teoretycznych, określenie uwarunkowań przepływu pracowników w UE-27 po 2004 roku oparto na analizie rozbieżności i procesu konwergencji poziomu dochodu oraz obserwowanej sytuacji na rynku pracy w państwach docelowych i pochodzenia pracowników emigrujących.

##### Różnice w dochodach w UE-27

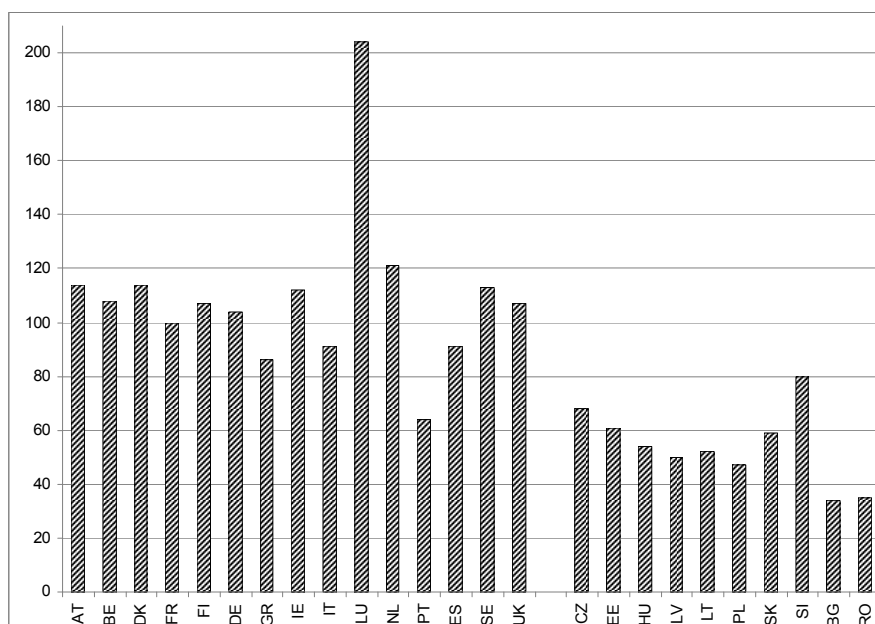
Wstępna ocena wskaźników w państwach członkowskich UE-27 wskazuje na znaczną różnicę między poziomem dochodu w państwach UE-15 a nowymi krajami członkowskimi. Począwszy od 2004 roku, wszystkie nowe państwa członkowskie UE-8 i UE-2 mają gospodarki o najniższym dochodzie w całej UE. W roku 2008 przeciętna wysokość PKB *per capita* w państwach UE-8 stanowiła niecałkowicie 50% przeciętnej wartości tego wskaźnika dla UE-15. Ponadto z analizy sytuacji w poszczególnych państwach wynika, że w 2008 roku najwyższą wartość wskaźnika PKB *per capita* miała Słowenia (80% średniego PKB *per capita* UE-15) i Czechy (odpowiednio 68%), a najniższą – Bułgaria (34%), Rumunia (35%) i Polska (47%) – por. wykres 1. Zgodnie z wnioskami w części teoretycznej, można zatem przyjąć, że właśnie w tych państwach skala emigracji będzie najwyższa.

Na podstawie analizy sytuacji na obszarze UE-15 można stwierdzić, że najwyższy dochód jest w Luksemburgu (204% przeciętnego PKB *per capita* UE-15),

<sup>14</sup> Szerzej zob. H. Hille, T. Straubhaar, *op.cit.*, a także T. Straubhaar, *Ost-West Migrationspotenzial: Wie groß ist es?*, „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik” 2002, 222, s. 20–41; P. Alvarez-Plata, H. Brücker, B. Siliverstovs, *op.cit.*, A. Zaiceva, *Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union*, IZA Discussion Paper 2519, IZA, Bonn 2006; M. Pytlikova, *EU Enlargement: Migration from the New Member States*, Aarhus School of Business, CIM and Department of Economics, Aarhus 2007.

Holandii (121%), Austrii (114%) i Szwecji (113%), a najniższy w Portugalii (64%), Grecji (86%), Hiszpanii i Włoszech (91%). Zgodnie z tymi tendencjami, państwa o najwyższym poziomie dochodu powinny stać się szczególnym celem decyzji migracyjnych. Warto dodać, że przedstawione wartości wskazują na lukę dochodową między nowymi i starymi państwami członkowskimi UE, która swym rozmiarem przypomina rozbieżność między dochodami państw Europy Południowej i Wspólnoty Europejskiej w latach 60. XX wieku.

Wykres 1. PKB *per capita* w państwach UE-15 i UE-8 + 2 w roku 2008, UE-15 = 100



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

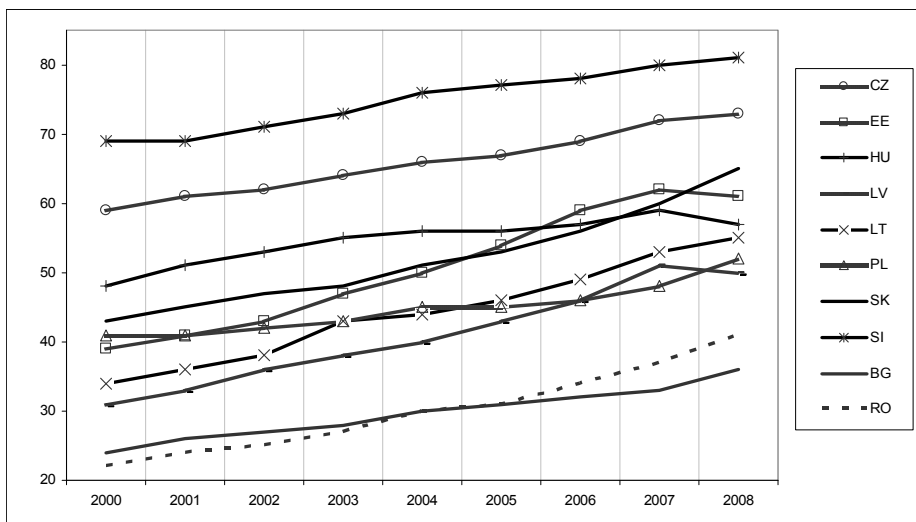
W kontekście zmniejszania się różnic w poziomie dochodu w rozszerzonej UE pozytywnie kształtuje się tempo procesu doganiania wysoko rozwiniętych gospodarek państw UE-15 przez nowe państwa członkowskie. Dynamika PKB w grupie państw UE-8 przewyższa w ostatnich latach wysokość tego wskaźnika w UE-15. Od roku 2004 najwyższy wzrost PKB odnotowany został na Słowacji i Litwie (średniorocznie 7,4%) oraz Łotwie (odpowiednio 7,0%)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.



Obserwacja zachodzących zmian wskazuje zatem na stopniowy proces zamykania się luki dochodowej wynikający z szybko postępującego procesu konwergencji (por. wykres 2). W roku 2008 dochód na mieszkańca w nowych państwach członkowskich osiągnął już około 50% poziomu UE-15 w porównaniu z 44% w 2000 roku. Od momentu przystąpienia do UE Czechy i Słowacja zdołały przewyższyć poziom dobrobytu Portugalii. Niewątpliwie stopniowe zmniejszanie się różnic w poziomie dochodu będzie oddziaływać na skalę migracji z nowych państw do starych państw członkowskich w długim okresie.

Wykres 2. Konwergencja PKB *per capita* w państwach UE-8 + 2 w latach 2000–2008, UE-15 = 100



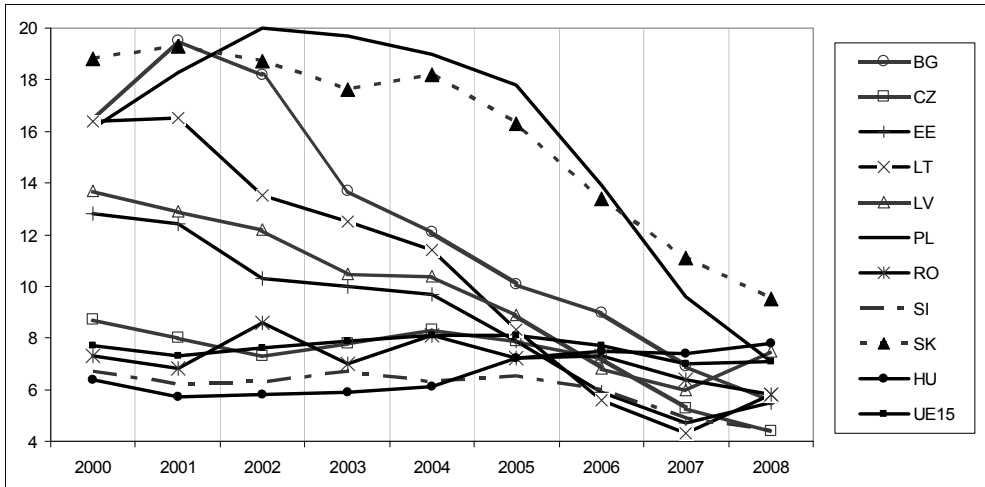
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

### Sytuacja na rynku pracy w krajach przyjmujących i pochodzenia

W podejmowaniu decyzji o migracji zarobkowej dużą rolę odgrywa porównanie sytuacji panującej na lokalnym i potencjalnie docelowym rynku pracy. W tym kontekście wskaźnikiem ogólnej kondycji rynku pracy jest poziom stopy bezrobocia. W ostatnich latach w nowych państwach członkowskich UE-8 i UE-2 wartości

tego wskaźnika zbliża się do przeciętnego poziomu odnotowanego w UE-15 (por. wykres 3). Tym samym w 2008 roku średnia stopa bezrobocia w porównywanych trzech grupach państw wyniosła około 7%. Należy podkreślić, że relatywnie zadowolający obraz na rynku pracy państw Europy Środkowo-Wschodniej jest rezultatem utrzymującej się tendencji silnego spadku bezrobocia w ostatniej dekadzie. Do państw odnotowujących relatywnie najwyższe stopy bezrobocia w tej grupie nadal jednak należą Słowacja (9,5% w 2008 roku) i Węgry (odpowiednio 7,8%) oraz Polska (7,1%), podczas gdy najlepsze rezultaty pod tym względem osiągnęły Słowenia i Czechy (odpowiednio 4,4%).

Wykres 3. Stopa bezrobocia w państwach UE-8 + 2 w latach 2000–2008

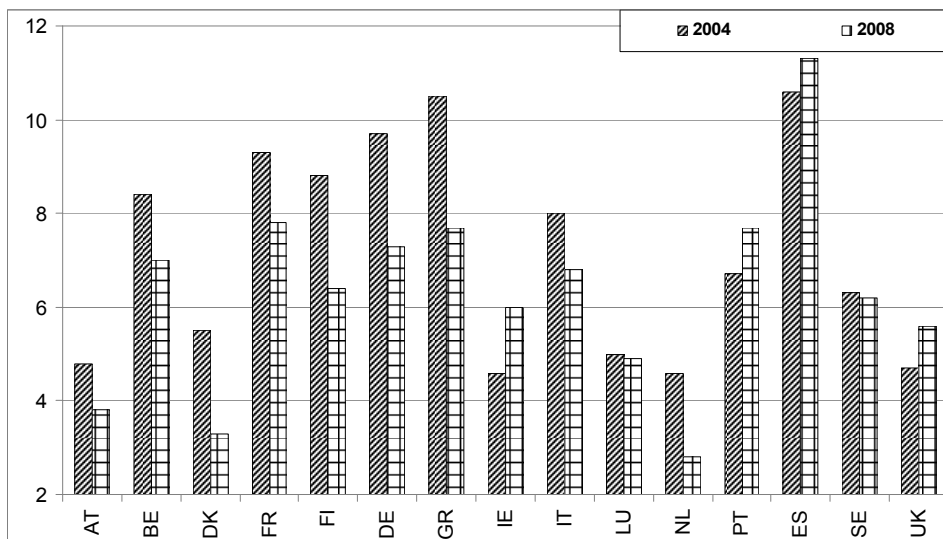


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Warto zauważyć, że ze względu na atrakcyjność docelowych państw emigracji najniższą stopę bezrobocia odnotowano w 2004 roku w Irlandii (4,4%), Holandii (4,6%) i Austrii (4,9%), a najwyższą w Hiszpanii (10,6%), Grecji (10,5%) i Francji (9%) – por. wykres 4. W większości państw UE-15 w kolejnych latach obserwowano tendencję spadku bezrobocia, mimo stopniowego rozszerzania dostępu pracowników z nowych państw członkowskich do lokalnych rynków pracy. Wyjątkiem

była sytuacja w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Portugalii i Hiszpanii. W krajach tych odnotowano poważne pogorszenie się sytuacji na rynku pracy w 2008 roku, będące niewątpliwie wyrazem coraz bardziej widocznych skutków globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego.

Wykres 4. Stopa bezrobocia w państwach UE-15 w latach 2004 i 2008

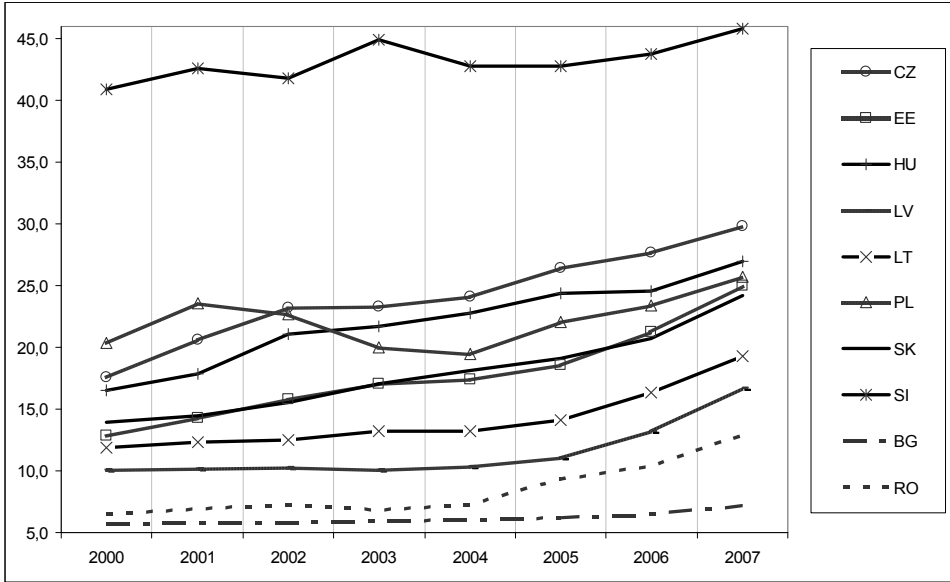


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Ostatnie lata wykazały również konwergencję warunków w zakresie płac. Luka między płacami nominalnymi obserwowana w UE-15 i nowych państwach członkowskich jest jednak nadal znaczna (por. wykres 5), choć stopniowo się zmniejsza. W roku 2008 najwyższy przeciętny poziom płac odnotowano w Słowenii (46% średniego poziomu UE-15), a najniższy w Bułgarii i Rumunii (odpowiednio 7,1% i 12,9 %).

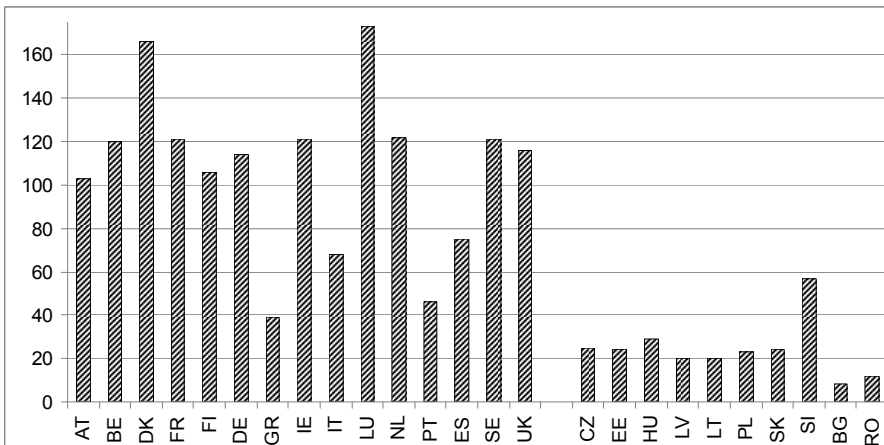
Warto zaznaczyć, że również w grupie państw UE-15 widoczne jest silne zróżnicowanie pod względem wysokości płac i wynagrodzeń, co także może wpływać na wybór państw docelowych emigracji (por. wykres 6). Najwyższy poziom płac w 2008 roku zanotowano w Luksemburgu i Danii. Kolejną grupę państw o wysokich wynagrodzeniach tworzyły Szwecja, Holandia, Francja i Belgia oraz Wielka Brytania. Najmniej atrakcyjny rynek pracy pod tym względem miały Grecja i Portugalia.

Wykres 5. Konwergencja poziomu płac w latach 2000–2006  
w państwach UE-8 + 2, UE-15 = 100



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 6. Wysokość płac w 2008 roku dla państw UE-8 i UE-2, UE-15 = 100



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

## 5. Skala i kierunki przepływu pracowników po 2004 roku

Mając na uwadze wnioski wynikające z przeprowadzonych rozważań, można przyrzeć się skali i strukturze geograficznej przepływu pracowników z nowych państw członkowskich do państw UE-15. Zastosowane w analizie dane statystyczne obejmują wielkości dotyczące migracji legalnej i rejestrowanej<sup>16</sup>. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie swobodnego przepływu pracowników w dużym stopniu zmniejszyło nielegalną imigrację z nowych państw członkowskich. Ze względu na późniejsze przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE oraz wolniejszy proces otwierania rynków pracy dla pracowników pochodzących z tych państw, wprowadzone zostanie rozgraniczenie obserwacji dotyczących państw UE-8, które wstąpiły do UE w 2004 roku oraz państw UE-2, będących jej członkami od 2007 roku.

### Napływ pracowników pochodzących z państw UE-8

Z danych statystycznych wynika, że w 2000 roku na obszarze UE-15 zarejestrowano 716 tys. pracowników pochodzących z przyszłych państw członkowskich UE-8<sup>17</sup>. W latach 2000–2004, czyli do momentu akcesji, liczba ta wzrosła o blisko 1/3, a do 2007 roku uległa już podwojeniu, osiągając ponad 1,9 mln osób (por. tabelę 1). Nawiązując do wspomnianych rezultatów prognoz, widać pewną zgodność między rocznymi przyrostami liczby pracowników, które kształtują się na poziomie około 200–300 tys. w skali całej UE-15.

W wielkościach absolutnych największą liczbę pracowników z UE-8 zarejestrowano w 2007 roku w Wielkiej Brytanii (609 tys.), Niemczech (554 tys.) i Irlandii (178 tys.). Stanowiło to odpowiednio 32%, 29% i 9% ogólnej liczby pracowników pochodzących z UE-8. Potwierdziły się zatem wyniki prognoz, mimo że w Irlandii i Wielkiej Brytanii rzeczywisty napływ migrantów był wyższy niż oczekiwano. W tym kontekście dużą rolę odgrywało w tych państwach wcześniejsze otwarcie

<sup>16</sup> Dane dotyczące liczby osób migrujących pochodzą z różnych źródeł w zależności od dostępności danych. Większość z nich została oparta na danych narodowych urzędów statystycznych przekazywanych Eurostat. Gdy są niedostępne, badane wielkości pochodzą z bazy European Labour Force Survey. Niestety, nie zawierają one danych dotyczących rozróżnienia narodowości imigrujących pracowników w państwach przyjmujących, co umożliwiłoby głębszą analizę struktury pracowników UE-8 + 2 według kraju pochodzenia w każdym z państw członkowskich UE-15.

<sup>17</sup> Wielkość ta uwzględnia dane statystyczne odnoszące się do państw UE-15 z wyjątkiem Portugalii w całym okresie badania, Irlandii w latach 2000–2003, Luksemburga w latach 2000–2001 oraz Austrii w 2000 r.

ryнку pracy dla pracowników z państw UE-8, atrakcyjność i chłonność rynków pracy oraz zmniejszenie się dystansu geograficznego ze względu na bogatą ofertę połączeń lotniczych.

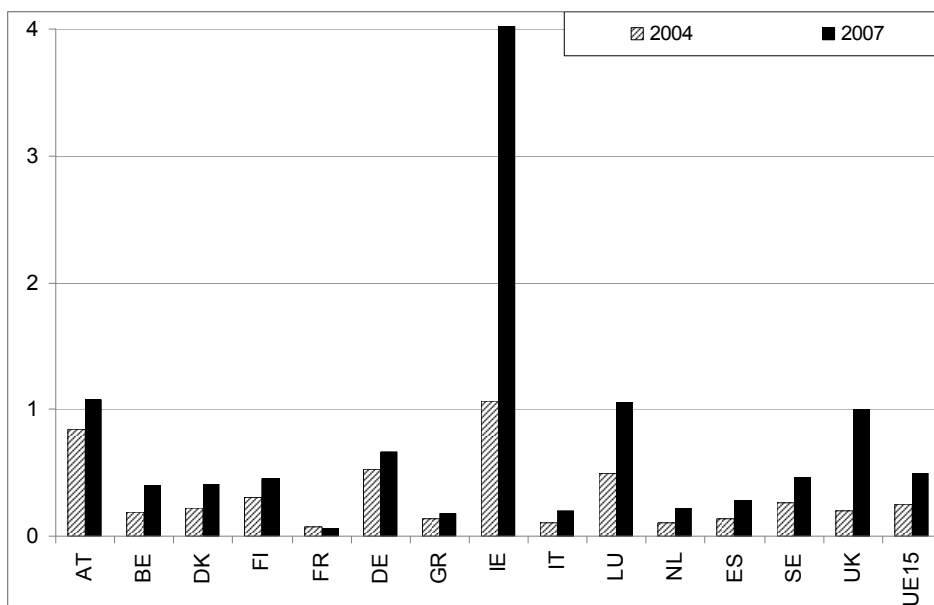
Tabela 1. Pracownicy pochodzący z UE-8 zarejestrowani w UE-15 w latach 2000–2007

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Austria	b.d.	54 797	57 537	60 255	68 933	77 264	83 978	89 940
Belgia	9 667	121 102	14 106	16 151	19 524	25 638	32 199	42 918
Dania	9 101	9 447	9 805	9 807	11 635	14 282	16 527	22 146
Finlandia	12 804	13 860	14 712	15 825	16 459	18 266	20 801	23 957
Francja	37 832	44 946	44 857	33 858	43 138	36 237	44 181	36 971
Grecja	13 832	12 695	14 887	16 413	15 194	19 513	18 357	20 257
Hiszpania	19 284	29 998	41 471	46 710	61 830	77 772	100 832	131 118
Holandia	10 063	11 152	12 147	13 048	17 814	23 155	28 344	36 317
Irlandia	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	43 500	94 000	147 900	178 504
Luksemburg	b.d.	b.d.	1 156	1 574	2 278	3 488	4 217	5 101
Niemcy	434603	453 110	466 356	480 690	438 828	481 672	525 078	554 372
Portugalia	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Szwecja	23 884	22 868	21 376	21 147	23 257	26 877	33 757	42 312
Wielka Brytania	94 792	105 048	93 340	122 465	120 999	219 797	357 468	609 415
Włochy	40 433	40 108	41 431	54 665	66 159	77 889	91 318	117 042
UE-15	706295	755 334	833 181	892 608	949 548	1195850	1504957	1910370

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i European Labour Survey.

Analiza sytuacji z uwzględnieniem liczby populacji państwa przyjmującego pozwala uzupełnić powyższe obserwacje kolejnymi wnioskami. W roku 2007 pracownicy z UE-8 stanowili najwyższy odsetek ludności w Irlandii – wskaźnik ten wzrósł do 4,1% w porównaniu z 1,1% w 2004 roku (por. wykres 7). W Wielkiej Brytanii w 2004 roku stanowili oni zaledwie 0,2%, a w 2007 roku już 1,0% ludności. Znaczny udział – chociaż niewykazujący już tak znacznej dynamiki zmian ze względu na utrzymywane ograniczenia – odnotowano w tym samym okresie w Austrii (wzrost odpowiednio z 0,8% do 1,1%), Luksemburgu (z 0,5% do 1,1%) i w Niemczech (z 0,5% do 0,7%). Dla porównania, wskaźnik ten dla całej UE-15 wzrósł z 0,25% w 2004 roku do 0,5% w 2007 roku.

Wykres 7. Pracownicy z UE-8 jako procent ludności państw UE-15 w latach 2004 i 2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i European Labour Survey.

Zmniejszające się obecnie znaczenie odległości w sensie geograficznym nie ogranicza wprawdzie przepływu pracowników wyłącznie do sąsiadujących ze sobą obszarów, jednak zjawisko to jest szczególnie widoczne w państwach UE-15 bezpośrednio graniczących z nowymi państwami członkowskimi, jak w przypadku Austrii sąsiadującej ze Słowacją, Węgrami i Czechami oraz Niemiec z Polską i Czechami. Należy jednak przyjąć, że dynamika napływu legalnych migrantów została w tych państwach skutecznie ograniczona przez zastosowanie restrykcyjnych reguł. Kolejnym czynnikiem ograniczającym inicjatywy migracyjne jest nadal utrzymujące się bezrobocie w państwach przyjmujących UE-15, kształtujące się na poziomie podobnym do obserwowanego w nowych państwach członkowskich.

### Skala migracji pracowników pochodzących z państw UE-2

Mimo że na rynkach pracy nadal obowiązują ograniczenia zatrudniania obywateli pochodzących z Rumunii i Bułgarii, to w 2007 roku w państwach UE-15 odnotowano około 1,8 mln pracowników pochodzących z UE-2, tworzących porównywalną

liczebnie grupę do grupy pracowników z UE-8 (1,9 mln osób). Potwierdza to zatem oczekiwania silniejszej fali migracji z państw o najniższym poziomie dochodu.

Inaczej jednak kształtuje się struktura geograficzna przepływu pracowników z Bułgarii i Rumunii (por. tabelę 2 i wykres 8). Zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w relacji do liczby mieszkańców państw przyjmujących tworzą oni najliczniejszą grupę w Hiszpanii (1,9% liczby mieszkańców), we Włoszech (odpowiednio 1,1%) oraz Irlandii (0,6%). Dla porównania w latach 2000–2004 liczba pracowników z UE-2 na terenie UE-15 wzrosła trzykrotnie, a w roku akcesji sześciokrotnie przekroczyła liczbę odnotowaną w 2000 roku.

Z analizy przepływu osób po drugim rozszerzeniu UE na Wschód wynika, że mimo utrzymywania dużych ograniczeń na rynkach pracy UE-15, liczba pracowników z Rumunii i Bułgarii jest relatywnie wysoka w porównaniu z imigracją zarobkową z państw UE-8.

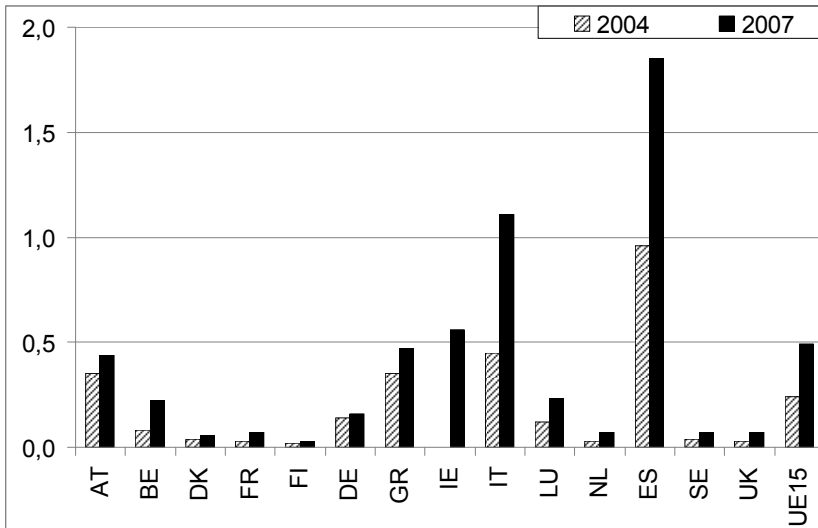
Tabela 2. Pracownicy pochodzący z państw UE-2 zarejestrowani w UE-15 w latach 2000–2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Austria	b.d.	22 387	24 926	26 802	28 367	29 573	29 958	36 792
Belgia	3 435	4 642	5 900	6 831	8 238	10 814	14 095	23 810
Dania	1 580	1 646	1 746	1 834	1 987	2 200	2 350	3 316
Finlandia	786	854	873	887	909	970	1 089	1 388
Francja	5 752	8 761	7 960	8 840	17 282	12 027	39 069	43 652
Grecja	12 961	17 344	25 612	30 583	39 220	45 551	49 086	52 567
Hiszpania	43 676	97 020	190 185	277 814	410 403	508 776	649 076	828 772
Holandia	2 564	3 168	3 720	4 413	4 944	5 082	5 427	11 272
Irlandia	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	24 496
Luksemburg	b.d.	b.d.	477	498	545	700	871	1 085
Niemcy	124 453	126 245	131 098	133 404	112 532	112 196	112 406	131 402
Portugalia	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Szwecja	3 951	3 300	3 123	3 148	3 170	3 205	3 080	6 280
Wielka Brytania	10 504	9 739	17 494	17 979	17 118	33 578	37 945	40 023
Włochy	69 020	81 4444	102 363	189 279	264 223	315 316	362 124	658 755
UE15	278 682	376 550	515 477	702 312	908 938	1079988	1306576	1863610

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i European Labour Survey.



Wykres 8. Pracownicy z państw UE-2 jako procent ludności państw UE-15 w latach 2004 i 2007



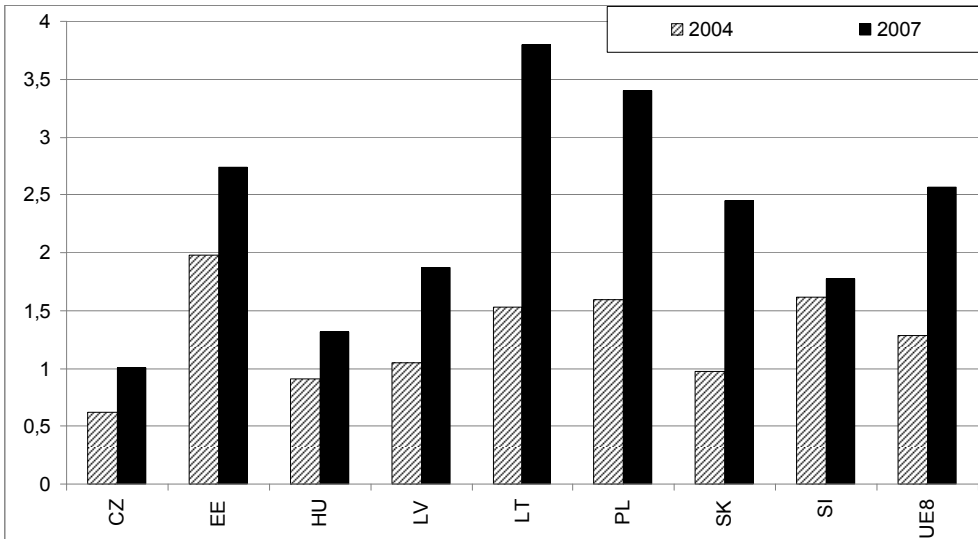
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i European Labour Survey.

Na zakończenie ocenie poddano skalę zjawiska emigracji w krajach pochodzenia. Najwyższy wzrost absolutnej liczby pracowników wyjeżdżających bezpośrednio po 2004 roku odnotowano na Słowacji (z 52 tys. w 2004 roku do 132 tys. w 2007 roku), na Litwie (odpowiednio z 52 tys. do 128 tys.) oraz w Polsce (z 606 tys. do 1,3 mln), najniższy zaś w Słowenii (z 32 tys. do 35 tys.)<sup>18</sup>. Obserwacje te znalazły również potwierdzenie w analizie uwzględniającej liczbę ludności poszczególnych państw pochodzenia pracowników (por. wykres 9). W tym kontekście najmniejszą zmianę po rozszerzeniu UE odnotowano w Słowenii i Czechach, czyli w państwach o najwyższym dochodzie w grupie nowych państw członkowskich. Podsumowując, należy dodać, że pracownicy emigrujący stanowili w 2004 roku 1,3% ludności państw UE-8, a w 2007 roku wskaźnik ten wzrósł do 2,6%.

<sup>18</sup> Dane na podstawie Eurostatu i European Labour Survey.

Ograniczona dostępność danych nie pozwala jeszcze na jednoznaczną ocenę zmian skali tego zjawiska w Bułgarii i Rumunii. Dotychczasowe tendencje wskazują jednak na stałe roczne przyrosty pracowników z tych państw w UE-15. W roku 2007 liczba pracowników pochodzących z Rumunii stanowiła 7,1% mieszkańców tego państwa, a z Bułgarii – 4,1%<sup>19</sup>. Wynikiem tych przemian jest obraz struktury narodowościowej pracowników z UE-8 i UE-2 zarejestrowanych w państwach UE-15 w 2007 roku. Zgodnie z oczekiwaniami, największy odsetek stanowili Rumuni (41%), a następnie Polacy (34%) – por. wykres 10.

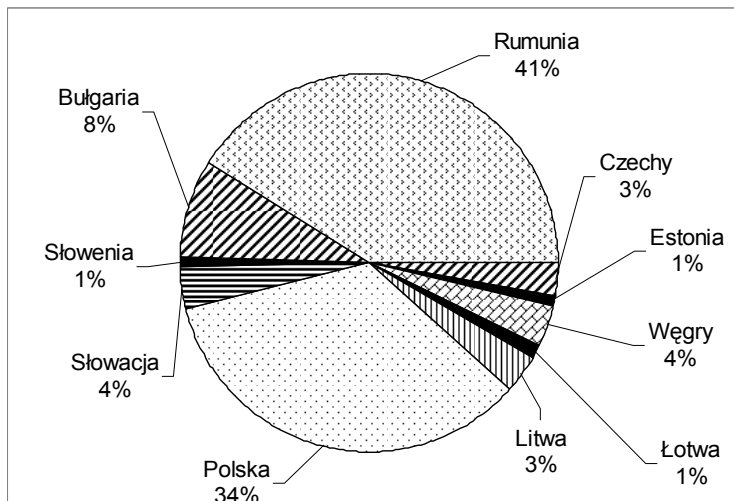
Wykres 9. Pracownicy wyjeżdżający jako procent ludności w państwach UE-8 w latach 2004 i 2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i European Labour Survey.

<sup>19</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 10. Pracownicy z UE-8 + 2 zarejestrowani w UE-15 według kraju pochodzenia w 2007 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i European Labour Survey.

## Podsumowanie

Na podstawie przedstawionej analizy można sformułować następujące wnioski:

1. Obserwowana od 2004 roku skala przepływu pracowników z nowych państw członkowskich nie potwierdziła obaw masowej migracji ze Wschodu na Zachód. W roku rozszerzenia na obszarze UE zarejestrowano około 950 tys. obywateli z państw UE-8, a w 2007 roku ich liczba wzrosła do 1,9 mln. W UE-15 duża jest jednak liczba pracowników z Rumunii i Bułgarii, porównywalna z grupą pracowników ze wszystkich państw UE-8 w 2007 roku.
2. O kierunku i skali przepływu pracowników w Unii Europejskiej po 2004 roku decyduje głównie rozbieżność między poziomem dochodu w UE-15 i nowych państwach członkowskich. Potwierdza się również, że w grupie UE-10 najwyższą skalę emigracji odnotowano w państwach o najniższej grupie dochodu (Rumunii, Bułgarii i Polsce).

3. Rozwój sytuacji na rynku pracy wskazuje na poprawę sytuacji w nowych państwach członkowskich, które w 2007 roku odnotowały średnią stopę bezrobocia zbliżoną do poziomu obserwowanego w UE-15. Najliczniejsza grupa emigrantów wybrała na obszarze UE-15 państwa docelowej imigracji charakteryzujące się niskim bezrobociem. Przykładem państwa pochodzenia o wysokiej stopie bezrobocia i jednocześnie wysokiej liczbie emigrantów była po 2004 roku Polska. Wysokie bezrobocie nie ma jednak tak dużego wpływu na skalę emigracji w pozostałych państwach UE-8 i UE-2.
4. Obserwacja różnic w kształtowaniu się poziomu płac potwierdza regułę, że z państw o relatywnie najniższym poziomie płac następuje odpływ siły roboczej. W państwach UE-15 nie można jednak potwierdzić tendencji, że największy napływ pracowników jest na obszary o najwyższym poziomie płac. Jest to związane głównie z ograniczeniami w swobodnym dostępie do pracy w tej grupie państw oraz ze zdolnościami absorpcyjnymi tutejszych rynków pracy.
5. Geograficzna struktura przepływu pracowników z UE-8 wskazuje na ich silną koncentrację w państwach o wysokim dochodzie (Irlandii i Wielkiej Brytanii) i bezpośrednio sąsiadujących. Emigracja z Bułgarii i Rumunii skoncentrowała się na mniej zamożnych państwach Europy Południowej.

## **FREE MOVEMENT OF WORKERS WITHIN THE ENLARGED EUROPEAN UNION**

### **Summary**

This paper discusses the scale and directions of the labour mobility in the European Union after the two recent enlargements. The author reviews the relevant determinants of migration decisions and the role of transitional arrangements regarding the labour market access for workers from Central and East European EU Member States. Furthermore, the analysis explores the interdependencies of the economic conditions observed in the sending and receiving countries. The results indicate a distinct increase in migration from the New Member States into the EU15 countries and provide a remarkable evidence of the impact of transitional rules on the quantitative and geographic diversion of migration flows.

*Translated by Barbara Kurkowiak*