

Ewa Krawczyk

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

Jolanta Albin

Kancelaria Prezydenta RP

Prognoza migracji pracowników z krajów obecnie kandydujących do Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Pracownicy pochodzący z krajów kandydujących do Unii Europejskiej z regionu Europy Środkowej i Wschodniej nie posiadają prawa swobodnego przemieszczania się lub podejmowania zatrudnienia na terytorium państw członkowskich UE. Kwestię podejmowania pracy przez obywateli tych krajów na terenie Wspólnoty regulują, zawierane przez poszczególne kraje, bilateralne lub multilateralne umowy z poszczególnymi państwami członkowskimi.

Podpisane z Bułgarią, Czechami, Estonią, Litwą, Łotwą, Polską, Rumunią, Słowacją, Słowenią i Węgrami – krajami Europy Środkowej i Wschodniej kandydującymi do członkostwa w Unii Europejskiej¹ Układy Europejskie także nie przewidują prawa dostępu do zatrudnienia w UE. Oznacza to, że obywatele krajów kandydujących, podobnie jak inni obywatele krajów trzecich, w celu podjęcia pracy na terenie Wspólnoty Europejskiej muszą posiadać zezwolenia na pobyt i pracę.

Układy Europejskie nie zapewniają swobody transgranicznego świadczenia usług. Jednakże wszystkie one nadają prawo zakładania przedsiębiorstw oraz otwierania oddziałów i przedstawicielstw spółek z krajów kandydujących na terenie UE. Fakt ten nie oznacza jednak prawa do przepływu pracowników, a jedynie prawo do obsadzania tzw. kluczowego personelu pracownikami nie będącymi obywatelami UE. Prawo prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje obywateli krajów kandydujących zakładających spółki, także jednoosobowe, świadczące drobne usługi. Wszystkim pracownikom z krajów kandydujących pracującym na zasadzie tzw. samozatrudnienia, z wyjątkiem obywateli Wę-

¹ Oprócz 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej o członkostwo w Unii Europejskiej ubiegają się jeszcze Cypr i Malta. Oba kraje mają również podpisane Układy Europejskie, jednak ze względu na ich specyfikę (wielkość, liczbę ludności, położenie geograficzne itp.) znacznie od różniającą je od państw EŚW i odmienną sytuacją na rynku pracy zostaną one pominięte w tej analizie. Układ Europejski z UE ma podpisany także Turcja. Skomplikowana sytuacja polityczno-społeczna opóźnia tam rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Sytuacja rynku pracy Turcji także została pominięta w niniejszej analizie.

gier i Słowenii², przyznano jednocześnie prawo osiedlania się. Jedyłą kwestią nieuregulowaną na tym polu jest wzajemne uznawanie kwalifikacji i dyplomów wymaganych do uzyskania dostępu do zawodów regulowanych³.

Prawo dostępu do rynku pracy UE posiadają ponadto ci pracownicy z krajów kandydackich, których pracodawca na terenie UE jest w stanie udowodnić, że w inny sposób nie może zlikwidować istniejącego wakatów. Dodatkowo powszechnie stosowanym wyjątkiem w podejmowaniu pracy na terenie UE jest system pracy tymczasowej, tzw. pracy sezonowej.

Zarówno pracownicy z krajów kandydujących zatrudnieni w UE, jak i obywatele UE podejmujący działalność zarobkową w krajach kandydujących podlegają przepisom dotyczącym zatrudniania cudzoziemców w poszczególnych krajach goszczących. Oprócz kwestii wizowej nie istnieją na tym polu żadne specjalne udogodnienia wynikające z faktu istnienia stowarzyszenia, chyba że umowy bilateralne stanowią inaczej⁴. Od chwili uzyskania zezwoleń na pobyt i pracę przez pracowników imigrujących przysługują im takie same prawa socjalne i inne wynikające ze stosunku pracy, jak zatrudnionym obywatelom kraju goszczącego. Zostają oni objęci prawem wspólnotowym w zakresie swobodnego przepływu pracowników i polityki społecznej i zatrudnienia.

Wspólnota zachęca państwa członkowskie do utrzymywania lub wprowadzania z biegiem czasu coraz bardziej korzystnych warunków zatrudniania dla pracowników z krajów kandydackich, na podstawie umów dwustronnych. W większości Układy Europejskie przewidują możliwość poprawy przepływu pracowników oraz rozszerzenie na kraje kandydujące przepisów koordynacji ubezpieczeń społecznych w drugim etapie stowarzyszenia.

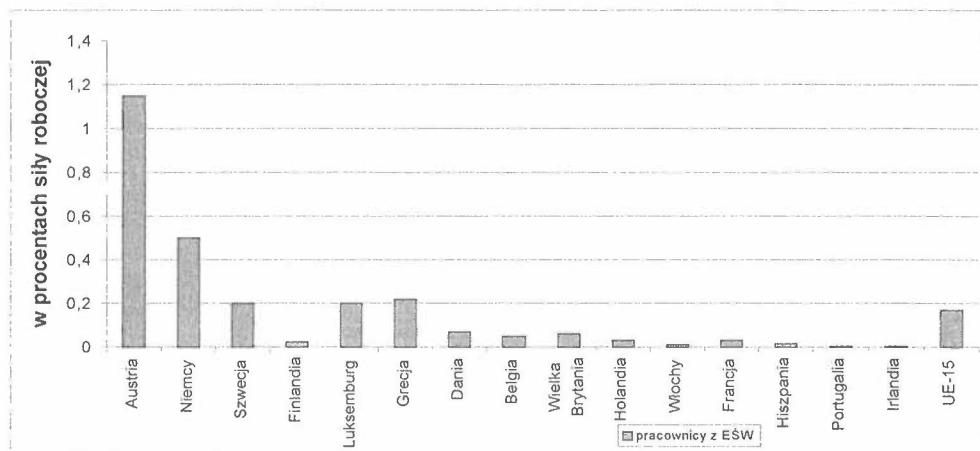
W roku 1999, według danych przedstawionych przez Eurostat, na terenie Unii Europejskiej zatrudnionych było blisko 300 tys. pracowników pochodzących z krajów kandydujących, co stanowi 0,2% siły roboczej całej Unii Europejskiej. Migracje pracowników z krajów kandydujących w 70% koncentrują się w Austrii i Niemczech. Austria charakteryzuje się najwyższym spośród państw członkowskich odsetkiem pracowników pochodzących z krajów kandydujących wynoszącym blisko 1,2%, w Niemczech wynosi on 0,45%, we Francji, w której legalne zatrudnienie znalazło około 20 tys. pracowników z krajów kandydujących, stanowi on 0,1%, natomiast w przyjmującej 15 tys. osób Grecji 0,3% siły roboczej pochodzi z krajów kandydujących. W liczbach bezwzględnych krajem

² Na Węgrzech osoby pracujące na własny rachunek uzyskały dostęp do rynku pracy UE 1 stycznia 2000 r., w Słowenii nastąpi to dopiero z końcem okresu przejściowego po uzyskaniu członkostwa.

³ Wzajemne uznawanie kwalifikacji jest uregulowane w UE za pomocą Dyrektywy 89/48 oraz Dyrektywy 92/51. Kwestię poszczególnych zawodów regulują osobne dyrektywy. Wzajemne uznawanie kwalifikacji pomiędzy UE a państwami kandydującymi może się odbyć po wprowadzeniu do ustawodawstwa krajowego postanowień niniejszych dyrektyw.

⁴ Układy Europejskie z Polską, Słowenią i Bułgarią przewidują możliwość podjęcia pracy przez dzieci i współmałżonka pracownika zatrudnionego legalnie na terenie UE.

gospodarstwem największą liczbę pracowników z krajów kandydujących są Niemcy (blisko 200 tys. osób)⁵.



Wykres 1. Udział pracowników z krajów kandydujących z EŚW w zasobach pracy w krajach UE w 1999 r. (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Brücker, T. Boeri, *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. Commissioned by the Employment and Social Affairs DG of the European Commission, Berlin and Mediolan, European Integration Consortium 2000, część A.

Wynosząca według Komisji Europejskiej 300 tys. osób liczba pracowników z krajów kandydackich jest niewielka w porównaniu do łącznej liczby wszystkich zagranicznych pracowników spoza UE, która wynosi 5,3 mln. Pracownicy z krajów kandydujących stanowią jedynie 6% wszystkich obcokrajowców zatrudnionych na terenie UE. W Niemczech i Austrii pracownicy ci stanowią 10% ogółu zatrudnionych obcokrajowców spoza UE⁶.

Obywatele państw trzecich posiadający pozwolenie na pracę stanowią blisko połowę liczby imigrantów, ogółem posiadających pozwolenie na stały pobyt. Wśród 12 mln imigrantów znajduje się około 830 tys. obywateli krajów kandydujących, co stanowi blisko 0,2% populacji UE. 53% wszystkich imigrantów z krajów kandydujących stanowią Polacy. Liczba Polaków zamieszkałych na stałe na terytorium UE nie przekracza jednak 1,1% wszystkich obywateli Polski⁷. Biorąc pod uwagę liczby bezwzględne, druga co do wielkości liczba imigrantów

⁵Obliczenia własne na podstawie danych z Eurostat Labour Force Survey 1999, liczba ta odzwierciedla liczbę wydanych pozwoleń na pracę. Niemcy przyjęły w ostatnich latach 2/3 całkowitej migracji z krajów EŚW; por. C. Herma, *Swobodny przepływ pracowników – wybrane stanowiska rządów, grup nacisku i instytucji naukowych w państwach członkowskich*, Biuletyn Analiz UKIE nr 5, styczeń 2001.

⁶M. Landesmann, P. Schneidewind, H. Vidovic, E. Walterskirchen, Information note: *The Free Movement of Persons in the context of EU Enlargement, Additional facts on the Austrian Situation relating to the Commission's „Information Note” of 17 April 2000*, Wiedeń, maj 2000, s. 2.

⁷Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny RP 2000*, GUS, Warszawa 2000.

przybywa do UE z Rumunii. Liczba ta stanowi 19% wszystkich obywateli krajów kandydujących zamieszkałych w UE. Tylko 1% w grupie emigrantów z omawianych państw stanowią Litwini i Łotysze.

Tabela 1

Przybliżone liczby imigrantów w UE z krajów kandydujących Europy Środkowej i Wschodniej według pochodzenia w 1999 r.

Kraj pochodzenia	Liczba imigrantów	Kraj pochodzenia	Liczba imigrantów
Bułgaria	55 000	Czechy	35 000
Słowacja	20 000	Węgry	77 000
Polska	435 000	Rumunia	155 000
Estonia	15 000	Łotwa	7 000
Litwa	8 000	Słowenia	20 000

Źródło: Nota informacyjna Komisji Europejskiej: Swobodny przepływ pracowników w kontekście rozszerzenia UE, Bruksela 6.03.2001; na podstawie Eurostat.

Wśród obywateli krajów kandydujących, legalnie zatrudnionych na terytorium UE, 20 tys. stanowią pracownicy korzystający z przyznanego im na mocy Układów Europejskich prawa do pracy na własny rachunek. Około 8 tys. takich osób pracuje w Niemczech, 2 tys. w Austrii, druga połowa ogólnej liczby jest rozłożona pomiędzy pozostałe państwa członkowskie. Osoby z krajów kandydujących pracujące na zasadzie samozatrudnienia w UE stanowią blisko 5% wszystkich osób spoza UE pracujących na własny rachunek⁸.

Przyczyny migracji pracowników

Czynniki motywujące pracowników do podejmowania zatrudnienia za granicą mają różnoraki charakter. Wynikają one w dużym stopniu z cech osobowości danego pracownika. Z badań nad mobilnością zasobów ludzkich wynika, że bardziej skłonni do zmiany miejsca zamieszkania związanego z poszukiwaniem legalnej pracy poza granicami kraju są ludzie młodzi z wykształceniem minimum średnim, przedsiębiorczy, znający w stopniu dobrym przynajmniej jeden język obcy. Zarówno młodzi menedżerowie, jak i eksperci korporacji transnarodowych chętnie podejmują, dające wyższe wynagrodzenie za porównywalną pracę, zatrudnienie na terytorium UE. Zarówno studenci, jak i młodzi pracownicy nauki są nierzadko zatrudniani przez placówki naukowe państw członkowskich.

⁸Liczba osób spoza UE pracujących na własny rachunek na jej terenie wynosi według Komisji Europejskiej 370 tys.

Częstą przyczyną podejmowania czasowego zatrudnienia w krajach UE jest ponadto nauka języka obcego⁹.

W skali makro przyczyn migracji upatruje się w ogólnej sytuacji polityczno-gospodarczej krajów pochodzenia i przyjmującego. Niezależne od indywidualnych predyspozycji ogólne czynniki wpływające na przepływ pracowników można sklasyfikować jako ekonomiczne, geograficzne, historyczne i kulturowo-językowe. Czynniki etniczno-polityczne w migracji pracowników w Europie nie odgrywają istotnej roli.

Kluczowe znaczenie dla przepływu pracowników pomiędzy krajami kandydującymi a Unią Europejską mają czynniki ekonomiczne. Do tej grupy należy zarówno zróżnicowanie sytuacji makroekonomicznej pomiędzy państwami, rozpiętość dochodów, jak i kształtowanie się popytu i podaży na poszczególnych rynkach pracy. Porównując poziom płac w Austrii i krajach kandydujących można zauważyć znacznie niższy poziom płac w państwach EŚW. W Rumunii płace są 20-krotnie niższe niż w Austrii, natomiast w Polsce 5-krotnie (tab. 2). Zła sytuacja ekonomiczna może być czynnikiem stymulującym emigrację, dobre prognozy gospodarcze mogą przyczynić się do jej ograniczania.

Tabela 2

Porównanie poziomu płac w państwach EŚW i Austrii w 1999 r. (Austria = 100)

Austria	100	Rumunia	5
Bułgaria	6	Słowacja	11
Czechy	16	Słowenia	41
Polska	19	Węgry	14

Źródło: Information Note: Free Movement of Persons in the context of EU Enlargement. Additional Facts on the Austrian Situation relating to the Commission's Information Note of 12 April 2000.

Prognoza migracji pracowników

Budząca wiele kontrowersji w opinii publicznej, zwłaszcza Niemiec i Austrii, „wrażliwa akcesyjnie” kwestia swobodnego przepływu pracowników z obecnych krajów kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej jest przedmiotem licznych badań instytucji naukowych. Z polecenia rządów państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej powstało wiele analiz naukowych, stanowiących także próbę prognozowania wielkości przyszłych migracji, zwłaszcza

⁹Por. G. Amato, J. Batt, *Final Report of the Reflection Group on: The Long – Term Implications of EU – Enlargement. The Nature of the New Border*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute, Florencja 1999, s. 49.

tych o podłożu zarobkowym¹⁰. Ze względu na różnorodność metod prognozowania, stosowanych modeli ekonometrycznych oraz przyjętych założeń obliczenia te znacznie odbiegają od siebie¹¹. Przyczyn rozbieżności można też upatrywać w dużej liczbie, trudnych do jednoznacznego oszacowania, czynników wpływających na kształtowanie się migracji zarobkowych oraz w długookresowych prognozach gospodarczych, które często w praktyce odbiegać będą od rzeczywistości. Wszystkie publikacje zgodnie jednak przyznają, że po otwarciu rynku pracy UE dla pracowników z nowych państw członkowskich nie należy spodziewać się masowego przepływu siły roboczej.

Porównując główne analizy szacuje się, że długofalowy potencjał migracyjny z krajów kandydackich z EŚW będzie kształtował się na poziomie 1% populacji państw UE. Taki stan rzeczy będzie osiągnięty dopiero po kilku dziesięcioleciach od momentu rozszerzenia. Początkowo napływ pracowników z EŚW będzie większy; przy założeniu, iż rozszerzenie nastąpi w 2004 r., i będzie ono obejmowało osiem z dziesięciu krajów kandydujących¹², wyniesie on 70–150 tys. osób rocznie¹³. Istnieją także analizy podające czasami nawet dużo większe liczby, ale uwzględniają one także imigrantów nie będących pracownikami, takich jak członkowie rodzin, uczniowie¹⁴. Ponadto, wywiady środowiskowe sugerują, że obywatele krajów kandydujących do członkostwa w UE opowiadają się za migracjami czasowymi, obejmującymi okres od kilku miesięcy do kilku lat¹⁵. Takie stanowisko pracowników z ESW pozwala oczekiwać, iż w kilka lat po pierwszych falach migracji do państw członkowskich UE nastąpi migracja odwrotna.

¹⁰Opracowania naukowe powstały głównie z polecenia rządu austriackiego i niemieckiego, należą do nich opracowania: H. Fassman i Ch. Hintermann, *Migrationspotential Ostmitteleuropa*, Wiedeń 1997; E. Walterkirchen i R. Dietz, *Auswirkungen der EU – Ost – Erweiterungen auf den Österreichischen Arbeitsmarkt*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wiedeń 1998; Wallace C., *Migrationspotential in Mittel- und Osteuropa*, Gandawa 1998. Na polecenie rządu niemieckiego powstały liczne opracowania Niemieckiego Instytutu Badań nad Gospodarką (DIW) napisane przez lub pod redakcją H. Brückera.

¹¹Główna różnica między opracowaniami naukowymi wynika z zastosowania metody badań środowiskowych lub metod ekonometrycznych – ilościowych.

¹²Większość analiz zakłada rok 2003 za rok najbliższego rozszerzenia UE; przyjmując tę datę opierano się na harmonogramie przyjętym przez same kraje kandydujące. Na tej też podstawie dokonano rozróżnienia, przyjmując datę 2003 za datę akcesji dla: Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier oraz datę 2006 dla Bułgarii i 2007 dla Rumunii.

¹³Por. E. Walterkirchen i R. Dietz, *Auswirkungen...*, op. cit.; również H. Brücker, T. Boeri, *The impact of Eastern Enlargement...*, op. cit.; T. Bauer, K. Zimmermann, *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to central and eastern Europe*, IZA Bonn, Uniwersytet Boński, CEPR Londyn, Bonn, lipiec 1999.

¹⁴Por. T. Bauer, K. Zimmermann, *Assessment...*, op. cit., szacujący roczną wysokość migracji zarobkowej na 200 tys.

¹⁵Por. Sondaż Pracowni Badań Społecznych przeprowadzony 29–30 kwietnia 2000 r., który wykazał, iż tylko 17% Polaków deklaruje, że byliby gotowi podjąć pracę w jednym z państw członkowskich dzisiejszej UE po akcesji Polski, a 80% z nich podjęłoby pracę za granicą tylko na czas określony.

Prognozuje się, że wbrew rozpowszechnionej w państwach członkowskich opinii związanej z napływem nisko wykwalifikowanej i taniej siły roboczej, inna będzie struktura migracji z krajów kandydujących, obejmie ona bowiem przede wszystkim pracowników o stosunkowo wysokich kwalifikacjach, którzy już dzisiaj są chętnie zatrudnieni w niektórych branżach unijnej gospodarki¹⁶.

Na zlecenie Komisji Europejskiej została przeprowadzona przez konsorcjum instytutów badań naukowych z różnych krajów UE jedna z bardziej dokładnych analiz¹⁷. Zakłada ona przystąpienie do UE w 2004 r. wszystkich dziesięciu krajów kandydujących z EŚW. Przewiduje natomiast, potwierdzając tym samym wyniki badań innych instytutów naukowych, ogólny niewielki, zarówno pozytywny, jak i negatywny, wpływ migracji na rynek pracy UE. Analiza stwierdza, że najbliższe rozszerzenie UE i otwarcie rynku pracy nie wpłynie w istotny sposób ani na poziom wynagrodzeń, ani na zatrudnienie w UE. Imigracja ze wszystkich krajów EŚW powinna osiągnąć poziom 335 tys. w pierwszym roku członkostwa. Jedynie 35% tej liczby stanowić będą pracownicy. Imigracja będzie skoncentrowana w Niemczech i Austrii, odpowiednio 65% i 12% pracowników z EŚW (tab. 3).

Tabela 3

Prognozy udziału imigracji z krajów kandydujących EŚW w państwach członkowskich UE w (%) w 2004 r.

Austria	12	Holandia	1,1
Belgia	1	Luksemburg	0,1
Dania	1	Niemcy	65
Finlandia	1,4	Portugalia	0,1
Francja	2,6	Szwecja	3
Grecja	2,4	Wielka Brytania	4,6
Irlandia	0	Włochy	4
Hiszpania	1,3	EU-15	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Brücker, T. Boeri, *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. Commissioned by the Employment and Social Affairs DG of the European Commission, Berlin and Mediolan, European Integration Consortium, maj 2000, część A.

Przy założeniu, że powyższa prognoza nie zmieni się oraz że odsetek pracowników pozostanie na niezmiennym poziomie¹⁸ (około 35% całej wielkości imigracji), wielkość migracji zarobkowej w następujących po rozszerzeniu latach ukształtuje się tak, jak to przedstawiono w tabeli 4.

¹⁶Por. H.W. Sinn, *EU and Free Mobility of Labour*, Institute for Economic Research (IFO), Berlin 2001, s. 10.

¹⁷H. Brücker, T. Boeri, *The impact of Eastern Enlargement...*, op. cit.

¹⁸Założenie 35% udziału pracowników w ogólnej liczbie migracji zostało przyjęte zarówno przez naukowców w omawianym raporcie, jak również przez Komisję Europejską w publikacjach na ten temat. Założenie to wynika z obecnej niskiej liczby pracowników wśród osób imigrujących. Stały procentowy udział tej grupy odzwierciedla jednak tendencje migracji zarówno ogólnej, jak i siły roboczej.

Tabela 4

Prognoza wzrostu liczby pracowników z obecnych 10 krajów kandydujących z EŚW do UE od momentu akcesji

Wyszczególnienie	Roczny wzrost liczby pracowników z EŚW w liczbach bezwzględnych						
	2002	2005	2010	2015	2020	2025	2030
UE-15	117 545	87 027	51 424	28 909	14 803	6091	828
Austria	14 192	10 507	6 210	3 475	1 788	736	100
Niemcy	76 450	56 602	33 446	18 802	9 628	3962	538

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: H. Brücker, T. Boeri, *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. Commissioned by the Employment and Social Affairs DG of the European Commission, Berlin and Mediolan, European Integration Consortium, maj 2000, część A, s. 126.

Jeśliby natomiast ograniczyć ustalenia powyższej analizy jedynie do ośmiu krajów EŚW, wyłączając z nich Bułgarię i Rumunię, ze względu na ich prawdopodobny późniejszy termin akcesji, to średnia imigracja do krajów UE wyniosłaby 70 tys. pracowników rocznie, w ogólnej liczbie imigrantów wynoszącej około 200 tys. rocznie. Kolejne rozszerzenie UE o Bułgarię i Rumunię, według tego samego szacunku, zaowocowałoby w pierwszych latach po akcesji napływem 50 tys. pracowników rocznie, w ogólnej liczbie 135 tys. imigrantów. Autorzy oceniają, że wskaźniki te spadną o połowę po dziesięciu latach od momentu rozszerzenia. Przy obliczeniach zakładających rozszerzenie UE początkowo o osiem krajów EŚW Niemcy stałyby się krajem goszczącym dla prawie 45 tys. pracowników rocznie, a Austria przyjmowałaby ich blisko 8 tys. Autorzy nie uwzględniają w analizie tzw. pracowników wahadłowych, czyli tych, którzy dojeżdżają do pracy do innego państwa.

W perspektywie 30 lat ogólna liczba imigrantów z dziesięciu krajów EŚW na terenie dzisiejszych państw członkowskich wyniesie blisko 3,9 mln osób, co oznacza, że ich odsetek w społeczeństwie UE wzrośnie z obecnego poziomu 0,2% do 1,1% w roku 2030¹⁹. Liczba 3,9 mln będzie stanowić około 4% populacji obecnych krajów kandydujących EŚW. Inne analizy szacują tę wielkość dla ośmiu krajów EŚW na 2,5 mln lub 2,7 mln w 15 lat po rozszerzeniu, podczas gdy dla dziesięciu krajów EŚW wyniesie ona 4,2 mln²⁰.

Wielkości te zostały skonfrontowane z zapotrzebowaniem na siłę roboczą z zagranicy wynikającym z demograficznej sytuacji starzenia się społeczeństwa. Komisja Europejska, opierając się na opracowaniach Organizacji Narodów Zjednoczonych, zauważa, że w latach 1995–2010 UE potrzebować będzie

¹⁹Por. H. Brücker, T. Boeri, *The impact of Eastern Enlargement...*, op. cit., s. 127.

²⁰Por. Sinn H.W., *EU and Free Mobility of Labour*, Institute for Economic Research (IFO), Berlin 2001.

550 tys. imigrantów rocznie, a w latach w latach 2010–2050 nawet 1,4 mln w celu utrzymania stabilności na rynku pracy²¹.

Liczba imigrantów z EŚW przebywających na stałe w Niemczech wzrosła z 535 tys. w 1998 r. do 2,5 mln po 30 latach. Odsetek imigrantów wzrosła z obecnych około 0,6% do 3,5% w 2030 r. Jednak przy malejącej własnej populacji w wieku produkcyjnym Niemcy do 2030 roku będą potrzebować około 300 tys. (po roku 2020 być może nawet 500 tys.) pracowników zagranicznych rocznie w celu utrzymania stabilności rynku pracy i całej gospodarki. Populacja osób w wieku produkcyjnym w Niemczech maleje znacznie szybciej niż wynosi średnia UE i już teraz napływ kilkuset tysięcy osób netto jest niezbędny do utrzymania siły roboczej na stałym poziomie w najbliższym okresie oraz niedopuszczenia do gwałtownego spadku w dalszej perspektywie.

We wszystkich analizach austriackich ośrodków naukowych wskazuje się, iż takie czynniki, jak obecne i prognozowane na najbliższe lata znaczne różnice w poziomie płac i wielkości PKB, inflacji, stopie bezrobocia, ogólnej sytuacji gospodarczej między państwami kandydującymi a członkowskimi UE w dużym stopniu przyczynią się do wzmożonej imigracji zarobkowej z terenów EŚW. Jeśli porównamy Polskę z UE, to znaczne różnice występują w stopie bezrobocia – dwukrotna, deficycie budżetowym – czterokrotna i zadłużeniu w handlu zagranicznym – pięciokrotna (tab. 5).

Tabela 5

Prognoza koniunktury gospodarczej w UE i krajach kandydujących EŚW (w %)

Wyszczególnienie	Kraje kandydujące			Unia Europejska			Polska		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Wzrost PKB	3,1	3,1	4,1	1,7	1,4	2,9	1,5	1,9	3,4
Inflacja	9,2	7,2	5,9	2,8	1,8	1,8	5,6	4,7	4,5
Deficyt budżetowy	-4,3	-4,6	-3,9	-1,1	-1,4	-1,0	-4,3	-5,1	-4,7
Saldo rachunku bieżącego	-4,3	-5,1	-4,7	0,2	-0,1	-0,1	-5,0	-5,0	-4,8
Bezrobocie	13,0	13,2	13,1	7,7	8,0	7,6	18,6	19,3	19

Źródło: Economic forecasts 2001–2003, Komisja Europejska 21.11.2001.

Poszczególne analizy różnią się, jeśli chodzi o oszacowanie wielkości potencjału migracyjnego, są jednak zgodne, że odsunięcie terminu otwarcia rynku pracy UE dla pracowników z EŚW zmniejszy ich realną liczbę. Liczba obcokrajowców zamieszkujących na stałe w Austrii ma wzrosnąć z około 100 tys. w 1998 r. do około 400 tys. po 30 latach od akcesji. Prognozuje się, że zwiększy

²¹Por. *Nota informacyjna Komisji Europejskiej...*, op. cit., s. 127. Analiza ONZ cytowana przez KE jest czysto demograficzna, ignorująca inne sposoby utrzymania stabilności siły roboczej, nie odpowiada na pytanie, czy zachowanie stabilności siły roboczej jest potrzebne do zachowania wzrostu gospodarczego itp.

to odsetek imigrantów z obecnych dziesięciu krajów kandydujących EŚW w społeczeństwie austriackim z 1,3% obecnie do 5,5% w 2030 r.

W raporcie Walterskirchen i Dietza rozmiary potencjału migracyjnego zostały uzależnione od momentu rozszerzenia i wprowadzenia rozwiązań przejściowych. W przypadku szybkiego rozszerzenia i natychmiastowego otwarcia austriackiego rynku pracy liczbę imigrantów z państw EŚW oszacowano na 47,1 tys. rocznie; w przypadku rozszerzenia w 2005 r. również bez stosowania rozwiązań przejściowych – na 41,8 tys. rocznie, a w przypadku rozszerzenia połączonego z wprowadzeniem okresu przejściowego do roku 2015 założono, iż potencjał migracyjny osiągnie liczbę 31,4 tysięcy osób rocznie²².

W opracowaniu Fassmanna i Hintermanna liczba imigrantów z krajów EŚW przenoszących się do Austrii została podzielona na dwie kategorie. W aspekcie prawdopodobnym oszacowano ją na 870 tys. osób, w faktycznym natomiast na około 150 tys. osób²³. Podkreślono również wagę problemu związanego ze znacznym wzrostem migracji ludności na obszarach przygranicznych krajów kandydujących.

Wallace w swoim opracowaniu przygotowanym na zlecenie Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji stwierdził, iż mało prawdopodobne jest, aby akcesja do UE Czech, Węgier, Polski i Słowenii w długiej perspektywie spowodowała zalew unijnego rynku pracy tanią siłą roboczą z nowych państw członkowskich. Autor stwierdza jednak, iż w perspektywie średniookresowej należy spodziewać się wzrostu liczby osób dojeżdżających do pracy z terenów przygranicznych, a tendencja ta utrzyma się do czasu, kiedy dojdzie do zbliżenia wysokości płac i jakości warunków życia w państwach EŚW oraz graniczących z nimi państwami członkowskimi.

Zakończenie

Duże zróżnicowanie wyników przeprowadzonych analiz wskazuje na trudności związane z jednoznacznym oszacowaniem wielkości migracji zarobkowej z państw EŚW. Jednak wszystkie one jednoznacznie odrzucają możliwość wystąpienia masowej imigracji na tle zarobkowym z państw EŚW po otwarciu unijnego rynku pracy. Dla dziesięciu krajów kandydujących prognozy całej migracji wahają się od około 380 tys. rocznie w pierwszych latach po rozszerzeniu do

²²Por. Walterskirchen E., Dietz R., *Auswirkungen der EU – Ost – Erweiterungen auf den Österreichischen Arbeitsmarkt*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wiedeń 1998.

²³Por. K. Kukier, Problematyka swobodnego przepływu osób w świetle raportu rządu austriackiego: „Swobodny przepływ osób w kontekście rozszerzenia UE. Dodatkowe informacje nt. sytuacji Austrii w odniesieniu do materiału informacyjnego Komisji Europejskiej z 17 kwietnia 2000 r.”, Biuletyn Analiz UKIE nr 4, sierpień 2000, s. 5; za: H. Fassmann i Ch. Hintermann, *Migrationspotential Ostmitteleuropa*, Wiedeń 1997.

około 145 tys. rocznie po dziesięciu latach. Pracownicy będą stanowić jednak mniej niż połowę tej grupy.

Na podstawie doświadczeń poprzednich rozszerzeń, wywiadów środowiskowych wśród potencjalnych imigrantów, badań, analiz oraz prognoz instytucji naukowych itp. można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że po otwarciu rynku pracy UE nie wystąpi zjawisko masowej imigracji zarobkowej z państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ponadto, z gospodarczego punktu widzenia wprowadzenie swobodnego przepływu pracowników pomiędzy obecnymi państwami członkowskimi a kandydującymi w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej będzie miało pozytywny wpływ na poszczególne krajowe rynki pracy. Z jednej strony, imigracja zneutralizuje negatywne skutki demograficznego problemu starzenia się społeczeństwa UE, umożliwi utrzymanie stałego poziomu rozwoju gospodarczego i uzupełni braki w poszczególnych sektorach rynku, występujące pomimo odnotowywanego bezrobocia. Możliwość legalnego zatrudnienia ograniczy, z drugiej strony, zjawisko nielegalnej imigracji zarobkowej i jej negatywny wpływ na lokalne rynki pracy.

Kraje kandydujące z EŚW przyjmą cały dorobek prawny UE w tym zakresie i będą gotowe z momentem akcesji na otwarcie rynków pracy, widząc korzyści wynikające z integracji na tym polu. Strona unijna natomiast, mimo braku przyczyn gospodarczych, domaga się rozwiązań przejściowych w tym zakresie. U podstaw takiego stanowiska leży kwestia polityczna, gdyż szeroka opinia publiczna kształtowana przez media nie ma dostępu do analiz naukowych. Powszechny jest strach przed zmianami, szczególnie wśród „zachodnich” Niemców, którzy zapłacili wysoką cenę za zjednoczenia państwa i obawiają się kosztów, jakie będą musieli ponieść przy zbliżającym się rozszerzeniu. Taka postawa społeczna zmusza koalicję rządzącą do zajęcia w tej kwestii zdecydowanego stanowiska, szczególnie w obliczu zbliżających się wyborów parlamentarnych, by poparcie społeczeństwa nie przeszło na stronę opozycji. Ta czysto polityczna rozgrywka motywowana jest na forum UE względami ekonomiczno-społecznymi, a wobec zdecydowanej postawy Austrii i Niemiec UE wysunęła propozycję rozwiązań przejściowych, które jednak pozwalają na mocy umów bilateralnych pozostałym państwom członkowskim na otwarcie rynków pracy. W obliczu pozytywnego wpływu przyszłej migracji na gospodarkę może się okazać, że państwa te osiągną większe korzyści z integracji niż chroniące rynki pracy Austria i Niemcy. Może też się okazać, że ogólny wpływ imigracji z krajów kandydujących będzie tak znikomy, że rozważane korzyści i koszty będą miały minimalne znaczenie.

Opóźnienie integracji na tym polu to ograniczenie i oddalenie w czasie możliwych pozytywnych efektów. Kwestia otwarcia rynku pracy będzie istotna dla konkretnych pracowników, a szczególnie dla osób młodych, wykształconych, szukających nowych doświadczeń i pragnących rozszerzać swoje horyzonty, które według prognoz stanowiłyby dużą grupę wśród imigrantów. Ograniczanie dostępu do rynku pracy tej grupie społecznej ma negatywny wpływ na rozwój

młodego pokolenia, podnoszenie jego kwalifikacji i pozycji na rynku pracy, a co za tym idzie ograniczania wysokiego w tej grupie bezrobocia, co jest istotnym celem nowych inicjatyw UE na polu zatrudnienia.

Pomimo faktu, że jeszcze żadne rozszerzenie UE nie odbyło się na tak dużą skalę i na tak zaawansowanym etapie integracji, otworzenie rynku pracy na nowe państwa członkowskie nie zagrozi kontynuacji przyjętych kierunków polityki społecznej i zatrudnienia. W krajach kandydujących, jako byłych państwach ustroju komunistycznego, wymiar społeczny jest dobrze rozwinięty i chociaż wymaga wielu inwestycji, w pełni może współdziałać w kontynuacji jego budowy w rozszerzonej UE. Jednocześnie jednak bez wprowadzenia swobody przepływu pracowników udział w unijnej skoordynowanej strategii na rzecz zatrudnienia może napotkać wiele trudności.

Literatura

- GLĄBICKA K., 1999: *Rynek pracy w Unii Europejskiej, Stan i perspektywy*. Difin, Warszawa.
- GREWIŃSKI M., MALINOWSKI K., 1999: *Europejski fundusz socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej*. Elipsa, Warszawa.
- GUÉGUEN D., 1998: *A practical guide to the EC Labyrinth – structures, powers and procedures*. Editions Apogée, Bruksela.
- HERMA C., 2001: Swobodny przepływ osób – wybrane stanowiska rządów, grup nacisku, instytucji w państwach członkowskich UE. *Biuletyn Analiz UKIE*, nr 5.

Prospects for Migration of Workers from Candidate Countries to the European Union

Abstract

The reasons for workers' migration resulting from personal features of a worker as well as from general political and economic situation both in the worker's home country and in the host country were discussed in the paper.

As regards to movement of workers between the candidate countries and the Member States, the economic factors seem to be of a key importance. They include differences in macroeconomic situation between states, income disparities and demand-supply relationship on certain labour markets.

According to migration predictions presented in the study, the EU' immigration from all candidate Central and Eastern European countries should reach the level of 335 thousands of persons in the first year of accession. The outlook for year 2030 shows, that total number of immigrants from ten CEECs remaining residents in present Member States would achieve about 3.9 million of persons. It

means that their percentage in the EU population would increase from 0.2 per cent at present to 1.1 per cent in 2030.

Basing on the experience of earlier enlargements of the EU, the opinion polls within potential immigrants, studies, reports and forecasts worked out by research institutes, we can conclude that setting the EU labour markets free for nationals of the candidate countries would not cause the mass labour migration from CEECs.