

*Maciej Duszczyk**

Swoboda przepływu pracowników – dylematy związane z integracją Polski z Unią Europejską

1. Co to jest swoboda przepływu pracowników?

10 listopada 1998 roku rozpoczęły się negocjacje akcesyjne związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Już na ich wstępie pojawiły się pierwsze kontrowersje dotyczące zgodności prawa polskiego z prawem unijnym oraz gotowości Polski do wypełnienia zobowiązań, jakie nakładają na siebie państwa członkowskie UE. Należy zaznaczyć, że obecnie negocjowane dziedziny są tymi, w których Polska wydaje się być najlepiej przygotowana. W opinii wielu fachowców, zarówno polskich jak i unijnych, za dziedziny, w których negocjacje wzbudzać będą najwięcej kontrowersji uważa się polskie rolnictwo oraz prawo do swobodnego przepływu pracowników.

Swoboda przepływu pracowników, jedna z podstawowych zasad Unii Europejskiej, oznacza nieskrępowane prawo obywateli Unii Europejskiej (zgodnie z terminem „obywatel Unii Europejskiej” wprowadzonym przez Traktat z Maastricht) do swobodnego przemieszczania się w ramach całego terytorium Wspólnot Europejskich w celu podjęcia pracy oraz jej poszukiwania. Podstawy prawne znajdują się w Traktacie Rzymskim z 1957 r. ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, znowelizowanym przez Traktat o Unii Europejskiej z 1992 r. W art. 3c Traktatu zawarty jest zapis, że „*wewnętrzny rynek, charakteryzuje się zniesieniem między Państwami Członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału ...*”. Zgodnie z Traktatem (art. 48-51), swoboda przepływu pracowników oznacza usunięcie z prawodawstwa państw członkowskich wszelkich form dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, wynagradzania i innych warunków pracy pracowników pochodzących z innych państw członkowskich, bez względu na obywatelstwo

* Mgr **Maciej Duszczyk** – Instytut Polityki Społecznej, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

(art. 48, p. 2). Swoboda ta oznacza również prawo do: ubiegania się o każde oferowane miejsce pracy (art. 48, p. 3a), swobodnego poruszania się w tym celu na terytorium całej Unii (art. 48, p. 3b), przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego w celu wykonywania pracy (art. 48, p. 3c), pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia (art. 48 p. 3d).

Zasada ta znajduje rozwinięcie w innych wtórnych aktach prawnych, tworzących ramy prawne dla swobodnego przemieszczania się pracowników na obszarze Unii Europejskiej. Są to w szczególności:

- rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. o swobodzie przepływu pracowników w ramach Wspólnoty zmienionym przez rozporządzenie nr 312/76 oraz rozporządzenie nr 2434/92,
- rozporządzenie Rady (EWG) nr 1251 z 29 czerwca 1970 r. o prawie pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po zakończeniu zatrudnienia w tym państwie,
- rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. dotyczące stosowania systemów zabezpieczenia społecznego pracowników, osób samodzielnie zarobkujących oraz ich rodzin zmieniających miejsce pobytu w ramach Wspólnoty,
- dyrektywa Rady (EWG) nr 68/360 z 15 października 1966 r. o zniesieniu ograniczeń przemieszczania się i osiedlania się na terenie Wspólnoty pracowników państw Wspólnoty i ich rodzin,
- dyrektywy Rady (EWG) nr 364-366 przyjęte dnia 28 czerwca 1990 r. dotyczące prawa pobytu,
- dyrektywa Rady (EWG) nr 64/221 z 25 lutego 1964 r. (zmieniona przez dyrektywę nr 72/194 oraz dyrektywę 75/35), dotycząca specjalnych środków koordynacji w zakresie przepływu i pobytu obcych obywateli, uzasadniona względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego,
- dyrektywa Rady (EWG) nr 90/366 o prawie stałego pobytu studentów,
- dyrektywa Rady (EWG) nr 93/96 z 20 października 1993 r. w sprawie pobytu studentów na terytorium innych państw.

Przepisy wspólnotowe nakładają na państwa członkowskie obowiązek stworzenia ustawowych gwarancji dla osób chcących opuścić dany kraj, którego są obywatelami, jak również dla osób, obywateli innych krajów członkowskich, którzy chcą wjechać na terytorium tego kraju w celu podjęcia pracy. Artykuł 1 dyrektywy nr 68/360 wymaga od wszystkich państw członkowskich uchylenia wszelakich ograniczeń dotyczących osiedlania się pracowników i ich rodzin będących obywatelami państw Unii. (Wyjątek stanowiły lata 1986-1993, kiedy to Hiszpania i Portugalia były objęte programem dostosowującym, który wyłączał, na pewien czas, obywateli tych państw z prawa do swobodnego przepływu pracowników.)

Prawodawstwo Wspólnot zakłada, że obywatele państw członkowskich mają prawo do poszukiwania pracy na terytorium innego państwa przez okres trzech miesięcy. Pracownicy, którzy przez okres 6 miesięcy nie znajdą zatrudnienia, mogą zostać zmuszeni do opuszczenia państwa członkowskiego, jeżeli nie wykażą, iż nadal poszukują pracy i mają realną szansę na jej znalezienie.¹ W sytuacji bezrobocia mają oni takie same prawa, jak obywatele państwa, na terenie którego wykonywali pracę, do korzystania z oferty systemu urzędów pracy, w szczególności z przekwalifikowania zawodowego i swobodnego dostępu do centrów kształcenia. Należą im się również wynikające z tego tytułu świadczenia socjalne.

Zgodnie z warunkami określonymi przez odpowiednie przepisy pracownicy, korzystający z prawa do swobodnego przepływu, mają prawo do pozostania po zakończeniu zatrudnienia na terenie danego państwa. Swoboda przepływu pracowników obejmuje także prawo do zatrudnienia całości lub części załogi przedsiębiorstwa wykonującego pracę na terenie innego państwa członkowskiego.

Swoboda przepływu pracowników może podlegać ograniczeniom ze względu na porządek publiczny, zdrowie lub bezpieczeństwo. Zasada ta nie obowiązuje przy zatrudnianiu pracowników w służbie publicznej. Obywatelstwo państwa, na terenie którego podejmuje się pracę jest warunkiem zatrudnienia m.in. w wymiarze sprawiedliwości oraz administracji państwowej i samorządowej.

Prawo do swobodnego przepływu pracowników wspomagane jest przez system koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.² Stworzenie tego systemu zostało wymuszone koniecznością usunięcia przeszkód spowodowanych brakiem jednolitego systemu zabezpieczenia społecznego na obszarze rynku wspólnotowego. Poszczególne systemy zostały ukształtowane w odmiennych warunkach demograficznych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Zapewniają one również niejednolity poziom ochrony, różnią się warunkami nabywania uprawnień czy sposobem obliczania wysokości świadczeń. Istnienie koordynacji w tej kwestii zapobiega zagrożeniu, w rezultacie którego podjęcie zatrudnienia w innym kraju członkowskim związane byłoby z utratą części lub całości przysługujących pracownikowi uprawnień do świadczeń socjalnych.³

Oprócz prawa do swobodnego przemieszczania się pracowników, obywatele Unii Europejskiej posiadają prawo do równego traktowania we wszystkich państwach członkowskich. Chodzi tu w szczególności o zakaz wszelkiej dyskryminacji (w zakresie zatrudnienia, wynagradzania i warunków pracy)

¹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C 292/89 Trybunał Apelacyjny ds. Imigracyjnych, *ex parte* Gustaff Desiderius Antonissen.

² Rozporządzenie Rady EWG nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r.

³ Więcej na temat przepisów dotyczących zasady swobody przepływu pracowników można znaleźć w: *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L.Florek, IPiSS, Warszawa 1996.

obywateli państw członkowskich pracujących na terenie innego kraju. Zasada równego traktowania oznacza także prawo do podejmowania pracy na takich samych zasadach, jak obywatele danego państwa. Pracownicy-goście podlegają również takim samym prawom podatkowym.

2. Państwa Unii a prawo do swobody przepływu pracowników dla obywateli polskich

W licznych opracowaniach, opublikowanych zwłaszcza w Austrii i Niemczech, prezentowane są opinie, że „wariant zerowy”, zakładający nabycie prawa do swobody przepływu pracowników przez obywateli polskich w dniu przystąpienia naszego kraju do Wspólnot spowoduje masowe przemieszczanie się pracowników polskich na terytorium Unii w celu podjęcia tam zatrudnienia. Wskazują na to również w swoich wypowiedziach liczni politycy reprezentujący Unię Europejską, a także duża część społeczeństwa. Artykuły ukazujące się w prasie codziennej oraz wydawnictwach fachowych często prezentują „czarne scenariusze” dotyczące rynku pracy niektórych państw członkowskich Unii po rozszerzeniu jej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej. W jednym z bardziej poczytnych dzienników niemieckich „*Berliner Morgenpost*” w opracowaniu pt. *Polska a Unia Europejska – Berlin potrzebuje czasu* starano się udowodnić, że bez wystarczająco długiego okresu przejściowego (uzyskanie prawa do swobody przepływu pracowników w roku 2015!) powiększy się poziom bezrobocia w Niemczech, szczególnie w Brandenburgii – landzie graniczącym z Polską. Zwiększona liczba bezrobotnych spowoduje, zdaniem autora, niewydolność systemu zabezpieczenia społecznego i kryzys finansowy landów wschodnioniemieckich. Konkurencja ze strony polskiej siły roboczej jest postrzegana jako jedno z największych zagrożeń dla dalszego rozwoju nowych landów RFN.⁴

W podobnym tonie utrzymane są również wypowiedzi polityków niemieckich. Przykładem takiego stanowiska może być np. postawa berlińskiego kierownictwa SPD, które w szybkim przyznaniu państwu ubiegającym się o członkostwo prawa do swobody przepływu pracowników, upatruje największego zagrożenia dla wschodnioniemieckiego rynku pracy. Jednym z bardziej znanych polityków, który zabrał głos w tej sprawie był wiceszef berlińskiej SPD Hermann Borghost, który oskarżył instytucje europejskie o to, że w imię wyższych celów lekceważą problemy dnia codziennego związane przede wszystkim z bezpieczeństwem posiadania stałej pracy.⁵ Również CDU przed wyborami parlamentarnymi zmieniło zasadniczo swoje zdanie na temat prawa

⁴ G.Osterloch, *Polen und die EU: Berlin braucht Zeit*, „*Berliner Morgenpost*”, 14.08.1998.

⁵ Wypowiedź dla „*Berliner Morgenpost*”, 14.08.1998.

do swobody przepływu pracowników. W oficjalnej wypowiedzi koalicji CDU/CSU, zaprezentowanej przez frakcję chadecką w Bundestagu w lipcu 1998 r., można przeczytać, że „uzyskanie pełnego prawa do swobody przepływu pracowników dla pracowników z państw ubiegających się o przyjęcie do Wspólnot będzie mogło nastąpić dopiero po wyrównaniu się średnich poziomów życia w tych państwach i Unii Europejskiej”.⁶

W podobnym tonie pozostają wypowiedzi polityków austriackich, którzy popierają zasadniczo rozszerzenie Unii, ale bez prawa do swobody przepływu pracowników. Na ten temat przygotowano ekspertyzy i raporty w europejskich instytutach naukowych. Przykładami szeroko publikowanych tego rodzaju raportów są np. opracowania niemieckiego Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung zakładające, że migracja z Polski do Republiki Federalnej Niemiec wyniesie ok. 340-670 tys. rocznie czy austriackiego Institut für Städte und Regionalforschung prezentującego wyniki badań sondażowych w państwach aspirujących do członkostwa we Wspólnotach na temat potencjału migracyjnego Europy Wschodniej oraz zasięgu i struktury ewentualnej przyszłej migracji. Liczba wypowiedzi związanych z kwestiami społecznymi rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód będzie prawdopodobnie rosnąć.

Należy tu dodać, że podobna sytuacja miała miejsce w okresie wcześniejszego rozszerzania Unii o państwa o słabszym potencjale ekonomicznym. Na początku lat 80. w jednej z najbardziej opiniotwórczych gazet angielskich „*Financial Times*” ukazywało się wiele artykułów mówiących o zagrożeniach wynikających z przyznania prawa do swobody przepływu pracownikom z Hiszpanii i Portugalii. Autorzy zdecydowanej większości tekstów przestrzegali przed wzmocnionymi migracjami na terytorium Wspólnot, część z nich mówiła nawet o „zalewie” i tylko niewielu przewidywało nieznaczne przemieszczanie się ludności.⁷ Jak pokazała praktyka, tylko ci ostatni mieli rację.

3. Czy Polacy „zaleją” Europę Zachodnią ?

Niezwykle trudno jest przewidzieć rozmiary polskiej migracji do krajów Unii Europejskiej po wprowadzeniu zasady swobody przepływu pracowników. Prognozy takie ze względu na wiele niejasności (choćby co do przyszłego rozwoju gospodarczego Polski) skazane są na bardzo duże prawdopodobieństwo błędu. Mogą się one jednak okazać pomocne, dzięki wskazaniu na kilka przesłanek i prawidłowości, które będą determinowały rozmiar tej migracji (głównie chodzi tu o dane demograficzne).

⁶ Por. CSU: *Neue Forderung für EU-Politik*, „*Focus*”, Juli 1998.

⁷ Dane uzyskane z roczników „*Financial Times*” przez Marka Kupiszewskiego zaprezentowane na konferencji pt. „Migracje międzynarodowe w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”, zorganizowanej przez PAN 7 października 1998 r.

Po drugiej wojnie światowej, a zwłaszcza na początku lat 60., niektóre państwa Europy Zachodniej (w szczególności Niemcy i Francja) stały się atrakcyjne dla potencjalnych imigrantów. Wynikało to z braku siły roboczej na skutek wysokiego wzrostu gospodarczego, jaki dominował w tych krajach i niemożności zaspokojenia popytu na pracę ze strony rodzimych pracobiorców. Ustawodawcy w poszczególnych krajach stworzyli regulacje prawne, które zachęcały cudzoziemców do imigracji na ich teren. Stan wzmożonej imigracji do krajów członkowskich Wspólnot trwał około 20 lat, to jest do momentu, kiedy nastąpiła tam recesja gospodarcza, która doprowadziła do wysokiego poziomu bezrobocia. Wzrost liczby osób pozostających bez pracy zmusił te kraje do zmiany polityki zatrudnieniowej z proimigracyjnej na antyimigracyjną.

Nastąpiło wtedy zjawisko, którego prawdopodobnie nikt się nie spodziewał. Państwa Europy Zachodniej przekonały się, że bez taniej siły roboczej nie są w stanie poradzić sobie w wielu dziedzinach gospodarki. Wielu miejscowych bezrobotnych nie wykazywało chęci do wykonywania prac uznawanych powszechnie za prace „drugiej kategorii”. Zajęcia te wykonywane są nadal praktycznie tylko przez siłę roboczą pochodzącą z krajów biedniejszych.⁸ Także Polacy wykonywali, przez wiele lat, prace uznane za „gorsze” i byli pożądanymi pracownikami w krajach Wspólnot. Pracodawcy oceniali wysoko ich wykształcenie, sumienność i umiejętności. Fachowcy zachodnioeuropejscy zajmujący się tymi kwestiami oceniają, że bez polskiej taniej siły roboczej wiele przedsiębiorstw mogłoby mieć kłopoty ze sprzedażą swoich wyrobów, jeżeli musiałyby podnieść koszty związane z zatrudnieniem własnych pracowników, chronionych odpowiednimi przepisami.

4. Jakie są czynniki wpływające na emigrację Polaków do Unii Europejskiej?

Aby odpowiedzieć sobie na to pytanie należy wyodrębnić dwie kategorie czynników, które w sposób istotny będą oddziaływać na poziom migracji. Pierwszą grupę stanowią czynniki polityczne, drugą natomiast czynniki ekonomiczno-społeczne. Do pierwszej grupy można zaliczyć np. politykę państw imigracyjnych. Z punktu widzenia Polski zasadnicze znaczenie ma polityka migracyjna Niemiec. Od początku lat 90. Polska, w wyniku umów międzyrządowych, posiada prawo do zatrudnienia na terytorium RFN pewnej grupy pracowników. Polska posiada również umowy z innymi państwami Unii

⁸ Więcej na ten temat w: K.Opawski *Gastarbeiterzy w RFN*, PWN, Warszawa 1989 oraz E.Kryńska *Segmentacja rynku pracy*, „Rynek Pracy”, nr 2/1999.

Europejskiej (Francją, Belgią oraz Luksemburgiem),⁹ ale w praktyce oprócz umowy z RFN, nie są one realizowane.

W umowach tych określone są zazwyczaj zasady wzajemnego zatrudniania pracowników, tryb uzyskiwania zgody na pracę, maksymalny okres trwania pracy na terytorium stron podpisujących umowę, warunki transferu zarobków itp. Niektóre umowy zawierają klauzulę, że pełnomocnicy rządów d.s. realizacji postanowień mogą – w ramach protokołów wykonawczych – określać np. wielkość kontyngentu, strukturę zawodową czy strukturę wieku migrujących pracowników. Umowy te gwarantują polskim obywatelom legalny dostęp do rynku pracy w ustalonych przepisami ramach, zapewniają ochronę statusu zawodowego oraz dostęp do świadczeń wynikających ze stosunku pracy i zabezpieczenia społecznego.

Obecnie co roku w Niemczech, na podstawie dwustronnych umów, pracuje legalnie około 300 tys. naszych pracowników. W 1998 r. rząd niemiecki podjął próby zmniejszenia kontyngentu dla polskich pracobiorców. Natychmiast jednak odezwały się głosy pracodawców, którzy nie wyobrażali sobie prowadzenia swojej działalności bez napływu taniej siły roboczej z Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Należy jednak uświadomić sobie, że w wyniku narastającego problemu bezrobocia rząd niemiecki może w niedalekiej przyszłości podjąć działania ograniczające zarówno legalne, jak i nielegalne zatrudnienie cudzoziemców.

Na wielkość emigracji Polaków wpływają również czynniki związane z legalnym osiedlaniem się na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. W szczególności chodzi tu o dwie kategorie osób. Jedną z nich są tzw. późni wysiedleńcy, czyli mieszkańcy Polski przyznający się do pochodzenia niemieckiego oraz osoby, które migrują w celu łączenia rodzin. Główna fala migracji tej kategorii osób miała miejsce w końcu lat 80. oraz na początku lat 90. i obecnie jest to kilkaset osób rocznie, co nie wpływa w sposób zasadniczy na globalną wielkość migracji.

W najbliższych latach mogą się natomiast zwiększyć migracje w wyniku zawierania związków małżeńskich przez obywateli polskich oraz Unii Europejskiej. Zwiększona liczba wzajemnych kontaktów (wyjazdy wakacyjne, studiowanie za granicą itp.) wpływa zasadniczo na zwiększanie się liczby zakładanych rodzin mieszanych. Obecnie jednak nie jest możliwe przewidzenie wielkości tej grupy oraz kierunku jej przemieszczania.

⁹ Umowy z :

- Republiką Federalną Niemiec (umowa z 31 stycznia 1990 r. – później nowelizowana, umowa z 6 czerwca 1990 r. oraz porozumienie z 7 czerwca 1990 r.),
- Republiką Francuską (dwie umowy: z 29 września 1990 r. i 20 maja 1992 r.),
- Królestwem Belgii (umowa z 4 października 1990 r.),
- Wielkim Księstwem Luksemburga (umowa z 29 października 1996 r.).

Aktualnie bardzo trudno jest także przewidywać, jakie decyzje polityczne zostaną podjęte przez kraje członkowskie Unii Europejskiej w sprawie przyznania obywatelom polskim prawa do swobody przepływu pracowników. Będzie to zależało od bardzo wielu czynników i szczegółowych negocjacji akcesyjnych pomiędzy Wspólnotami a Polską.

Drugą kategorią czynników wpływających na poziom migracji są czynniki ekonomiczno-społeczne, odnoszące się do obecnej i przyszłej sytuacji gospodarczej Polski i państw członkowskich, a zwłaszcza Niemiec.

Z całą pewnością na rozmiar polskiej emigracji wpływać będzie poziom bezrobocia w Polsce i w Niemczech.¹⁰ Obecny poziom bezrobocia w naszym kraju jest porównywalny z niemieckim, a prognozy na lata po roku 2000 zakładają, że nastąpi jego spadek w obu krajach. Cechą charakterystyczną bezrobocia w Polsce i RFN jest jego zróżnicowanie regionalne. Przygraniczne regiony Niemiec są tymi, w których stopa bezrobocia jest najwyższa. Z całą pewnością nie będzie to sprzyjało tzw. migracji wahadłowej Polaków, a nie jest wykluczone, że w przyszłości może nastąpić wzmożone zainteresowanie podejmowaniem pracy w Polsce przez obywateli Niemiec. Polacy, aby znaleźć pracę musieliby migrować w dalsze rejony RFN, co nie jest już tak atrakcyjne (np. z powodu kosztów dojazdów lub konieczności przeniesienia się z całą rodziną) jak podjęcie pracy w rejonach przygranicznych. W literaturze wskazuje się, że najczęściej podejmowanym typem migracji jest migracja wahadłowa, a więc taka, która umożliwia częste powroty do miejsca swojego stałego zamieszkania. O wiele łatwiej jest zdecydować się na podjęcie zatrudnienia w miejscu leżącym w bliskiej odległości, co nie wymaga utraty więzi rodzinnych.¹¹

Na procesy migracyjne zasadniczy wpływ ma poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów, a w szczególności tzw. zjawisko konwergencji, czyli wyrównywania się zarówno poziomu życia, jak i poziomu cen w różnych krajach. Relacja płac polskich i niemieckich jest, w chwili obecnej, bardzo dla Polski niekorzystna. Z całą pewnością możliwość otrzymania wyższego wynagrodzenia za podobną pracę skłania do migracji. Sądzę jednak, że należy na tę sprawę spojrzeć z drugiej strony. Obecnie Polska rozwija się około trzy

¹⁰ Z punktu widzenia wcześniejszych doświadczeń migracyjnych wzmożona emigracja Polaków może nastąpić praktycznie tylko do Niemiec (ok. 90% emigracji zarobkowej Polaków do krajów UE przypada na ten kraj). Por. S.Golinowska, E.Marek, *Procesy migracji zagranicznych w Polsce w: Studia o procesach migracji zagranicznych t. I, „Studia i Materiały”*, IPiSS, Warszawa 1994 oraz M.Okólski, D.Stola, *Migracje między Polską a krajami Unii Europejskiej w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w: Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, „Biuletyn”*, nr 184, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 1998.

¹¹ Zobacz: *Studia o procesach migracji zagranicznych, „Studia i Materiały”*, red. S.Golinowska, E.Marek, IPiSS, Warszawa 1994.

razy szybciej niż np. Niemcy.¹² Przy utrzymaniu takiego wzrostu gospodarczego w naszym kraju (co nie będzie jednak proste) z każdym rokiem chęć do emigracji zarobkowej pracowników polskich będzie maleć. Nie będzie opłacalne przenoszenie się do innego państwa i ponoszenie kosztów ekonomicznych (związanych z dojazdem do pracy) i społecznych (np. rozłąka z rodziną) w zamian za niewiele wyższą płacę.

Polacy mogą również zostać wyparci z zachodnich rynków pracy przez obywateli innych państw. Zakładając, że standardy płacowe w naszym kraju nadal będą rosły, można przypuszczać, że polscy pracownicy na skutek większych żądań płacowych (w wyniku zmniejszenia się różnic między zarobkiem w Polsce i za granicą) przestaną być konkurencyjni dla pracodawców zachodnich zatrudniających pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej. Miejsce Polaków zajmą pracownicy pochodzący z innych krajów europejskich o niższym poziomie rozwoju gospodarczego i płac (w szczególności chodzi tu o robotników z takich krajów jak Ukraina, Białoruś, Rosja i Rumunia). Należy jednak pamiętać o ogromnych różnicach w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy Polską a Niemcami. Zrównanie się poziomów życia, a co za tym idzie relacji płacowych w tych dwóch krajach nie nastąpi w najbliższej przyszłości. Przy założeniu, że coroczny wzrost Produktu Krajowego Brutto w Polsce będzie nadal trzy razy szybszy niż u naszych zachodnich sąsiadów, mamy szansę osiągnąć podobny poziom rozwoju za mniej więcej 30 lat.¹³ Tak więc, o ile chęci do migracji z każdym rokiem będą maleć, to jednak nie należy w najbliższym czasie spodziewać się ich całkowitego zahamowania.

Zmieni się również w najbliższych latach sytuacja demograficzna zarówno w Polsce, jak i w Niemczech. Obecnie nasz kraj zamieszkuje 38,6 mln osób, z czego 10,6 mln jest w wieku przedprodukcyjnym, 22,7 mln – w wieku produkcyjnym oraz 5,3 mln – w wieku poprodukcyjnym.¹⁴ Najistotniejsze z punktu widzenia swobody przepływu pracowników są prognozy dotyczące liczby osób w wieku produkcyjnym. Największy przyrost tej grupy osób będzie miał miejsce w Polsce do roku 2005 (związane jest to z wchodzeniem na rynek pracy roczników echa wyżu demograficznego lat powojennych). W roku 2005 liczba osób w wieku produkcyjnym osiągnie poziom 24,7 mln osób. Przyrost ten (mniej więcej 2 mln osób) może doprowadzić do wzrostu poziomu bezrobocia (w szczególności ludzi młodych), a tym samym do wzrostu motywacji migracyjnych.

¹² W roku 1997 wzrost PKB w Polsce wyniósł 6,9%, w Unii Europejskiej średnio – 2,6%, w Niemczech – 2,2% (dane: Ministerstwo Finansów, Eurostat).

¹³ Wyliczenia takie zostały przeprowadzone przez ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Por. „*Schody do Europy*”, „*Polityka*”, dodatek specjalny, listopad 1998.

¹⁴ *Rocznik Statystyczny 1997*, GUS, Warszawa 1998.

Tendencje demograficzne ulegną jednak diametralnej zmianie po roku 2005, kiedy to na rynek pracy zaczną wchodzić roczniki niżu demograficznego, spowodowanego spadkiem przyrostu naturalnego na początku lat 90. Zgodnie z prognozami, w roku 2020 liczba osób w wieku produkcyjnym, przy ogólnym wzroście ludności Polski, zmniejszy się do poziomu 23,1 mln. Wzrośnie natomiast liczba osób w wieku poprodukcyjnym do prawie 8 mln osób. (Szczegółowe dane zawiera tabela 1). W wyniku tych zmian zmniejszy się znacząco liczba osób będących na początku swojej kariery zawodowej, a więc tych, którzy przejawiają największe chęci migracyjne.

Tabela 1. Przewidywana liczba i struktura ludności Polski w latach 1995-2020 (w mln)

Wiek w latach	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Ogółem	38,61	38,85	39,49	40,18	40,60	40,70
0-17	10,64	9,63	9,11	9,29	9,71	9,62
18-59/64	22,65	23,61	24,68	24,80	23,92	23,18
60/65 i więcej	5,32	5,61	5,70	6,09	6,97	7,90

Źródło: *Rocznik Statystyczny Demografii 1996*, s. 96.

Sytuacja demograficzna Niemiec w najbliższych latach również będzie ulegać zmianom. Niemieckie prognozy zakładają, że jeszcze w pierwszych latach XXI w. następować będzie przyrost ludności. Zmiana tej tendencji nastąpi po roku 2010, kiedy to ludność Niemiec zacznie maleć. Ocenia się, że liczba ta zmniejszy się z 81,3 mln w 1998 r. do około 70 mln w 2040 r. Natomiast podaż siły roboczej (wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym) na niemieckim rynku pracy wzrośnie w najbliższym dziesięcioleciu prawie 1 mln osób i osiągnie w roku 2010 41,4 mln osób. Nie przewiduje się natomiast radykalnego wzrostu popytu na pracę, co może spowodować w tym czasie, wbrew zapowiedziom, wzrost bezrobocia.¹⁵ Sądzę, że wskazane przeze mnie tendencje nie będą w najbliższym czasie sprzyjały migracjom pomiędzy tymi dwoma krajami.

Czynnikiem, który moim zdaniem będzie utrudniał wzmoczoną migrację z Polski do Europy Zachodniej jest słabe wykształcenie oraz słaba znajomość przez naszych obywateli języków obcych. Obecnie jedynie 7% Polaków posiada wyższe wykształcenie. Mimo że w ostatnich latach podwoiła się liczba studentów, to aby osiągnąć standardy unijne w tej dziedzinie potrzebować będziemy kilkunastu lat. Należy przy tym pamiętać, że w gospodarkach rozwiniętych stale spada zapotrzebowanie na pracowników nisko kwalifikowanych.

¹⁵ B.Bartz, *Prognozy rynku pracy w Niemczech*, „*Polityka Społeczna*”, nr 4/1998.

Podobna sytuacja ma miejsce w kwestii znajomości przez Polaków języków obcych. Priorytetowe znaczenie ma znajomość chociaż jednego języka zachodniego. Na polskim rynku pracy jest stałe zapotrzebowanie na pracowników biegle znających języki obce. Dlatego też można, moim zdaniem, założyć, że jeszcze przez pewien czas osoby te nie będą miały kłopotów z podjęciem dobrze płatnej pracy w Polsce, co również nie będzie sprzyjało ich migracjom zagranicznym. Natomiast wyjazd za granicę w poszukiwaniu pracy bez choćby podstawowej znajomości języka, jest z góry skazany na niepowodzenie.¹⁶

Innym problemem pozostającym w sferze edukacji jest wzajemne uznawanie dyplomów ukończenia odpowiednich szkół zawodowych i wyższych. Jak pokazują porównania, poziom szkolnictwa, w szczególności zawodowego, wyraźnie odstępuje w Polsce od szkolnictwa unijnego, dlatego też nie należy spodziewać się szybkiego, pełnego uznawania świadectw ukończenia szkół polskich przez odpowiednie instytucje zachodnioeuropejskie potwierdzające kwalifikacje do wykonywania określonych zawodów. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi, państwo członkowskie ma prawo odmówić zatrudnienia obywatelowi innego państwa członkowskiego na zasadach równorzędności w przypadku, kiedy „system edukacji zawodowej w państwie pochodzenia różni się w zasadniczy sposób od systemu przyjętego w państwie przyjmującym lub gdy wykonywanie danego zawodu w państwie przyjmującym związane jest ze zdecydowanie szerszym zakresem obowiązków, niż jest to przyjęte w kraju jego pochodzenia”.¹⁷ Tym samym istnieje, moim zdaniem, niebezpieczeństwo, że polski pracobiorca – w konkurencji z pracownikiem unijnym o to samo miejsce pracy – będzie w początkowym okresie skazany na porażkę, nie mając możliwości oficjalnego potwierdzenia swoich umiejętności. W konsekwencji większość Polaków będzie mogła nadal wykonywać prace najprostsze, w których nie są wymagane szczególne umiejętności. Są to zarazem prace nisko płatne, których w wyniku zmniejszenia się różnic płacowych w Polsce i np. w Niemczech, Polacy nie będą chcieli podejmować i wykonywać.

Czynnikami sprzyjającym migracjom Polaków do Niemiec są wcześniejsze doświadczenia związane z preferowanym kierunkiem przemieszczeń. Polacy oprócz krajów zamorskich, takich jak Stany Zjednoczone czy Kanada, zawsze najchętniej emigrowali do Niemiec, gdzie istnieją szerokie, nowo utworzone sieci migracyjne powstałe w wyniku nasilenia się migracji politycznych i ekonomicznych z lat „realnego socjalizmu” w Polsce. Obecnie w Niemieckiej

¹⁶ Zob. T. Oleksyn, *Sklonność Polaków do emigracji zarobkowej*, IPiSS, Warszawa 1992.

¹⁷ Dyrektywa Rady (EWG) nr 48/89 o ogólnych zasadach uznawania dyplomów uzyskiwanych po ukończeniu co najmniej trzyletnich studiów w szkołach wyższych oraz dyrektywa Rady (EWG) nr 51/92 o ogólnym systemie uznawania kwalifikacji zawodowych.

Republice Federalnej zamieszkuje około 1,5 mln Polaków¹⁸ posiadających rodzinę na terenie swojego kraju ojczystego. Nawet jeżeli nie są oni w stanie zapewnić pracy swoim krewnym, to mogą służyć im czasowo mieszkaniem, aby mogli skorzystać z prawa do poszukiwania pracy na terytorium Niemiec, przyznanego zgodnie z zasadą swobody przepływu pracowników.

Wskazywałem już, że pracownicy polscy mają, na ogół, dobrą opinię wśród pracodawców niemieckich. Może to również sprzyjać emigracji Polaków. Zarówno na terenie Polski, jak i Unii Europejskiej, istnieją wzajemne powiązania między pracobiorcami a pracodawcami (w wyniku tego np. większość zezwoleń na pracę na terytorium Niemiec ma charakter imienny). Można wskazać wiele polskich miejscowości, z których odbywa się wzmożona emigracja do konkretnych miejsc i określonych prac wykonywanych na terytorium Wspólnot. Przykładem takich powiązań może być np. rejon Podlasia, skąd Polacy wyjeżdżają do Brukseli, aby wykonywać tam prace porządkowe. Powiązania te trwają już wiele lat i prawdopodobnie nawet najostrzejsze przepisy dotyczące zatrudnienia obcokrajowców sytuacji tej nie zmienią.

Bardzo trudna sytuacja polskiego rolnictwa sprawia, że nikt nie jest w stanie przewidzieć wpływu jego restrukturyzacji na kwestie migracyjne. Sądzę jednak, że mało prawdopodobna jest wzmożona emigracja zagraniczna słabo wykształconych i praktycznie bez znajomości żadnego języka obcego mieszkańców wsi. Mimo że wyniki badań empirycznych wskazują, iż osoby mieszkające

w małych miejscowościach oraz na terenach wiejskich dostrzegają możliwość poprawy swojego bytu poprzez emigrację do innego kraju, to ich wypowiedzi traktować należy raczej jako niezobowiązujące deklaracje niż decyzje o podjęciu konkretnych działań.¹⁹ Jeżeli już decydują się na migrację, to ich celem są raczej duże, krajowe aglomeracje miejskie.

Czynnikiem bardzo rzadko poruszonym w opracowaniach dotyczących migracji obywateli polskich za granicę, który jednak prawdopodobnie w niedalekiej przyszłości odegra w tej kwestii zasadniczą rolę, jest podejmowanie działalności gospodarczej na terenie państw członkowskich Wspólnot przez polskie przedsiębiorstwa i polskich obywateli (tzw. samozatrudnienie). Regulacje prawne dotyczące tej grupy podmiotów są o wiele bardziej liberalne niż uregulowania dotyczące podjęcia zatrudnienia. W opinii wielu specjalistów, już obecnie art. 44 Układu Europejskiego daje Polakom możliwość podjęcia działalności gospodarczej w Unii Europejskiej bez żadnych ograniczeń.²⁰ W przypadku,

¹⁸ *Polacy w świecie*, GUS, Warszawa 1992 (dane szacunkowe).

¹⁹ Zob. T.Oleksyn, op.cit. oraz *Studia o procesach migracji zagranicznych*, op.cit.

²⁰ Zobacz np. M.Okólski, D.Stoła, *Migracje między Polską a krajami Unii Europejskiej w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w: Przemiany w zakresie migracji zagranicznych ...*, op.cit.

kiedy polskim negocjatorom w czasie rokowań akcesyjnych nie uda się uzyskać prawa do swobody przepływu pracowników już w momencie rozszerzenia, migracje przedsiębiorców oraz samozatrudnionych mogą okazać się jedyną możliwością legalnego zatrudnienia Polaków za granicą. Dlatego też, moim zdaniem, już teraz należy zwrócić baczniejszą uwagę na tę kategorię i szerzej rozpropagować ją wśród polskich przedsiębiorców.

5. Korzyści i konsekwencje

Jakie korzyści ekonomiczne mogłaby odnieść Polska z uzyskania prawa do swobody przepływu pracowników w dniu przystąpienia do Unii Europejskiej? Na pewno byłoby to, choć nieznaczne, zmniejszenie bezrobocia. Część polskich pracowników przeniosłaby się do innych państw w celu poszukiwania pracy. Pewna część mogłaby też zalegalizować swoje zatrudnienie na terytorium Wspólnot (wielu obywateli polskich pracuje w Unii w „szarej strefie”). W tym wypadku korzyści odniosłaby również Unia Europejska w postaci podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne. Pracownicy zatrudnieni w nowoczesnych zakładach w krajach członkowskich UE mogliby nabyć umiejętności, których nie byłoby w stanie uzyskać w kraju. Ponadto dochody za pracę mogłyby być transferowane, co przyczyniłoby się do podniesienia poziomu życia w Polsce. Nie są to oczywiście wszystkie korzyści, ale te właśnie wydają mi się najbardziej istotne.

Obok korzyści występują również zagrożenia. Sądzę, że głównym zagrożeniem dla Polski może być tzw. nowoczesny drenaż mózgow, polegający na ściąganiu do krajów, gdzie istnieją wyższe zarobki oraz lepsze warunki socjalne, szczególnie dobrze wykształconych i atrakcyjnych pracowników. Polska przy bardzo małym udziale osób z wyższym wykształceniem oraz z zarobkami niedorównującymi, nawet wśród kadry kierowniczej, zarobkom zachodnim mogłaby być na takie działania szczególnie narażona. Istotną kwestią, którą poruszyłem już wcześniej, jest traktowanie obywateli polskich jako pracowników drugiej kategorii. Jeżeli standardy rynku pracy Polski i krajów Unii Europejskiej nadal będą różniły się pod tak wieloma względami jak teraz, to nie należy oczekiwać, że polski pracownik będzie traktowany w krajach członkowskich tak jak pracownik rodzimy. Nie bez znaczenia pozostanie tutaj również postawa zachodnioeuropejskich związków zawodowych, które będą starały się bronić swoich miejsc pracy przed konkurencją ze strony Polski i innych państw wstępujących do Unii.

Biorąc pod uwagę czynniki omawiane przeze mnie w niniejszym opracowaniu, nasuwa się kilka wniosków. I tak sądzę, że:

- Prognozy demograficzne nie dają podstaw do oczekiwania wzrostu potencjału migracyjnego z powodu zmian pokoleniowych na rynku pracy.

- Kluczowy dla kształtowania przyszłej migracji wydaje się być proces dalszego rozwoju gospodarczego Polski, w szczególności w porównaniu z państwami Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia jest również postępujące za wzrostem gospodarczym zjawisko konwergencji, czyli wyrównywania się zarówno poziomów życia, jak i poziomów cen.
- Biorąc pod uwagę dotychczasowe kierunki migracji zarobkowych Polaków, niewielki wzrost migracji może nastąpić jedynie do Niemiec.
- Prawdopodobnie w najbliższych latach będzie rosła migracja obywateli Unii Europejskiej do Polski.
- Często histeryczne przedstawianie przez polityków zachodnich skutków „wariantu zerowego” w swobodnym przepływie pracowników nie jest poparte wystarczająco mocnymi argumentami, a dyskusja nad masową emigracją z państw Grupy Wyszehradzkiej wydaje się przesadzona.

Kończąc rozważania na temat swobody przepływu pracowników chciałbym wyrazić opinię, że Polska powinna być zainteresowana osiągnięciem porozumienia co do „wariantu zerowego” w tym zakresie. Uzyskanie przez Polaków prawa do swobody przepływu pracowników, jako jednej z czterech fundamentalnych zasad funkcjonowania Unii Europejskiej, już w momencie akcesji jest ważne nie tylko z powodów *stricte* ekonomicznych. Pozbawienie obywateli polskich tego dużego osiągnięcia natury społecznej i socjalnej może, jak sadzę, wywoływać wrażenie „członkostwa drugorzędnego”, co na pewno spowoduje spadek popularności idei zjednoczonej Europy w polskim społeczeństwie. Należy pamiętać, że o naszym członkostwie prawdopodobnie zadecydują również obywatele polscy w referendum, jakie parlament może ogłosić w tej sprawie. Jak się obecnie wydaje, wynik tego referendum nie jest tak pewny jak było to jeszcze przed dwoma laty.