

*Agata Dziewulska**
*Katarzyna Wojdełko***

Mobilność jako cel rozwoju Unii Europejskiej. Instrumenty polityki UE wspierające i kształtujące rozwój przepływu osób

1. Mobilność jako jeden z celów rozwoju UE

Swoboda przepływu osób w UE umożliwia mobilność, która pozwala zdobywać wykształcenie i podejmować pracę w krajach UE innych niż miejsce pochodzenia ich obywateli. Wywołuje to efekty ekonomiczne obserwowane na rynkach pracy, jak również efekty społeczne związane ze zmianą miejsca zamieszkania ludzi i ich adaptacją w nowym środowisku oraz uczestnictwem w życiu obywatelskim. Liberalizacja przepisów związanych z mobilnością pociągnęła więc za sobą konieczność regulacji w zakresie spraw społecznych, praw obywatelskich, wyborczych i innych.

Swoboda przepływu osób w UE ma swoje umocowanie w prawie pierwotnym w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (byłym art. 39 Traktatu WE). Postanowienia traktatowe zostały następnie po-

* Dr **Agata Dziewulska** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik realizowanego w latach 2011–2012 projektu „Voter Advice Application for Poles and Lithuanians in the UK”, związanego z mobilnością, finansowanego przez Komisję Europejską.

** **Katarzyna Wojdełko** – specjalista do spraw zarządzania projektami europejskimi. W latach 2011–2012 była asystentką naukową w projekcie „Voter Advice Application for Poles and Lithuanians in the UK”.

twierdzone w prawie wtórnym – rozporządzeniach, dyrektywach i szeregu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Prawo UE daje obywatelom możliwość ubiegania się o pracę, przemieszczania wraz z rodzinami i pozostawiania na terenie innego kraju członkowskiego w celu jej podjęcia. Swoboda ta prowadzi do uznania kwalifikacji zawodowych, ale ma też swoje ograniczenia, tłumaczone względami bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, a także wyklucza stosowanie tych postanowień w odniesieniu do pracy w administracji publicznej¹.

W rozporządzeniu nr 1612/68 i zastępującym je później rozporządzeniu nr 492/2011 przeczytać można, że „swobodny przepływ stanowi fundamentalne prawo pracowników i ich rodzin; **mobilność siły roboczej wewnątrz Wspólnoty powinna być jednym ze środków zapewniających pracownikowi możliwość poprawy warunków życia i pracy oraz ułatwienia awansu społecznego**”². Pomimo tego, że rozporządzenia te powstały w ponad czterdziestoletnim odstępie czasu (tj. w 1968 i 2011 r.), widać, że ich podstawowe założenie dążenia do koordynacji polityki zatrudnienia krajów członkowskich w celu zwiększenia mobilności obywateli nie uległo zmianie.

Takie ramy prawne i zastrzeżenia co do swobody przepływu osób stworzyły podstawy w rozwoju mobilności mieszkańców UE, które stały się jednocześnie jednym ze sztandarowych celów, do których prowadzić miał rozwój integracji i rozszerzenie Wspólnot. Wola polityczna podkreślająca wagę mobilności jako priorytetu UE została także w ostatnich latach wyrażona przez przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE) José Barroso, który w założeniach dla KE pisze: „Zasady swobodnego przepływu i równego traktowania obywateli UE muszą zostać urzeczywistnione w życiu codziennym”³.

Jednak mobilność rozumieć należy szerzej niż samą swobodę przepływu osób. Swoboda przepływu osób jest punktem wyjściowym do stwarzania warunków równego traktowania obywateli UE, gdzie gwarantowane swobody znajdują urzeczywistnienie wspomniane przez Barroso.

¹ Art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32011R0492> [dostęp 30.05.2014]. Pogrubienie odautorskie.

³ J.M. Barroso, *Założenia polityczne dla następnej Komisji*, Bruksela 2009, s. 4.

2. Mobilność w danych

Dane na temat przepływu osób w UE i efektów temu towarzyszących mogą dać obraz tego, w jakiej kondycji i jakim punkcie w dążeniu do mobilności znajduje się obecnie Unia. Zgodnie z badaniami Eurostatu z 2010 r. 6,5% ludności w Unii Europejskiej zamieszkiwało w kraju innym niż swój kraj pochodzenia. Ta grupa stanowi 32,5 mln osób, a 12,3 mln z nich stanowią cudzoziemcy będący jednocześnie obywatelami UE, co stanowi 2,5% obywateli UE stale korzystających ze swobody przepływu osób⁴.

W porównaniu z 2008 r., kiedy to migranci wewnątrzunijni stanowili 11,3 mln osób⁵, oraz latami 2002–2008, kiedy „liczba obywateli UE wyjeżdżających do innych krajów członkowskich UE rosła średnio 12% rocznie”⁶, można wnioskować, że tendencja do przemieszczania się obywateli wewnątrz UE jest wzrostowa.

Niezależnie od liczby osób obecnie przebywających za granicą badania Eurostatu pokazują, że zdecydowana większość Europejczyków, bo aż 84%, nie ma żadnych doświadczeń zamieszkiwania lub pracy w innym kraju, a tylko 10% mieszkało i pracowało za granicą, natomiast 6% mieszkało lub pracowało za granicą. Brak doświadczenia życia i pracy za granicą jest nieco częstszy u osób pochodzących z UE-10⁷ i UE-2⁸ (88% badanych) niż u obywateli krajów UE-15⁹ (83% badanych), co może być związane z tym, że w większości tych krajów przepływ osób był do niedawna bardziej ograniczony¹⁰. Z drugiej strony zróżnicowanie mobilności wśród obywateli pochodzących ze starych i nowych państw członkowskich UE jest relatywnie małe, co może być spowodowane częstymi wyjazdami oby-

⁴ Eurostat, Statystyki dotyczące migracji i populacji migrantów, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl [dostęp 07.08.2013].

⁵ Komisja Europejska, COM(2010)373: *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373:FIN:EN:PDF> [dostęp 30.05.2014].

⁶ Eurostat, *Migrants in Europe. A statistical portrait of a first and second generation, 2011 edition*, s. 17.

⁷ UE-10: Czechy, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia.

⁸ UE-2: Bułgaria i Rumunia.

⁹ UE-15: Belgia, Holandia, Luxemburg, Szwecja, Austria, Włochy, Dania, Niemcy, Irlandia, Francja, Hiszpania, Grecja, Portugalia, Wielka Brytania, Finlandia.

¹⁰ Eurobarometr 337, *Mobility Survey January 2010*, s. 8.

wateli państw bloku wschodniego za pracą na Zachód.

Przytoczone dane nie dostarczają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, ilu obywateli UE korzysta ze swobody przepływu osób, gdyż w badaniu tym jako imigrantów rozumie się osoby, które osiedlają się w kraju innym niż dotychczasowe miejsce zamieszkania i pozostają tam lub mają zamiar pozostania w nowym miejscu zamieszkania przez okres minimum 12 miesięcy¹¹. Nie jest tutaj zatem uwzględniona szara strefa oraz migracja sezonowa i krótkookresowa. Migracje sezonowe i krótkookresowe występują znacznie częściej w przypadku obywateli UE niż osób spoza UE. Dzieje się tak m.in. dlatego, że przemieszczający się w poszukiwaniu pracy obywatele UE mogą względnie łatwo podróżować między krajem pochodzenia a krajem przeznaczenia. Ponadto liberalne przepisy związane z przepływem osób pozwalają im wielokrotnie wracać do ojczyzny z możliwością ponownego wyjazdu w celach zarobkowych¹².

Kolejną ważną grupą nieuwzględnioną w przytoczonych statystykach będą korzystający ze swobody przepływu osób w celu podjęcia nauki w innym kraju europejskim. Mobilność w szkolnictwie wyższym jest bowiem jednym z głównych celów procesu bolońskiego, programu dążącego do osiągnięcia porównywalności i spójności nauki w krajach UE. W programie tym, od przeszło 20 lat działającym na rzecz utworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego, za cel postawiono ostatnio, aby do 2020 r. przynajmniej 20% studiujących w obrębie obszaru miało doświadczenie podjęcia nauki lub szkoleń za granicą¹³. Także w tym obszarze badani przez Eurostat mają niski stopień doświadczeń. Z badanych przez Eurostat w 2009 r. 26 tys. osób w wieku powyżej 15 lat (po około 1 tys. osób z każdego z państw UE), 8% badanych przyznało, że ma doświadczenie uczenia się w szkole za granicą, 3% – na studiach, 4% brało udział w szkoleniu za granicą, a 86% nie podejmowało nigdy za granicą nauki na dłużej niż dwa miesiące¹⁴. Dane Eurostatu z 2013 r. obejmujące państwa UE, Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) i kraje kandydujące do UE wskazują, że w 2010 r. 659 tys. studentów uczęszczało do szkół wyższych w kraju innym niż ich kraj pochodzenia¹⁵.

¹¹ Eurostat, *Migrants in Europe...*, op.cit., s. 143.

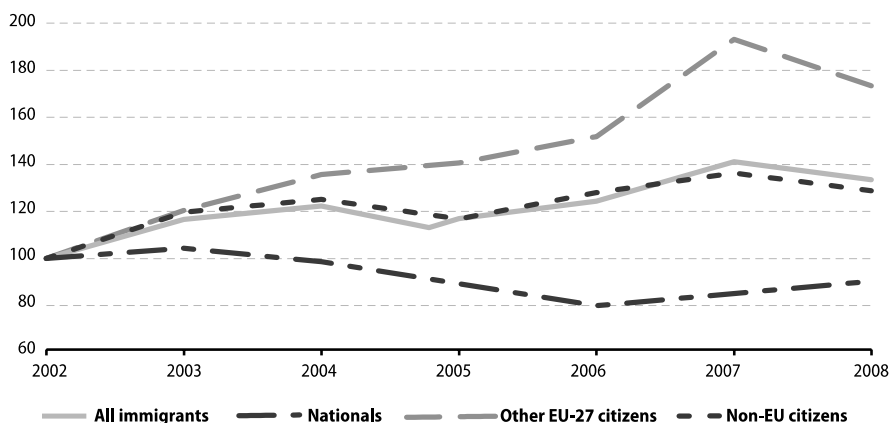
¹² Ibidem, s. 16.

¹³ Komisja Europejska, *Komunikat z konferencji europejskich ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe, Leuven i Louvain-la-Neuve – Proces boloński 2020 – europejski obszar szkolnictwa wyższego w nowej dekadzie*, 28–29 kwietnia 2009 r.

¹⁴ Eurobarometr 337, op.cit., s. 11.

¹⁵ Eurostat, *Mobility of students in Europe*, 17.05.2013, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tps00064> [dostęp 07.08.2013].

Dodatkowym aspektem kształtującym obraz współczesnej migracji jest jej dynamika. Choć większość migrantów w UE to osoby spoza Unii, to proporcjonalnie do nich rosła w ostatnich latach liczba obywateli UE migrujących wewnątrz, co prezentuje rysunek 1. Te tendencje wiążą się zarówno z rozszerzaniem UE w 2004 i 2007 r., jak i z polityką migracyjną uszczelniania zewnętrznych granic Unii.



Rysunek 1. Relatywna zmiana imigracji do UE według grup narodowościowych w latach 2002–2008 (w procentach)

Źródło: Eurostat, *Migrants in Europe. A statistical portrait of a first and second generation*, 2011, s. 17.

Wraz z rozszerzeniem UE w 2004 r. populacja UE zwiększyła się o 19,3%, a następnie w 2007 r. o kolejne 6,3%. Spowodowało to największy w historii Wspólnoty wzrost liczby ludności: o 74 142 w 2004 r. i o 29 244 w 2007 r., a także integrację państw o największym zróżnicowaniu pod względem poziomu zamożności (kraje przystępujące wcześniej do Wspólnoty miały dochód na obywatela bardziej zbliżony do państw UE-15 niż kraje przystępujące w pierwszej dekadzie XXI w.)¹⁶. Rozszerzenia te miały znaczny wpływ na obecną migrację wewnątrz UE, ponieważ wielu obywateli z nowych państw członkowskich decydowało się na wyjazd do państw UE-15, z których część od razu otworzyła swoje rynki pracy, a pozostałe otwierały je stopniowo, po okresach przejściowych. Jeszcze w 2003 r. odnotowano, że liczba obywateli pochodzących z UE-10, a mieszkających w UE-15 wynosiła 893 tys., natomiast już w 2007 r. osiągnęła ona ponad 1,91 mln, stanowiąc 0,5% mieszkańców krajów UE-15. Następnie, dzie-

¹⁶ Komisja Europejska, *Employment in Europe 2008*, s. 113.

ki przystąpieniu do UE Bułgarii i Rumunii w 2007 r., liczba obywateli z UE-2 mieszkających w UE-15 wynosiła 1,86 mln, co stanowiło kolejne blisko 0,5% mieszkańców UE-15¹⁷.

Napływ pracowników do UE-15 pochodził nie tylko z nowych państw członkowskich. Zarówno u nowych członków UE, jak i w państwach UE-15 o skali mobilności decydował potencjał demograficzny kraju. Komisja Europejska podała, że spośród migracji zarobkowej wewnątrz UE po 2004 26% pracowników stanowili Polacy, 19% Rumuni, następnie Niemcy (7%), Brytyjczycy (6%) i Francuzi (5%). Po około 4% stanowili migranci pochodzący z Portugalii, Bułgarii, Słowacji, Włoch i Litwy¹⁸.

Wielka Brytania (UK) i Irlandia stały się najpopularniejszymi kierunkami emigracji z Europy Środkowej i Wschodniej. Przyczyną był najprawdopodobniej fakt, że oba kraje nie korzystały z przepisów przejściowych wstrzymujących czasowo swobodny przepływ obywateli nowych państw członkowskich, a także z popularności używanego tam języka angielskiego. Odnotowano, że do 2007 r. 70% osób migrujących z krajów, które przystąpiły w 2004 r., kierowało się do UK i Irlandii¹⁹. Około 550 tys. obywateli z krajów UE-10 i UE-2 przybyło do UK, co kilkukrotnie zwiększyło ich proporcje względem innych grup narodowościowych. Przed rozszerzeniami w 2004 i 2007 r. obywatele UE-10 i UE-2 w Wielkiej Brytanii żyło tylko 115 tys.²⁰

Pomimo że część migracji to migracja sezonowa oraz że w okresie sierpień 2007–grudzień 2008 nastąpiła fala powrotów, która objęła nawet 1/3 poprzedniej migracji z Europy Środkowej i Wschodniej, to wpływ migracji związanej z rozszerzeniami z 2004 i 2007 r. na zmianę składu narodowego mieszkańców Zjednoczonego Królestwa jest w dalszym ciągu widoczny²¹. Powyższe dane potwierdził Brytyjski Spis Powszechny przeprowadzany w 2011 r., którego fragment przedstawia tabela 1. W ostatnim opublikowa-

¹⁷ H. Bruckeri, A. Damelang, *Lessons from Migration after UE Enlargement*, w: 2009 *Labour Mobility within the UE in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transnational Arrangements. Final Report*, red. H. Brucker et al., Discussion Paper Series, "IZA DP" 2009 no. 4230, s. 9.

¹⁸ Komisja Europejska, *Employment...*, op.cit., s. 118.

¹⁹ M. Kahanec, A. Zaiceva, K.F. Zimmermann, *Lessons from Migration after UE Enlargement*, "IZA DP" 2009, No. 4230, s. 10.

²⁰ A.C. Neal, *Migrant workers and the United Kingdom labor market: some trends and implications of twenty-first century international labor migration flows*, "Comparative Labor Law and Policy Journal" 2010, Vol. 31, No. 1, s. 21.

²¹ Europa Środkowa i Wschodnia – część z grup krajów UE-10, do której należą: Polska, Czechy, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Słowenia. S. Pemberton, C. Stevens, *The Recruitment and Retention of Central and Eastern European Migrant Workers in the United Kingdom: A Panacea or a Problem under the New Policies of 'Managed Migration'?*, "Regional Studies" 2010, Vol. 44, No. 9, s. 1292.

nym cenzusie Polacy są najdynamiczniej rosnącą grupą narodową w ciągu ostatnich 10 lat oraz drugą najliczniejszą narodowością w UK po Hindu-sach, a przed Pakistańczykami, którzy w 2001 r. byli wyprzedzani przez Irlandczyków. Choć liczba tych ostatnich zmalała w ciągu omawianych dziesięciu lat nieznacznie, w 2011 r. zajmowali czwartą pozycję wśród narodów migrujących do Wielkiej Brytanii.

Tabela 1. Pierwsza dziesiątka krajów pochodzenia mieszkańców Anglii i Walii niebędących obywatelami UK w 2001 i 2012 r.

Kraj urodzenia	Cenzus 2001	Cenzus 2011
Indie	456 000	694 000
Polska	58 000	579 000
Pakistan	308 000	482 000
Irlandia	473 000	407 000
Niemcy	244 000	274 000
Bangladesz	153 000	212 000
Nigeria	87 000	191 000
RPA	132 000	191 000
USA	144 000	177 000
Jamajka	146 000	160 000

Źródło: Office of National Statistics, plik danych *2001 Census of England and Wales (table UV08)*, *2011 Census of England and Wales*, dostępny w: *International Migrants in England and Wales 2011*, s. 7.

Tabela 1 porównuje najliczniejsze grupy narodowe w UK w 2011 r. z liczbą ludności należącą do tych grup i zamieszkującą UK 10 lat wcześniej. Z wyjątkiem Irlandczyków nastąpił przyrost ludności należącej do wszystkich grup narodowych ujętych w badaniach. Największy, bo aż 10-krotny przyrost liczby ludności w UK, stanowili obywatele Polski i jako jedyni spośród nowych krajów członkowskich UE znaleźli się w czołówce największych grup narodowych w UK. Przyrost związany był przede wszystkim z przystąpieniem Polski do UE i konsekwencjami liberalnej polityki migracyjnej rządu Wielkiej Brytanii.

3. Efekty migracji

Skutkiem korzystania ze swobody przepływu osób w UE jest szereg efektów mających wpływ na osoby migrujące, gospodarki państw, z których wyjeżdżają pracownicy, i państw, do których się kierują. Główne efekty ekonomiczne związane z migracją wewnątrz UE dotyczą wpływu

na wysokość płac, wzrost gospodarczy, efektywność i innowacyjność rynku pracy oraz finanse publiczne i obciążenie systemu opieki społecznej²².

Migracje powodują też efekty społeczne, które mogą mieć wpływ na zadowolenie z życia za granicą i skłonność do korzystania ze swobody przepływu osób. Dla obywateli swoboda przepływu oznacza przede wszystkim możliwość przemieszczania się za granicę i życia w innym kraju, łącznie z podejmowaniem tam pracy, a więc szukania najlepszych dla siebie warunków zatrudnienia, które dają możliwość rozwoju i życia w dobrobycie. Jednak przepisy prawa nie gwarantują funkcjonowania wzorowego modelu mobilności. Od momentu otwarcia rynków pracy pojawiają się efekty, które mogą stać na drodze poszukiwaniu optymalnych warunków życia. Przedstawione w poniższej części badania instytucji unijnych i akademickich pokazują różne problemy i ich perspektywy, pomagając dostrzec zjawiska, które mogą wpływać na mobilność w UE.

3.1. Perspektywa KE

Z raportów i publikacji KE wynika, że osoby należące do migracji zarobkowej po rozszerzeniu w 2004 r. wykazują się proporcjonalnie większą aktywnością na rynku pracy i wyższym wskaźnikiem zatrudnienia, niż populacja zamieszkująca w ich kraju pochodzenia oraz kraju docelowym. Średnio zatrudnionych jest 78% migrantów przybyłych z nowych krajów członkowskich, kiedy w ich krajach pochodzenia zatrudnienie znajduje średnio 60% osób, a w krajach, do których przybyli – 68%²³. Zaobserwowano też, że pracownicy mobilni po 2004 r. rzadziej prowadzą własne przedsiębiorstwa niż mieszkańcy ich krajów pochodzenia i krajów goszczących²⁴, znajdują znacznie częściej pracę w niektórych branżach (hotelarstwo, prace budowlane) i jednocześnie znacznie rzadziej w innych (urzędy)²⁵.

UE stara się zagwarantować równe traktowanie swoich obywateli na całym obszarze Unii. Dotyczy to także rynku pracy. Jednak pomimo funkcjonującego prawa instytucje europejskie dostrzegają utrudnienia występujące w jego stosowaniu. Zdaniem Komisji Europejskiej, wynikają one głównie ze złożoności i skomplikowania przepisów, co prowadzi do trudności w jego prawidłowym interpretowaniu i stosowaniu²⁶. Już w 2010 r. oświadczono, że

²² Komisja Europejska, *Employment...*, op.cit., s. 132–137.

²³ Ibidem, s. 129.

²⁴ Ibidem, s. 130.

²⁵ Ibidem, s. 131.

²⁶ Komisja Europejska, COM(2002)694, *Communication from the Commission. Free movement of workers – achieving full benefits and potential*, s. 24, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0694:FIN:en:PDF> [dostęp 30.05.2014].

„mimo poprawy sytuacji, wciąż istnieją przeszkody natury prawnej, administracyjnej i praktycznej w korzystaniu z tego prawa”²⁷. Przeszkody natury prawnej i administracyjnej dotyczą przede wszystkim uznawalności kwalifikacji zawodowych i przenoszenia praw do świadczeń socjalnych. Do czynników praktycznych, które mają wpływ na mobilność transnarodową, KE zaliczyła „kwestie mieszkaniowe, językowe, zatrudnienie współmałżonków i partnerów, mechanizmy powrotu, «bariery» historyczne oraz uznawanie doświadczeń związanych z mobilnością, zwłaszcza w Małych i Średnich Przedsiębiorstwach”²⁸. Wymienione czynniki doprowadzają do obserwowanego, choć jeszcze mało zbadanego zjawiska powstawania wyraźnych różnic w warunkach życia między nowo przybyłymi obywatelami UE a rdzennymi mieszkańcami krajów goszczących. Różnice te odnoszą się do większego narażenia migrujących za pracę Europejczyków na ubóstwo, gorszych wyników ich dzieci w nauce, trudności w dostępie do mieszkań, służby zdrowia i świadczeń społecznych²⁹. Warunki życia migrantów w nowym miejscu zamieszkania mogą stać się przeszkodą w integracji społeczeństw przyjmujących i mobilnych pracowników oraz zniechęcić ich do migracji. Zauważono także, że rozłąka powstała w wyniku mobilności może negatywnie wpływać na sytuację wewnątrz ich rodzin³⁰.

3.2. Perspektywa obywateli

Uwagi KE co do sytuacji osób mobilnych i trudności, które mogą powstawać w przepływie osób, znajdują swoje potwierdzenie w opinii publicznej. Z badań prowadzonych przez Eurobarometr, w których poznawano stosunek obywateli do migracji za pracą do innego kraju UE, wynika, że główną obawą przed migracją jest przecucie, że może ona nieść negatywne skutki dla kondycji ich rodzin³¹. Jako główne motywy emocjonalne

²⁷ Komisja Europejska, COM(2010)373, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52010DC0373> [dostęp 30.05.2014].

²⁸ Ibidem, s. 3.

²⁹ Komisja Europejska, *Employment...*, op.cit., s. 129.

³⁰ Soros Foundation (2007), *Effects of migration: children left at home*, http://www.fundatia.ro/sites/default/files/en_67_studiu%20engl%20miki.pdf [dostęp 27.05.2014]; *Child rights based analysis of children without parental care or at risk of losing parental care. General trends derived from the country situation analyses*, SOS Kinderdorf International Continental Office CEE/CIS/Baltics, maj 2008.

³¹ Eurobarometr 337, op.cit.

przemawiające za pozostaniem w swoim kraju pochodzenia badani wymieniają niechęć do pozostawiania domu (39%), a także zmiany związane z rodziną i przyjaciółmi (27%) oraz pozostawianie swoich przyjaciół (21%). Praktycznymi przesłankami przemawiającymi za pozostaniem w domu są przede wszystkim brak znajomości języka (52%), oczekiwane trudności ze znalezieniem pracy (24%) czy mieszkania (16%), a także adaptacji do życia w innej kulturze (16%)³².

Pomimo czynników, które hamują mobilność, Europejczycy patrzą na nią przychylnie. Większość wierzy, że mobilność ma dobry wpływ na proces integracji europejskiej, połowa zaś uważa, że ma ona dobry wpływ na rynek pracy, a prawie połowa, że przynosi korzyści jednostkom. Za główne motywy podjęcia pracy za granicą badani pojadą wyższy standard życia (29%), lepsze warunki pracy (27%) oraz możliwości rozwoju kariery zawodowej (23%)³³.

Jak zostało przytoczone powyżej, tylko 10% Europejczyków mieszkało i pracowało za granicą, a jeden na pięciu badanych bierze pod uwagę ewentualny wyjazd w przyszłości, jednak konkretne plany z tym związane poczyniło tylko kilka procent z nich. Czynnikiem, które zachęcają ich do mobilności, są wcześniej zdobyte doświadczenia własne i innych, gdyż bardziej skłonni do migracji są ci, którzy sami już pracowali za granicą bądź pozostają w kontakcie z takimi osobami. Obywatele UE dobrze postrzegają mobilność i cenią prawo do podejmowania pracy w UE, jednak większość z nich nie planuje skorzystania z tej możliwości w najbliższej przyszłości³⁴.

3.3. Badania naukowe nad migracją

Po rozszerzeniu UE w 2004 r. zostały przeprowadzone różnorodne badania, które pomagają zgłębić temat społecznych efektów migracji. Przytoczone aktualne obserwacje dotyczące Polaków w UK i Irlandii pomagają zarysować spektrum zjawisk towarzyszących migrantom w UE, nawiązując przez to treścią do tematyki mobilności, która jest przedmiotem zainteresowania UE. Wydaje się, że obszerny wkład mają poniższe badania:

- S. Drinkwater, J. Eade, M. Garapich, *Poles Apart? UE Enlargement and the Labour Market Outcomes of Immigrants in the United Kingdom*;

³² Ibidem.

³³ Ibidem, s. 21.

³⁴ Ibidem, s. 28.

- A. Hodosi, *The effects of immigration on the socio-economic landscape of the United Kingdom*;
- R. Bachan, M. Sheehan, *On The Labour market progress of Polish accession workers*;
- A. Berrett, S. McGuinness, M. O'Brein, *The immigrant earnings disadvantage across the Earning and Skills distribution: The case of immigrants in UE's New Member states in Ireland*;
- M. Kahanec, A. Zaiceba, K.F. Zimmermann, *Lessons from Migration after UE Enlargement*;
- S. Pemberton, C. Stevens, *The Recruitment and Retention of Central and Eastern European Migrant Workers in the United Kingdom: A Panacea or a Problem under the New Policies of 'Managed Migration'?*;
- N. Pollard, M. Latorre, D. Sriskandarajah, *Floodgates or Turnstiles? Post-UE Enlargement Migration Flows to (and From) the UK*;
- A.C. Neal, *Migrant workers and the United Kingdom labour market: some trends and implications of twenty-first century international labour migration flows*.

Wymienione badania pokrywają cały szereg kontekstów mobilności: wielu autorów wiąże mobilność z pojęciem kapitału ludzkiego, który może być postrzegany jako kluczowa determinanta mobilności. Kapitał ludzki oznacza wiedzę i umiejętności, które jednostki nabywają przez edukację, praktykę i doświadczenia, a które następnie mogą używać w pracy. O ile wykształcenie jest kluczowym czynnikiem kapitału ludzkiego, o tyle jest ono także uwarunkowane stanem zdrowia, warunkami pracy i technologią³⁵.

Drugim obszarem zainteresowania naukowców są zjawiska ekonomiczne. Badają je m.in. Drinkwater, Eade i Garapich, dla których punktem wyjścia jest powiązanie między skalą zarobków a warunkami życia: migranci zarabiają mniej niż obywatele kraju goszczącego, chociaż mogą mieć takie samo lub lepsze wykształcenie i chęć podjęcia pracy³⁶. Zbadano, że z osób, które przyjechały do UK z nowych państw członkowskich, większość jest zatrudniana w najniższej opłacanych pracach w kraju – wiele z tych osób ma niskie kwalifikacje, choć jednocześnie sporo ma też relatywnie wysoki poziom wykształcenia. Rozbieżność między stopniem wykształcenia jest widoczna szczególnie w przypadku Polaków. Jednocześnie są oni opłacani poniżej poziomu, jakiego można by się spodziewać, biorąc pod uwagę

³⁵ Ch.S. Kumar, *Human Capital and Growth Empirics*, "The Journal of Developing Areas" 2006, Vol. 40, No. 1, s. 153.

³⁶ S. Drinkwater, J. Eadei, M. Garapich, *Poles Apart? UE Enlargement and the Labour Market Outcomes of Immigrants in the United Kingdom*, "International Migration" 2009, Vol. 47, No. 1.

ich wykształcenie, co skutkuje względnie niskim zwrotem wynagrodzenia z posiadanego przez nich kapitału umiejętności i wykształcenia³⁷.

Nie tylko poziom zarobków danych grup narodowych może mieć wpływ na kształtowanie sytuacji społecznej, ale także ogólna izolacja grupy narodowej. Jest to trzeci zakres badań naukowców piszących o skutkach migracji. Hodosi zauważa, że pomimo tego, że w UK poziom jakości instytucji państwowych jest względnie wysoki, instytucje te nie cieszą się zaufaniem społecznym. Autor tłumaczy to dużym zróżnicowaniem narodowym badanych obszarów, występowaniem zamkniętych społeczności, które sąsiadując blisko z innymi, nie nawiązują ze sobą więzi, a także wysokim ryzykiem demoralizacji wśród mniejszości narodowych oraz ograniczonym dostępem do instytucji prawa³⁸. Co się tyczy migracji, odizolowanie od innych grup narodowych, mała świadomość praw i brak uczestnictwa w życiu społecznym mogą prowadzić do pogłębiania wykluczenia wśród migrantów.

Zjawisko wykluczenia Polaków przez izolację tej grupy zostało dostrzeżone w kolejnych badaniach. Bachan i Sheehan zauważyli, że najczęstszymi mechanizmami zdobywania przez Polaków pracy w UK było poleganie na sieci znajomości osób z Polski. Dzięki temu osoby z tej grupy mogły szybko znaleźć zatrudnienie, choć prowadziło to do *zamykania się* (ang. *locking in*) całych grup Polaków w tych samych, mało płatnych zawodach³⁹. Berrett, badając sytuację migrantów z UE-8⁴⁰ w Irlandii, zaobserwował, że różnice w zarobkach migrantów i obywateli Irlandii u osób mniej wykształconych są niezauważalne albo niewielkie, a różnice te są znacznie większe w przypadku osób z większymi umiejętnościami zawodowymi⁴¹. Kahanec, Zaiceva i Zimmerman zjawisko to nazwali *obniżaniem* (ang. *downgrading*) i doszli do wniosku, że „możliwość dokonywania transferu kapitału ludzkiego jest kluczowym czynnikiem determinującym zamykanie luki między zarobkami obywateli państwa i emigrantów”⁴².

W kolejnych badaniach Bachan i Sheehan dokonali wywiadu grupy

³⁷ Ibidem, s. 180.

³⁸ A. Hodosi, *The effects of immigration on the socio-economic landscape of the United Kingdom*, „Eastern Journal of European Studies” 2012, Vol. 3, Issue 2.

³⁹ R. Bachan, M. Sheehan, *On The Labour market progress of Polish accession workers*, „International Migration” 2011, Vol. 49, No. 2.

⁴⁰ UE-8: Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do UE w 2004 r. Należą do nich: Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia.

⁴¹ A. Berrett, S. McGuinness, M. O’Brein, *The immigrant earnings disadvantage across the Earning and Skills distribution: The case of immigrants in UE’s New Member states in Ireland*, „IZA Discussion Paper” 2008, No. 3479.

⁴² M. Kahanec, A. Zaiceba, K.F. Zimmermann, op.cit., s. 21.

Polaków pracujących w UK i zauważyli, że zarobki osób wykwalifikowanych, pracujących umyślowo wzrosły w ciągu trzech lat o 42%, a wpływ, jaki liczba przepracowanych godzin ma na wysokość wynagrodzenia, zmalał o 38%⁴³. Pokazało to, że zwrot z kapitału ludzkiego wzrósł w czasie, co może sugerować, że osoby korzystające ze swobody przepływu osób w UE potrzebują więcej czasu w nowym miejscu, aby ich sytuacja zbliżyła się do optymalnej dla ich kwalifikacji i oczekiwań.

Z drugiej strony Pemberton i Stevens w swoich badaniach pokazali, że migrujący z Europy Środkowej i Wschodniej po 2004 r. do UK, będąc dobrze poinformowanymi na temat sytuacji na rodzimym rynku pracy (np. wzrastający kurs złotówki względem funta, spadające bezrobocie), byli w stanie podjąć decyzję o powrocie do domu lub wyjeździe do innego kraju, kiedy uznali, że będzie to dla nich korzystniejsze niż obecne warunki pracy⁴⁴. Zatem pomimo utrudnień w transferze posiadanego kapitału ludzkiego migracja postępowała względnie racjonalnie, ważąc koszty i korzyści dostępnych rynków pracy i często decydując się na powrót do domu.

Kolejnym obszarem zainteresowania badaczy był ruch powrotów migrantów do ich krajów pochodzenia. W oparciu o cytowane wyżej statystyki mówiące o tym, że od rozszerzenia w 2004 r. do końca 2008 r. Wielką Brytanię opuściła przeszło 1/3 migracji z Europy Środkowej i Wschodniej⁴⁵, i że osób pochodzących z tych krajów powracających do domu było w tym okresie około 500 tys.⁴⁶, stwierdzono, iż pomimo tego, że obecne prawo faworyzuje siłę roboczą z UE względem przybyszów spoza Unii, w UK zaobserwowano czynniki, które wpływały na wysoką skłonność do powrotów do domu. Do czynników wewnętrznych zaliczono otrzymywanie przez migrantów niższych stawek wynagrodzenia i gorszych warunków pracy niż Brytyjczycy, a do czynników zewnętrznych należał spadek koniunktury w UK i poprawa sytuacji ekonomicznej we wschodniej części UE w danym okresie⁴⁷. Dlatego przypuszczać można, że pracownicy pochodzący z Europy Środkowej i Wschodniej, którzy zostaną w UK na stałe, to ci, którym uda się znaleźć dobre warunki pracy w zawodzie zwią-

⁴³ R. Bachan, M. Sheehan, op.cit.

⁴⁴ S. Pemberton, C. Stevens, *The Recruitment and Retention of Central and Eastern European Migrant Workers in the United Kingdom: A Panacea or a Problem under the New Policies of 'Managed Migration'?*, "Regional Studies" 2010, Vol. 44, No. 9, s. 1297.

⁴⁵ *Accession Monitoring Report May 2004–December 2008*, UK's Home Office, 2008.

⁴⁶ N. Pollard, M. Latorre, D. Sriskandarajah, *Floodgates or Turnstiles? Post-UE Enlargement Migration Flows to (and From) the UK*, Institute for Public Policy Research (IPPR), 2008.

⁴⁷ S. Pemberton, C. Stevens, op.cit.

zanym z ich wykształceniem i umiejętnościami. Najniższe, mało płatne stanowiska pracy będą prawdopodobnie wyróżniać się dużą rotacją i zajmowane będą przez migrację okresową i sezonową, w tym pochodzącą z zewnątrz UE.

Uznanie kwalifikacji w UE jest podstawą dla mobilności, ale próba określenia znaczenia mobilności dla obywateli UE prowadzić może do wniosku, że nie jedynie uznanie kwalifikacji prowadzi do podjęcia decyzji o migracji wewnątrz UE: jest to możliwość przemieszczania się z całym nabudowanym kapitałem ludzkim. W świetle badań naukowych słuszne są więc wnioski KE, że o podjęciu decyzji o migracji i pozostaniu w nowym państwie decydować będą także: trudności dotyczące mieszkania, języka, zatrudnienia współmałżonków i partnerów, mechanizmów powrotu itp.⁴⁸ W oparciu o przytoczone badania okazuje się, że migracja wynika z rozszerzenia UE nie jest zjawiskiem czysto ekonomicznym⁴⁹. Dlatego warto zastanowić się, czy w UE realizuje się działania inne niż te związane z polityką gospodarczą, które prowadzą do stworzenia lepszych warunków stosowania swobody przepływu osób, a tym samym do pełnej mobilności obywateli.

4. Zwiększanie elastyczności kapitału społecznego w UE

We wspomnianych już *Założeniach dla nowej Komisji* Barroso określił integrację legalnych imigrantów jako jeden ze środków promowania nowych źródeł wzrostu i spójności społecznej i jednocześnie jako długookresowy priorytet w perspektywie roku 2020⁵⁰. Nasuwa się jednak pytanie, **czy UE rozwinęła i realizuje obecnie politykę, która ułatwia jej obywatelom mobilność między państwami przy jednoczesnym umożliwieniu zachowania walorów kapitału ludzkiego, to jest politykę moderującą wszystkie wcześniej wspomniane problemy wiążące się ze zmianą kraju zamieszkania przez obywateli UE?**

Z przeglądu polityk i działalności instytucji UE wynika, że nie ma spójnego programu niwelującego negatywne efekty związane z migracją lub zwiększającego mobilność, za to podejmowane są różnorodne działania dążące do tego celu, będące domeną różnych komórek instytucji europejskich, czyli przygotowane i realizowane w sposób zdecentralizowany. Poniżej znajduje się przegląd działań UE nakierowanych na poprawę warunków korzystania z mobilności.

⁴⁸ Komisja Europejska, COM(2010)373, op.cit., s. 3.

⁴⁹ A.C. Neal, op.cit., s. 111.

⁵⁰ J.M. Barroso, op.cit., s. 9.

4.1. Dokumenty programowe

W wyniku dokonanego przeglądu dokumentów unijnych wyróżnić można narzędzia, którymi posługuje się UE w celu ułatwiania mobilności. Należą do nich: inicjatywy i oparte na nich programy rozdzielające granty, serwisy informacyjne, networkki i przewodniki. Wsparciem tych narzędzi są statystyki i prognozy tworzone przez Eurostat i Eurobarometr oraz raporty i opracowania niezależnych organizacji badawczych na zamówienie KE. Wszystkie te instrumenty realizowane są w oparciu o dokumenty wytyczające działania programowe.

Do głównych dokumentów zaliczyć można:

- **Europejską strategię zatrudnienia**, która od piętnastu lat kształtuje działania na rzecz zwiększania i równoważenia zatrudnienia. W 2012 r. w ramach strategii przyjęto *Pakiet dotyczący zatrudnienia*, który ma na celu promocję swobodnego przepływu pracowników i ma być jednym ze sposobów przywrócenia dynamiki rynków pracy w czasach kryzysu i recesji.
- **Deklarację bolońską**, która zapoczątkowała proces tworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego, tzn. proces boloński, którego punktem centralnym od zawsze była mobilność⁵¹. Proces opiera się na rozwoju współpracy europejskich ośrodków naukowych i realizacji programów, np. programu „Uczenie się przez całe życie”. Programy dążą do umiędzynarodowienia studiów i rozwinięcia współdziałania ośrodków naukowych w zakresie transferu wiedzy i dobrych praktyk, co oswaja, przygotowuje i zachęca młodych obywateli UE do korzystania ze swobody przepływu osób.
- **Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej**, która wprowadzona w życie wraz z traktatem lizbońskim spina w jednolitym tekście prawa polityczne, osobiste, obywatelskie, ekonomiczne i do opieki społecznej wszystkich obywateli UE i osób zamieszkujących teren UE. Polityka tworzona w oparciu o Kartę może być zatem kierowana też w stronę migracji, która żyje w szczególnych warunkach, mogących utrudniać korzystanie z przysługujących praw. Część praw zawartych w Kartce praw podstawowych UE przysługuje tylko osobom posiadającym obywatelstwo UE. Posiada je każdy będący obywatelem jednego z krajów członkowskich Unii. Jednym

⁵¹ *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA P9 Eurydice), 2012, s. 151.

z praw przypisanych obywatelom UE w traktacie z Maastricht jest swoboda przepływu osób.

- **Strategię „Europa 2020”**. To obrana na 10 lat strategia wzrostu, mająca pięć celów, z których jednym jest zatrudnienie. W zakładanych latach 2010–2020 75% osób w wieku 20–64 powinno znaleźć zatrudnienie. Do osiągnięcia tego celu w ramach realizacji strategii przyjęto „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” oraz program „Mobilna młodzież”, które realizowane są m.in. przez Europejski Portal Mobilności Zawodowej EURES, tj. sieć pomagającą w znalezieniu zatrudnienia w Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Wykonawcami realizowanych polityk są różne komórki i agencje wykonawcze KE, z czego duży udział mają dyrekcje generalne: ds. zatrudnienia, spraw społecznych i wykluczenia społecznego, ds. sprawiedliwości, ds. edukacji i kultury oraz do spraw wewnętrznych.

4.2. Narzędzia

Wśród narzędzi największą rolę w promocji mobilności odgrywają działania komunikacyjne: serwisy informacyjne, networki i przewodniki. Duże znaczenie w komunikacji i usługach świadczonych dla osób mobilnych ma sieć EURES, która opiera się na współpracy instytucji państw członkowskich zajmujących się zatrudnieniem, będąc łącznikiem między krajowymi agencjami zatrudnienia, Komisją Europejską i EOG. Przez Europejski Portal Mobilności Zawodowej EURES dostarczane są informacje, porady i pomoc w zakresie pośrednictwa pracy i rekrutacji. EURES dopasowuje także życiorysy do ofert zatrudnienia. Usługi te świadczone są przez doradców EURES oraz przez pracowników organizacji partnerskich⁵². EURES jest kanałem realizacji wielu inicjatyw i programów UE, m.in. europejskiej strategii zatrudnienia i strategii „Europa 2020”.

W latach 2011–2014 EURES przechodzi reformę dążącą do zwiększenia zatrudnienia w UE przez skuteczniejsze pośrednictwo pracy, do włączenia do sieci partnerów prywatnych, a także programów unijnych adresowanych do grup docelowych, m.in. młodych ludzi wchodzących na rynek pracy. Usługi, które będą oferowane przez EURES, mają przeciwdziałać zastojowi spowodowanemu przez kryzys gospodarczy i – wpisując się w strategię „Europa 2020” – zwiększać zatrudnienie w UE oraz efektywniej kojarzyć pracodawców i pracowników, zwiększając tym samym ich

⁵² Komisja Europejska, COM(2010)373, op.cit.

mobilność⁵³. Planowane zmiany EURES, polegające na wdrożeniu nowych aplikacji, usprawnieniu dotychczasowego modułu wyszukiwania i kojarzenia użytkowników i przyłączaniu nowych organizacji partnerskich, mogą w przyszłości okazać się sprawnym instrumentem pośrednictwa pracy dla osób mobilnych.

Dane dotyczące EURES mówią, że w 2011 r. w EURES znajdowało się 26 tys. zarejestrowanych pracodawców i 750 tys. CV złożonych przez potencjalnych pracowników, co ma odpowiadać 30–40% ogólnodostępnych ofert na europejskim rynku pracy⁵⁴. Obecnie już 12% Europejczyków badanych przez Eurobarometr słyszało o EURES, a 2% z nich używało serwisu⁵⁵. O ile ciężko jednoznacznie ocenić efektywność portalu EURES, o tyle biorąc pod uwagę popularność serwisu i samego Internetu jako źródła w poszukiwaniu ofert pracy za granicą, można prognozować, że wraz z wdrażanymi zmianami będzie on miał duży potencjał. Tylko 1/5 osób pytanych przez Eurobarometr mówi, że poszukiwałaby pracy za granicą za pośrednictwem urzędów lub kontaktując się bezpośrednio z pracodawcą. Zamiast tego zdecydowana większość szukałaby pracy w Internecie bądź przez znajomych⁵⁶. Instytucje pośredniczące są zatem względnie rzadko wybieranym kanałem poszukiwania pracy, ponadto badacze zauważają, że agencje pośredniczące powinny mieć większe znaczenie niż Internet w przypadku pomocy w znalezieniu pracy przez osoby wykształcone, posiadające konkretne umiejętności bądź doświadczenie⁵⁷. Jeśli agencje skupiają się przede wszystkim na szybkim znalezieniu pracy dla jak największej liczby osób, może to tylko zwiększać zatrudnianie poniżej kwalifikacji i wywołać wspomniany wcześniej efekt *downgrading*. Działaniem przynoszącym efekt jakościowy, bardziej pożądanym, byłaby pomoc poszukującym pracy z innych krajów w tłumaczeniu i interpretacji ich umiejętności i doświadczeń na realia nowego rynku, tak aby mogli znajdować pracę na możliwie najlepszym stanowisku w stosunku do ich kompetencji⁵⁸.

Innymi usługami informacyjnymi wartymi uwagi w kontekście wsparcia mobilności są:

⁵³ Sieć Europejskich Ofert Pracy, *Prezentacja Reforma EURES. Zwiększenie potencjału sieci EURES*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, 2011, s. 8–12.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁵ Eurobarometr 337, *op.cit.*, s. 17.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ R. Bachan, M. Sheehan, *op.cit.*, s. 23.

⁵⁸ *Ibidem*.

- nowy portal *Twoja Europa*, gdzie znajdują się m.in. informacje na temat pracy, praw i o zmianach administracyjnych i prawnych oraz przejrzystość informacji na temat ofert pracy⁵⁹.

Program **Mobilna młodzież**, w ramach którego realizowane są dwie istotne inicjatywy: *Youth Opportunities Initiative* i *Your First EURES Job*. Pierwsza z nich ma ułatwiać zdobywanie praktyk zawodowych przez zwiększenie środków na ten cel w Europejskim Funduszu Społecznym. Druga inicjatywa poza pośrednictwem między pracodawcą a pracownikiem stwarza możliwość finansowania kosztów wyjazdu za granicę w celu odbycia rozmowy rekrutacyjnej lub podjęcia pracy, a także oferuje pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom w pokryciu kosztów szkolenia nowych pracowników.

Pakiet dotyczący zatrudnienia w ramach europejskiej strategii zatrudnienia. Stworzony w 2012 r. Pakiet ma pomóc w wykorzystaniu potencjału zatrudnienia w UE i stworzeniu większej liczby miejsc pracy, co odbywa się przez usuwanie prawnych i praktycznych przeszkód występujących w swobodnym przepływie osób. Pakiet ma także poprawiać mechanizm transgranicznego poszukiwania pracy przy pomocy sieci EURES⁶⁰. Pakietem uzupełniającym do **Pakietu dotyczącego zatrudnienia** jest kolejny: **Zatrudnienie młodzieży**, który ma tworzyć politykę ułatwiającą wejście młodych ludzi na rynek pracy i koncentrować się na usuwaniu przeszkód w mobilności⁶¹.

Program Erasmus jest okrętem flagowym w zakresie edukacji i szkoleń, jak również jednym z najbardziej znanych spośród wszystkich działań UE⁶². Erasmus i inne programy wchodzące w skład pakietu „Uczenie się przez całe życie” umożliwiają studentom i naukowcom w UE realizować wymiany międzynarodowe i projekty współpracy między uczelniami. Ważnym aspektem z punktu umacniania mobilności jest to, że oprócz

⁵⁹ Komisja Europejska, *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela 2011.

⁶⁰ Komisja Europejska, COM/2012/0173, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a job-rich recovery*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0173> [dostęp 30.05.2014].

⁶¹ Komisja Europejska, COM(2012)0727, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wprowadzanie młodzieży na rynek pracy*, <http://www.ipex.UE/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120727.do> [dostęp 01.06.2014].

⁶² Komisja Europejska, Program Erasmus, http://ec.europa.UE/education/erasmus/history_en.htm [dostęp 17.09.2013].

wyjazdów w celu podjęcia nauki program umożliwia także wyjazdy celem podjęcia stażu zawodowego.

Statystyki korzystania z programu Erasmus za rok szkolny 2010/2011 wskazują, że jego uczestnikami było 231 408 studentów (w tym przeszło 190 tys. podejmujących studia, a prawie 50 tys. odbywających staż). W sumie od 1997 r. w programie udział wzięło ponad 2,3 mln studentów⁶³. W nowej perspektywie finansowej 2014–2020 rusza nowy program zbiorczy „Erasmus dla wszystkich”, odwołujący się nazwą do Erasmusa jako najbardziej znanego programu w poprzednich okresach finansowania. Nowy Erasmus ma rozszerzoną formułę, która łączy inicjatywy w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu, obejmujące UE i państwa trzecie, zastępując siedem istniejących programów jednym⁶⁴.

W zakresie obywatelstwa europejskiego Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego prowadziła „**Citizenship Programme 2007–2013**”. Program pomagał organizacjom pozarządowym promować społeczeństwo obywatelskie i wzmacniać unijną tożsamość przez wsparcie finansowe ich działań, m.in. współpracy partnerskiej czy organizacji imprez. Wśród priorytetowych tematów programu znalazło się budowanie dialogu międzykulturowego, który staje się szczególnie potrzebny w UE po rozszerzeniu, przy rosnącej migracji i różnorodności.

Innego typu inicjatywa związana z obywatelstwem to program „**Fundamental Rights and Citizenship**”, który umożliwia finansowanie działań organizacji publicznych i prywatnych. Wśród celów wyznaczonych przez ten program znajduje się też „aktywne uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii”⁶⁵. Realizacja tego celu przez działania projektowe pozwala na niwelowanie części społecznych skutków migracji wewnątrzunijnej. Każdy obywatel UE ma prawo do wzięcia udziału w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w każdym państwie Unii. Udostępnienie prawa głosowania w wyborach tego pierwszego szczebla jest zachęceniem obywateli UE – także tych, którzy pochodzą z innego państwa Unii – do wzięcia czynnego udziału w zarządzaniu sprawami wspólnoty, w której żyją.

⁶³ Komisja Europejska, *Education and Training, Erasmus Statistics, The Erasmus Programme. ANNEX01SM – Outgoing Erasmus students from 1987/1988 to 2010/2011*, http://ec.europa.UE/education/erasmus/statistics_en.htm [dostęp 17.09.2013].

⁶⁴ „Erasmus dla wszystkich” – nowy program unijny od 2014 r., *Erasmus.org.pl*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Zespół Programów Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus, Eksperti Bolońscy.

⁶⁵ Komisja Europejska, *Fundamental Rights and Citizenship*, http://ec.europa.UE/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm [dostęp 17.09.2013].

5. Wnioski

Dzięki liberalnemu prawodawstwu oraz różnicom w zarobkach w krajach członkowskich obywatele UE będą decydować się na podejmowanie pracy w każdym państwie Unii. Jednocześnie narastać mogą wspomniane potencjalne i już obserwowane efekty mobilności – korzystne i niekorzystne: wzrost różnorodności kulturowej, wielojęzyczność, migracja wiedzy, praktyk, pieniędzy, alienacja, zmniejszenie partycypacji społecznej i wyborczej, ksenofobia. Z sytuacji Polaków w UK (jednej z największych grup migrujących wewnątrz Unii, bardzo zróżnicowanej, a przez to reprezentatywnej dla badań nad migracją) wynika, że migranci z UE są zatrudniani poniżej swoich kwalifikacji, słabiej opłacani, mają trudniejszą drogę awansu społecznego, przez to zamykają się w swojej grupie zawodowej i przy niskiej partycypacji społecznej nie korzystają w pełni ze swoich praw obywatelskich.

Aby zniwelować negatywne efekty towarzyszące mobilności, KE podejmuje działania mające uświadomić Europejczykom ich „prawa, sposobności oraz istniejące narzędzia propagujące i gwarantujące swobodę przemieszczania się”⁶⁶. Odbywa się to przez kanały informujące obywateli oraz dedykowane określonym grupom programy i inicjatywy mające ułatwić poszukiwanie pracy w innym kraju UE oraz życie za granicą. Efekty tych działań mogą być mierzone wynikami przeprowadzonych z inicjatywy UE projektów. Przykładowo, Program Erasmus widocznie zwiększył dostęp do zdobywania doświadczeń w podejmowaniu nauki i pracy za granicą. Popularność i ogólna znajomość sieci EURES w UE świadczy o tym, że EURES jest powszechnym i czytelnym narzędziem komunikacji z obywatelami. Komisji Europejskiej nie można więc zarzucić bezczynności.

Komisji Europejskiej brakuje jednak prowadzenia spójnych działań, które wszechstronnie obejmowałyby wszystkie aspekty mobilności. I choć KE inicjuje programy, projekty, badania, to nie ma w tej dziedzinie spójnej polityki. Pomimo pozytywnych efektów działań podejmowanych przez UE problemem pozostaje to, że wciąż nie można określić, czy i w jakim stopniu działania te mają pozytywny wpływ na szeroko pojmowaną mobilność i jej efekty. Brak jednolitości w tworzonych działaniach, długi okres potrzebny na gromadzenie i analizę reprezentatywnych danych, duże znaczenie czynników zewnętrznych (przede wszystkim rynkowych) powodują trudności w ocenie, czy polityka ułatwiająca integrację migrantów wewnątrzunijnych może być skuteczna i jak należy ją kształtować.

⁶⁶ Komisja Europejska, COM(2010)373, op.cit., s. 18.

Rekomendacją dla KE w zakresie działań ułatwiających migrację w Unii jest szukanie skutecznych metod mierzenia efektów podejmowanych działań (np. zwiększenie intensywności ewaluacji) celem identyfikacji i intensyfikacji najlepszych z nich. O ile w migracji wysoko kwalifikowanych specjalistów pomóc może informatyzacja i internacjonalizacja rekrutacji, o tyle migracja niżej wykwalifikowanych pracowników może wymagać wsparcia w zakresie aklimatyzacji, świadczeń socjalnych, bariery językowej i kulturowej. Metody statystyczne są w stanie zmierzyć efektywność narzędzi propagujących zatrudnienie, lecz pozostają bezsilne wobec konieczności oceny skutków społecznych wspieranej mobilności. Stosowana metodologia nie pozwala więc w pełni określić skutków działań instytucji unijnych.

Dodatkowo lepsza koordynacja podejmowanych przez Unię działań mogłaby zwiększyć ich celowość i efektywność oraz stanowić czytelne źródło przekazu dla obywateli UE. Ponadto w oparciu o ciągle tworzone bazy danych i statystyk na temat migracji wewnątrzunijnej należy określać najistotniejsze trudności, z którymi boryka się migracja (np. nieelastyczność transferu kapitału ludzkiego) lub czynniki wspierające jej harmonijny rozwój. Jeśli trudności związane z mobilnością mogą być skutecznie niwelowane na poziomie unijnym, należy przypisywać konkretne obszary działań poszczególnym komórkom KE. Przykładem takiej inicjatywy o paneuropejskiej skali będącej sukcesem KE w dziedzinie mobilności jest program Erasmus, dzięki któremu już od wielu lat studenci wszystkich krajów członkowskich, na wspólnych zasadach wytyczonych przez KE, stawiają pierwsze kroki za granicą w celu nauki i zdobycia stażu pracy. Z drugiej strony należy też rozróżniać sytuacje, które występują na wybranych rynkach i dotyczą wybranych grup narodowych. W tych przypadkach inicjatywa na poziomie niezależnej organizacji lub państwa członkowskiego, lub ich ścisła współpraca z organami KE mogą skutkować lepszym dopasowaniem działań do potrzeb.

Abstract

Mobility – A European Union's Development Goal. EU Policy Instruments Supporting the Development of Free Movement of Persons

Although freedom of movement of persons has been considered one of fundamentals of the European Communities ever since their formation, mobility had never before reached the current level. What encourages the

migration are in the first place: the size of the European Union with its 28 states, economic differences between states and so few obstacles.

Data collected in 2012 indicates that about 2,5% of EU citizens live in an EU member state other than their country of origin. However, the official data focuses on permanent movement of workers, while seasonal migration and migration for educational purposes is not included which biases the enquiry substantially. Statistics also show that the internal dynamics of mobility within the EU has grown lately and is bigger than the inflow of non-EU migrants.

The greatest movement within EU was observed after the 2004 and 2007 enlargements, when significant number of people from new member states migrated to the old member countries. Migration related to the XXI century enlargements posed the biggest so far economic and social challenge for the receiving states, countries of origin as much as for the EU institutions. The focus of this article is on the effects of internal migration, obstacles still existing in full implementation of free movement of people as provided for in the EU law, as well as on the existence of the EU policy related to accommodation of the effects of migration enabled and encouraged within the EU.

The study leads to conclusions on the inconsistency of actions of the EU while there being several initiatives and programmes in operation aiming to facilitate both the mobility and the effects the movement of EU citizens causes.