

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 18.11.2008
KOM(2008) 765 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Skutki swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia UE

**Sprawozdanie z pierwszego etapu (od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2008 r.)
funkcjonowania uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z
2005 r. oraz zgodnie z wymogami uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o
przystąpieniu z 2003 r.**

1. WPROWADZENIE

1.1. Cel sprawozdania

Niniejsze sprawozdanie ma służyć dwójakemu celowi:

- stanowić podstawę dla przeglądu przez Radę dwóch pierwszych lat funkcjonowania uzgodnień przejściowych w zakresie swobodnego przepływu pracowników zgodnie z ust. 3 załączników VI i VII Traktatu o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii z 2005 r.,
oraz
- stanowić podstawę dla dalszego przeglądu¹ przez Radę uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. zgodnie z ust. 4 załączników V, VI, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV, w odpowiedzi na wniosek Republiki Czeskiej, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowenii i Republiki Słowackiej (otrzymany w dniu 10 września 2008 r.) oraz Węgier (otrzymany w dniu 29 września 2008 r.)².

Stanowi ono podsumowanie materiału statystycznego i analitycznego przedstawionego w Sprawozdaniu na temat zatrudnienia w Europie w 2008 r., w którym można znaleźć dalsze szczegółowe informacje, m.in. na temat badań, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu³.

1.2. Swobodny przepływ pracowników jako podstawowa swoboda

Swobodny przepływ osób to jedna z podstawowych swobód zagwarantowanych przez prawo wspólnotowe. Obejmuje ona prawo obywateli UE do zmiany miejsca pobytu na inne państwo członkowskie UE w celu podjęcia pracy i zamieszkania tam wraz z rodziną⁴. Swobodny przepływ pracowników wyklucza bezpośrednią lub pośrednią dyskryminację przez państwa członkowskie pracowników z UE i ich rodzin ze względu na narodowość w sprawach związanych z zatrudnieniem. Swoboda ta zapewnia także równe traktowanie pod względem mieszkalnictwa publicznego, ulg podatkowych i przywilejów socjalnych.

1.3. Uzgodnienia przejściowe dotyczące swobodnego przepływu pracowników

Traktaty o przystąpieniu z 2003 i 2005 r. pozwalają państwom członkowskim na czasowe ograniczenie swobodnego dostępu do ich rynków pracy dla pracowników z państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. (z wyjątkiem Malty i Cypru) i w 2007 r.⁵ Te tak zwane uzgodnienia przejściowe stosuje się jedynie do

¹ Aby zapoznać się ze sprawozdaniem Komisji na temat pierwszych dwóch lat funkcjonowania uzgodnień przejściowych, zob. COM(2006)48.

² Niniejsze sprawozdanie nie dotyczy imigracji osób niebędących obywatelami UE.

³ Komisja Europejska, Zatrudnienie w Europie 2008, rozdział 3. Geograficzna mobilność pracowników w kontekście rozszerzenia UE. Sprawozdanie zostanie zamieszczone na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=pl>.

⁴ Swobodny przepływ osób (art. 39 TWE) w sensie prawnym należy odróżnić od swobody przedsiębiorczości (art. 43 TWE) oraz swobody świadczenia usług (art. 49 TWE). Dyrektywa dotycząca delegowania pracowników odnosi się do ostatniej z tych swobód i nie jest przedmiotem uzgodnień przejściowych, chociaż Niemcy i Austria mogą stosować ograniczenia w stosunku do transgranicznego świadczenia usług w niektórych wrażliwych sektorach, łącznie z czasowym delegowaniem pracowników, jak określono w ust. 13 uzgodnień przejściowych w załącznikach do Aktów przystąpienia z 2003 i 2005 r., dotyczących poszczególnych państw.

⁵ „UE-15” odnosi się do wszystkich państw członkowskich należących do UE przed dniem 1 maja 2004 r.;

pracowników, ale nie do osób pracujących na własny rachunek lub jakiegokolwiek innej kategorii obywateli UE⁶. Mimo tych ograniczeń państwo członkowskie powinno zawsze dawać pierwszeństwo pracownikom pochodzącym z Bułgarii, Rumunii i UE-8 przed obywatelami krajów nienależących do UE w uzyskaniu dostępu do rynku pracy.

Uzgodnienia przejściowe Traktatów o przystąpieniu z 2003 r. i 2005 r. są zasadniczo identyczne pod względem struktury i mechanizmów. Cały okres przejściowy trwający maksymalnie siedem lat podzielono na trzy odrębne etapy (zgodnie z formułą „2 plus 3 plus 2”). Podczas każdego z etapów mają zastosowanie różne warunki:

- W początkowym dwuletnim okresie dostęp dla pracowników z UE-8 i UE-2 regulowany jest przez krajowe prawo pozostałych krajów członkowskich. Pod koniec pierwszego etapu Komisja ma przedstawić sprawozdanie, które umożliwi Radzie zbadanie pierwszego etapu funkcjonowania uzgodnień przejściowych.
- Państwa członkowskie mogą przedłużyć okres obowiązywania środków krajowych do drugiego etapu na kolejne trzy lata, po powiadomieniu Komisji przed zakończeniem pierwszego etapu; w przeciwnym razie zastosowanie ma prawo WE pozwalające na swobodny przepływ pracowników.
- Zasadniczo ograniczenia powinny zakończyć się wraz z drugim etapem. Jednakże państwo członkowskie utrzymujące krajowe środki pod koniec drugiego etapu, w przypadku poważnych zakłóceń na swoim rynku pracy lub groźby takich zakłóceń oraz po powiadomieniu Komisji, może nadal stosować te środki do końca siedmioletniego okresu, licząc od dnia przystąpienia.

Uzgodnienia przejściowe nieodwołalnie przestaną obowiązywać w dniu 31 grudnia 2013 r. dla Bułgarii i Rumunii oraz w dniu 30 kwietnia 2011 r. dla UE-8.⁷

1.4. Bułgaria i Rumunia

15 państw członkowskich stosuje ograniczenia dla Bułgarii i Rumunii, podczas gdy 10 państw członkowskich otworzyło swoje rynki pracy⁸. W tych 15 państwach różne środki krajowe skutkują zróżnicowanymi pod względem prawnym systemami regulowania dostępu do rynków pracy. Siedem z piętnastu państw członkowskich stosuje uproszczenia, od procedur przyspieszonych lub uproszczonych (Austria, Belgia, Luksemburg) przez wyłączenia z testów rynku pracy przy wydawaniu pozwoleń na pracę (Austria, Francja, Węgry, Niemcy) po wyłączenia z wymogu posiadania pozwolenia na pracę w przypadku zawodów w określonych sektorach lub pod pewnymi warunkami (Dania, Węgry, Włochy).

„UE-10” odnosi się do wszystkich państw członkowskich, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r;

„UE-8” odnosi się do wszystkich państw członkowskich UE-10 z wyjątkiem Malty i Cypru;

„UE-25” odnosi się do wszystkich państw członkowskich należących do UE przed dniem 1 stycznia 2007 r.;

UE-2” odnosi się do Bułgarii i Rumunii.

⁶ Ale zob. postanowienia dotyczące Niemiec i Austrii, o których mowa w przypisie 4.

⁷ Więcej informacji o uzgodnieniach przejściowych znajduje się na stronie:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=pl>.

⁸ Aby uzyskać bardziej szczegółowy obraz polityki państw członkowskich, zob. tabelę zbiorczą na stronie:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=pl>.

Od dnia 1 stycznia 2009 r. rozpocznie się drugi etap okresu przejściowego. Państwa członkowskie UE-25, które zdecydują się na zniesienie ograniczeń, będą mogły przez resztę okresu przejściowego ponownie wprowadzić ograniczenia z wykorzystaniem procedury ochronnej określonej w Traktacie o przystąpieniu; może to nastąpić, jeżeli państwa te odnotują zakłócenia na swoich rynkach pracy lub takie zakłócenia przewidują. Te państwa członkowskie UE-25, które chcą kontynuować stosowanie ograniczeń, powinny powiadomić o tym Komisję przed zakończeniem pierwszego etapu w dniu 31 grudnia 2008 r.

1.5. Państwa członkowskie UE-8

Jedenaście z piętnastu państw członkowskich otworzyło swoje rynki pracy dla pracowników z państw członkowskich UE-8; spośród pozostałych czterech państw członkowskich, Austria stosuje procedury uproszczone dla 65 zawodów, jak również wyłączenia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę i z wymogów testu rynku pracy dla trzech kolejnych zawodów. Belgia wprowadziła procedurę przyspieszoną dla zawodów, w przypadku których występują niedobory siły roboczej. Dania nie wymaga zezwolenia na pracę przy zatrudnieniu objętym układem zbiorowym, a Niemcy wyłączają niektórych wysoko wykwalifikowanych inżynierów z testu rynku pracy. Węgry stosują środki na zasadzie wzajemności, ograniczając dostęp do swojego rynku pracy pracownikom z tych państw członkowskich UE-15, które ograniczają dostęp pracownikom węgierskim, ale zwalniają pracowników wykwalifikowanych z wymogu posiadania pozwolenia na pracę oraz niektórych pracowników niewykwalifikowanych z testu rynku pracy.

Ograniczenia swobodnego przepływu pracowników z państw UE-8 powinny ustać w dniu 30 kwietnia 2009 r. Państwa członkowskie, które nadal stosują ograniczenia, mogą utrzymać je po dniu 30 kwietnia 2009 r. w przypadku poważnych zakłóceń na rynku pracy lub groźby ich wystąpienia i po powiadomieniu Komisji przed dniem 1 maja 2009 r.

Czasowe ograniczenie swobodnego przepływu pracowników oznacza, że uzgodnienia przejściowe stanowią odstępstwo od podstawowej swobody prawa wspólnotowego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, odstępstwa od podstawowych swobód należy interpretować w zawężający sposób. Zawężająca interpretacja dotyczy także warunków, pod którymi państwa członkowskie mogą nadal utrzymywać ograniczenia w dostępie do rynku pracy w trzecim etapie.

Tabela 1: Polityka państw członkowskich wobec pracowników z nowych państw członkowskich

Państwo członkowskie		Pracownicy z UE-8/UE-15	Pracownicy z BG i RO/UE-25
UE-15	Belgia (BE)	Ograniczenia z uproszczeniami	Ograniczenia z uproszczeniami
	Dania (DK)	Ograniczenia z uproszczeniami	Ograniczenia z uproszczeniami
	Niemcy (DE)	Ograniczenia z uproszczeniami *	Ograniczenia z uproszczeniami *
	Irlandia (IE)	Swobodny dostęp (1 maja 2004 r.)	Ograniczenia
	Grecja (EL)	Swobodny dostęp (1 maja 2006 r.)	Ograniczenia
	Hiszpania (ES)	Swobodny dostęp (1 maja 2006 r.)	Ograniczenia
	Francja (FR)	Swobodny dostęp (1 lipca 2008 r.)	Ograniczenia z uproszczeniami
	Włochy (IT)	Swobodny dostęp (27 lipca 2006 r.)	Ograniczenia z uproszczeniami
	Luksemburg (LU)	Swobodny dostęp (1 listopada 2007 r.)	Ograniczenia z uproszczeniami
	Niderlandy (NL)	Swobodny dostęp (1 maja 2007 r.)	Ograniczenia
	Austria (AT)	Ograniczenia z uproszczeniami *	Ograniczenia z uproszczeniami *
	Portugalia (PT)	Swobodny dostęp (1 maja 2006 r.)	Ograniczenia
	Finlandia (FI)	Swobodny dostęp (1 maja 2006 r.)	Swobodny dostęp, a następnie rejestracja w celu monitorowania
	Szwecja (SE)	Swobodny dostęp (1 maja 2004 r.)	Swobodny dostęp
	Zjednoczone Królestwo (UK)	Swobodny dostęp (1 maja 2004 r.), program obowiązkowej rejestracji pracowników w celu monitorowania	Ograniczenia
UE-10	Republika Czeska (CZ)	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Estonia (EE)	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Cypr (CY)	-	Swobodny dostęp, a następnie rejestracja w celu monitorowania
	Łotwa (LV)	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Litwa (LT)	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Węgry (HU)	Ograniczenia na zasadzie wzajemności (uproszczenia od dnia 1 stycznia 2008 r.)	Ograniczenia z uproszczeniami
	Malta (MT)	-	Ograniczenia
	Polska (PL)	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności (17 stycznia 2007 r.)	Swobodny dostęp
	Słowenia (SI)	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności (25 maja 2006 r.)	Swobodny dostęp, a następnie rejestracja w celu monitorowania
	Słowacja (SK)	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
UE-2	Bułgaria (BG)	-	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności
	Rumunia (RO)	-	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności

Źródło: DG EMPL. Uwaga: * Ograniczenia dotyczą także delegowania pracowników w określonych sektorach

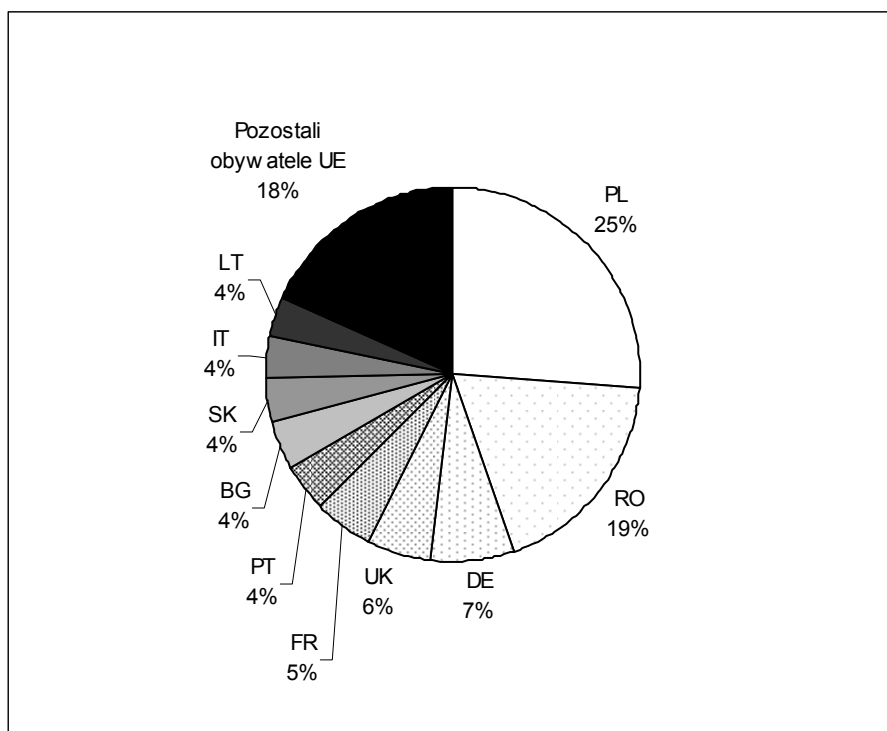
2. SKALA MOBILNOŚCI WEWNĄTRZ UE PO ROZSZERZENIU

2.1. Obywatele Bułgarii i Rumunii mieszkający w innych państwach członkowskich UE

Trudno określić dokładną wielkość przepływów migracyjnych po rozszerzeniu UE z powodu braków w istniejących danych i szeroko otwartych granic pomiędzy państwami członkowskimi. Jednakże z dostępnej statystyki populacji i danych z badania dotyczącego siły roboczej w UE (EU Labour Force Survey) wynika, że liczba obywateli Bułgarii i Rumunii mieszkających w UE-25 wzrosła z 690 000 pod koniec 2003 r. do około 1,8 mln pod koniec 2007 r., przy czym proces ten rozpoczął się na długo przed przystąpieniem obu tych krajów do UE w styczniu 2007 r. (zob.

tabela A1). Oznacza to przeciętny przyrost netto w wysokości około 290 000 osób na rok. Obywatele Rumunii stanowili około 19 % wszystkich osób ostatnio migrujących wewnątrz UE, którzy zamieszkali w innym państwie członkowskim UE w ciągu ostatnich 4 lat, a obywatele Bułgarii – około 4 % (wykres 1).

Wykres 1: Obywatelstwo osób migrujących wewnątrz UE w ostatnich latach (grupa wiekowa 15-64 lat), 2007 r. (% wszystkich osób migrujących wewnątrz UE w ostatnich latach)



Źródło: Eurostat, EU Labour Force Survey, dane roczne 2007 r.

Uwaga: Osobami migrującymi wewnątrz UE w ostatnich latach określa się osoby, które mieszkają od najwyżej czterech lat w innym państwie członkowskim UE.

Ich głównym docelowym krajem UE była Hiszpania, która przyjęła znacznie powyżej 50 % osób z Bułgarii i Rumunii migrujących w ostatnich latach wewnątrz UE. Drugim ważnym dla migrujących w ostatnich latach osób krajem przyjmującym są Włochy (około 25 %), gdy tymczasem przepływy do innych państw członkowskich były znacznie mniejsze i w żadnym kraju nie przekroczyły 2 %. Dla migrujących w ostatnich latach osób z Bułgarii, drugim głównym krajem przyjmującym w UE stały się Niemcy (15 %), a następnie Grecja, Włochy, Francja, Zjednoczone Królestwo i Cypr, które przyjęły większość pozostałych bułgarskich migrantów w mniej więcej równych częściach (tabela 2).

Tabela 2: Główne kraje docelowe dla osób migrujących wewnątrz UE w ostatnich latach (grupa wiekowa 15-64 lat), 2007 r.

Obywatelstwo osób mieszkających najwyżej od czterech lat w innym państwie członkowskim UE...	... według głównych krajów docelowych UE (odesetek całkowitej liczby obywateli w wieku produkcyjnym mieszkających najwyżej od czterech lat w innym państwie członkowskim)					
PL	59%	UK	17%	IE	11%	DE
RO	57%	ES	26%	IT	2%	UK
DE	33%	FR	22%	AT	18%	UK
UK	39%	FR	20%	ES	18%	IE
FR	35%	UK	16%	DE	16%	BE
PT	31%	ES	28%	FR	28%	UK
BG	56%	ES	15%	DE	7%	EL
SK	55%	UK	21%	CZ	11%	IE
IT	26%	ES	23%	UK	21%	FR
LT	52%	UK	33%	IE	10%	DE
Inni obywatele UE	38%	UK	17%	DE	9%	FR
Wszyscy migranci wewnątrz UE	32%	UK	18%	ES	10%	IE

Źródło: Eurostat, EU Labour Force Survey, dane roczne 2007 r.

Mimo że ta liczba bułgarskich i rumuńskich obywateli jest znaczna w wartościach bezwzględnych, wydaje się ona skromna w stosunku do ludności ogółem krajów przyjmujących. W latach 2003-2007 udział Bułgarów i Rumunów w liczbie ludności państw UE-15 wzrósł z 0,2 % do 0,5 %, przy czym pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczne różnice (tabela A1 i wykres A1). W 2007 r. Hiszpania i Włochy odnotowały najwyższy udział w ludności obywateli rumuńskich i bułgarskich, odpowiednio w wysokości 1,9 % i 1,1 % (wykres 2).

Spośród wszystkich państw członkowskich Hiszpania i Włochy mają także najwyższy udział niedawno przybyłych pracowników bułgarskich i rumuńskich. Jednakże udział pracowników, którzy przybyli w ostatnich latach spoza krajów UE, jest znacznie wyższy (tabela A3).

2.2. Obywatele UE-10⁹ mieszkający w innych państwach członkowskich UE

Od rozszerzenia w 2004 r. liczba obywateli UE-10 mieszkających w UE-15 wzrosła o około 1,1 mln. Liczba ta wynosiła ponad 900 000 w 2003 r., a obecnie sięga ona 2 mln (przy czym liczba obywateli UE-2/10 mieszkająca w pozostałych państwach członkowskich EU-2/10 jest ogólnie nieistotna) (tabela A2).

Średni udział osób spoza UE oraz obywateli z innych krajów UE-15 w ludności zamieszkującej UE-15 pozostaje znacznie wyższy od udziału obywateli UE-10 i UE-2, mimo że minęły już cztery lata od rozszerzenia w 2004 r.

W niemal wszystkich państwach członkowskich liczba osób przybyłych niedawno spoza UE przekracza liczbę nowoprzybyłych z innych państw członkowskich UE. Jedynymi wyjątkami są Irlandia i Luksemburg. Ponadto w większości państw członkowskich napływ osób z UE-15 był większy niż liczba osób przybyłych niedawno z UE-10 i UE-2.

Zdecydowanie najwięcej migrantów z UE-10 w stosunku do swojej liczby ludności przyjęła Irlandia, w której pracownicy z UE-10 stanowią obecnie około 5 % ludności

⁹ W przypadku większości danych Malta i Cypr znajdują się w jednej grupie z państwami członkowskimi UE-8 (jako UE-10), aby zapewnić całościowy obraz zmian, które nastąpiły po rozszerzeniu. W związku z niewielką liczbą obywateli tych krajów ma to marginalny wpływ na wyniki badań.

w wieku produkcyjnym; następne jest Zjednoczone Królestwo (1,2 %). W Austrii i Luksemburgu migranci przybyli w ostatnich latach z UE-10 także stanowią istotny odsetek siły roboczej, jednakże znacznie mniejszy niż w Zjednoczonym Królestwie i Irlandii. We wszystkich pozostałych państwach członkowskich udział migrantów przybyłych w ostatnich latach z UE-10 jest bardzo mały, nawet w Szwecji, która nigdy nie stosowała ograniczeń dla swobodnego przepływu pracowników, a także w tych krajach, które otwarły swoje rynki pracy od 2006 r.

2.3. Przepływy migracyjne z punktu widzenia krajów, z których pochodzą emigranci

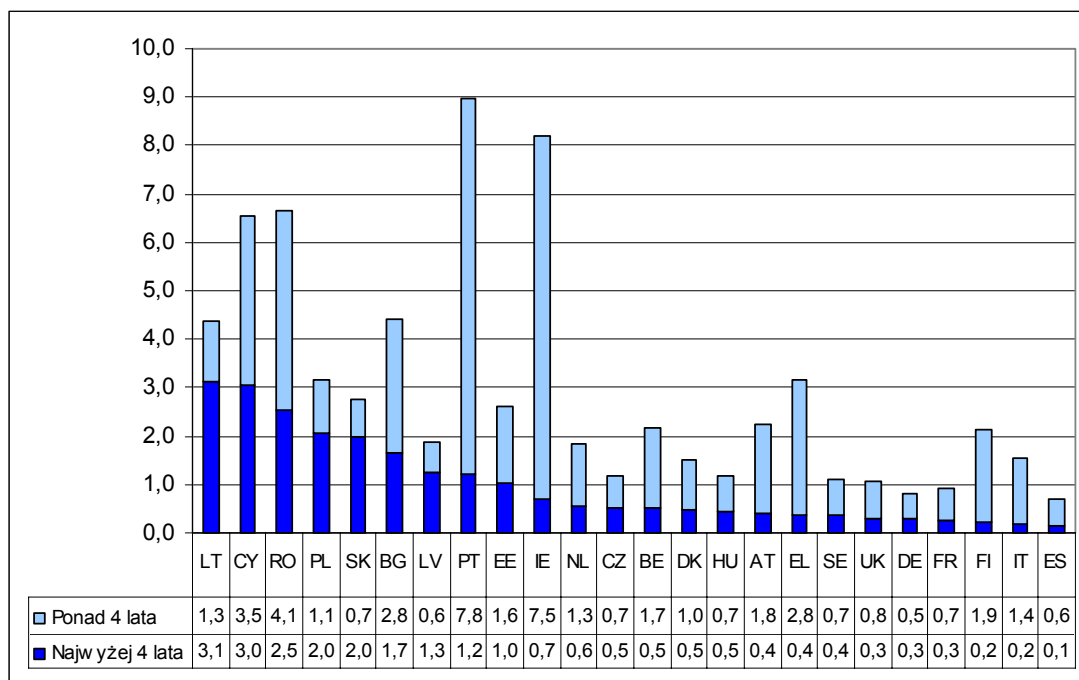
Analiza krajów, z których pochodzą emigranci, także daje zróżnicowany obraz, ukazując wśród państw członkowskich UE-2 i UE-10 kraje o „wysokiej” i o „niskiej mobilności”.

Niedawny odpływ obywateli Rumunii do innych państw członkowskich UE w ciągu ostatnich czterech lat stanowi 2,5 % rumuńskiej ludności w wieku produkcyjnym (wykres 2). W Bułgarii analogiczny wskaźnik wyniósł 1,7 %. Spośród wszystkich państw członkowskich najwyższy wskaźnik mobilności w ostatnich latach odnotowano na Litwie, skąd w ciągu ostatnich czterech lat wyemigrowało do innych państw członkowskich UE 3,1 % obywateli, a następnie na Cyprze (3 %), w Polsce (2 %) i na Słowacji (2 %). Wskaźniki wewnętrznej mobilności na Łotwie i w Estonii, choć także istotne, są znacznie niższe. Co ciekawe, Portugalia odnotowała w ostatnich latach znaczący wskaźnik mobilności wewnątrz UE wynoszący 1,2 %, a w mniejszym stopniu także Irlandia i Niderlandy.

Z drugiej strony, Czechy i Węgry mają raczej niskie wskaźniki mobilności wewnątrz UE, które są najwyżej równe wskaźnikom wielu innych państw członkowskich EU-15. W przypadku Słowenii, Malty i Luksemburga liczby, z jakimi mieliśmy tu do czynienia, są zbyt małe, aby być statycznie istotne.

W długoterminowej perspektywie, oraz uwzględniając emigrantów, którzy opuścili swój kraj ponad 4 lata temu, Portugalia i Irlandia wykazują najwyższy odsetek obywateli żyjących w innym państwie członkowskim UE (odpowiednio 9 % i 8,2 %).

Wykres 2: Wskaźniki mobilności według krajów, z których pochodzą emigranci — przemieszczający się obywatele UE żyjący w innym państwie członkowskim UE według lat pobytu (grupa wiekowa 15-64), 2007 r. (w % ludności w wieku produkcyjnym kraju, którego obywatelami są emigranci)



Źródło: Eurostat, EU LFS; dane roczne.

Uwaga: Dane te nie obejmują obywateli, którzy urodzili się i mieszkają w innym państwie członkowskim. Dane dotyczące LU, MT i SI są zbyt małe, aby być istotne.

2.4. Tymczasowe przepływy migracyjne i delegowanie pracowników

Charakterystyczną cechą mobilności pracowników mającej miejsce po rozszerzeniu (oraz ogólnej wewnątrzuunijnej mobilności w ostatnim czasie) jest to, że jej duża część wydaje się mieć tymczasowy charakter. Dane z niektórych państw członkowskich wskazują, że wielu przemieszczających się pracowników wyjeżdża do innego państwa członkowskiego na kilka miesięcy lub lat, lecz nie ma zamiaru pozostać tam na zawsze. Na przykład z danych dotyczących Zjednoczonego Królestwa wynika, że mniej więcej połowa obywateli UE-8, którzy przybyli do pracy w Zjednoczonym Królestwie od 2004 r., mogła już opuścić ten kraj; podobny obraz wyłania się w odniesieniu do Irlandii¹⁰.

Tymczasowe delegowanie pracowników również stanowi ważny element ogólnej sytuacji w dziedzinie mobilności w Europie, a znaczna liczba oddelegowanych pracowników pochodzi nie tylko z nowych państw członkowskich, lecz także z państw UE-15 oraz UE-25 (wykresy A3/4).

2.5. Tendencje w dziedzinie przepływów migracyjnych

Kolejny nagły napływ siły roboczej z nowych państw członkowskich nie wydaje się prawdopodobny. Wygląda na to, że przepływy migracyjne z państw UE-10 do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii osiągnęły swój szczyt w 2006 r. i znacząco spadły w 2007 r. i w pierwszym kwartale 2008 r. (wykresy A5/6). Istnieją poza tym

¹⁰ Zob. przypis 3 oraz Pollard et al. (2008).

oznaki wzmożonej powrotnej migracji osób zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie.¹¹ Ponadto otwarcie od 2006 r. rynków pracy dla pracowników z państw UE-8 w większości pozostałych krajów UE-15 mogło doprowadzić do niewielkiej zmiany kierunków przepływów migracyjnych w stronę niektórych innych państw członkowskich, jednak najnowsze dane dotyczące udziału obcokrajowców w ogólnej liczbie ludności (tabela A1 i A2) wskazują, że nie wywołało ono znacznego dodatkowego napływu pracowników z tych państw członkowskich.

Nawet w przypadku Bułgarii i Rumunii wiele osób przemieszczało się już z tych krajów i pracowało w UE w ciągu ostatnich lat, co sugeruje, że wielu spośród tych, którzy chcieli się przenieść, już to zrobiło i potencjał dodatkowej emigracji jest ograniczony. Ponadto wszystkie z głównych państw UE, z których pochodzą osoby migrujące, odnotowały w ostatnich latach gwałtowny wzrost dochodów i spadek bezrobocia (wykresy A7/8). Istnieją dowody na to, że już teraz osłabia to motywację do migracji i może przyczynić się do dalszego zmniejszenia się napływu siły roboczej z państw UE-2/10.¹² Również w związku ze znacznie kurczącą się liczebnością młodego pokolenia zasoby potencjalnie skłonnych do przemieszczenia się pracowników z państw UE-2/10 maleją, co może wpływać hamująco na geograficzną mobilność pracowników w obrębie UE.

W następstwie obecnej sytuacji gospodarczej zachodzi prawdopodobieństwo, że możliwy spadek zapotrzebowania na siłę roboczą ograniczy przepływy pracowników na obszarze UE. Na przykład niedawne spowolnienie gospodarcze w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie doprowadziło już do znacznego ograniczenia liczby nowo przybyłych osób oraz równolegle spowodowało nasilenie się migracji powrotnej. To dowód na to, że swobodna mobilność pracowników zapewnia tak potrzebną elastyczność pod oboma względami: pracownicy przybywają, gdy jest zapotrzebowanie na siłę roboczą, a wielu wyjeżdża, gdy warunki zatrudnienia stają się mniej korzystne.

Przykłady Szwecji, Finlandii, Grecji i Portugalii (wczesny swobodny dostęp do rynków pracy, ale niewielki napływ siły roboczej) oraz Niemiec i Austrii (ograniczony dostęp, lecz stosunkowo duży napływ) wskazują, że ograniczenia dostępu do rynku pracy mają jedynie ograniczony wpływ na rozkład wewnątrzunijnej mobilności pracowników. Na przepływy migracyjne decydujący wpływ mają inne czynniki, takie jak ogólne zapotrzebowanie na siłę roboczą, efekty nawiązywania kontaktów poprzez istniejące społeczności obcokrajowców lub język. Ograniczenia dostępu do rynku pracy, o ile odniosą jakikolwiek skutek, opóźnią jedynie dostosowania na rynku pracy. Mogą one nawet niekorzystnie wpłynąć na częstość występowania niezgłaszanej pracy, prowadząc do niepożądanych społecznych skutków zarówno dla niezgłoszonych pracowników, jak i dla legalnie zatrudnionej siły roboczej, jeśli nie będzie im towarzyszyć właściwe egzekwowanie przepisów¹³.

Doświadczenia zgromadzone od 2004 r. wskazują, że zniesienie ograniczeń dostępu do rynku pracy zmniejsza prawdopodobieństwo wykonywania niezgłaszanej pracy przez obywateli nowych państw członkowskich. Przypuszcza się na przykład, że do 40 % pracowników z państw UE-8 rejestrujących się w systemie rejestracji

¹¹ Zob. Pollard et al. (2008).

¹² Ibid.

¹³ Zob. „Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną” – COM(2007) 628 z 24.10.2007.

pracowników w 2004 r. mogło już przebywać w Zjednoczonym Królestwie w chwili, gdy kraj ten otworzył swój rynek pracy.¹⁴ Sprawozdania z Niderlandów wskazują, że częstość występowania nielegalnego zatrudniania obywateli państw UE-8 pracujących bez pozwolenia zmalała po tym, jak Niderlandy zdecydowały się otworzyć swój rynek pracy w 2007 r.¹⁵

3. GŁÓWNE CECHY OSÓB MIGRUJĄCYCH WEWNĄTRZ UE

3.1. Sytuacja zawodowa

Ogromna większość osób migrujących ostatnio z Bułgarii, Rumunii i państw UE-10 przybywa, aby pracować. Dane za rok 2007¹⁶ wskazują, że średnia stopa zatrudnienia osób, które niedawno przybyły z Bułgarii i Rumunii, jest mniej więcej równa średniej stopie zatrudnienia w państwach UE-15 oraz znacznie wyższa niż ogólna stopa zatrudnienia w Rumunii i Bułgarii (wykres A9). Średnia stopa zatrudnienia osób z państw UE-10 migrujących ostatnio wewnątrz UE jest nawet znacznie wyższa.

Średni wskaźnik bezrobocia wśród pracowników przybyłych ostatnio do państw UE-15 z Bułgarii i Rumunii jest wyższy niż średni wskaźnik dla UE-15, lecz niższy niż wśród pracowników przybyłych ostatnio z krajów nienależących do UE. Średni wskaźnik bezrobocia wśród osób migrujących ostatnio z państw UE-10 jest tylko nieznacznie wyższy od średniego wskaźnika dla UE-15.

Ogromną większość obywateli państw UE-10/2, którzy ostatnio przemieszczali się w celu wykonywania pracy, stanowią zatrudnieni pracownicy, z czego mniej niż 10 % to osoby prowadzące działalność na własny rachunek.

3.2. Wiek i płeć

Unijni pracownicy przemieszczający się są znacznie młodsi niż przeciętni pracownicy w krajach, z których pochodzą osoby migrujące, i w krajach przyjmujących. Blisko 80 % pracowników niedawno przybyłych z państw UE-10 i blisko 70 % z państw UE-2 ma mniej niż 35 lat.

Kobiety są nieco liczniej reprezentowane wśród osób przybyłych ostatnio z państw UE-2, natomiast podział według płci osób przybyłych ostatnio z państw UE-10 odpowiada w dużej mierze takiemu samemu podziałowi pracowników zarówno w krajach, z których pochodzą osoby migrujące, jak i w krajach przyjmujących.

3.3. Zawody, umiejętności i sektory

Osoby przybyłe ostatnio z Bułgarii i Rumunii pracują głównie w rolnictwie, budownictwie, hotelach, restauracjach i gospodarstwach domowych. Osoby przybyłe ostatnio z państw UE-10 zostały zatrudnione przede wszystkim w przemyśle wytwórczym, budownictwie, hotelach, restauracjach, usługach związanych z działalnością gospodarczą i gospodarstwach domowych (tabela 3).

¹⁴ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa (2004).

¹⁵ Niderlandzkie Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia (2007).

¹⁶ Należy zwrócić uwagę na fakt, że sytuacja gospodarcza w szeregu państw członkowskich (np. w Hiszpanii i Irlandii) pogarsza się ostatnio, co może mieć negatywny wpływ na sytuację na rynku pracy zarówno krajowych, jak i zagranicznych pracowników.

Tabela 3: Zatrudnienie wszystkich pracowników w państwach UE-15 w poszczególnych obszarach działalności gospodarczej w porównaniu z osobami ostatnio przybyłymi z państw UE-10/2, 2007 r. (w procentach łącznego zatrudnienia na daną grupę)

Działalność gospodarcza (Nace Rev.1)	wszyscy pracownicy w UE-15	osoby ostatnio przybyłe z UE-10	osoby ostatnio przybyłe z UE-2 (BG/RO)
A Rolnictwo	3,1	2,3	7,1
B Rybactwo	0,1	:	0,0
C Górnictwo i wydobywanie	0,2	:	:
D Przetwórstwo przemysłowe	17,5	25,3	10,0
E Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną i gaz oraz dostawa wody	0,7	:	:
F Budownictwo	8,3	13,2	28,4
G Handel hurtowy i detaliczny	14,3	12,1	6,3
H Hotele i restauracje	4,6	13,3	13,2
I Transport, gospodarka magazynowa i komunikacja	6,1	7,7	(2,0)
J Pośrednictwo finansowe	3,3	:	:
K Wynajem nieruchomości i działalność gospodarcza	10,6	9,4	6,4
L Administracja publiczna	7,4	:	:
M Edukacja	7,1	2,0	:
N Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	10,7	6,3	3,1
O Inne usługi społeczne i indywidualna działalność usługowa	4,9	4,0	(2,1)
P Gospodarstwa domowe	1,3	2,1	19,4
Q Organizacje eksterytorialne	0,1	:	:

Źródło: EU LFS, dane roczne.

Uwaga: Osoby przybyłe w ostatnich latach definiuje się jako obywateli państw UE-10/2 mieszkających najwyżej 4 lata w państwie członkowskim UE-15 - ":" - Liczby zbyt małe, aby były wiarygodne. W nawiasach podano liczby o ograniczonej wiarygodności. W odniesieniu do niektórych dziedzin działalności (np. rolnictwa, budownictwa, hoteli i restauracji) pochodzące z LFS dane dotyczące liczby osób zatrudnionych mogą być zaniżone z powodu niedoszacowania liczby pracowników sezonowych.

Osoby, które przybyły w ostatnich latach z państw UE-10, pracują w zawodach wymagających średnich kwalifikacji oraz przede wszystkim w zawodach dla osób o niskich kwalifikacjach, tylko nieliczni zatrudnieni są w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji. Odsetek pracowników przemieszczających się ostatnio z państw UE-2 zatrudnionych w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji jest jeszcze niższy, a stosunkowo dużo z nich zatrudnionych jest w rzemiośle i wykonuje podstawowe prace.

Tabela 4: Zawody wszystkich zamieszkałych na stałe pracowników w porównaniu z niedawno przybyłymi z państw UE-10/2 osobami zatrudnionymi, rok 2007 (w procentach łącznego zatrudnienia na daną grupę)

Zawód (ISCO-88)		wszyscy pracownicy w UE-15	osoby ostatnio przybyłe z UE- 10	osoby ostatnio przybyłe z UE- 2 (BG/RO)
Wysoko wykwalifikow ani	1 Parlamentarzyści, wyżsi urzędnicy i kierownicy	8,8	2,6	:
	2 Specjaliści	13,9	4,3	3,1
	3 Technicy i inny średni personel	17,4	5,2	(2,4)
Średnio wykwalifikow ani	4 Pracownicy biurowi	11,9	4,4	(2,0)
	5 Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	13,9	17,6	16,0
	6 Wykwalifikowani rolnicy i rybacy	2,5	:	2,9
	7 Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	13,6	16,0	28,3
Nisko wykwalifikow ani	8 Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	8,1	18,0	4,4
	9 Pracownicy przy pracach prostych	9,9	31,0	39,1

Źródło: EU LFS, dane roczne.

Uwaga: Osoby niedawno przybyłe definiuje się jako obywateli państw UE-10/2 mieszkających najwyżej 4 lata w państwie członkowskim UE-15 - “:” - Liczby zbyt małe, aby były istotne. W nawiasach podano liczby o ograniczonej wiarygodności. W odniesieniu do niektórych zawodów (np. rolnictwa, budownictwa, hoteli i restauracji) pochodzące z LFS dane dotyczące liczby zatrudnionych mogą być zaniżone z powodu niedoszacowania pracowników sezonowych.

Ogólnie biorąc, pracownicy przemieszczający się z państw UE-10/2 w korzystny sposób wpłynęli na kombinację umiejętności siły roboczej w państwach UE-15. Udział osób z wyższym wykształceniem wśród osób przybyłych w ostatnich latach z państw UE-10/2 wydaje się być tylko nieznacznie niższy niż wśród pracowników z państw UE-15. Ponadto udział osób ze średnim wykształceniem wśród osób niedawno przybyłych z państw UE-10/2 jest wyższy niż wśród pracowników z państw UE-15, a udział osób o niskich kwalifikacjach wśród niedawno przybyłych z państw UE-2 nie jest wyższy niż w państwach UE-15 i znacznie niższy niż w przypadku osób migrujących z państw UE-10 (wykres A9). Jednak porównanie odsetka średnio i wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw UE-10/2 z odsetkiem tychże osób pracujących w zawodach dla osób o średnich i niskich kwalifikacjach wskazuje, że nie wszystkie z nich znalazły zatrudnienie odpowiadające poziomowi ich umiejętności.

Udział osób wysoko wykwalifikowanych wśród niedawnych emigrantów jest przeciętnie nieco wyższy niż wśród wszystkich pracowników w ich krajach pochodzenia. Jednak procent osób o średnich kwalifikacjach wśród osób ostatnio migrujących wydaje się być niższy niż wśród wszystkich pracowników, natomiast udział migrujących osób o niskich kwalifikacjach jest stosunkowo wyższy. Ogólnie rzecz biorąc, liczby te nie wskazują na niewspółmiernie dużą stratę wysoko wykwalifikowanych pracowników w państwach UE-10/2.

4. SKUTKI GOSPODARCZE, SPOŁECZNE I WPLYW NA RYNEK PRACY

4.1. Wpływ na wzrost gospodarczy, PKB na mieszkańca i inflację

Przemieszczanie się osób z państw UE-10/2 miało wyraźnie korzystny wpływ na wzrost gospodarczy w UE. W jednym z badań szacuje się, że dodatkowe przemieszczanie się osób z państw UE-8 w latach 2004-2007 zwiększyło łączny PKB rozszerzonej UE o około 0,17 % w krótkiej perspektywie czasowej i o 0,28 % w dłuższej perspektywie (gdy zakłady produkcyjne dostosowały się do dodatkowej

siły roboczej), a przemieszczanie się osób z państw UE-2 doprowadziło do wzrostu PKB o 0,15 % w krótkiej perspektywie czasowej i o 0,27 % w dłuższej perspektywie w tym samym okresie.¹⁷ W tym samym badaniu stwierdzono prawie obojętny wpływ na PKB na mieszkańca w krajach przyjmujących w perspektywie krótkoterminowej i niewielki korzystny wpływ w dłuższej perspektywie. Inne badania wydają się potwierdzać korzystny wpływ na ogólny PKB i umiarkowany wpływ na PKB na mieszkańca.¹⁸

Badania wykazują ponadto, że przemieszczanie się siły roboczej z nowych państw członkowskich pomogło ograniczyć presję inflacyjną w większości krajów przyjmujących, chociaż przyczynia się ono do (chwilowego) wzrostu inflacji w głównych krajach, z których pochodzą osoby migrujące.¹⁹

4.2. Wpływ na finanse publiczne, systemy opieki społecznej i usługi publiczne

Chociaż występują różnice w zależności od różnych funkcji państwa opiekuńczego i szczebli administracji, wpływ niedawnej migracji i przepływów migracyjnych na finanse publiczne i państwo opiekuńcze (w tym jego finansowanie) jest nieistotny lub korzystny na szczeblu krajowym. Dane dotyczące Zjednoczonego Królestwa wskazują na przykład, że jedynie bardzo nieliczni obywatele państw UE-8 występują o świadczenia finansowane z podatków lub wsparcie w sprawach mieszkaniowych.²⁰ Migracja i przepływy migracyjne wywarły w niektórych przypadkach presję na świadczenie usług edukacyjnych, mieszkaniowych i opieki zdrowotnej na szczeblu lokalnym.²¹

4.3. Wpływ na płace i zatrudnienie

Praktycznie we wszystkich dostępnych badaniach stwierdza się niewielki wpływ przemieszczania się siły roboczej po rozszerzeniu na płace i zatrudnienie miejscowych pracowników oraz brak oznak poważnych zakłóceń na rynku pracy spowodowanych wewnętrzną mobilnością nawet w państwach członkowskich, w których wystąpił największy napływ pracowników.

W jednym z badań stwierdza się na przykład, że płace w państwach UE-15 są w krótkiej perspektywie czasowej średnio jedynie o 0,08 % niższe niż byłyby, gdyby dodatkowe przemieszczanie się osób nie miało miejsca, a w dłuższej perspektywie nie stwierdza się żadnego wpływu na te płace. Krótkoterminowy wpływ na wskaźnik bezrobocia również uważa się za znikomy, szacując wzrost średniej stopy bezrobocia w państwach UE-15 spowodowany napływem pracowników z państw UE-8 jedynie na 0,04 punktu procentowego w perspektywie krótkoterminowej bez żadnego wpływu w dłuższej perspektywie, podobnie oceniając umiarkowany wpływ przemieszczania się osób z państw UE-2.²² Nawet uwzględniając różnice w kwalifikacjach pracowników, wpływy te wydają się umiarkowane w poszczególnych grupach pracowników o różnych kwalifikacjach. Szereg najnowszych badań potwierdza umiarkowany wpływ przepływu pracowników na płace i zatrudnienie.²³

¹⁷ Zob. Brücker et al. (2008).

¹⁸ Zob. np. Barrel et al. (2007).

¹⁹ Zob. np. Barrel et al. (2007) oraz Blanchflower et al. (2007).

²⁰ Zob. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa (2008).

²¹ Zob. przypis 3 w celu zapoznania się z krótkim przeglądem.

²² Zob. przypis 17.

²³ Zob. np. Longhi et al. (2004 i 2008), Lemos and Portes (2008), Blanchflower et al. (2008), Doyle et al. (2006), Pajares (2007), Baas et al. (2007), BMWI (2007), Prettnner and Stiglbauer (2007).

Należy podkreślić, że powyżej mowa jest o izolowanych skutkach przemieszczania się osób, bez uwzględnienia innych czynników mających wpływ na płace i zatrudnienie. Z danych dotyczących głównych europejskich krajów docelowych wynika, że nominalne wynagrodzenia brutto w dużej mierze wzrastały, a bezrobocie przeważnie spadało, nawet w zawodach niewymagających kwalifikacji i w sektorach, w których odnotowano stosunkowo duży napływ pracowników z innych państw członkowskich (wykresy A10/11/12 oraz przypis 3).

4.4. Przekazy pieniężne

Przekazy pieniężne od pracowników mieszkających za granicą mogą stanowić istotne źródło dochodów w kraju, z którego pochodzą osoby migrujące, i pomagają napędzać wzrost gospodarczy, wspierając ogólny popyt i finansując inwestycje w edukację lub rozpoczęcie działalności kapitałochłonnych przedsięwzięć gospodarczych. Dane dotyczące przekazów pieniężnych wskazują, że stanowią one istotną część PKB w szeregu państw członkowskich UE, w szczególności w Polsce, w państwach bałtyckich i przede wszystkim w Rumunii i Bułgarii (wykres A13).

4.5. Drenaż mózgów i niedobory siły roboczej w krajach, z których pochodzą osoby migrujące

W szeregu krajów emigracja głównie młodszych pracowników wywołała obawy dotyczące drenażu mózgów i niedoborów siły roboczej. Niektóre sprawozdania rzeczywiście wskazują, że emigracja przyczyniła się do niedoborów siły roboczej w poszczególnych krajach, np. w państwach bałtyckich i w Polsce.

Jednak w wielu krajach nasilenie się niedoborów siły roboczej zostało spowodowane przez czynniki inne niż emigracja, takie jak silny wzrost gospodarczy, stosunkowo niska aktywność zawodowa, zwłaszcza młodszych i starszych osób, oraz niewielka wewnętrzna mobilność. Ponadto niedobory siły roboczej dotyczą głównie określonych sektorów gospodarki (np. budownictwa, hoteli i restauracji) oraz zawodów (np. opieki zdrowotnej). Co więcej, różnice w zakresie kombinacji umiejętności między emigrantami a siłą roboczą w krajach, z których pochodzą osoby migrujące, wydają się być stosunkowo umiarkowane, z czego wynika, że ogólny drenaż mózgów może mieć ograniczony zasięg. Istnieją również dane wskazujące na to, że liczba osób przyjętych na studia wyższe w państwach UE-10/2 znacznie wzrosła w ciągu ostatnich lat, co może zacząć równoważyć odpływ wykwalifikowanej siły roboczej.²⁴

4.6. Skutki społeczne

Istnieją dowody na to, że występują różnice w warunkach życiowych nowo przybyłych osób i obywateli państw przyjmujących (w tym dotyczące większego zagrożenia ubóstwem, słabszych osiągnięć edukacyjnych dzieci, trudności związanych z dostępem do mieszkań, opieki zdrowotnej i innych usług socjalnych), jednak brak jest jeszcze wyczerpującej oceny dochodów i warunków życiowych pracowników, szczególnie pochodzących z Bułgarii i Rumunii, którzy przenieśli się do innych krajów UE po 1 stycznia 2007 r. Istnieją doniesienia z niektórych krajów, z których pochodzą emigranci, wskazujące na niekorzystny wpływ na spójność

²⁴

Zob. przypis 3 oraz Brücker et al. (2008).

rodzin i na dzieci jako skutek pracy za granicą jednego z rodziców lub obojga z nich.²⁵

5. WNIOSKI I ZALECENIA

Pracownicy z Bułgarii, Rumunii i państw członkowskich UE-10 pomogli zaspokoić większe zapotrzebowanie na siłę roboczą w krajach przyjmujących i przyczynili się w ten sposób istotnie do trwałego wzrostu gospodarczego. Z dostępnych dowodów wynika, że wewnątrzunijna mobilność po rozszerzeniu nie doprowadziła – i nic nie wskazuje na to, żeby miała doprowadzić – do poważnych zakłóceń na rynku pracy.

Istnieją ponadto oznaki wskazujące na to, że przepływy migracyjne z państw UE-2 i UE-8 mogły już osiągnąć swój szczyt i że znaczna część niedawnej wewnątrzunijnej mobilności miała tymczasowy charakter. Gwałtownie rosnące poziomy dochodów i zapotrzebowanie na siłę roboczą w krajach, z których pochodzą emigranci, w połączeniu ze spadającą liczbą młodych osób najbardziej skłonnych do emigracji wydają się ograniczać przepływy siły roboczej i mogą doprowadzić do dalszego spadku napływu siły roboczej z UE.

Ponadto na wielkość i kierunek przepływów migracyjnych mają raczej wpływ ogólna podaż siły roboczej i popyt na nią oraz czynniki inne niż ograniczenia dostępu do rynku pracy. Ograniczenia mogą dodatkowo opóźnić dostosowania na rynku pracy i nawet niekorzystnie wpłynąć na częstość występowania niezgłaszanej pracy. Alternatywnym rozwiązaniem może być skuteczniejsze reagowanie na obawy, zgodnie z którymi otwieranie rynków pracy powoduje „ofiary” wśród miejscowej ludności, np. poprzez nastawienie polityki dotyczącej rynku pracy na ponowne zatrudnianie osób bezrobotnych (szczególnie nisko wykwalifikowanych pracowników).

Nie oznacza to, że nie wystąpiły żadne koszty gospodarcze ani społeczne. Doświadczenie wskazuje jednak, że rozwiązania alternatywne stanowią lepszy i skuteczniejszy sposób radzenia sobie z tymi kosztami niż ograniczanie dostępu do rynku pracy dla obywateli UE. W szczególności należy się koniecznie zająć wszelkimi skutkami wywieranymi w dziedzinie usług publicznych, mieszkalnictwa, spójności społecznej, wykorzystywania pracowników i niezgłaszanej pracy. Tworzenie przemieszczającym się pracownikom niekorzystnych warunków integrowania się ze społeczeństwem krajów przyjmujących może powodować problemy społeczne i prowadzić do zmarnowania korzyści gospodarczych płynących z mobilności. Komisja zaleca, aby państwa członkowskie rozwijały politykę integracji społecznej i włączenia społecznego dla przemieszczających się pracowników i ich rodzin, korzystając z istniejących środków i narzędzi unijnych, np. w dziedzinie polityki kulturalnej, językowej i oświatowej, antydyskryminacji i uznawania umiejętności.

Wynikającym z drenażu mózgów i niedoborów siły roboczej problemom w krajach, z których pochodzą emigranci, można na przykład zaradzić dzięki środkom na rzecz zwiększania ogólnej aktywności zawodowej, dalszej poprawie kształcenia i szkolenia zawodowego, dobrym warunkom dla pracowników sektora publicznego, zachętom do powrotnej migracji bądź ułatwianiu zarówno wewnętrznej mobilności siły roboczej, jak i migracji spoza UE.

²⁵

Zob. przypis 3 w celu zapoznania się z krótkim przeglądem.

Komisja jest zdania, że ogólny wpływ mobilności pracowników po rozszerzeniu UE jest korzystny. Komisja ma nadzieję, że niniejszy komunikat i towarzyszące mu materiały dostarczą państwom członkowskim informacji niezbędnych do dokonania przeglądu ich stanowisk w drugim okresie uzgodnień przejściowych dotyczących Bułgarii i Rumunii.

Swobodny przepływ pracowników jest poza tym jedną z podstawowych swobód określonych w Traktacie WE. Wpływa on korzystnie na rynki pracy w Europie i jako taki stanowi podstawowy element Europejskiej Strategii Zatrudnienia, do której przystąpiły wszystkie państwa członkowskie. Jednocześnie stanowi on potężny i pozytywny symbol tego, co znaczy Europa dla poszczególnych obywateli UE.

W tym celu, podpisując traktaty akcesyjne, państwa członkowskie zadeklarowały, że przejdą tak szybko jak to możliwe do pełnego stosowania wspólnotowego dorobku prawnego w tej dziedzinie. Bez względu na to, jaka decyzja zostanie podjęta w tej fazie, państwa członkowskie muszą się przygotować na otwarcie swoich rynków pracy celem wypełnienia swoich zobowiązań traktatowych.

Komisja wierzy, że przejście do pełni swobodnego przepływu pracowników w UE stanowiłoby silny polityczny sygnał, zwłaszcza przy okazji piątej rocznicy rozszerzenia z 2004 r. Komisja wzywa zatem państwa członkowskie do rozważenia, czy pomimo ich praw dotyczących uzgodnień przejściowych, określonych w traktatach akcesyjnych, zachodzi nadal potrzeba stosowania ograniczeń w świetle sytuacji panującej na ich rynkach pracy. Komisja zaleca również pełne zaangażowanie partnerów społecznych w przygotowanie tych decyzji.

Jeśli chodzi o obecną sytuację gospodarczą i jej możliwy wpływ na sytuację na rynku pracy, doświadczenie pokazuje, że transgraniczna mobilność siły roboczej ma skłonność do samoregulacji i obniża się, gdy w gospodarce występują tendencje spadkowe. Komisja przypomina, że traktaty akcesyjne zawierają klauzulę ochronną, zgodnie z którą państwa członkowskie, które stosują prawo wspólnotowe w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników, mogą w późniejszym czasie wystąpić o ponowne wprowadzenie ograniczeń, jeżeli odnotują zakłócenia na swoich rynkach pracy lub takie zakłócenia przewidują.

Komisja przypomina również, że zgodnie z Traktatem o przystąpieniu państwo członkowskie utrzymujące krajowe środki ograniczające swobodny przepływ pracowników pod koniec pięcioletniego okresu następującego po dniu przystąpienia, w przypadku poważnych zakłóceń na swoim rynku pracy lub groźby takich zakłóceń oraz po powiadomieniu Komisji, może nadal stosować te środki do końca siedmioletniego okresu następującego po tym samym dniu. Komisja wypełni wówczas swą rolę strażnika traktatów w oparciu o dowody dostarczone przez państwa członkowskie.

ANNEX 1: Statistical Annex

Table A1: Share of foreign nationals resident in the EU-27 by broad group of citizenship, 2003 – 07 (% of total population)

Host country	Resident foreign nationals from ...																			
	EU-15 Member States					EU-10 Member States					EU-2 Member States (BG/RO)					Non-EU-27 countries				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
	% of total resident population																			
BE 1)	4.8	5.2	5.2	4.9	5.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	2.1	2.5	2.4	2.4	2.8
DK 2)	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	3.7	3.6	3.5	3.6	3.7
DE 3)	2.2	2.0	2.0	2.2	2.2	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	5.8	6.1	5.4	5.7	5.8
IE 4)	3.5	3.5	3.8	3.9	3.9	1.0	1.3	2.8	4.3	5.8	:	:	:	:	:	3.0	3.2	3.1	3.5	3.7
EL 1)	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	3.7	4.1	4.2	4.3	4.9
ES 3)	1.3	1.5	1.7	2.2	2.4	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.6	0.9	1.1	1.5	1.9	4.6	5.3	6.1	6.4	7.2
FR 1)	1.8	1.8	1.6	1.7	1.8	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	2.8	2.9	2.9	2.8	3.1
IT 2)	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.5	0.5	0.6	1.1	2.8	3.3	3.6	3.9	4.2
LU 1)	34.0	34.0	36.2	35.6	37.3	:	:	:	0.6	0.8	:	:	:	:	:	3.4	3.8	3.0	3.3	3.4
NL 3)	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2	2.2	2.2	2.1	2.2
AT 2)	1.6	1.7	1.8	1.9	2.1	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	6.5	6.5	6.6	6.5	6.5
PT 1)	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	:	:	:	:	:	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	1.8	2.0	2.3	2.2	2.7
FI 2)	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	1.4	1.4	1.5	1.6
SE 3)	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	2.9	2.8	2.6	2.6
UK 1)	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	0.2	0.3	0.5	0.8	1.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	2.9	3.2	3.3	3.6	3.9
EU-15 6)	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5	3.7	4.0	4.0	4.2	4.5
CZ 3)	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.5	0.5	0.7	0.8	0.8	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.2	1.8	1.6	1.8	2.0
EE 1)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	18.3	18.1	16.2	15.6	16.2
CY 1)	:	5.8	5.6	5.9	5.4	:	0.1	0.2	0.4	0.3	:	0.5	0.7	0.7	1.7	:	4.8	4.7	4.8	5.7
LV 3)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	:	22.0	21.1	19.7	18.7	16.4
LT 3)	:	0.0	0.0	0.0	0.1	:	0.0	0.0	0.0	0.0	:	0.0	0.0	0.0	0.0	:	0.6	0.7	0.6	0.7
HU 3)	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6
MT 5)	1.4	1.3	0.9	0.8	1.0	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0.8	1.4	1.5	1.3	0.9
PL 1)	:	0.0	0.1	0.0	0.0	:	0.0	0.0	0.0	0.0	:	:	:	:	:	:	0.1	0.1	0.1	0.1
SI 3)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	:	0.0	0.0	0.0	0.0	:	2.2	2.1	2.3	2.5	6.3
SK 3)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
EU-10 6)	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.5	1.6	1.5	1.4	1.5
BG 1)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
RO 3)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	:	0.0	0.0	0.0	0.0	:	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
EU-2 6)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	:	0.0	0.0	0.0	0.0	:	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
EU-27 6)	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	3.2	3.4	3.4	3.5	3.8

Sources: Eurostat EU LFS, Eurostat population statistics, national data sources, DG Employment estimates. “:” figures too small to be reliable or not available.

Note: Choice of data sources according to data availability for individual countries. — For population statistics end of year data, for LFS 4th quarter data. — Figures not fully comparable between Member States due to the use of different sources. — Data from the LFS should be treated with some caution due to limitations of the survey with regard to foreign populations, in particular concerning coverage of very recent migrants and collective households, relative levels of non-response and small sample sizes. — 1) EU LFS quarterly data, 4th quarter. — 2) National and Eurostat population statistics. — 3) Eurostat population statistics, 2007 DG Employment estimate. — 4) CSO Ireland, Quarterly national household survey, 4th quarter; for 2003 3rd quarter 2004; Nationals from BG and RO included under non-EU-27 nationals until 2006 and under EU-10 nationals in 2007. — 5) EU LFS quarterly data, 4th quarter. EU-10 and EU-2 nationals included under non-EU-27. — 6) EU totals and sub-totals are only of an indicative nature as they are the sum of country values that stem from different sources; EU totals and sub-totals include country data which are not shown individually due to small sample size.

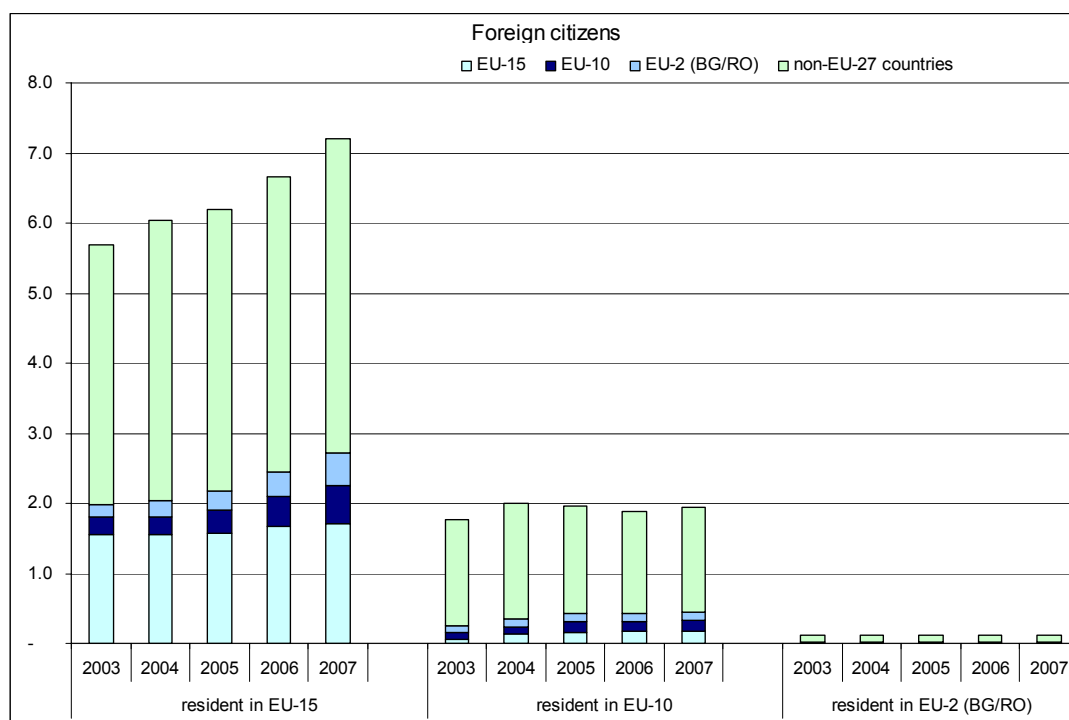
Table A2: Number of foreign nationals resident in the EU-27 by broad group of citizenship, 2003 – 07 (in 1 000)

Host country	Resident foreign nationals from ...																			
	EU-15 Member States					EU-10 Member States					EU-2 Member States (BG/RO)					Non-EU-27 countries				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
	1,000 persons																			
BE 1)	494	539	545	523	533	13	15	17	19	23	4	6	10	16	19	220	260	250	254	303
DK 2)	56	57	59	63	68	10	11	13	16	22	2	2	2	2	3	199	194	192	193	202
DE 3)	1,850	1,660	1,654	1,783	1,773	482	440	483	564	600	133	113	112	120	119	4,802	5,017	4,448	4,725	4,741
IE 4)	111	112	127	132	136	31	44	94	148	203	:	:	:	:	:	98	105	105	121	129
EL 1)	19	24	27	28	26	25	32	29	29	34	32	41	47	48	56	396	436	450	461	522
ES 3)	536	644	765	982	1,068	42	56	71	103	150	252	371	490	664	843	1,925	2,300	2,676	2,856	3,240
FR 1)	1,035	1,074	954	1,050	1,116	40	45	38	39	39	20	14	14	29	36	1,675	1,696	1,729	1,691	1,889
IT 2)	134	138	143	149	158	56	69	81	95	118	189	264	315	362	659	1,611	1,931	2,131	2,332	2,498
LU 1)	154	155	163	163	173	:	:	:	3	4	:	:	:	:	:	15	17	14	15	16
NL 3)	211	210	210	211	229	13	18	23	29	36	4	5	5	5	4	363	363	356	348	365
AT 2)	127	138	150	162	175	60	69	77	84	90	27	28	30	30	37	531	537	542	536	539
PT 1)	38	45	37	40	41	:	:	:	:	:	10	8	13	14	27	185	213	241	236	283
FI 2)	19	19	20	21	22	16	17	18	21	24	1	1	1	1	1	70	71	74	78	84
SE 3)	186	186	186	188	196	21	23	27	34	44	3	3	3	3	2	259	261	256	241	241
UK 1)	935	913	978	940	934	112	168	281	479	662	13	21	28	35	37	1,707	1,857	1,947	2,123	2,271
EU-15 6)	5,906	5,913	6,018	6,435	6,648	923	1,005	1,253	1,664	2,048	691	877	1,070	1,330	1,845	14,055	15,257	15,410	16,209	17,322
CZ 3)	13	15	19	24	17	50	51	68	78	85	6	6	7	7	7	126	182	164	186	208
EE 1)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	246	244	217	209	216
CY 1)	:	42	41	44	41	:	1	2	3	2	:	4	5	5	13	:	35	35	35	43
LV 3)	1	2	2	2	2	3	3	4	4	9	0	0	0	0	:	510	487	451	426	372
LT 3)	:	1	1	1	2	:	1	1	1	1	:	0	0	0	0	:	22	22	21	24
HU 3)	12	10	18	25	20	5	4	7	8	5	57	69	67	68	69	56	61	63	66	57
MT 5)	6	5	4	3	4	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	3	5	6	5	4
PL 1)	:	10	17	12	10	:	1	2	3	2	:	:	:	:	:	:	16	20	49	37
SI 3)	1	1	2	2	9	0	0	1	1	:	0	0	0	0	:	43	43	46	51	127
SK 3)	3	3	5	7	18	9	8	9	11	12	3	1	1	1	1	15	10	10	13	5
EU-10 6)	37	90	110	122	123	70	70	95	111	118	66	81	81	82	90	999	1,106	1,036	1,062	1,093
BG 1)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	10	9	10	8	9
RO 3)	5	5	5	5	5	0	0	0	0	:	0	0	0	0	:	19	19	20	20	20
EU-2 6)	6	6	6	5	6	0	0	1	1	:	0	0	0	0	:	30	28	30	28	29
EU-27 6)	5,949	6,009	6,135	6,563	6,777	995	1,077	1,351	1,777	2,166	757	959	1,152	1,413	1,935	15,083	16,392	16,475	17,299	18,445

Sources: Eurostat EU LFS, Eurostat population statistics, national data sources, DG Employment estimates. “:” figures too small to be reliable or not available.

Note: Choice of data sources according to data availability for individual countries. — For population statistics end of year data, for LFS 4th quarter data. — Figures not fully comparable between Member States due to the use of different sources. — Data from the LFS should be treated with some caution due to limitations of the survey with regard to foreign populations, in particular concerning coverage of very recent migrants and collective households, relative levels of non-response and small sample sizes. — 1) EU LFS quarterly data, 4th quarter. — 2) National and Eurostat population statistics. — 3) Eurostat population statistics, 2007 DG Employment estimate. — 4) CSO Ireland, Quarterly national household survey, 4th quarter; for 2003 3rd quarter 2004; Nationals from BG and RO included under non-EU-27 nationals until 2006 and under EU-10 nationals in 2007. — 5) EU LFS quarterly data, 4th quarter. EU-10 and EU-2 nationals included under non-EU-27. — 6) EU totals and sub-totals are only of an indicative nature as they are the sum of country values that stem from different sources; EU totals and sub-totals include country data which are not shown individually due to small sample size.

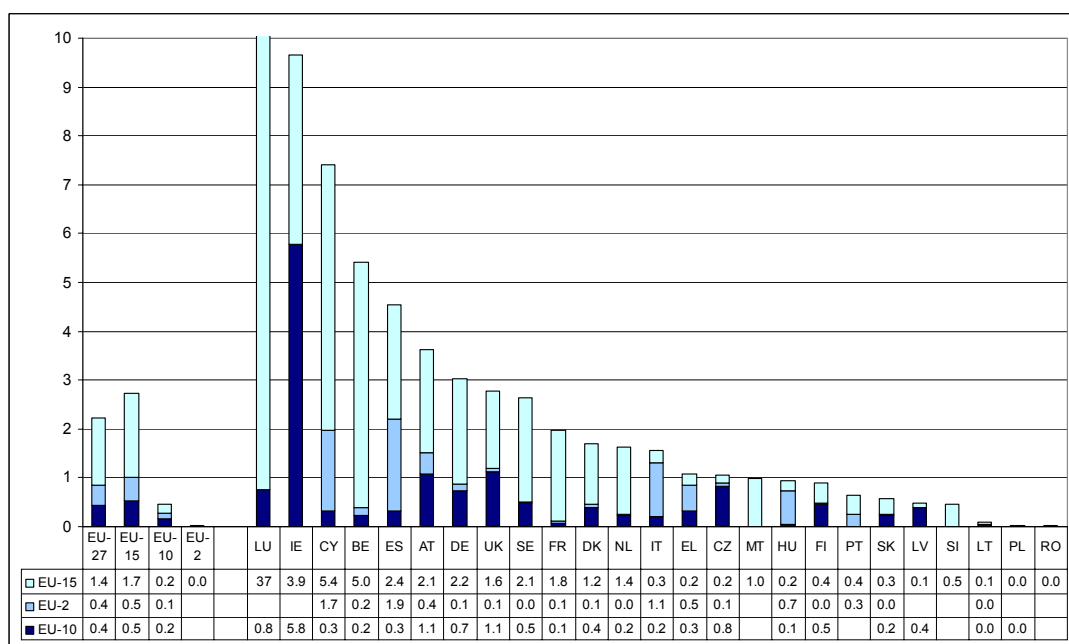
Chart A1: Foreign residents in the EU, 2003 – 07 (in % of total resident population)



Sources: Eurostat EU LFS, Eurostat population statistics, national data sources, DG Employment estimates.

Note: see note to Table A1

Chart A2: Population share of EU citizens resident in another Member State by broad group of citizenship, 2007 (% of resident population)



Sources: Eurostat EU LFS, Eurostat population statistics, national data sources, DG Employment estimates.

Note: Luxembourg off scale. — Empty cells: figures too small to be reliable or not available. — For further notes see Table A1.

Table A3: Share of recently arrived foreign nationals among the total labour force (age group 15-64), 2007

Host country		Active working age foreign nationals resident 4 years and less from ...			
		EU-15 Member States	EU-10 Member States	EU-2 Member States	Non-EU-27 countries
		<i>in % of total active working age population</i>			
EU-15	BE	0.7	0.1	(0.1)	0.7
	DK	0.2	(0.1)	:	0.6
	DE	0.2	0.1	0.0	0.4
	IE	1.8	6.3	(0.2)	1.8
	EL	:	:	0.2	0.7
	ES	0.3	0.0	0.9	2.6
	FR	0.4	(0.0)	(0.0)	0.6
	IT	0.0	0.1	0.3	0.8
	LU	6.6	(0.6)	:	(0.6)
	NL	0.2	(0.0)	:	0.2
	AT	0.8	0.4	0.2	1.3
	PT	:	:	0.1	0.8
	FI	:	:	0.0	(0.2)
	SE	0.3	0.1	:	0.7
	UK	0.5	1.4	0.0	1.5
EU-10	CZ	0.0	0.3	:	0.1
	EE	:	0.0	0.0	:
	CY	1.2	(0.3)	1.1	4.9
	LV	:	:	0.0	:
	LT	:	:	0.0	:
	HU	:	:	0.1	(0.1)
	MT	:	0.0	0.0	:
	PL	:	:	0.0	:
	SI	:	:	0.0	(0.1)
	SK	0.0	:	0.0	0.0
EU-2	BG	0.0	0.0	0.0	:
	RO	:	0.0	0.0	:
EU-27		0.2	0.2	0.2	0.8

Sources: Eurostat EU LFS, annual data 2007.

Note: ":" – figures too small to be reliable. Any possible discrepancies with population data shown in tables A1 and A2 due to differences in data sources (e.g. age coverage, reference date, activity status).

Chart A3: Posted workers by sending country, 2006 (in 1 000)

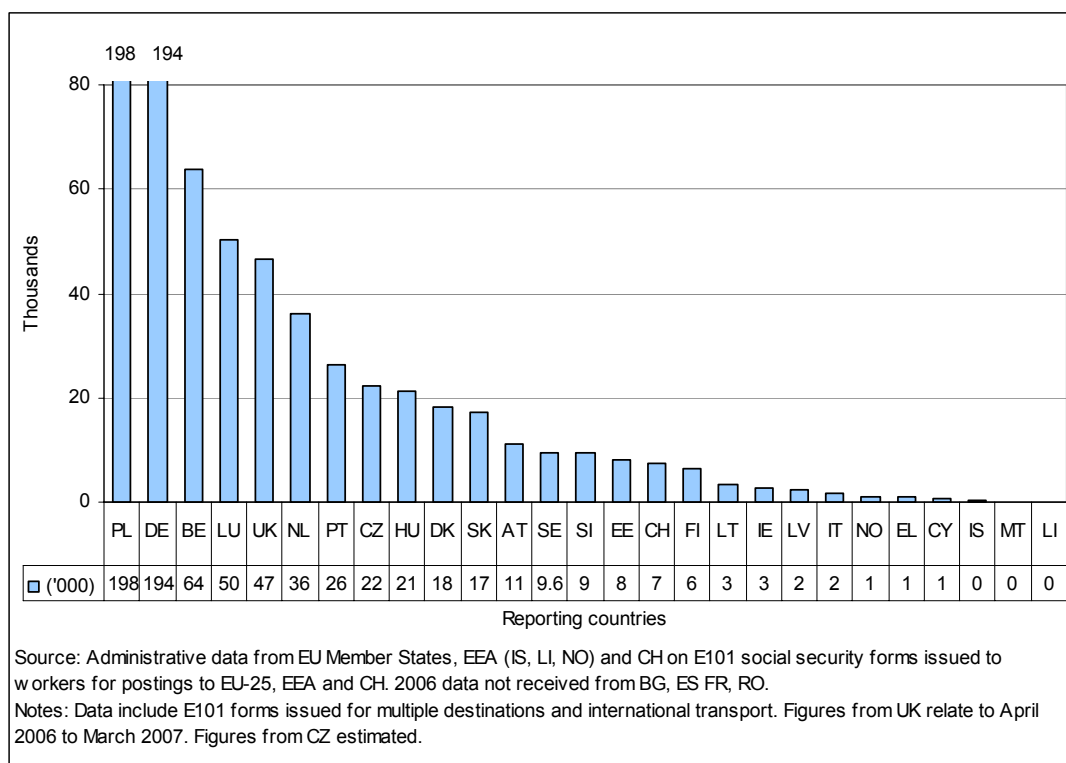


Chart A4: Posted workers from the EU-15 and EU-10 by receiving country, 2006 (in 1 000)

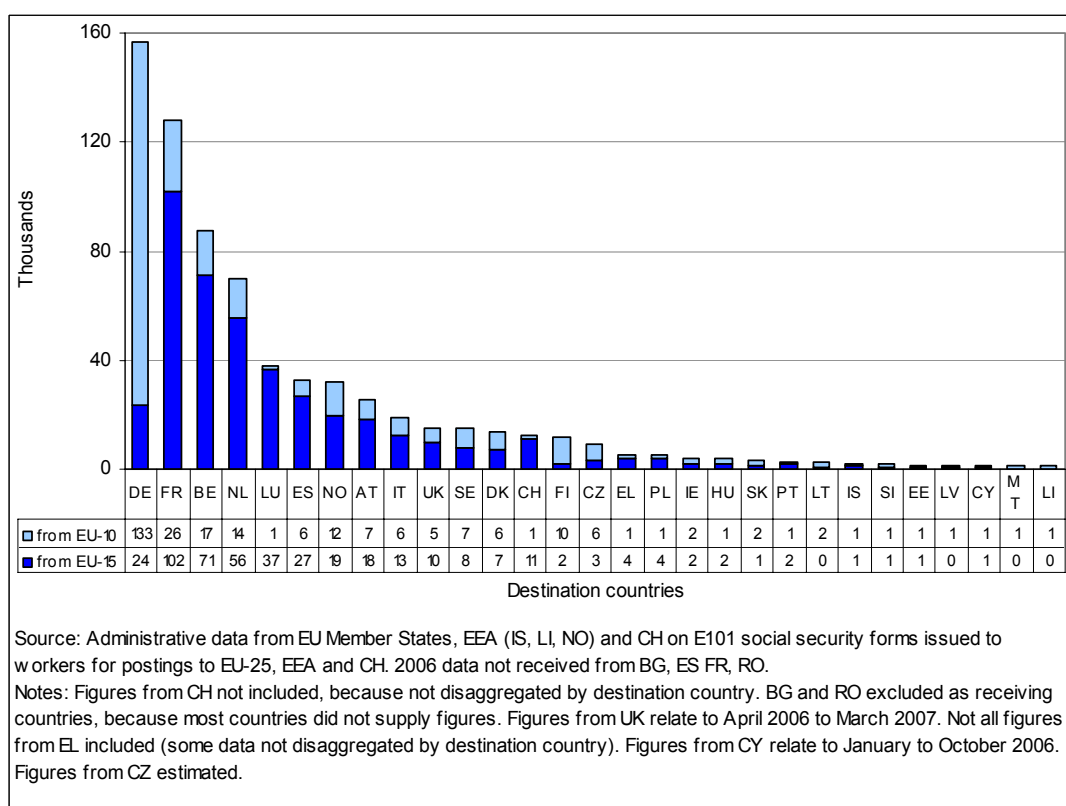
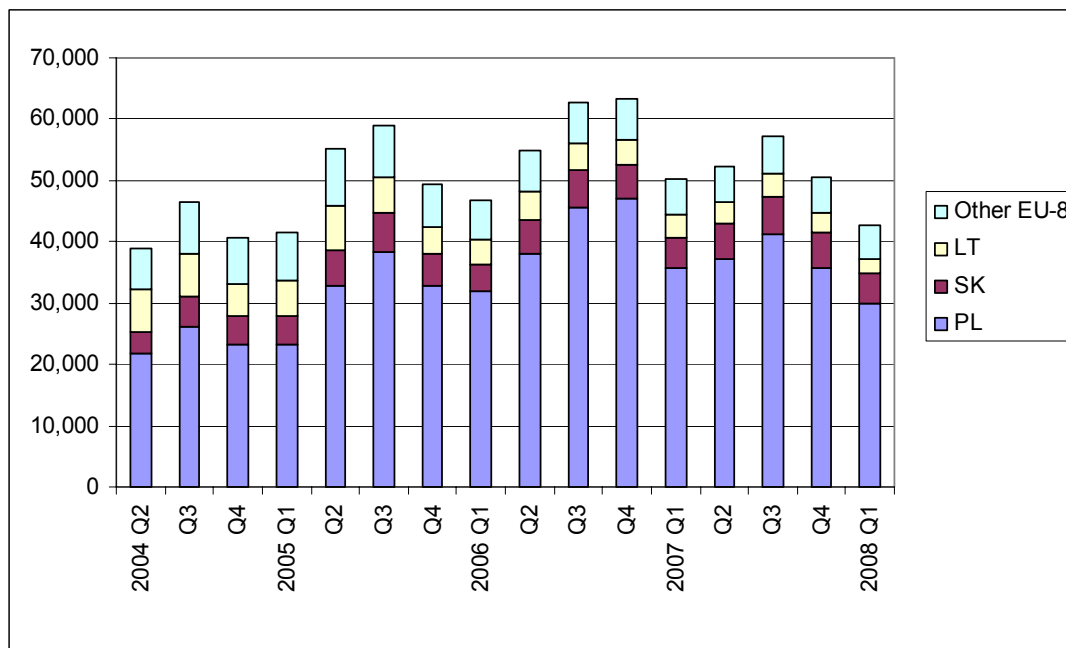
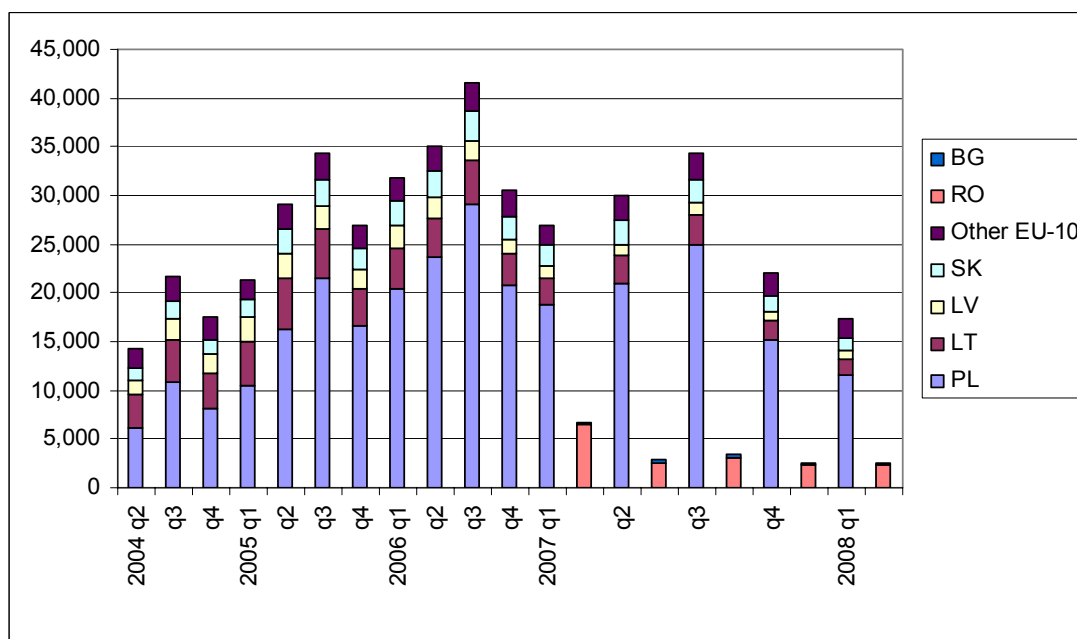


Chart A5: Inflow of EU-8 labour migrants to the UK



Source: UK Home Office, Accession Monitoring Reports. Approved applicants to the workers registration scheme.

Chart A6: Inflows from EU-10 and BG/RO to Ireland



Source: Irish Department of Social and Family Affairs, number of issued Personal Public Service Numbers.

Chart A7: Convergence of GNI per capita in PPS, 2000–07

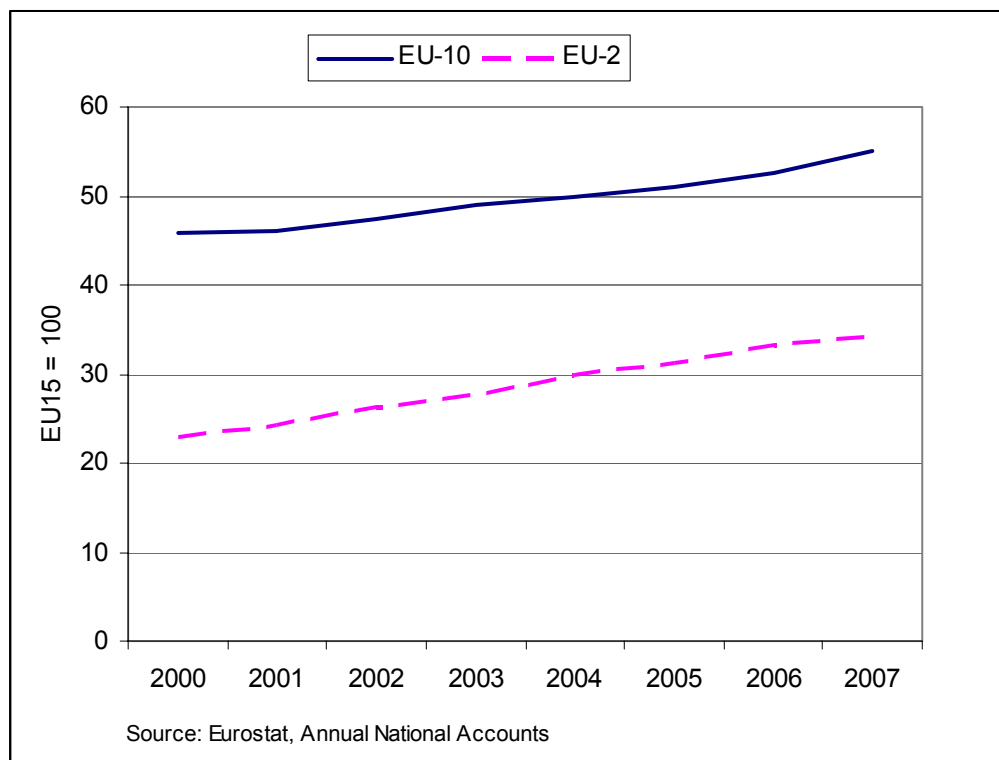


Chart A8: Unemployment rates in the EU, 2000 and 2007

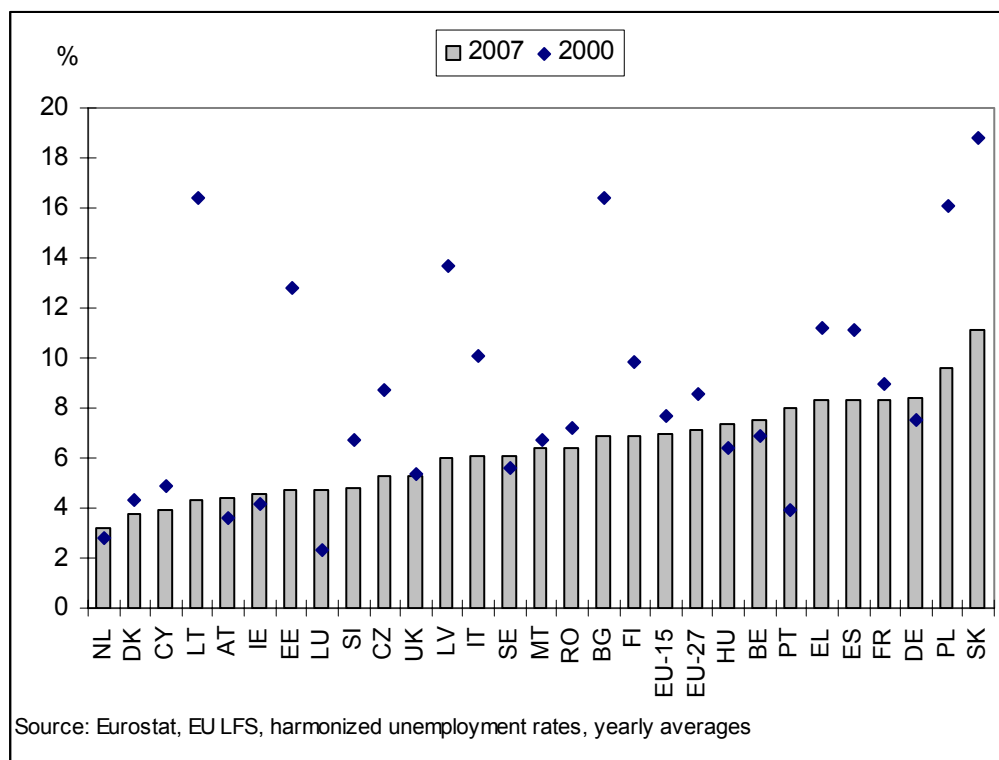
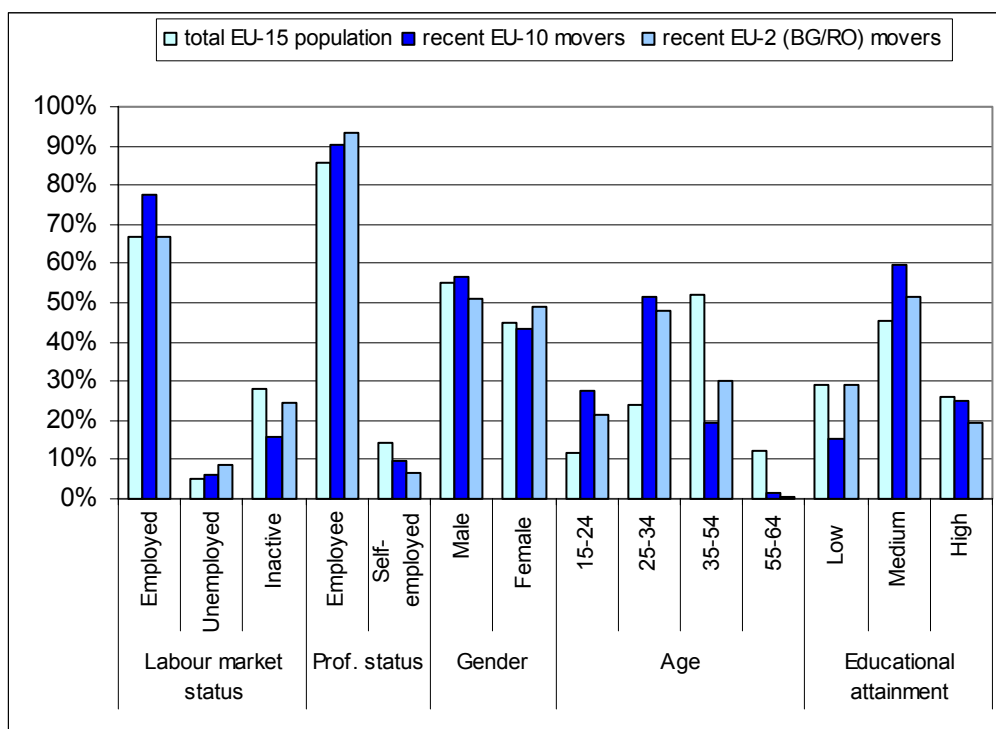


Chart A9: Socio-economic breakdown of recent movers from the EU-2/10 to the EU-15 (age group 15-64), 2007 (% of total per variable and group)



Source: Eurostat, EU LFS, annual data.

Note: Recent movers defined as persons resident 4 years or less in their EU-15 host country. Data on professional status, gender, age and educational attainment refer to active population aged 15-64, data on labour market status refer to total population aged 15-64. Data for the UK on educational attainment not included in the calculation due to problems with UK data concerning this variable.

Chart A10: Development of hourly gross wages and salaries in industry and services (excluding public administration) in major receiving countries, 2000 to 2008 (2000 = 100)

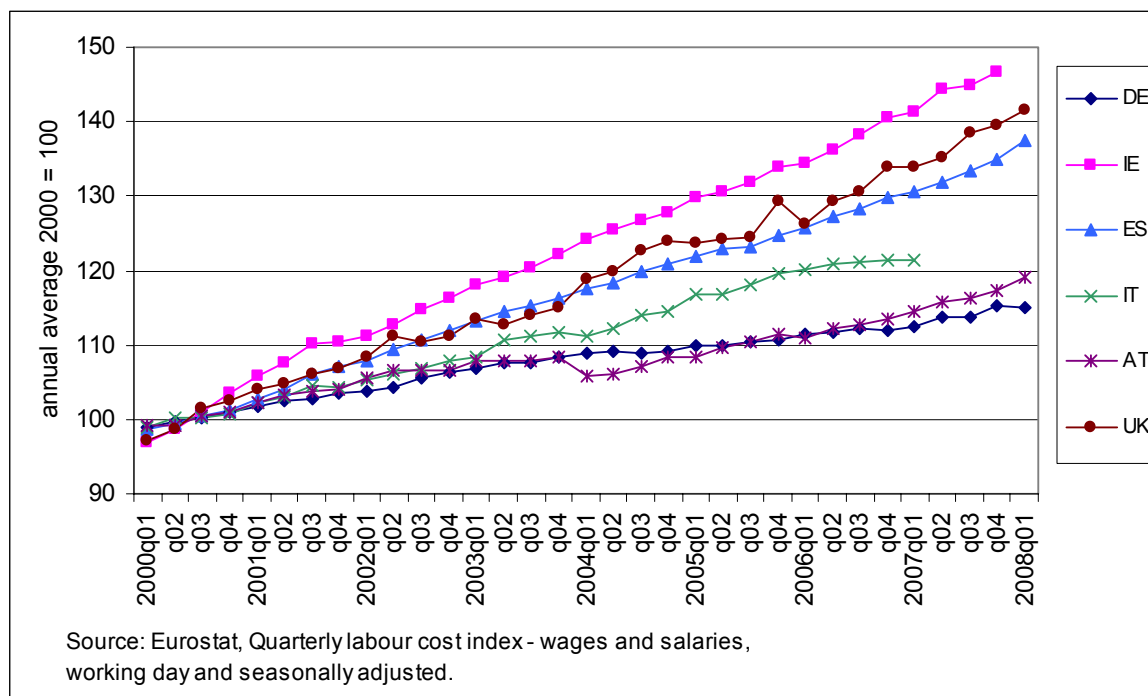


Chart A11: Overall unemployment rates in the main EU-15 receiving countries, 2000-2008

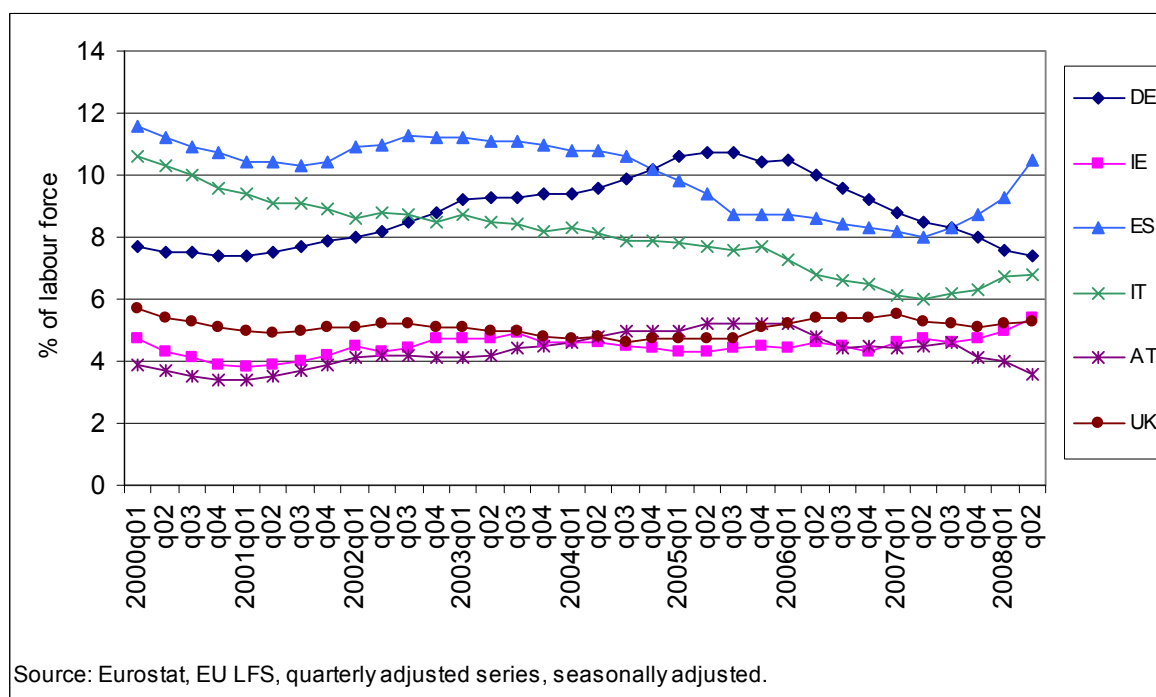


Chart A12: Overall employment rates in the main EU-15 receiving countries, 2000-2008

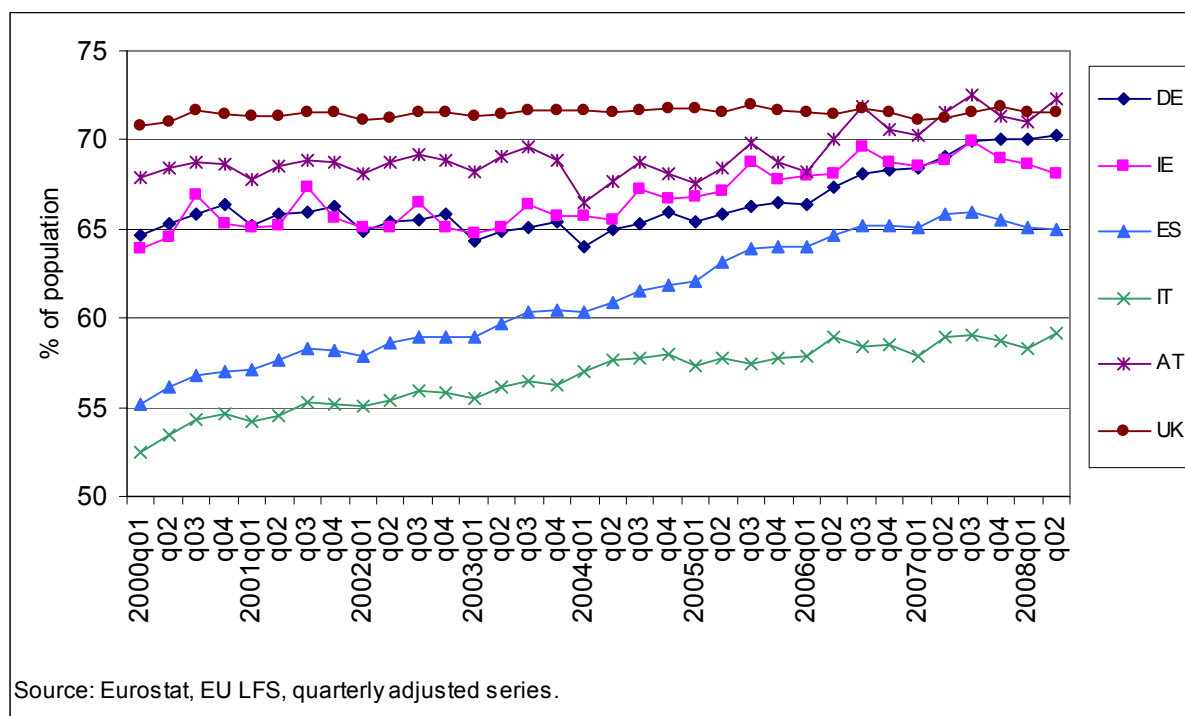
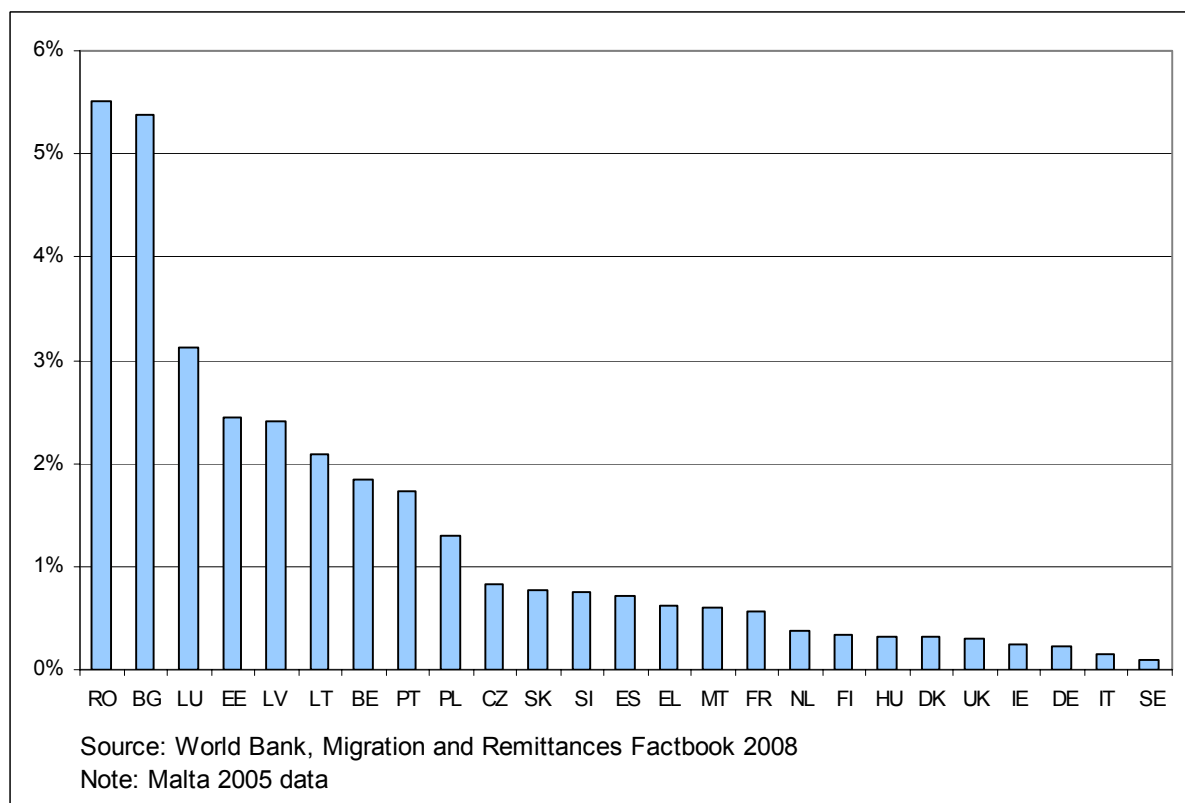


Chart A13: Workers' remittances (incl. compensation of employees) as a share of GDP, 2006 (%)



Annex 2: References

- Baas, T., H. Brücker and E. Hönekopp (2007), *EU-Osterweiterung, Beachtliche Gewinne für die deutsche Volkswirtschaft*, IAB Kurzbericht Nr. 6.
- Barrell, R., J. Fitz Gerald and R. Riley (2007), *EU enlargement and migration: assessing the macroeconomic impacts*, NIESR Discussion Paper No 292.
- Blanchflower, D., Saleheen, J., Shadforth, C. (2007), *The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy*, IZA Discussion Paper, No 2615.
- BMWi (2007), *Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählte Mitgliedstaaten. Bisherige Erfahrungen und künftige Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens*. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Projekt 33/05.
- Brücker, H. et al. (2008), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, forthcoming.
- Doyle, N., G. Hughes and E. Wadensjö (2006), *Freedom of movement for workers from Central and Eastern Europe: experiences in Ireland and Sweden*, SIEPS 2006:5.
- European Commission (2008): *Geographic Mobility in the context of EU enlargement*, in: Employment in Europe 2008 report, Chapter3.
- European Commission (2006), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Report on the functioning of the transitional arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004–30 April 2006)*, Luxembourg, COM(2006) 48 final.
- Longhi, S., Nijkamp, P. and Poot, J (2004), *A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages*, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2004-134/3.
- Lemos, S. and J. Portes (2008), *The impact of migration from the new European Union Member States on native workers*.
- Longhi, S., Nijkamp, P. and Poot, J (2006), *The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis*, IZA Discussion Paper No 2044.
- Ministry of Social Affairs and Employment of the Netherlands (2007), *More than 100.000 people from Central and Eastern Europe employed in the Netherlands*, press release 27 November.
- Pajares, M. (2007), *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña*. Documentos del Observatorio Permanente de Inmigración, No 14.
- Pollard, N., Lattorre, M. and Sriskandarajah, D. (2008), *Floodgates or turnstiles? Post enlargement migration flows to (and from) the UK*, Institute for Public Policy Research (ippr).

Prettner, K. and A. Stiglbauer (2007), *Auswirkungen der vollständige Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes gegenüber den EU-8-Staaten*. Geldpolitik & Wirtschaft Q4.

UK Home Office (2008), *Accession Monitoring Report May 2004 — March 2008, A8 Countries*.

UK Home Office (2004), *Accession Monitoring Report May 2004 — December 2004*.