



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

I N S T I T U T E O F P U B L I C A F F A I R S

Ul. Flory 9
00-586 Warszawa
Polska

tel.: (48 22) 845 68 58
fax: (48 22) 845 68 62
e-mail: isp@isp.org.pl

Maciej Duszczyk
Krzysztof Filip Rudolf

**Krytyczna analiza stanowisk
partnerów społecznych
z Austrii, Francji, Hiszpanii, Niemiec i Szwecji
na temat rozszerzenia
Unii Europejskiej na wschód**

Warszawa 2000

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
PROGRAM EUROPEJSKI

Publikacja jest finansowana ze środków Komitetu Badań Naukowych w ramach projektu: „Percepcja w krajach członkowskich Unii Europejskiej korzyści, kosztów i zagrożeń wynikających z przyjęcia Polski do tego ugrupowania. Krytyczna weryfikacja”.

Kierownik projektu w części
„Postawy środowisk opiniotwórczych – związki zawodowe i organizacje pracodawców w krajach UE”: *prof. dr hab. Lena Kolarska-Bobińska*

Redaktor prowadzący: *Xymena Dolińska*

© Copyright by Institute of Public Affairs, Warszawa 2000

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Warszawa
listopad 2000

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-586 Warszawa, ul. Flory 9
tel.: (48 22) 845 68 58
fax: (48 22) 845 68 62
e-mail: xymena.dolinska@isp.org.pl

Spis treści

<u>Główne wnioski.....</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Wstęp.....</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Kwestie ogólne.....</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Tematy szczegółowe.....</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Swobodny przepływ pracowników</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Swoboda przepływu usług</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Standardy socjalne</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Ochrona środowiska</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>
<u>Podsumowanie.....</u>	<u>Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.</u>

GLÓWNE WNIOSKI

- *Zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców biorą aktywny udział w debacie na temat szans i wyzwań związanych z rozszerzeniem Unii Europejskiej.*
- *Poglądy większości partnerów społecznych opierają się zasadniczo na uogólnieniach, a także w niektórych przypadkach na stereotypach, co znacząco wpływa na postrzeganie przez nich kwestii związanych z rozszerzeniem.*
- *Głównym problemem, który powinni uwzględnić polscy negocjatorzy, jest kwestia poglądów partnerów społecznych na temat swobodnego przepływu pracowników oraz „dumpingu socjalnego”. W tym kontekście należy rozpropagować polskie ekspertyzy, które przewidują jedynie marginalny wpływ rozszerzenia na wspólnotowy rynek pracy.*
- *Kasandryczne prognozy mówiące o zalewie rynków unijnych przez tanią siłę roboczą z Polski po jej przystąpieniu do Unii Europejskiej nie znajdują poparcia w faktach i są raczej wygodnym narzędziem zastraszania w rękach osób, które są przeciwne rozszerzeniu.*
- *W oparciu o dostępne dane i analizy należy stwierdzić, że nie ma przesłanek do zapisania w traktacie akcesyjnym Polski wariantu skrajnego, to znaczy: okresu przejściowego w odniesieniu do swobody przepływu pracowników.*
- *W Unii Europejskiej występuje już pewne nasycenie rynku pracy (nielegalnej i legalnej) pracownikami nisko wykwalifikowanymi i stąd potencjał migracyjny jest prawdopodobnie niższy, niż wynikałoby z oceny i chęci respondentów w Polsce.*
- *Według obecnych przewidywań w latach 2001-2010 przyrost zasobów ludności w wieku produkcyjnym ulegnie wyraźnemu zmniejszeniu, natomiast po roku 2010 Polska dołączy do grupy krajów charakteryzujących się ujemnym przyrostem liczebnym tej grupy ludności. Wynika z tego, że hipoteza o mającym wkrótce nastąpić z powodów demograficznych wzroście potencjału migracyjnego wśród polskiej siły roboczej jest zupełnie błędna.*
- *Prawie zerowy przyrost naturalny w krajach „Piętnastki” prowadzi do starzenia się społeczeństw i powoduje zachwianie proporcji między aktywną zawodowo częścią populacji a częścią społeczeństwa bierną zawodowo, składającą się głównie z ludzi starszych. W przypadku utrzymywania się tej tendencji może dojść do załamania systemów emerytalnych w państwach „Piętnastki” - właśnie imigranci mogą być odpowiedzią na problemy demograficzne UE.*
- *Hiszpania, Francja i Szwecja nie muszą się obawiać napływu pracowników, gdyż wzmozona emigracja Polaków mogłaby nastąpić praktycznie tylko do Niemiec (około 90% emigracji zarobkowej Polaków do krajów UE przypada na Niemcy; według danych GUS).*

- *Partnerzy społeczni z Niemiec są jednocześnie o wiele bardziej otwarci na debatę niż związki zawodowe oraz organizacje pracodawców pochodzące z Austrii.*
- *Wskazaniem byłoby uświadomienie zachodnim partnerom społecznym, że Polska rozwija swoje standardy socjalne nie tyle ze względu na przyszłe członkostwo w UE, co z powodu budowania – zgodnie z zapisem w Konstytucji RP - społecznej gospodarki rynkowej, gdzie kwestie socjalne odgrywają zasadniczą rolę.*
- *Poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów, a w szczególności tak zwane zjawisko konwergencji, czyli wyrównywania się poziomu życia i poziomu cen w różnych krajach, ma zasadniczy wpływ na procesy migracyjne. Obecnie Polska rozwija się trzy razy szybciej niż na przykład Niemcy i przy utrzymaniu takiego wzrostu gospodarczego chęć polskich pracowników do emigracji zarobkowej będzie maleć.*
- *Koniecznym jest uświadomienie partnerom społecznym, że polskie wnioski o okresy przejściowe w żaden sposób nie zakłócają fundamentalnych zasad Jednolitego Rynku Wewnętrznego, a ich celem jest jedynie łatwiejsze dostosowanie się do reguł wspólnotowych – dotyczy to również kwestii Specjalnych Stref Ekonomicznych.*
- *Polskie wnioski o okresy przejściowe zostały poprzedzone szczegółowymi analizami i mają na celu zapobieżenie sytuacjom negatywnym. Rezygnacja z wielu okresów przejściowych spowodowałaby koszty ekonomiczne i społeczne nie tylko dla Polski, ale również dla państw członkowskich.*
- *Waga, jaką obywatele polscy przykładają do prawa do pracy w krajach Unii Europejskiej, wynika nie tyle z realnej chęci wyemigrowania, co raczej ze zrozumiałej obawy przed byciem obywatelami drugiej kategorii, a zatem ma podłoże psychologiczne.*
- *W związku z tym, że dane przedstawiane w raportach partnerów społecznych bardzo często pochodzą sprzed kilku lat, należałoby rozpropagować dane statystyczne, które w pełni odzwierciedlają obecną sytuację gospodarczą, społeczną i demograficzną w Polsce.*
- *Jedynym naprawdę odczuwalnym skutkiem przyjęcia nowych krajów do Unii Europejskiej może być - z punktu widzenia dotychczasowych członków - zmiana kryteriów dystrybucji funduszy strukturalnych oraz zmiany wysokości wpłat do unijnej kasy przez państwa członkowskie.*
- *Z poglądów oraz raportów, jakie prezentowane są przez niemieckich i austriackich partnerów społecznych, wynika, że nie tylko jasne kryteria ekonomiczne czy prawne, ale również świadomość społeczna zdecydują o poparciu państw członkowskich dla rozszerzenia, a tym samym o warunkach, na jakich Unia Europejska zdecyduje się na rozszerzenie.*

WSTĘP

Zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców są podmiotami aktywnie uczestniczącymi w dyskusji na temat rozszerzenia Unii Europejskiej. Szczególnie często prezentują swoje stanowisko organizacje pochodzące z krajów graniczących z państwami ubiegającymi się o członkostwo w UE. Bardzo wnikliwie analizują obecnie zachodzące zmiany oraz próbują przewidzieć sytuacje, które wystąpią bezpośrednio w momencie rozszerzenia oraz w czasie kilku lat po tym wydarzeniu. Ze względu na swój status partnerzy społeczni w prezentowanych stanowiskach szczególnie dużo miejsca poświęcają takim kwestiom jak: **zmiany sytuacji na rynku pracy, poprawa standardów socjalnych, dialog społeczny, zapobieganie nieuczciwej konkurencji i „dumping socjalny”** oraz innym zagadnieniom związanym z szeroko rozumianą polityką społeczną.

Ich stanowiska są z reguły bardzo przychylne procesowi rozszerzenia. Uznają oni ten proces za najważniejsze wydarzenie w Europie końca XX i początku XXI wieku. Zarówno organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe dostrzegają w poszerzeniu Unii Europejskiej **szansę** na zapewnienie większej stabilności gospodarczej, poprawę przestrzegania praw człowieka, rozszerzenie wpływu w pełni demokratycznych zasad sprawowania rządów, a także - co jest szczególnie ważne - zapobieganie konfliktom zbrojnym oraz ostatecznej likwidacji podziału kontynentu na dwa wrogie obozy. Organizacje reprezentujące pracodawców akcentują również możliwość ekspansji gospodarczej oraz szansę stworzenia największego i najpotężniejszego na świecie obszaru wolnego rynku.

Pomimo wielu pozytywów omawiane podmioty dostrzegają we wstąpieniu nowych państw również wiele **zagrożeń**. Wśród nich najczęściej wymieniane są:

- możliwość pogorszenia sytuacji na rynku pracy w wyniku wprowadzenia wspólnotowego swobodnego przepływu pracowników,
- zahamowanie wzrostu wynagrodzeń w niektórych branżach spowodowane możliwością zatrudnienia pracowników o niższych żądaniach płacowych,
- pogorszenie się konkurencyjności przedsiębiorstw umiejscowionych w dotychczasowych krajach członkowskich spowodowane odpływem kapitału do państw o niższych kosztach produkcji,
- zatrzymanie procesu wprowadzania nowych rozwiązań socjalnych dla pracowników itp.

W wyniku tych obaw nie tylko związki zawodowe, lecz także niektóre organizacje pracodawców opowiadają się za spowolnieniem procesu rozszerzenia i uzależnienia go od spełnienia przez państwa kandydujące wielu warunków.

Z uwagi na to, że partnerzy społeczni odgrywają w Unii Europejskiej szczególną rolę w kształtowaniu opinii publicznej oraz mają duży wpływ na decyzje podejmowane przez poszczególne rządy, ich stanowiska wymagają szczegółowego skomentowania oraz poddania ich pogłębionej krytyce.

Niniejszy raport został przygotowany w ramach projektu badawczego zamawianego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, realizowanego przez ISP wspólnie z Instytutem Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego i finansowanego ze środków Komitetu Badań Naukowych. Zweryfikowane i poddane kontrargumentacji zostały w nim stanowiska partnerów społecznych z Austrii, Francji, Hiszpanii, Niemiec i Szwecji w kwestii rozszerzenia UE na wschód. Zgodnie z założeniami projektu szczególnie wiele miejsca poświęcono problemom ewentualnych migracji zarobkowych i swobodzie przepływu pracowników. Mniej szczegółowo zostały omówione inne zagadnienia ze sfery praw socjalnych. Raport ten nie podejmuje natomiast dyskusji z argumentami oraz stanowiskami europejskich organizacji rolniczych i farmerskich zarówno ze względu na przyjęty w projekcie zakres tematyczny obejmujący głównie swobodę przepływu pracowników, jak i na specyfikę problematyki związanej ze Wspólną Polityką Rolną.

KWESTIE OGÓLNE

Partnerzy społeczni pochodzący z krajów członkowskich UE popierają proces rozszerzenia głównie z powodów politycznych. W tej kwestii wyrażają pogląd, że proces ten powinien zakończyć się jak najszybszym włączeniem państw Europy Środkowo-Wschodniej do Wspólnoty. Pozytywnie odnoszą się również do zmian gospodarczych, jakie wystąpiły w krajach kandydujących po 1989 roku. W ich opinii Polska zajmuje pierwsze miejsce w zaawansowaniu zarówno reform gospodarczych, jak i społecznych, dostosowujących ją do standardów wspólnotowych. Jest to, ich zdaniem, spełnienie gospodarczych warunków członkostwa zawartych w „kryteriach kopenhaskich”. Z podziwem odnoszą się do tempa wzrostu gospodarczego, walki z inflacją, wzrostu poziomu wymiany gospodarczej z krajami członkowskimi. W świetle tych opinii zdziwienie musi budzić fakt, że niektóre organizacje w swoich stanowiskach podają **daty rozszerzenia** znacząco odbiegające od deklaracji zarówno

państw kandydujących, jak i przedstawiciele instytucji unijnych. Przykładowo w raporcie niemieckiej organizacji pracodawców DIHT znalazło się rozróżnienie poszczególnych kandydatów ze względu na ich zaawansowanie. Jako datę najbardziej realistyczną w przypadku Polski eksperci DIHT uznali rok 2005. Nie podali przy tym, na podstawie jakich merytorycznych argumentów uznali właśnie tę datę za najbardziej odpowiednią (z tekstu raportu w żaden sposób nie wynika, dlaczego jedne kraje powinny być przyjęte wcześniej, a inne później). Podobna sytuacja występuje również w przypadku innych opracowań i raportów. Wnioski, jakie wyciągają ich autorzy, tylko w bardzo nieznacznym stopniu wynikają z analiz i danych statystycznych zamieszczonych w tekstach stanowisk.

Komentarz: Pełna nazwa obca oraz skrót – konsekwentnie we wszystkich tego typu przykładach.

W dyskusji na temat rozszerzenia niepokój budzi również uzależnianie tego wydarzenia od sukcesu **reformy instytucjonalnej** w UE oraz wprowadzenia **nowych zasad Wspólnej Polityki Rolnej**, co podkreślają prawie wszystkie organizacje. Szczególnie jednak zwracają na to uwagę austriacy, francuscy i szwedzcy partnerzy społeczni. Przykładowo, francuska organizacja rolników FNSEA popiera rozszerzenie, ale pod warunkiem powiększenia budżetu Wspólnej Polityki Rolnej i zagwarantowania odpowiedniego poziomu jakości produktów rolnych w krajach przystępujących. Nadmiernego przeciążenia budżetu wspólnotowego po rozszerzeniu i podniesienia składek państwowych, wynikających z konieczności pomocy rolnikom w nowych krajach członkowskich, obawia się Federacja Szwedzkich Farmerów (LRF) oraz Szwedzki Związek Pracowników Rolnych. Łączenie kwestii reformy instytucjonalnej czy zmian we Wspólnej Polityce Rolnej z akceptacją rozszerzenia Unii Europejskiej poddaje w wątpliwość polityczny konsensus, jaki wydaje się panować na temat wstąpienia nowych państw. Kraje kandydujące, nie uczestnicząc w dyskusji na te tematy, nie mają praktycznie żadnego wpływu na osiągnięcie kompromisu co do nowych zasad integracji. Należy bardzo krytycznie odnieść się do tych kwestii. Zarówno państwa członkowskie, jak i kraje kandydujące podjęły w swoich oficjalnych stanowiskach w stosunku do rozszerzenia konkretne zobowiązania. Kandydaci zobowiązali się do przyjęcia zgodnie z harmonogramem prawodawstwa unijnego, tak aby uzyskanie członkostwa stało się możliwe 1 stycznia 2003 roku. Członkowie UE zdecydowali natomiast, że do końca 2002 roku w taki sposób zreformują swoje instytucje, aby zwiększenie liczby członków nie spowodowało zablokowania decyzyjnego Unii Europejskiej. Równocześnie wypowiedzieli się negatywnie co do możliwości aktywnego włączenia się krajów kandydackich do dyskusji na ten temat. Na

Komentarz: Pełna nazwa obca oraz skrót – konsekwentnie we wszystkich tego typu przykładach.

Komentarz: Tu nazwa polska a skrót od obcej – brak konsekwencji.

obecnym etapie uzależnianie rozszerzenia od sukcesu reformy, przy jednoczesnym bardzo skrupulatnym rozliczaniu państw kandydujących z podjętych w stanowiskach negocjacyjnych zobowiązań, wywołuje wrażenie, że strony uczestniczące w negocjacjach akcesyjnych nie są traktowane równorzędnie. Podnoszenie tych kwestii w przypadku partnerów społecznych, którzy opowiadają się za pełnym dialogiem społecznym, jest szczególnie niezrozumiałe.

W kwestiach ogólnych partnerzy społeczni poświęcili wiele miejsca kwestiom **dostosowań prawnych**. Ich zdaniem Polska pozostaje w tyle za innymi państwami kandydującymi w kwestii dostosowywania prawodawstwa krajowego do prawa unijnego. Polskie zobowiązanie, że do dnia 1 stycznia 2003 roku wdrożymy wszystkie unijne akty prawne, zostało określone jako „pozbawione realizmu”. W momencie formułowania stanowisk partnerów społecznych stwierdzenie takie mogło wydawać się uzasadnione. Od tego czasu nastąpiło jednak w tej kwestii wiele znaczących zmian, z których za najbardziej istotną należy uznać powołanie w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej Komisji Prawa Europejskiego. Minister Jacek Saryusz-Wolski w imieniu Rządu RP zadeklarował zakończenie dostosowywania prawa polskiego do unijnego jeszcze w czasie trwania obecnej kadencji parlamentu. Znalazło to także swoje potwierdzenie w pozytywnej opinii zawartej w ostatnim Raporcie Komisji Europejskiej¹, który odnotowuje znaczący postęp we wdrażaniu prawodawstwa unijnego do ustawodawstwa polskiego. Wątpić można jednak, aby rozwiązało to zastrzeżenia partnerów społecznych, zwłaszcza francuskich i austriackich, szczególnie w kwestii tak zwanego **ustawodawstwa społecznego**.

Komentarz: w kwestii dostosowania prawodawstwa krajowego do prawa unijnego. W wersji poprzedniej to zupełnie uzależnienie i niewolnictwo.

TEMATY SZCZEGÓŁOWE

Swobodny przepływ pracowników

Temat **dostępności rynków pracy** obecnych państw członkowskich dla pracowników pochodzących z dzisiejszych państw kandydujących budzi szczególnie wiele kontrowersji. Stanowiska wszystkich, szczególnie zaś niemieckich i austriackich partnerów społecznych - choć zróżnicowane - opierają się na jednym przeświadczeniu: zastosowanie „wariantu zerowego” - zakładającego nabycie prawa do pracy w państwach unijnych przez obywateli polskich jak również obywateli UE w naszym kraju bezpośrednio w dniu przystąpienia Polski do Wspólnoty bez odpowiednio

¹ „Regular Report – 2000”, Bruksela, listopad 2000.

długiego okresu przejściowego - może spowodować zaburzenia na rynku pracy Unii Europejskiej. Mówi o tym także francuska [CFDT], nie wykluczając wnioskowania o okresy przejściowe w zależności od sytuacji na rynku pracy, stwierdzając jednocześnie, że obawy związane ze swobodą zatrudnienia nie powinny wpłynąć na spowolnienie samego procesu akcesyjnego. Stanowiska te opierają się głównie na następujących argumentach:

Komentarz: Pełna nazwa obca oraz skrót – konsekwentnie we wszystkich tego typu przykładach.

- W **społeczeństwach** zarówno austriackim, jak i niemieckim oraz do pewnego stopnia francuskim **żywe są obawy** związane z procesem rozszerzenia a także **brak akceptacji** dla wejścia Polski i innych krajów kandydujących do UE **bez wystarczająco długiego okresu przejściowego w kwestii dostępu pracowników tych krajów do rynku pracy** obecnych państw członkowskich. Obawy potęgowane są również przez fakt, że obecnie Unia Europejska negocjuje z dwunastoma państwami oraz przygotowuje się do negocjacji z Turcją. Zagrożenie dla Niemiec i innych krajów członkowskich związane z napływem siły roboczej jest obecnie o wiele większe niż to miało miejsce przy poprzednich rozszerzeniach. Strona niemiecka unika rozróżniania kandydatów i dlatego też nie może być mowy o innym traktowaniu na przykład Polski i Rumunii czy nawet Turcji.
- W dalszym ciągu utrzymuje się znacząca **różnica w poziomie dochodu** oraz **rozwoju gospodarczego** między Polską a UE oraz niepewność co do rozwoju gospodarczego Polski w najbliższych latach.
- Bez zastosowania okresu przejściowego będziemy mieli do czynienia ze **zwiększoną konkurencyjnością** na lokalnych rynkach pracy (pracownicy polscy mogliby świadczyć pracę - bez konsultacji ze związkami zawodowymi - po najniższych dopuszczalnych prawem stawkach wynagradzania).
- Prawdopodobny byłby **wzrost bezrobocia** będący skutkiem napływu tańszej siły roboczej, co spowodowałoby niewydolność systemu zabezpieczenia społecznego i kryzys finansowy, szczególnie regionów położonych przy granicy polsko-niemieckiej oraz austriacko-czeskiej i austriacko-węgierskiej.

W kwestii swobodnego przepływu pracowników najbardziej nieustępliwe stanowisko prezentują austriackie związki zawodowe. W nieco mniejszym stopniu dotyczy to partnerów społecznych pochodzących z Niemiec, Francji, Hiszpanii czy Szwecji. Przykładowo austriacka centrala związkowa [WKÖ] **uznała za całkowicie niewystarczający zapis, który znalazł się w unijnym stanowisku negocjacyjnym w obszarze „swobodny przepływ osób”, uznający swobodny przepływ pracowników za**

Komentarz: Pełna nazwa obca oraz skrót – konsekwentnie we wszystkich tego typu przykładach.

temat problematyczny. WKÖ stwierdziła jednoznacznie, że nie zgodzi się na zastosowanie okresu przejściowego tylko dla pewnych szczególnych branż czy zawodów. Jest zdania, że musi być wprowadzony jeden, ujednolicony okres przejściowy we wszystkich działach gospodarki. Zastosowanie innych rozwiązań byłoby bardzo skomplikowane nie tylko z powodów prawnych, ale także ze względu na trudności interpretacyjne w określaniu branży czy zawodów, w stosunku do których okres przejściowy powinien być zastosowany, a w stosunku do których - nie.

Tymczasem zapis ten został uznany przez stronę niemiecką za wystarczający i umożliwiający znalezienie kompromisu, który będzie akceptowalny zarówno dla strony unijnej, jak i dla państw kandydujących. Przykładowo, Niemcy są skłonni do negocjowania terminu kontroli okresu przejściowego w kwestii swobodnego przepływu pracowników, a także ograniczenia go do tych branż, które mogą być szczególnie narażone w wyniku rozszerzenia. W przypadku, gdy kontrola ta wykazałaby, że nie ma podstaw do dalszego utrzymywania okresu przejściowego, mógłby zostać on skrócony (przeгляд taki spowodował skrócenie okresu przejściowego w przypadku Portugalii i Hiszpanii).

Z podobnym stanowiskiem spotkać się można także wśród o wiele bardziej liberalnie nastawionych organizacji pracodawców. Na przykład w dokumencie opracowanym na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród federacji należących do Narodowej Konfederacji Francuskich Pracodawców (CNPF) „Pour un Enlargissement Ordoné de l'Union Européenne” (styczeń 1997) stwierdza się, że przystępowanie do UE powinno być uzależnione od rzeczywistych zdolności krajów kandydujących do wypełnienia wszystkich zobowiązań, co oznacza zróżnicowane terminy przystąpienia. Wynika z tego również, że oprócz żądania okresów przejściowych mogą pojawić się żądania tak zwanych przepisów przejściowych (merytorycznych kryteriów zbieżności), które obowiązują aż do spełnienia określonych kryteriów, a nie - jak w przypadku okresów przejściowych - do z góry określonego terminu. Z kolei hiszpańska konfederacja organizacji pracodawców (CEOE) popiera rozszerzenie z krótkimi okresami przejściowymi i chce, aby państwa członkowskie w pełni korzystały z prawa swobody przepływu pracowników. Jeżeli natomiast chodzi o pracodawców szwedzkich, to zarówno SAF - główna centralna organizacja pracodawców - jak i Industrieförbundet - będące w trakcie łączenia się z SAF - uważają, że okresy przejściowe są wykluczone, ponieważ zniekształcają konkurencję na wspólnym rynku.

Komentarz: Nazwa polska, skrót od obcej – brak konsekwencji.

Komentarz: Pełna nazwa obca oraz skrót – konsekwentnie we wszystkich tego typu przykładach.

Komentarz: Pełna nazwa obca oraz skrót – konsekwentnie we wszystkich tego typu przykładach.

Komentarz: Czy ta organizacja nie ma skrótu.

Stanowisko partnerów społecznych w tej kwestii, choć uległo w ostatnim czasie pewnej pozytywnej zmianie, wydaje się bardzo ostre i trudno będzie je zmienić. Opiera się ono na irracjonalnym z punktu widzenia naukowego przeświadczeniu łączącym dwie kwestie. Z jednej strony przywoływane są doświadczenia poprzednich fal migracyjnych z Polski i na ich podstawie antycypowany jest potencjał przyszłych fal. Z drugiej zaś dowodzi się, że w wyniku znaczących różnic ekonomicznych, jakie istnieją między poszczególnymi krajami, w wyniku wprowadzenia swobodnego przepływu pracowników znacząca liczba osób pochodzących z biedniejszych krajów przemieści się do krajów bogatszych w celu poszukiwania i podjęcia tam zatrudnienia.

Emigracje zarobkowe z Polski

Przyjrzyjmy się zasadności pierwszego z tych dwóch założeń. Aby skutecznie przeciwdziałać argumentom o wzmożonych falach migracyjnych po rozszerzeniu, należy dokładnie znać fakty z przeszłości, na których oparte jest takie przewidywanie. Teoria migracji dowodzi, że najczęstszym rodzajem migracji jest migracja wahadłowa, która umożliwia częste powroty do miejsca swojego zamieszkania. Dlatego tradycyjnie już krajem, do którego kieruje się największa liczba emigrantów z Polski, są Niemcy. I rzeczywiście, z punktu widzenia wcześniejszych doświadczeń migracyjnych, wzmożona emigracja Polaków może nastąpić praktycznie tylko do Niemiec (według danych GUS około 90% emigracji zarobkowej Polaków do krajów UE przypada na ten kraj). Tymczasem od roku 1990 (mimo że sytuacja w Polsce jeszcze wyraźnie się nie poprawiła) liczba przesiedleńców z Polski do Niemiec drastycznie zmalała - z 250 340 osób w 1989 roku, przez 17 742 w 1992 roku do 1 175 osób w 1996 roku - i wciąż maleje².

Analizę danych na temat migracji z Polski w poszukiwaniu pracy rozpocząć należałoby od lat 70., czyli od okresu liberalizacji tak zwanej polityki paszportowej. Wówczas wyjechało z Polski około 210 000 osób, deklarując emigrację na stałe, a ponadto 70 000-100 000 osób osiedliło się za granicą, opuściwszy Polskę w charakterze turystów. Ponad połowa emigrantów udała się do RFN, a większość z nich pochodziła z Górnego Śląska (głównie z województwa opolskiego)³.

Komentarz: Uwaga poprawka cyfrowa 000 w pierwszym członie.

² Por. Info-Dienst Deutsche Aussiedler, nr 91, Bonn, 1997 [w:] Maciej Grabowski *Rynki pracy a przyłączenie Polski do Unii*, „Pieniądze i Więż”, Nr 2 (3), wiosna 1999, s. 158.

³ Por. Marek Okólski, Dariusz Stola, *Migracje między Polską a krajami Unii Europejskiej w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] „Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”, PAN, Komitet

W latach 1980-1989 Polskę opuściło na długoterminowy (to znaczy co najmniej roczny) pobyt za granicą około 1 100 000-1 300 000 osób, z czego zdecydowaną większość stanowili „fałszywi turyści”. Sama tylko RFN przyjęła wówczas około 630 000 osób, czyli mniej więcej połowę ogółu wyjeżdżających. Jednocześnie liczba emigrantów krótkoterminowych (powyżej 2-3 miesięcy i poniżej roku) mieściła się w przedziale 1 000 000-1 100 000 osób. W zdecydowanej większości wywodzili się oni z kilku najbardziej zurbanizowanych bądź też zamieszkanych przez ludność śląską województw. Spośród migrantów długookresowych w okresie 1981-1988 około 53% udało się do RFN, a 14% do USA. Pozostali, 1/3 ogółu, wyemigrowali do Włoch (5,2%), Austrii (4,6%), Francji (4,1%), Kanady (2,8%), Grecji (2,5%), Wielkiej Brytanii (1,7%), Australii (1,0%) i wielu innych krajów (około 11%). Jednocześnie w okresie tym (1981-1989) wyemigrowało z Polski na stałe - dokumentując ten fakt wymeldowaniem się - 249 000 osób.

Komentarz: Uwaga poprawka cyfrowa 000 w pierwszym członie.

Według przeprowadzonych w latach 1984-1986 badań SGPiS-u wśród wyjeżdżających przeważały osoby w wieku 30-34 lat, a połowa badanych znajdowała się w okresie największej aktywności życiowej i zawodowej, czyli w wieku 25-39 lat. W grupie tej przeważali mężczyźni (56%) i byli to osoby przeważnie o pochodzeniu robotniczo-chłopskim. Emigranci wracali z reguły do swojego regionu i podejmowali pracę w poprzednim miejscu zatrudnienia albo otwierali własne przedsiębiorstwo.

Według badań CBOS-u z 1988 roku wśród osób deklarujących gotowość wyjazdu z kraju osoby młode - do 25 roku życia - stanowiły proporcjonalnie dwukrotnie większą liczebnie grupę niż pracownicy w przedziale wiekowym 25-50 lat. Zdecydowana mniejszość deklarowała chęć wyjazdu na stałe. Wśród motywów dominowały względy zarobkowe, choć inteligencja, częściej niż pozostali, deklarowała chęć wyjazdu w celach naukowych. Autorzy tego badania byli niezwykle ostrożni, jeśli idzie o interpretację danych, stwierdzili jednak, że motyw zarobkowy rzadko skłania do myśli o wyjeździe na stałe⁴.

Podobne badania przeprowadził warszawski Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w połowie 1991 roku. Wynika z nich, że zainteresowanie pracą zarobkową za granicą jest dość znaczne, choć jego skala jest niższa, niż to się powszechnie przyjmuje. Trzeba bowiem odróżnić niezobowiązujące deklaracje od konkretnych działań związanych z

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 184, pod red. Piotra Korcellego, Warszawa 1998.

⁴ Grażyna Chorążykiewicz, *Współczesne procesy migracyjne*, Studia i Materiały, IPiSS, Warszawa 1992.

wyjazdem. O ile chęć wyjazdu deklaruje 34,5% ankietowanych, to konkretne działania podejmuje grupa niemal trzykrotnie mniejsza. Jeśli chodzi o długość wyjazdu, to preferowane są wyjazdy zarobkowe nie przekraczające roku. Na taki nie dłuższy niż roczny pobyt zdecydowałyby się połowa badanych skłonnych do wyjazdów. Na stałe chciałoby wyjechać z Polski 10% skłonnych do wyjazdu i około 3,5% ogółu ankietowanych. Najczęściej wyrażano chęć pracy zarobkowej w USA i Kanadzie (29%) oraz RFN (21%). We wszystkich pozostałych krajach europejskich razem wziętych: 22%. Tylko 11% ankietowanych było deklarowała chęć pracy wyłącznie we własnym zawodzie. Pozostali gotowi byli przystać na inne rozwiązania, choć aż 50% owych ustępstw ograniczało się do wykonywania zawodów i specjalności pokrewnych.

Okres transformacji przyniósł bardzo poważne zmiany. Wyraźnie spadła liczba emigrantów, czyli osób wyjeżdżających na pobyt stały. Oto dane porównawcze corocznej średniej liczby migrantów.

Tabela 1 Zestawienie corocznej średniej liczby migrantów w kolejnych pięcioleciach w latach 1975-1994

Okres	Średnioroczna liczba migrantów
1975-1979	26 000
1980-1984	24 000
1985-1989	30 000
1990-1994	21 000

Źródło: dane GUS

Po roku 1989 nastąpiło znaczne ograniczenie migracji długoterminowych i zmalała liczba osób, które pretendowały do statusu wysiedleńców emigrujących do Niemiec. Z 250 000 w roku 1989 liczba ich spadła do zaledwie 1200 w 1996 roku⁵.

Komentarz: Te dane już raz były.

Innym interesującym zjawiskiem zaobserwowanym po 1989 roku był silny wzrost koncentracji geograficznej odpływu z punktu widzenia miejsc docelowych. Tylko trzy kraje nadal miały istotne znaczenie dla emigrantów z Polski: Niemcy, USA i Kanada. Według polskich statystyk wyjechało do nich ponad 87% ogółu emigrantów (Niemcy - 68,9%, USA - 12,1% i Kanada - 6,4%). Natomiast udział następnego z kolei kraju wynosił niespełna 2%⁶.

Komentarz: Lepiej Niemcy, bo to po 1989 roku. W tytule też są Niemcy nie RFN.

⁵ Por. Info-Dienst Deutsche Aussiedler, nr 91, Bonn, 1997 [w:] Maciej Grabowski *Rynki pracy a przyłączenie Polski do Unii*, „Pieniądze i Więź”, Nr 2 (3), wiosna 1999, s. 158.

⁶ Por. Marek Okólski, wyd. cyt., s. 18.

W 1993 roku najwięcej migrantów z Polski przybyło do Niemiec (75 200 osób). Jednocześnie zaś 101 900 obywateli polskich wyjechało z Niemiec. Porównanie liczby migrantów z 1993 roku do różnych krajów przedstawia tabela.

Tabela 2 Migranci z Polski w 1993 roku

Kraje docelowe	Liczba osób
Niemcy	75 200
USA	27 800
Kanada	2 500
Australia	700
Holandia, Francja, Wielka Brytania, Belgia, Szwecja, Dania	500-1250
Szwajcaria, Grecja, Norwegia, Hiszpania	150-450

Źródło: Eurostat

W 1996 roku nastąpił spadek liczby migrantów z Polski - największy w przypadku USA jako kraju docelowego (z 27 800 w 1993 roku do 15 800 osób). Poza Niemcami (212 000 stałych mieszkańców Polski) kraje imigracji zanotowały niewielkie liczby pracowników-migrantów z Polski. W innych jedenastu krajach Europy Zachodniej pracowało łącznie około 31 000 Polaków.

Wprawdzie Polacy oczekują, że w rezultacie prowadzonych negocjacji uzyskają prawo do pracy w krajach UE, jednak nie oznacza to wcale, że gotowi są tę możliwość wykorzystać. Zdecydowaną gotowość do podjęcia pracy za granicą wyraża zaledwie co dziesiąta osoba objęta badaniem. Jedna czwarta (26%) osób objętych badaniem radziłaby własnemu dziecku wyjazd do pracy za granicę, choć byłby to jedynie wyjazd czasowy. Dla wielu badanych kwestia możliwości swobodnego podejmowania pracy w krajach Unii Europejskiej wiąże się z przyszłością Polski oraz szansami młodego pokolenia Polaków, które powinno mieć takie same prawa, jak inni obywatele państw członkowskich⁷.

Prawo do pracy w krajach UE jest dla Polaków czynnikiem niezwykle istotnym, mimo iż w dużej mierze wcale nie zamierzają oni emigrować w poszukiwaniu pracy.

⁷ Maria Gerszewska, Jacek Kucharczyk, *Oczekiwania Polaków wobec integracji z Unią Europejską*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych, lipiec 1998. Przedruk [w:] Lena Kolarska-Bobińska (red.) *Polska eurodebata*, Wyd. ISP, Warszawa 1999, s. 25.

Rzecz raczej w jednakowym traktowaniu wszystkich obywateli Unii, a Polacy - jako jej przyszli członkowie - nie chcą stać się obywatelami drugiej kategorii⁸.

Chęć wyjazdu za granicę w poszukiwaniu pracy zgłaszają przede wszystkim te osoby, które nie zamierzają zostać tam na stałe. W grę wchodzi wyjazd czasowy, umożliwiający zdobycie doświadczeń zawodowych, poszerzenie wiedzy oraz zdobycie niezbędnego kapitału do rozpoczęcia samodzielnego życia w Polsce - założenia firmy bądź też kupna mieszkania.

Jak pokazują dane po rzeczywiście wysokich falach migracyjnych w latach 70. i 80. w ostatnim dziesięcioleciu liczba wyjeżdżających spadła, a obawy co do znacznego potencjału migracyjnego można by w przypadku Polski uznać za uzasadnione jedynie w odniesieniu do Niemiec. Czy istotnie są one zasadne i na ile, pokaże dalsza analiza. W tym miejscu warto natomiast podkreślić, że Polacy nie tyle są gotowi i chętni do podejmowania pracy w bardziej odległych krajach UE, co nie chcą być tego prawa pozbawiani z uwagi na rodzącą się w tej sytuacji możliwość stania się członkiem drugiej kategorii, który we Wspólnocie nie ma tych samych praw co inni.

Kwestia różnic w dochodach

Przyjrzyjmy się teraz drugiej przesłance, która stanowi podstawę formułowanych obaw przed napływem siły roboczej z Polski. Zakłada się, że na procesy migracyjne zasadniczy wpływ ma poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów. Tymczasem, zgodnie z literaturą przedmiotu zajmującą się problematyką migracji zarobkowych, obecnie stale zmniejszające się różnice w rozwoju gospodarczym są niewystarczające, aby spowodować wysoką falę migracyjną i zagrozić rynkom pracy państw członkowskich. W przypadku Polski mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem konwergencji, czyli wyrównywaniem się poziomu życia i poziomu cen w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Obecnie Polska rozwija się trzy razy szybciej niż Unia Europejska i, co szczególnie ważne w tym miejscu, trzy razy szybciej niż Niemcy (w 1997 roku wzrost PKB w Polsce wyniósł 6,9%, w UE średnio 2,6%, a w Niemczech 2,2% - dane: Ministerstwo Finansów, Eurostat, por. także Tabela 3.). Powoduje to z każdym rokiem niwelowanie różnic zarówno w dochodzie narodowym, jak i wysokości wynagrodzeń. Dzięki temu w Polsce stale spada i nadal będzie spadać chęć do zagranicznych migracji zarobkowych. Wynika to głównie z malejących różnic między wynagrodzeniami polskimi a niemieckimi oraz z konieczności ponoszenia przez osoby migrujące znacznych kosztów społecznych (rozłąka z rodziną, konieczność

⁸ Tamże, s. 32.

prowadzenia dwóch gospodarstw domowych, utrata więzi koleżeńskich itp.), które są coraz w mniejszym stopniu rekompensowane przez zwiększone zarobki. Zgodnie z analizami prowadzonymi przez Polski Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Polską Akademię Nauk, koszty społeczne, jakie związane są z migracją długookresową, są w Polsce - obok zmniejszającej się różnicy w poziomach wynagrodzeń - głównym czynnikiem, który zmniejsza potencjał migracyjny⁹.

Tabela 3 Wzrost PKB (%) w Polsce i w UE w latach 1995-1999

Kraje/kraj	1995	1996	1997	1998	1999
EU-15	+2,4	+1,6	+2,5	+2,7	+2,3
Polska	+7,0	+6,0	+6,8	+4,8	+4,1

Komentarz: Czy taki zapis? Czy kraje „Piętnastki”?

Zródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów – obliczenia własne

W wynikach ekspertyz prezentowanych szczególnie przez austriackie związki zawodowe przy porównaniach różnic dochodowych między krajami kandydującymi a krajami członkowskimi brana była pod uwagę różnica w PKB *per capita* i właśnie z jej wielkości wysnuwano wnioski o ogromnej przepaści dochodowej. Wydaje się, że wskaźnikiem, który należałoby tu uwzględnić, jest Parytet Siły Nabywczej. Zmienna ta o wiele lepiej odzwierciedla nie tylko różnice dochodów, ale również różnice w poziomie życia, a co za tym idzie, umożliwia wyliczenie realnej różnicy w wynagrodzeniach między poszczególnymi krajami. Prezentacja danych dotyczących PKB w przeliczeniu kursu walutowego ukazywała różnicę między Polską a Austrią i Niemcami wyrażoną stosunkiem 1:8. W przypadku skorygowania tych danych za pomocą Parytetu Siły Nabywczej różnica ta wynosi natomiast 1:3.

Trzeba tu także przypomnieć, że sami autorzy „Agendy 2000” (1997) napisali: „(...) obawy, że masowa migracja «zaleje» rynki pracy obecnych państw członkowskich, nie wydają się być uzasadnione także w świetle doświadczeń z okresów poprzednich rozszerzeń Wspólnoty, z których wynika, że na rozmiary migracji bardziej niż prawo do swobodnego przepływu pracowników wpływają czynniki ekonomiczne oraz perspektywy (...). Rozmiar skutków rozszerzenia trudno jest przewidzieć: nigdy

⁹ Por. na przykład Stanisława Golinowska, Edward Marek (red.) „Studia o procesach migracji zagranicznych – tom I, II, III, IV i V, IPiSS 1993 oraz Piotr Korceli (red.) „Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej” PAN 1998, „Polityka Społeczna” nr 5/2000 „Migracje zatrudnieniowe w kontekście wstąpienia Polski do UE”, IPiSS 2000.

przecież nie doszło do masowej migracji z Grecji, Hiszpanii i Portugalii po przyłączeniu tych państw, choć takie właśnie zjawisko powszechnie przewidywano”¹⁰.

Doświadczenia UE z przyjmowania krajów z południa kontynentu wskazują bowiem, że przemieszczenia siły roboczej nie nasilały się po wstąpieniu tych krajów do Unii. Szczególnie interesujące są tu właśnie przykłady Hiszpanii i Portugalii, ze względu na relatywny poziom wynagrodzeń i wcześniejsze znaczne czasowe migracje zarobkowe do Francji i Niemiec. Udział Hiszpanów i Portugalczyków w populacji cudzoziemców we Francji wynosił w roku 1975 - 36,5%, w roku 1982 - 29,5%, a w roku 1990 - 24,1%. Natomiast udział Hiszpanów i Portugalczyków w populacji cudzoziemców w Niemczech wynosił w 1981 roku - 6,2%, a w 1990 roku - 4,2%¹¹.

Ruchy migracyjne w ramach Unii Europejskiej, nawet między krajami, które w znacznym stopniu różniły się poziomem dochodów, były naprawdę niewielkie. Po wejściu do UE biedniejszych krajów śródziemnomorskich na stałe wyemigrowało z nich i zamieszkało w bogatszych państwach europejskich (w latach 1986-1995) około 80 000 osób. W przypadku Polski szacuje się, że nawet przy pełnym, natychmiastowym otwarciu granic skala emigracji (jeśli w Polsce nadal utrzyma się wysokie tempo wzrostu PKB) nie sięgnęłaby łącznej liczby 400 000 osób w ciągu pierwszych 5-7 lat¹². Obecnie jedynym zagrożeniem dla racjonalnego procesu przepływu siły roboczej z Polski byłoby załamanie się tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, zaniechanie restrukturyzacji rolnictwa oraz ewentualne zwiększenie się emigracji do Polski osób z terenów byłego ZSRR.

Doświadczenia UE z przeszłości nie potwierdzają zatem obaw związanych z możliwością zalewu rynków zachodnich taną siłą roboczą wynikającego z liberalizacji rynku. Połączenie regionów, które nawet obecnie różnią się poziomem PKB *per capita* w stosunku 1:7,5 lub 1:5, jeśli przyjąć poprawkę z tytułu parytetów siły nabywczej walut, spowodowało znacznie mniejsze efekty migracyjne niż się spodziewano.

¹⁰ Cyt. za: M. Kupiszewski „Czy na podstawie doświadczeń innych krajów można przewidywać zmiany migracji międzynarodowych po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej?” [w:] Piotr Korcelli (red.), *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Zeszyt 184, Warszawa 1998.

¹¹ Dane OECD, cyt. za: Maciej Grabowski *Rynki pracy a przyłączenie Polski do Unii*, „Pieniądze i Wiąz”, Nr 2 (3), wiosna 1999, s. 159.

¹² Dane GUS [w:] S. Golinowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej i problemy z dostosowaniem się do niej w Polsce*, [w:] *Unia Europejska wobec procesów integracyjnych - wyzwania dla Polski*, WSHiFM, Warszawa 2000, s. 144.

Trzeba tu zauważyć, że „bezwzględne różnice w poziomie dochodu między krajami przystępującymi a bogatym «jądrem integracji» nie wywołały wzrostu migracji wewnątrz Wspólnoty. Czynnikiem dochodowym, będący kluczowym motywem migracji z krajów trzecich, w przypadku napływu pracowników wewnątrz UE odgrywa, pomimo istniejących wciąż różnic rozwojowych, małą rolę. Podobnie będzie prawdopodobnie z przepływem pracowników z Polski do UE po przyłączeniu”¹³. Obecnie najbardziej zauważalna jest emigracja z państw bałkańskich, mająca charakter polityczny.

Należy zdawać sobie również sprawę z faktu, że różnica w dochodach powinna być skorygowana, jeśli wziąć pod uwagę jeszcze dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, koszty związane z koniecznością podjęcia pracy za granicą takie jak: stałe dojazdy, wyższe koszty utrzymania (żywność, komunikacja), konieczność prowadzenia drugiego gospodarstwa domowego (w przypadku wyjazdów czasowych koszty utrzymania gospodarstwa domowego w kraju pochodzenia nie spadają, natomiast następuje konieczność ponoszenia kosztów wynajęcia mieszkania w kraju zatrudnienia). Koszty te w przypadku osób słabo wykształconych, otrzymujących niewielkie wynagrodzenie są znaczące i nie pozwalają poczynić większych oszczędności. Po drugie zaś, należałoby uwzględnić także koszty społeczne takie jak: rozłąka z rodziną, utrata pracy, zerwanie więzi koleżeńskich i rodzinnych, osamotnienie w kraju zatrudnienia itp. Mimo że bardzo trudno podać jest wartość ekonomiczną tych kosztów, w przypadku społeczeństwa polskiego są one znaczące i ich zniwelowanie musi być poparte znacznie wyższym wynagrodzeniem, o co coraz trudniej przy malejącej różnicy w poziomie dochodów.

Choć zatem znoszenie barier podczas procesu integracji może sprzyjać dogodności migracji z Polski do krajów UE, nie oznacza jednocześnie nieuchronnego wzrostu migracji. Trzeba bowiem pamiętać, że zmiany gospodarczo-społeczne będące następstwem integracji wyraźnie zmniejszają skłonności migracyjne pierwotnie mobilnych społeczeństw. Fenomen słabnięcia potencjału emigracyjnego Polski w ostatnich latach można uznać za konsekwencję „skoku konwergencyjnego” będącego efektem udanych reform lat 90. Rzecz jasna utrzymanie obecnego wzrostu gospodarczego oraz kontynuacja reform niewątpliwie pogłębi ten proces. I choć czasami można zaobserwować zjawiska „niemodelowe” określane mianem „garbu migracyjnego” - mimo postępującej integracji w początkowym okresie wzrostowi

¹³ Maciej Grabowski *Rynki pracy a przyłączenie Polski do Unii*, „Pieniądze i Więź”, Nr 2 (3), wiosna 1999, s. 160.

handlu zagranicznego nie towarzyszy spadek lub stabilizacja migracji, ale jej wzrost - to jest to zjawisko niewielkie, przejściowe i krótkotrwałe. „Garb migracyjny” wynika z tego, że w początkowej fazie procesu integracyjnego wzrost obrotów handlowych i migracje siły roboczej są komplementarne, a dopiero po pewnym czasie nabierają charakteru substytucyjnego.

Obawy związane z masową migracją z Polski wynikające z założenia, że przy występujących względnych różnicach w wynagrodzeniach i swobodzie przemieszczania musi dojść do napływu siły roboczej, wymagają dalszych uwarunkowań, a presję migracyjną łączyć należy z efektywnym popytem. Podaż siły roboczej musi bowiem napotkać popyt, aby transakcja mogła dojść do skutku. Wydaje się, że w UE występuje już pewne nasycenie na rynku pracy (nielegalnej i legalnej) pracownikami nisko wykwalifikowanymi i stąd potencjał migracyjny jest prawdopodobnie niższy niż wynika to wyłącznie z oceny i chęci respondentów w Polsce. Jeśli przyjąć, że szacowana wielkość migrujących rzeczywiście podejmie pracę, to z pewnością jej cena spadnie na tyle, że u części z nich nie pokryje kosztów migracji¹⁴.

Z badań nad migracjami z Polski w latach 90. wynika, że w krajach Europy Zachodniej przeważająca większość Polaków znajduje zatrudnienie jako „niskokwalifikowana, elastyczna (czasowa) i nielegalnie zatrudniana siła robocza. Większość migrantów polskich podejmuje nie wymagające kwalifikacji prace w rolnictwie i usługach. Większość zatrudnionych legalnie to robotnicy sezonowi. Nie mniej niż połowa polskich pracowników za granicą pracuje «na czarno». Można oczekiwać, że popyt na tak scharakteryzowane prace migrantów będzie się utrzymywał także w przyszłości, przynajmniej w 10-15-letnim okresie przejściowym”¹⁵.

Nawet w tych segmentach pracy dojdzie jednak do konkurencji z migrantami z innych krajów. Przede wszystkim kraje śródziemnomorskie przyciągają i będą przyciągać pracowników z Afryki Północnej oraz krajów pokrewnych językowo, w tym swoich dawnych kolonii, w których potencjał migracji do południowych krajów Unii jest nieporównanie większy niż potencjał migracji do nich pracowników z Polski - w grę wchodzi tu czynniki demograficzne, większe różnice zarobków, liczniejsze od

¹⁴ Maciej Grabowski *Rynki pracy a przyłączenie Polski do Unii*, „Pieniądze i Więź”, Nr 2 (3), wiosna 1999, s. 159.

¹⁵ Marek Okólski, Dariusz Stola, *Migracje między Polską a krajami Unii Europejskiej w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, w: Piotr Korcelli (red.), „Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 184, Warszawa 1998, s. 42.

polskiej sieci migracyjnej (diaspory) oraz brak bariery językowej. Ponadto w rezultacie oczekiwanego w Polsce tempa wzrostu gospodarczego i integracji z UE dojdzie do powiększenia różnicy potencjałów migracyjnych Polski i wspomnianych krajów, których mieszkańcy będą konkurować z Polakami o prace o niskim statusie na rynkach pracy Francji, Włoch, Hiszpanii i Grecji¹⁶.

Kwestie demograficzne

Także inne parametry społeczno-ekonomiczne dowodzą, że w wyniku przystąpienia nowych państw członkowskich można spodziewać się tylko ograniczonej liczbowo migracji zatrudnieniowej. Przykładowo, nieupoważnione są wnioski, jakie partnerzy społeczni wyciągają ze zmian demograficznych w Polsce stanowiących jeden z kluczowych argumentów w przewidywaniu wzmożonego napływu obywateli polskich na rynek pracy innych państw. Obecnie w Polsce mieszka około 38 600 000 osób, z czego 10 600 000 jest w wieku przedprodukcyjnym, 22 700 000 jest w wieku produkcyjnym oraz 5 300 000 w wieku poprodukcyjnym. Najistotniejsze z punktu widzenia swobody przepływu pracowników są prognozy dotyczące liczby osób w wieku produkcyjnym. Największy przyrost tej grupy osób będzie miał miejsce w Polsce do roku 2005 (związane jest to z wchodzeniem na rynek pracy roczników tak zwanego wyżu demograficznego stanu wojennego będącego następstwem powojennego wyżu demograficznego). W roku 2005 liczba osób w wieku produkcyjnym osiągnie poziom 24 700 000 osób. Wzrost ten wyniósł w latach 1996-2000 960 000 osób, co przy wzroście w całej Europie o 3 710 000 oznacza, że udział Polski w tym przyroście wynosi 26%. W latach następnych utrzyma się wzrost udziału ludności polskiej w ogólnej liczbie ludności Europy w wieku produkcyjnym. W latach 2000-2010 w całej Europie liczba ludności w wieku produkcyjnym pozostanie na niemal nie zmienionym poziomie, w krajach UE obniży się o 1 140 000 osób, a w Polsce wzrośnie o 690 000 osób. Liczby te mogłyby sugerować, że o tyle właśnie wzrośnie w Polsce podaż siły roboczej. Należy jednak zaznaczyć, że już teraz mamy do czynienia ze szczytem wyżu demograficznego, który powoli – bo duża część osób urodzonych w latach 1980-1985 będzie kontynuowała naukę - wchodzi na rynek pracy. Opóźni się więc ich wejście na ten rynek, co zmniejszy znacząco liczbę osób poszukujących pracy na samym początku XXI wieku. Kolejny, krótkotrwały wzrost może zatem nastąpić po roku 2005, kiedy na rynek pracy będą wchodziły młode osoby z wyższym wykształceniem. Na nie jednak zapotrzebowanie w Polsce jeszcze przez dłuższy czas pozostanie na wysokim poziomie.

¹⁶ Tamże.

W wyniku dużego popytu na dobrze wykwalifikowaną kadrę oraz wskutek relatywnie wysokich zarobków nie powinny one prezentować wzmoczonych postaw proemigracyjnych. W odniesieniu do osób, które wchodzi obecnie na rynek pracy, przyczyniając się do wzmoczonego popytu na wolne miejsca pracy, okres kilku lat, jaki pozostał do uzyskania przez Polskę członkostwa, wydaje się wystarczający, by znalazły one odpowiednie zatrudnienie. Powinny przyczynić się do tego zarówno zmiany strukturalne w polskiej gospodarce, jak i przeciwdziałające wzrostowi bezrobocia programy rządowe (na przykład Narodowa Strategia Zatrudnienia 2000-2006) zakładające stworzenie w Polsce do 2006 roku 3 000 000 nowych miejsc pracy.

Tendencje demograficzne ulegną jednak diametralnej zmianie po roku 2005, gdy na rynek pracy zaczną wchodzić roczniki niżu demograficznego, spowodowanego spadkiem przyrostu naturalnego na początku lat 90. Zgodnie z prognozami, w 2020 roku liczba osób w wieku produkcyjnym, przy ogólnym wzroście ludności Polski, zmniejszy się do poziomu 23 100 000. Do prawie 8 000 000 wzrośnie natomiast liczba osób w wieku poprodukcyjnym. W wyniku tych zmian zmniejszy się znacząco liczba osób będących na początku swojej kariery zawodowej, a zatem tych, którzy przejawiają największe chęci migracyjne. Procesy te spowodują, że Polska dołączy do krajów o ujemnym przyroście ludności w wieku produkcyjnym¹⁷.

Warto w tym miejscu dodać, że Europa Zachodnia zaczyna przeżywać trudności demograficzne. 1 stycznia 2000 roku populacja „Piętnastki” wynosiła 376 400 000 mieszkańców i zwiększyła się w 1999 roku o mniej więcej milion, mimo iż przyrost naturalny wyniósł w tymże roku zaledwie 266 000. Reszta to zasługa migracji - w roku 1999 państwa UE odnotowały napływ 717 000 imigrantów. Dodatkowo prawie zerowy przyrost naturalny prowadzi do starzenia się społeczeństw. Przykładowo: przyrost naturalny w Hiszpanii w 1999 roku był zerowy, a przyrost całkowity (przyrost naturalny + migracja) wyniósł 0,9. We Francji przyrost naturalny wyniósł 3,5 a przyrost całkowity 4,3. W Szwecji odpowiednio liczby te wynosiły w 1999 roku - 0,7 i 0,6. Powoduje to zachwianie się proporcji między aktywną zawodowo częścią populacji a częścią społeczeństwa bierną zawodowo, składającą się głównie z ludzi starszych. W przypadku utrzymywania się takiego stanu rzeczy może dojść do załamania systemów emerytalnych w państwach „Piętnastki”. W tej sytuacji odpowiedzią na problemy demograficzne UE mogą stać się właśnie imigranci. Szczególnie wyraźnie wspomina się o tym w dokumentach szwedzkich związków zawodowych. Według prognoz

Komentarz: W Szwecji tendencja jest odwrotna (tak wynika z liczb), więc po co ten przykład?

¹⁷ Dane demograficzne pochodzą z Rocznika Statystycznego Demografii, GUS 1999.

ekspertów ONZ, aby utrzymać proporcję między populacją aktywnych a biernych zawodowo na poziomie z 1995 roku, UE będzie musiała przyjąć do 2025 roku około 160 000 000 imigrantów. Pozostaje tylko pytanie, czy Unii bardziej opłaca się otwierać rynki pracy dla pracowników z krajów rozwijających się, tańszych, ale często gorzej wykwalifikowanych, czy zezwolić obywatelom krajów Europy Środkowo-Wschodniej na korzystanie ze swobody przepływu pracowników w ramach UE?

Obawy związane z bezrobociem

Podejmując z kolei dyskusję z opinią, że wysoka stopa bezrobocia oraz jej prawdopodobny - bo wynikający z przeprowadzenia zmian strukturalnych w przemyśle ciężkim i rolnictwie - wzrost spowodują masowy exodus polskich pracowników do Niemiec i Austrii, należy podkreślić regionalne zróżnicowanie jako cechę charakterystyczną bezrobocia w Polsce i w Niemczech. Przygraniczne regiony Niemiec są tymi, gdzie bezrobocie jest najwyższe. Z całą pewnością nie będzie to sprzyjało migracji wahadłowej Polaków, a nie jest wykluczone, że w przyszłości może nastąpić wzmożone zainteresowanie podejmowaniem pracy w Polsce przez obywateli Niemiec. Polacy, aby znaleźć pracę, musieliby migrować w dalsze rejony Niemiec, co nie jest już tak atrakcyjne (na przykład z powodu kosztów dojazdów lub koniecznością przeniesienia się z całą rodziną) jak podjęcie pracy w rejonach przygranicznych. Świadczy o tym również fakt, że zazwyczaj najczęściej podejmowanym typem migracji jest migracja wahadłowa, a więc taka, która umożliwia częste powroty do miejsca swojego stałego zamieszkania. O wiele łatwiej bowiem jest się zdecydować na podjęcie zatrudnienia w miejscu leżącym niedaleko, co nie pociąga za sobą naruszenia więzi rodzinnych. Ponadto przyrost liczby bezrobotnych w Polsce dotyczy głównie osób z niskim wykształceniem, o niskich kwalifikacjach zawodowych. Osoby te z reguły nie mają ani psychicznych, ani technicznych (na przykład z powodu braku znajomości języka obcego) predyspozycji do poszukiwania zatrudnienia zagranicą. Świadczy o tym również fakt, że mimo kilkukrotnej różnicy w poziomach bezrobocia między poszczególnymi rejonami w Polsce, migracja wewnętrzna pozostaje u nas na bardzo niskim poziomie.

Obawy prezentowane przez unijnych partnerów społecznych uznać można jednak za przesadzone. Przemawiają za tym również wyniki niezależnych badań prowadzonych przez różne instytuty naukowe. Choć wyniki te należy uznać jedynie za przybliżone, ich skala potwierdza tezę, że wstąpienie krajów kandydackich nie może zagrozić rynkom pracy państw członkowskich. Przykładowo, ekspertyzy przygotowane

przez niemiecki [DIW], Austriacką Akademię Nauk oraz Polską Akademię Nauk dowiodły, że faktyczny, najbardziej prawdopodobny potencjał migracyjny obywateli polskich nie powinien przekroczyć 400 000 osób w pierwszych latach członkostwa, z czego do samych Niemiec nie powinno przyjechać więcej niż 200 000 osób¹⁸. Faktem jest, że wszystkie trzy instytucje - opierając się na różnych założeniach metodologicznych - uzyskały bardzo podobne wyniki. Należy również podkreślić, że polski potencjał migracyjny nie oznacza wcale, iż w momencie przystąpienia do UE z Polski wyjedzie około 200 000 osób, które natychmiast zaczną poszukiwać zatrudnienia na terytorium Niemiec. Już obecnie - zgodnie z polsko-niemieckimi umowami bilateralnymi - w Niemczech, rokrocznie, pracuje znaczna grupa polskich obywateli. Na mocy tych porozumień w latach 1990-1998 pracowało sezonowo (do trzech miesięcy) około 1 200 000 osób¹⁹ (około 200 000 rocznie). W 1999 roku do Polski napłynęło około 220 000 ofert zatrudnienia sezonowego dla pracowników polskich. Nie oznacza to jednak, że co roku są to inne osoby. Z badań Krajowego Urzędu Pracy oraz Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wynika, że w znacznej części przypadków osoby wyjeżdżające do pracy sezonowej czynią to cyklicznie, wykorzystując urlop bezpłatny w miejscu stałego zatrudnienia. Pracę w Niemczech traktują jako zatrudnienie dorobkowe (uzupełnienie dochodów), a nie stałe. Utrzymująca się na tym samym poziomie liczba pracowników sezonowych świadczy o tym, że nie rośnie zainteresowanie podejmowaniem pracy w Niemczech. Przeciwnie, z rozmów z pracownikami Krajowego Urzędu Pracy wynika, że coraz częstsze są przypadki rezygnacji z oferty pracy zagranicznej.

Inaczej wygląda zatrudnienie obywateli polskich w ramach umowy o oddelegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło z 1990 roku. Umowa ta pozostaje w wyłącznej gestii Ministerstwa Gospodarki. Brakuje tu systemowej współpracy między poszczególnymi resortami. W ramach tej umowy w latach 1991-1998 w Niemczech pracowało 211 000 osób. Zatrudnienie na podstawie tej

¹⁸ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten*, kwiecień 2000.

H. Fassman, Ch. Hinternann, *Potencjał migracyjny Europy Środkowo-Wschodniej*, Wiedeń 1997.

W.M. Orłowski, L. Zienkowski, *Skala potencjalnej emigracji z Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Próba prognozy w: Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do UE*. P Korcelli (red.), PAN, 1998.

¹⁹ Dane Departamentu Migracji Zarobkowej Krajowego Urzędu Pracy.

umowy trwa zwykle dwanaście miesięcy. W ostatnim okresie strona niemiecka podjęła szerokie działania mające na celu zmniejszenie liczby pracowników polskich realizujących umowy o dzieło na terytorium tego kraju.

Z punktu widzenia realizacji innych umów można zauważyć, że strona polska nie wypełnia od dwóch lat limitu przyznanego przez Niemcy odnośnie umowy w sprawie zatrudnienia pracowników-gości. Przyznany limit wynosi 1000 osób. W 1999 roku z możliwości takiej skorzystało zaledwie 685 osób, co dowodzi spadku zainteresowania polskich pracowników podejmowaniem zatrudnienia poza granicami kraju.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, należy stwierdzić, że w porównaniu z obecną liczbą polskich pracowników w Niemczech (około 200 000 rocznie) pracujących na podstawie dwustronnych umów zatrudnieniowych, którzy - jak wskazują dotychczasowe doświadczenia - wpisali się na stałe w niemiecki rynek pracy, przystąpienie Polski do UE nie przyniesie w tej dziedzinie radykalnych zmian.

Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku obaw partnerów społecznych dotyczących klasycznej migracji wahadłowej (codzienne dojazdy do pracy za granicę). Argumentacja przez nich przedstawiona wydaje się być poparta rzetelnymi analizami i - z pewnymi zastrzeżeniami - można się z nią zgodzić. Należy jednak dokonać podziału, który w prezentowanych analizach nie został przeprowadzony. Mianowicie zagrożenie wzmożoną migracją wahadłową może dotyczyć jedynie terenów Austrii graniczących z Węgrami i Czechami. Po stronie austriackiej w pobliżu granicy umiejscowione są główne ośrodki miejskie oraz przemysłowe, które dla obywateli państw ościennych stanowią bardzo atrakcyjne rynki pracy. Odległość od granicy wynosząca około 60 km nie jest wystarczającą zaporą przed nie podejmowaniem migracji wahadłowej. Również koszty takiej migracji są o wiele mniejsze niż migracji związanej z koniecznością czasowego pobytu w kraju zatrudnienia. Należy jednak podkreślić, że z problemem tym mamy do czynienia już obecnie. Pewna grupa obywateli państw kandydujących, podejmując migrację wahadłową, pracuje na terytorium Austrii – bardzo często jednak jest to zatrudnienie nielegalne. Problem ten jednak tylko w minimalnym stopniu dotyczy polskich obywateli. Odległość od rejonów, gdzie istnieje atrakcyjny rynek pracy (z wyjątkiem Berlina), praktycznie wyklucza możliwość podejmowania klasycznej migracji wahadłowej. Natomiast, jak zostało udowodnione powyżej, podejmowanie migracji okresowej lub stałej nie jest już tak atrakcyjne.

Za pozbawione rzetelnej argumentacji można również uznać stanowisko, że obecne rozszerzenie UE nie powinno być porównywane z tak zwanym rozszerzeniem południowym (Grecja, Hiszpania i Portugalia). Głównym argumentem partnerów społecznych jest stwierdzenie, że obecnie rozszerzenie UE dotyczy trzynastu (w tym Turcji) państw, wtedy zaś dotyczyło jedynie trzech. Jest to jednak znaczące nadużycie. Obecnie kraje kandydujące zostały podzielone, ze względu na zaawansowanie procesów dostosowawczych, na dwie grupy. Członkostwo poszczególnych krajów będzie uzależnione od tego, jak szybko państwa te spełnią minimalne kryteria członkostwa. Łączenie obecnego rozszerzenia z członkostwem Turcji w UE (w Niemczech mieszka około 3 000 000 obywateli tureckich, którzy w znaczącym odsetku korzystają z systemu pomocy społecznej) jest całkowicie niewskazane i powinno spotkać się z kontrargumentacją ze strony najbardziej zaawansowanych państw kandydujących, w tym Polski.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nie ma przesłanek do zapisania w traktacie akcesyjnym Polski wariantu skrajnego, to znaczy okresu przejściowego w odniesieniu do swobody przepływu pracowników. Jednocześnie dotychczasowy charakter debaty wskazuje na to, że o końcowym rezultacie negocjacji w tym obszarze zadecydują nie tyle przewidywane rzeczywiste skutki ekonomiczno-społeczne, lecz stan świadomości i obawy społeczne w społeczeństwach państw UE. Oznacza to realne niebezpieczeństwo przyjęcia rozwiązania, które będzie niekorzystne dla Polski.

Swoboda przepływu usług

Choć problematyka związana ze swobodnym przepływem pracowników odwołuje się bezpośrednio do sytuacji na rynku pracy, w raportach partnerów społecznych napotykamy również zastrzeżenia dotyczące drugiej ze swobód, a mianowicie **swobody przepływu usług**. Dzieje się tak, ponieważ w wielu przypadkach swoboda ta może się stać substytutem swobodnego przepływu pracowników. Przykładowo, partnerzy społeczni w Austrii zgłaszają zastrzeżenia co do możliwości prowadzenia działalności usługowej przez firmy transportowe pochodzące z obecnych państw kandydujących. W ich mniemaniu firmy austriackie z powodu wyższych kosztów mogłyby zostać zmuszone do zaprzestania lub ograniczenia swej działalności. Koszty te wynikałyby z wyższych standardów technicznych (na przykład tabor samochodowy) oraz socjalnych obowiązujących przedsiębiorstwa austriackie. Okres przejściowy powinien zatem obowiązywać do momentu wyrównania się standardów i wymagań technicznych w krajach kandydujących do członkostwa ze standardami

obowiązującymi w Austrii. Na tej podstawie żąda się utrzymania kontyngentów na przewóz towarów prowadzony przez firmy z państw kandydujących.

Cabotage'u, czyli realizacji transportów lokalnych w krajach o wyższych kosztach przez firmy transportu drogowego z krajów o niższych kosztach płacy, obawiają się także francuscy transportowcy z CGT-Transports oraz przewoźnicy ze Szwecji. Naraża to bowiem na konkurencję miejscowych kierowców, którzy pracują na lepszych warunkach. Na skutek znacznych różnic w poziomie zarobków już teraz kierowcy ciężarówek z krajów kandydackich pracują nielegalnie w Szwecji.

Bardzo podobna sytuacja ma miejsce w sektorze budowlanym. Partnerzy społeczni (głównie niemieccy i szwedzcy) powoli wycofują swe żądania okresu przejściowego w kwestii swobodnego przepływu pracowników w tej branży (pracownik z innego państwa członkowskiego pracujący w firmie działającej w państwie jego pobytu zostanie zatrudniony na tej samej zasadzie co pracownik krajowy), zastępując je żądaniem okresu przejściowego (utrzymania kontyngentów) dotyczącego możliwości świadczenia przez firmy budowlane usług na terytorium innego państwa członkowskiego. Obawiają się bowiem, że firma pochodząca z innego kraju zatrudni pracowników po niższych stawkach i na gorszych warunkach ochrony socjalnej, niż zrobiłaby to firma krajowa (przykładem takiego działania są firmy portugalskie realizujące umowy o dzieło na terytorium innych państw członkowskich). Pogląd taki wyraziła na przykład Austriacka Izba Przemysłowa, która uznała, że szczególnie zagrożonym w wyniku wzmożonej konkurencji z państw Europy Środkowo-Wschodniej sektorem w Austrii będzie właśnie branża budowlana. Zamierza się zatem domagać zastosowania w tej dziedzinie okresu przejściowego, który powinien mieć charakter systemu przyznawanych limitów na wykonywanie pewnego rodzaju usług. Strona austriacka będzie się również domagać rejestracji każdej świadczonej usługi w Inspektoracie Pracy. Ma to zapobiegać ewentualnemu zatrudnianiu przez przedsiębiorstwa pracowników „na czarno”. Umożliwienie świadczenia usług przez przedsiębiorstwa z nowych państw członkowskich powinno zależeć od spełnienia przez nich minimalnych wymagań wynikających z prawodawstwa wspólnotowego.

Należy podkreślić, że zastrzeżenia partnerów społecznych są wysuwane pod adresem tylko niektórych branż, a nie swobody przepływu usług jako takiej. Widać to na przykładzie analizy, jakiej zostały poddane różne aspekty wpływu rozszerzenia Unii Europejskiej na sytuację przedsiębiorstw działających w usługach wysokokwalifikowanych. Wzięto pod uwagę: usługi świadczone przez osoby

samozatrudnione (nie spełniające definicji pracownika), usługi komercyjne (wymagające zastosowania zaawansowanych technologii), usługi przemysłowe (na przykład usługi dla przedsiębiorstw inwestujących w krajach kandydujących) oraz handel transgraniczny (pośrednictwo Austrii między wschodem a zachodem). Analiza wykazała, że rozszerzenie nie niesie zagrożeń wymagających zastosowania okresów przejściowych dla żadnej z tych dziedzin. Wynika to z przewagi technologicznej i kapitałowej przedsiębiorstw pochodzących z krajów członkowskich.

Stanowisko partnerów społecznych wydaje się odzwierciedlać opinie przedsiębiorców z tych branż, które w wyniku wstąpienia nowych państw zostaną wystawione na zwiększoną konkurencję ze strony pochodzących z nich firm. Przystąpienie do Unii Europejskiej państw kandydujących może w istocie spowodować konieczność zmiany profilu produkcji bądź znalezienia nowych rynków zbytu. Należy zgodzić się tutaj z partnerami społecznymi z Austrii, Francji, Niemiec czy Szwecji, że branżami szczególnie narażonymi na tego rodzaju konsekwencje są przede wszystkim: transport, budownictwo, hotelarstwo oraz – co dotyczy przede wszystkim firm z terenów przygranicznych Austrii i Niemiec - sektor związany z usługami powszechnymi (fryzjerstwo, krawiectwo, szewstwo itp.). Przy czym w tym ostatnim przypadku zagrożone byłyby głównie firmy leżące na terenach przygranicznych. Nie oznacza to jednak wcale, że uzasadniony jest wniosek partnerów społecznych o okresy przejściowe. Zarówno dotychczas podpisane traktaty, jak i zasady funkcjonowania Unii Europejskiej praktycznie wykluczają możliwość wprowadzenia kontyngentów na świadczone usługi. Jest to całkowicie sprzeczne z zasadą Jednolitego Rynku Wewnętrznego, który zabrania jakichkolwiek ograniczeń ilościowych w zakresie świadczonych usług. Ponadto już obecnie wielu ekspertów twierdzi, że art. 44 Układu Europejskiego daje Polakom możliwość podjęcia działalności gospodarczej w Unii Europejskiej bez żadnych ograniczeń (nie dzieje się tak z braku wewnętrznych przepisów wykonawczych). Ponadto, zgodnie z Układem (art. 52), podmiot gospodarczy pochodzący z Polski i świadczący usługę w kraju członkowskim UE ma prawo do zatrudnienia tak zwanego personelu kluczowego. Osoby te korzystają ze swobody przepływu usług, a nie swobody przepływu pracowników²⁰. Sprawą tą zajął

²⁰ Za „personel kluczowy” uważa się personel kierowniczy, do którego zalicza się członków dyrekcji i nadzoru oraz wszystkie osoby pełniące funkcje nadzorcze i kontrolne, a także osoby uprawnione do podejmowania decyzji kadrowych. Do „personelu kluczowego” zalicza się również osoby z wysokimi, specjalistycznymi i rzadko spotykanymi kwalifikacjami albo mające szczególną wiedzę, istotną dla służb organizacji, sprzętu badawczego, stosowanej

się również Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który wydał orzeczenie w sprawie spółki portugalskiej świadczącej usługi na terenie Francji. Spółka sprowadziła swoich pracowników w celu wykonania zlecenia. Usługa miała zostać wykonana w czasie obowiązywania okresu przejściowego w stosunku do pracowników portugalskich. Powstał więc problem, czy do pracowników spółki należy stosować przepisy prawa wspólnotowego dotyczące przepływu pracowników czy usług. Trybunał uznał, iż prawo swobodnego świadczenia usług obejmuje między innymi prawo sprowadzenia do wykonania tego zadania pracowników przedsiębiorstwa świadczącego usługi. A zatem w takim przypadku nie znajdują zastosowania przepisy regulujące przepływ pracowników, ale przepisy dotyczące swobody świadczenia usług.

Przedstawiona argumentacja prawna świadczy dobitnie, że w zasadzie nie jest możliwe ograniczenie zakresu świadczenia usług przez firmy pochodzące z obecnych państw kandydujących po ich wstąpieniu do UE. Jest to szczególnie ważne między innymi także ze względu na łączenie negocjacji o swobodnym przepływie pracowników i swobodzie przepływu usług. Jeżeli bowiem w trakcie negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie uda się uzyskać prawa do swobodnego przepływu pracowników już w momencie rozszerzenia, migracje przedsiębiorców oraz samozatrudnionych mogą okazać się jedyną możliwością legalnego zatrudnienia Polaków na terenie Unii. Potwierdzają to również doświadczenia Wspólnot z poprzednich rozszerzeń, gdy zastosowano okres przejściowy w swobodzie przepływu pracowników. W tym samym kierunku poszła Komisja Europejska, która zaproponowała przeniesienie kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej do negocjacji w obszarze „swobodny przepływ osób”.

W stanowiskach partnerów społecznych w kwestii swobodnego przepływu usług można również dostrzec pewną niekonsekwencję. Z jednej strony opowiadają się o oni za maksymalnym ograniczaniem liczby okresów przejściowych, które mogłyby spowodować zaburzenia zasady konkurencyjności na rynku wewnętrznym, z drugiej jednak wskazują obszary, gdzie mogą wystąpić pewne problemy i żądają zastosowania tam uregulowań dostosowawczych. Stanowiska te stoją w sprzeczności z deklaracjami dotyczącymi zasad, na jakich powinna - ich zdaniem - odbyć się integracja europejska.

Należałoby się zastanowić nad innymi niż okresy przejściowe rozwiązaniami, które spowodowałyby zmniejszenie ewentualnych negatywnych skutków rozszerzenia.

techniki lub sposobu zarządzania. Istotnym elementem definicji „personelu kluczowego” jest także wymóg zatrudnienia takiej osoby przez firmę macierzystą przynajmniej przez rok przed

Jednym ze sposobów zapobieżenia im mogłoby być objęcie regionów oraz branż „zagrożonych” wstąpieniem nowych państw dodatkową pomocą ze środków wspólnotowych zapobiegającą ewentualnym negatywnym konsekwencjom gospodarczym. Należy jednak zadbać, aby pomoc ta nie powodowała zachwiania zasad konkurencji i nie stwarzała problemów dla przedsiębiorstw z obecnych państw kandydujących. Równocześnie regiony położone bezpośrednio przy granicy z Austrią i Niemcami powinny otrzymać pomoc ze środków unijnych w taki sposób, aby nastąpiło jak najszybsze wyrównanie standardów po obydwu stronach granicy.

Należy sobie również zdawać sprawę, że poszerzenie UE nie będzie jednakowe dla wszystkich branż i zawodów. Choć, ogólnie rzecz biorąc, jest ono szansą zarówno dla obecnych państw kandydujących, jak i dla państw członkowskich, a część przedsiębiorstw na skutek rozszerzenia zacznie osiągać większe zyski, nie można zapomnieć, że niektóre z firm będą jednak musiały ograniczyć swoją produkcję lub zakres świadczonych usług. Dlatego już teraz należy uświadomić niektórym związkom zawodowym i branżowym organizacjom pracodawców konieczność podjęcia działań restrukturyzacyjnych zmieniających profil ich działalności w taki sposób, aby rozszerzenie nie miało dla nich negatywnych następstw.

Standardy socjalne

Zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców pochodzące z krajów członkowskich UE w swoich stanowiskach uzależniają zgodę na jej rozszerzenie oraz wycofanie wniosków o okresy przejściowe między innymi od wprowadzenia we wszystkich krajach kandydujących, już od momentu uzyskania przez nie członkostwa, wspólnotowych standardów w polityce społecznej oraz zabezpieczeniu społecznym. Szczególnie chodzi tu o przepisy odnoszące się do prawa pracy, dialogu społecznego, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz systemów zabezpieczenia społecznego. Dlatego też sprzeciwiają się wszystkim okresom przejściowym, które mogłyby powodować nierówne traktowanie pracowników w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto, jak podkreślają związki zawodowe, jednym z zasadniczych celów Wspólnoty jest budowanie obok jedności ekonomicznej także jedności społecznej. Szczególnie znaczenie ma tu zaś bezpieczeństwo socjalne związane z wykonywaniem pracy. Wspólnota dąży do zapewnienia jak najlepszych warunków pracy, dlatego też sprzeciwia się wszelkim rozwiązaniom, które mogą prowadzić do obniżenia europejskich standardów polityki społecznej. Nie bez znaczenia jest tu również model

oddelegowaniem do pracy w innym państwie.

„społecznej gospodarki rynkowej” obowiązujący w większości państw członkowskich - w tym w Niemczech i Austrii - nie mówiąc już o rozwiniętym państwie opiekuńczym w Szwecji. Model ten zakłada prowadzenie polityki zapewniającej pracownikom wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego. Ogromnym sukcesem tego modelu jest, mimo wysokiego poziomu bezrobocia, osiągnięcie spokoju społecznego oraz względne wyrównanie poziomów życia.

Organizacje pracodawców obawiają się, że jeżeli Polska nie wprowadzi już od momentu uzyskania członkostwa przepisów z tego obszaru będzie ona mogła stosować „dumping socjalny” w zakresie kosztów siły roboczej. W konsekwencji może to doprowadzić do zmniejszenia się konkurencyjności przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, co z kolei prowadziłyby do wielu negatywnych skutków społecznych.

Argumentacja niemieckich, austriackich, szwedzkich i francuskich partnerów społecznych oparta jest jednak na błędnym przeświadczeniu, że niższe koszty prowadzenia działalności gospodarczej w krajach kandydujących wynikają z niższych standardów socjalnych. Tymczasem koszty te wynikają z niższego niż w UE poziomu zarobków w Polsce. W przedsiębiorstwach, gdzie poziom zarobków jest porównywalny z państwami członkowskimi, koszt prowadzenia działalności jest w zasadzie taki sam jak w Unii. W kwestii ustawodawstwa socjalnego polskie prawodawstwo już obecnie zawiera ponad 80% uregulowań zgodnych ze standardami unijnymi. Polska w swoim stanowisku negocjacyjnym zawartym w publikacji pt. „Polityka społeczna i zatrudnienie” wystąpiła o zastosowanie tylko dwóch okresów przejściowych w dziale bezpieczeństwo i higiena pracy. Polski postulat okresu przejściowego odnosi się jedynie do postanowień dotyczących obowiązku przeprowadzania przez polskie przedsiębiorstwa przyspieszonej, w stosunku do obowiązujących przepisów, wymiany niektórych urządzeń oraz do stosowania droższych środków ochrony indywidualnej. W Polsce na bieżąco przebiega proces wymiany przestarzałych urządzeń, które nie zapewniają odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w miejscu pracy. Obecnie stosowane zabezpieczenia są w zdecydowanej większości zgodne z przepisami unijnymi. Równocześnie nie obserwuje się znaczącej liczby wypadków przy pracy spowodowanych złym zabezpieczeniem maszyn i urządzeń. Okres przejściowy dotyczyć będzie tylko tych urządzeń, których eksploatacja zakończy się po 2003 roku. Ich przyspieszona wymiana mogłaby pociągnąć zasadnicze zmiany w długookresowym planowaniu tych polskich podmiotów gospodarczych, w których wymiana parku maszynowego przewidziana jest już po uzyskaniu przez Polskę statusu kraju

członkowskiego. Dodatkowym skutkiem byłyby też konieczność zerwania umów leasingowych, na podstawie których polskie przedsiębiorstwa bardzo często używają takich urządzeń. Zwiększyłyby to znacząco koszty prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Należy zwrócić również uwagę, że okres przejściowy, o który wnioskuje Polska, będzie dotyczył wyłącznie urządzeń zakupionych przed 31 grudnia 2002 roku. Brak zgody na okres przejściowy, a tym samym skumulowanie kosztów związanych z integracją z UE, mogłoby spowodować problemy w prowadzeniu działalności gospodarczej, przyczyniając się tym samym do wzrostu lokalnego bezrobocia. To zaś pociągnęłyby inne negatywne skutki społeczne. Rozwiązanie tych problemów wiązałoby się z koniecznością ponoszenia znacznych kosztów zarówno z budżetu państwa, jak i ze środków wspólnotowych.

Należy również podkreślić, że standardy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego są w Polsce podnoszone bez bezpośredniego związku z procesem negocjacji akcesyjnych i wstępowaniem do UE. Zmiany te dokonywane są z myślą o budowaniu - zgodnie z Konstytucją RP - społecznej gospodarki rynkowej. Niemniej jednak wprowadzane do polskiego ustawodawstwa rozwiązania uwzględniały również doświadczenia państw członkowskich, gdzie dzięki wysokim standardom we wspólnotowej polityce społecznej nastąpiła znacząca poprawa warunków pracy oraz zmalała liczba wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Strona polska zamierza dalej korzystać z tych doświadczeń i popierać działania zapewniające wysoki poziom zatrudnienia przy jednoczesnej dalszej poprawie warunków pracy i życia.

Podsumowując, należy zatem stwierdzić, że obawy partnerów społecznych dotyczących „dumpingu społecznego” są po prostu nieuzasadnione.

Komentarz: Czy może dumpingu socjalnego? Czy potrzebny cudzysłów?

Specjalne strefy ekonomiczne

Partnerzy społeczni (głównie organizacje pracodawców) zajmują niezbyt jednoznaczne stanowisko w kwestii dalszego funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce po jej wstąpieniu do UE. Z jednej strony sprzeciwiają się polskiemu wnioskowi o okres przejściowy, podkreślając, że Polska zobowiązała się w Układzie Europejskim do przestrzegania reguł konkurencji obowiązujących na terenie Unii, a funkcjonowanie stref ekonomicznych jest sprzeczne z tym dokumentem. Ich zdaniem pełne i natychmiastowe przyjęcie przez Polskę wspólnotowych reguł konkurencji jest także niezbędne ze względu na konieczność adaptacji polskich przedsiębiorstw do warunków konkurencji, jakie panują na terenie Wspólnego Rynku. Z drugiej jednak strony wypowiadają się bardzo pozytywnie na temat stref

ekonomicznych, uznając ten wariant polityki regionalnej za bardzo efektywny. Z tych dwóch opinii można wysnuć wniosek, że prawdopodobnie zaakceptowałyby oni funkcjonowanie stref, pod warunkiem jednak, że istniałaby możliwość ich działania we wszystkich państwach członkowskich. Taka zmiana wspólnotowych zasad polityki regionalnej wydaje się natomiast bardzo mało prawdopodobna.

Strona polska wystąpiła o dopuszczenie stosowania w okresie przejściowym, do końca 2017 roku pomocy operacyjnej i eksportowej dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w istniejących w Polsce Specjalnych Strefach Ekonomicznych, niestosowania zasady kumulacji pomocy, pułapów pomocy oraz ograniczeń wynikających z zasad udzielania wsparcia dla sektora motoryzacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że regiony, na których zostały utworzone Specjalne Strefy Ekonomiczne, spełniają wspólnotowe kryteria przyznawania pomocy publicznej (dochód na mieszkańca niższy od 85% średniej krajowej, a bezrobocie ponad 110% średniej krajowej). Dlatego zgodnie z zasadami unijnymi zostałyby one uznane za obszary najbiedniejsze i kwalifikujące się do otrzymywania pomocy regionalnej. Zgoda na Specjalne Strefy Ekonomiczne byłaby zatem jak najbardziej zgodna z filozofią, jaka przyświeca Unii Europejskiej przy wspieraniu biedniejszych regionów. Co więcej, okres przejściowy dla funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych stwarzałby możliwość skrócenia okresu korzystania przez objęte nimi regiony z pomocy funduszy strukturalnych. Ponadto zgodnie z kryteriami wspólnotowymi istnieją przesłanki do uznania Polski za obszar, który spełnia warunki pozwalające na czasowe zawieszenie zasady nieudzielania pomocy publicznej ze względu na zakłócenie warunków konkurencji przedsiębiorstw.

Długość okresu przejściowego jest warunkowana koniecznością respektowania praw nabytych przez przedsiębiorców, którzy podjęli działalność gospodarczą w tych strefach. Prawa te wygasną w latach 2009-2017, przy czym dwanaście stref zakończy swoje funkcjonowanie w 2017 roku. Dostosowanie polskiego prawa do *acquis* wiązałoby się z koniecznością wypłaty odszkodowań inwestorom, którzy tam zainwestowali i utracili prawnie zagwarantowane preferencje. Likwidacja stref oznaczałoby nadwężenie zaufania do Polski jako państwa prawa, co byłoby szczególnie niekorzystne w obecnym okresie transformacji ustrojowej i w kontekście przyszłego członkostwa w UE. Nie bez znaczenia jest również fakt, że regiony, w których ustanowiono Specjalne Strefy Ekonomiczne, są regionami biednymi i najczęściej nie mogą stworzyć na swoim terenie korzystnych warunków dla inwestycji

Komentarz: Czy nie ma polskiego odpowiednika? Lub operować pełną nazwą obcą.

bez zastosowania dodatkowych bodźców. Strefy mają olbrzymie znaczenie dla rozwoju tych obszarów i często są jedynym ratunkiem dla zamieszkującej je ludności zagrożonej strukturalnym bezrobociem. Zgoda na tymczasowe funkcjonowanie Specjalnych Stref Ekonomicznych pozwoli nie tylko pomóc tym rejonom w przezwyciężeniu lokalnych problemów społecznych, ale także zmniejszy ilość środków, jakie - po wstąpieniu Polski do UE - musiałyby być przeznaczane z funduszy strukturalnych na pomoc dla tych regionów. Należy również zaznaczyć, że funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce - już jako członka Unii Europejskiej - nie zaburzy w żaden sposób fundamentalnych zasad Unii Europejskiej, a z pewnymi modyfikacjami (na przykład podaniu maksymalnego poziomu dotacji, jaki może otrzymać inwestujący w strefie przedsiębiorca) byłaby do zaakceptowania przez Komisję Europejską. Godnym rozważenia byłoby też podjęcie próby zmiany, w czasie negocjacji, prawa wspólnotowego w taki sposób, aby możliwym było funkcjonowanie na terytorium UE Specjalnych Stref Ekonomicznych w kształcie zaproponowanym przez Polskę.

Ochrona środowiska

Partnerzy społeczni reprezentujący zarówno pracodawców, jak i pracobiorców, w swoich stanowiskach zwrócili również uwagę na kwestię przyjmowania przez Polskę standardów w ochronie środowiska. Są oni zdania, że zgoda na zbyt wiele okresów przejściowych w tej dziedzinie mogłaby spowodować nieuczciwą konkurencję ze strony przedsiębiorstw, które nie muszą ponosić wydatków związanych z poprawą infrastruktury ekologicznej, co mogłoby prowadzić, ich zdaniem, do zjawiska zwanego eco dumpingiem. Nie zgodzą się oni również na eksport towarów wyprodukowanych w zakładach nie spełniających europejskich norm z zakresu ochrony środowiska. Trudno nie zgodzić się zarówno z pracodawcami, jak i związkami zawodowymi, że gorsze standardy w ochronie środowiska oraz możliwość produkcji dóbr w zakładach, które przez pewien czas nie będą musiały ponosić inwestycji związanych z ochroną środowiska w wysokości przewidzianej w prawie wspólnotowym, spowodują zachwianie zasad wolnorynkowej konkurencji w niektórych branżach.

Uzasadniając polskie stanowisko w tej sprawie, można stwierdzić między innymi, że zbyt szybkie wprowadzenie rozwiązań wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska miałyby wiele negatywnych konsekwencji dla polskich przedsiębiorstw. Zbyt krótki okres wprowadzenia postanowień wspólnotowych spowodowałby obciążenie dodatkowymi kosztami pracodawców, w szczególności małych i średnich, kumulującymi się z innymi kosztami (na przykład związanymi z przejmowaniem norm

z zakresu BHP), które przedsiębiorstwa będą musiały ponieść, wdrażając pozostałe akty prawne. Pogorszyłyby to w znaczący sposób ich kondycję ekonomiczną, a w skrajnych przypadkach mogłyby doprowadzić nawet do zaprzestania działalności gospodarczej lub spowodować przejście do „szarej strefy”. Jedną z poważniejszych konsekwencji tego mógłby być wzrost bezrobocia – zjawisko szczególnie niekorzystne dla kraju dostosowującego strukturę gospodarcze do mechanizmów gospodarki wolnorynkowej. Rozwiązaniem kompromisowym byłaby zgoda strony unijnej na utrzymanie w zakładach objętych okresem przejściowym produkcji na rynek lokalny oraz przeznaczenie środków na inwestycje proekologiczne realizowane w polskich zakładach pracy. Należy również stwierdzić, że w Unii Europejskiej w obecnym kształcie wiele państw członkowskich objętych jest okresami przejściowymi w kwestiach ochrony i standardów środowiska.

PODSUMOWANIE

Przede wszystkim austriacy i Niemiec, ale także Francuzi i Szwedzi partnerzy społeczni są bardzo pilnymi obserwatorami procesu negocjacji akcesyjnych. Reprezentują interesy swoich członków, pokazując zalety, ale również wady rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. Niestety, z analizy ich raportów i stanowisk można wysnuć wniosek, że bardzo często ich interesy partykularne biorą górę nad interesami całego społeczeństwa europejskiego. W wielu przypadkach ich opinie są formułowane pod wpływem uogólnień i stereotypów, w oparciu o wybiórczo podane, nie zweryfikowane dane statystyczne. Brak im jest natomiast wizji dotyczącej budowania wspólnej Europy.

Zwrócenie uwagi na problemy, które w negocjacjach uważane są za najbardziej istotne dla partnerów społecznych, jest jednak ważne, wiedza ta może bowiem być bardzo przydatna w budowaniu polskiej strategii oraz w przygotowaniach do ostatnich rund negocjacyjnych. Najważniejszymi problemami dla związków zawodowych pozostają nadal: **utrzymanie dotychczasowej wysokiej ochrony socjalnej** oraz **poprawa sytuacji na rynku pracy**. Dla organizacji pracodawców natomiast kluczowe znaczenie ma uniemożliwienie firmom pochodzącym z obecnych krajów kandydujących prowadzenia działalności, która będzie niezgodna z **zasadami konkurencyjności**.

Mimo krytycznej opinii co do stanowisk partnerów społecznych w kwestii swobodnego przepływu pracowników, swobodnego przepływu usług oraz standardów

socjalnych trzeba zdać sobie sprawę, że reprezentowane przez nich poglądy są powszechne w społeczeństwie niemieckim, austriackim czy francuskim. Można założyć, że również negocjatorzy z tych państw będą posługiwali się podobną argumentacją.

W celu zmiany negatywnych poglądów na temat Polski należy zebrać te argumenty, które w sposób najdobitniejszy trafiłyby do środowiska zarówno związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców. W dyskusji z partnerami społecznymi należałoby oprzeć się na następujących racjach:

- Strona polska akceptuje całość wspólnotowego ustawodawstwa dotyczącego szeroko rozumianej polityki społecznej i podziela pogląd, że jednym z zasadniczych celów Wspólnoty jest budowanie obok jedności ekonomicznej także jedności społecznej. Jesteśmy również zainteresowani jak najszybszym wprowadzeniem, a następnie stałym rozwijaniem standardów socjalnych służących zapewnieniu możliwie najlepszych warunków pracy przy jednoczesnym wysokim poziomie bezpieczeństwa społecznego.
- Jak pokazują doświadczenia państw członkowskich, dzięki wysokim standardom we wspólnotowej polityce społecznej nastąpiła znacząca poprawa warunków pracy oraz zmniejszenie się liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zamierzamy korzystać z tych doświadczeń i popierać działania zmierzające do zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia przy jednoczesnej dalszej poprawie warunków pracy i życia.
- Godnym podkreślenia jest również fakt, że Polska już obecnie spełnia większość ze standardów składających się na europejski wymiar polityki społecznej. Standardy te są podwyższane w Polsce bez bezpośredniego związku z procesem negocjacji akcesyjnych, co jest jednak całkowicie zbieżne z celami prezentowanymi przez Unię Europejską.
- Jednocześnie nie dzielimy obaw o destrukcyjny wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej bez zastosowania okresu przejściowego w swobodzie przepływu pracowników. W Polsce powstały ekspertyzy opierające się zarówno na przesłankach ekonomiczno-społecznych dotyczących przyszłego rozwoju Polski, jak również na prognozach demograficznych. Dowodzą one, że skala migracji zarobkowych po wstąpieniu Polski do UE nie powinna zagrozić kondycji ekonomicznej państw członkowskich, ani też spowodować zaburzeń na poszczególnych rynkach pracy. Potencjalna liczba osób, które poszukiwałyby pracy

w innych krajach członkowskich, nie powinna przekroczyć obecnego poziomu zatrudnienia realizowanego zgodnie z podpisanymi w tej sprawie dwustronnymi umowami.

- Ponadto stale obserwuje się zwiększony napływ pracowników pochodzących z państw członkowskich UE, którzy podejmują pracę w Polsce. Po wejściu Polski do UE spodziewany jest wzrost migracji zarobkowych z innych państw do naszego kraju. Zastosowanie okresu przejściowego uniemożliwi wymianę pracowników w ramach Wspólnoty, co może opóźnić wyrównywanie się zarówno poziomów życia pracowników, jak i standardów ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego.
- Rząd polski, zdając sobie sprawę z zagrożeń, jakie wynikają z sytuacji na rynku pracy, szczególnie dla ludzi młodych, przyjął w ostatnim czasie dwa dokumenty, których jednym z zasadniczych celów jest znacząca poprawa sytuacji na tym rynku. Są to „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010” oraz „Narodowa Strategia Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich 2000-2006”. Ponadto od dwóch lat realizowany jest w Polsce program „Absolwent”, którego głównym celem jest przeciwdziałanie bezrobociu młodzieży.
- Jeśli chodzi o wystąpienia przez stronę polską o okresy przejściowe zostało to podyktowane, potwierdzoną przez analizy, koniecznością wydłużonej ochrony sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które z punktu widzenia całości gospodarki oraz stabilności na rynku pracy (przedsiębiorstwa te tworzą największą liczbę nowych miejsc pracy) są szczególnie ważne i będą zmuszone ponieść znaczące koszty dostosowań. Należy również zwrócić uwagę, że okres przejściowy, o który wnioskuje Polska, będzie dotyczył wyłącznie urządzeń, które zostały zakupione i wprowadzone do użytkowania przed dniem 31 grudnia 2002 roku. Okresy przejściowe, o które wystąpiła Polska, nie zakłócają zasad rządzących Jednolitym Rynkiem Wewnętrznym w Unii Europejskiej.

Analizowane stanowiska wskazują również bezpośrednio tematy, które brane są pod uwagę przez partnerów społecznych przy ocenie postępów czynionych przez poszczególnych kandydatów. Dostrzeżenie opóźnień w przejmowaniu ustawodawstwa wspólnotowego wskazuje, że nawet najmniejsze uchybienie w zakresie wywiązywania się z deklaracji zawartych w stanowiskach negocjacyjnych będzie zauważone i skrytykowane. Może podważać również zaufanie do poszczególnych deklaracji czynionych w trakcie całego procesu negocjacji.

Komentarz: Jeden dokument ma duże drugi małe litery, czy tak było u źródle?

Omawiane stanowiska pokazują też, jak ważne jest prowadzenie szerokiego dialogu między partnerami społecznymi z poszczególnych państw członkowskich. Pewne ogólne, które znalazły się w poszczególnych dokumentach partnerów społecznych UE, wynikają z nieznamowoci sytuacji w Polsce. Zasadnicze zmiany, jakie zachodzą w ocenie i sposobie postrzegania rozszerzenia, dowodzą natomiast, że stanowiska te nie są jeszcze ostatecznie sprecyzowane, a dyskusja na temat warunków, na jakich mogłyby wstąpić nowe państwa, nie dobiegła końca. Dlatego też konieczna jest mądrze zaplanowana kampania informacyjna oraz szeroka współpraca z poszczególnymi partnerami społecznymi (choćby konferencja dotycząca rozszerzenia), która mogłyby w znacznym stopniu zmienić opinię poszczególnych organizacji, a za ich pośrednictwem zjednać dla tej idei większą część unijnego społeczeństwa. Jeżeli Polska chce mieć wpływ na to stanowisko, działania w tym celu należy podjąć praktycznie natychmiast, ponieważ właśnie na okres pierwszego półrocza 2001 roku większość partnerów społecznych zaplanowała zajęcie szczegółowego stanowiska w odniesieniu do poszczególnych krajów kandydujących.

Analiza poszczególnych stanowisk pozwala na wyciągnięcie jeszcze jednego wniosku. Obecnie mamy do czynienia z początkiem współpracy między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców na temat wypracowania wspólnego stanowiska w kwestii rozszerzenia. Z jednej strony może to być bardzo pożądane, ponieważ wyważy stanowiska poszczególnych partnerów społecznych. Z drugiej jednak strony, jeżeli nie uda się rozwiązać wielu negatywnych opinii i stereotypów, może utrudnić to uzyskanie kompromisu w czasie negocjacji w najistotniejszych dziedzinach integracji europejskiej.