



# Mobilność pracowników w UE: najnowsze tendencje i polityka

## Streszczenie

### Wprowadzenie

Migracja w obrębie poszczególnych państw członkowskich UE i pomiędzy nimi jest niewielka: w 2010 r. roczny poziom migracji transgranicznej w odniesieniu do europejskiej ludności w wieku produkcyjnym (15–64 lat) wynosił tylko 0,3% ludności UE–27, a w przypadku migracji międzyregionalnej wskaźnik ten wzrastał do około 1%. Dla porównania – poziom migracji w czterech głównych regionach Stanów Zjednoczonych wynosi 1,2%, natomiast w całym tym państwie osiąga 2,4%. Niemniej jednak istnieją dowody na to, że coraz większą część przepływów migracyjnych w UE stanowią unijni pracownicy mobilni, co częściowo jest spowodowane różnymi warunkami rynku pracy w państwach członkowskich.

Sprawozdanie to oparte jest na danych otrzymanych od korespondentów z 28 państw członkowskich UE oraz Norwegii. Zawiera przegląd schematów i trendów migracji w UE (zarówno pomiędzy państwami, jak i w ich obrębie) podczas pogorszenia koniunktury gospodarczej. Przeanalizowano w nim także najnowsze inicjatywy i środki polityki wdrażane lub promowane przez rządy krajowe, regionalne i lokalne oraz partnerów społecznych, bezpośrednio lub pośrednio ułatwiające międzyregionalną i transgraniczną mobilność obywateli Unii.

### Kontekst polityki

Pomimo kryzysu gospodarczego i wzrostu bezrobocia w niektórych państwach i regionach Europy nadal istnieją niedobory pracowników i wykwalifikowanej siły roboczej. W związku z tym Komisja Europejska nadal kładzie nacisk na zwiększenie mobilności geograficznej jako strategię zmniejszenia rozbieżności między popytem a podażą na europejskich rynkach pracy. To stanowisko uwydatnia strategia „Europa 2020” oraz pakiet dotyczący zatrudnienia z 2012 r., gdzie skuteczny podział siły roboczej w państwach członkowskich UE wymieniono jako kluczowy czynnik dla przyszłego wzrostu i ważny mechanizm dostosowawczy w odniesieniu do rynków pracy, na których panują zakłócenia. Wymiana informacji o wakatach w innych państwach lub regionach mogłaby zwiększyć mobilność. Zwiększone zasoby Europejskich Służb Zatrudnienia, EURES, ułatwią osobom

poszukującym pracy kontaktowanie się z pracodawcami szukającymi konkretnych umiejętności.

Pomimo nowego impulsu do promowania mobilności geograficznej na poziomie UE często na poziomie krajowym przeważają nad nim obawy dotyczące negatywnych skutków napływu migrantów na rynek pracy. Skutki te obejmują możliwy dumping socjalny, potencjalne nadużywanie systemów bezpieczeństwa socjalnego i obciążenia finansowe, które migranci bierni zawodowo mogą stwarzać dla tych systemów w państwach przyjmujących.

### Kluczowe ustalenia

*Kryzys zmniejszył mobilność wewnątrz UE, ale od 2011 r. mobilność ta ponownie wzrosła. Ogólna mobilność transgraniczna i mobilność pracowników w obrębie UE gwałtownie zmniejszyła się w bezpośrednim okresie kryzysu w latach 2008–2010. Istnieją spójne dowody ponownego wzrostu mobilności od 2011 r., lecz poziom mobilności pozostaje niższy niż przed kryzysem.*

*Mobilność wewnątrz UE stanowi coraz większą część migracji do państw członkowskich UE. Liczba obywateli państw trzecich pracujących w UE maleje, a liczba unijnych pracowników migrujących rośnie. W latach 2008–2012 liczba unijnych pracowników migrujących zwiększyła się o ponad 800 000 (do 6,6 mln), mimo że ogólne zatrudnienie zmalało o ponad 5 mln. Według danych pochodzących z badania siły roboczej UE udział unijnych pracowników mobilnych w całkowitej liczbie ludności pracującej w UE wzrósł z 2,6% w 2008 r. do nieco ponad 3% w 2012 r.*

*Niemniej jednak mobilność w obrębie UE jest stosunkowo mała w ujęciu międzynarodowym. Pomimo unijnej polityki ułatwiającej swobodny przepływ dane europejskie i krajowe wskazują na to, że poziom mobilności pozostaje niski, szczególnie w porównaniu z mobilnością w Stanach Zjednoczonych. Bariery językowe i kulturowe są główną przeszkodą dla mobilności transgranicznej w Europie.*

*Transgraniczne przepływy migracyjne w kierunku wschód–zachód dominują nad przepływami w kierunku południe–północ. Niemcy i Wielka Brytania są głównymi państwami docelowymi dla większej liczby przepływów migracyjnych z mających problemy gospodarcze państw południowoeuropejskich i Irlandii. Na przykład odpływy obywateli z Grecji i Hiszpanii wzrosły ponad dwukrotnie w latach 2007–2011. Nadal są jednak stosunkowo niewielkie w porównaniu z przepływami ze wschodnioeuropejskich państw członkowskich na zachód.*

*Podczas kryzysu sytuacja na rynku pracy pogorszyła się w przypadku unijnych pracowników migrujących w porównaniu z pracownikami urodzonymi w danym państwie. W latach 2008–2012 bezrobocie wzrosło o 5,5 punktu procentowego w odniesieniu do unijnych pracowników migrujących, natomiast w przypadku pracowników urodzonych w danym państwie wzrosło o 3,3 punktu procentowego. Spadek wskaźników zatrudnienia również był większy w przypadku unijnych pracowników migrujących. Niemniej jednak w 2012 r. wskaźnik zatrudnienia unijnych pracowników migrujących (66%) pozostawał wyższy niż wskaźnik zatrudnienia obywateli (64,5%).*

*Wskaźniki mobilności międzyregionalnej są wyższe niż wskaźniki mobilności transgranicznej. Roczne wskaźniki transgranicznej mobilności pracowników (około 0,2–0,3%) są w przybliżeniu niższe niż wskaźniki międzyregionalnej mobilności pracowników w obrębie poszczególnych państw (około 1% między najważniejszymi regionami gospodarczymi).*

*Mobilność międzyregionalna jest większa w państwach o wyższym PKB na mieszkańca. Wskaźniki mobilności międzyregionalnej są niższe w państwach członkowskich Europy Wschodniej, a wyższe w Austrii, Niemczech, krajach nordyckich i Wielkiej Brytanii. Po kryzysie mobilność międzyregionalna wzrosła w Austrii, Niemczech i Szwecji – trzech państwach członkowskich, których gospodarki i rynki pracy najszybciej wróciły do poprzedniego stanu, co wskazuje na pozytywną korelację między mobilnością a wzrostem gospodarczym.*

## Wskazówki dotyczące polityki

- Większy swobodny przepływ pracowników mógłby pomóc w rozwiązaniu problemu wąskich gardeł i braku równowagi na rynkach pracy w kontekście dużych rozbieżności w funkcjonowaniu rynków pracy w UE, jak również w zatrudnianiu ludności w wieku produkcyjnym w wielu państwach członkowskich.
- Krajowe i regionalne instrumenty polityki dotyczące mobilności geograficznej nie są powszechnie stosowane nawet w państwach, w których brakuje pracowników. Aktywna polityka rynku pracy, która zapewnia zachęty finansowe motywujące osoby poszukujące pracy do podjęcia zatrudnienia, odgrywa istotną rolę w zaradzaniu takim rozbieżnościom geograficznym. Z drugiej strony należy zwrócić także uwagę na możliwe skutki zniechęcające – „pułapki” aktywizacji – polegające na tym, że pracownicy pozostają w programach zamiast skorzystać z lepszych możliwości zatrudnienia w innym miejscu.
- Ocenie poddano bardzo małą liczbę krajowych inicjatyw politycznych, które bezpośrednio lub pośrednio ułatwiają mobilność geograficzną. W związku z tym niewiele jest dowodów skuteczności tej polityki. Należy promować ocenianie takiej polityki w celu wspierania kształtowania polityki opartej na dowodach oraz rozpowszechniania inicjatyw stanowiących najlepsze praktyki.
- Badania wykazały, że brak biegłej znajomości języka danego państwa jest jedną z głównych przeszkód w integracji cudzoziemców, zwłaszcza w przypadku gdy uzyskanie dostępu do niektórych miejsc pracy uzależnione jest od spełnienia wymogu prawnego dotyczącego znajomości tego języka. W 14 państwach członkowskich UE kursy językowe finansowane ze środków publicznych są dostępne bezpłatnie dla osób przybywających do UE. Należy rozważyć poprawienie dostępu do szkoleń językowych dla unijnych pracowników mobilnych poprzez udostępnianie kursów bezpłatnie lub za niewielką opłatą, która mogłaby być zwracana po osiągnięciu pewnego poziomu znajomości języka.
- Należy przyspieszyć wdrażanie europejskich ram kwalifikacji (EQF). Trudności związane z uznawaniem zagranicznych kwalifikacji stanowią istotną przeszkodę w mobilności transgranicznej. Podczas gdy możliwości rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych są prawdopodobnie niewielkie ze względu na wymóg pewnej harmonizacji programów nauczania, EQF – dzięki podejściu opartemu na „wspólnej walucie” – nie wymagają reformy w takim samym zakresie. EQF są wdrażane za pośrednictwem krajowych ram kwalifikacji, które są powiązane ze wspólnymi ramami, co umożliwia „przekładanie” poziomów kwalifikacji, pomagając pracodawcom i organom w danym kraju w zrozumieniu zagranicznych kwalifikacji. Ważne jest utrzymanie tempa wdrażania EQF – co pierwotnie miało zostać ukończone do 2012 r. – w państwach, które jeszcze tego nie uczyniły.

### Dalsze informacje

Sprawozdanie „Labour mobility in the EU: Recent trends and policies” (Mobilność pracowników w UE: najnowsze tendencje i polityka) znajduje się na stronie <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1456.htm>

Dalszych informacji udziela John Hurley, kierownik ds. badań, [john@eurofound.europa.eu](mailto:john@eurofound.europa.eu).