

Jarosław Czaja

DAŻENIE DO POPRAWY MOBILNOŚCI PRACOWNICZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie dążeń Komisji Europejskiej do zmniejszenia bezrobocia przez poprawę mobilności pracowniczej na obszarze Unii Europejskiej i form przeciwdziałania amobilności przez przedsiębiorców.

Mobilność między krajami członkowskimi dotyczy zaledwie 0,1% mieszkańców Unii Europejskiej – 225 000 osób formalnie zmieniło miejsce stałego pobytu w 2000 r., a między regionami 1,2% w 1999 r. W tym samym roku w USA dokonało tego 5,9% mieszkańców, czyli prawie 5 razy więcej niż w UE¹.

Mobilność między zawodami w UE wyniosła 16,4% w 2000 r., a w USA 30%. Problem ten dotyka szczególnie regiony o słabym rozwoju gospodarczym, gdzie konieczne są znaczne inwestycje w celu podniesienia rozwoju i jakości zasobów ludzkich.

2. Plany Komisji Europejskiej

Kraje Unii Europejskiej ciągle mają wiele do zrobienia w usprawnianiu funkcjonowania rynku pracy. W związku z tym Komisja Europejska w celu dalszej poprawy funkcjonowania zasady przepływu pracowników stworzyła *Action Plan on Skills and Mobility*², a dzięki prowadzonej strategii zatrudnienia zwiększyło się znaczenie mobilności na rynku pracy i wzrosła otwartość europejskich rynków pracy.

¹ Komisja Europejska, *New European Labour Markets, Open to All, with Access for All*, Document 6453/01 2001, s. 29.

² Komisja Europejska, *Commission's Action Plan for Skills and Mobility*, COM(2002)72 final, 13/2/2002, s. 11.

Komisja w raporcie *New European Labour Markets, Open to All, with Access for All*³ postuluje wprowadzanie zmian w wielu dziedzinach prawa i gospodarki Unii Europejskiej. Przede wszystkim podkreśla się konieczność ustanowienia łatwego dostępu do informacji o pracy w Unii poprzez środki komunikacji elektronicznej i korzystania z możliwości rozwoju edukacyjnego, czyli rozwój europejskiego systemu poszukiwania pracy. Dla podniesienia sprawności funkcjonowania unijnego rynku pracy stworzono specjalny portal internetowy – EURES – w ramach którego koordynuje się pomoc i zbiera oferty miejsc pracy z krajów Unii Europejskiej. Polska również włączyła się do tego programu. Komisja Europejska w roku 2004 rozpoczęła szeroko zakrojoną kampanię w celu poprawy mobilności.

Komisja Europejska wskazuje na konieczność poprawy zbyt niskiej mobilności między zawodami, niskiej mobilności geograficznej i słabej dostępności informacji o mobilności.

Na podstawie *Action Plan on Skills and Mobility i New European Labour Markets, Open to All, with Access for All* proponuje się następujące kroki:

- 1) dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy;
- 2) zmniejszenie zakresu dokładności regulacji prawnych i likwidowanie barier administracyjnych i innych przeszkód o charakterze formalnym;
- 3) zapewnienie pełnej możliwości transferowania praw socjalnych i ich ochrony (z pensjami włącznie);
- 4) zwiększenie liczby studiujących, zwłaszcza kobiet, w dziedzinach nauk ścisłych.

W celu podniesienia mobilności między zawodami proponuje się:

- 1) poprawę doradztwa zawodowego dla kobiet;
- 2) poprawę powiązań między sferą edukacji a rynkiem pracy (zaleca się tworzenie sieci organów doradztwa);
- 3) szkolenia zawodowe, zwłaszcza wśród pracowników starszych wiekiem;
- 4) nagradzanie przedsiębiorstw albo urzędów państwowych za tworzenie najlepszych strategii;
- 5) stworzenie standardów i definicji umiejętności w systemach informacji i komunikacji;
- 6) nakierowanie rozwoju na potrzeby gospodarki i tworzenie ich szczegółowych modeli.
- 7) polepszenie rozpoznawania doświadczenia i nieformalnego uczenia się wśród pracowników.

W celu polepszenia mobilności geograficznej proponuje się:

- 1) skuteczne utrzymanie praw socjalnych dla pracowników zmieniających kraj zamieszkania w ramach UE; dostęp do zatrudnienia w innych krajach członkowskich i poprawę sytuacji materialnej w czasie pobytu;

³ Komisja Europejska, wyd. cyt., s. 20.

2) stworzenie powszechnego systemu ubezpieczeń w UE, poprawę zasad umożliwiających rozpoznawanie kwalifikacji zawodowych;

3) podniesienie wysiłków zmierzających do stworzenia jednego rynku usług między krajami w zakresie pomocy w poszukiwaniu pracy;

4) reformę systemu podatkowego w celu pobudzania regionalnej mobilności w krajach członkowskich;

5) umożliwienie jak najwcześniejszej nauki języków obcych, zaczynając najpóźniej od 8. roku życia, i dążyć do rozpowszechniania umiejętności posługiwania się dwoma językami krajów unijnych przed końcem procesu edukacyjnego;

6) możliwość zrealizowania 1/3 programu nauczania w innym kraju członkowskim;

7) promocję edukacji i szkoleń w zakresie mobilności w zawodach nie regulowanych prawem wspólnotowym;

8) usuwanie lokalnych, regionalnych i narodowych barier w kwalifikacjach określonych układami zbiorowymi;

9) porozumiewanie się w zakresie powszechnej polityki imigracyjnej wobec osób mieszkających poza UE, osób mających uprawnienia pracownicze w tych krajach, szczególnie w stosunku do rezydentów i ich praw socjalnych.

3. Bariery w mobilności siły roboczej dostrzegane przez przedsiębiorców

Do największych barier zalicza się te, które są związane z prowadzeniem nieodpowiedniej polityki, np. w Europie brakuje skoordynowanych działań legislacyjnych w zakresie prawa pracy; są też zbyt duże różnice w stawkach podatkowych i systemach opieki socjalnej. W Polsce zaś dodatkowo jest duża niestabilność przepisów podatkowych, dotkliwa dla przedsiębiorców będących osobami prawnymi⁴ lub fizycznymi⁵ prowadzącymi działalność gospodarczą, na co wskazują raporty Najwyższej Izby Kontroli.

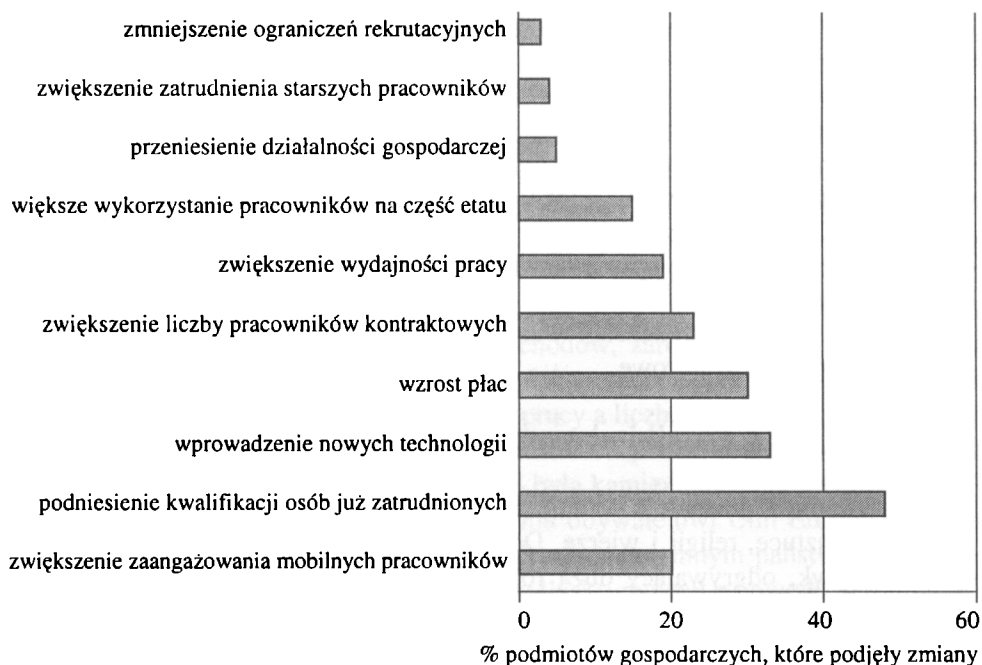
Inne przyczyny to:

- słaba integracja legislacji w zakresie prawa pracy;
- różnice w stawkach podatkowych;
- nieznanomość języków obcych;
- różnice w statusie prawnym zatrudnionego;
- zbyt długie i skomplikowane procedury imigracyjne;
- niska zdolność pracodawców do rekrutacji pracowników wykazujących się znaczną mobilnością;

⁴ Informacja o wynikach kontroli rozliczania się podmiotów gospodarczych z zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (nr ewid. 95/2003), NIK 2003.

⁵ Informacja o wynikach kontroli rozliczania osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2001-2002 (nr ewid. 136/2004), NIK 2003.

- zbyt duże koszty przenoszenia się;
- problemy z właściwą oceną kwalifikacji;
- nadmierna ochrona lokalna zatrudnienia;
- różnice w strukturach administracji między urzędami zatrudnienia w poszczególnych krajach;
- brak właściwej informacji o ofertach pracy;
- słaba różnorodność możliwości podnoszenia kwalifikacji.



Rys. 1. Wybrany sposób przeciwdziałania amobilności przez podmioty gospodarcze

Źródło: *Managing mobility matters – a European perspective*, Pricewaterscoopers 2002, www.pwc.com.

Ze względu na wielość doświadczanych trudności przy rekrutacji właściwych pracowników (co oznacza faktycznie ograniczoną dostępność potrzebnych kadr) pracodawcy starają się odpowiednio dostosować do powstałych sytuacji. Według rys. 1 najczęstszym sposobem przeciwdziałania amobilności jest podnoszenie kwalifikacji już zatrudnionych pracowników. Należy zdawać sobie sprawę, że działania takie mają ograniczony zakres, ponieważ nie można w nieskończoność ani „ulepszać” pracowników, ani nawet wprowadzać ciągle nowych technologii. W związku z tym pracodawcy muszą jednocześnie stosować wiele różnych sposobów przeciwdziałania.

4. Bariery w mobilności dostrzegane przez pracowników

Mimo że w Polsce znacznie wzrosła elastyczność kodeksu pracy, sytuacja bezrobotnych ciągle nie poprawia się w istotnym stopniu. Dla samych pracowników znaczną barierą jest brak możliwości znalezienia odpowiedniej pracy dla małżonka. Również rozbudowane plany emerytalne są przeszkodą w poprawie mobilności, ponieważ nie ma jednolitych standardów ich transferowania. Pracownicy zwracają uwagę na następujące przeszkody:

- trudności przy zmianie miejsca zamieszkania rodziny, szczególnie zmiana miejsca edukacji dzieci;
- problemy ze znajomością języków;
- brak informacji o ofertach pracy;
- nieskuteczne rozpoznawanie kwalifikacji;
- kłopoty z zatrudnieniem małżonka;
- trudności z transferami planów emerytalnych;
- kłopoty ze znalezieniem miejsca zamieszkania umożliwiającego szybkie dotarcie do pracy;
- bariery wizowe i ograniczenia w uzyskaniu pozwolenia na pracę;
- znaczne różnice kulturowe.

5. Czynniki niegospodarcze a rynek pracy

Obszar euro reprezentuje wiele różnych kultur, przejawiających się w historii, literaturze i sztuce, religii i wierze. Do czynników niegospodarczych można zaliczyć np. język, odgrywający dużą rolę w podejmowaniu decyzji co do zmiany miejsca pracy lub jej poszukiwań. Strumienie pracy między krajami, gdzie społeczeństwa posługują się tym samym językiem, jak np. Irlandia i Wielka Brytania, są zdecydowanie większe niż tam, gdzie istnieją znaczne trudności w porozumiewaniu się. Jednakże takie bariery stopniowo tracą na znaczeniu w miarę poszerzania się możliwości nauczania języków obcych już na poziomie wczesnoszkolnym. Na przykład w państwach takich, jak Luksemburg, Holandia i Finlandia nauczane są co najmniej 2 języki. Studenci wybierają tam najczęściej język francuski, przed niemieckim i hiszpańskim.

Warto również zwrócić uwagę na to, że różne systemy socjalne mogą być przyczyną narastania problemów ograniczających mobilność (trudności związane z zachowaniem, nabywaniem i przenoszeniem praw socjalnych). W celu poprawy ich koordynacji między poszczególnymi krajami odpowiednie regulacje wprowadził już Traktat rzymski. Obejmował on pracujących, natomiast niepracujący byli spod niego wyłączeni; dokonał też podziału na ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczną. Na przykład polskie prawo ubezpieczeniowe chwali się za to, że jest

ono coraz bliższe standardom europejskim i że nie hamuje rozwoju pośrednictwa ubezpieczeniowego⁶.

Brak przenoszalności uprawnień uzyskanych w ramach danego systemu ubezpieczeń społecznych pomocy jest barierą mobilności. Dzięki stopniowemu rozszerzaniu uprawnień pracowniczych opuszczenie kraju stałego pobytu lub urodzenia przestało się wiązać z utratą praw socjalnych na obszarze Unii Europejskiej.

6. Niska mobilność a regulacje instytucjonalne

Literatura na temat optymalnych obszarów walutowych położyła nacisk na rolę mobilności pracy jako mechanizmu dostosowania⁷. Znaczenie elastyczności rynków pracy wzrasta, kiedy szoki nabierają charakteru trwałego, bo pogłębiają problemy strukturalne, kiedy konieczna staje się realokacja czynników produkcji.

Jeśli szok jest wywołany niewłaściwą polityką lub przybiera charakter przemijający, to spada prawdopodobieństwo, że migracja poprawi procesy dostosowawcze, co w następstwie może oddziaływać destabilizująco na poziom produkcji.

Niemniej jednak mobilność pomaga przyspieszyć proces dostosowania i wspomaga redystrybucję regionalnych dochodów, zarobków, ale też bezrobocia. Mobilność zaś regionalna podnosi strukturalną stopę bezrobocia przez zwiększenie dysproporcji między liczbą poszukujących pracy a liczbą ofert pracy.

Wolność przepływu osób jest jedną z czterech podstawowych wolności określonych przez traktaty rzymskie⁸ (art. 3c) – była kamieniem węgielnym wspólnego rynku. Artykuły 48 i 49 gwarantują każdemu obywatelowi Unii Europejskiej prawo do wjazdu, przemieszczania się i zamieszkania w innym państwie członkowskim, prawo dostępu do rynku pracy i zakaz dyskryminacji z powodu narodowości. Obywatele krajów trzecich są pozbawieni automatycznego uzyskania tych praw. Ponadto państwa członkowskie rezerwują sobie możliwość wykluczenia stanowisk pracy, które zapewniają suwerenność i bezpieczeństwo państwowe.

Początkowo prawo do swobodnego przemieszczania się związane z prawem do pracy albo poszukiwaniem pracy w innym państwie członkowskim. Orzecznictwo unijne nie tylko wielokrotnie uwzględniało tę wolność, ale też zmniejszyło przeszkody, które mogą wpływać odstraszająco na korzystanie z niej i rozszerzyło jego interpretację o prawo do zamieszkania dla studentów, emerytów i wczasowiczów.

⁶ E. Kowalewski, T. Sangowski, *Ocena stanu reformy ustawodawstwa ubezpieczeniowego*, „Praczo Asekuracyjne” 2003 nr 3.

⁷ A. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, *The American Economic Review*, vol. 51, nr 4, 1961.

⁸ *Traktaty ustanawiające EWG i Euroatom, Rzym, 25 marca 1957*, www.ukie.gov.pl.

Traktat z Maastricht⁹ ukształtował szerszą interpretację przez ustanowienie pojęcia obywatelstwa europejskiego i określanie prawa wszystkich obywateli Unii (jako obywateli państwa członkowskiego) do wjazdu i przebywania, i to bez względu na status na rynku pracy. Duże znaczenie mają np. restrykcyjność regulacji prawnych zatrudnienia i polityki zwalczania bezrobocia czy płac minimalnych, zmienność preferencji gospodarstw domowych. Są to czynniki, które odgrywają istotną rolę, podobnie jak wielkość siły roboczej kobiet.

Prawdopodobieństwo przeniesienia się, jako reakcja dostosowawcza stopy bezrobocia i wskaźników rynku pracy, jest niskie albo bardzo małe. Uwzględnienie cech rynku pracy i zachowań gospodarstw domowych wykazuje, że pewne grupy pracowników są bardziej mobilne niż inne. Na przykład młodszy, lepiej wykształceni i ci, którzy żyją w wynajętych mieszkaniach, zaliczani są do tych, którzy do przemieszczenia są bardziej skłonni niż mający domy i mieszkania na własność¹⁰. Polityka gospodarstw domowych jest kluczowym czynnikiem wpływającym na skłonność do przemieszczania się¹¹.

Koszty transakcji związane z kupowaniem i sprzedawaniem własności są trudne do pokonania we wszystkich krajach, ale są znacznie wyższe w niektórych krajach UE w porównaniu z USA, np. z powodu różnic w wielkości podatków czy też różnic w wymogach formalnych meldunku. Struktura własności gospodarstw domowych w krajach obszaru euro nie różni się znacznie od innych gospodarek OECD, chociaż różnice w samej strefie euro są znaczące.

Badacze identyfikują negatywny stosunek między prawdopodobieństwem przemieszczania się a hojnością systemu opieki społecznej¹² w zależności od tego, czy osoba bez pracy jest uprawniona do korzystania ze statusu bezrobotnego i publicznej pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia¹³. Jeśli wartość stopy zamienności mierzonej jako stosunek między dochodem z pracy i spoza pracy jest wysoka, to dana osoba może przez dłuższy okres poszukiwać pracy. W tej sytuacji ma mniejszą motywację do podjęcia pracy, co sprawia, że utrzymywanie się bezrobocia w średnim okresie bez większych zmian zmniejsza nacisk na wzrost płac, również jednak spowolnia szybkość dostosowania rynku pracy po szoku egzogenicznym¹⁴.

⁹ Traktat o Unii Europejskiej – Maastricht, 7 lutego 1992, www.ukie.gov.pl.

¹⁰ P. Antolin, O. Bover, *Regional Migration in Spain: The Effect of Personal Characteristics and of Unemployment, Wage and House Price Differentials Using Pooled Cross-Sections*, Bank of Spain, Working Paper no 9318, 1999, s. 9.

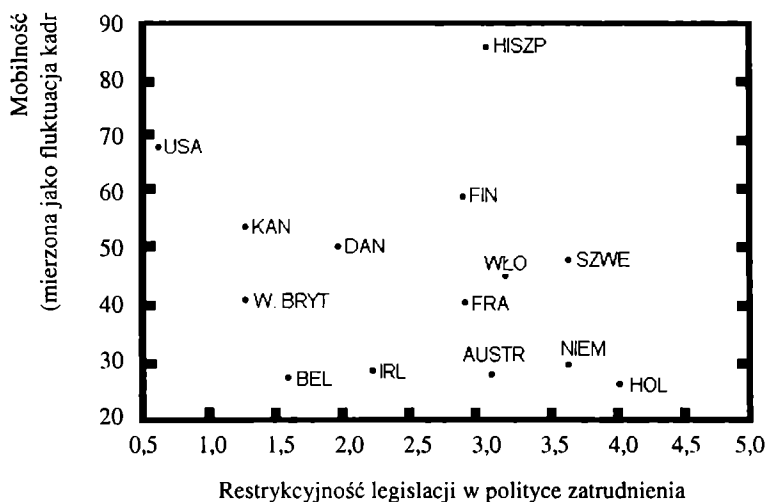
¹¹ G. Hughes, B. McCormick, *Did Migration in the 1980s Narrow the North-South Divide?*, *Economica*, vol. 61, IFO Institute 1996, s. 15.

¹² P. Antolin, O. Bover, wyd. cyt., s. 10.

¹³ R. Faini, *European Migrants: An Endangered Species?*, Università di Brescia 2000.

¹⁴ J. Scarpetta, D. Pilat, *Mark-Up Ratios in Manufacturing Industries: Estimates for 14 OECD Countries*, OECD 1999.

Jeszcze przed kilkoma dziesięcioleciami było czymś powszechnym, że jeden z członków rodziny był w stanie migrować. Ubezpieczenie od utraty stałego dochodu (zwolnienie z pracy) w wyniku ekonomicznych wydarzeń jest już w dużej mierze uwzględnione w systemach socjalnych. Może też być jednym z czynników przyczyniających się do zmniejszenia międzynarodowego i intraregionalnego poziomu migracji już od lat sześćdziesiątych. Kilka krajów OECD stosuje sankcje wobec tych bezrobotnych, którzy odmawiają pracy wymagającej przeprowadzenia się albo tymczasowej zmiany miejsca zamieszkania. Finlandia była jedynym krajem, który wymagał od bezrobotnych bycia gotowym na przeniesienie się. Jednakże sankcje takie jak tymczasowa redukcja albo zawieszenie dodatków płacowych za odmowę przeniesienia się nie są w praktyce nigdy stosowane. Bezrobotny obywatel UE odmawiający przyjęcia oferty pracy w innym kraju członkowskim nie jest nigdy uznawany za osobę, której należy odebrać prawo do zasiłku.



Rys. 2. Regulacje prawa pracy a mobilność

Źródło: OECD 2002.

Minimalne zarobki mogą odgrywać ważną rolę w przeciwdziałaniu spadkom płac na tyle skutecznie, by ograniczyć mobilność czynników pracy oraz zabsorbować szoki. We wszystkich krajach obszaru euro, gdzie ustanowiono minimalne zarobki, zrobiono to w odniesieniu do całości danego kraju, bez uwzględnienia regionalnych różnic w kosztach życia i z pominięciem różnic w sytuacji na lokalnym rynku pracy. USA i Kanada mają określone płace minimalne różne w każdym regionie, a ich średni poziom nie ogranicza redystrybucji zarobku w ramach całego systemu wynagrodzeń. W przypadku zatrudnienia pracowników młodych i niewy-

kwalifikowanych może to przynosić zróżnicowane następstwa. OECD¹⁵ wskazuje, że wpływ płac minimalnych jest trudny do określenia. Mało wiadomo o relacjach między płacami minimalnymi a mobilnością geograficzną. Wiadomo jedynie, że hamują ją w skali międzynarodowej.

Innym czynnikiem ograniczającym mobilność pracy jest restrykcyjna ochrona zatrudnienia przez prawo. Regulacje te szeroko obejmują swym zasięgiem kwestie takie, jak relacje między pracodawcą a pracownikami, minimalne okresy zawiadomienia czy konieczność konsultacji z reprezentantami związku zawodowego przed planowanymi zwolnieniami. Reguły tego rodzaju mogą być korzystne np. w sferze inwestycji w specyficznie dobranym kapitale ludzkim, a także w zabezpieczaniu miejsc pracy. Z drugiej strony narzucają one firmom różne wymogi, powodujące wzrost kosztów pracy, co negatywnie wpływa na skuteczność polityki inwestycyjnej, a także utrudnia przyjmowanie pracowników na praktyki i wiąże się też z hamowaniem mobilności. Z wyżej zaprezentowanego schematu wynika, iż mobilność jest ogólnie niska w tych krajach, gdzie prawo narzuca wiele restrykcji na rynku pracy, a wyższa tam, gdzie przeważają regulacje bardziej zliberalizowane. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że likwidacja przepisów nie jest ani receptą na usunięcie wszystkich barier podnoszenia mobilności, ani sposobem na zwalczanie bezrobocia. Zmniejszenie restrykcyjności przepisów dotyczących zatrudnienia ma przede wszystkim sprawić, żeby regulacje te były częściej dopasowywane do sytuacji gospodarczej.

7. Zakończenie

Większa mobilność w sferze zarówno zawodowej, jak i geograficznej ma umożliwić europejskiej gospodarce zwiększenie zatrudnienia i dostosowanie się do konkurencji w skali globalnej. Polityka podnosząca mobilność i poprawiająca poziom kwalifikacji musi, spełniając wymogi umożliwiające tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększać produkcję i elastyczność płacową. W celu zwiększania gospodarczej i społecznej spójności należy także zadbać o warunki pracy kobiet i starszych pracowników, ponieważ jest to jeden z celów lizbońskiej strategii pełnego zatrudnienia.

Pomimo wielu zmian, które dokonały się w Unii Europejskiej, poprawa mobilności pracowniczej dopiero staje się przedmiotem skoordynowanych działań między poszczególnymi krajami członkowskimi. Utrzymująca się niechęć do migracji sprawia, że oczekując na poprawę tej sytuacji, trzeba uzbroić się w wielką cierpliwość i dążyć do jak największego zacieśnienia współpracy we wszystkich sferach gospodarczych i społecznych.

¹⁵ *Implementing the OECD Job Strategy*, OECD 1997a, s. 97.

Literatura

1. Antolin, P., Bover O., *Regional Migration in Spain: The Effect of Personal Characteristics and of Unemployment, Wage and House Price Differentials Using Pooled Cross-Sections*, Bank of Spain, Working Paper No. 9318, 1999.
2. *Economic Survey Denmark*, OECD 1999, www.oecd.org.
3. Faini R., *European Migrants: An Endangered Species?*, Università di Brescia 2000.
4. Hughes G., McCormick B., *Did Migration in the 1980s Narrow the North-South Divide?*, *Economica*, vol. 61, IFO Institute 1996.
5. *Implementing the OECD Job Strategy*, OECD 1997a.
6. Informacja o wynikach kontroli rozliczania się podmiotów gospodarczych z zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (nr ewid. 95/2003).
7. Informacja o wynikach kontroli rozliczania osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2001-2002 (nr ewid. 136/2004).
8. Komisja Europejska, *Commission's Action Plan for Skills and Mobility*, COM(2002)72 final, 13/2/2002.
9. Komisja Europejska, *New European Labour Markets, Open to All, with Access for All*, Document 6453/01 2001.
10. Kowalewski E., Sangowski T., *Ocena stanu reformy ustawodawstwa ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2003 nr 3.
11. *Managing mobility matters – a European perspective*, Pricewaterscoopers 2002.
12. Mundell A., *A Theory of Optimum Currency Areas*, *The American Economic Review*, vol. 51, nr 4, 1961.
13. Scarpetta J., Pilat D., *Mark-Up Ratios in Manufacturing Industries: Estimates for 14 OECD Countries*, OECD 1999.
14. *Traktaty ustanawiające EWG i Euroatom, Rzym, 25 marca 1957*, www.ukie.gov.pl.
15. *Traktat o Unii Europejskiej – Maastricht, 7 lutego 1992*, www.ukie.gov.pl.

THE ASPIRATION TOWARDS IMPROVING WORK MOBILITY IN EU

Summary

The purpose of this article is to present how the European Commission pursue to increase job mobility in order to lower the unemployment level. The role of the private sector in the European job market in creating more jobs is also stressed. Unemployment and the lack of job mobility have lots of different aspects, so it is necessary to merge the efforts in reforming the European job market. The current situation of mobility is not good: in the European Union 1,2% of the population moved from one region to another in 1999, 225 000 people (0,1% of the EU population) moved between two EU countries in 2000. 16,4 % of EU workers have been with their employer for less than a year.