

# **O STANIE INTEGRACJI UNIJNYCH RYNKÓW USŁUG NA PODSTAWIE DANYCH STATYSTYCZNYCH DOTYCZĄCYCH MOBILNOŚCI OSÓB\***

**Streszczenie:** Przedmiotem analizy w niniejszej artykule był handel usługowy w formie związanej z przepływem osób. Wyniki badania prowadzą do głównego wniosku, że unijna reforma przepisów w zakresie świadczenia usług na rynku wewnętrznym okazała się być mało skuteczna. Nie spowodowała ona bowiem wzrostu w UE wymiany wewnątrzunijnej, zarówno pod względem wartości absolutnych, jak i udziału w całości transakcji. Państwa UE-15 wykazują przy tym trwalsze powiązania z rynkiem wewnętrznym niż „nowi” członkowie UE. Zależy to zapewne od stopnia rozwoju innych niż opisany w artykule form zaangażowania państw UE w wymianę na rynku wewnętrznym usług.

**Słowa kluczowe:** integracja, rynki usług, dane statystyczne, mobilność, ludność.

## **1. WSTĘP**

Zainteresowanie badaczy mobilnością osób, a przede wszystkim pracowników, na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (dalej rynek wewnętrzny), wzrosło wraz z utworzeniem unii gospodarczej i walutowej i wprowadzeniem euro. Przyczyn tego należy szukać w teorii na temat warunków, które powinny spełnić kraje unii walutowej, aby utworzyć obszar jednego pieniądza o trwałym charakterze<sup>1</sup>. Jednak w niniejszym artykule przepływ pracowników w ramach rynku wewnętrznego prezentowany jest w innym kontekście. Przyjęty on został jako jeden ze sposobów świadczenia usług<sup>2</sup>, a dane statystyczne na ten temat jako jedno ze źródeł informacji o stanie integracji rynku wewnętrznego usług.

---

\* Artykuł powstał w oparciu o fragment badań opublikowanych w monografii *Budowa rynku wewnętrznego usług w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

<sup>1</sup> Mowa o teorii optymalnego obszaru walutowego.

<sup>2</sup> Odwołanie do udziału występującego w ramach GATS WTO.

Należy przy tym pamiętać, że dane związane z mobilnością osób wymagają ostrożnej interpretacji, głównie ze względu na trzy powody. Po pierwsze, informacje statystyczne nie są pełne i tylko częściowo obrazują skalę zjawiska migracji osób w ramach rynku wewnętrznego. Po drugie, istniejące dane (w dużym stopniu odzwierciedlające unijne prawo i krajowe regulacje państw UE) uniemożliwiają przeprowadzenie analizy według wyłączającego się podziału. Po trzecie, co stanowi bodaj największą ich ułomność, nie zawsze dane na temat mobilności pracowników są na tyle szczegółowe, aby móc przeprowadzić na ich podstawie pogłębioną analizę, np. obliczając wskaźniki struktury rodzajowej. Dotyczy to w szczególności pochodzących z bilansu płatniczego informacji na temat przychodów i rozchodów z tytułu pracy. W tym przypadku nawet wyodrębnienie imigrantów zarobkowych jest czasem niemożliwe. Dotyczy to również innych źródeł informacji na temat imigrantów zarobkowych w UE, jakimi są statystyki pochodzące z rejestracji pobytu powyżej 3 miesięcy, rejestracji dla celów podatkowych, rejestracji w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych czy informacje pochodzące ze spisu powszechnego<sup>3</sup>. Dodatkowa trudność związana jest z brakiem jednolitych rozwiązań w zakresie krajowych systemów ewidencjonowania przepływów migracyjnych. Trzeba dodać, że wraz z likwidacją barier administracyjnych dla podejmowania pracy w innych państwach członkowskich, w szczególności pozwoleń o pracę czy wymogu rejestracji, zmniejszyła się rola danych administracyjnych jako źródła informacji o przepływach osób pracujących na rynku wewnętrznym.

Mimo tych niedoskonałości, postawienie sobie za cel analizę handlu usługami związanego z mobilnością pracowników wydaje się być ważne, by uzupełnić wnioski płynące z analizy obejmującej handel usługami transgraniczny (strony transakcji nie przemieszczają się i handel usługami przypomina handel dobrami rzeczowymi) oraz przede wszystkim handel usługami w oparciu o obecność handlową. Specyfika usług powoduje, że w większości przypadków ich międzynarodowe świadczenie wymaga obecności w kraju usługobiorcy usługodawcy<sup>4</sup>. W Unii Europejskiej handel usługami poprzez zagraniczne oddziały jest zdominowany przez państwa należące do UE-15. Rodzi się zatem pytanie, czy w przypadku handlu opartego o migracje pracowników, dającego państwom UE-12 większe możliwości, jeśli chodzi o dostęp do rynków innych państw UE, zaangażowanie tych państw jest większe niż państw o dłuższym stażu w UE? Jednak przede wszystkim warto zastanowić się w oparciu o statystyki dotyczące przepływu osób nad stanem integracji unijnych rynków usług. Czy działania podejmowane w UE na rzecz zacieśnienia tej integracji znajdują odzwierciedlenie w sferze realnej?

<sup>3</sup> Por. Ministerstwo pracy i polityki społecznej, *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, Warszawa 2011, s. 4.

<sup>4</sup> Zob. np. typologię międzynarodowych transakcji usługowych według Komisji Europejskiej w „European Economy” 1993, nr 3, s. 26.

Badaniami prezentowanymi w niniejszym artykule objęto okres od 2004 r. do ostatniego roku, dla którego dostępne były dane, a który różni się dla różnych źródeł wykorzystanych w pracy. Niedostatki dotyczące dostępności danych na temat handlu usługami w ramach rynku wewnętrznego spróbowano zmniejszyć, poszerzając liczbę źródeł zawierających dane związane z przepływem pracowników w UE. W szczególności posłużono się, obok bazy Eurostatu zawierającej statystyki bilansu płatniczego, unijnymi bazami danych na temat zawodów regulowanych oraz pracowników delegowanych.

## 2. PRACOWNICY MIGRUJĄCY

Analiza przychodów i rozchodów z tytułu pracy w innych państwach członkowskich prowadzi do wniosku, że jest to w przypadku niektórych państw UE ważna pozycja dochodowa (tab. 1)<sup>5</sup>. W odniesieniu do wynagrodzeń pracowników krótkookresowych (pracujących za granicą krócej niż rok) na liście głównych, pod względem wielkości przychodów, beneficjentów w 2011 r. znalazły się zarówno kraje UE-15, jak i UE-12, tj.: Belgia, Francja, Niemcy, Polska, Węgry, Luksemburg i Słowacja, przy czym na pierwsze trzy przypadło 57% całości dochodów. Z kolei po stronie debetowej głównymi krajami-płatnikami były przede wszystkim kraje UE-15, w szczególności: Luksemburg, Niemcy, Holandia, Belgia, Dania, Wielka Brytania i Irlandia. Koncentracja geograficzna jest w tym przypadku nieco mniejsza, na trzy pierwsze państwa przypadło 54% wypłat.

Z dostępnych danych wynika, że największe przekazy zarobków z tytułu pracy na rynku wewnętrznym zasilily w 2011 r. Polskę, Rumunię i Portugalię<sup>6</sup>. Na państwa te przypadło 47% unijnych dochodów z tego tytułu. W przypadku wypłat z tytułu przekazów zarobków w 2011 r. najczęściej przypadło na Francję (33%), w dalszej kolejności na Niemcy i Włochy (odpowiednio 12% i 9%).

**Tabela 1. Dochody z tytułu pracy w innych państwach członkowskich w 2011 r. (mln euro, %)**

Wyszczególnienie	Wynagrodzenia pracowników (1)				Przekazy zarobków (2)			
	kredyt		debet		kredyt		debet	
Unia Europejska (27)	31 073,2	<b>100</b>	37 603,9	<b>100</b>	11 936,2	<b>100</b>	10 683,7	<b>100</b>
Belgia	7 415,0	<b>23,9</b>	2 588,0	<b>6,9</b>	42,0	<b>0,4</b>	67,0	<b>0,6</b>
Bułgaria	244,8	<b>0,8</b>	10,1	<b>0,0</b>	497,2	<b>4,2</b>	1,7	<b>0,0</b>
Czechy	694,4	<b>2,2</b>	160,8	<b>0,4</b>	334,4	<b>2,8</b>	434,0	<b>4,1</b>

<sup>5</sup> Występujące różnice pomiędzy kredytową a debetową stroną transakcji na poziomie zagregowanym, zwłaszcza w przypadku wynagrodzeń pracowników potwierdzają wcześniejsze uwagi o ograniczonej miarodajności danych związanych z migracją pracowników.

<sup>6</sup> Należy wziąć pod uwagę, że brak informacji na temat przekazów zarobków dotyczył w 2011 r. ponad ¼ ich wartości.

c.d. Tabela 1.

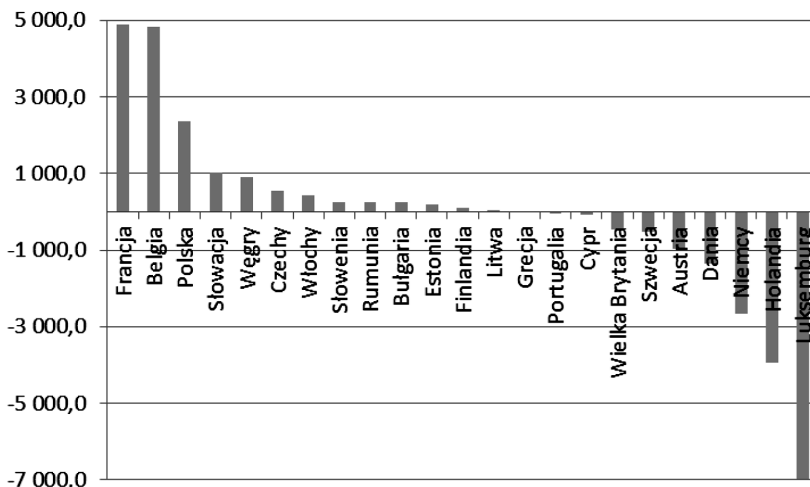
Wyszczególnienie	Wynagrodzenia pracowników (1)				Przekazy zarobków (2)			
	kredyt		debet		kredyt		debet	
Dania	601,2	1,9	1 944,1	5,2	:		:	
Niemcy	4 890,0	15,7	7 565,0	20,1	:		1 006,0	9,4
Estonia	224,8	0,7	49,6	0,1	20,0		1,0	
Irlandia	286,0	:	755,0	:	:		:	
Grecja	91,9	0,3	124,0	0,3	306,2	2,6	145,3	1,4
Hiszpania	:	:	:	:	:		:	
Francja	5 370,0	17,3	484,0	1,3	165,0	1,4	3 508,0	32,8
Włochy	841,9	2,7	418,8	1,1	109,3	0,9	1 229,8	11,5
Cypr	15,0	0,0	99,0	0,3	7,0	0,1	38,0	0,4
Łotwa	410,6	1,3	1,4	:	:		:	
Litwa	52,3	0,2	16,3	0,0	142,7	1,2	85,5	0,8
Luksemburg	1 147,7	3,7	8 117,3	21,6	2,9	0,0	59,6	0,6
Węgry	1 579,7	5,1	683,4	1,8	38,3	0,3	39,4	0,4
Malta	15,1	:	11,7	:	:		:	
Holandia	745,9	2,4	4 685,0	12,5	107,5	0,9	432,2	4,0
Austria	473,0	1,5	1 453,0	3,9	220,0	1,8	360,0	3,4
Polska	2 388,5	7,7	34,5	0,1	2 409,6	20,2	13,1	0,1
Portugalia	210,4	0,7	259,4	0,7	1 354,1	11,3	91,1	0,9
Rumunia	330,0	1,1	73,6	0,2	1 844,0	15,4	76,2	0,7
Słowenia	298,6	1,0	37,6	0,1	2,0		0,6	
Słowacja	1 074,3	3,5	43,1	0,1	179,2	1,5	6,2	0,1
Finlandia	274,2	0,9	181,6	0,5	:		6,6	0,1
Szwecja	16,9	0,1	536,1	1,4	31,3		13,6	
Wielka Brytania	489,0	1,6	958,0	2,5	:		:	

Uwagi: oznacza brak danych; pozycja „Wynagrodzenia pracowników”: Irlandia – dane za 2007 r.; Łotwa – debet – dane za 2008 r.; Malta – dane za 2005 r.; pozycja „Przekazy zarobków”: Estonia i Słowenia – dane za 2007 r.; Szwecja – dane za 2002 r.

(1) Wynagrodzenia pracowników – zarobki pracowników przebywających poza granicami swego kraju do 12 miesięcy; (2) Przekazy zarobków – transfery pochodzące od pracowników przebywających poza granicami swego kraju powyżej jednego roku.

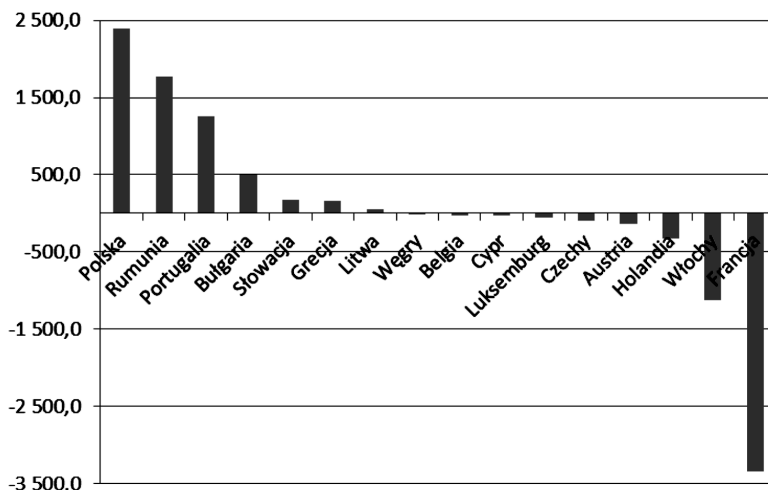
Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat statistical database, 24.01.2013.

Analiza salda wynagrodzeń pracowników prowadzi do wniosku, że „nowi” członkowie UE, z wyjątkiem Cypru, zarejestrowali w 2011 r. dodatnie saldo wynagrodzeń (rys. 1). W grupie „starych” członków dodatnie saldo charakteryzowało Francję, Belgię, Włochy i Finlandię, przy czym na dwa pierwsze kraje przypadło 61% sumy sald dodatnich zarejestrowanych przez państwa unijne. Największe saldo ujemne charakteryzowało w 2011 r. Luksemburg, Holandię i Niemcy.

**Rysunek 1. Saldo wynagrodzeń pracowników z tytułu pracy na rynku wewnętrznym w państwach UE w 2011 r. (mln euro)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat statistical database, 24.01.13.

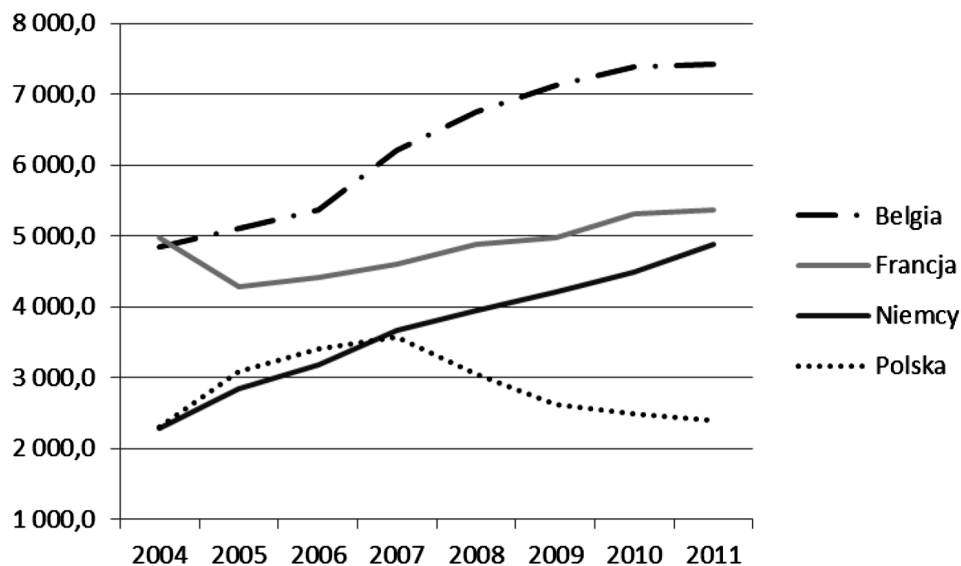
Kierunek migracji pracowników z UE-12 do UE-15 jest również widoczny w saldach transferów pracowników długookresowych (rys. 2). Wyjątek stanowiły takie państwa, jak: Portugalia, Grecja, Czechy, Cypr i Węgry. Największe salda dodatnie charakteryzowały w 2011 r. Polskę i Rumunię (odpowiednio 38% i 28% sumy sald dodatnich zarejestrowanych przez państwa unijne). Z kolei największe salda ujemne zarejestrowały Francja i Włochy (odpowiednio 65% i 22% sumy sald ujemnych zarejestrowanych przez państwa unijne).

**Rysunek 2. Saldo przekazów zarobków z tytułu pracy na rynku wewnętrznym w państwach UE w 2011 r. (mln euro)**

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat statistical database, 24.01.2013.

Biorąc pod uwagę dynamikę przychodów z tytułu wynagrodzeń pracowników, dwa państwa członkowskie, mianowicie Belgię i Niemcy cechował w okresie 2004–2011 ciągły wzrost (rys. 3). Wyróżnia się to na tle dominującej w 2009 i 2011 r. w państwach unijnych tendencji do spadku wartości dochodów wynagrodzeń pracowników z tytułu pracy za granicą. Podobnie było we Francji, gdzie spadek dochodów wystąpił tylko w 2005 r. W przypadku Polski do 2007 r. włącznie następował ciągły wzrost tych wynagrodzeń, od 2008 r. tendencja się odwróciła. Z tych czterech wybranych państw unijnych najbardziej dynamiczny wzrost w analizowanym okresie odnotowały Niemcy (113%). W dalszej kolejności była Belgia (53%), Francja (8%) i Polska (4%)<sup>7</sup>.

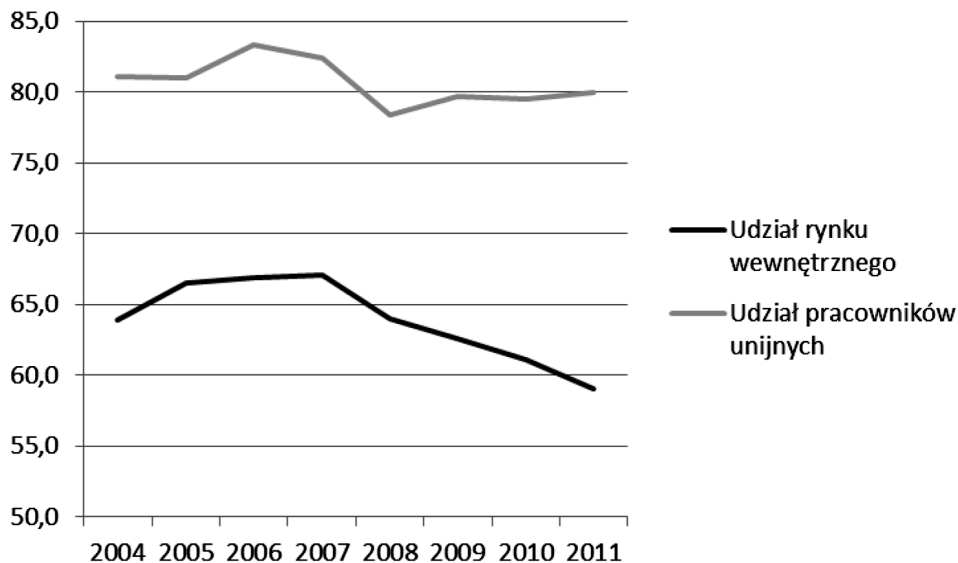
**Rysunek 3. Wynagrodzenia pracowników z tytułu pracy na rynku wewnętrznym wybranych państw UE w latach 2004–2011 (mln euro)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat statistical database, 24.01.2013.

Na podstawie analizy rys. 4 można stwierdzić, że po 2007 r. znaczenie rynku wewnętrznego w wynagrodzeniach pracowników unijnych malało systematycznie. W latach 2004–2011 udział ten spadł z 64% do 59%. Jeśli porównać to z udziałem unijnych pracowników w całości wynagrodzeń z tytułu pracy na rynku wewnętrznym pracowników migrujących, widać, że w całym analizowanym tendencja kształtowała się podobnie, chociaż spadek tego udziału był mniejszy, bo z 81 do 80%. Zauważyć można również, że w latach kryzysu globalnego udział ten nieznacznie, ale wzrósł.

<sup>7</sup> Obliczenia dotyczące dynamiki wzrostu wynagrodzeń oparte są na cenach bieżących.

**Rysunek 4. Migrujący pracownicy i rynek wewnętrzny w latach 2004–2011 (%)**

Uwagi: Udział rynku wewnętrznego przedstawia udział transakcji z partnerami z UE w transakcjach z partnerami całego świata po stronie kredytowej wynagrodzeń pracowników w UE. Udział pracowników unijnych przedstawia udział transakcji z partnerami z UE w transakcjach z partnerami całego świata po stronie debetowej wynagrodzeń pracowników w UE.

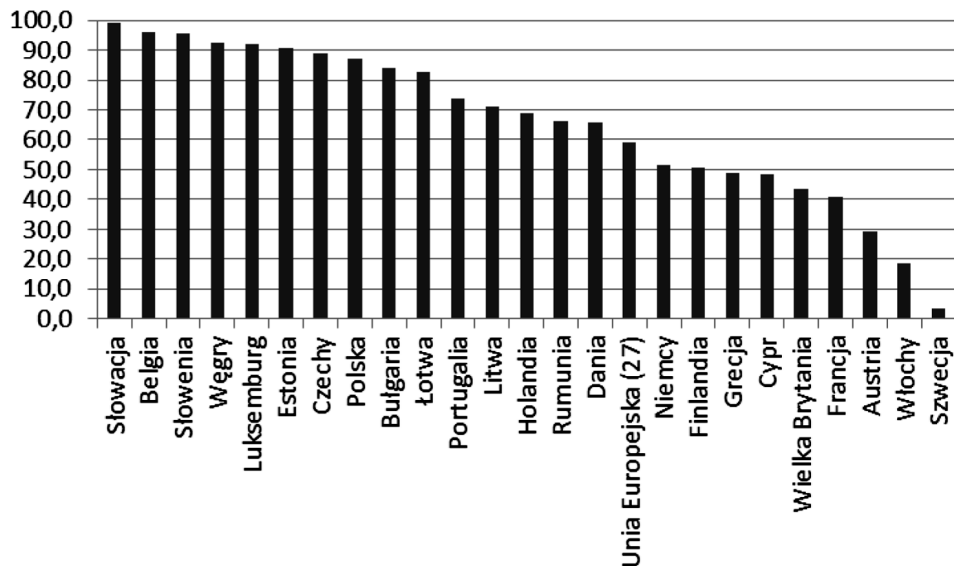
Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat statistical database, 24.01.2013.

Uwagę zwraca ponadto różnica pomiędzy udziałem pracowników unijnych w wynagrodzeniach z tytułu pracy na rynku wewnętrznym a udziałem ich wynagrodzeń z tytułu pracy na rynku wewnętrznym w całości wynagrodzeń pochodzących z ich pracy za granicą. W 2011 r. wyniosła ona 21 pp. Można wskazać na cztery główne przyczyny, które prawdopodobnie leżą u źródeł tej różnicy. Po pierwsze, państwa UE są dla gospodarki światowej głównie źródłem zasobów migracyjnych pracowników lepiej opłacanych, bo o wysokich kwalifikacjach, na co wskazuje kierunek strumieni inwestycji bezpośrednich z udziałem inwestorów unijnych. Po drugie, historyczne, w tym również kolonialne, więzi łączące główne gospodarki unijne z państwami trzecimi dodatkowo mogą ułatwiać migracje pracowników. Po trzecie, strumień pracowników migrujących z „nowych” państw członkowskich skupiony jest na rynku wewnętrznym. Po czwarte, taka dysproporcja świadczyć może o trudnościach w dostępie do rynku pracy w Unii Europejskiej dla pracowników spoza ugrupowania. Wnioski płynące z analizy kolejnych rys. 5 i 6 zdają się potwierdzać udział opisanych wyżej czynników w kształtowaniu struktury rynku wewnętrznego pracy.

I tak, z analizy rys. 5 wynika, że główne, w szczególności pod względem zaangażowania gospodarczego w państwach trzecich, ale również potencjału emigracyjnego gospodarki unijne, takie jak Niemcy, Wielka Brytania i Francja, należą do grupy państw unijnych, w których udział rynku wewnętrznego w wy-

nagrodzeniach ich pracowników jest niższy od średniej unijnej. Odwrotnie jest w przypadku „nowych” członków UE, chodzi zwłaszcza o gospodarki stanowiące istotne źródło podaży pracowników migrujących na rynku wewnętrznym. W 2011 r. udział rynku wewnętrznego w wynagrodzeniach migrujących pracowników polskich i bułgarskich wyniósł ponad 80%.

**Rysunek 5. Udział rynku wewnętrznego w wynagrodzeniach pracowników państw UE w 2011 r. (%)**

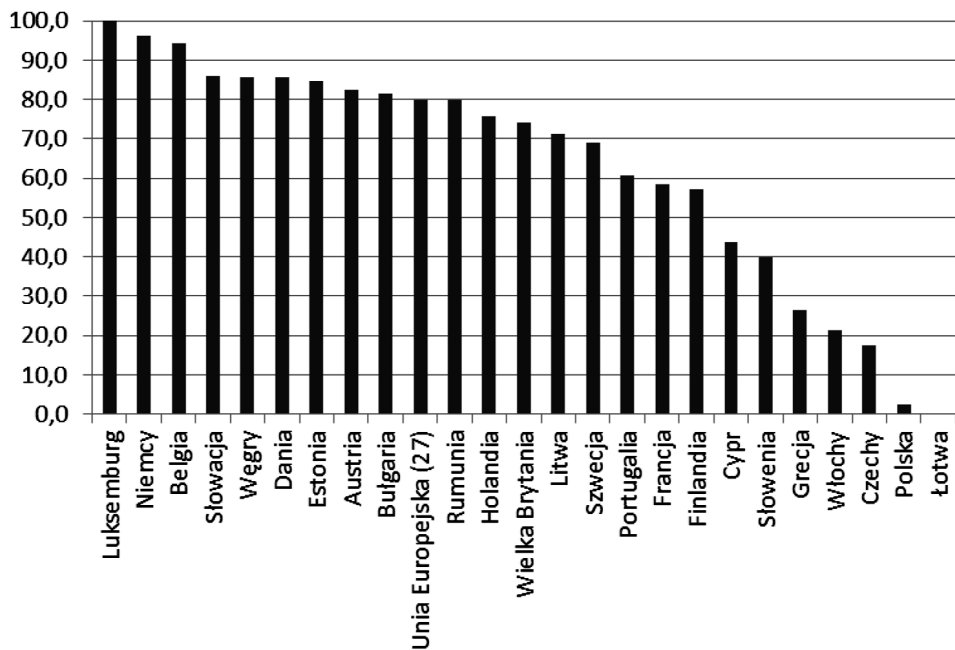


Uwagi: Udział rynku wewnętrznego przedstawia udział transakcji z partnerami z UE w transakcjach z partnerami całego świata po stronie kredytowej wynagrodzeń pracowników w państwach UE.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat statistical database, 24.01.2013.

Z analizy rys. 6 wynika, że w większości państw UE udział pracowników unijnych w wynagrodzeniach z tytułu pracy na rynku wewnętrznym przekraczał w 2011 r. 50%. Wśród państw unijnych charakteryzujących się poziomem tego wskaźnika przekraczającym średnią unijną znalazły się Niemcy i Austria, które najdłużej w UE zachowały okresy przejściowe w swobodzie przepływu osób wobec „nowych” państw członkowskich. Porównując transakcje z partnerami z UE po stronie debetowej wynagrodzeń pracowników państw UE z transakcjami po stronie kredytowej, można dostrzec, że w większości przypadków państwa, które charakteryzował wyższy od unijnego udział pracowników unijnych w wynagrodzeniach z tytułu pracy na rynku wewnętrznym, wyróżniały się również wyższym od unijnego zaangażowaniem ich pracowników migrujących na rynku wewnętrznym. Wyjątek stanowią właśnie Niemcy i Austria. W grupie państw UE, w przypadku których udział rynku wewnętrznego w wynagrodzeniach był w 2011 r. wyższy od średniej unijnej, ale już udziału pracowników unijnych po



**Rysunek 6. Udział pracowników unijnych w wynagrodzeniach z tytułu pracy w państwach UE w 2011 r. (%)**

Uwagi: Udział pracowników unijnych przedstawia udział transakcji z partnerami z UE w transakcjach z partnerami z całego świata po stronie debetowej wynagrodzeń pracowników państw UE.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostat statistical database, 24.01.2013.

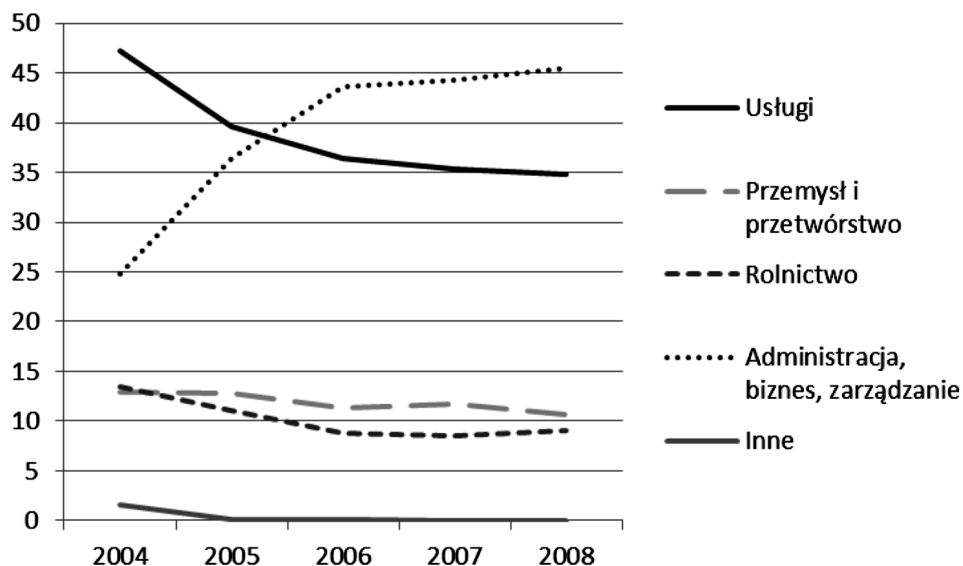
stronie debetowej wynagrodzeń w bilansie płatniczym był niższy od średniej unijnej, dominowały „nowe” państw członkowskie. Wśród nich największa różnica charakteryzowała Polskę (85 pp.). Z informacji zgromadzonych w ramach Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. można się dowiedzieć, że główną przyczyną przyjazdu imigrantów przebywających w Polsce czasowo powyżej 3 miesięcy była praca oraz, że najwięcej imigrantów pochodziło z krajów sąsiednich, przede wszystkim z Ukrainy (17%)<sup>8</sup>. Wśród imigrantów przybyłych z innych państw spoza UE najczęściej było imigrantów pochodzących z Białorusi, Rosji, Chin i Wietnamu<sup>9</sup>.

Ponieważ dane na temat wynagrodzeń pochodzące z bilansu płatniczego nie zawierają informacji na temat rodzajów działalności, które są ich źródłem, istnieje potrzeba uzupełnienia ich o dodatkowe informacje, aby móc wyrobić sobie pogląd na temat znaczenia w tych przepływach wynagrodzeń związanych z zatrudnieniem w usługach.

<sup>8</sup> Dla porównania z Niemiec w tym samym czasie pochodziło 10% imigrantów przebywających w Polsce.

<sup>9</sup> GUS, *Raport z wyników: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012, s. 99–100.

**Rysunek 7. Struktura zatrudnienia osób z UE-8 zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii według sektorów działalności w latach 2004–2008 (%)**



Uwaga: UE-8 obejmuje państwa, które weszły do UE 1 maja 2004 r. z wyłączeniem Cypru i Malty.  
 Źródło: obliczenia własne na podstawie UK Border Agency, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs and Communities and Local Government, *Accession Monitoring Report, May 2004 – March 2009*, tab. 6, s. 13.

Z danych zgromadzonych w ramach obowiązującego do 30 kwietnia 2011 r. w Wielkiej Brytanii *Working Registration Scheme* – rejestru dla obywateli państw, które stały się członkami UE 1 maja 2004 r.<sup>10</sup>, wynika, że najwięcej zarejestrowanych osób znalazło zatrudnienie w branżach usługowych (rys. 7)<sup>11</sup>. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na wzrost udziału zatrudnienia poprzez agencje pracy na tym wykresie występującego pod kategorią „Administracja, biznes, zarządzanie”. Wprawdzie nie sposób wskazać branż, do których zostały skierowane osoby przez agencje pracy, należy przypuszczać, że większość trafiła do sektorów usługowych.

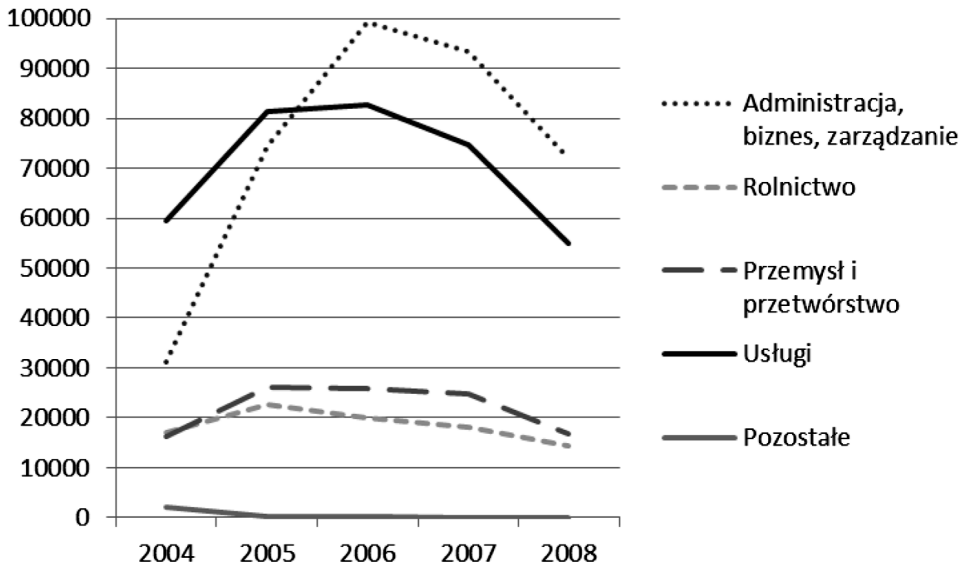
Świadczy o tym w szczególności przebieg linii na rys. 8, na którym przedstawiono liczbę osób nowo zarejestrowanych do pracy w Wielkiej Brytanii z UE-8.

<sup>10</sup> Chodzi o UE-8, a więc państwa, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r., poza Cyprem i Maltą.

<sup>11</sup> Warto zwrócić uwagę, że brytyjski system rejestracji nie obejmował osób prowadzących własną działalność gospodarczą oraz pracowników sezonowych. Tymczasem z materiału informacyjnego polskiego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej można się dowiedzieć, że duża liczba Polaków prowadzi własną działalność gospodarczą w sektorze budowlanym i gastronomicznym. Z raportu, który powstał przy udziale brytyjskiego Departamentu Pracy i Emerytur wynika, że Polacy stanowili 66% zarejestrowanych między 1 maja 2004 r. a 31 marca 2009 r. osób. Zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, Warszawa, maj 2011, s. 29 oraz UK Border Agency, et al., dz. cyt., s. 8.

Widać ponadto wyraźne zmniejszenie liczby rejestracji w okresie kryzysu, największe w „Przemśle i przetwórstwie” oraz „Usługach”, związane z pogorszeniem warunków na rynkach pracy państw dotkniętych kryzysem<sup>12</sup>.

**Rysunek 8. Liczba osób z UE-8 zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii według sektorów działalności w latach 2004–2008**



Źródło: obliczenia własne na podstawie UK Border Agency et al., dz.cyt., tab. 6, s. 13.

W analizach dotyczących tendencji w transgranicznej mobilności Polaków wskazuje się ponadto na takie przyczyny zmniejszenia „potencjału emigracyjnego” polskiego społeczeństwa, jak: zrealizowana już alokacja, wzrost poziomu wynagrodzeń, wzrost świadomości społecznej, w tym na temat negatywnych skutków wyjazdów<sup>13</sup>. W dłuższym okresie malejąca wielkość przepływów wynikać będzie ponadto ze zmian demograficznych w Polsce<sup>14</sup>.

Na podstawie bardziej szczegółowej analizy struktury zatrudnienia osób z UE-8 zarejestrowanych do pracy w Wielkiej Brytanii widać, że największe zainteresowanie dotyczyło takich branż usługowych, jak: gastronomia i hotelarstwo, handel detaliczny, usługi medyczne i związane z ochroną zdrowia oraz budownictwo (rys.

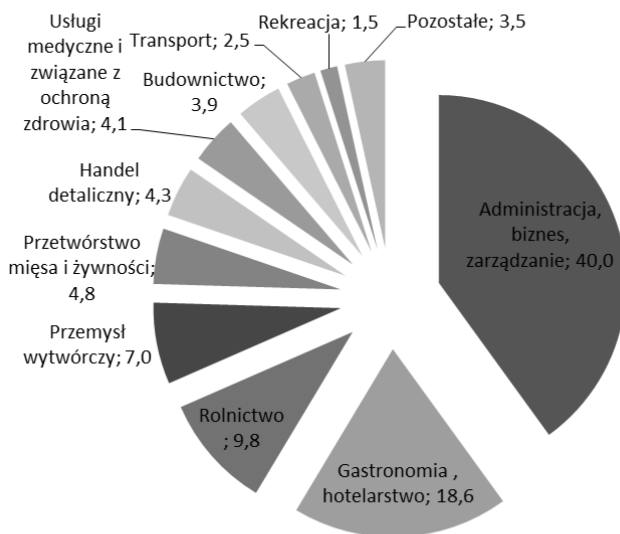
<sup>12</sup> Szerzej na temat zob. np. OECD, *International Migration and the Economic Crisis: Understanding The Links and Shaping Policy Responses*, w: *International Migration Outlook 2009*, s. 11–76.

<sup>13</sup> Zob. np. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, dz. cyt., s. 4.

<sup>14</sup> Na ten temat zob. np. Materiały z konferencji *Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa*, zorganizowanej przez Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą pod patronatem Marszałka Senatu RP, 20 października 2006 r., materiały Kancelarii Senatu, Warszawa 2007.

9). Wśród działalności przeważały zajęcia nie wymagające wysokich kwalifikacji<sup>15</sup>. Jednocześnie poziom wykształcenia pracowników z UE-8 przewyższał istniejące w tym zakresie wymogi związane z wykonywanymi pracami<sup>16</sup>.

**Rysunek 9. Struktura zatrudnienia osób z UE-8 zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii według sektorów działalności w okresie maj 2004 – marzec 2009 (%)**



Źródło: obliczenia własne na podstawie UK Border Agency et al., dz.cyt., tab. 11, s. 22.

### 3. OSOBY WYKONUJĄCE ZAWODY REGULOWANE

Wykonywanie zawodów regulowanych wymaga posiadania szczególnych kwalifikacji tradycyjnie nabywanych w kraju pochodzenia. Swoboda wykonywania zawodów regulowanych w innym państwie członkowskim UE wiąże się zatem nierozłącznie z uznaniem przez kraj goszczący kwalifikacji wcześniej nabytych i pozwalających na wykonywanie zawodu w kraju pochodzenia. Głównym źródłem informacji na temat zawodów regulowanych w państwach UE oraz przypadków uznania kwalifikacji zawodowych jest baza danych Komisji Europejskiej *Regulated professions database*<sup>17</sup>.

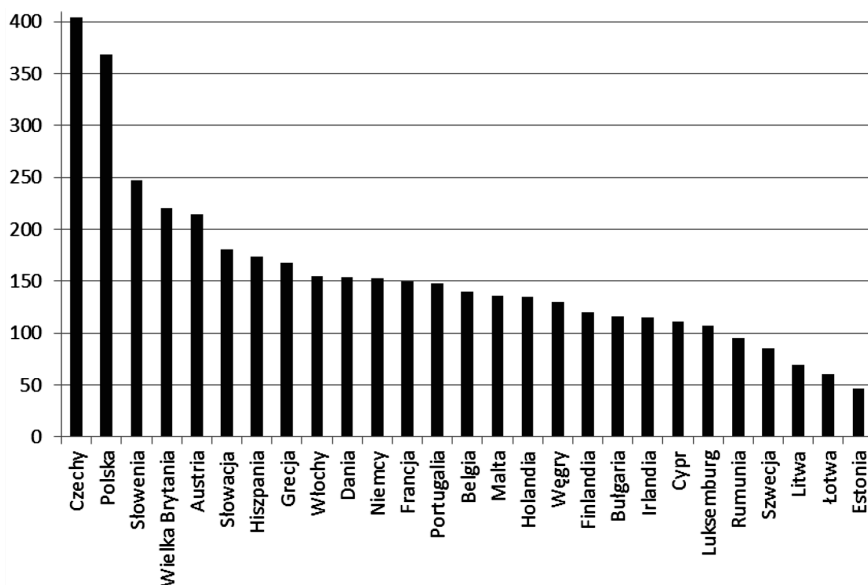
<sup>15</sup> Szerzej na temat szczegółowej struktury zatrudnienia w Wielkiej Brytanii na podstawie *Working Registration Scheme* zob. UK Border Agency et al., dz. cyt., Aneks A, s. 29–35.

<sup>16</sup> Szerzej na ten i inne tematy związane z migracją zarobkową osób z „nowych” państw członkowskich w ramach swobody przepływu oraz związanych z nią gospodarczych konsekwencji zob. European Integration Consortium: IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw, *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Nuremberg 2009.

<sup>17</sup> Zob. Komisja Europejska, *Regulated professions database*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home). Baza dotyczy przypadków objętych

Liczba zawodów regulowanych w państwach UE objętych bazą<sup>18</sup> wynosiła w 2013 r. 4203<sup>19</sup>. Największa liczba zawodów, których podjęcie lub wykonywanie wymagało posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych, charakteryzowała Czechy i Polskę (rys. 10). Oprócz nich jeszcze Słowenia i Słowacja spośród państw UE-12 znalazły się w grupie państw o najwyższej w Unii liczbie zawodów regulowanych. W przypadku pozostałych państw z tej grupy liczba zawodów regulowanych nie przekraczała 150, a w takich państwach, jak Estonia, Łotwa i Litwa, było ich najmniej. W państwach UE-15 największą liczbę zawodów regulowanych posiadała Wielka Brytania i Austria. W pozostałych państwach tej grupy liczba zawodów regulowanych oscylowała najczęściej pomiędzy 100 a około 150.

**Rysunek 10. Liczba zawodów wymagających posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych w państwach UE w 2013 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska, *Regulated professions database*, 28.01.2013.

dyrektywą 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Nie obejmuje zatem zawodów objętych unijnymi rozwiązaniami szczegółowymi, takich jak: biegły rewident, pośrednik ubezpieczeniowy, prawnik, działalność w sektorze transportu. Dyrektywa obejmuje takie zawody, jak: pielęgniarka odpowiedzialna za opiekę ogólną, lekarz dentysta, lekarz weterynarii, położna, architekt, farmaceuta, lekarz, a więc zawody, w odniesieniu do których na poziomie europejskim zharmonizowano minimalne wymogi w zakresie wykształcenia; poza tym zawody należące do rzemiosła, przemysłu i handlu wymienione w załączniku IV do tej dyrektywy; a także tzw. „zawody systemu ogólnego”. Więcej szczegółów na temat zawiera sama dyrektywa. Zob. dyrektywa 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 22.

<sup>18</sup> Zob. przypis powyżej.

<sup>19</sup> Obliczenia własne na podstawie *Regulated professions database*, 28.01.2013.

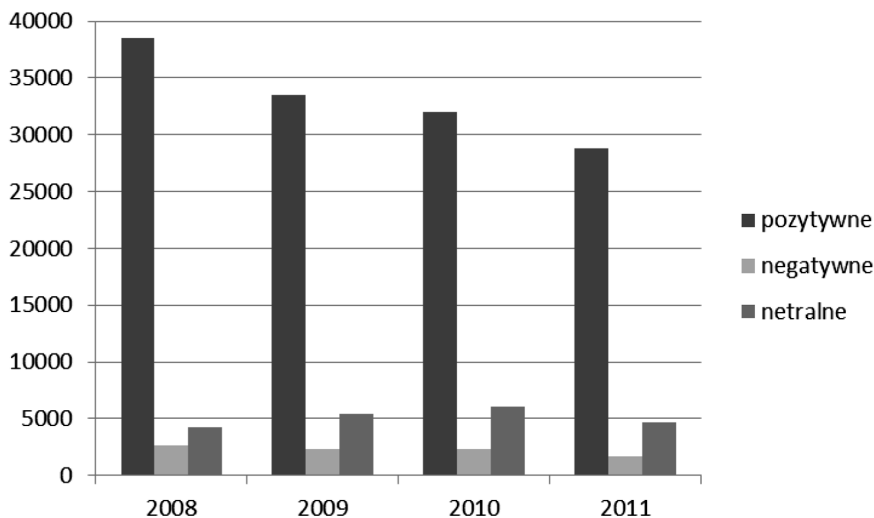
Posiadanie przez Wielką Brytanię większej niż w szczególności Francja liczby zawodów regulowanych zestawione ze stanowiskiem tych obu państw wobec pogłębienia integracji w ramach rynku wewnętrznego usług (gdzie oczekiwać by można, że to w Wielkiej Brytanii większą rolę w ocenie kwalifikacji przypisuje się mechanizmom rynkowym, a nie przepisom prawa, a zatem jest więcej „wolnych” zawodów) wymaga dalszych wyjaśnień. Wydaje się, że główna przyczyna tego „konfliktu” leży po stronie wskaźnika i jest związana z jego ułomnością. Liczba regulacji nie musi przesądzać o ich restrykcyjności<sup>20</sup>. Mierząc stopień zamknięcia/otwarcia rynków usługowych na konkurencję, należałoby wziąć jeszcze pod uwagę rodzaje regulacji oraz ich stosowanie przez organy administracji krajowej. Warto przyrzeć się zatem, jak wyglądają w praktyce efekty (znowu ilościowe) uznawania kwalifikacji zawodowych przez państwa UE.

Ścisłej niż w przypadku czasowego świadczenia usług kontroli kwalifikacji podlegają osoby wykonujące w innych państwach członkowskich zawody regulowane na stałe. Z rys. 11 wynika, że w latach 2008–2011 regularnie spadała liczba decyzji pozytywnych. W latach 2009 i 2010 wzrosła natomiast liczba decyzji tzw. neutralnych. Wydaje się, że zmiany te związane mogły być w części z kryzysem, zwłaszcza jeśli chodzi o spadek liczby decyzji pozytywnych. Przy stałym spadku liczby decyzji negatywnych, największym w 2011 r., spadek liczby decyzji pozytywnych odzwierciedla przede wszystkim spadek liczby wniosków pochodzących od osób starających się o uznanie kwalifikacji.

Analiza struktury pozytywnych decyzji według państw UE, które w latach 2008–2011 uznały kwalifikacje wnioskodawców z innych państw członkowskich pozwala poczynić obserwacje, które w części potwierdzają wcześniejsze przypuszczenia, w części zaś poszerzają je (rys. 12). I tak, największy udział przypadł w analizowanym okresie na Wielką Brytanię (30%). Z jednej strony, wynikać to powinno z wysokiej liczby zawodów regulowanych w Wielkiej Brytanii, z drugiej – z zainteresowania pracowników unijnych tym kierunkiem migracji. Na to ostatnie wpływ mogło mieć niestosowanie przez Wielką Brytanię w odniesieniu do państw UE-8 okresów przejściowych w swobodnym przepływie osób. Drugie miejsce Cypru (12%), w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii, nie znajdującego się wśród grupy państw unijnych o dużej liczbie regulowanych zawodów, związane jest z jego popularnością jako miejsca prowadzenia stałej działalności, wynikającą z prowadzonej przez to państwo polityki podatkowej. Na Cyprze obciążenia

<sup>20</sup> Przykładem ukazującym, że usługodawcy z państw o większej liczbie regulowanych zawodów mogą mieć paradoksalnie bardziej ograniczony dostęp do rynków innych państw członkowskich, jest sytuacja, kiedy zawód w przyjmującym państwie stanowi tylko część innego zawodu i jest zastrzeżony dla specjalistów w tym zawodzie, natomiast zainteresowana osoba z innego państwa członkowskiego, gdzie zawód ten jest regulowany jako osobny zawód, nie uzyska w państwie przyjmującym częściowego dostępu do zawodu. Na tę ostatnią możliwość wskazuje informacja zawarta w materiale Komisji objaśniającym stosowanie dyrektywy 2005/36/WE. Szczegóły zob. Komisja Europejska, *Przewodnik Użytkownika. Dyrektywa 2005/36/WE. Wszystko, co należy wiedzieć o uznawaniu kwalifikacji zawodowych*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/guide/users\\_guide\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_pl.pdf).

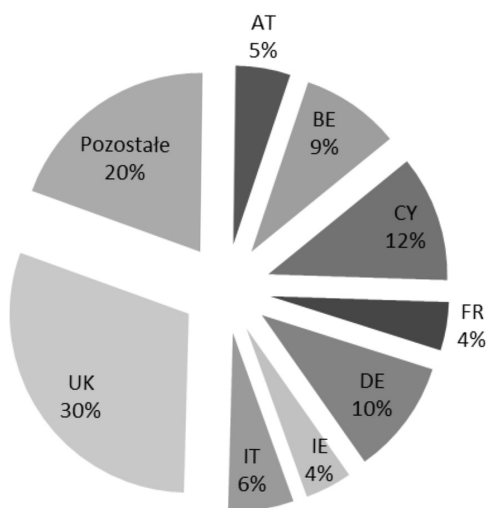
**Rysunek 11. Liczba i rodzaje decyzji podjętych w latach 2008–2011 w ramach stosowania dyrektywy 2005/36/WE wobec przedsiębiorców wnioskujących o wykonywanie na stałe działalności w innym państwie UE**



Uwagi: Ze względu na ostateczny termin transpozycji dyrektywy przypadający na 20 października 2007 r. analizą objęto dane po 2008 r. Ze względu na ich niekompletność nie włączono danych za 2012 r. „Pozytywne” obejmują również decyzje podjęte po zastosowaniu środków wyrównawczych. Analogicznie w przypadku decyzji „negatywnych”. „Neutralne” obejmują odwołania, środki wyrównawcze w trakcie stosowania oraz sprawy w trakcie rozpatrywania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Regulated professions database* Komisji Europejskiej, 28.01.2013.

**Rysunek 12. Główne państwa UE przyjmujące migrujących na stałe pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (%)**



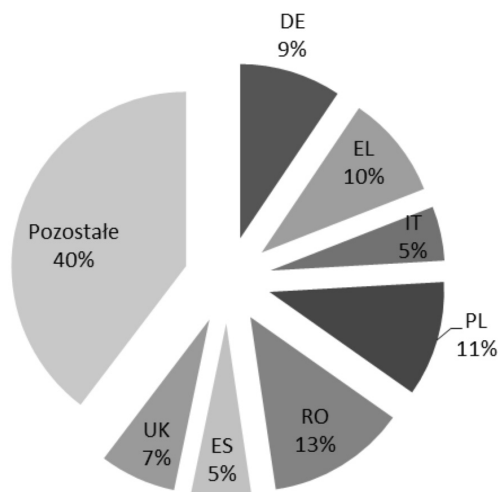
Uwaga: Wykres obejmuje przypadki objęte dyrektywą 2005/36/WE.

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Regulated professions database* Komisji Europejskiej, 28.01.2013.

podatkowe należą w UE do najniższych, dotyczy to podatków pośrednich, ale przede wszystkim bezpośrednich<sup>21</sup>. Cypr jako „nowy” członek ugrupowania stanowi wyjątek wśród głównych państw UE przyjmujących migrujących unijnych pracowników wykonujących zawody regulowane. Pozostałe główne kierunki migracji stanowią wyłącznie państwa UE-15. Oprócz wspomnianej Wielkiej Brytanii są to m.in. Niemcy, Belgia i Włochy.

Bardziej zróżnicowana (UE-15 vs UE-12) i mniej skoncentrowana jest geograficzna struktura pochodzenia migrujących pracowników unijnych, którzy w latach 2008–2011 uzyskali na rynku wewnętrznym uznanie swoich kwalifikacji zawodowych (rys. 13). Najwięcej osób pochodziło z Rumunii (13%) i Polski (11%), poza tym Grecji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Największą popularnością cieszył się zawód nauczyciela gimnazjum, lekarza i pielęgniarki<sup>22</sup>.

**Rysunek 13. Główne państwa UE pochodzenia migrujących na stałe pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (%)**



Uwaga i źródło jak w rys. 12.

W przypadku zawodów regulowanych wykonywanych w innym państwie członkowskim tymczasowo<sup>23</sup> zazwyczaj nie dochodzi do kontroli kwalifikacji. Sprawdzanie kwalifikacji może mieć miejsce w przypadku zawodów regulowa-

<sup>21</sup> W 2012 r. podatek od dochodów przedsiębiorstw na Cyprze wynosił 10%. Dla porównania w Wielkiej Brytanii, Niemczech i we Francji podatek ten kształtował się wtedy na poziomach odpowiednio 24%; 29,8%; 36,1%. Szczegóły zob. Eurostat, Komisja Europejska, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2012 edition.

<sup>22</sup> Szczegóły zob. Komisja Europejska, *Regulated professions database*.

<sup>23</sup> Warto zwrócić uwagę, że stosowanie dyrektywy 2005/36/WE wymaga fizycznej obecności usługodawcy z granicą. W innych przypadkach stosuje się albo dyrektywę 2000/31/WE w sprawie handlu elektronicznego, albo dyrektywę 2006/123/WE w odniesieniu do usług świadczonych korespondencyjnie lub przez telefon. Zob.. Komisja Europejska, *Przewodnik Użytkownika. Dyrektywa 2005/36/WE...*, dz.cyt., s. 16–17.



nych nie objętych systemem automatycznego uznawania kwalifikacji<sup>24</sup>, przy czym związanych ze zdrowiem lub bezpieczeństwem publicznym. Na pracownikach migrujących tymczasowo może spoczywać obowiązek informacyjny<sup>25</sup>. Jak widać, stosowanie postanowień dyrektywy 2005/36/WE również w przypadku tymczasowego świadczenia usług zależy od praktyk państw unijnych<sup>26</sup>.

Na rys. 14 zilustrowano decyzje podjęte w latach 2008–2011 w ramach stosowania dyrektywy 2005/36/WE wobec przedsiębiorców deklarujących tymczasowe świadczenie usług w innym państwie UE. Jak widać, liczba osób korzystających ze swobodnego świadczenia usług wzrosła wyraźnie w 2009 r., również na skutek pozytywnych decyzji państw przyjmujących. W konsekwencji ich udział spadł do 1%, pomimo wzrostu liczby decyzji negatywnych, i był wtedy najniższy w całym analizowanym okresie. Ze względu na to, że państwo przyjmujące może żądać składania deklaracji raz do roku, bardziej miarodajne wydają się dane dotyczące decyzji pozytywnych. W odróżnieniu od dynamiki decyzji pozytywnych związanych z osiedlaniem się w państwie przyjmującym na stałe w przypadku działalności tymczasowej widać zasadniczo wzrost liczby decyzji pozytywnych. Interpretacja tej tendencji wymaga ostrożności.

Należy uwzględnić, że dane dotyczące uznawania kwalifikacji w przypadku osiedlania się w państwie przyjmującym obejmują również zawody regulowane należące zarówno do usług, jak i przemysłu. Jeśli porównać liczbę podjętych decyzji w zakresie obu sposobów świadczenia usług na rynku wewnętrznym, przy uwzględnieniu struktury wybieranych zawodów, widoczne jest, w przypadku zawodów objętych dyrektywą 2005/36/WE, większe zainteresowanie stałą obecnością. Kolejną różnicą, bardzo istotną, jest to, że w przypadku tymczasowego świadczenia usług inne jest znaczenie decyzji „pozytywnych” oraz „neutralnych”. Decyzje te związane są z wymogami, jakie formułują państwa przyjmujące, i wprawdzie przewidziane są prawem unijnym, ale jako możliwość, nie zaś jako bezwzględny wymóg. Jeśli przyjrzeć się strukturze decyzji pozytywnych, okazuje się, że udział decyzji pozytywnych związanych ze sprawdzeniem kwalifikacji zawodowych przez państwo przyjmujące jest wyższy niż decyzji dotyczących odstąpienia od kontroli<sup>27</sup>.

Migracje na rynku wewnętrznym osób wykonujących zawody regulowane uwarunkowane jest takimi czynnikami, jak znajomość języka, bliskość kulturowa czy geograficzna. Znaczenie tych czynników dostrzec można w strukturze geograficznej handlu usługami świadczonych tymczasowo przez wykonujących zawody

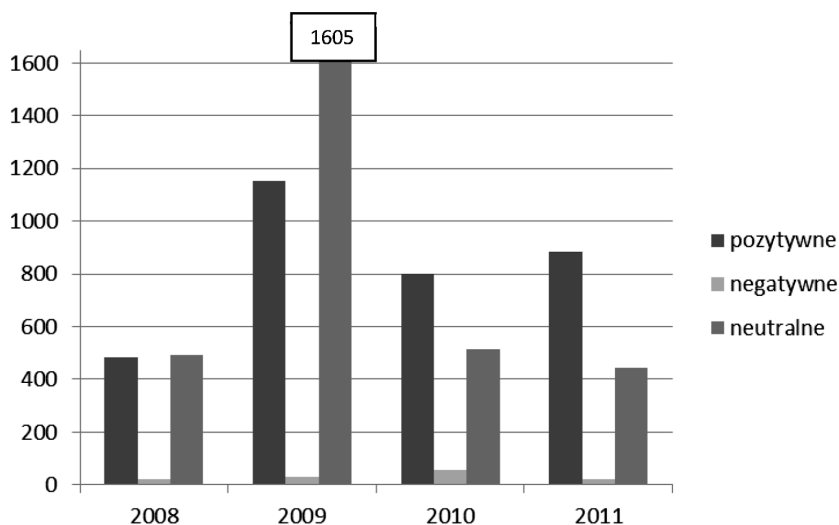
<sup>24</sup> W przypadku zawodów sektorowych objętych systemem automatycznego uznawania kwalifikacji usługodawca może wykonywać swoją działalność niezwłocznie.

<sup>25</sup> Szczegóły zob. art. 7 dyrektywy 2005/36/WE.

<sup>26</sup> W celu promocji dobrych praktyk administracyjnych w UE przygotowany został kodeks, w którym zgromadzono owe praktyki. Wprawdzie nie ma on charakteru wiążącego, ale może ułatwić identyfikację i eliminację praktyk niezgodnych z prawem unijnym. Zob. *Kodeks postępowania zatwierdzony przez grupę koordynatorów ds. dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Krajowe praktyki administracyjne objęte dyrektywą 2005/36/WE*, [http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/55/46/55462/PL\\_Kodeks\\_postepowania.pdf](http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/55/46/55462/PL_Kodeks_postepowania.pdf).

<sup>27</sup> Szczegóły zob. Komisja Europejska, *Regulated professions database*.

**Rysunek 14. Liczba i rodzaje decyzji podjętych w latach 2008–2011 w ramach stosowania dyrektywy 2005/36/WE wobec przedsiębiorców deklarujących tymczasowe świadczenie usług w innym państwie UE**

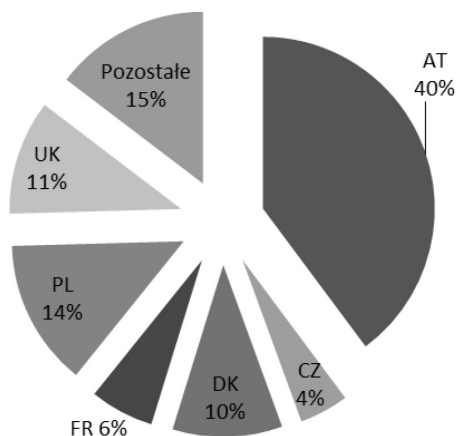


Uwagi: Decyzje „neutralne” obejmują w szczególności deklaracje składane przez usługobiorców na podstawie Art. 7 ust. 1 Dyrektywy 2005/36/WE, którzy po raz pierwszy przenoszą się do państwa przyjmującego. Decyzje „pozytywne” obejmują przypadki objęte Art. 7 ust. 4 dyrektywy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Regulated professions database* Komisji Europejskiej, 28.01.2013.

regulowane. I tak, na liście głównych państw UE przyjmujących migrujących tymczasowo pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 na pierwszym miejscu znalazła się Austria z udziałem wynoszącym 40% (rys. 15). W dalszej kolejności były to: Polska, Wielka Brytania i Dania.

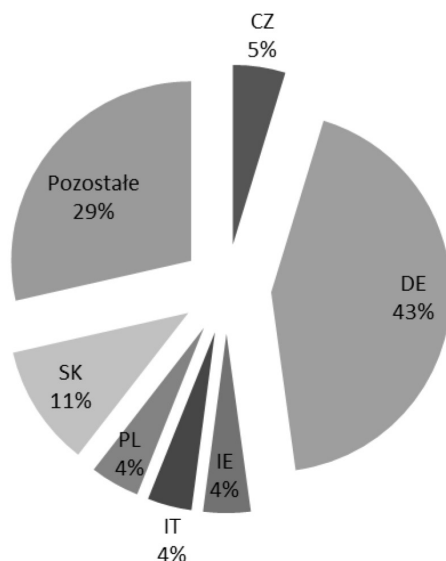
**Rysunek 15. Główne państwa UE przyjmujące migrujących tymczasowo pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (%)**



Źródło: obliczenia własne na podstawie *Regulated professions database* Komisji Europejskiej, 28.01.2013.

Większość pracowników migrujących tymczasowo pochodziła w latach 2008–2011 z Niemiec (rys. 16). Ich udział wyniósł 43%. Poza nimi duża relatywnie mobilność charakteryzowała usługodawców ze Słowacji (11%).

**Rysunek 16. Główne państwa UE pochodzenia migrujących tymczasowo pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (%)**



Źródło: obliczenia własne na podstawie *Regulated professions database* Komisji Europejskiej, 28.01.2013.

W przypadku tymczasowego świadczenia usług związanego z uznawaniem kwalifikacji w latach 2008–2011 najbardziej popularne były następujące zawody: przewodnik turystyczny, mistrz budownictwa, operator maszyn, instruktor sportowy i architekt<sup>28</sup>.

#### 4. PRACOWNICY DELEGOWANI

Źródłem danych o pracownikach delegowanych na rynku wewnętrznym są gromadzone przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi informacje na temat zabezpieczenia społecznego<sup>29</sup>. Analizując te informacje statystyczne, należy uwzględnić, że baza danych zawiera liczbę przypadków delegowania,

<sup>28</sup> Szczegóły zob. Komisja Europejska, *Regulated professions database*.

<sup>29</sup> Informacje pochodzą z formularzy A1 (które zastąpiły w 2010 r. formularze E 101 i E 103) używanych w ramach koordynowania polityki socjalnej w UE jako zaświadczenia o właściwym ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego, które służą wykazaniu płatności składek na ubezpieczenie społeczne w kraju członkowskim innym niż miejsce pracy. Zob. [http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index\\_pl.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_pl.htm) oraz [http://www.zus.pl/pliki/formularze\\_ue/A1%20PL.pdf](http://www.zus.pl/pliki/formularze_ue/A1%20PL.pdf).

a nie osób (przeszacowanie danych) oraz nie obejmuje wszystkich przypadków delegowania, tzn. dłuższych niż 12 miesięcy oraz oczywiście przypadków niezgłoszonych (niedoszacowanie danych)<sup>30</sup>.

Z przygotowanego na zlecenie Komisji raportu w ramach oceny wpływu ewentualnych zmian unijnych regulacji dotyczących delegowania pracowników wynika, że liczba przypadków delegowania stanowi średnio w całej UE 0,75% zatrudnionych w przemyśle i usługach<sup>31</sup>. Znaczenie tego zjawiska jest większe, jeśli odniesiemy liczbę przypadków delegowania do liczby obywateli unijnych pracujących w innych państwach członkowskich. W 2007 r. relacja ta wyniosła 18,5%<sup>32</sup>.

Z rys. 17 wynika, że pomiędzy 2005 a 2011 r. rozmiar zjawiska delegowania powiększył się w UE o blisko 30%. Wzrost ten w całości wynikał z dynamicznego rozwoju liczby przypadków delegowania z „nowych” państw członkowskich, wynoszącego w tym samym czasie około 140%. Zmiany liczby przypadków delegowania z UE-15 były w całym analizowanym okresie relatywnie nieduże. Jak widać, mimo takiej dynamiki, „stare” państwa członkowskie delegują więcej pracowników niż „nowi” członkowie.

Rynek „starych” państw członkowskich szeroko dominuje jako kierunek delegowania wszystkich unijnych pracowników, zarówno tych z UE-12, jak i UE-15 (tab. 2). Jego udział w obu przypadkach przekroczył w 2011 r. 90%.

**Tabela 2. Kierunki delegowania pracowników w UE w 2011 r. w podziale na „nowych” i „starych” członków (kolumna %)**

Wyszczególnienie	Delegujący	
	UE-15(100)	UE-12 (100)
Przyjmujący		
UE-15	92,0	94,9
UE-12	8,0	5,1

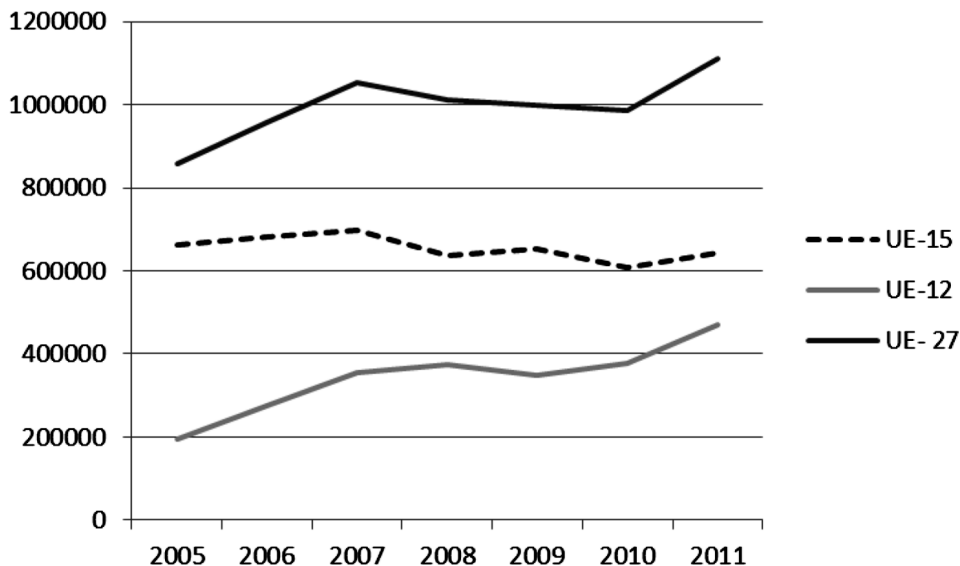
Źródło: obliczenia własne na podstawie European Commission, *Posting of workers...*, dz.cyt., tab. 10 a, s. 29.

Na podstawie bardziej szczegółowych danych na temat geograficznej struktury napływu pracowników unijnych w ramach delegowania można zauważyć, że głównym rynkiem pracy w UE dla tych pracowników są Niemcy (rys. 18). Ich udział w 2011 r. wyniósł 28%. W dalszej kolejności były to: Francja, Belgia, Holandia, Austria i Włochy.

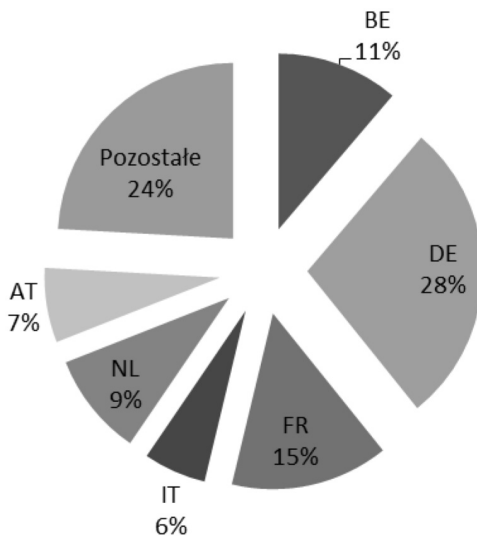
<sup>30</sup> Zob. Komisja Europejska, *Streszczenie oceny skutków, towarzyszący dokumentowi Wniosek dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług i Wniosek rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług*, SWD (2012) 64 wersja ostateczna, Bruksela 21.03.2012, s. 3.

<sup>31</sup> Ismeri Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services*, Final report, March 2012, s. 37–38.

<sup>32</sup> Zob. Komisja Europejska, SWD (2012) 64, dz.cyt., s. 4.

**Rysunek 17. Delegowanie pracowników do UE-27 według grup wysyłających w okresie 2005–2011 (liczba przypadków)**

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie: Ismeri Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services*, Final report, March 2012, Załączniki, tab. A1, s. 4 oraz European Commission, *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*, 2012, tab. 1a i 1b, s. 7–8.

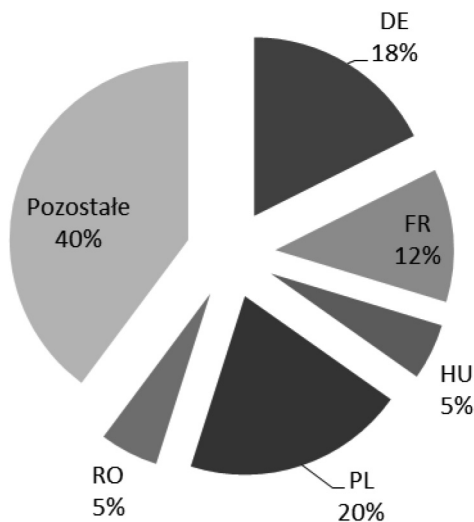
**Rysunek 18. Główne państwa członkowskie przyjmujące pracowników delegowanych w 2011 r. (%)**

Uwaga: wyszczególnione zostały państwa, których udział przekroczył 5%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie European Commission, *Posting of workers...*, dz.cyt., tab. 10 a, s. 29.

Pracownicy delegowani pochodzili głównie z Polski, Niemiec, Francji, Rumunii i Węgier (rys. 19). Udział Polski w 2011 r. wyniósł 20%. Można zauważyć, porównując rys. 18 i 19, że stopień koncentracji jest niższy w przypadku odpływu delegowanych pracowników unijnych.

**Rysunek 19. Główne państwa członkowskie pochodzenia pracowników delegowanych w 2011 r. (%)**



Uwaga i źródło: jak w rys. 42.

Odniesienie przedstawionej na wykresach struktury geograficznej przepływów pracowników delegowanych w UE do charakteru i skali sald tych przepływów w poszczególnych państwach umożliwia podział tych ostatnich na trzy grupy<sup>33</sup>. Do pierwszej należą państwa „specjalizujące się” w przyjmowaniu pracowników delegowanych. W 2011 r. były to Holandia, Włochy, Austria<sup>34</sup>. Inną grupę tworzą państwa „specjalizujące się” w delegowaniu pracowników. W 2011 r. do grupy tej należały Polska, Węgry i Rumunia<sup>35</sup>. W trzeciej grupie państw bez tak wyraźnej specjalizacji w tym zakresie znalazły się Francja i Niemcy<sup>36</sup>.

Analiza kierunków napływu i odpływu pracowników delegowanych w UE oraz „specjalizacji” w tym zakresie państw członkowskich może ułatwić wska-

<sup>33</sup> Do dwóch pierwszych kategorii zaliczone zostały państwa, w przypadku których w 2011 r. saldo (dodatnie lub ujemne) przepływów pracowników delegowanych przekroczyło średnią wielkość tych przepływów, a więc iloraz tych dwóch wielkości kształtował się powyżej 100%. W trzeciej grupie znalazły się państwa, dla których indeks ten wynosił poniżej 50%.

<sup>34</sup> Wartość indeksu dla Holandii i Włoch kształtowała się na poziomie odpowiednio 122% i 109%. Do tej kategorii została zaliczona Austria ze względu na stosunkowo bliskie spełnienie „warunku” (99%).

<sup>35</sup> Wartość indeksu dla Polski wyniosła 173% oraz 140% dla Węgier i Rumunii.

<sup>36</sup> Wartość indeksu w przypadku Francji wyniosła 18%. W Niemczech indeks ten kształtował się na poziomie 46%.

zanie prawdopodobnych przyczyn zjawiska delegowania pracowników w UE. I tak, jednym z głównych czynników stojących za przepływami z UE-12 do UE-15 są różnice w zamożności gospodarek unijnych i związany z tym różny poziom wynagrodzeń pracowników. Wśród bardziej uniwersalnych powodów, tzn. umożliwiających wyjaśnienie przepływów również między państwami o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, wymienić można bliskość geograficzną gospodarek. Delegowanie pracowników nie stanowi w tym przypadku, w porównaniu z innymi formami handlu usługami, wyjątku. Innym możliwym powodem są silne związki gospodarcze pomiędzy partnerami gospodarczymi, odzwierciedlające istniejące między nimi podobieństwa instytucjonalne, kulturowe i językowe. Na kierunki przepływów wpływ z pewnością wywiera także sytuacja na rynkach pracy. Jeśli weźmiemy pod uwagę państwo przyjmujące, to czynnikami sprzyjającymi napływowi zagranicznych pracowników będzie niższe bezrobocie, jakie zwykle towarzyszy dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu, a także popyt na specjalistów z określonej branży, wywołany np. tendencjami demograficznymi. Poza wymienionymi czynnikami jeszcze jedna ważna przyczyna mobilności pracowników zasługuje na uwagę. Należy pamiętać, że delegowanie pracowników jest jednym ze sposobów prowadzenia zagranicznej działalności, przy czym te sposoby mogą być względem siebie komplementarne. Można zatem spodziewać się, że państwa silniej niż inne zaangażowane w międzynarodowy handel usługami w postaci tradycyjnych przepływów czy dokonywany w związku z obecnością handlową, będą również wyróżniały się pod względem ich udziału w handlu opartym o mobilność osób.

Dostępne dane na temat struktury przypadków delegowania na rynku wewnętrznym według rodzajów działalności gospodarczej, wskazują, że pod względem udziału sektor usług jest najważniejszym źródłem pracowników delegowanych (tab. 3). W 2011 r. łącznie z budownictwem stanowił 70% przypadków delegowania w całej UE, z czego na same budownictwo przypadło 43,5%. Jednakże w niektórych państwach członkowskich to przemysł zajmuje pod tym względem pierwsze miejsce.

**Tabela 3. Przypadki delegowania według rodzajów działalności w państwach członkowskich pochodzenia pracowników w 2011 r. (%)**

Wyszczególnienie	Rolnictwo	Przemysł	Budownictwo	Inne usługi
Polska	3,6	20,6	46,8	29,0
Rumunia	3,2	57,9	28,4	10,5
Węgry	0,2	50,6	37,8	11,4
Razem (14)	2,5	27,2	43,5	26,8

Uwaga: dane „Razem” dotyczą 14 państw UE. W szczególności brakuje danych dla Niemiec i Francji. Szczegóły zob. źródło.

Źródło: opracowanie na podstawie European Commission, *Posting of workers...*, dz.cyt., tab. 8, s. 24.



## 5. PODSUMOWANIE

Analiza międzynarodowych przepływów usługowych służyć miała ustaleniu, czy działania podejmowane w UE na rzecz zacieśniania integracji rynków są skuteczne. Dowodem na to byłby rozwój handlu w ramach rynku wewnętrznego. Przedmiotem analizy w niniejszej pracy był handel usługowy w formie związanej z przepływem osób. Analiza statystyczna prowadzi do wniosku o generalnie dużym zaangażowaniu „nowych” państw UE na rynku wewnętrznym usług. Jednak dla UE znaczenie gospodarcze tego zaangażowania zależy od udziału tych państw w całości unijnych obrotów. Z danych dotyczących przychodów i rozchodów z tytułu pracy w innych państwach członkowskich wynika, że udział państw UE-12 wyróżnia się, jeśli chodzi o stronę kredytową transakcji z udziałem pracowników długoterminowych. Ponadto, są one, z bardzo nielicznymi wyjątkami, beneficjentami netto tych przepływów.

Jak wiadomo, postęp integracji na rynku wewnętrznym usług zależy również od innych czynników niż tylko zmiany w zakresie regulacji. W tym konkretnym przypadku okres analizy objął czas, kiedy w UE wystąpiły zjawiska kryzysowe, z których część, jak światowy kryzys gospodarczy, miała charakter globalny. W tych warunkach unijna reforma przepisów w zakresie świadczenia usług na rynku wewnętrznym okazała się być nie na tyle skuteczna, aby spowodować wzrost w UE wymiany wewnątrzunijnej, zarówno pod względem wartości absolutnych, jak i udziału w całości transakcji. Uwagę zwracają wyjątki, tzn. te państwa UE, które zanotowały dodatni wzrost, jeśli chodzi o dochody z tytułu pracy na rynku wewnętrznym, zasadniczo w całym okresie 2004–2011. Należały do nich „stare” państwa UE, będące największymi pod względem przychodów pracowników krótkookresowych beneficjentami, tj. Belgia, Francja i Niemcy. Jako jeden z głównych czynników wpływających na trwałość powiązań z rynkiem wewnętrznym należałoby wskazać stopień rozwoju innych niż opisany w artykule form zaangażowania państw UE w wymianę na rynku wewnętrznym usług, w stosunku do których, jak się wydaje, przepływ osób nie ma charakteru substytucyjnego, ale komplementarny.

## BIBLIOGRAFIA

- Dyrektywa 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.U. L 255 z 30.9.2005.
- European Integration Consortium: IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw, *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Nuremberg 2009.
- GUS, *Raport z wyników: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012.
- Ismeri Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services*, Final report, March 2012.
- *Kodeks postępowania zatwierdzony przez grupę koordynatorów ds. dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Krajowe praktyki administra-*



cyjne objęte dyrektywą 2005/36/WE, [http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/55/46/55462/PL\\_Kodeks\\_postepowania.pdf](http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/55/46/55462/PL_Kodeks_postepowania.pdf).

- Komisja Europejska, „European Economy” 1993, nr 3.
- Komisja Europejska, *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on AI portable documents issued in 2010 and 2011*, 2012
- Komisja Europejska, *Przewodnik Użytkownika. Dyrektywa 2005/36/WE. Wszystko, co należy wiedzieć o uznawaniu kwalifikacji zawodowych*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/guide/users\\_guide\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_pl.pdf).
- Komisja Europejska, *Regulated professions database*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home).
- Komisja Europejska, *Streszczenie oceny skutków, towarzyszący dokumentowi Wniosek dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług i Wniosek rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług*, SWD (2012) 64 wersja ostateczna, Bruksela 21.03.2012.
- Komisja Europejska, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2012 edition.
- *Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa*, materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą pod patronatem Marszałka Senatu RP, 20 października 2006 r., materiały Kancelarii Senatu, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, Warszawa, maj 2011.
- OECD, *International Migration and the Economic Crisis: Understanding The Links and Shaping Policy Responses*, [w:] *International Migration Outlook 2009*.
- Szypulewska-Porczyńska A., *Budowa rynku wewnętrznego usług w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

## ON UNION'S SERVICES MARKETS INTEGRATION BASING ON MOVEMENT OF PEOPLE DATA

**Summary:** The aim of this article is to analyse EU trade in services in its movement-of-persons-mode. The main conclusion is that regulatory reforms to further integrate EU services markets have brought modest results. Neither the value of intra-EU trade in services nor its part in total EU trade have risen. One can also observe that the EU-15 countries have shown stronger links with EU internal market than the EU-12 countries. This can be related to supply of services through other modes of delivery.

**Key words:** EU internal market, services markets, economic integration, movement of people.

*Dr hab. Alina Szypulewska-Porczyńska  
Katedra Integracji Europejskiej im. Jeana Monneta  
SGH w Warszawie*