

# SYTUACJA OBYWATELI POLSKICH NA RYNKU PRACY W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII KONSEKWENCJE DLA SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Simon Roberts  
Uniwersytet Nottingham

## WSTĘP

Od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) polscy obywatele mają prawo do swobodnego przemieszczania się w obrębie Wspólnoty. Jednakże piętnaście krajów członkowskich oraz kraje mające wstąpić do Unii zawarły umowę dotyczącą okresu przejściowego, który pozwalałby UE 15 na kontynuację restrykcyjnej polityki w dostępie do rynku pracy w stosunku do obywateli „nowych” państw członkowskich (Komisja Europejska 2002; Izba Lordów 2008). Podczas gdy dwanaście państw spośród unijnej „piętnastki” zachowało ograniczenia, Zjednoczone Królestwo, wraz z Irlandią i Szwecją, przyznało całkowity dostęp do swoich rynków pracy obywatelom państw mających przystąpić do Unii Europejskiej.

Sekretarz stanu, David Blunkett w ten sposób wyjaśnił rozumowanie stojące za tą decyzją: *Umożliwiamy ludziom przyjazd do Wielkiej Brytanii i legalną pracę, płacenie podatków i składek, zamiast pozwalać na pracę nielegalną, w szarej strefie, gdzie pracownicy są często wyzyskiwani. Obywatele nowych państw członkowskich już w istotny sposób wpływają na życie społeczne i ekonomiczne Wielkiej Brytanii. Z pewnością pomogą wypełnić pół miliona wolnych miejsc pracy i jednocześnie odniosą korzyści, bez względu na to, czy będą hydraulikami, tynkarzami czy pediatrami.*

Jednocześnie Blunkett przyznał, że *pracowici imigranci są mile widziani, turyści socjalni nie. Dlatego rząd wprowadza w życie szereg środków mających na celu uniemożliwienie korzystania ze świadczeń niepracującym osobom. Środki te są korzystne dla pracodawców, legalnych pracowników i podatników* (wypowiedź z 25 marca 2004 r.).

Niniejszy artykuł bada stanowisko rządu brytyjskiego, polegające na zwiększeniu korzyści i zredukowaniu kosztów pracy imigrantów z nowych państw członkowskich. Druga część artykułu zajmuje się pozycją oraz profilem polskich imigrantów oraz ich rodzin na tle brytyjskiego rynku pracy. W kolejnej przedstawia uprawnienia polskich pracowników do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w kontekście zmieniającego się prawa brytyjskiego i Unii Europejskiej oraz orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W ostatniej części zawarto konkluzję mówiącą o tym, że sprawiedliwa polityka migracyjna musi włączyć imigrantów w zakres podmiotowy solidarności społecznej, stanowiącej podstawę systemu podatkowego i zabezpieczenia społecznego.

## PROFIL POLSKICH PRACOWNIKÓW I ICH POZYCJA NA RYNKU PRACY WIELKIEJ BRYTANII

Po akcesji Wielka Brytania i Irlandia, a także Szwecja, przyznały prawo swobodnego dostępu do swoich rynków pracy polskim pracownikom oraz obywatelom pozostałych krajów wchodzących w skład tzw. nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Następnie kolejne 8 krajów otworzyło swoje rynki pracy. Obywatele polscy mogli swobodnie podejmować zatrudnienie w Wielkiej Brytanii, bez konieczności uzyskania pozwolenia na pracę. Jednocześnie według Traktatu Akcesyjnego z 2004 r. państwa UE mogły prowadzić rejestr pracowników i imigrantów. W Wielkiej Brytanii muszą oni – poza niektórymi wyjątkami – zarejestrować się w ramach Krajowego Systemu Rejestracji Pracowników (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008).

Krajowy System Rejestracji Pracowników został wprowadzony by rejestrować napływ pracowników, jaki był przewidywany w związku z akcesją nowych państw członkowskich. Rząd brytyjski określił 5-letni okres jego obowiązywania (Izba Lordów 2008). Sekretarz stanu David Blunkett wyjaśnił rolę systemu w polityce imigracyjnej Wielkiej Brytanii: *Sukces Krajowego Systemu Rejestracji Pracowników oraz informacje, jakie nam dostarcza na temat sektorów, w jakich obywatele nowych państw członkowskich pracują, jest istotnym wkładem w zarządzanie systemem imigracji. Tym samym poprzez ten ścisły, lecz jednocześnie elastyczny system, mamy możliwość monitorowania potrzeb brytyjskiego rynku pracy i pomagać wzrostowi ekonomicznemu, jednocześnie walcząc z nadużyciami i nielegalnym zatrudnieniem.*

W ramach tego systemu obywatele polscy i innych „nowych” państw członkowskich zobowiązani są do zarejestrowania się w przypadku, gdy zamierzają podjąć pracę na terytorium Wielkiej Brytanii na okres powyżej miesiąca i tym samym uzyskać certyfikat potwierdzający, że mogą legalnie pracować. Certyfikat taki traci ważność w momencie, gdy zostają oni bez pracy w okresie pierwszych 12 miesięcy. Według poprawek do Sekcji 8 Ustawy o Imigrantach i Azylu z 1996 r. pracodawcy zobowiązani są do sprawdzania danych osobowych pracownika cudzoziemskiego. Wykroczeniem pracodawcy jest zatrudnienie Polaka lub obywatela innego spośród 8 nowych państw członkowskich Unii Europejskiej w przypadku, gdy – będąc zobowiązanym do uzyskania certyfikatu – nie dopełnił tego obowiązku (SSAC 2004; Fitzpatrick i in. 2007; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008; Izba Lordów 2008).

Ponieważ rejestracja w ramach Krajowego Rejestru Pracowników dotyczy konkretnej pracy, polscy pracownicy, którzy zmienili pracę, muszą się ponownie zarejestrować. Po okresie 12 miesięcy legalnej pracy w Wielkiej Brytanii bez przerwy dłuższej niż okres 30 dni polski pracownik nie musi się już rejestrować w ramach systemu. Polscy pracownicy prowadzący działalność gospodarczą na własny rachunek, którzy świadczą usługi na terytorium Wielkiej Brytanii w imieniu pracodawcy, który nie prowadzi działalności na terytorium Wielkiej Brytanii, nie muszą dokonywać rejestracji. Osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek muszą jednak rejestrować się w ramach systemu podatkowego. Członkowie rodziny osoby, która legalnie pracuje lub jest studentem albo emerytem, nie muszą rejestrować się w ramach systemu. Niektóre kategorie pracowników pracujących legalnie na terytorium Wielkiej Brytanii przed 1 maja 2004 r. są również zwolnione z wymogu rejestracji (SSAC 2004; Fitzpatrick i in. 2007; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008). W przeciwieństwie do opisanej sytuacji, pracownicy rumuńscy i bułgarscy (Rumunia i Bułgaria przystąpiły do Unii w 2007 r.) nadal objęci są wymogiem posiadania pozwolenia na pracę. Wymóg ten zniesiony będzie w 2014 r. (Izba Lordów 2008).

Dane zebrane przez Krajowy Rejestr Pracowników pokazują, że w okresie pomiędzy 1 maja 2004 r. a 31 marca 2008 r. około 845 tys. obywateli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej starało się zarejestrować w ramach systemu, w tym 812 tys. pozytywnie przeszło proces ewidencji (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008). Dane te pokazują również, że większość osób zamierzało zostać na krótki czas; 60% zarejestrowanych w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed 31 marca 2008 r. zamierzało zostać na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Obywatele polscy stanowili niemal dwie trzecie ewidencjonowanych osób (67%). Liczba zare-

jestrowanych spada od 2006 r. – szczytowym okresem był październik tegoż roku. Najwięcej osób w okresie ostatnich 12 miesięcy było zaewidencjonowanych w lipcu 2008 r. – 22 tys. (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008). Jeśli chodzi o profil tych pracowników, to są to w przeważającej większości młodzi: 82% zarejestrowanych było w wieku 18–34 lat, przy czym więcej było kobiet niż mężczyzn (57:43) (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 2008). Tylko niewielka część (7%) ewidencjonowanych miała na swoim utrzymaniu osoby zamieszkałe na terytorium Wielkiej Brytanii w momencie rejestracji (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008).

Kiedy wielu imigrantów przybywa do Wielkiej Brytanii nie dziwi fakt, że stopa bezrobocia w 8 nowych krajach członkowskich jest niska. To zjawisko można porównać ze stopą zatrudnienia wśród imigrantów w Wielkiej Brytanii, która wynosi 68%, oraz ze stopą zatrudnienia wynoszącą 75% wśród osób urodzonych w Wielkiej Brytanii (Izba Lordów 2008). W związku z polityką mającą na celu zapewnienie taniej siły roboczej sektorom przechodzącym trudności w rekrutowaniu siły roboczej badania na temat zatrudnienia wykazują, że większość imigrantów znajduje zatrudnienie w zawodach niewymagających wysokich kwalifikacji (38%), podczas gdy tylko niewielka część zatrudniana jest w zawodach wymagających specjalistycznego wykształcenia (13%) (tamże).

Pięć najczęściej wybieranych sektorów wśród pracowników zarejestrowanych w okresie pomiędzy majem 2004 r. a marcem 2008 r. to: biznes i zarządzanie (39%), szpitalnictwo i opieka (19%), rolnictwo (10%), produkcja (7%) oraz przemysł spożywczy, obróbka ryb i mięsa (5%). Polscy pracownicy przeważali we wszystkich tych sektorach (tamże). Podczas gdy 97% pracowników zarejestrowanych w okresie ostatnich 12 miesięcy przed marcem 2008 r. pracowało co najmniej 16 godzin tygodniowo, 87% pracowało ponad 35 godzin tygodniowo. Zatrudnienie większości (53%) pracowników miało charakter tymczasowy (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008).

Chociaż zazwyczaj imigranci zatrudniani są do prac niewymagających wykształcenia i nisko opłacanych, to badania dotyczące zatrudnienia pokazują, że są oni przeciętnie lepiej wykształceni i posiadają większe umiejętności niż osoby urodzone w Wielkiej Brytanii. Przykładowo, podczas gdy tylko 17% osób urodzonych w Wielkiej Brytanii posiada dyplom ukończenia uniwersytetu, 46% imigrantów z 8 krajów, jakie wstąpiły do Unii w 2004 r., to osoby legitymujące się dyplomem ukończenia wyższej uczelni (Izba Lordów 2008). Polscy imigranci należą do najlepiej wykształconych w tej grupie (tamże). Istnieje więc zdecydowana dysproporcja pomiędzy wykształceniem a wykonywaną pracą wśród imigrantów polskich w Wielkiej Brytanii (tamże).

Spośród imigrantów z 8 „nowych” państw członkowskich zatrudnionych w zawodach niewymagających wysokich kwalifikacji, płace, jakie otrzymują polscy imigranci, są zazwyczaj niskie i bliskie poziomowi płacy minimalnej. Średnio wynosiły one 6 funtów za godzinę w okresie 2003–2006 (tamże 2008). Dane z Krajowego Rejestru Pracowników pokazują, że 70% imigrantów z wyżej wspomnianej ósemki zarabiają w przedziale 4,50–5,99 funta za godzinę pracy, natomiast jedynie 23% zarabiała powyżej 6 funtów za godzinę w okresie od kwietnia 2007 r. do marca 2008 r. Dla porównania, przeciętna płaca wśród osób urodzonych w Wielkiej Brytanii wynosiła 11,50 funta w 2006 r., a więc niemal dwukrotnie więcej, mimo że imigranci z 8 „nowych” państw członkowskich są przeciętnie lepiej wykształceni i posiadają większe umiejętności niż osoby urodzone w Wielkiej Brytanii (tamże).

Jednym z możliwych powodów niskich płac i kiepskich warunków pracy może być fakt, że Polacy wykonują głównie zawody, w których nie ma związków zawodowych czy innych form zrzeszania się pracowników, co zmniejsza ich szanse negocjacyjne w zakresie płacy czy warunków pracy (Komisja Społeczności Wiejskich 2007, cyt. za Mitsilegas 2007).

Jednocześnie zdarzają się nadal sytuacje, kiedy polscy pracownicy zatrudniani są poza systemem rejestracji i za otrzymane wynagrodzenie niższe od minimalnej płacy krajowej (SSAC 2007).

Zarówno związki zawodowe, jak i kościół wyraziły obawę, że polscy pracownicy mogą być wykorzystywani zarówno w odniesieniu do wysokości płac, jak i warunków pracy („Financial Times” 2007, cyt. za Mitsilegas 2007).

### **Rząd brytyjski: ocena korzyści z imigracji obywateli nowych państw członkowskich**

W opinii rządu brytyjskiego<sup>1</sup>, opartej na badaniach Riley oraz Weale (2006) i wyrażonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Home Office), 17% wzrostu brytyjskiej ekonomii w 2004 r. oraz 2005 r. można przypisać imigracji. Ministerstwo Finansów szacuje, że imigracja co roku zwiększała liczbę pracującej populacji o około 0,5%, przyczyniając się tym samym do stymulacji wzrostu ekonomicznego.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zwraca także uwagę na to, że pozytywna ocena skutków migracji znajduje swoje potwierdzenie w opinii Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) dotyczącej analizy sytuacji ekonomicznej Wielkiej Brytanii z listopada 2006 r.: *Rekordowy poziom imigracji zwiększył potencjał ekonomiczny i przyczynił się do wzrostu podaży. Ponieważ zwiększona siła robocza prowadzi do zwiększonej produkcji, wyraźny wzrost osiągnięty w ten sposób nie musi prowadzić do wzrostu inflacji. Wręcz przeciwnie, badania pokazują, że imigracja powoduje, iż cały rynek pracy staje się bardziej elastyczny i mniej wrażliwy na wahania podaży i popytu.* (OECD 2006, cyt. za Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2007, s. 11).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podawało także inne badania wykazując, że imigracja ma pozytywny wpływ na gospodarkę. Znalezione dowody na zwiększenie produktywności i pozytywne zmiany, wynikające z umiejętności i etyki pracowniczej przybyłych pracowników (Brytyjska Izba Handlu, cyt. za Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2007).

Ta konkluzja poparta jest przez niedawno ukończone badania (Lemos, Portes 2008), które również nie znajdują statystycznego potwierdzenia dla obawy, że imigranci spowodują wzrost bezrobocia. Nie znajdują nawet przesłanek świadczących o negatywnym wpływie na sytuację młodych i niewykształconych Brytyjczyków. Nie ma także potwierdzenia dla obawy dotyczącej wysokości płac zarówno w przypadku średniego wynagrodzenia, jak i płac w różnych specyficznych sektorach. Autorzy potwierdzają więc ogólnie panującą wśród ekonomistów opinię, że imigracja z Polski nie ma żadnego negatywnego wpływu na rynek pracy, również w odniesieniu do sytuacji obywateli brytyjskich (Lemos, Portes 2008, s. 4).

### **DOSTĘP POLSKICH PRACOWNIKÓW DO ŚWIADCZEŃ SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO WIELKIEJ BRYTANII**

Pomimo pozytywnych ocen wpływu imigracji, rząd brytyjski wprowadził w życie politykę mającą na celu ograniczenie swobodnego dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego dla polskich pracowników i obywateli innych „nowych” państw członkowskich. By polityka ta była efektywna, z dniem 1 maja 2004 r. rząd zwiększył w tym zakresie kontrolę. Rozpoczął również kampanię informacyjną *by mieć pewność, że ci, których to dotyczy, mają świadomość nowych zasad. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wraz z Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji (International Organisation for Migration – IOM) zdecydowało rozpocząć kampanię informacyjną w Czechach, Słowacji, Węgrzech i Polsce, mającą na celu przekazanie prostej wiadomości: „możecie przyjechać do Wielkiej Brytanii by pracować, ale nie by pobierać zasiłki”.* (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, 23 stycznia 2004 r.).

### **Zarys brytyjskiego systemu zabezpieczenia społecznego**

System zabezpieczenia społecznego Wielkiej Brytanii obejmuje kilka kategorii świadczeń (Roberts 2008a). Należą do nich świad-

czenia: składkowe, beźskładkowe, w tym beźskładkowe oparte na kryterium dochodu. Świadczenia składkowe obejmują ryzyko starości, choroby, niepełnosprawności, macierzyństwa, bezrobocia.

Świadczenia beźskładkowe przyznawane są osobom, które muszą ponosić dodatkowe koszty utrzymania związane z niepełnosprawnością, opieką, wypadkami przy pracy czy wychowywaniem dzieci. Świadczenia beźskładkowe oparte na kryterium dochodu mają na celu zapewnienie środków finansowych na minimalnym poziomie osobom bez pracy lub pobierającym zasiłki, które jednak nie wystarczają na ich utrzymanie, bądź też otrzymującym wynagrodzenie poniżej określonej kwoty. Dwa z tych świadczeń przyznawane są jako ulga podatkowa: *Working Tax Credit* oraz *Child Tax Credit* (Roberts 2008a).

## Regulacje wspólnotowe

Od 1 maja 2004 r. obywatele polscy przybywający do Wielkiej Brytanii są objęci regulacjami wspólnotowymi. Zasady i podstawa prawna ustanowione są przez Traktat Rzymski z 1958 r. (zwany obecnie Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską – TWE). Art. 12 TWE oraz art. 7(2) rozporządzenia nr 1612/68 z dnia 15 października w sprawie swobody przemieszczania się pracowników w obrębie Wspólnoty gwarantują równe traktowanie imigrantów i obywateli państwa w odniesieniu do przywilejów socjalnych i podatkowych, włączając w to, między innymi, ochronę w ramach minimalnej płacy krajowej. Ponadto obywatele UE mają prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego na podstawie art. 18 TWE. Z kolei art. 39 tego dokumentu zapewnia swobodę przemieszczania się pracowników, art. 42 daje prawo Radzie do stosowania „niezbędnych środków” mających zapewnić swobodę przemieszczania się pracowników, art. 43 zapewnia prawo do podejmowania pracy w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek, a art. 49 znosi ograniczenia dotyczące swobody przepływu usług.

„Niezbędne środki” mające zapewnić swobodę przemieszczania się pracowników w obszarze zabezpieczenia społecznego są ustanowione w rozporządzeniu (EEC) nr 1408/71, które zajmuje się koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego osób przemieszczających się w obrębie Wspólnoty. W celu zapewnienia tej swobody w rozporządzeniu tym zapisano 4 fundamentalne zasady:

- równego traktowania;
- ustawodawstwa właściwego, tzn. przyjęte zostają zasady określające, ustawodawstwu którego państwa podlega pracownik (zazwyczaj jest to miejsce pracy);
- sumowania okresów ubezpieczenia;
- transferu świadczeń, zwłaszcza długoterminowych.

Dyrektywa nr 2004/38/EC zapewnia prawo obywatelom Unii oraz członkom ich rodzin do swobodnego przemieszczania się na podstawie wymogu posiadania wystarczających środków, by nie stać się ciężarem dla systemu zabezpieczenia społecznego kraju goszczącego. Prawo stałego pobytu przyznawane jest po okresie pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu.

## Świadczenia składkowe

Uprawnienie do brytyjskich zasiłków składkowych oparte jest jedynie na warunkach dotyczących minimalnej liczby składek wpłaconych na rzecz systemu. Warunki nabycia prawa ustanowione są przez Ustawę o składkach i świadczeniach systemu zabezpieczenia społecznego z 1992 r. (z późniejszymi poprawkami). Nie ma warunków opartych na narodowości czy miejscu pobytu. Niezbędnym warunkiem jest podjęcie pracy i bycie ubezpieczonym na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii.

## Świadczenia nieskładkowe

Mimo że rozporządzenie nr 1408/71 zabrania stosowania wymogów opartych na narodowości czy obywatelstwie w stosunku

do obywateli państw członkowskich UE, to zezwala na stosowanie wymogu dotyczącego miejsca zamieszkania (Roberts 2008a). Dyskryminujący efekt warunku nabycia prawa, który opiera się na długości okresu stałego pobytu na terytorium państwa, jest eliminowany poprzez sumowanie okresów pobytu na terytorium jednego państwa członkowskiego z okresem pobytu na terytorium innego. Tym samym efekt takiego sumowania jest taki sam w przypadku osób przemieszczających się, jak i obywateli państwa goszczącego.

Coraz większa liczba warunków nabycia prawa odnoszących się do wymogu pobytu ustanawiana jest w przypadku zasiłków nieskładkowych. Zmiany wprowadzone w 1996 r. wyłączają osoby objęte kontrolą migracyjną z zakresu podmiotowego takich świadczeń, jak: dodatek opiekuńczy, zasiłek na dziecko, zasiłek z tytułu niepełnosprawności, dodatek na opiekę nad osobą niepełnosprawną (aktualnie: dodatek dla opiekuna). Jako że dyskryminacja oparta na obywatelstwie jest zabroniona przez rozporządzenie nr 1408/71, obywatele Unii Europejskiej i członkowie ich rodzin uznawani są za takich, którzy spełniają warunki pobytowe (niektóre inne grupy są zwolnione z warunku stałego pobytu lub też automatycznie uznaje się, iż spełniają ten warunek).

Aby nabyć uprawnienia do zasiłku na dziecko, osoba ubezpieczona musi aktualnie i w ostatnim czasie zamieszkiwać na terytorium państwa. Ponadto od 1 maja 2004 r. musi także posiadać prawo stałego pobytu na terytorium Zjednoczonego Królestwa w ramach ustawodawstwa brytyjskiego lub unijnego. Również dziecko musi przebywać z osobą ubezpieczoną.

W przypadku obywateli polskich, którzy objęci są zakresem podmiotowym rozporządzenia nr 1408/71, okresy pobytu w innych państwach członkowskich liczą się jako okresy brane pod uwagę w ramach testu dotyczącego długości pobytu. Artykuł 73 tego rozporządzenia znosi wymóg pobytu i obecności na terytorium Wielkiej Brytanii zawarty w brytyjskim ustawodawstwie krajowym w przypadku, gdy członkowie rodziny przemieszczającego się pracownika mieszkają w Polsce (lub innym państwie członkowskim), włączając w to wymóg fizycznej obecności dziecka na terytorium państwa, jaki stawiany jest osobom ubiegającym się o przyznanie zasiłku na dziecko (jak również wymóg, jaki stawiany jest w przypadku ulgi podatkowej na dziecko – *Child Tax Credit*, stwierdzający, że dziecko „musi przez większość czasu mieszkać” z osobą ubiegającą się o świadczenie).

Nieaktywni zawodowo obywatele Unii Europejskiej mogą być uprawnieni do zasiłku na dziecko i ulgi podatkowej na dziecko pod warunkiem, że posiadają prawo stałego pobytu na terytorium brytyjskim i spełniają wszystkie inne warunki nabycia prawa do tychże świadczeń (obydwa te świadczenia nie należą do zakresu znaczeniowego pojęcia „pomocy społecznej”, do którego odnosi się artykuł 24(2) nr dyrektywy dotyczącej prawa pobytu 2004/38/EC). Obywatel Europejskiego Obszaru Gospodarczego (ang. European Economic Area – EEA), który, starając się o prawo do zasiłku na dziecko (lub ulgi podatkowej na dziecko), opiera się na swoim prawie do stałego pobytu na terytorium brytyjskim oraz fakcie, iż jest osobą samodzielną, musi posiadać wystarczającą ilość pieniędzy, by utrzymać się powyżej takiego poziomu finansowego, jaki wymagany jest do przyznania zasiłku z pomocy społecznej opartego na kryterium dochodu (ang. *Income Support*). Według Ministerstwa Skarbu wszystkie okoliczności są brane pod uwagę w przypadku dokonywania oceny, czy dana osoba jest samodzielną ekonomicznie. Przy dokonywaniu takiej oceny bierze się także pod uwagę, czy osoba korzystała wcześniej z pomocy społecznej (przykładowo, z zasiłku pomocy społecznej opartego na kryterium dochodu (*Income Support*), dodatku dla osób szukających pracy etc.).

Pomiędzy 1 maja 2004 r. a 31 marca 2008 r. 102 029 wniosków o przyznanie zasiłku na dziecko zostało pozytywnie rozpatrzonych (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008). W tym samym okresie 58 394 ulg podatkowych zostało pozytywnie zweryfikowanych w celu podniesienia dochodu osób o najniższych zarobkach.

## Świadczenia nieskładkowe oparte na kryterium dochodu

Bardziej rygorystyczne wymogi związane z okresem pobytu stosowane są w przypadku świadczeń nieskładkowych opartych na kryterium dochodu. W 1994 r. Wielka Brytania wprowadziła test stałego pobytu (ang. *The Habitual Residence Test*) w systemie świadczeń opartych na wysokości dochodu. Według tego testu wymagane jest spełnienie warunku zamieszkania, co jest przejawem związku osoby ubiegającej się o świadczenie z Wielką Brytanią.

Początkowo taki test stosowany był w przypadku ubiegania o zasiłek dla osób o najniższym dochodzie (*Income Support*), zasiłek na zakwaterowanie oraz ulgę podatkową (*Council Tax Benefit*). W październiku 1996 r. rozszerzono go na nowo utworzone świadczenia oparte na kryterium dochodu: dodatek dla osób poszukujących pracy oraz w październiku 2003 r. – kredytowaną emeryturę państwową. Obywatele Unii Europejskiej z racji prawa pobytu na podstawie ustawodawstwa wspólnotowego i zatrudnienia na terytorium Wielkiej Brytanii zwolnieni są z wymogu stałego pobytu i tym samym z zaliczenia testu. Natomiast inni obywatele Unii oraz obywatele Wielkiej Brytanii podlegają testowi. Jednakże rząd obawia się, że jest on mało efektywny, gdyż *silne związki z Wielką Brytanią można udowodnić już po 6, a nawet 3 miesiącach stałego pobytu, a nawet wcześniej* (SSAC 2004, s. 10).

## Warunki prawa do stałego pobytu

Przystąpienie do Unii 8 nowych państw zmotywowało rząd do zajęcia się obawami dotyczącymi małej skuteczności testu stałego pobytu. Z dniem akcesji nowych państw członkowskich i znacznego zwiększenia liczby pracowników mających prawo do przekroczenia granic Wielkiej Brytanii weszła w życie poprawka dotycząca testu stałego pobytu w rozporządzeniu o systemie zabezpieczenia społecznego z 2004 r. Poprawka ta wprowadziła kolejny test dla osób ubiegających się o świadczenia oparte na kryterium dochodu. Od tego momentu osoba taka musi nie tylko przez nieprzerwany czas zamieszkiwać na terytorium Wielkiej Brytanii, ale także mieć prawo pobytu na podstawie ustawodawstwa brytyjskiego lub unijnego na obszarze Wielkiej Brytanii, Irlandii, wysp leżących na kanale La Manche i wyspy Man (jest to obszar częstych i swobodnych podróży – *Common Travel Area*).

Rząd poinformował Komitet Doradczy ds. Systemu Zabezpieczenia Społecznego<sup>2</sup>, że celem nowego testu jest *ochrona Wielkiej Brytanii przed ludźmi, którzy zamierzają przybyć na terytorium tego państwa nie po to, by pracować, lecz aby żyć z zasiłków. Celem testu jest także wspieranie procesu otwarcia granic dla obywateli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Rząd brytyjski zdaje sobie sprawę, iż napływ osób może spowodować istotny wzrost roszczeń w stosunku do brytyjskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Dlatego też wprowadzane rozporządzenia będą chronić podatników brytyjskich przed potencjalnie bezgranicznym ciężarem finansowym, jaki stanowią mogą imigranci* (SSAC 2004, s. 3–4).

Prawo obywateli polskich i innych obywateli EOG do przebywania na terytorium Wspólnego Obszaru Podróżowania (*Common Travel Area* – CTA) jest ustanowione przez rozporządzenie dotyczące imigracji z 2006 r., które wprowadza w życie dyrektywę nr 2004/38/EC i zależy od posiadania wystarczających środków materialnych do utrzymania siebie i swojej rodziny. Obywatele polscy, którzy są legalnie zatrudnieni lub prowadzą działalność gospodarczą na własny rachunek, mają prawo pobytu jako osoby zatrudnione lub samozatrudnione (Roberts 2008a). Jednakże osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek nie mają prawa do zasiłku dla osób szukających pracy.

Obywatele Polski i innych nowych państw członkowskich, jakie przystąpiły do Unii w 2004 r., nie mają prawa pobytu na terytorium Wspólnego Obszaru Podróżowania jako osoby poszukujące pracy. Ich prawo pobytu zależy od ich ekonomicznej samodzielności, która jest warunkiem koniecznym do uzyskania takiego prawa (re-

gulacja 4(3) rozporządzenia akcesyjnego z 2004 r. oraz dyrektywa nr 2004/38/EC). Nieaktywni ekonomicznie obywatele polscy, tacy jak studenci, emeryci czy osoby opiekujące się dzieckiem, są traktowani tak samo jak inni obywatele EOG i ich prawo pobytu opiera się na posiadaniu „wystarczających środków”, by nie stać się ciężarem ekonomicznym dla funduszy publicznych.

## Wymagania prawne prawa do stałego pobytu

Rząd brytyjski poinformował Komitet Doradczy ds. Systemu Zabezpieczenia Społecznego (SSAC), że uważa on, iż test prawa do stałego pobytu jest kompatybilny z prawem unijnym (SSAC 2004). Nie mniej jednak stanowisko takie było kwestionowane w kilku procesach sądowych toczących się przed sądami brytyjskimi. Wiele z istotnych kwestii zawarte jest w komentarzach do sprawy *Zalewska vs Ministerstwo Rozwoju Społecznego* (zob. Cousins 2007; 2008).

Pani Zalewska jest obywatelką Polski, która początkowo pracowała w Północnej Irlandii w ramach Rejestracji Pracowników, lecz nie poinformowała organów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o zmianie pracy (C6/05-06(IS)). Następnie ubiegała się o przyznanie świadczenia opartego na kryterium dochodu. Otrzymała ona odmowę z powodu nie spełnienia przez nią warunku stałego pobytu (Cousins 2007; Roberts 2007).

Pani Zalewska wniosła apelację do Komisji Zabezpieczenia Społecznego<sup>3</sup>, która uznała, że prawo wspólnotowe zezwala na ograniczenie prawa do stałego pobytu wobec pracowników objętych rozporządzeniem nr 1612/68, jeśli warunki, na podstawie których prawo zostało przyznane, nie są już spełniane. Sędziowie uznali, że takie działania mieszczą się w zakresie tych, jakie służą kontrolowaniu dostępu do rynku pracy (Cousins 2007; Roberts 2007).

Sprawa trafiła do Sądu Apelacyjnego, w którym to strona wnosząca apelację twierdziła, że chociaż pani Zalewska straciła pracę, nadal była pracownikiem w znaczeniu artykułu 7(2) rozporządzenia nr 1612/68, od którego nie zwalnia Traktat Akcesyjny. Twierdzono również, że test stałego pobytu w sposób pośredni dyskryminuje pracowników z krajów akcesyjnych i może być stosowany tylko wtedy, gdy opiera się na obiektywnych kryteriach.

Jednak Sąd Apelacyjny uznał, że artykuł 7 odnosi się jedynie do dyskryminacji osób formalnie będących na rynku pracy, natomiast Traktat Akcesyjny ma na celu ochronę rynków pracy państw członkowskich i zezwala na ograniczanie dostępu do nich. Stwierdził także, że System Rejestracji Pracowników jest zasadnym narzędziem takiej polityki.

Cousins zwraca uwagę na fakt, że Wielka Brytania nie ma na celu odejścia od artykułu 7(2): *Osoby uprzednio zatrudnione, będące obywatelami państw akcesyjnych, mają, teoretycznie, taki sam dostęp do świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego jak obywatele Wielkiej Brytanii, tj. oparty na kryterium stałego pobytu* (Cousins 2008).

## Roszczenia dotyczące wypłacania świadczeń

W celu zapewnienia spójności decyzyjnej rząd brytyjski początkowo zcentralizował wszystkie roszczenia dotyczące świadczeń nieskładkowych, składane przez obywateli państw członkowskich UE niebędących aktywnymi ekonomicznie w Centrum Zasiłków w Glasgow. Jednostka ta miała zajmować się 1200 roszczeniami tygodniowo, a jej zdolności miały być zwiększane poprzez intensywny program szkoleniowy (SSAC 2004).

Tymczasem Polacy i obywatele innych „nowych” państw członkowskich przyjechali do pracy, a nie po zasiłki, zatem liczba roszczeń była zdecydowanie niższa. Od 1 maja 2004 r. do 31 marca 2008 r. wynosiła ona poniżej 875 tys. Większość z nich (97,6%) wiązała się z zatrudnieniem, 1,6% z ulgami podatkowymi, natomiast niewielki ułamek tych spraw (0,8%) dotyczył roszczeń o świadczenia (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008).

Niestety, mimo że polscy pracownicy praktycznie nie korzystali z zasiłków nieskładkowych oraz mimo ogólnej zgody wśród analityków, że polscy pracownicy nie wypierają pracowników krajowych, brytyjskie media przytaczały historie o Polakach wykorzystujących wszelkie możliwe świadczenia, zabierających pracę Brytyjczykom i wykorzystujących wszystkie zasoby brytyjskiej służby zdrowia. Krytykując prasę brytyjską za takie podejście do kwestii migracji z Polski, Peter Wilby zauważył, że: *aktualny napływ osób z państw Europy Środkowowschodniej pozwolił gazetom, takim jak „Mail”, na ożywienie ksenofobicznych tradycji. Negatywne opinie na temat osób o ciemnym kolorze skóry uchodzą za naganne i mogą być karane prawem. Jednak oto gazety dostarczają substytutów w postaci Polaków („Mail”) czy nielegalnych imigrantów („The Daily Express”), którzy to mają być nową pożywką dla ksenofobicznych nastrojów* (Wilby 2008).

Chociaż historie takie na są traktowane poważnie przez inteligentnych czytelników, mogą one wprowadzać w błąd szeroką rzeszę osób. Jednak być może bardziej niebezpieczne od takich otwarcie negatywnych artykułów są programy dokumentalne, takie jak reportaż prezentowany na antenie BBC, w którym to twierdzono, iż Polacy nielegalnie pobierają zasiłki na dziecko jednocześnie w Wielkiej Brytanii i w Polsce (Goldberg 2007).

Tego typu stwierdzenia są oparte na niezrozumieniu prawa Unii Europejskiej. Redaktorzy BBC uważali, że *dane osoby mogą pobierać zasiłek na dziecko przebywające na terytorium innego państwa, lecz nie mogą ubiegać się o taki zasiłek w dwóch państwach jednocześnie* (tamże). Takie stwierdzenie mija się jednak z prawdą. Nie tylko jest to całkowicie legalne według prawa unijnego, by polscy imigranci ubiegali się o zasiłek na dziecko zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w Polsce, lecz w istocie jest to obowiązek tych osób.

Reprezentant Komisji Europejskiej interweniował w tej sprawie, by sprostować przekaz BBC. Zapytany, czy uważa za sprawiedliwe, by Polacy otrzymywali wysokie świadczenia na dziecko przebywające na terytorium Polski, skoro koszty życia w Polsce są zdecydowanie niższe, odpowiedział, że Polacy płacą do systemu brytyjskiego takie same podatki, jak obywatele Wielkiej Brytanii, a różnica w wysokości świadczeń zależy od danego systemu zabezpieczenia społecznego.

Interesującym jest, że czasem mamy do czynienia z odwrotną sytuacją. W ostatnich latach wielu Brytyjczyków zostało zatrudnionych w Niemczech i Francji, gdzie otrzymują oni zdecydowanie wyższe zasiłki niż w Wielkiej Brytanii. Nikt z redakcji BBC nie zainteresował się jednak wykorzystywanymi francuskimi czy niemieckimi podatkami.

## KONKLUZJE

W swoim pierwszym kwartalnym raporcie po przyjęciu do Unii Europejskiej Polski i innych nowych państw członkowskich Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii potwierdziło podwójny sukces osiągnięty w związku z przygotowaniem związanymi z migracją pracowników.

Po pierwsze, obywatele „nowych” państw UE wnieśli olbrzymi wkład do budżetu państwa: *Obywatele „nowych” państw członkowskich reprezentują mniej więcej jednego na 300 pracowników w Wielkiej Brytanii, jednakże pomiędzy majem i wrześniem wpłacili około 120 milionów funtów na poczet brytyjskiego PKB i zapłacili około 20 milionów funtów w podatkach i składkach na ubezpieczenie* (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2004).

Po drugie, obywatele „nowych” państw członkowskich nie tylko zapłacili istotną kwotę w podatkach i składkach, ale też *tylko jeden procent obywateli „nowych” państw członkowskich spośród tych, którzy przybyli do Wielkiej Brytanii, to osoby, które ubiegały się o zasiłek, spośród nich zaledwie 3%, czyli około 16 osób, przeszło test i otrzymało pomoc według zwyczajowych kryteriów* (tamże). D. Blunkett, minister spraw zewnętrznych, podsumował to w ten sposób: *Zawsze powtarzaliśmy, że chętnie przyjmujemy*

*obywateli tych państw do pracy, lecz nie do pobierania zasiłków. Taka polityka okazała się skuteczna.*

Filozofia stojąca za testem prawa do stałego pobytu została po raz pierwszy wyłożona w okresie prowadzącym do wprowadzenia testu pobytu w 1994 r., a następnie powtórzona w momencie reformy testu w 2004 r. Celem testu była ochrona *hojnego i otwartego systemu świadczeń przed turystami socjalnymi, którzy nie mają na celu dobra państwa i nie płacą podatków* (cyt. za Roberts 2004, s. 73). Test był częścią systemu ograniczenia dostępu do funduszy publicznych w odniesieniu do ludzi, o których rząd brytyjski ma opinię, że *nie zasługują na bycie utrzymywanymi przez brytyjskich podatników* (wypowiedź sekretarza stanu, cyt. za Roberts 2004).

Angela Eagle, parlamentarna sekretarz do spraw zabezpieczenia społecznego, w odpowiedzi na pytanie dotyczące słuszności testu stałego pobytu stwierdziła, że *słusznym jest, by chronić nasz system zabezpieczenia społecznego przed wykorzystaniem i nadużyciami ze strony osób, które mają bardzo nikły związek z Wielką Brytanią, i zamierzamy kontynuować praktykowanie takiej ochrony* (cyt. za Roberts 2004).

Jednocześnie sekretarz dodała: *oczywiście ważne jest, aby świadczenia oparte na kryterium dochodu był dostępne dla obywateli Wielkiej Brytanii i obywateli innych państw, którzy mają istotny związek z tym krajem* (cyt. za Roberts 2004).

Polscy pracownicy przybywający do Anglii po akcesji z UE płacą podatki pośrednie od momentu przyjazdu i zazwyczaj, właściwie bez wyjątków, składki na Narodowy Fundusz Ubezpieczeniowy, a także podatki bezpośrednie zaraz po podjęciu pracy. Tym samym trudno jest sobie wyobrazić, na jakiej podstawie można by twierdzić, że obywatele polscy są „turystami socjalnymi”, którzy „mają nikły związek z Wielką Brytanią”. Zwłaszcza że – jak twierdzą raporty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – *zapewniają oni dostarczanie i wykonywanie usług publicznych w społecznościach na terytorium całego kraju. W ciągu 12 miesięcy do 31 marca 2008 r. 1885 obywateli państw akcesyjnych zatrudniło się jako kierowcy autobusów, autokarów lub ciężarówek, 4045 jako pracownicy opieki, 850 jako nauczyciele, 110 jako dentyści, 985 jako lekarze, pielęgniarki i inni specjaliści medyczni* (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2008, s. 1).

Chociaż dużo mówi się o „nowej migracji”, to migracja ekonomiczna z Polski ma wiele cech „starej migracji”: niskie płace, często niebezpieczne warunki pracy, wykluczenie z zakresu „solidarności społecznej stanowiącej fundament systemu podatkowego i zabezpieczenia społecznego” (Coughlan 1992, s. 112). Opisując tureckich imigrantów sprowadzanych do Niemiec w celu wykonywania prac, do których nie było chętnych w zachodniej części tego kraju w latach 60. i 70., Berger i Mohr napisali: *nie rodzą się, nie są wychowywani, nie męczą się, nie starzeją, nie umierają. Mają tylko jedną funkcję: pracować (...). Jeżeli przestają spełniać tę funkcję, to są odsyłani tam, skąd przybyli. Nie byli to ludzie, lecz maszyny do pracy w kopalni, maszyny czyszczące, maszyny mieszające cement, maszyny kopiące rowy etc.* (Berger, Mohr 1989, s. 58, 64).

Berger i Mohr opisują więc sytuację, o której Ministerstwo Spraw Wewnętrznych mówi w bardziej prozaiczny sposób: *Możliwe jest, że w dłuższym okresie wkład obywatela innego państwa, czyli imigranta, będzie większy. Szczególnie w przypadku imigrantów przybywających na terytorium państwa w wieku produkcyjnym widać to jasno i wyraźnie: Wielka Brytania generuje dochód z ich podatków i pracy, natomiast nie musi płacić za ich edukację, wychowanie i szkolenia umożliwiające wykonywanie pracy* (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2007).

W emigracji opisywanej przez Berger i Mohr oraz przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych to nie państwo jest ofiarą „socjalnych turystów”. Wręcz przeciwnie. To państwo wykorzystuje pracowników i ich ciężką, lecz tanio nabytą pracę, unikając ponoszenia jakichkolwiek nakładów, włączając w to koszty przymusowego bezrobocia – te są transferowane z powrotem do państwa pochodzenia.

- <sup>1</sup> Istnieją różne sposoby oceniania korzyści z imigracji. W zależności od przyjętej metodologii oceny takie biorą pod uwagę nie tylko aspekt ekonomiczny, ale także społeczny, kulturowy, polityczny. Korzyści o charakterze nieekonomicznym są trudne do oszacowania. Każda ocena procesu migracji musi także wziąć pod uwagę skutki w kraju pochodzenia imigrantów. Migracja z Polski może mieć także wpływ, zbliżony do efektu „domina”, na inne kraje, takie jak Ukraina, prowokując migrację z tego kraju do Polski po tym, jak polscy pracownicy przenieśli się na terytorium Wielkiej Brytanii.
- <sup>2</sup> Komitet Doradczy ds. Systemu Zabezpieczenia Społecznego (ang. Social Security Advisory Committee – SSAC) to niezależna instytucja państwowa doradzająca Ministerstwu Spraw Społecznych Północnej Irlandii oraz ministrowi spraw wewnętrznych w kwestiach pracy i emerytur.
- <sup>3</sup> Komisja ta składa się ze specjalnych sędziów nominowanych przez Królową. Są oni niezależni od innych instytucji zabezpieczenia społecznego i zajmują się apelacjami dotyczącymi świadczeń tego systemu, jak również niektórymi innymi kwestiami.

## LITERATURA

- Berger J., Mohr J. (1989), *A Seventh Man*, Cambridge: Granta.
- Blanchflower D. (2007), *Recent Developments in the UK Labour Market*, „Bank of England Quarterly Bulletin”.
- British Chambers of Commerce [Brytyjska Izba Handlowa] (2007), *Migration – Plugging the Gap*, February.
- Commission for Rural Communities [Komisja do spraw Społeczności Wiejskich] (2007), *A8 Migrant Workers in Rural Areas*, January.
- Coughlan A. (1992), *The Limits of Solidarity: Social Policy, National and International’ Paper given to „50 Years after Beveridge”*. Conference at University of York, 27–30 September, vol. 2, York, SPRU.
- Cousins M. (2008, forthcoming), *The „Right to Reside” and access to social security in the Courts of Appeal*.
- Cousins M. (2007), *The „Right to Reside” and Social Security Entitlements*, „Journal of Social Welfare and Family Law”, vol. 29, No. 1, pp. 65–73.
- European Commission [Komisja Europejska] (2002), *Free Movement for Persons – A Practical Guide for an Enlarged European Union*, dostępny w Internecie: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/>>.
- „Financial Times” (2007), *Church joins union fight to help migrants*, 17–18 February.
- Fitzpatrick P., Ripley P., Singh A. (2007), *Migration and social security handbook* 4th Edition, London: Child Poverty Action Group.
- Goldberg A. (2007), BBC 5live Report – *5live Report: British Benefits Abroad is broadcast on BBC Radio Five Live on Sunday 23 September at 1100 BST and 1930 BST*.
- Guild E., ed. (2007), *Implementing EU Free Movement of Workers in the UK. European Commission’s Observatory on Free Movement of Workers in the European Union*, European Commission.
- Home Office [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych] (2008), *Accession Monitoring Report March 2008 – May 2008 A8 Countries’: A joint online report between the UK Border Agency*, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs and Communities and Local Government.
- Home Office [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych] (2007), *The Economic and Fiscal Impact of Migration*, A Cross-Departmental Submission to the House of Lords Committee on Economic Affairs produced in partnership with the Department for Work and Pensions, October, HMSO.
- Home Office [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych] (2004a), *New Figures Show Accession Workers Working For The UK*, 10 November, dostępny w Internecie: <[http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/New\\_Figures\\_Show\\_Accession\\_Worker?version=1](http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/New_Figures_Show_Accession_Worker?version=1)>.
- Home Office [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych] (2004b), *Regulations Laid For Workers Registration Scheme For New EU Members*, Press Release, 25 March, dostępny w Internecie: [http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Regulations\\_Laid\\_For\\_Workers\\_Reg?version=1](http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Regulations_Laid_For_Workers_Reg?version=1).
- Home Office [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych] (2004c), *No UK Benefits For EU Accession Countries*, Press Release, 23 February.
- House of Lords [Izba Lordów] (2008), *Select Committee on Economic Affairs 1st Report of Session 2007–08 The Economic Impact of Immigration*, vol. I: Report. 1 April, London: The Stationery Office Limited.
- Lemos S., Portes J. (2008), *The impact of migration from the new European Union Member States on native workers*, Department for Work and Pensions June.
- Mitsilegas V. (2007), *Enlargement*, w: Guild E. (ed.), *Implementing Free Movement of Workers in the UK 2006*, European Commission’s Observatory on Free Movement of Workers in the European Union, European Commission.
- NACAB (1996), *Failing the test: CAB clients’ experience of the habitual residence test in social security*, London: NACAB.
- OECD (2006), *Economic Outlook 80*, November.
- Press Complaints Commission, dostępny w Internecie: <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NTIwNA==>>>.
- Riley R., Weale, M. (2006), *Commentary: Immigration and Its Effects*, „National Institute Economic Review”, No. 198, October.
- Roberts S. (2008a), *Training and Reporting on European Social Security: UK National Report*, European Commission/University of Ghent.
- Roberts S. (2008b), *Equal Treatment (with E. Guild)*, w: Guild E. (ed.), *Implementing EU Free Movement of Workers in the UK*, European Commission’s Observatory on Free Movement of Workers in the European Union, European Commission.
- Roberts S. (2007), *Social Security*, w: Guild E. (ed.), *Implementing EU Free Movement of Workers in the UK*, European Commission’s Observatory on Free Movement of Workers in the European Union, European Commission.
- Roberts S. (2004), *A strong and legitimate link. The Habitual Residence Test in the United Kingdom*, w: Langer R., Sakslin M., *Co-ordinating Work-based and Residence-based Social Security*, University of Helsinki.
- Social Security Advisory Committee – SSAC [Komitet Doradczy ds. Zabezpieczenia Społecznego] (2004), *The Social Security (Habitual Residence) Amendment Regulations*.
- Statement by the Secretary of State for Social Security in accordance with S 174(2) of the Social Security Act 1992* (1994), Cm 2609, HMSO, para 2.
- Wilby P. (2008), „Guardian”, Monday, 11 August.

## SUMMARY

Prior to Poland joining the European Union (EU) on 1 May 2004, the EU 15 and the accession countries agreed a transitional system, which would allow the ‘old’ Member States to continue to restrict access to their labour markets for accession country workers for up to five years. While twelve of the EU 15 initially left their restrictions in place, the United Kingdom (UK), along with Ireland and Sweden, granted immediate access to their labour markets. At the same time, the UK introduced legislation requiring accession country workers to register with the Worker Registration Scheme and amended the Habitual Residence Test to add a new right to reside requirement for non-contributory means-tested benefits. This paper looks at the position and profile of Polish workers and their families within the UK labour market during the period 2004–2008; examines entitlement to social security benefits for Polish workers in the context of evolving UK and EU social security regulations; and concludes that a just migration policy must include migrants in the solidarities that underpin the tax and public service system.

## NOWE KSIĄŻKI

Krystyna Iglicka, KONTRASTY MIGRACYJNE POLSKI. WYMIAR TRANSATLANTYCKI, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, stron 168.

CZY POLSKA GOSPODARKA POTRZEBUJE CUDZOZIEMCÓW?, pod redakcją Izabeli Grabowskiej-Lusińskiej i Anny Żylicz, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa 2008, stron 170.