

KONIEC PROTEKCJONIZMU NIEMIECKIEGO RYNKU PRACY

29 czerwca 2011 r. Instytut Zachodni i Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej zorganizowali konferencję pt. „Koniec protekcjonizmu niemieckiego rynku pracy” z udziałem polskich i niemieckich naukowców zajmujących się problematyką rynku pracy. Przybyłych powitał prof. dr hab. Tomasz Budnikowski. Pretekstem do zorganizowania konferencji było otwarcie od 1 maja 2011 r. niemieckiego rynku pracy dla obywateli ośmiu wschodnioeuropejskich państw Unii Europejskiej, w tym również polskich. Zarówno Niemcy, jak i Austriacy wynegocjowali siedmioletnie okresy przejściowe, chroniące ich rynek pracy przed niekontrolowanym napływem pracowników z państw członkowskich przyjętych w 2004 r. Należy jednak zauważyć, że w RFN toczyły się – przede wszystkim na forum akademickim – ożywione debaty, co do zasadności przyjęcia takiego rozwiązania. Przedsiębiorcy natomiast liczyli na dopływ fachowej siły roboczej, a związki zawodowe krytycznie oceniały możliwość pojawienia się nowej konkurencji, zwłaszcza w okresie wysokiego bezrobocia. Tuż przed otwarciem rynku rząd niemiecki prognozował, że rocznie przyjedzie w poszukiwaniu pracy ok. 100 tys. osób, a w ciągu dekady 1 mln osiedli się w tym kraju.

Zniesienie ograniczeń administracyjnych było dla uczestników spotkania jednak tylko tłem dla pogłębionej refleksji nad wynikami badań prowadzonych przez naukowców nad niemieckim rynkiem pracy i jego specyfiką, a także skutkami ekonomicznymi i społecznymi emigracji dla Polski. Referenci scharakteryzowali niemiecki rynek pracy, rozwój gospodarki i koniunktury w RFN w porównaniu z pozostałymi państwami Unii Europejskiej, a także zidentyfikowali przyczyny i istotę obaw wyrażanych głównie przez społeczeństwo niemieckie przed napływem imigrantów. Oszacowano również korzyści i koszty emigracji zarobkowej z Polski, a także przedstawiono studia przypadków pozwalające na poznanie specyfiki branżowej (branży budowlanej), przygranicznego ruchu osobowego oraz działań regionalnego (wielkopolskiego) rynku pracy.

Analiza rynku pracy w okresie globalizacji pozwoliła Piotrowi Stolarczykowi¹ na potwierdzenie tezy o niekorzystnych kształtujących się na nim tendencjach i to w przeważającej większości krajów europejskich, kształtowanych głównie przez utrzymującą się wysoką stopę bezrobocia i jednocześnie niską stopę zatrudnienia. Zjawiska te pogarszają bowiem jakość życia społeczeństwa, negatywnie wpływają na dynamikę rozwoju gospodarczego i w konsekwencji obniżają konkurencyjność Europy. Niepokojące zarówno dla ekonomistów, jak i odpowiedzialnych za kształtowanie polityki gospodarczej są także cechy bezrobocia – należy jednak podkreślić zróżnicowane w poszczególnych państwach – jak np. wysoki udział bezrobocia długotrwałego (kategoria ta obejmuje osoby pozostające ponad rok poza rynkiem pracy), niski poziom aktywności zawodowej grupy wiekowej od 55 do 64 lat i relatywnie wysoki w obu przypadkach udział kobiet. Rynek pracy jest natomiast przyjazny dla osób wykształconych.

Zdaniem referenta, istotne jest również daleko idące zróżnicowanie wskaźników opisujących efektywność rynku pracy w 25 badanych państwach członkowskich Unii

¹ Dr P. Stolarczyk, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, *Europejski rynek pracy w okresie globalizacji*.

Europejskiej. Taka diagnoza została sporządzona na podstawie typologii europejskich modeli społecznych, tj. anglosaskiego, skandynawskiego, kontynentalnego i śródziemnomorskiego (Boeri, Sapir). Wyniki analizy dowodzą wysokiej efektywności modelu skandynawskiego i anglosaskiego, natomiast model kontynentalny (realizowany m.in. w Niemczech) uznano za nieefektywny. Państwa, w których zidentyfikowano ten model cechuje znacznie wyższy stopień bezrobocia (przy niższym stopniu zatrudnienia) niż w zaliczonych do dwóch pozostałych. Równocześnie jednak uznać należy model kontynentalny i skandynawski jako sprawiedliwy, gdyż w państwach je reprezentujących istnieje większe od średniej (wyliczonej dla wszystkich państw UE) prawdopodobieństwo uniknięcia ubóstwa.

Interesujących przemyśleń na temat polskiego rynku pracy dostarczyła analiza, oparta na danych empirycznych pochodzących z krajów przyjętych w 2004 r. do UE. Uzyskane wyniki pozwoliły na sformułowanie wniosku, że polski rynek pracy jest odmienny od funkcjonującego w pozostałych państwach. Jest nieefektywny z punktu widzenia stopy zatrudnienia i jednocześnie niesprawiedliwy. Za główny czynnik sprawczy uznano instytucjonalną obudowę rynku pracy, która w znaczący sposób wpływa na jego funkcjonowanie. Za przyczynę niskiej efektywności funkcjonowania tych rynków należy natomiast uznać niesprawne instytucje rynku pracy i ich przestarzałą konstrukcję w większości krajów UE. Zdaniem prelegenta istniejące różnice kulturowe i odmienne tradycje społeczne nie pozwalają jednak na inkorporację efektywnych modeli przez inne państwa, ale obserwacja poszczególnych rozwiązań może wspomóc przeprowadzenie niezbędnych zmian.

Wnioski te, a zwłaszcza konstatacja o nierozwiązanym od lat problemie bezrobocia, w tym także i w Niemczech, stanowiły dobry punkt wyjścia do szczegółowych rozważań nad rozwojem gospodarczym tego kraju po kryzysie finansowym zapoczątkowanym w 2007 r. na amerykańskim rynku kredytów *subprime*. Ocenę tę przeprowadził Józef Olszyński², pracownik naukowy, legitymujący się jednocześnie wieloletnim doświadczeniem dyplomatycznym i biznesowym. Referent zauważył, że Niemcy znajdujące się w fazie ożywienia gospodarczego, ale nierównomiernego i niepewnego – musiały zarówno dokonać, jak i zapowiedzieć przeprowadzenie wielu istotnych zmian w polityce gospodarczej. Muszą one zapewnić wyjście z przyjętych pakietów kryzysowych i przyjęcie pakietu „przyszłościowego”, zmierzającego przede wszystkim do konsolidacji finansów publicznych. Analiza wielkości i dynamiki wskaźników makroekonomicznych gospodarki niemieckiej pozostaje niezwykle istotna również dla gospodarki polskiej. Dekoniunktura w Niemczech spowodowała bowiem spadek obrotów handlowych z Polską, a rynek niemiecki pozostaje podstawowym rynkiem zbytu i zaopatrzenia dla polskich firm. Badania nie wykazały natomiast wyraźnego jej wpływu na inwestycje realizowane w Polsce, kontynuowane były również – chociaż na zmniejszonym poziomie polskie bezpośrednie inwestycje w Niemczech. Zaobserwowano natomiast silne wahania w obrotach usług (głównie turystycznych i transportowych), które są szczególnie podatne na impulsy osłabiające tempo wzrostu gospodarczego.

Prof. dr hab. Piotr Kalka (IZ), zabierając głos podzielił się z zebranymi refleksją nad zaskakującą poprawą sytuacji Niemiec w obszarze *high technology*. Był jednak przekonany, iż nie przełoży się ona na zwiększenie dynamiki wzrostu obrotów handlowych tego kraju.

² Prof. dr hab. Józef Olszyński & Andreas Bielig, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, *Gospodarka Niemiec po kryzysie finansowym*.

Głównym wątkiem wystąpienia Tomasza Budnikowskiego³ była identyfikacja i prezentacja artykułowanych w Niemczech obaw przed skutkami otwarcia rynku pracy. Wiązano je z obniżeniem dotychczasowego poziomu życia, dodatkowym obciążeniem niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych, wzrostem bezrobocia i w konsekwencji spadkiem wielkości PKB *per capita*. Podkreślając, iż imigranci tworzą grupę bardzo zróżnicowaną zwrócił uwagę, iż z Polski przyjeżdżają zarówno poszukujący możliwości kształcenia się i doksztalcenia, pracownicy sezonowi i wreszcie także osoby zatrudnione w Niemczech na umowę o pracę. Pod względem liczby przyjezdnych liczną grupę tworzą studenci, ale ok. 80-90% z nich wraca do kraju, a praca sezonowa cieszy się coraz mniejszym zainteresowaniem. Niezwykle interesujące wnioski wypływają z analizy relacji pomiędzy liczbą zamieszkałych w Niemczech grup narodowościowych a liczbą zatrudnionych, i tak np. w 2007 r. udział ten dla Polaków kształtował się na poziomie zaledwie 22%, podczas gdy dla Francuzów aż 64%.

Niemcy wysuwają się na czołowe miejsce wśród europejskich importerów siły roboczej, pomimo utrzymujących się przez lata ograniczeń w dostępie do rynku pracy. Pozostają bowiem obok Wielkiej Brytanii, która otworzyła swój rynek już w 2004 r., państwem przyciągającym największą liczbę imigrantów również z nowych krajów członkowskich.

Bernd Reichelt⁴ zaprezentował badania przeprowadzone wśród polskich pracowników budowlanych zatrudnionych w Niemczech w warunkach znaczących zmian zachodzących w tej gałęzi gospodarki narodowej. Również i on wskazał na zróżnicowane formy migracji zarobkowej w latach 2004-2011. W Niemczech podjęły bowiem pracę osoby na mocy bilateralnych porozumień rządowych – zezwoleń i kontyngentów (np. w 2007 r. był on największy dla Polski spośród państw Europy Wschodniej i Środkowej), jak i samodzielnie wykonujące czynności w ramach swobody osiedlania się i tzw. jednoosobowego przedsiębiorstwa oraz „zatrudnieni na czarno”.

Interesujące okazały się wyniki pozyskane z ankiety opracowanej przez *Projekt Baunetz Lepizig*⁵. Miała ona na celu pozyskanie wiedzy na temat przyszłych tendencji w rozwoju migracji zarobkowej z Polski do Niemiec, czynników warunkujących podejmowanie decyzji i oczekiwań respondentów. Skierowana była do uczniów szkół zawodowych, ekspertów reprezentujących związki inżynierów i zawodów budowlanych, a także wykwalifikowanych pracowników budowlanych z małych i średnich firm. Uzyskany materiał pozwala na stwierdzenie, iż poważną barierą ograniczającą przyjazdy zarobkowe do Niemiec jest nieznanomość języka. Dla 20% ekspertów stanowi ona przeszkodę w podjęciu pracy, a jedynie 1/4 uczniów szkół zawodowych uczestniczy w zajęciach z języka niemieckiego. Z kolei aż 70% uczniów techników budowlanych deklaruje chęć wyjazdu do pracy, ale 65% nie chce przebywać za granicą dłużej niż 10 lat. Podstawową przyczyną tej przejściowej emigracji są różnice w uzyskiwanych dochodach, a dla ponad połowy ankietowanych trudności w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia w Polsce. 80% uczestników badania

³ Prof. dr hab. Tomasz Budnikowski, Instytut Zachodni w Poznaniu, *Swoboda przemieszczania się siły roboczej. Niemieckie obawy*.

⁴ Prof. dr Bernd Reichelt, Anna Heinrich, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur w Lipsku, *Polscy pracownicy na niemieckich budowach. Doświadczenia i perspektywy*.

⁵ Jest on wspólnym przedsięwzięciem firm jako internetowa platforma komunikacyjna i naukowa.

zwróciło uwagę na atrakcyjność technologiczną niemieckiego rynku pracy. Z kolei eksperci branży budowlanej uważają, że jest to rynek trudny – głównie z uwagi na istniejące w Niemczech prawne bariery i biurokratyczne ograniczenia, a nadto dla 1/3 pytanym problemem jest rozłąka z rodziną. Wyniki uzyskane w badaniu pozwoliły jego inicjatorom na stworzenie rekomendacji pozwalających na pozyskanie pracowników budowlanych z Polski. Zaproponowano m.in. organizację kursów językowych, przygotowanie specjalistycznych kursów doszkalających oraz pozwalających na pogłębienie już nabytych umiejętności, a także stworzenie możliwości odbywania praktyk studenckich w niemieckich firmach reprezentujących branżę budowlaną.

Wacław Jarmołowicz⁶ zwrócił uwagę uczestników konferencji na wybrane problemy wielkopolskiego rynku pracy, regionu o ogromnym potencjale społeczno-zawodowym i gospodarczym, w którym podobnie jak i w krajach wysoko rozwiniętych dominuje sektor usług w tworzeniu PKB. Wskazując na odmiennie od średniej dla Polski wartości wielu wskaźników, w tym np. niższego przeciętnego wynagrodzenia brutto, przy jednocześnie jednym z najniższych na tle innych województw poziomie bezrobocia, wykazał, że w strukturze bezrobocia w Wielkopolsce dominują osoby słabiej wykształcone (choć w ostatnich latach obserwowany jest wzrost liczby bezrobotnych z wykształceniem wyższym). Niepokojący jest także wysoki udział osób młodych (do 24 roku życia) oraz kobiet (ok. 65%). Jednocześnie – co należy podkreślić – badany region charakteryzuje się wysoką konkurencyjnością w odniesieniu do kreacji nowych miejsc pracy.

Zbigniew Świątkowski⁷ przedstawił wyniki badań nad rozwojem przygranicznego ruchu osobowego w województwie lubuskim. Jego specyficzne cechy wynikają z uwarunkowań historycznych. Początki polsko-niemieckich kontaktów datują się od lat 70. XX w., tj. od otwarcia granicy z NRD. Decyzja ta pozwoliła już wówczas mieszkańcom pogranicza na poznanie języka i pozyskanie interkulturowych kompetencji. Mimo to nie sprawdziły się alarmistyczne prognozy o masowym wręcz eksodusie pracowników, który miał nastąpić po otwarciu 1 maja 2011 r. niemieckiego rynku pracy. Co więcej, wydarzenie to przyczyniło się do wzrostu atrakcyjności województwa lubuskiego, a w konsekwencji do łatwiejszego, niż w głębi kraju, pozyskania pracy. Nie oznacza to oczywiście, że wyższe zarobki w Niemczech nie wpływają na podejmowanie przez mieszkańców pogranicza zatrudnienia w tym kraju. Mają oni zdolność do łatwiejszej asymilacji, a rozbudowa połączeń komunikacyjnych przyczynia się do szybszego przemieszczania się pomiędzy krajami. W konsekwencji miasta przygraniczne staną się jedynie „sypialniami”. Zdaniem prelegenta, potwierdzającym spostrzeżenia pozostałych uczestników konferencji, należy przyjąć, że pracy w Niemczech nie będą poszukiwali tylko bezrobotni z Polski, ale także Polacy powracający z Wielkiej Brytanii. Prowadzone badania dowodzą jednak, że na przełomie 2010 i 2011 r. pierwszym adresem dla poszukujących swego miejsca na rynku pracy stała się Holandia, a nie Niemcy.

Generalnie wniosek, jaki wypływa z rozważań nad przygranicznym ruchem osobowym sprowadza się do spostrzeżenia, że otwarcie rynku pracy może spowodować w regionie presję na wyższe płace, co może osłabić jego konkurencyjność. Odływ młodzieży nastąpi jednak

⁶ Prof. dr hab. Wacław Jarmołowicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, *Działania regionalnego (wielkopolskiego) rynku pracy w latach 2000-20010*.

⁷ Dr Zbigniew Świątkowski, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, *Przygraniczny ruch osobowy. Lubuskie doświadczenia*.

przede wszystkim do tych państw, które przygotowują atrakcyjne i specjalistyczne programy oraz dadzą gwarancję uzyskania pracy. Tego rodzaju scenariusz budzi obawy głównie polskich rzemieślników, którzy nie są w stanie zapewnić podobnych warunków. Należy zatem oczekiwać znacznego, acz rozłożonego w czasie zwiększenia wyjazdów z obszaru pogranicza do Niemiec, co w konsekwencji przełoży się na osłabienie tempa wzrostu gospodarczego i wyższą inflację w przygranicznych regionach Polski.

Maciej Żukowski⁸ skupił się w swoim wystąpieniu na ocenie korzyści i kosztów emigracji zarobkowej z Polski. Za główne czynniki, którymi kierują się osoby podejmujące decyzje o wyjeździe uznał dążenie do uzyskania wyższych dochodów, wyższej jakości życia i podwyższenia kwalifikacji zawodowych. Podkreślił równocześnie, że wyjazdy te obciążone są kosztami wynikającymi z osłabienia więzi społecznych i integracji w kraju osiedlenia. Z punktu widzenia kraju przyjmującego napływowi pracownicy wypełniają lukę na rynku pracy i zapewniają wzrost kapitału ludzkiego, ale ponoszą jednocześnie koszty związane z integracją przybyszów, doświadczają presji miejscowej społeczności artykułującej obawy przed „odebraniem miejsc pracy” lub obniżeniem płacy.

W kategoriach kosztów i korzyści wyjazdy własnych obywateli mogą rozpatrywać również kraje, z których pochodzą imigranci. Co prawda następuje w nich zmniejszenie bezrobocia, odnotowuje się zwiększone transfery do kraju – znajdujące odzwierciedlenie w bilansie płatniczym – wzrost popytu na nieruchomości, a po ewentualnym powrocie można mówić o zwiększeniu zasobów kapitału ludzkiego. Jednakże po stronie kosztów należy uwzględnić utratę kapitału ludzkiego czy też pogorszenie struktury demograficznej. Uzyskane wyniki badań dowodzą, że od 2004 r. do 2009 r. przebywało za granicą ok. 1,87 mln polskich obywateli, największa grupa w Wielkiej Brytanii, a na drugim miejscu znalazły się Niemcy. Dowodzi to zmiany zainteresowań „wyjazdowych” Polaków. Ponad połowa wyjeżdżających są to ludzie młodzi, którzy nie przekroczyli 29. roku życia, a 1/5 z nich może wykazać się wykształceniem wyższym. Emigracja stwarza także problemy dla Polski. Przede wszystkim oznacza utratę kapitału ludzkiego, co również pogłębia problemy demograficzne, ma negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i innowacyjność, często ogranicza rozwój indywidualny, bowiem w wielu przypadkach imigranci znajdują zatrudnienie poniżej swoich kwalifikacji.

M. Żukowski reprezentuje pogląd, że z uwagi na konwergencję w przyszłości Polska pozostanie nadal krajem imigracyjnym, jednakże zmaleje presja na wyjazdy zarobkowe. Doświadczenie historyczne uczy nadto, że wśród państw atrakcyjnych dla przybyszów znalazły się w ostatnich latach Irlandia, Hiszpania i Portugalia, a zatem kraje, które w niedalekiej przeszłości same były krajami emigracji dla znacznej liczby mieszkańców. Rozważania nad niemieckim rynkiem pracy i rozwojem emigracji zarobkowej z Polski skłania ją do stwierdzenia, iż tak późne otwarcie granicy przez Niemców należy oceniać w kategoriach popełnionego przez nich błędu, także z uwagi na starzenie się społeczeństwa niemieckiego.

Dyskusja, jak toczyła się w trakcie obrad dotyczyła w dużym stopniu właśnie kosztów i korzyści zarówno dla państw przyjmujących imigrantów, jak i państw, z których

⁸ Prof. dr hab. Maciej Żukowski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, *Korzyści i koszty emigracji zarobkowej z Polski – doświadczenia i perspektywy*.

wyjeżdżają, zwłaszcza z Polski do Niemiec. Uznano wprawdzie, że imigracja jest procesem naturalnym, ale jak to ocenił W. Jarmołowicz należy ją raczej rozpatrywać w kategorii „utrąty sił” przez kraje, z których się wywodzą emigranci.

Podsumowania konferencji dokonał T. Budnikowski podkreślając, że zawsze z emigracją związane są koszty, ale że to co się liczy to są ludzie i ich kapitał oraz wytworzona przez nich wartość dodana będzie decydowała o rozwoju Europy.

Iłona Romiszewska

