

# BIULETYN

Nr 23 (772) • 4 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## Implikacje otwarcia rynku pracy dla stosunków polsko-niemieckich

Ryszarda Formuszewicz

*Spółeczeństwo niemieckie postrzega rychłe zniesienie ograniczeń swobody przepływu pracowników jako zagrożenie. Obawy przed napływem taniej siły roboczej występują pomimo dobrego położenia gospodarczego. Sytuacja ta wymaga rzetelnej polityki informacyjnej, przede wszystkim po stronie niemieckiej, ukazującej również pozytywne aspekty migracji zarobkowych. Spodziewany napływ pracowników z Polski stanowi przy tym sprzyjającą okazję do unowocześnienia działalności organizacji polonijnych w Niemczech.*

Od maja br. przestaną obowiązywać ograniczenia w swobodzie przepływu pracowników pochodzących z państw Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. Spośród starych państw członkowskich UE jedynie Niemcy i Austria w pełni wykorzystały przysługujący im siedmioletni okres przejściowy.

Zniesienie ograniczeń zwalnia obywateli polskich zainteresowanych podjęciem zatrudnienia w Niemczech z wymogu uzyskania zezwolenia na pracę. Przestaną także obowiązywać ograniczenia branżowe w zakresie swobody świadczenia usług na rynku niemieckim. Dotychczas usługi budowlane, sprzątania oraz dekoratorstwa wnętrz mogły być realizowane wyłącznie w oparciu o dwustronną umowę z 1990 r. o oddelegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło w ramach wyznaczanego corocznie kontyngentu.

Pewne ułatwienia w dostępie do niemieckiego rynku pracy wprowadzane były już w ubiegłych latach. Objęły one m.in. absolwentów uczelni wyższych, a od 1 stycznia br. pracowników sezonowych. Równoległe liczna grupa Polaków podjęła samodzielną działalność gospodarczą w Niemczech niepodlegającą ograniczeniom okresu przejściowego.

**Prognozy.** Próby oszacowania skali i struktury przepływu pracowników z Polski do Niemiec od 1 maja br. napotykają na istotne ograniczenia, zwłaszcza że po 2004 r. niejednolita liberalizacja rynków pracy starych państw członkowskich UE istotnie zmodyfikowała przepływy migracyjne – tradycyjne kierunki emigracji zarobkowej z regionu środkowoeuropejskiego ustąpiły miejsca nowym.

Zgodnie z dominującym przekonaniem napływ polskich pracowników na rynek niemiecki nastąpi stopniowo. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej szacuje, że wyjechać może maksymalnie 400 tys. osób. Zachęca do tego bliskość geograficzna, istnienie sieci społecznych wspierających adaptację w nowym środowisku, tradycje wyjazdów zarobkowych do Niemiec i wynikająca z nich znajomość rynku. Choć różnica między poziomem zarobków w Polsce i w Niemczech systematycznie maleje, to wynagrodzenia w RFN są nadal atrakcyjne, przede wszystkim dla osób o niskich kwalifikacjach. One właśnie, a także osoby średnio wykwalifikowane stanowić będą zapewne główną grupę zainteresowaną migracją. O mocnej pozycji Niemiec pod względem preferencji migracyjnych świadczy stały napływ migrantów z Polski po 2004 r., mimo ograniczeń w dostępie do rynku pracy.

Istnieją jednak przesłanki wskazujące, że zainteresowanie wyjazdami do Niemiec może być umiarkowane. Potencjał migracyjny w społeczeństwie polskim został już w znacznej mierze wykorzystany. Znaczna grupa zainteresowanych wyjechała do tych państw UE, które wcześniej zliberalizowały zasady dostępu do rynku pracy. Również względnie dobra sytuacja gospodarcza w Polsce skłania do pozostania w swoim środowisku. Nawet różnica w poziomie płac polskich i niemieckich, wciąż zresztą malejąca, może nie stanowić wystarczającego bodźca dla pracowników o wysokich kwalifikacjach. Istotnym ograniczeniem jest wymóg znajomości języka niemieckiego, choć odgrywa

on mniejszą rolę w przypadku specjalistów, dla których język angielski może okazać się wystarczający. Czynniki językowe może też przesądzić o tym, że polska młodzież nie będzie podejmowała nauki zawodu w Niemczech w szerokim zakresie.

Zakłada się, że otwarcie rynku pracy w dużej mierze będzie wykorzystane przez Polaków już przebywających w Niemczech. Dla pracujących w szarej strefie stwarza perspektywę legalizacji zatrudnienia. Z kolei osoby, które prowadzą w tym państwie indywidualną działalność gospodarczą mogą zamienić ją na zatrudnienie objęte ubezpieczeniem społecznym. Uwzględnić należy także możliwość przeniesienia się migrantów z państw silniej dotkniętych kryzysem gospodarczym. Dla wielu wyjeżdżających w pierwszej fali migracyjnej wybór Wielkiej Brytanii bądź Irlandii był rozwiązaniem zastępczym wobec ograniczenia możliwości podjęcia legalnego zatrudnienia w Niemczech.

**Otwarcie rynku pracy z perspektywy niemieckiej.** Zakończenie okresu przejściowego przypada w dogodnych okolicznościach. Gospodarka niemiecka odradza się dynamicznie po kryzysie, a rozwój gospodarczy przekłada się na najniższe od 1992 r. bezrobocie. W lutym br. wyniosło ono 7,9%. Rośnie zapotrzebowanie na siłę roboczą. Napływ pracowników może przynieść korzyści w kontekście przeciwdziałania skutkom niekorzystnych zmian demograficznych w społeczeństwie niemieckim.

Jednocześnie dostrzegane jest ryzyko, jakie przy prognozowanej strukturze migracji powstaje przede wszystkim dla niemieckich pracowników o niskich kwalifikacjach. Zagrożeń upatruje się w związku z możliwością delegowania i użyczania pracowników z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Formułowane są obawy, że przy napływie taniej siły roboczej z zewnątrz trudno będzie utrzymać stabilne warunki zatrudnienia w Niemczech. Z obawy przed negatywnymi skutkami otwarcia rynku rozszerzono katalog branż objętych regulacją minimum płacowego. Nasiliły się również opinie o potrzebie wprowadzenia powszechnej ustawowej pensji minimalnej. Za tym rozwiązaniem optują SPD, Lewica i Zieloni, a przede wszystkim związki zawodowe.

Niekorzystnych skutków otwarcia rynku pracy niemieccy politycy i eksperci spodziewają się na terenach graniczących z Polską z uwagi na ich trudną sytuację gospodarczą. Zwracają m.in. uwagę na możliwość podejmowania przez Polaków, a także Czechów, pracy po stronie niemieckiej przy zachowaniu dotychczasowego miejsca zamieszkania.

**Wyzwania dla relacji bilateralnych.** Wprawdzie w średniej i długiej perspektywie zniesienie ograniczeń w swobodnym przepływie osób będzie korzystne dla obu państw, jednakże w początkowym okresie może być ono źródłem napięć. Prawdopodobnie dojdzie do częściowego rozejścia się preferencji niemieckiego rynku z poziomem kwalifikacji zawodowych pracowników napływających do Niemiec po 1 maja. Można się spodziewać wzmożonej kontroli polskich podmiotów gospodarczych działających na niemieckim rynku przez niemiecką administrację, której będzie zależało na zapobieganiu ewentualnym nadużyciom swobody świadczenia usług.

Istotnym problemem pozostają obawy przed otwarciem rynku pracy, jakie można zaobserwować wśród społeczeństwa niemieckiego. W świetle niedawnych badań dla *Welt am Sonntag* prawie trzy czwarte respondentów obawia się, że zniesienie ograniczeń doprowadzi do utraty miejsc pracy przez pracowników niemieckich. Aż 43% badanych (a we wschodniej części Niemczech nawet 50%) dostrzega zagrożenie również dla pracowników wykwalifikowanych. W takich okolicznościach należy się liczyć z dostosowywaniem komunikatów niemieckich mediów do nastrojów społecznych. Przekaz informacyjny będzie zapewne koncentrować się przede wszystkim na incydentach mogących wzmocnić tezę o zagrożeniu dumpingiem płacowym i socjalnym. Nośnym medialnie tematem będzie prawdopodobnie również kwestia rzekomego nadużywania przez obywateli środkowoeuropejskich państw UE niemieckiego systemu opieki społecznej, niezależnie od potencjalnej skali statystycznej tego zjawiska. W szczególności niekorzystnym scenariuszu może dojść do odwrócenia korzystnych tendencji modyfikowania stereotypów dotyczących Polaków i Polski. Nie można wreszcie wykluczyć wykorzystania tematu napływu pracowników z Polski w kampaniach wyborczych przed wrześniowymi wyborami w Meklemburgii-Pomorzu Przednim i w Berlinie.

**Rekomendacje.** Potencjalne napięcia rodzą potrzebę prowadzenia w obu państwach rzetelnej polityki informacyjnej. Dążyć należy także do pełnego wykorzystania realizowanej już współpracy polskich i niemieckich służb do spraw zatrudnienia.

Prognozowany napływ obywateli polskich do Niemiec otwiera możliwości zwiększenia aktywności organizacji polonijnych w tym państwie. Organizacje te staną przed wyzwaniem dostosowania swojej działalności w taki sposób, by była ona również atrakcyjna dla nowo przybyłych migrantów, także tych nie planujących stałego osiedlenia się. Jednocześnie organizacje te powinny podjąć zabiegi o uzyskanie pozycji partnera strony niemieckiej w sprawach integracji tych, którzy podejmą decyzję o pozostaniu w Niemczech na dłużej bądź na stałe. Warto przy tej okazji promować dotychczasowe pozytywne doświadczenia integracji Polaków w Niemczech.