

Profesor Danuta Hübner
Przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego
Parlament Europejski

Konferencja: Przed otwarciem rynku pracy w Niemczech.
Perspektywy migracji zarobkowej.

Szkoła Główna Handlowa
Warszawa, 19 kwietnia 2011 r.

Rozmowę o konsekwencjach otwarcia niemieckiego rynku pracy dla polskiego rynku pracy warto rozpocząć od szerszego spojrzenia, od kontekstu europejskiego. Gospodarka europejska powoli wychodzi z kryzysu. Miejsce głównego wyzwania zajęła potrzeba działań na rzecz pobudzenia wzrostu. Nie chodzi tylko o wzrost pozwalający na odtworzenie produktu, który „skonsumował” kryzys, o powrót do poziomu sprzed kryzysu. Chodzi o wprowadzenie gospodarki na ścieżkę wzrostu opartego na rosnącej produktywności. Tego typu wzrost może nie generować szybkiego przyrostu miejsc pracy. Nowe miejsca pracy mogą powstawać w innych sektorach i przedsiębiorstwach niż te sprzed kryzysu. Część wzrostu może się w ogóle nie wiązać ze wzrostem zatrudnienia. Warto również dostrzec konsekwencje równoczesnego występowania relatywnie wysokiego bezrobocia i procesu starzenia się społeczeństwa. Najprawdopodobniej rosnąca część obecnego bezrobocia będzie nabierała charakteru strukturalnego.

Swoboda przepływu pracowników jest istotnym elementem rynku wewnętrznego. W tym obszarze rynek europejski nie funkcjonuje sprawnie. Mobilność siły roboczej pozostaje niezwykle niska, zarówno w sensie geograficznym, jak i sektorowym. Dominują narodowe kompetencje i regulacje rynku pracy, obciążone barierami dla mobilności i efektywności wykorzystania tego najcenniejszego zasobu. Europa na tym traci, nie wykorzystuje ani w pełni ani efektywnie swoich zasobów siły roboczej.

W moim przekonaniu, decyzja o ograniczonym dostępie nowych obywateli Unii do jednolitego rynku pracy była błędem.

Narodowa perspektywa nie służy efektywności i konkurencyjności gospodarki europejskiej, a tym samym interesom jej obywateli. Szczególnie na rynek pracy i jego regulację warto patrzeć z perspektywy europejskiej. Nawet rynek otwarty, ale w warunkach różniących się dość istotnie uregulowań narodowych, zmniejsza efektywność funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii.

Znaczenie liberalizacji rynku pracy w Niemczech dla pracowników z Polski zależy od wielu czynników, tych działających po stronie niemieckiej i najprawdopodobniej tworzących efekt „ssania”, jak i tych działających po stronie polskiej i najprawdopodobniej tworzących efekt „wypychania”. Wydaje mi się, iż to co można wiarygodnie dzisiaj założyć, to to, iż łączny efekt tych wszystkich czynników jest trudny do przewidzenia, a sytuacja jest i wielowątkowa i skomplikowana. Świadczą o tym chociażby szacunki możliwej skali migracji sporządzone przez różne instytucje. Ich rozpiętość waha się od 100 tys. do 1 mln w perspektywie najbliższych kilku lat.

W trakcie dotychczasowej dyskusji na pewno Państwo omówili wszystko to, co dotyczy bilateralnej historii naszych rynków pracy. Z pewnością percepcja niemieckiego rynku pracy w polskim społeczeństwie jako swego rodzaju ziemi obiecanej utrzymuje się mimo doświadczeń po 2004 roku. Wynika to z bliskości, zarówno tej geograficznej, jak i kulturowej. Wynika to także z doświadczenia wyższej płacy za taką samą pracę. Praktycznie w każdej polskiej rodzinie funkcjonują historie wyjazdów do Niemiec w celach zarobkowych.

W chwili obecnej, według danych Niemieckiego Instytutu Badań nad Rynkiem Pracy, rynek ten potrzebuje około trzech milionów pracowników. Teoretycznie, liberalizacja rynku pracy powinna silnie wpłynąć na zwiększenie efektu „ssania” ze strony niemieckich przedsiębiorstw.

Na jakie czynniki warto szczególnie zwrócić uwagę? Po pierwsze, prawdą jest, że w ostatnich latach jedynie **około 20 % polskiej emigracji zarobkowej wybierało niemiecki rynek pracy**. Nasuwa się wniosek, iż nie był on więc postrzegany jako szczególnie atrakcyjny. Czy to postrzeżenie zmieni się po 1 maja? Na pewno będzie

to zależało od wielu czynników. Na pewno też otwarcie niemieckiego rynku pracy oznacza, iż znika w naszych relacjach gospodarczych jedna z ostatnich dzielących nas barier. To ważne. Nie znika jednak bariera językowa. **Niski poziom znajomości języka niemieckiego, zwłaszcza wśród młodego pokolenia**, dominującego w populacji emigrantów z ostatnich lat, jest nadal czynnikiem ograniczającym migrację zarobkową z Polski do Niemiec. Blisko 90 % uczniów i studentów podaje naukę angielskiego jako pierwszego języka obcego. Znajomość języka niemieckiego deklarują głównie ludzie starsi.

Po drugie, niemiecki rynek pracy nie może być postrzegany jednolicie, jako rynek narodowy. Zróżnicowanie dynamiki wzrostu gospodarczego oraz sytuacji na rynkach pracy w przekroju landów będzie nadal odgrywało istotną rolę w kształtowaniu zapotrzebowania na pracowników, jak i kształtowało landową politykę rynku pracy. Z moich rozmów z władzami różnych landów wynika, że niektóre czekają z niecierpliwością na nowe możliwości po 1 maja. Mają też świadomość, że konieczne są działania podnoszące atrakcyjność ich rynku pracy.

Po trzecie, wydaje się, że w przypadku pracowników z Polski, migracja wahadłowa – odnosząca się do codziennych dojazdów do pracy w Niemczech przez Polaków mieszkających na terenach przygranicznych, raczej nie będzie miała dużego znaczenia z powodu ciągle raczej **niskiej atrakcyjności landów wschodnich – bądź też niskiego poziomu zapotrzebowania na pracowników**. Wyjątkiem może być Sachsen, gdzie od wielu lat utrzymuje się wysokie zapotrzebowanie na pewne kategorie wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Po czwarte, warto wziąć pod uwagę fakt, że **Niemcy już dziś mają największą populację cudzoziemców w Europie: 7,2 mln czyli około 8% ludności**. Natomiast trendy demograficzne wykazują, że Niemcy będą potrzebowały, w celu utrzymania relatywnie wysokiego jak na strefę euro wzrostu, raczej zwiększenia niż zmniejszenia skali napływu pracowników cudzoziemców. Można też założyć, iż przy nasilających się nastrojach antyimigracyjnych, być może potencjalny wzrost akceptacji i popytu na pracowników z innych państw członkowskich Unii, jak np. Polska, bądź państw sąsiedzkich, wzrośnie.

Po piąte, nie jest dziś jeszcze jasne, w jaki sposób na realne otwarcie rynku pracy wpłynie przyjęta w marcu przez **Bundestag ustawa wprowadzająca w Niemczech**

płacę minimalną dla pracowników zatrudnianych na umowach tymczasowych.

Minimalna dopuszczalna prawem stawka ma wynosić od 1 maja 7,79 euro dla landów zachodnich oraz 6,89 euro dla landów wschodnich. Zasadne wydaje się związku z tym pytanie, czy niemieccy pracodawcy nadal będą chcieli zatrudniać pracowników z Europy Środkowo – Wschodniej na podstawie takich stawek. Czy nie spowoduje to poszerzenia szarej strefy w Niemczech? Otwarcie rynku pracy raczej tworzy warunki dla legalizacji zatrudnienia. To oznacza, że statystyki mogą raczej odzwierciedlać urealnienie informacji o zatrudnieniu niż faktyczny jego przyrost.

Po szóste, na uwagę zasługuje wspomniany już przeze mnie potencjalnie „bezzatrudnieniowy” wzrost. Dziś wiele wątpliwości wynika z tej właśnie dużej niewiadomej, jaką jest związek między oczekiwanym wzrostem gospodarki a dynamiką powstawania nowych miejsc pracy. **Obecnie bezrobotni mogą nie odnaleźć się w wyłaniającej się z kryzysu gospodarce.** Bezrobocie, które wygenerował kryzys może mieć w większym stopniu niż przewidujemy charakter strukturalny. **Podważa to oczekiwania, że wzrost wchłonie przede wszystkim "własnych" bezrobotnych, a dopiero potem rozpocznie się przyciąganie siły roboczej z zagranicy.** Stopa bezrobocia w Niemczech jest jednak niska (6,6% w grudniu 2010, chociaż silnie zróżnicowana. Efekt "ssania" będzie prawdopodobnie dość silnym efektem.

Po siódme, warto zwrócić uwagę na niepodważalny trend w demografii europejskich społeczeństw, także w społeczeństwie niemieckim. Europa starzeje się nierównomiernie. Począwszy od roku 2010 populacja UE w wieku produkcyjnym (15-64 lat) zaczęła się zmniejszać. W roku 2060 populacja Europejczyków w wieku 65 lat i powyżej będzie dwa razy większa niż obecnie, przy nieznacznym tylko wzroście całej populacji UE – do 505 mln. Pewne przesunięcie trendów demograficznych może więc odgrywać istotną rolę w krótkim okresie. **Niemieckie społeczeństwo starzeje się szybciej. Na tym tle społeczeństwo polskie jest relatywnie młodsze. Może to wzmacniać przepływ pracowników.**

Po ósme, warto pamiętać, że **kwestia otwarcia rynku pracy jest silnie nacechowana emocjonalnie.** Inaczej postrzegają ją pracodawcy, inaczej pracownicy. Inaczej Niemcy, inaczej Polacy. Po obu stronach istnieją więc i nadzieje i obawy towarzyszące perspektywie przepływu pracowników. W Niemczech, napływ

pracowników stwarza szansę na utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu i wypełnienie luk w różnych sektorach rynku pracy. Z drugiej, w Polsce odpływ pracowników z rodzimego rynku powoduje tworzenie się luk, które mogą być trudne do wypełnienia, gdyż w grę wchodziłaby siła robocza z państw trzecich. Wysoka dynamika wzrostu, jakiej polska gospodarka potrzebuje, będzie najprawdopodobniej raczej pracochłonna w najbliższych latach. Stopa bezrobocia jest w Polsce w znacznym stopniu jedynie pozornie wysoka. Warto pamiętać, iż od 1990 roku nie zeszła poniżej poziomu 8%. Nie dysponujemy więc rezerwami niewykorzystanej wykwalifikowanej siły roboczej, z wyjątkiem pewnych rynków lokalnych czy regionalnych.

Po dziewiąte i w związku z tym, co powyżej, trzeba zwrócić uwagę na wysoce prawdopodobną konkurencję na rynkach pracy Polski i Niemiec. Konkurencja o pracowników może być czynnikiem przyspieszającym wzrost wynagrodzeń w Polsce i stanowić wyzwanie dla konkurencyjności polskiej gospodarki.

Po dziesiąte, na przestrzeni ostatnich kilku lat obserwowaliśmy stopniową liberalizację przepisów dotyczących zatrudnienia w Niemczech. Z danych polskiego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, iż nie odnotowano zdecydowanego przyrostu pracowników z Polski szukających pracy w Niemczech. Natomiast **systematycznie od 2004 roku odnotowuje się spadek wydawanych zezwoleń na pracę pracownikom sezonowym**. Obniża się także liczba studentów pracujących w Niemczech w okresie ferii zimowych, czy wakacji, czy też personelu na różnego rodzaju kiermaszach i podobnych wydarzeniach.

Rzecz jasna, **pod każdym względem rynek niemiecki jest dla polskich pracowników bardzo interesujący**. Wysoki PKB *per capita* na poziomie 39 tys. USD, płaca minimalna dla pracowników sezonowych, system emerytalny, system opieki zdrowotnej oraz infrastruktura społeczna, stanowią istotne elementy zachęcające do wyjazdu. Jednakże, nakładając na to wymóg znajomości języka niemieckiego, wymóg nostryfikacji dyplomów – szczególnie w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, wyższe koszty życia oraz wymóg mobilności (rozłąka z rodziną) **składają się na dość skomplikowany obraz, w którym zero-jedynkowe decyzje nie mają miejsca**.

Mam wrażenie, iż raczej będziemy obserwować pewne procesy jakościowych zmian w związku z otwarciem niemieckiego rynku pracy niż radykalnych zmian ilościowych. Mogą one, niestety, osłabiać konkurencyjność polskiej gospodarki. Wniosek, jaki się w związku z tym nasuwa, dla Polski jest dość oczywisty. Polska musi uruchomić nowe, inne niż niskie płace, czynniki wzrostu.

Uważam, że swobodny przepływ pracowników z Polski do Niemiec powinien być postrzegany przez pryzmat szans, a nie zagrożeń, także w kontekście całej Unii.

Coraz rzadziej perspektywa narodowa wystarcza w debacie o przyszłości Unii. 500 mln obywateli to na pewno wielki potencjał rozwojowy. Jednocześnie jednak to tylko 7% ludności świata. Ludność szybko starzeje się. Proporcje wiekowe obracają się w tempie dotychczas nie spotykanym, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Zarówno żyjemy coraz dłużej, jak i rodzi się coraz mniej dzieci. **Nasz europejski rynek pracy musi się wyrównywać – stabilizować.** Przy różnicach występujących w stopie bezrobocia w Unii w grudniu 2010 wynoszącej 16 pkt procentowych między krajem o najniższej stopie (Holandia 4,3%) i najwyższej (Hiszpania 20,2%) można założyć, iż mobilność mogłaby być czynnikiem łagodzącym (Niemcy 6,6%, Polska 10,0%). Jednakże mobilność obywateli Unii Europejskiej jeszcze jest relatywnie niska. Nad tym musimy jeszcze pracować oraz zdyskontować wszelkie pozytywne efekty idące za optymalizacją i stabilizowaniem rynków pracy w Unii.