

Niemiecki rynek pracy – skutki ewentualnego otwarcia dla Polski

Od kilkunastu dni media donoszą o ewentualnym otwarciu niemieckiego rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich UE. Jest to temat istotny dla Polaków oraz dla interesów naszej gospodarki. Przekaz medialny jest niestety nieco nieprecyzyjny, gdyż jak na razie, nie podjęto w tej ważnej kwestii decyzji politycznych. Problem będzie rozpatrywany na zamkniętym posiedzeniu niemieckiego rządu koalicyjnego 23/24 sierpnia w Mesebergu pod Berlinem, na którym wcale nie muszą zapaść ostateczne decyzje. Media nie informują również, jaki może być ewentualny wpływ tej decyzji na nasz rynek pracy – zarówno ogólnopolski, jak i na rynki regionalne.

Otwarcie (pełne lub częściowe) dostępu do niemieckiego rynku pracy byłoby krokiem w kierunku realizacji 4 fundamentalnych wolności na jednolitym rynku europejskim. Otwarcie to było przedmiotem negocjacji akcesyjnych, w wyniku których ustalona została formuła 2+3+2. W praktyce oznacza to, że Niemcy mogliby otworzyć swój rynek pracy w 2009 roku (lub nawet przed tą datą) dla obywateli polskich, bądź skorzystają z dodatkowych dwóch lat przejściowych z koniecznością solidnego uzasadnienia takiego wyboru do Komisji Europejskiej. W roku 2011, bez względu na sytuację na zarówno polskim, jak i na niemieckim rynku pracy, rynek ten będzie ostatecznie całkowicie otwarty dla naszych obywateli.

Niemiecka debata została wywołana w połowie lipca przez niemieckiego wiceministra pracy z współrządzącej SPD. Nie jest to sygnał nowy, bo już wielokrotnie wcześniej, zarówno politycy, jak i przede wszystkim przedstawiciele wybranych branż gospodarki niemieckiej, postulowali taki krok. Jest on jednak pewnym zaskoczeniem, gdyż SPD i CDU zapisali w umowie koalicyjnej wolę wykorzystania okresu przejściowego „do końca”.

Linia podziału w tej debacie nie jest precyzyjna, ale z pewnym uproszczeniem bardziej przychylni otwarciu są koalicjanci z SPD¹ oraz opozycyjna FDP oraz firmy zrzeszone w Niemieckim Zrzeszeniu Przemysłowo-Handlowym (DIHK)² oraz Federalne Zrzeszenie Niemieckiego Przemysłu (BDI)³. Mniej przychylni natomiast - przedstawiciele koalicyjnej CDU⁴, związkowcy⁵ oraz rzemieślnicy⁶. Przy tej okazji odgrzewany jest również „stary kotlet” powiązania tego kroku z ustawami o płacy minimalnej, celem ochrony niemieckiego pracy przed (pojmowanym fałszywie) tak zwanym dumpingem płacowym. Temat ten wywołuje w Niemczech nadal sporo emocji i będąc problemem rozszerzonej Unii Europejskiej, jest w największej mierze bilateralnym tematem polsko-niemieckim. Według badań niemieckich, nieco ponad połowa potencjalnych pracobiorców, którzy pojawiliby się na największym europejskim rynku pracy, jakim są Niemcy (niecałe 40 mln zatrudnionych) pochodziłaby z Polski.

Spójrzmy na problem najpierw z perspektywy interesów gospodarki niemieckiej, a następnie przejdziemy do konsekwencji dla gospodarki polskiej. Znajomość skali i struktury popytu na pracę po niemieckiej stronie ułatwi identyfikację konsekwencji dla naszego rynku pracy.

Głosy za otwarciem dostępu do niemieckiego rynku pracy pojawiły się w momencie znacznego ożywienia niemieckiej gospodarki. Po kilku słabych latach (do 2005r.) gospodarka niemiecka wkroczyła w fazę znacznego ożywienia. W 2006 r. jej produkt krajowy brutto wzrósł o 2,7%, a w roku bieżącym i następnym wzrost ten ma sięgnąć

¹ Z wyjątkiem Franka –Waltera Steinmeiera - szefa niemieckiego MSZ (SPD). Szereg prominentnych polityków tej partii, w tym Matthias Platzeck, premier graniczącej z nami Brandenburgii, zasugerowało publicznie możliwość wcześniejszego (nawet przed 2009 r.) otwarcia niemieckiego rynku pracy, ale na ogół w powiązaniu z kryteriami selekcyjnymi, np. systemem punktowym dla oszacowania poziomu kwalifikacji oraz zapotrzebowania na nie ze strony gospodarki niemieckiej.

² Martin Wansleben, dyrektor zarządzający DIHK, stwierdził, że „brak fachowców stał się poważnym hamulcem koniunktury”.

³ Przedstawiciel tego zrzeszenia zachęca rząd niemiecki do jak najszybszego otwarcia się na „rzesze wykwalifikowanej siły roboczej z Europy wschodniej”.

⁴ Ronald Pofalla, sekretarz generalny CDU stwierdził wręcz – „jesteśmy za tym, by otwarcie to nastąpiło dopiero w 2011 roku”. Dodał jednak, że możliwe są warianty selektywnego otwarcia rynku przed tą datą, ale tylko dla osób z wyższymi kwalifikacjami. Nieco mniej restrykcyjnie patrzy na problem Georg Milbradt (CDU), premier graniczącej z nami Saksonii, który stwierdził, że „tam, gdzie nie ma niemieckiej wykwalifikowanej siły roboczej, możemy otworzyć się na wschodnich Europejczyków”.

⁵ Związkowcy przestrzegają przed „dumpingem płacowym o nieokreślonym zakresie”.

⁶ Otto Kentzler, przewodniczący Centralnego Zrzeszenia Niemieckiego Rzemiosła (ZDH) oświadczył, że „szerokie i niezróżnicowane otwarcie niemieckiego rynku pracy dla pracowników z Europy wschodniej nie leży w interesie (niemieckiego – przypis T.K.) rzemiosła”

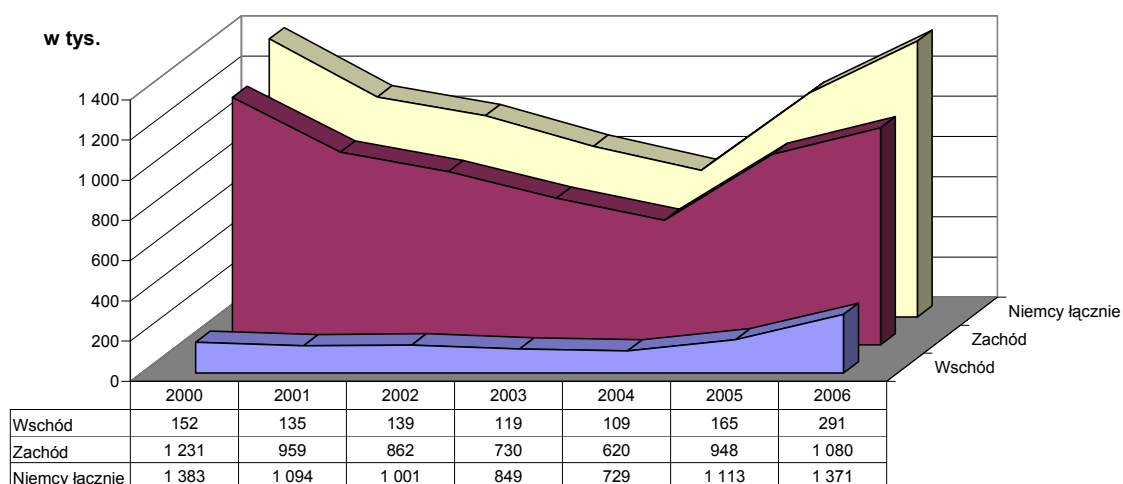
poziomu 2,4%⁷. Na niemieckie warunki (dojrzałej gospodarki rynkowej) są to wartości dość wysokie. Temu ożywieniu towarzyszy wyraźna poprawa na niemieckim rynku pracy. Liczba pracujących wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o prawie 600 tys., a stopa bezrobocia spadła z poziomu 11,2% (2005) do 8,7% (prognoza na rok bieżący).

Cechą charakterystyczną niemieckiego rynku pracy ostatnich lat jest nie tylko stosunkowo wysoka stopa bezrobocia (jak na warunki UE-15), ale również względnie słabe dostosowanie podaży do popytu na pracę. Zjawisko to mierzy się tak zwaną stopą wakatów, czyli odsetkiem wakatów w stosunku do zatrudnienia. W 2006 roku przy stopie bezrobocia na poziomie 10,3%, stopa wakatów wynosiła 2,9%⁸. Jest to swoisty wskaźnik popytu na pracę, ale również odzwierciedla on poziom napięcia na rynku pracy. Liczba wakatów w gospodarce niemieckiej uległa w ostatnich dwóch latach gwałtownemu wzrostowi, szczególnie w Niemczech wschodnich. W 2006 roku w niemieckiej gospodarce odnotowano aż 1,37 mln wakatów.

⁷ Dane i prognozy według ostatniej wspólnej diagnozy wiodących niemieckich instytutów ekonomicznych.

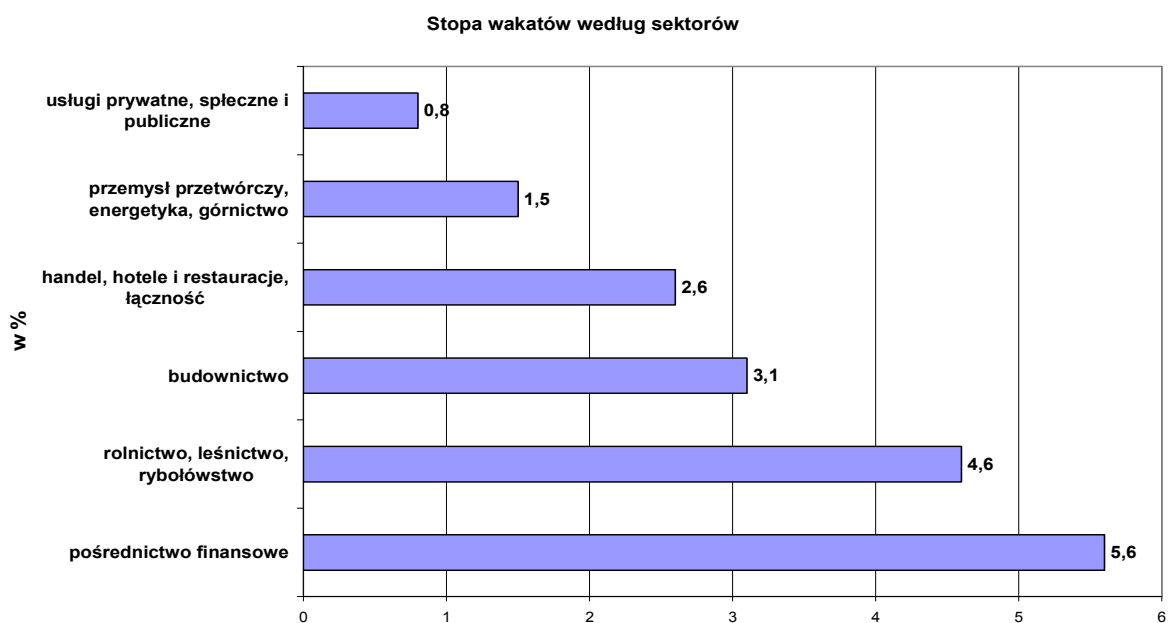
⁸ Dla porównania w 2004 r. – 1,3% i 2,3% w 2005 roku. Wszystkie dane dotyczące wakatów na niemieckim rynku pracy według raportu Instytutu Badań Rynku Pracy i Szkolenia Zawodowego (IAB) przy Federalnej Agencji Pracy (IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 11/23.5.2007) oraz danych niepublikowanych, pozyskanych z tego instytutu.

Wakaty na niemieckim rynku pracy (2000-2006, w tys. osób)



Źródło: zestawienie IBnGR według danych IAB.

Szczególnie interesująca jest mapa wakatów według sektorów gospodarki i zawodów. Na poziomie sektorów⁹ wakaty dotyczą szczególnie pośrednictwa finansowego, rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa oraz budownictwa.



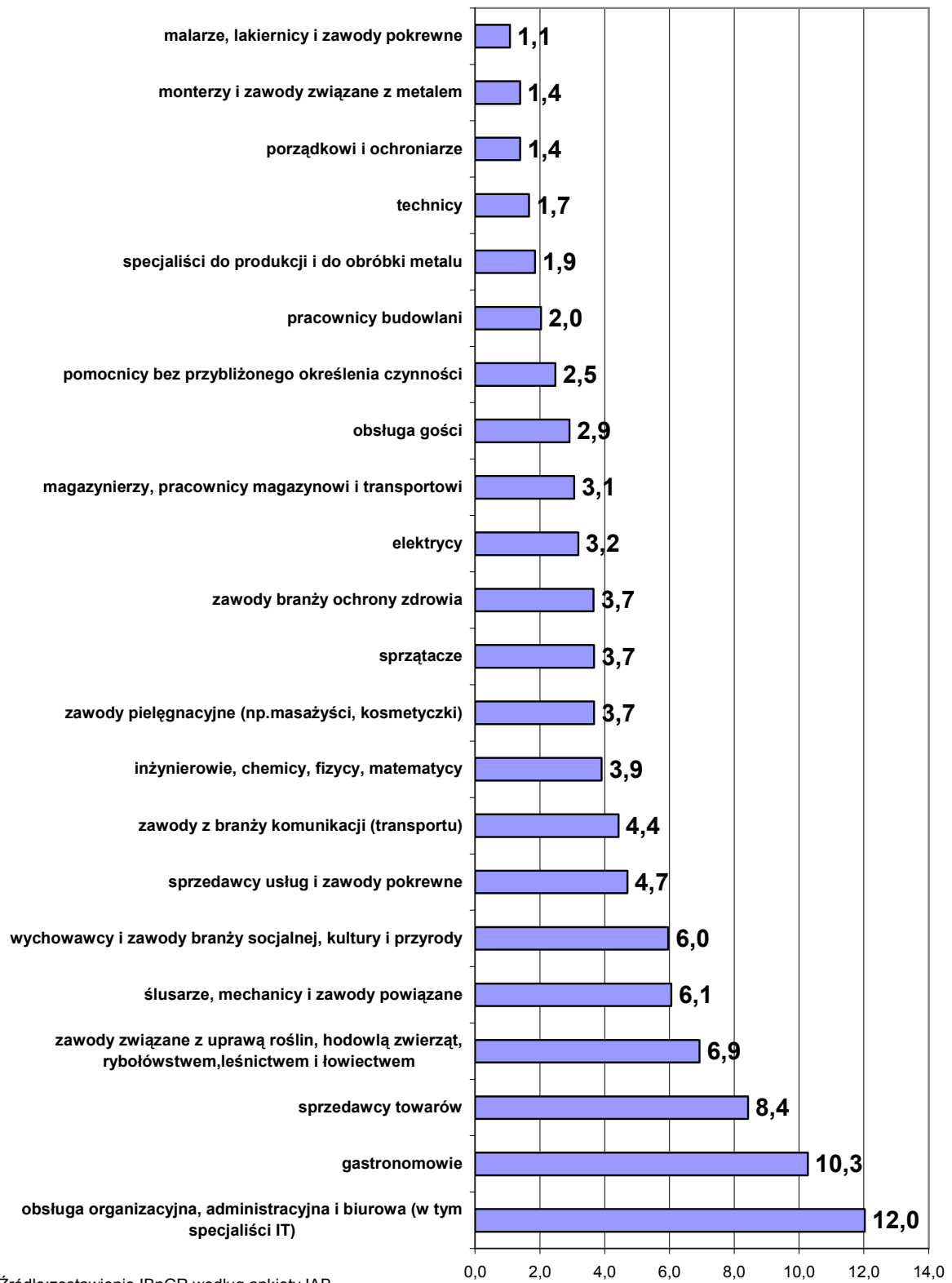
Źródło: zestawienie IBnGR według danych IAB.

⁹ Dane na poziomie sektorów (wysoki poziom agregacji) publikowane są stosunkowo regularnie, natomiast ostatnie dostępne dane o wakatach według zawodów (dane mocno zdezagregowane) dostępne są z roku 2004 i tylko dla rynku zachodniemieckiego. IAB prowadzi ankietowanie według zawodów raz na kilka lat ze względu na wysoki koszt tych badań.

Przyjmując całkowitą liczbę wakatów na zachodnioniemieckim rynku pracy jako 100%, odpowiednio wysoki (powyżej 5%) udział w całej puli wakatów zachodnioniemieckiego rynku pracy dotyczy następujących zawodów:

- obsługi organizacyjnej, administracyjnej i biurowej (w tym specjalistów IT),
- gastronomów,
- sprzedawców towarów,
- zawodów związanych z uprawą roślin, hodowlą zwierząt, rybołówstwem, leśnictwem i łowiectwem,
- ślusarzy i mechaników,
- wychowawców i zawodów branży socjalnej, kultury i przyrody.

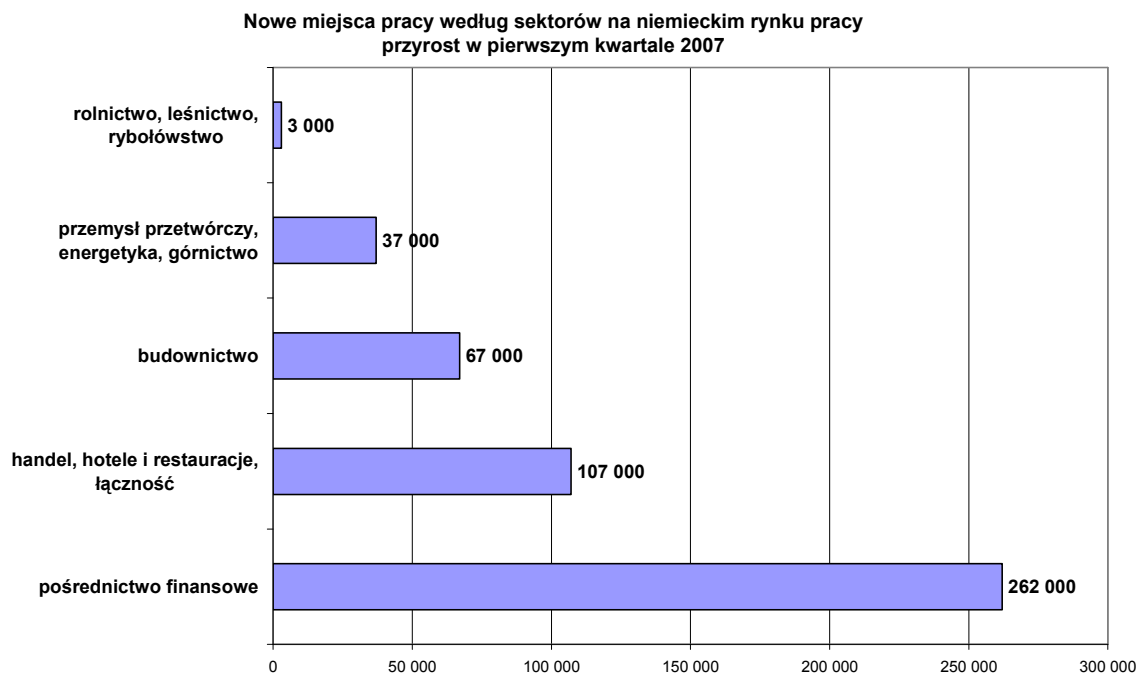
Wakaty na zachodnioniemieckim rynku pracy w 2003r.
 odsetek całej puli nieobsadzonych stanowisk według zawodów,
 których udział przekracza 1%



Źródło: zestawienie IBnGR według ankiety IAB.

Stopa wakatów jest mocno zróżnicowana regionalnie. Jej najwyższy przedział (3,9-5,0%) dotyczy czterech niemieckich krajów związkowych: wysokorozwiniętej Badenii-Wirtembergii¹⁰, Berlina, Brandenburgii oraz Saksonii. Nie jest wykluczone, że jeśli liberalizacja miałaby nastąpić według kryterium regionalnego, wówczas mogłaby ona dotyczyć wymienionych krajów związkowych. Nie oznacza to jednak automatycznie, że do tych krajów związkowych kierowaliby się Polacy. Wcześniejsze doświadczenia migracyjne wskazują raczej, że pracobiorcy kierują się do tych krajów związkowych, gdzie istnieje ogólnie wysoki potencjał gospodarczy oraz jednocześnie wysoka dynamika rozwojowa. Z całą pewnością dotyczy to Badenii-Wirtembergii, natomiast niekoniecznie regionów graniczących z Polską. Najniższe stopy wakatów dotyczą krajów związkowych: Saksonii Anhalckiej, Meklemburgii-Pomorza Przedniego oraz Nadrenii-Północnej Westfalii.

Popyt na pracę odzwierciedlają nie tylko badania skali wakatów w gospodarce (zapotrzebowanie strukturalne), ale również bieżące obserwacje nowo powstających miejsc pracy (zapotrzebowanie koniunkturalne). Obserwujemy tu poważną zbieżność struktury popytu na pracę na niemieckim rynku z obu źródeł badawczych.



Źródło: zestawienie IBnGR według danych BDI (BDI-Konjunktur-Report, 24. Juli 2007).

¹⁰ Politycy regionalni z tego kraju związkowego od dłuższego czasu proponowali otwarcie niemieckiego rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich.

Z polskiego punktu widzenia liberalizacja dostępu do niemieckiego rynku pracy jest ważna z kilku powodów: umożliwia znalezienie pracy osobom, które nie mogły jej znaleźć na polskim rynku pracy, niektórym specjalistom umożliwi uzyskanie korzystniejszych warunków płacy i rozwoju zawodowego. Dla wielu pracowników praca w Niemczech oznaczać może zdobycie dodatkowych kompetencji. W każdym z tych przypadków jest pewien wspólny mianownik korzyści dla gospodarki polskiej. Osoby przebywające czasowo za granicą płacą na ogół podatki w kraju przebywania, ale oszczędności przesyłają (przywożą) do Polski, za które następnie nabywają dobra i usługi w Polsce bądź też inicjują swoje własne przedsięwzięcia gospodarcze ze zgromadzonego kapitału.

Należy jednak odnotować, że liberalizacja w dostępie do niemieckiego rynku pracy może przyczynić się również do pewnych problemów na naszym rynku pracy. Po pierwsze, może prowadzić do drenażu mózgow – zjawiska generalnie niekorzystnego dla gospodarki państwa wysyłającego. Regionalnie i lokalnie może prowadzić do niedoborów na polskim rynku pracy. Dotyczy to szczególnie terenów graniczących z Niemcami, jak i innych obszarów – gdzie dzięki tradycyjnym sieciom rodzinnym - obywatele polscy znajdowali zatrudnienie w Niemczech. Chodzi tu głównie o geograficzne Pomorze, Wielkopolskę, Śląsk i Mazury.

Jedną z głównych ekonomicznych przesłanek podjęcia przez obywatela polskiego pracy w Niemczech jest kwestia różnicy wynagrodzeń netto w połączeniu z kosztem transakcyjnym takiej operacji (dodatkowe mieszkanie, koszty transportu, telekomunikacji). Dochodzą do tego koszty społeczne – poluznienie powiązań rodzinnych, praca na nieco odmiennym kulturowo rynku, ewentualna niechęć do obcokrajowców, konkurujących o miejsca pracy itp. Pozytywne na ogół doświadczenia Polaków na pierwszych „pionierskich” (po akcesji do UE) rynkach brytyjskim i irlandzkim spowodowały znaczny odpływ głównie młodych Polaków w tym kierunku. Istotne jest tu ogólnie pozytywne nastawienie władz i ludności krajów goszczących, do naszych obywateli. W przypadku niemieckiego rynku pracy, nastawienie takie nie musi się powtórzyć. W niektórych częściach Niemiec gotowość do zatrudnienia obywateli polskich może być nieco niższa, a ewentualne napięcia wyższe. To wszystko pomimo ogólnej akceptacji dla polskich pracowników, postrzeganej głównie w wyniku uzyskiwanych korzyści ekonomicznych.

Celem oszacowania potencjalnej skali przepływu pracowników przyjmijmy pewne upraszczające założenia:

- będziemy mieli do czynienia ze stopniową liberalizacją dostępu do niemieckiego rynku pracy począwszy od około 2009 roku oraz liberalizacją pełną w 2011 roku;
- na skutek dość gwałtownego wzrostu płacy realnej w Polsce i stosunkowo umiarkowanego wzrostu w Niemczech oraz stopniowej aprecjacji złotego, iloraz płacy brutto w relacjach Polska-Niemcy zmniejszy się do poziomu około 3-3,5 raza, co przy zastosowaniu parytetu siły nabywczej, da realny iloraz płacy brutto na poziomie około 2 razy;
- polscy pracownicy będą kierować się przede wszystkim do tych branż i regionów Niemiec gdzie faktycznie oferowane będą miejsca pracy – wynikające zarówno z problemów strukturalnych, jak i dobrego przebiegu koniunktury. Przypadki konkurowania o miejsca zajęte przez obywateli niemieckich będą rzadkie;
- polscy pracownicy skorzystają z oferty niemieckiego rynku pracy co najwyżej w połowie (w praktyce z 30-50% tych ofert ze względu na opisane uwarunkowania ekonomiczne i społeczne oraz niemożliwość idealnego sprzężenia podaży z popytem na pracę) i proporcjonalnie do potencjału ludnościowego nowych państw członkowskich (czyli również w około połowie). W tym czasie liberalizowany będzie również dostęp do innego dużego rynku pracy – francuskiego, który również wchłonie pewną część potencjalnych pracobiorców z Polski. Zakładamy również, że skala i struktura wakatów na niemieckim rynku pracy nie ulegnie gwałtownym zmianom;
- 80% potencjalnych migrantów będzie pochodziło z wymienionych wcześniej regionów Polski¹¹. Ich udział będzie proporcjonalny do ludności zamieszkującej te województwa¹². Kierować się oni będą do niemieckich krajów związkowych o najwyższym poziomie rozwoju i wysokim tempie wzrostu PKB i jednocześnie będącymi tradycyjnymi partnerami handlowymi Polski.

¹¹ Chodzi tu o województwa warmińsko-mazurskie, pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie, wielkopolskie, dolnośląskie, opolskie i śląskie.

¹² Województwa te zamieszkuje 48% ludności Polski, ale z nich pochodzić będzie około 80% potencjalnych migrantów ze względu na tradycyjne powiązania gospodarcze i rodzinne z Niemcami.

Przy tych założeniach, począwszy od 2009 roku i w latach następnych prawdopodobna jest migracja około 200-350 tys. pracowników z Polski do Niemiec. Pracownicy ci będą pochodzić głównie z województw wymienionych w tabeli poniżej. Dane podane są według scenariusza minimalnego (łącznie migracja z Polski do Niemiec na poziomie 200 tys. osób) oraz maksymalnego (łącznie 350 tys. osób). Będą oni kierować się głównie do następujących krajów związkowych RFN: Nadrenii-Północnej Westfalii, Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Hesji – w Niemczech zachodnich oraz do Saksonii, Berlina i Brandenburgii – w Niemczech wschodnich. Struktura potencjalnej migracji według zawodów będzie w przybliżeniu odpowiadać strukturze wakatów na zachodnioniemieckim rynku, przedstawionej wcześniej.

Tablica 1

Dwa scenariusze potencjalnej migracji pracowników z Polski do Niemiec po 2009 roku według najważniejszych województw (w tys. osób)

Województwo	scenariusz min.	scenariusz maks.
warmińsko-mazurskie	12,5	21,8
pomorskie	19,2	33,6
zachodniopomorskie	14,8	25,9
lubuskie	8,8	15,4
wielkopolskie	29,4	51,5
dolnośląskie	25,2	44,0
opolskie	9,1	16,0
śląskie	40,9	71,7
Łącznie wymienione województwa	160,0	280,0

Źródło: obliczenia własne IBnGR.

Przedstawiony powyżej prawdopodobny scenariusz zarobkowej migracji Polaków do Niemiec nie powinien budzić specjalnej troski. Jego skala nie będzie tak „masowa”, jak to miało miejsce w przypadku Wielkiej Brytanii i Irlandii. Wynikać to będzie głównie z faktu, że dostęp do niemieckiego rynku pracy nastąpi jako jeden z ostatnich oraz, że otwarcie to będzie następować najprawdopodobniej stopniowo. Nie sprawdzą się również niemieckie obawy o masową skalę tego procesu. Konsekwencje tej liberalizacji mogą jednak w mocniejszy sposób odczuć regionalne rynki pracy w Polsce, szczególnie w wymienionych województwach. Dlatego też

tematyka ta powinna być przedmiotem dalszych obserwacji oraz ewentualnych działań.

dr Tomasz Kalinowski, ekonomista i dyplomata ekonomiczny, kierownik obszaru badawczego IA (UE, Niemcy) w IBnGR, w latach 1998-2005 – radca w Wydziale Ekonomiczno-Handlowym Ambasady RP w Berlinie.