



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 133 (1706), 1 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Anna Maria Dyner ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk ● Sebastian Płóciennik  
Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Jolanta Szymańska ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Zmiany w polityce imigracyjnej Niemiec

Lidia Gibadło

*Zapotrzebowanie na siłę roboczą skłania władze RFN do reformy polityki imigracyjnej. Zmiany te muszą jednak uwzględnić obawy społeczne związane z napływem obcokrajowców. Rząd przewiduje otwarcie rynku pracy dla wybranych obywateli państw spoza obszaru UE, połączone jednak z istotnymi obostrzeniami. Prace nad nowymi przepisami i proces ich wdrażania mogą być cennym źródłem doświadczeń dla Polski, która również staje przed dylematem, jak szeroko otworzyć się na imigrację zarobkową.*

Według badań firmy R+V Re napięcia społeczne generowane przez dalszy napływ obcokrajowców znajdują się od 2015 r. wśród głównych czynników, które niepokoją obywateli RFN. Przejawem tych obaw jest wzrost popularności organizacji skrajnie prawicowych i zamieszki o podłożu antyimigracyjnym, które miały miejsce we wschodniej części kraju na przełomie sierpnia i września br. Mimo to w niemieckiej debacie publicznej pojawiają się argumenty za zwiększeniem imigracji. Głosy takie dochodzą z kręgów gospodarczych, zaniepokojonych, że utrzymanie dotychczasowego wzrostu nie będzie możliwe bez otwarcia rynku pracy dla obywateli państw spoza obszaru UE.

Dotychczas próbą pogodzenia dominujących postaw społecznych oraz oczekiwań przedsiębiorców było z jednej strony stopniowe zaostrzenie prawa azylowego po 2015 r., a z drugiej regulacje ułatwiające wykorzystanie potencjału zawodowego uchodźców. Podjęte działania nie wyeliminowały jednak ani obaw społecznych, ani luki na niemieckim rynku pracy.

W umowie koalicyjnej z marca br. CDU/CSU i SPD zapowiedziały więc wprowadzenie nowej ustawy regulującej imigrację siły roboczej. W efekcie porozumienia, w sierpniu br., ministerstwo spraw wewnętrznych przedstawiło dokument zawierający wstępne założenia zasad imigracji specjalistów spoza UE, uzgodnione z resortami gospodarki i pracy, które zostały doprecyzowane 1 października br. Z założeń wynika, że nowe przepisy będą ułatwiały dostęp do rynku pracy tylko wybranej grupie pracowników.

**Odpowiedź na deficyty gospodarcze i demograficzne.** Zgodnie z założeniami projektu imigranci mają wyeliminować deficyt wykwalifikowanej siły roboczej na niemieckim rynku pracy. W 2017 r. DIHK odnotowało 1,6 mln wakatów. Problem z obsadzeniem stanowisk zgłosiło 48% przedsiębiorstw. W ankietach przeprowadzonych w 2018 r. aż 60% firm uznało niedobór pracowników za ryzyko dla dalszego rozwoju i inwestycji.

Drugim motywem wprowadzenia nowych regulacji jest demografia. Dane przedstawione przez Federalny Urząd Statystyczny wskazują, że od lat 70. XX w. w Niemczech jest notowany ujemny przyrost naturalny i jednocześnie wyraźny wzrost oczekiwanej długości życia. Z jednej strony maleje zatem liczba osób w wieku produkcyjnym, a z drugiej rosną nakłady socjalne związane z powiększaniem się grupy pobierającej świadczenia emerytalne. Równocześnie dane Eurostatu wskazują, że w całej UE od 1961 do 2016 r. nastąpił spadek liczby urodzeń i nieznaczny wzrost liczby zgonów. Problemy demograficzne występują zatem również w innych krajach Unii, co utrudni ewentualne pozyskiwanie pracowników z tego obszaru.

Grupą, na pozyskaniu której najbardziej zależy autorom nowych przepisów, są osoby z wykształceniem zawodowym. Z analizy przygotowanej przez Federalną Agencję Pracy wynika, że w 2018 r. największe problemy ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników odnotowały firmy działające w obszarach szeroko pojętej obsługi technicznej, budownictwa, IT oraz opieki zdrowotnej. W związku z tym założenia nowej ustawy przewidują łatwiejszy

dostęp do niemieckiego rynku pracy dla pracowników z państw nienależących do UE, posiadających wykształcenie niższe niż akademickie. To istotna zmiana, ponieważ do niedawna ułatwienia były oferowane głównie absolwentom szkół wyższych.

**Warunki i ograniczenia.** Nowe przepisy akcentują w pierwszej kolejności uproszczony dostęp do niemieckiego rynku pracy, m.in. rezygnację z procedury rekrutacyjnej, która dawała pierwszeństwo obywatelowi Niemiec, innego państwa UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii. Osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje otrzymają również pozwolenie na przyjazd do RFN (na czas ograniczony) w celu poszukiwania pracy. Ponadto uproszczeniu mają ulec procedury związane z wykonywaniem praktyk w niemieckich przedsiębiorstwach oraz uznaniem zagranicznych świadectw kwalifikacji zawodowych. Wśród planów rządu znalazło się również usprawnienie współpracy między instytucjami zaangażowanymi w politykę imigracyjną na szczeblu federalnym oraz krajów związkowych. Działania niemieckiego rządu nie mają się ograniczać jedynie do znoszenia barier prawnych na rynku krajowym. Ich uzupełnieniem będą inicjatywy poza granicami RFN w celu zachęcenia wykwalifikowanych pracowników do aplikowania o zezwolenia na przyjazd do Niemiec.

Ważnym punktem proponowanych regulacji są także obostrzenia. Władze zaznaczają, że nie chcą doprowadzić do „imigracji niewykwalifikowanych obywateli państw trzecich”, a tym samym narażać systemu socjalnego na nadużycia. Aby wyeliminować to ryzyko, autorzy projektu ustawy zastrzegli np., że przed znalezieniem pracy obcokrajowcom przebywającym na terenie Niemiec nie będą przysługiwały świadczenia socjalne i będą musieli utrzymywać się z własnych środków. W nowych przepisach przewidziano więc możliwość podjęcia innej aktywności zawodowej do momentu zatrudnienia na stanowisku odpowiadającym kwalifikacjom.

Władzom RFN zależy także, aby wejściu na rynek pracy towarzyszyła szybka integracja z niemieckim społeczeństwem. W związku z tym ustawodawca sugeruje, że wśród czynników branych pod uwagę przy ocenie możliwości imigracji znajdą się nie tylko kwalifikacje zawodowe, potwierdzenie konkretnej oferty pracy czy zabezpieczenia środków utrzymania, ale też wiek i znajomość języka niemieckiego. Władze zyskają w ten sposób możliwość profilowania imigracji pod kątem korzyści gospodarczych, ograniczając jednocześnie ryzyko wystąpienia problemów z integracją.

**Wnioski.** Nowa ustawa ma być sygnałem, że rząd kontroluje napływ obcokrajowców i jednocześnie ma pomysł, jak wykorzystać ich potencjał dla utrzymania wzrostu gospodarczego. Jeśli proponowane przepisy pomogłyby w zmniejszeniu napięć społecznych na tle polityki imigracyjnej, koalicja CDU/CSU i SPD mogłaby liczyć na wzrost poparcia w sondażach. Wprowadzenie nowych regulacji pomoże również uspokoić sytuację wewnątrz koalicji, która wstrząsana jest kolejnymi sporami (ostatni z nich dotyczył dymisji szefa niemieckiego kontrwywiadu). Dla chadeków i socjaldemokratów postępy prac nad ustawą stanowią również szansę uzyskania lepszego wyniku w tegorocznych wyborach do parlamentów krajowych w Bawarii i w Hesji.

Szybkie wprowadzenie ustawy pomoże odbudować straty wizerunkowe i wzmocnić pozycję Merkel po wyborach na szefa frakcji CDU/CSU, które zakończyły się przegraną popieranego przez nią kandydata. Dlatego CDU/CSU i SPD zawarły kompromis dotyczący tzw. Spurwechsel. Termin dotyczy pozwolenia na pozostanie w Niemczech dla zintegrowanych i posiadających zatrudnienie cudzoziemców, których wnioski o azyl został odrzucony. Z zapowiedzi polityków wynika, że grupą, która mogłaby liczyć na korzystne dla siebie zmiany są osoby spełniające opisane warunki i posiadające zgodę na pobyt tolerowany na terenie RFN.

Z perspektywy Polski dostosowanie imigracji do potrzeb niemieckiej gospodarki niesie wiele konsekwencji, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Z jednej strony sukces polityki migracyjnej RFN będzie wsparciem dla koniunktury w tym kraju, bardzo ważnej dla kondycji polskiego eksportu. Z drugiej strony napływ do Niemiec fachowców z niższymi niż dotąd oczekiwaniami płacowymi może w dłuższej perspektywie zniechęcić tamtejsze firmy do outsourcingu i inwestycji w Polsce, do czego obecnie skłania je dostęp do taniej, wykwalifikowanej siły roboczej.

Procesy obserwowane obecnie w Niemczech są cennym zbiorem doświadczeń dla Polski, gdzie również występują takie zjawiska, jak niski poziom bezrobocia i problem ze znalezieniem pracowników w branży budowlanej czy w służbie zdrowia. Będą one zapewne elementem dyskusji o potrzebie stworzenia polityki imigracyjnej dostosowanej do potrzeb gospodarki. Obserwacja decyzji podejmowanych w Niemczech – zarówno trafionych, jak i błędnych – może prowadzić do wniosków, które ułatwią prace nad własną strategią w tym obszarze.