

*Annedore Bergfeld¹, Robert Nadler¹, Piotr Sosiński²*¹Leibniz-Institut für Länderkunde, Lipsk²Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

e-mail: sosinski@amu.edu.pl

Integracja rynków pracy na polsko-saksońskim obszarze przygranicznym

Zarys treści: Cechą wspólną łączącą znaczną część Saksonii oraz południową i zachodnią część województwa dolnośląskiego jest ich peryferyjne położenie w krajowych układach powiązań. Od początku lat 90. XX w. polscy i niemieccy eksperci postulują zintensyfikowanie współpracy transgranicznej w celu przezwyciężenia problemów demograficznych i ekonomicznych tych obszarów. Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. umożliwiło utworzenie instytucjonalnych ram współpracy w zakresie m.in. integracji rynków pracy, czego efektem było utworzenie w 2007 r. sieci partnerstwa polsko-czesko-niemieckiego TriRegio pod patronatem Europejskich Służb Zatrudnienia. Artykuł ma na celu określenie stopnia powiązań funkcjonalnych obu regionów, przedstawienie szans i barier integracji oraz określenie rekomendacji dla intensyfikacji dalszej współpracy. Zaprezentowano w nim odnoszące się do relacji polsko-niemieckich wyniki projektu badawczego *Mobilität und Arbeitsmarktverflechtungen in der EURES-TriRegio-Region* (Mobilność i przenikanie się rynków pracy na obszarze EURES-TriRegio) realizowanego na zlecenie niemieckiej Federalnej Agencji Pracy przez Leibniz Institut für Länderkunde w Lipsku przy współpracy z Instytutem Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu.

Słowa kluczowe: obszar transgraniczny, integracja europejska, wspólny rynek pracy, stosunki polsko-niemieckie, emigracja Polaków do Niemiec

Cel i zakres opracowania

W niniejszym artykule scharakteryzowano przemiany na polsko-saksońskim obszarze przygranicznym, zachodzące w latach 2004–2012. Jego głównym celem jest identyfikacja uwarunkowań integracji rynków pracy obu regionów oraz określenie rekomendacji dla działań wspierających ten proces. Analiza została przeprowadzona w oparciu o ramy instytucjonalne stworzone przez sieć EURES (*European Employment Services* – Europejskie Służby Zatrudnienia), złożoną z przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz służb publicznych ds. zatrudnienia

z krajów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Szwajcarii. Celem sieci jest promocja mobilności siły roboczej oraz świadczenie usług na rzecz pracodawców i osób poszukujących pracy. W jej obrębie wydzielono 24 obszary transgranicznego partnerstwa (stan na 2012 r.). Jednym z dwóch obszarów położonych częściowo na terytorium Polski jest, powołany do życia w 2007 r. na pograniczu polsko-czesko-niemieckim, TriRegio. Obejmuje on 15 jednostek statystycznych NUTS3: 10 okręgów niemieckich (w tym dwa miasta wydzielone – Chemnitz i Drezno) położonych w kraju związkowym Saksonia, kraje karlowarski, uestecki i liberecki w Republice Czeskiej, a po stronie polskiej podregiony wałbrzyski i jeleniogórski w województwie dolnośląskim. Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie dwóch składowych tego obszaru – polskiej i saksońskiej, podzielonej 127-kilometrową granicą państwową, przebiegającą w całości na Nysie Łużyckiej.

Do tej pory niejasne było, w jaki sposób przemiany polityczne po 2004 r. wpłynęły na uwarunkowania i dynamikę rozwoju lokalnych rynków pracy. Tę lukę poznawczą wypełnić miał projekt badawczy *Mobilität und Arbeitsmarktverflechtungen in der EURES-TriRegio-Region* (Mobilność i przenikanie się rynków pracy na obszarze EURES-TriRegio) realizowany w latach 2013–2014 na zlecenie niemieckiej Federalnej Agencji Pracy przez Leibniz Institut für Länderkunde w Lipsku przy współpracy w Instytutem Polityki Strukturalnej (IREAS) w Pradze oraz Instytutem Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu. Część wyników tego projektu, odnoszących się do relacji polsko-saksońskich, została przedstawiona w niniejszym artykule. Ma on na celu udzielenie odpowiedzi na trzy pytania badawcze: (1) jakie uwarunkowania i czynniki wpływają na proces integracji analizowanego obszaru; (2) jak silne są powiązania rynków pracy obu regionów oraz (3) jakie bariery hamują proces integracji i w jaki sposób mogą one zostać przezwyciężone.

Proces badawczy został podzielony na trzy etapy. W pierwszym z nich stworzono bazę danych statystycznych, charakteryzujących przemiany części składowych analizowanego regionu w latach 2004–2012 w ujęciu jednostek statystycznych NUTS2 i NUTS3. Dane prezentujące sytuację społeczno-ekonomiczną pochodzą z: Federalnego Urzędu Statystycznego Republiki Federalnej Niemiec, Federalnej Agencji Pracy, polskiego Głównego Urzędu Statystycznego oraz baz danych urzędów pracy. Istotną część tego etapu analizy stanowi ponadto charakterystyka ruchów migracyjnych pomiędzy Dolnym Śląskiem a Niemcami, które z jednej strony są konsekwencją dysproporcji w poziomie rozwoju regionów, z drugiej strony natomiast, poprzez tworzenie się sieci migracyjnych, warunkują intensywność wzajemnych powiązań. Po analizie skali i dynamiki zmian w strukturze demograficznej i ekonomicznej sformułowano wstępne hipotezy, które w etapie drugim zostały zweryfikowane i uzupełnione podczas wywiadów eksperckich (n=30), przeprowadzonych po obu stronach granicy z partnerami sieci EURES: przedstawicielami administracji publicznej (saksoński oddział Federalnej Agencji Pracy, Dolnośląski Urząd Wojewódzki oddział w Jeleniej Górze), przedsiębiorców (izby przemysłowe i handlowe, stowarzyszenia przedsiębiorców) oraz związków zawodowych (DGB – Niemieckie Zrzeszenie Związków Zawodowych i NSZZ Solidarność). W etapie trzecim określono szanse i bariery integracji. Część czwarta,

mająca w tym artykule charakter podsumowania, prezentuje potencjalne płaszczyzny współpracy.

Integracja pogranicza polsko-niemieckiego w świetle dotychczasowych opracowań

Integrację rynków pracy poruszaną w niniejszym artykule można traktować dwojako. Z jednej strony polega ona na tworzeniu instytucjonalnych płaszczyzn współpracy i działaniu w ich ramach na rzecz zniesienia administracyjnych barier dla przepływu osób i kapitału. Do tego typu działań zaliczyć można m.in. organizację pośrednictwa pracy, ułatwienie procedur w zakresie uznawania kwalifikacji czy propagowanie nauki języka sąsiadów. To podejście dominuje w opracowaniach dotyczących polsko-niemieckiego obszaru przygranicznego. Z drugiej strony, integrację należy również rozumieć jako występowanie realnych powiązań między analizowanymi regionami, które pozwalają określić stopień ich faktycznej integracji. W niniejszym opracowaniu jako wskaźnik intensywności tych relacji wybrano wielkość strumienia migracji (zarówno na pobyt stały, jak i wahadłowych).

Problematyka integracji pogranicza polsko-niemieckiego jest ze względu na uwarunkowania natury politycznej zagadnieniem dość nowym, najczęściej opisywanym w dokumentach strategicznych, w których podejmowano próby określenia kierunków rozwoju pogranicza. Zauważyć można przy tym w ostatnich 25 latach okresy wzmożonej aktywności na polu badawczym. Pierwszy z nich zbiega się z nowym początkiem w relacjach polsko-niemieckich, uwarunkowanym przez przemiany polityczne w obu państwach i zwieńczonym podpisaniem w 1991 r. w Bonn przez premierów Jana Krzysztofa Bieleckiego i Helmuta Kohla traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W latach 1990–1992 zostało opracowanych (co istotne – przez stronę niemiecką) 5 planów zagospodarowania pogranicza, z których najbardziej znana jest koncepcja wspierania regionu Odry, która powstała z inicjatywy ówczesnego premiera Brandenburgii Manfreda Stolpego. Plan Stolpego zakładał stworzenie preferencyjnej strefy gospodarczej po obu stronach Odry i Nysy Łużyckiej (50 km po stronie niemieckiej i 100 km w głąb Polski), wspólnie finansowanej przez rządy obu krajów. Ani ta, ani kolejne niemieckie koncepcje nie spotkały się jednak z entuzjazmem wciąż nieufnie nastawionej do integracji strony polskiej. Próba znalezienia innej, niż opartej na dwustronnych ustaleniach, drogi polegała na stworzeniu wzdłuż granicy w latach 1991–1995 nowych ram instytucjonalnych w postaci euroregionów. Najstarszym z nich jest położony w całości w obrębie TriRegio Euroregion Nysa (Zdulski 2011). Współpraca, początkowo mająca charakter fasadowy, uzyskała istotny bodziec w postaci możliwości ubiegania się przez stronę polską o unijne środki przedakcesyjne w ramach Funduszu Współpracy Przygranicznej Phare¹.

¹ Polska uzyskała możliwość korzystania z funduszy Phare w 1990 r. Środki na współpracę transgraniczną udało się jednak wpisać do tego programu dopiero w roku 1995 (Guz-Vetter 2002).

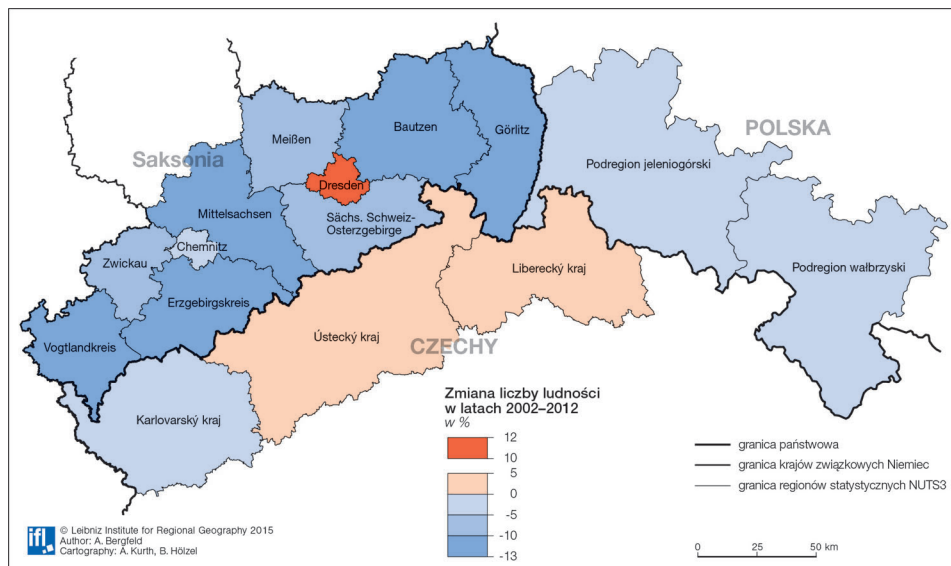
W konsekwencji udało się stworzyć pierwszy, opracowany przez obie strony, wspólny dokument programowy, dotyczący wykorzystania środków unijnych, który został zatwierdzony przez Komisję Europejską w 2001 r. Perspektywa akcesji Polski do Unii Europejskiej to okres najsilniejszej aktywności publikacyjnej na ten temat. W owym czasie wykształciła się sieć placówek badawczych po obu stronach Odry i Nysy Łużyckiej, podejmujących problematykę integracji pogranicza. Po stronie polskiej szczególną intensywnością działań na tym polu odznacza się Uniwersytet Wrocławski (Ciok 2000, 2004, 2008) oraz ośrodek poznański (Chojnicki, Strykiewicz 1996, Gruchman i in. 2000), natomiast po stronie niemieckiej Uniwersytet Viadrina we Frankurcie nad Odrą (Ribhegge 2000, Krätke, Borst 2004). Wyczerpującą historię integracji polsko-niemieckiego pogranicza na obszarze przedakcesyjnym prezentuje również Guz-Vetter (2002). Ostatnią z faz wzmożonej aktywności publikacyjnej są lata 2013–2015. W najnowszych publikacjach podejmowane są próby oceny dotychczasowej współpracy oraz określenia nowych jej kierunków. Do najistotniejszych opracowań z tego okresu zaliczyć należy Studium Integracji Przestrzennej Polsko-Niemieckiego Pogranicza IPPON (2014) oraz publikację powstałego w 2015 r. Ośrodka Badań Regionalnych i Obszarów Pogranicza Uniwersytetu Wrocławskiego pod red. Opilowskiej i Roose (2015).

Uwarunkowania demograficzne

Przemiany demograficzne, związane z procesami kurczenia się regionów i zachodzące w różnym stopniu zaawansowania po obu stronach granicy, są głównym wyzwaniem dla lokalnych decydentów. W 2012 r. pogranicze polsko-saksońskie zamieszkiwało 4,4 mln osób, z czego zdecydowana większość (3,1 mln) po stronie niemieckiej. W latach 2002–2012 łączna liczba ludności analizowanej części obszaru TriRegio zmniejszyła się o 3%, przy czym proces kurczenia się populacji był najbardziej zaawansowany w części saksońskiej (spadek wielkości populacji o 6% – przyrost ludności odnotowane jedynie w Dreźnie). Spadek liczby mieszkańców spowodowany był w pierwszej kolejności masowymi ruchami migracyjnymi po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r., co w dużym stopniu zaburzyło strukturę demograficzną i w kolejnych dekadach wpłynęło na skrajnie niski przyrost naturalny (Wiechmann, Wolff 2014). Odsetek osób w wieku produkcyjnym w niemieckiej części regionu wynosi 63,7%² i jest znacząco niższy od wartości osiągniętych po polskiej stronie granicy (72,4%). Symptomy kurczenia się obserwowane są również po polskiej stronie, jednakże z mniejszą intensywnością (ryc. 1)³. Szczególnie dotknięte tym procesem są obszary zdominowane niegdyś przez tradycyjne

² O ile nie zaznaczono inaczej, dane statystyczne prezentowane w tekście dla strony niemieckiej, polskiej i czeskiej obrazują stan na 2012 r. i pochodzą odpowiednio z baz danych Federalnego Urzędu Statystycznego (Statistisches Bundesamt) i Banku Danych Regionalnych GUS.

³ Kartogram prezentuje zasięg przestrzenny obszaru TriRegio, w tym trzy jednostki NUTS3 położone w Republice Czeskiej. Relacje polsko-czeskie oraz saksońsko-czeskie będą podejmowane w odrębnych opracowaniach.



Ryc. 1. Zmiany liczby ludności na obszarze EURES TriRegion
 Źródło: A. Bergfeld, opracowanie kartograficzne: A. Kurth, B. Hölzel (IfL Lipsk).

gałęzie przemysłu oraz odznaczające się peryferyjnym położeniem, zwłaszcza aglomeracja wałbrzyska (Stryjakiewicz, Jaroszevska 2014).

W perspektywie roku 2025 (tab. 1) prognozowane jest zmniejszenie się liczby mieszkańców o kolejne 7% – przede wszystkim w Saksonii (w okręgu rudawskim nawet o 16%). Strona polska prognozuje spadek wielkości populacji w podregionach wałbrzyskim i jeleniogórskim o 10%, a w nadchodzących dekadach wyzwaniem będzie ponadto coraz bardziej zaawansowany proces starzenia się – w wiek

Tabela 1. Prognoza zmiany wielkości grup wiekowych w polskiej i saksońskiej części regionu w latach 2012–2025

Części składowe TriRegionu	Poniżej 15 lat	15–24 lat	25–34 lat	35–44 lat	45–54 lata	55–64 lat	Powyżej 65 lat
Polska	Łącznie (2025) 332	238 230	359 469	359 469	338 141	449 551	886 812
	Zmiana w % (2012–2025)	–7%	–43%	–2%	–32%	–3%	12%
Saksonia	Łącznie (2025) 153	104 588	123 898	177 476	169 724	139 145	273 012
	Zmiana w % (2012–2025)	–9%	–30%	–38%	10%	0%	52%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i Federalnego Urzędu Statystycznego.

poprodukcyjny wejść roczniki powojennego wyżu kompensacyjnego, który na terenach przyłączonych do Polski po II wojnie światowej cechował się szczególnie dużą skalą.

Struktura gospodarcza

Z wyjątkiem Chemnitz i Drezna jednostki administracyjne po stronie niemieckiej cechują się wartością PKB na 1 mieszkańca poniżej średniej unijnej oraz poniżej średniej dla Niemiec. Wartości te wahają się od 90,1% średniej niemieckiej w przypadku Drezna do jedynie 64,3% w okręgu Görlitz. Ze względu na jeszcze niższe wartości tego wskaźnika po stronie polskiej, Saksonię można jednak uznać za atrakcyjne miejsce osiedlania się dla Polaków z powodu możliwości osiągnięcia wyższych dochodów. Podregiony wałbrzyski i jeleniogórski wyróżnia PKP na mieszkańca poniżej 1/3 średniej unijnej (odpowiednio 754 euro, tj. 29,0% średniej unijnej, oraz 754 euro, tj. 27,9% średniej unijnej). Plasowały się one ponadto znacznie poniżej średniego PKB dla Polski (odpowiednio 87,6% i 84,2% średniej; EUROSTAT, 2013), wykazywały jednak ponadprzeciętną dynamikę wzrostu gospodarczego.

Polskie regiony na tle niemieckich wyróżnia znaczny udział przemysłu, górnictwa i budownictwa w tworzeniu wartości dodanej brutto. Wyraźna jest przy tym dysproporcja w strukturze wielkości podmiotów gospodarczych – w Saksonii przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 10 pracowników stanowią 11,9% ogółu, podczas gdy po stronie polskiej odsetek ten wynosi jedynie 4,9%. Ich wysoki udział gwarantuje z jednej strony elastyczność w zmianie profilu produkcji, warunkującą zwiększenie ich konkurencyjności (Wolański 2013, s. 19–29), z drugiej jednak strony – ze względu na niewielkie środki finansowe na inwestycje w badania i rozwój – niejako sprowadza region do zaplecza zapewniającego tanią siłę roboczą i niewykwalifikowane usługi. W Polsce głównymi nośnikami innowacji nadal bowiem pozostają przedsiębiorstwa duże (Czyż 2009, s. 93), których przewagą konkurencyjną jest zdolność podejmowania aktywnych działań w warunkach kryzysowych. Przedsiębiorstwa małe i średnie cechuje dużo większa zależność od uwarunkowań makroekonomicznych, w tym – co szczególnie istotne w kontekście współpracy przygranicznej – od wahań kursów walut (Orłowski 2012, s. 9). Przemysły wysokich technologii oraz jednostki naukowe i badawcze są na tym obszarze wysoce deficytowe. Ze względu na peryferyjne położenie utrudniony jest również proces dyfuzji innowacji (por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014).

Z 1797 miejscami pracy, utworzonymi w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych w 2011 r., Saksonia uplasowała się na 4 miejscu wśród regionów niemieckich pod względem atrakcyjności inwestycyjnej (Ernst&Young 2011). Nie dotyczy to jednak transferów z państw sąsiednich. Polscy przedsiębiorcy od lat inwestują przede wszystkim w zachodnich krajach związkowych: Nadrenii Północnej-Westfalii, Hesji i Nadrenii-Palatynacie (Krätke, Borst 2004, KPMG 2011). Po polskiej stronie granicy szczególnie aktywnie w dziedzinie przyciągania inwe-

storów zagranicznych działają specjalne strefy ekonomiczne – Kamiennogórska i Wałbrzyska, które w ostatniej dekadzie przyczyniły się do powstania kilkunastu tysięcy miejsc pracy. Często krytykowane są one jednak za niewielką innowacyjność zlokalizowanych na ich terenie podmiotów gospodarczych (wykorzystują miejscową – tanią i niewykwalifikowaną – siłę roboczą) oraz działania sprzeczne z zasadami wolnej konkurencji. Przedstawiciele miejscowych związków zawodowych zwracali również uwagę na nierzadkie przypadki naruszania w nich praw pracowniczych. Pomimo tego polscy eksperci podkreślali, że ich powstanie uchroniło region przed katastrofą ekonomiczną. W samej tylko Wałbrzyskiej SSE – największej tego typu strefie w Polsce – 175 inwestorów stworzyło w latach 1997–2014 ponad 40 tys. miejsc pracy (PAIiIZ 2014).

Udział osób czynnych zawodowo w grupie osób w wieku produkcyjnym w Polsce należy do najniższych w Unii Europejskiej i jest o ponad 10 punktów procentowych niższy niż po stronie saksońskiej. Problem znalezienia pracy dotyka jednak mieszkańców po obu stronach granicy. Stopa bezrobocia w Saksonii należy do najwyższych w kraju (ponad 9%), przy czym najtrudniejsza sytuacja obserwowana jest właśnie w przygranicznym okręgu Görlitz (12,7%). Co prawda, w ostatnich latach zauważalny jest spadek tej wartości, jest to jednak związane nie tyle z tworzeniem nowych miejsc pracy, ile ze zmniejszającym się udziałem ludności czynnej zawodowo, wskutek zaawansowanego procesu starzenia się społeczeństwa. Pomimo stabilnego wzrostu gospodarczego dramatyczna sytuacja na rynku pracy w polskiej części Pogórza Sudeckiego tylko częściowo się poprawiła – w podregionie jeleniogórskim stopa bezrobocia wynosi 18,3%, w wałbrzyskim przekracza natomiast 20% (z czego w powiecie wałbrzyskim bez pracy pozostaje niemal co trzeci mieszkaniec). Mimo widocznej w statystykach nadpodaży siły roboczej, polscy eksperci związani z sektorem gospodarczym niejednokrotnie zwracali uwagę na problemy ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników.

Współpraca przedsiębiorstw ma charakter marginalny, nawet w bezpośrednim sąsiedztwie granicy, co potwierdzają zarówno eksperci, jak i studia przypadku (por. Wróblewski 2014). Podkreśla się przy tym większą chęć do nawiązania współpracy po stronie polskiej (co naturalnie nie oznacza faktycznego wystąpienia takich powiązań).

Migracje na pobyt stały

Przystąpienie Polski i Czech do Unii Europejskiej w 2004 r. znacznie zintensyfikowało przepływy ludności w obrębie analizowanego regionu, które mają charakter wybitnie zarobkowy (Grabowska-Lusityńska 2010). W niniejszej publikacji opisane one zostały za pomocą, sformułowanej w drugiej połowie XX w. przez Lee (1966), hipotezy czynników wypychających i przyciągających (*push and pull factors*). Przyjmuje ona, że natężenie przepływów migracyjnych jest zależne od wypadkowej dwóch sił: pierwszej, związanej z sytuacją społeczno-ekonomiczną miejsca pochodzenia emigranta (wypychającej), oraz drugiej, zależnej od sytuacji

w miejscu docelowym (przyciągającej). Na analizowanym obszarze wyróżniono następujące czynniki wypychające, które z racji wybitnej nierównowagi i jednokierunkowości migracji odnoszą się do polskiej części analizowanego obszaru:

- wysoka stopa bezrobocia i niewielkie perspektywy znalezienia zatrudnienia,
- niskie płace,
- bliskość przestrzenna obszaru o znacząco wyższej stopie życia oraz istniejące powiązania infrastrukturalne z tym obszarem,
- zmiana uwarunkowań prawnych, zwiększająca dostęp do sąsiedniego rynku pracy,
- złe warunki życia (niewystarczająca oferta edukacyjna, niski poziom opieki zdrowotnej, słabo rozwinięta infrastruktura komunikacyjna oraz zła jakość środowiska naturalnego).

Co ciekawe, podobne czynniki wypychające można by zidentyfikować dla obszaru Saksonii w zestawieniu z zachodnimi krajami związkowymi Niemiec. Warto zwrócić jednak uwagę na fakt, że istnienie czynników wypychających nie jest wystarczające do zaistnienia migracji, zwłaszcza międzynarodowych (por. Massey, Arango 1994). Nie ogranicza ich również do obszaru TriRegio, będącego tworem administracyjnym, którego granice nie do końca odzwierciedlają układ powiązań funkcjonalnych. Zdecydowana większość przepływów ludności odbywa się bowiem w obrębie granic państwowych na linii peryferia–krajowe bieguny wzrostu (takie jak Hamburg, Berlin, Kolonia, Warszawa czy Wrocław).

Polska jest krajem o wybitnie homogenicznej strukturze narodowo-etnicznej, wciąż uznawanym (przynajmniej na analizowanym obszarze) za nieatrakcyjne miejsce do osiedlania się dla imigrantów. Z kolei z polskiej perspektywy, część saksońska – uważana przez wielu Niemców za obszar wybitnie peryferyjny – może jawić się jako atrakcyjne miejsce do osiedlenia się. Dla przepływów polsko-niemieckich można na tym obszarze wyróżnić następujące czynniki przyciągające:

- możliwość uzyskania wyższych dochodów,
- większe szanse na zatrudnienie (wzrastający popyt na siłę roboczą, aktywne poszukiwanie pracowników przez pracodawców),
- lepsze warunki życia (w tym wsparcie socjalne),
- większe szanse na awans społeczny,
- ofertę integracyjną dla nowych migrantów,
- większą otwartość lokalnych społeczności na konieczność przyjęcia migrantów, związaną z procesami starzenia się społeczeństwa.

Niemniej jednak istotność tych czynników maleje w zastawieniu z perspektywami poprawy poziomu życia oferowanymi przez zachodnie i południowe regiony Niemiec. Znajduje to odzwierciedlenie w ponadczterokrotnie mniejszym niż wynosi średnia krajowa udziale imigrantów w łącznej liczbie ludności analizowanych jednostek, jak również w strukturze etnicznej imigrantów, która skrajnie różni się od występującej w tzw. „starych” krajach związkowych Niemiec. Jest ona w znacznej części uwarunkowana historycznie. Najliczniejsze mniejszości narodowe Saksoni to obywatele państw dawnego bloku socjalistycznego, w szczególności tych, w których występowała duża mniejszość niemiecka – Polski, Czech, Rosji, Rumunii, Ukrainy i Węgier. Osobom tym umożliwiano od lat 60. XX w.

uzyskanie statusu przesiedleńcy (*Aussiedler*⁴), a w konsekwencji legalne osiedlenie się na terytorium Niemiec. Przesiedleńcy, choć w statystykach nieujmowani jako imigranci ze względu na natychmiastowe przyjmowanie przez nich obywatelstwa niemieckiego i konieczność zrzeczenia się obywatelstwa kraju pochodzenia, przyczynili się do intensyfikacji późniejszych przepływów migracyjnych z powodu wytworzonej specyficznej struktury powiązań sieciowych (Iglicka 2001). Znacznie słabiej reprezentowani – poza Polakami – są na tym terenie przedstawiciele najbardziej licznych grup imigranckich w Niemczech: Turków, Włochów i Greków. Najliczniejsze mniejszości narodowe w poszczególnych okręgach przedstawiono w tabeli 2.

Pomimo bliskości geograficznej Saksonia nie należy bynajmniej do najchętniej wybieranych przez Polaków miejsc osiedlenia się. W 2011 r. zameldowało się na jej terytorium 1485 osób narodowości polskiej, a łączna ich liczba na analizowanym obszarze wynosiła 6771, czyli nieco ponad 1% mieszkających w Niemczech Polaków. Również udział w ogóle społeczeństwa jest niewielki – ponadtrzykrotnie mniejszy (0,22%) niż wynosi średnia krajowa (tab. 2). Polacy od dekad wybierają przede wszystkim jednostki administracyjne położone na przemysłowych obszarach Nadrenii Północnej-Westfalii, Dolnej Saksonii, Nadrenii-Palatynatu oraz Hesji (Iglicka 2001, Kaczmarczyk 2008, Wóycicki 2014). Zróżnicowanie przestrzenne miejsc zamieszkania Polaków w Niemczech przedstawiono na rycinie 2.

Wyjątek stanowi okręg Görlitz, w którym niemal połowa wszystkich imigrantów pochodzi z Polski, co sprawia, że udział Polaków w populacji imigrantów w Saksonii jest nieco wyższy niż wynosząca niemal 8% średnia krajowa. Wskaźnik ten przyjmuje ponadprzeciętne wartości również w okręgach budzisyńskim i miśnieńskim (tab. 3). Görlitz jest jednym z niewielu niemieckich miast kierujących specjalną ofertę do Polaków, zainteresowanych osiedleniem się nad Nysą Łużycką. Nowi mieszkańcy, po zameldowaniu się w tym mieście, uzyskują m.in. dostęp do bezpłatnej komunikacji publicznej, dopłatę do rachunków za energię elektryczną, pomoc w nauce języka oraz kontaktach z lokalną administracją. Przedstawiciele urzędu miasta i miejscowych spółdzielni mieszkaniowych prezentują tę ofertę m.in. na organizowanych w ramach partnerstwa EURES targach pracy w głównych ośrodkach regionu sudeckiego. Mimo tego również w Görlitz liczba imigrantów przybywających z Polski po 2004 r. rośnie ponaddwukrotnie wolniej niż w skali całego kraju (w tym samym okresie w niektórych okręgach m.in. Nadrenii Północnej-Westfalii ich liczba zwiększyła się niemal pięciokrotnie).

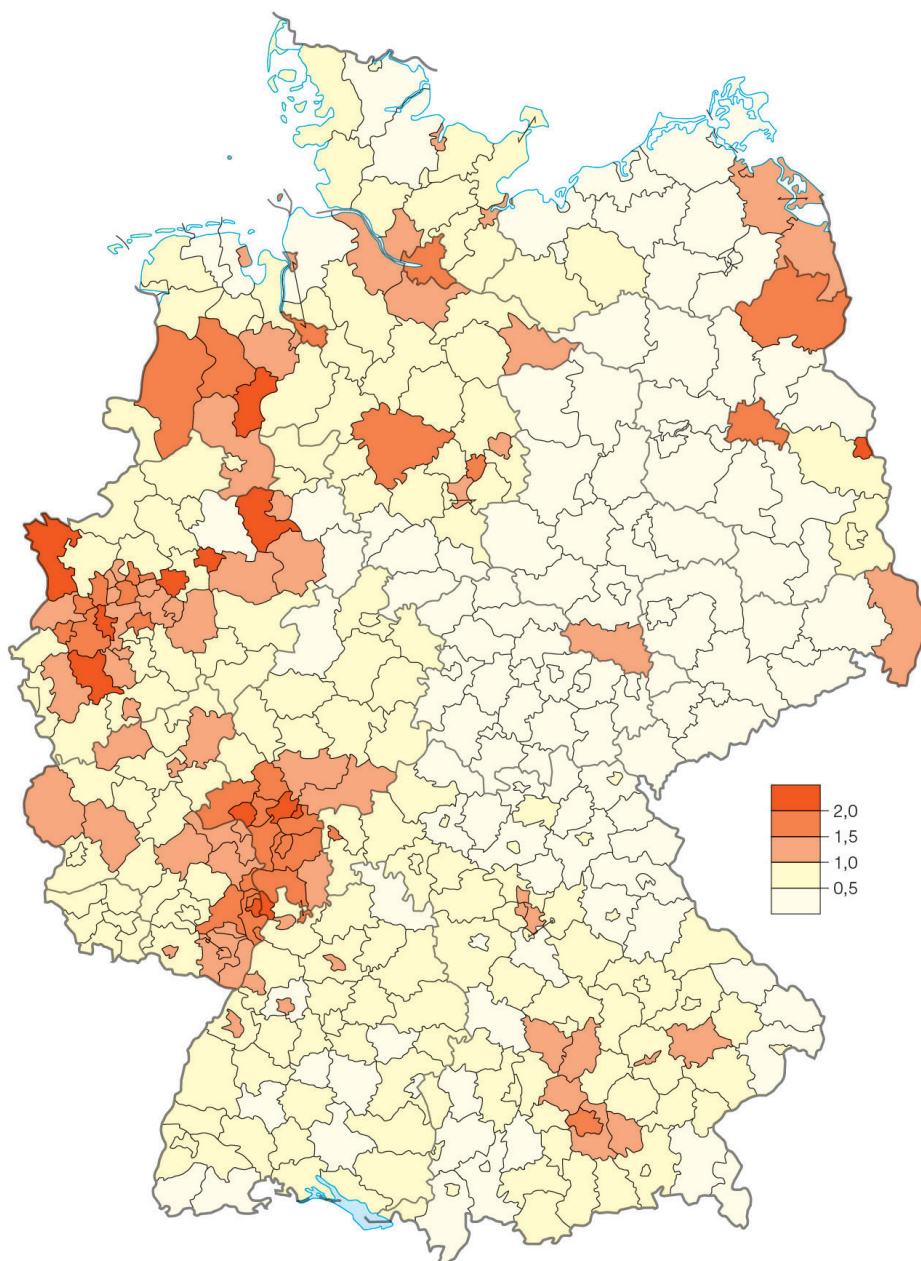
Migracje z Niemiec do Polski są dużo mniej intensywne. W 2011 r. w regionie sudeckim osiedliło się 171 osób narodowości niemieckiej. Należy przypuszczać, że znaczna część z nich była wcześniej związana z Polską – dużą grupę stano-

⁴ W latach 70. i 80. XX w. większość przesiedleńców osiedlała się w Niemczech Zachodnich, a głównymi krajami pochodzenia były Polska i Czechosłowacja. Warto jednak wspomnieć, że pewną część z tej grupy przyjęła także NRD. Akcja repatriacyjna kontynuowana była również po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. (od 1992 r. repatriantom nadawano status „późnych przesiedleńców” (*Spätaussiedler*) i dotyczyła przede wszystkim obywateli państw byłego Związku Radzieckiego (w szczególności Rosji, Kazachstanu i Ukrainy). Znaczna część drugiej fali repatriantów osiedliła się właśnie na terenach dawnej NRD (por. Wojtan 2004).

Tabela 2. Najliczniejsze mniejszości narodowe w jednostkach administracyjnych saksońskiej części regionu w 2011 r.

Jednostka administracyjna	I miejsce		II miejsce		III miejsce		IV miejsce		V miejsce	
	obywatelstwo*	liczba	obywatelstwo*	liczba	obywatelstwo*	liczba	obywatelstwo*	liczba	obywatelstwo*	liczba
Chemnitz	UA	1 019	RU	984	VN	663	IN	605	HU	569
Erzgebirgskreis (Rudawy)	CZ	346	VN	251	RU	228	PL	157	HU	127
Mittelsachsen (Środkowa Saksonia)	RU	386	VN	366	PL	360	TW	296	HU	247
Vogtlandkreis	RU	291	RO	266	VN	240	CZ	230	TR	170
Zwickau	VN	686	RU	371	TW	342	PL	310	TR	208
Dresden (Drezno)	RU	2194	TW	2087	VN	1 692	PL	1613	UA	1543
Bautzen (Budzişyn)	PL	496	RU	390	HU	251	VN	250	CZ	178
Görlitz	PL	2724	CZ	386	RU	302	VN	241	TR	214
Meißen (Miśnia)	PL	376	VN	321	RU	309	HU	218	RO	168
Sächsische Schweiz – Ostergebirge (Szwajcaria Saksońska – Wschodnie Rudawy)	CZ	566	VN	329	RU	306	PL	296	HU	272
Niemcy – łącznie	TR	1549808	PL	609855	IT	552943	GR	316331	RO	267398

* CZ – czeskie, GR – greckie, HU – węgierskie, IN – indyjskie, IT – włoskie, PL – polskie, RO – rumuńskie, RU – rosyjskie, TR – tureckie, TW – tajwańskie, UA – ukraińskie, VN – wietnamskie
 Opracowanie: P. Sosiński, na podstawie danych Federalnego Urzędu Statystycznego RFN (2011).



ifl Leibniz Institute for Regional Geography 2015
Author: ifo Institut, Dresden
Editing: B. Hölzel

0 50 100 km

Ryc. 2. Przestrzenne zróżnicowanie miejsc zamieszkania Polaków w Niemczech – iloraz lokalizacji (2012)

Źródło: ifo Drezno, opracowanie kartograficzne: B. Hölzel (IFL Lipsk).

Tabela 3. Dynamika oraz struktura przestrzenna miejsc zamieszkania Polaków w saksońskiej części obszaru TriRegio

Jednostka administracyjna	Liczba obcokrajowców	Udział obcokrajowców w ogólnej populacji	Liczba Polaków*	Udział Polaków w populacji imigranckiej	Udział Polaków w łącznej liczbie ludności	Zmiana liczby Polaków w latach 2004–2011
Chemnitz	10 127	4,21%	284	2,80%	0,12%	10,94%
Erzgebirgskreis (Rudawy)	3 233	0,90%	157	4,86%	0,04%	11,21%
Mittelsachsen (Środkowa Saksonia)	4 907	1,53%	360	7,34%	0,11%	7,72%
Vogtlandkreis	3 530	1,48%	155	4,39%	0,07%	0,65%
Zwickau	5 416	1,63%	310	5,72%	0,09%	89,12%
Dresden (Drezno)	27 063	5,23%	1 613	5,96%	0,31%	-5,05%
Bautzen (Budziszyn)	3 701	1,18%	496	13,40%	0,16%	4,53%
Görlitz	6 335	2,37%	2 724	43,00%	1,02%	54,09%
Meißen (Miśnia)	3 447	1,40%	376	10,91%	0,15%	31,88%
Sächsischer Schweiz Osterzgebirge (Szwajcaria Saksońska – Wschodnie Rudawy)	4 042	1,64%	296	7,32%	0,12%	-24,24%
EURES-TriRegio (część saksońska)	71 801	2,33%	6 771	9,43%	0,22%	18,09%
Niemcy – łącznie	7 633 628	9,50%	609 855	7,99%	0,76%	131,04%

Opracowanie: P. Sosiński, na podstawie danych Federalnego Urzędu Statystycznego RFN (2011).

wią reemigranci, posiadający status przesiedleńcy, którzy po osiągnięciu wieku emerytalnego wracają w rodzinne strony (por. Grabowska-Lusińska 2010). Pewna część tej liczby to również pensjonariusze placówek opiekuńczych dla osób starszych. W związku z dysproporcjami w wielkości zarobków niemal nie spotyka się niemieckich pracowników w polskich przedsiębiorstwach. Wyjątek stanowi kadra kierownicza nielicznych filii koncernów niemieckich – często zamieszkuje ona jednak aglomerację wrocławską.

Migracje wahadłowe, sezonowe oraz szara strefa

Istotnym elementem potwierdzającym stopień integracji transgranicznych rynków pracy jest wielkość migracji wahadłowych pomiędzy miejscami zamieszkania i zatrudnienia. Ograniczony dostęp do danych statystycznych oraz trudna mierzalność tego zjawiska znacznie utrudniają jego opis. Na wstępie należy podkreślić, że – podobnie jak w przypadku migracji na pobyt stały – ruchy wahadłowe cechuje wyraźna jednokierunkowość. Przypadki podejmowania pracy przez obywateli Niemiec na terenie Polski mają charakter incydentalny. Dane zebrane

Tabela 4. Liczba Polaków dojeżdżających do pracy do saksońskiej części obszaru TriRegio w latach 2002, 2007 i 2012

Jednostka administracyjna	2002	2007	2012
Chemnitz – miasto wydzielone	–	<3	60
Erzgebirgskreis (Rudawy)	<3	–	55
Mittelsachsen (Środkowa Saksonia)	<3	5	18
Vogtlandkreis	<3	–	12
Zwickau	–	<3	15
Suma dla regionu NUTS 2 Chemnitz	5	8	160
Dresden (Drezno) – miasto wydzielone	5	9	83
Bautzen (Budziszyn)	4	11	125
Görlitz	87	81	452
Meißen (Miśnia)	15	8	21
Sächsische Schweiz Osterzgebirge (Szwajcaria Saksońska – Wschodnie Rudawy)	3	9	32
Suma dla regionu NUTS 2 Dresden	114	118	713
EURES-TriRegio (część saksońska)	119	126	873

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnej Agencji Zatrudnienia, 2013; w związku z ochroną danych osobowych wartości mniejsze niż 3 nie zostały wyszczególnione.

przez Federalną Agencję Pracy (Bundesagentur für Arbeit 2013) pokazują kilkakrotny wzrost liczby Polaków podejmujących pracę w Saksonii na przestrzeni lat 2007–2012 (por. tab. 4). Dotyczy to przede wszystkim okręgu Görlitz, do którego dojeżdża aż połowa wszystkich migrantów wahańskich, pracujących w tym kraju związkowym. Wzrost tej wartości obserwowany jest jednak we wszystkich jednostkach przestrzennych, również w tych, w których zjawisko przed 2011 r. praktycznie nie występowało. Czynnikiem decydującym w tej kwestii było pełne otwarcie niemieckiego rynku pracy dla pracowników z Polski. Przed tą datą podjęcie pracy w Niemczech wymagało uzyskania pozwolenia o pracę (*Freizügigkeitsbescheinigung*) lub założenia własnej działalności gospodarczej (co ze względu na brak zameldowania po niemieckiej stronie granicy było dla migrantów wahańskich niemal niemożliwe). Liczba migrantów wahańskich ujmowana w wartościach bezwzględnych nie jest jednak wysoka i stanowi nieco ponad 12% liczby Polaków mieszkających w Saksonii na stałe. Analiza ruchów migracyjnych pokazuje, że mimo wzrostu dynamiki tego procesu, zwłaszcza po 2011 r., poziom integracji obu regionów jest niewielki.

Cechą charakterystyczną obecności Polaków na niemieckim rynku pracy przez lata były migracje sezonowe nisko wykwalifikowanych pracowników, zatrudnianych często przy pracach polowych na podstawie specjalnych ustaleń dwustronnych (tzw. *Gastarbeiterzy*)⁵. Według szacunków polskiego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej z tej możliwości korzystało ponad 300 tys. osób, a najliczniej reprezentowanymi

⁵ Kwestię migracji sezonowych regulowało w tym przypadku Oświadczenie Ministrów Pracy i Polityki Socjalnej Polski i Niemiec z 8 grudnia 1990 r.

miejscami pochodzenia migrantów były powiaty na obszarze objętym analizą: lubański, kamiennogórski, zlotoryjski oraz miasto Jelenia Góra (Łukowski 2004). W 2010 r. liczba ta zmalała do 174 tys. (choć Polacy nadal stanowili większość – bo aż 64% – wszystkich pracujących w Niemczech robotników sezonowych). Należy przyjąć, że ze względu na możliwości znalezienia legalnego zatrudnienia bez ograniczeń czasowych po 2011 r. wartości te będą nadal maleć. Skala tego zjawiska – z powodu braku konieczności jego dalszej rejestracji – staje się jednak trudna do oszacowania. Należy podkreślić, że Saksonia nigdy nie była miejscem szczególnie często wybieranym przez pracowników sezonowych, którzy zdecydowanie preferowali regiony intensywnie użytkowane rolniczo, wyróżniające się niskim bezrobociem i wyższymi płacami, takie jak: Bawaria, Dolna Saksonia oraz Badenia-Wirtembergia.

Kolejnym aspektem jest udział osób zatrudnionych bez podpisania stosownych umów cywilnoprawnych. Cyrus (2009) i Vogel (2012) szacują, że przed pełnym otwarciem rynku pracy liczba Polaków pracujących w Niemczech „na czarno” sięgała 100 tys. Zdaniem ekspertów po zniesieniu formalnych przeszkód legalnego zatrudnienia liczba ta również znacznie zmalała. Wynika to z jednej strony z wysokiej kultury pracy (niechęć pracodawców do zatrudniania bez umowy o pracę, zwłaszcza w przypadku istnienia legalnej alternatywy) i dużej restrykcyjności aparatu kontrolnego, z drugiej – z możliwości ubiegania się o świadczenia socjalne (takie jak dodatek mieszkaniowy oraz na dzieci) przez pracowników zatrudnionych legalnie. Niemniej jednak problem ten jest nadal aktualny, szczególnie wśród kobiet zatrudnianych przez osoby fizyczne do prac porządkowych oraz opieki nad osobami starszymi.

Bariery integracji

W ramach podsumowania pierwszego etapu analizy sformułowano wstępne wnioski, sprowadzające się do stwierdzenia, że pomimo istniejącego relatywnie dużego potencjału integracji natężenie relacji jest nadal niewielkie. W kolejnym etapie skonfrontowano ten wniosek z opiniami ekspertów i po jego potwierdzeniu podjęto próbę określenia głównych barier integracji. Przedstawiciele administracji samorządowej, przedsiębiorców, szkół oraz związków zawodowych po obu stronach granicy zgodnie stwierdzili, że hamulce integracji można podzielić na cztery grupy, które zostały krótko scharakteryzowane w dalszej części artykułu.

Niewystarczająca znajomość języka sąsiadów

Eksperci z obu krajów uznają niewystarczającą znajomość języka za największy hamulec integracji rynków pracy. Szczególnie zauważalne jest znikome zainteresowanie nauką języka polskiego po stronie niemieckiej, pomimo istniejącej oferty kursów na wszystkich szczeblach edukacji (łącznie z dwujęzycznymi polsko-niemieckimi klasami w szkołach publicznych). Wskutek dominacji nauczania języka angielskiego (postrzeganego jako istotniejszy w kontekście konkurencyjności na

wspólnym rynku pracy) w polskich szkołach znajomość języka niemieckiego jest niewystarczająca, a liczba uczących się maleje⁶. Oferty pracy wymagające znajomości jedynie języka angielskiego są po stronie niemieckiej niezwykle rzadko spotykane i dotyczą niemal wyłącznie bardzo wyspecjalizowanej kadry, zatrudnianej przez międzynarodowe koncerny. Pomimo zwiększających się możliwości nauki języka (m.in. dzięki dofinansowaniom z Europejskiego Funduszu Społecznego) poziom jego znajomości ogranicza się najczęściej do niewystarczających do podjęcia pracy w Niemczech podstaw. Dotyczy to zwłaszcza osób, których kwalifikacje poszukiwane są na niemieckim rynku pracy (absolwenci kierunków technicznych, rzemieślnicy, personel medyczny). Z kolei dobra znajomość języka (np. u absolwentów germanistyki) rzadko połączona jest z dysponowaniem odpowiednimi kompetencjami – co zmusza te osoby (często posiadające dyplom ukończenia studiów magisterskich) do wykonywania prac znacznie poniżej ich kwalifikacji, np. w handlu lub gastronomii. Podaż pracy w tych branżach jest jednak na terenie Saksonii w dużej mierze pokrywana przez miejscową siłę roboczą.

Stereotypy

Pomimo zauważalnej poprawy stosunków polsko-niemieckich na szczeblu politycznym, stereotypy nadal są bardzo silne po obu stronach granicy. Jak pokazują studia (Heuberger 1998, Han 2000, Chojnacki 2001, Kucharczyk i in. 2013), imigranci z krajów Europy Środkowo-Wschodniej wciąż postrzegani są bardziej negatywnie od zachodnich i południowych sąsiadów Niemiec, zwłaszcza w kwestiach uczciwości, sumienności i kultury pracy. Stereotypy utrzymują się też po polskiej stronie granicy. Niemcy są co prawda uznawane za kraj nowoczesny, innowacyjny, gwarantujący dobre warunki pracy i życia, ale obraz ten dotyczy przede wszystkim zachodniej części kraju. Regiony byłej NRD nie są natomiast utożsamiane z atrakcyjnym miejscem do zamieszkania. Podkreślane są różnice poziomu życia względem zachodnich krajów związkowych (niższe płace, wyższe bezrobocie) oraz niechęć części społeczeństwa do imigrantów, co znajduje potwierdzenie w wynikach wyborów regionalnych i lokalnych⁷, jak również w ostatnich protestach społecznych przeciwko polityce migracyjnej niemieckiego rządu, organizowanych przez środowiska skrajnie prawicowe.

Elastyczność w zakresie uznania dyplomów oraz kwalifikacji

Uznawalność kwalifikacji jest przez niemieckich ekspertów podawana jako druga pod względem istotności bariera integracji. Z kolei polscy eksperci przypisują jej znacznie mniejszą rangę, pomimo powszechnie znanego zjawiska podejmowania

⁶ W 2000 r. w Polsce na zajęcia z języka niemieckiego w gimnazjach uczęszczało 39,5% uczniów, a w szkołach średnich 65,8%. W 2009 r. wartości te wynosiły odpowiednio 24,5% i 54,4% (Eurostat).

⁷ W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. partie otwarcie antyimigranckie (AfD i NPD) uzyskały w skali kraju związkowego łączne poparcie aż 13,7% wyborców, co było ich najlepszym wynikiem w skali krajów związkowych (dane: Bundeswahlleiter).

przez Polaków pracy poniżej ich kwalifikacji. W tym aspekcie za główny powód podawana jest ponownie niewystarczająca znajomość języka sąsiadów. O ile uznanie dyplomów ukończenia studiów wyższych (dzięki przyjęciu w 1999 r. przez wszystkie trzy kraje Deklaracji Bolońskiej, zapewniającej porównywalność stopni i tytułów akademickich) nie nastęrcza trudności, nadal występują problemy z uznaniem kwalifikacji absolwentów szkół zawodowych, policealnych i techników, a także absolwentów szkół pielęgniarских i kolegów nauczycielskich⁸. Przyczyną tej sytuacji są wciąż istniejące znaczne różnice w programach kształcenia. Po stronie niemieckiej mają one charakter dualny, ze znacznie większym udziałem zajęć praktycznych realizowanych w sektorze prywatnym za pośrednictwem izb przemysłowo-handlowych⁹. Eksperti podkreślają jednak, że coraz powszechniejsze jest zatrudnianie osób nie posiadających kwalifikacji potwierdzonych odpowiednimi certyfikatami, co wiąże się niewątpliwie z poważnym niedoborem wykwalifikowanej siły roboczej. Niemniej jednak potwierdzenie posiadania kwalifikacji znajduje odzwierciedlenie w wysokości zarobków. Dotyczy to zwłaszcza pracowników dużych przedsiębiorstw oraz aparatu administracyjnego, objętych porozumieniami zbiorowymi, określającymi stawki wynagrodzeń.

Dostępność komunikacyjna

Pomimo milionowych inwestycji drogowych komunikacja pomiędzy składowymi trójregionu jest utrudniona. Ma na to wpływ sam przebieg granicy, dopasowujący się do naturalnych barier terenowych. Na dolnośląskim odcinku granicy polsko-niemieckiej, liczącym 123 km, który w całości przebiega na Nysie Łużyckiej, znajduje się jedynie 7 mostów drogowych (z czego 4 w gminie Bogatynia) oraz dwie, wybudowane w ostatnich latach, kładki dla ruchu pieszego (w Zgorzelcu/Görlitz oraz Pieńsku/Neißeau). Przejście graniczne na autostradzie A4 w Jędrzychowicach od kolejnego przejścia położonego w Przewozie/Krauschwitz dzieli ponad 50 km.

Oplacalność komunikacji zbiorowej jest ograniczona przez niewielkie potoki pasażerskie, wynikające m.in. z małej gęstości zaludnienia. Oferta komunikacji zbiorowej jest uboga i niedopasowana do potrzeb, a większość podróży odbywa się poprzez transport indywidualny lub prywatne połączenia autobusowe. Jedynie miasta Görlitz i Zgorzelec łączy wspólna linia autobusowa, obsługiwana przez spółkę komunalną zlokalizowaną po stronie niemieckiej.

Podsumowaniem tego etapu było określenie silnych i słabych strony zachodzącego procesu integracji oraz sformułowanie szans i zagrożeń dla jego kontynuacji w przyszłości. Zaprezentowane one zostały w tabeli 5.

⁸ Wymogiem zatrudnienia nauczyciela w niemieckiej szkole jest m.in. posiadanie uprawnień do nauczania przynajmniej dwóch przedmiotów.

⁹ Rola izb przemysłowo-handlowych jest w Niemczech znacznie większa, m.in. ze względu na obligatoryjną przynależność do nich rzemieślników z większości branży i związanymi z nią regularnie odprowadzanymi składkami.

Tabela 5. Analiza SWOT potencjału integracji na obszarze przygranicznym

Silne strony	Słabe strony
Dobrze funkcjonująca sieć powiązań w ramach Euroregionu	Niewystarczająca znajomość języka sąsiadów oraz brak symptomów rychłej poprawy w tej kwestii
Wysoka motywacja i – w ograniczonym zakresie – kwalifikacje pracowników	Brak elastyczności systemów edukacji
Oferta doradcza w ramach inicjatywy EURES-TriRegio	Niedostateczna przejrzystość rynków pracy
Zasadnicza otwartość na przyjmowanie do pracy obywateli państw sąsiednich	Brak wiedzy z zakresu prawa pracy i prawa gospodarczego obowiązujących w krajach sąsiednich
	Brak zrozumienia różnic kulturowych między sąsiadami
	Niewystarczające wsparcie na wyższych szczeblach administracji publicznej
	Brak zoptymalizowanej sieci transportu zbiorowego
	Niedopasowanie granic obszaru do sieci wzajemnych powiązań
Szanse	Zagrożenia
Rozwój przejrzystych zasad na rynku pracy	Znaczne różnice w zarobkach i poziomie życia prowadzące do pojawienia się mechanizmów dumpingowych na rynku pracy i osłabienia konkurencyjności miejscowych pracowników (zwłaszcza po stronie niemieckiej)
Wsparcie miejscowych przedsiębiorstw działających w skali międzynarodowej	Oslabienie integracji na skutek braku dalszego finansowania struktur EURES
Dalszy rozwój oferty doradczej dla pracowników	Silna konkurencja o pracowników o deficytowych umiejętnościach na rynku pracy (np. personel medyczny) prowadząca do ich niedoborów na terenach charakteryzujących się niskimi średnimi płacami
Wprowadzenie transgranicznych porozumień dotyczące ułatwień w zakresie funkcjonowania miejscowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych	Migracja młodych ludzi do obszarów metropolitalnych położonych poza regionem (Berlin, Lipsk, Warszawa, Wrocław)
Poprawa poziomu edukacji dzięki współpracy transgranicznej	
Efekt synergii osiągnięty dzięki pracownikom powracającym z emigracji w swoje rodzinne strony	

Źródło: opracowanie własne autorów.

Podsumowanie – rekomendacje dotyczące potencjalnych ram współpracy

Na podstawie zidentyfikowanych głównych barier integracji określono dwa obszary działania dotyczące: (1) stworzenia wspólnych mechanizmów działania dla obu składowych regionu oraz (2) zwiększenia stopnia faktycznej integracji rynków pracy. W pierwszym z nich postulowana jest ściślejsza współpraca pomiędzy interesariuszami (przedsiębiorcami, izbami rzemieślniczymi i handlowymi i urzędami pracy) na rzecz zwiększenia ich wzajemnego usieciowienia, prowadzenia wewnątrzregionalnego monitoringu rynku pracy oraz poszukiwania wsparcia politycznego (a w dalszej kolejności finansowego) dla kontynuowania prac na rzecz

pogłębienia integracji. Działania te mają na celu lepsze przygotowanie i przeprowadzenie konkretnych projektów, które w konsekwencji mogą przyczynić się do intensyfikacji wzajemnych powiązań. Można je podzielić na cztery grupy:

1. Określenie strategicznych funkcji regionu oraz promowanie jego wizerunku na zewnątrz.

Wspólne stworzenie strategii rozwoju to działanie kluczowe z perspektywy przyszłości regionu. Obecnie nad kooperacją (w zakresie m.in. przyciągania inwestorów zagranicznych) dominuje wzajemna rywalizacja, co zmniejsza konkurencyjność obszaru na rynku globalnym. Stworzenie strategii jest przedsięwzięciem długofalowym, wymagającym powołania podmiotu koordynującego. Załącznikiem takiej instytucji mogłyby stać się podmioty współpracujące w ramach Euroregionu Nysa przy wsparciu sieci EURES, a wzorem dla tego rodzaju współpracy mogłyby stać się instytucje od lat działające na pograniczu francusko-luksembursko-niemieckim i duńsko-niemieckim (por. Wille 2012). Konieczne jest sformułowanie wspólnego przekazu promującego pogranicze jako atrakcyjne miejsce do zamieszkania i lokalizacji działalności gospodarczej i prezentujące granicę jako katalizator, a nie barierę rozwoju. W celu optymalizacji działań należy również dostosować granice obszaru ich podejmowania do realnych (bądź potencjalnych) sieci powiązań.

2. Poprawa współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami naukowo-badawczymi.

Poza oczekiwaniem na „ratunek z zewnątrz” w postaci inwestora zagranicznego lub rządowych subwencji należy podjąć prace na rzecz wsparcia endogenicznego potencjału rozwoju (który jak pokazał etap I analizy nie należy do wysokich). Kluczowa w tym zakresie jest współpraca instytucji naukowo-badawczych z biznesem, w dłuższej perspektywie dająca nadzieję na stworzenie innych korzyści lokalizacyjnych niż wynikających jedynie z obecności taniej siły roboczej. Uchroni to region przed dalszym sprowadzaniem do roli zaplecza produkcyjnego. Również na tym polu współpraca niesie pewne szanse, zwłaszcza w obliczu kryzysu demograficznego (najsilniej odczuwanego po stronie saksońskiej, mającej gęstą sieć placówek edukacyjnych różnych szczebli) oraz dysproporcji natury infrastrukturalnej (brak znaczących ośrodków naukowych w polskiej części Sudetów).

3. Zwiększenie transgranicznej mobilności poprzez poprawę infrastruktury transportowej z uwzględnieniem form transportu zbiorowego.

Dostępność komunikacyjna jest jednym z głównych hamulców rozwoju regionu, a inwestycje mające na celu poprawę stanu infrastruktury transportowej są kluczowe nie tylko z punktu widzenia integracji rynków pracy, ale również szeroko rozumianej atrakcyjności inwestycyjnej. Niestety, nie widać na tym polu zauważalnych symptomów poprawy. Z początkiem marca 2015 r. w wyniku braku dofinansowania ze strony władz regionalnych zlikwidowano połączenie kolejowe Wrocław–Drezno, a nadal nieliczne migracje wahadłowe odbywają się niemal jedynie za pomocą transportu indywidualnego.

4. Działania wykraczające poza kompetencje władz lokalnych i regionalnych, których realizacja wymaga zwiększenia świadomości istotności wyzwań związanych z integracją na szczeblu krajowym.

Dotyczą one w szczególności regulacji w zakresie:

- finansowania nauki języków obcych w ponadprzeciętnym wymiarze godzin i zwiększenia dostępności wymian uczniowskich na wczesnym etapie edukacji (nie tylko w oparciu o jednorazowe projekty, ale również w formie długofalowych programów);
- uzgodnienia podstawy programowej w szkolnictwie zawodowym oraz umożliwienia uzyskiwania wspólnych dyplomów;
- działań na rzecz tworzenia transgranicznych kierunków studiów (na wzór Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą);
- ułatwień w zakresie uznania kwalifikacji (np. dla nauczycieli – absolwentów kolegów nauczycielskich oraz nie posiadających uprawnień do nauczania drugiego przedmiotu);
- dokonywania wspólnego audytu rynku pracy i prognozowania zapotrzebowania na absolwentów konkretnych kierunków.

Peryferyjność części składowych obszaru TriRegio przez lata warunkowana była przez ich przygraniczne usytuowanie. Dla subregionów położonych z dala od krajowych biegunów wzrostu wykorzystanie rosnącego potencjału wynikającego ze współpracy transgranicznej wydaje się jedyną szansą, umożliwiającą przeciwdziałanie negatywnym tendencjom demograficznym i gospodarczym. W warunkach znacznej nierównowagi podaży i popytu na pracę zwiększenie transgranicznej mobilności lokalnej mogłoby przyczynić się do poprawy konkurencyjności obszaru. Niestety, pomimo korzystnych uwarunkowań, stopień integracji pogranicza na analizowanym terenie należy uznać za znikomy. Działania mające na celu jego poprawę często jednak wykraczają poza kompetencje stowarzyszeń, władz lokalnych, a nawet regionalnych. Tym istotniejsza wydaje się zatem współpraca interesariuszy i lobbng na rzecz interesów regionu na najwyższych szczeblach administracji. Bez decyzji w zakresie ustawodawstwa i inwestycji infrastrukturalnych, podejmowanych wspólnie przez rządy obu państw, regionowi grozić będzie dalsza marginalizacja. Optyalizmem może napawać intensyfikacja współpracy instytucjonalnej, czego przejawem jest choćby funkcjonowanie obszaru TriRegio. Niestety, sukcesy na tej niwie wciąż w nieznaczny sposób przekładają się na zwiększenie realnych powiązań pomiędzy rynkami pracy w obu regionach. Dają jednak nadzieję na osiągnięcie tego celu w niedalekiej przyszłości.

Literatura

- Ciok S. 2000. Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(1).
- Ciok S. 2004. Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Ciok S., Dołzbłasz S., Leśniak M., Raczyk A. 2008. Polska–Niemcy. Współpraca i konkurencja na pograniczu. *Studia Geograficzne*, 81.
- Cyrus N. 2009. Undocumented migration. Counting the uncountable. Data and trends across Europe. Country report Germany. Hamburger Institut für Sozialforschung, Hamburg.
- Chojnacki M. 2001. Działania integracyjne w niemiecko-polskim Euroregionie. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(5): 112–116.

- Chojnicki Z., Stryjakiewicz T. (red.) 1996. Problemy współpracy regionalnej w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 171. Warszawa.
- Czyż T. 2009. Konkurencyjność regionu wielkopolskiego w aspekcie gospodarki opartej na wiedzy. [W:] T. Czyż (red.), Charakter regionalny województwa wielkopolskiego. Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 9.
- Ernst&Young 2011. Direktinvestitionen nach Deutschland: Bundesländer im Vergleich. Erhebungs- und Befragungsergebnisse. Stuttgart.
- Grabowska-Lusińska I. 2010. Poakcesyjne powroty Polaków. Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 15–17.
- Gruchman B., Łażniewska E., Parowicz I., Kötzle A., Huskobra G., Osiecka A., 2002. Współpraca transgraniczna przedsiębiorstw na pograniczu polsko-niemieckim na przykładzie województw zachodniopomorskiego i lubuskiego oraz landu Brandenburgii. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(10).
- Guz-Vetter M. 2002. Polsko-niemieckie pogranicze. Szanse i zagrożenia w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Han P. 2000. *Soziologie der Migration*. Lucius & Lucius Verlag, Stuttgart.
- Heuberger V., Suppan A., Vyslonzil E. 1998. Das Bild vom Anderen. Identitäten, Mentalitäten, Mythen und Stereotypen in multiethnischen europäischen Regionen. Peter Lang, Frankfurt nad Menem.
- Iglicka K. 2001. Poland's Post-War Dynamic of Migration. *Research in Migration and Ethnic Relations Series*. Ashgate, Aldershot, s. 28–42.
- Jaroszewska E., Stryjakiewicz T. 2014. Kurczenie się miast w Polsce. [W:] T. Stryjakiewicz (red.), Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 67–77.
- Kaczmarczyk P. 2008. Współczesne migracje zagraniczne Polaków: aspekty lokalne i regionalne. Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 4–6.
- Köppen B., Horn M. 2009. Das Europa der EU an seinen Grenzen?! Konzepte und Erfahrungen der europäischen grenzüberschreitenden Kooperation. Logos Verlag, Berlin.
- Krätke S., Borst R. 2004. EU-Osterweiterung als Chance. Perspektiven für Metropolräume und Grenzgebiete am Beispiel Berlin-Brandenburg. Beiträge zur europäischen Stadt- und Regionalforschung. Bd. 1. LIT Verlag. Berlin, Münster, Wien, Zürich, London.
- Kucharczyk J., Łada A., Wenerski Ł. 2013. Deutschland, Polen, Tschechien. Die wirtschaftlichen Beziehungen und das Bild vom Nachbarland. *Polen Analysen*, 132.
- Lee E. 1966. A Theory of Migration. *Demography*, 3(1): 47–57.
- Łukowski W. 2004. Polscy pracownicy na rynku pracy Unii Europejskiej na przełomie wieków. *Prace Migracyjne*, 57. Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Massey D. i in. 1994. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2014. Studie der räumlichen Integration des deutsch-polnischen Grenzraums. Warszawa.
- Opiłowska E., Roose J. (red.), 2015. *Microcosm of European Integration. The German-Polish Border Regions in Transformation*. German and Polish Studies of the Willy Brandt Center and Wrocław University.
- Orłowski W.M. 2012. Statystyczny obraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2010. [W:] A. Tarnawa, P. Zadura-Lichota (red.), Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2012. PARP, Warszawa.
- Ribhegge H., 2000. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union für die neuen Bundesländer und ihre Grenzregionen. *Kowa Arbeitspapiere* 12. Europa-Universität Viadrina, Frankfurt nad Odrą.
- Vogel J. 2012. Update report Germany: Estimate of irregular foreign residents in Germany. [W:] Irreguläre Migration in Deutschland – Clandestino Forschungsprojekt. Das Zählen des Unzählbaren: Daten und Trends in Europa.
- Wiechmann T., Wolff M. 2014. Skala i przestrzenne zróżnicowanie procesu kurczenia się miast w Europie na przełomie XX i XXI w. [W:] T. Stryjakiewicz (red.), Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 20.

- Wille C. 2012. Grenzgänger und Räume der Grenze: Raumkonstruktionen in der Großregion SaarLor-Lux. *Luxemburg-Studien/Étudesluxembourgeoises*, 1. Peter Lang, Frankfurt nad Menem.
- Wojtan M. 2004. Proces akcesji Polski do Unii Europejskiej w zakresie przepływu osób a doświadczenia Niemiec. Monografie Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 253–257.
- Wolański R. 2013. Wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Oficyna Wolters Kluwe, Warszawa.
- Wóycicki K. 2013. Zuhause an der Neiße. Görlitz und Zgorzelec 1945–89. *Chronik der Ereignisse. Lernen und verstehen*, Görlitz, s. 58–151.
- Wróblewski Ł. 2014. Transgraniczne powiązania przedsiębiorstw z Frankurtu nad Odrą i Słubic, Görlitz i Zgorzelca oraz Guben i Gubina. [W:] S. Ciok, S. Dolzbiasz (red.), *Współczesne wyzwania polityki regionalnej i gospodarki przestrzennej*. T. I. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, 31/1. Wrocław.
- Zdulski M. 2011. 20 lat współpracy transgranicznej w Euroregionie Neisse-Nisa-Nysa. Wydawnictwo AD REM, Jelenia Góra.

Źródła danych statystycznych: Bank Danych Regionalnych GUS, Bundeswahlleiter, Eurostat, Federalny Urząd Statystyczny (Statistisches Bundesamt), PAliIZ, KPMG

Labour markets' integration in the Polish-Saxon border area

Abstract: What the both regions of the analysed part of the Polish-German border area – Lower Silesia and Saxony – have in common is their peripheral location within the national networks. Since the 1990s the German and Polish experts insist on the intensification of the cross-boarder cooperation, what could lead to overcoming the demographic and economic problems on the both sides of the border. The enlargement of the European Union in 2004 created a various range of possibilities for creating an institutional framework of the labour market integration. This led into the creation of the European Employment Services (EURES) the Polish-Czech-German TriRegio cross-border region in the year 2007. The article presents the current stage of the Polish-Saxon labour market integration, describes the determinants of the process and offers recommendations for the common future. It synthesises the outcomes of the research project *Mobilität und Arbeitsmarktverflechtungen in der EURES-TriRegio-Region* (Mobility and the labour market integration in the EURES-TriRegio) financed by the German Federal Employment Agency, realised by the Leibniz Institut für Länderkunde in Leipzig with cooperation with the Department of the Regional Policy and European Integration UAM in Poznan.

Key words: border area, European integration, common labour market, Polish-German relations, Polish emigration to Germany