



Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia w Polsce Projekt MPLM *

Migracje zarobkowe są fenomenem ściśle powiązaniem z procesami zachodzącymi na rynku pracy. Zależności te uwidaczniają się w całej okazałości zwłaszcza na poziomie regionalnych i lokalnych rynków pracy - to czynniki obserwowane na tym właśnie poziomie wpływają na sytuację potencjalnych migrantów, z drugiej strony, wyjazdy zagraniczne mogą znacząco zmieniać warunki lokalnego rynku pracy. Zgodnie z tym przekonaniem, projekt MPLM jest w dużym stopniu skoncentrowany na analizach regionalnych i lokalnych. Głównie na tych poziomach poszukiwać będziemy zależności między sytuacją na rynku pracy a mobilnością zagraniczną Polaków. Z tym większą przyjemnością prezentujemy tekst autorstwa doktora Przemysława Śleszyńskiego (Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN), który analizuje przestrzenne zróżnicowanie procesów migracyjnych w oparciu o oficjalne dane statystyczne na temat mobilności, podkreślając wady i zalety tego niedoskonałego, ale jednocześnie cennego źródła danych o procesach migracyjnych.

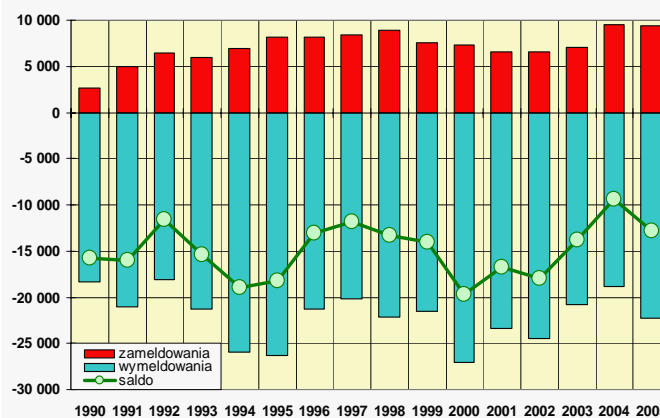
Zmiany emigracji z Polski według oficjalnych statystyk w ujęciu przestrzennym po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

Przemysław Śleszyński
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej pewna część badaczy i ołbrzymia większość mediów spodziewała się znacznego zwiększenia odpływu migracyjnego o stałym charakterze z Polski. Te obawy, jak wiadomo, w zasadzie się nie sprawdziły, nastąpił natomiast przyrost migracji cyrkulacyjnych związanych z możliwościami podjęcia pracy. Był to zarówno skutek otwarcia rynków pracy, jak też zniesie-

nia barier związanych z rozwojem rynku lotniczego przewoźników niskokosztowych (tzw. tanich linii). W porównaniu z rokiem 2003, liczba wymeldowań w następnych latach znacząco się nie zmieniła, wzrósł natomiast zauważalnie poziom zameldowań w Polsce (Ryc. 1), który osiągnął pułap 9,5 i 9,4 tys. (2004 i 2005) był najwyższy od 1959 roku.

Ryc. 1. Zameldowania i wymeldowania z i za granicę na pobyt stały w latach 1990-2005 według GUS



Wymeldowania na pobyt stały z powodu wyjazdu za granicę obejmują tylko część migracji stałych, jednak warto prześledzić ich strukturę z kilku względów. Po pierwsze, wskutek uwarunkowań prawno-administracyjnych, migracje te wiążą się z pewnym wysiłkiem i rodzą trudne do odwrócenia (w sensie ponownego poświęcenia czasu) skutki tej natury. Stąd też poziom wymeldowań dobrze oddaje najtrwalszą emigrację, podejmowaną często na całe życie. Po drugie, poziom wymeldowań warto prześledzić z powodu uchwycenia podstawowych prawidłowości regionalnych i funkcjonalnych (np. w podziale na podstawowe kategorie administracyjno-osadnicze), gdyż w dużym stopniu wskazuje on na strukturę przestrzenną rzeczywistego ruchu migracyjnego.

W sumie jednak trzeba sobie zdawać sprawę, że oficjalna statystyka jest bardzo niepełna i według zgodnej opinii badaczy obejmuje tylko część przemieszczeń stałych (zapewne około połowy), a w przypadku migracji wahałowych jest to być może nawet nie więcej niż kilka procent faktycznego ruchu. Bezlistośnie obnażył to spis powszechny w 2002 roku, kiedy okazało się, że suma różnic pomiędzy bilansami ludnościowymi a stwierdzonym zamieszkiwaniem w 88% gmin (w tych jednostkach, w których różnica była znacznie większa, niż wynikająca z projekcji średniego tempa zmian w ostatnich latach)

wyniosła 860 tysięcy. W niektórych gminach w najbardziej mobilnych kategoriach wiekowych różnice osiągały 30% stanu ludności, w tym w Warszawie w populacji kobiet w wieku 20-29 lat niedoszacowanie wyniosło 20% (więcej na ten temat w artykule autora pt. *Różnice liczby ludności ujawnione w NSP 2002*, Przegląd Geograficzny, t. 77, z. 2, s. 193-212, a także w 1 i 2 zeszycie Studiów Demograficznych, tom 145 i 146 z 2004 roku).

Dane GUS o migracjach zagranicznych są dostępne na poziomie gmin, jednak ze względu na niskie wartości w poszczególnych latach i związaną z tym pewną przypadkowość, w wypadku analizy jednorodnej konieczna jest ich agregacja do większych obszarowo jednostek (np. powiatów). Poziom oficjalnej emigracji zagranicznej w roku 2005 według powiatów przedstawiono na Ryc. 2. Mapy wymeldowań w wartościach bezwzględnych i względnych wyraźnie wskazują na istotne zróżnicowanie regionalne, które daje się objaśnić na kilka sposobów. Poza dobrze znaną sytuacją Śląska Opolskiego (mniejszość śląska i niemiecka), wyższy poziom wymeldowań na tzw. Ziemiach Odzyskanych jest związany albo z podobnymi zachowaniami niektórych mniejszości regionalnych (np. na Warmii i Mazurach), albo z bliskością granicy (wyjazdy do Niemiec), albo z trudniejszą sytuacją społeczno-gospodarczą (rozumianą jako czynnik wypychają-

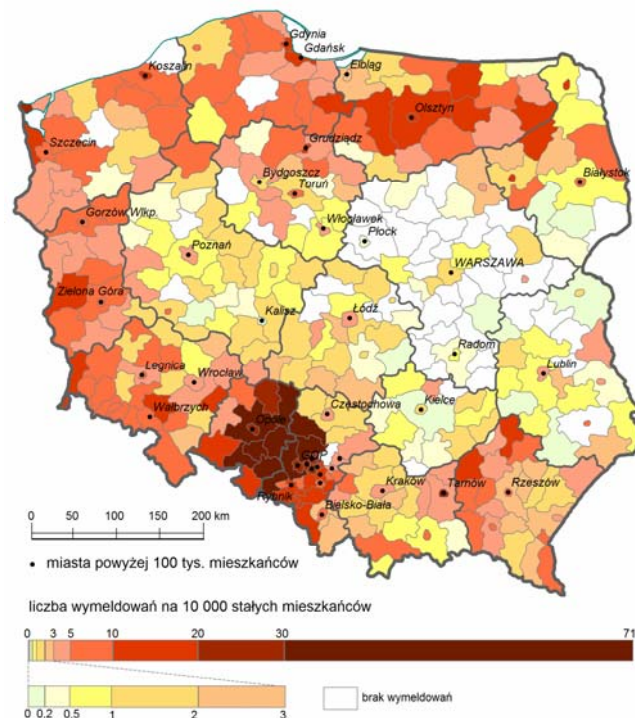
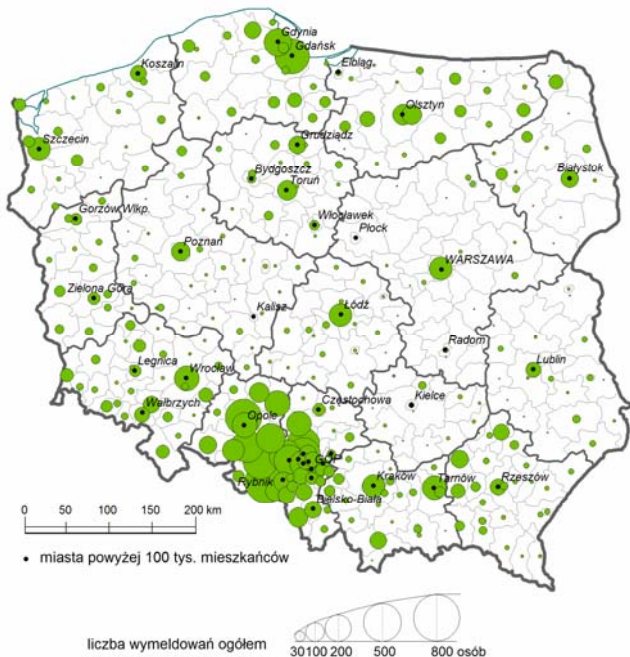
* MPLM - Migration Policy and Labour Market Change

Zmiany emigracji z Polski (dokończenie ze s. 1)

cy) – w tym bezrobociem, albo też z czynnikami psychologicznymi, mającymi swe uwarunkowania w przeszłości historycznej (łatwiejsze podejmowanie decyzji o zmianie miejsca zamieszkania wskutek doświadczeń migracyjnych rodziców i otoczenia). Na pozostałych obszarach w grę wchodzi przede wszystkim uwarunkowania cywilizacyjno-kulturowe, związane z większą przedsiębiorczością

i mobilnością przestrzenną niektórych społeczności (np. mieszkańcy miast), czy też związkami rodzinnymi, sięgającymi niekiedy nawet końca dziewiętnastego i pierwszej połowy dwudziestego wieku (np. masowa emigracja z Podhala i w mniejszym stopniu z całej Galicji do Stanów Zjednoczonych, wymuszona złą sytuacją ekonomiczną chłopów).

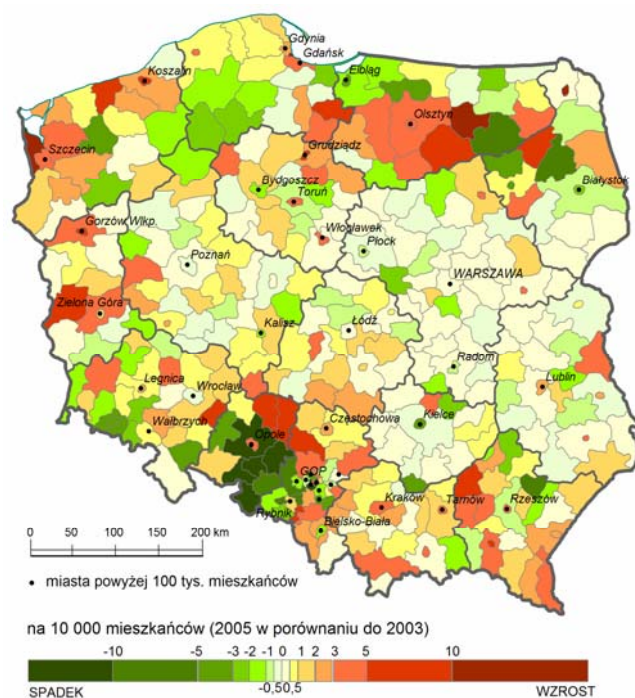
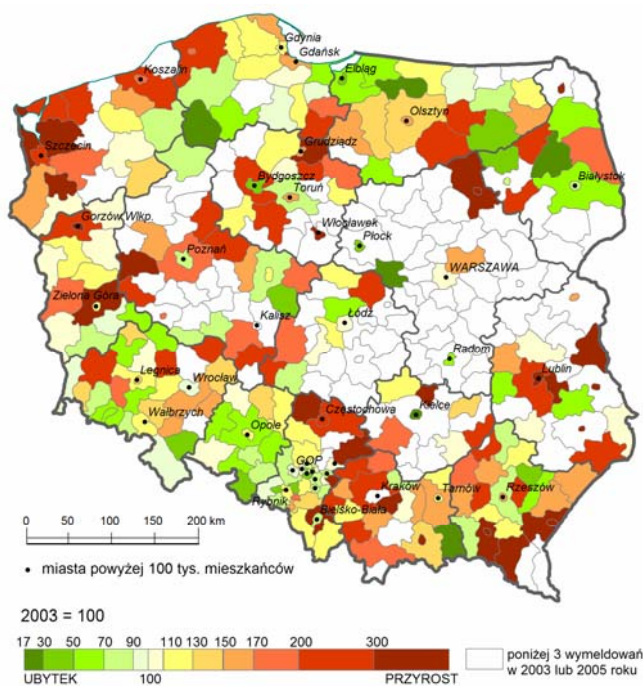
Ryc. 2. Wymeldowania za granicę na pobyt stały ogółem i na 1000 mieszkańców w 2005 roku według powiatów



Porównanie z 2003 r. zawiera Ryc. 3. Okazuje się, że przy niewielkich zmianach w skali kraju, wystąpiły dość charakterystyczne zmiany w układzie regionalnym i funkcjonalno-osadniczym. W 2005 r. mieliśmy do czynienia z większą aktywnością w zakresie wymeldowań na obszarze północnej, zachodniej i południowej Polski, jednak brak tu jest ścisłego nawiązania do granic historycznych. Znaczny spadek wymeldowań odnotowano na Śląsku Opolskim, co świadczy

o wyczerpywaniu się potencjalnego zasobu migrantów. Podobnie można wnioskować o części Mazur (Warmia natomiast odnotowała wzrost). Zaobserwowane prawidłowości trzeba traktować z ostrożnością; ze względu na opisaną specyfikę procesu wymeldowania, małą wielkość bezwzględna oficjalnego ruchu emigracyjnego oraz krótkie okresy poddane analizie, bardziej miarodajne byłoby porównanie dokonane na zbiorach kilkuletnich z okresu przed- i poakcesyjnego.

Ryc. 3. Zmiany poziomu wymeldowań w latach 2003-2005



Zmiany emigracji z Polski (dokończenie ze s. 2)

Tabela 1. Poziom i zmiany natężenia wymeldowań na pobyt stały za granicę w latach 2003-2005

Kategoria gmin	Liczba mieszkań- ców (VI 2005)	Wymeldowania za granicę na pobyt stały			
		2003	2005	na 10 000 mieszkańców	zmiana (2003=100)
	tys.	ogółem			
Miasta powyżej 200 tys. mieszk.	10 244	7 369	7 438	7,3	100,9
Strefy podmiejskie tych miast	3 819	2 050	2 292	6,0	111,8
Miasta wojewódzkie poniżej 200 tys. mieszk.	561	311	523	9,3	168,2
Inne miasta powiatowe grodzkie	2 424	1 293	1 783	7,4	137,9
Inne gminy miejskie	4 339	2 117	2 648	6,1	125,1
Miasta w gminach miejsko-wiejskich	4 469	3 029	2 971	6,6	98,1
Obszary wiejskie w gm. miejsko-wiejskich	2 901	496	557	1,9	112,3
Gminy wiejskie	8 674	1 271	1 652	1,9	130,0
Woj. opolskie – miasta pow. 20 tys. mieszk.	229	593	575	25,1	97,0
Woj. opolskie – pozostały obszar	500	2 284	1 803	36,0	78,9
Razem (Polska)	38 161	20 813	22 242	5,8	106,9

Źródło: na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Zdecydowane różnice ujawniają się w wypadku analizy w obrębie kategorii funkcjonalno-osadniczych (Tabela 1). Najwyższe wskaźniki liczby wymeldowań w stosunku do stałej liczby mieszkańców odnotowano w województwie opolskim (nieco więcej w mniejszych miastach i na wsi). Obszar ten, ze względu na specyfikę, wyodrębniono w analizie. Na pozostałym obszarze najwyższe wskaźniki wymeldowań dotyczyły miast wojewódzkich poniżej 200 tys. mieszkańców (Olsztyn, Rzeszów, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra), a następnie w kolejności były pozostałe większe miasta (powiatowe i wojewódzkie). Najmniejszy poziom wymeldowań charakteryzował obszary wiejskie.

Większe zróżnicowanie charakteryzowało zmiany liczby wymeldowań. W mniejszych miastach wojewódzkich odnotowano wzrost aż o blisko 70%, następnie w miastach powiatowych grodzkich (blisko 40%), natomiast w największych miastach zaznaczyła się stagnacja. Duży wzrost (o 30%) dotyczył obszarów wiejskich, ale tylko w gminach o statusie miejsko-wiejskim.

Interpretacja tych zmian jest taka, że po wstąpieniu do Unii Europejskiej mamy do czynienia ze wzmocnieniem pewnych kategorii funkcjonalnych gmin w zakresie aktywności mieszkańców w podejmowa-

niu najtrwalszych migracji, względnie też nastąpiła ich legalizacja po uprzednim faktycznym, długoterminowym pozostawaniu za granicą. Można wnioskować, że reakcja na zmiany polityczno-prawne w okresie bezpośrednio po akcesji do UE była naprzemienna: zareagowały przede wszystkim ośrodki średniej wielkości i obszary wiejskie, przy braku większych zmian na obszarach metropolitalnych i mniejszych miastach. Dowodzić to może, że przystąpienie do Wspólnot pobudziło obszary peryferyjne, albo w układzie metropolie-peryferie, albo w przypadku mniejszych ośrodków (małe miasto-zaplecze).

Warto byłoby porównać natężenie poziomu wymeldowań w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE w zaproponowanych kategoriach funkcjonalno-osadniczych gmin. Mogłoby się okazać, że mamy do czynienia z różnymi fazami natężenia najtrwalszych emigracji: najpierw wzrost notują największe, najlepiej rozwinięte i najlepiej skomunikowane z zagranicą ośrodki (zwłaszcza metropolie), a kolejne kategorie obszarów funkcjonalnych dołączają do wzrostu w dalszych etapach (przykładowo Warszawa od 1998 roku odnotowała dwukrotny spadek wymeldowań). Sprawdzenie tych hipotez mogłoby być pomocne dla prognozowania poziomu emigracji zagranicznej w najbliższej jednej lub dwóch dekadach.

Zespół badawczy

Ze względu na skalę przedsięwzięcia, w zadania badawcze związane z realizacją projektu aktywnie zaangażowani są niemal wszyscy członkowie Ośrodka Badań nad Migracjami Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Osoby odpowiedzialne za poszczególne komponenty badania i obsługę projektu

Kierownictwo projektu	prof. Marek Okólski, dr Paweł Kaczmarczyk
Administracja	Marta Biernath
Moduł I - Migranci z Polski na unijnym rynku pracy	dr Paweł Kaczmarczyk, Joanna Napierała
Moduł II - Popyt na pracę cudzoziemców	dr Izabela Grabowska-Lusińska, dr Joanna Korczyńska
Moduł III - Integracja imigrantów w Polsce	dr Aleksandra Grzymała-Kazłowska, Paulina Trevena
Analiza sytuacji na polskim rynku pracy	zespół OBM i WNE UW
Analiza porównawcza modeli polityki migracyjnej	dr Agnieszka Weinar, Paweł Dąbrowski, Krzysztof Niedziałkowski
Redakcja Biuletynu Migracyjnego	Paweł Dąbrowski, Joanna Napierała, Aneta Piekut, Renata Stefańska, Agnieszka Weinar