

Wywiad z prof. Krystyną Iglicką z Centrum Stosunków Międzynarodowych

Polska ma głównie problemy z emigracją swoich obywateli. Dlaczego mamy zatem rozpocząć debatę o polityce imigracyjnej?



Nie ulega wątpliwości, że państwa Europy Środkowej, które z przyczyn demograficznych pełnią w tej chwili rolę rezerwuaru siły roboczej, wykonującej prace wymagające niskich bądź średnich kwalifikacji zawodowych w krajach UE-15, będą w niedługiej przyszłości gwałtownie potrzebować rąk do pracy. Rok 2006 był pierwszym

rokiem, w którym odnotowaliśmy w wielu branżach niedobory kadrowe, mimo wysokiej stopy bezrobocia. Te deficyty będą w przyszłości niestety powiększać się. Nie mamy również żadnych gwarancji, że młodzi ludzie, którzy w tej chwili pracują na rynkach Wielkiej Brytanii i Irlandii, i nie zdecydowali jeszcze, czy wracać do kraju, czy pozostać na emigracji, faktycznie zdecydują się na powrót. Wiele niestety wskazuje na to, że duża część z nich postanowi tam pozostać. W końcu historia migracji dobitnie pokazuje prawdziwość frazy: *there is nothing so permanent as a temporary migrant*. Wiele również wskazuje, iż pakiety startowe przygotowywane z naszej strony nie będą w stanie konkurować z zachętami dla legalnych imigrantów z nowych państw członkowskich przygotowanymi przez niektóre rządy UE-15.

Dlaczego więc rozpoczynać debatę o polityce imigracyjnej? Z przyjętego przez Komitet Europejski Rady Ministrów w ostatnich tygodniach 2006 roku Komunikatu Komisji Europejskiej, dotyczącego kierunków rozwoju wspólnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej wynika wyraźnie, iż Unia przygotowuje się do zwiększonego napływu legalnych imigrantów i poszukiwać ich będzie głównie w krajach, które leżą na wschód od Polski. Pamiętajmy, iż Polska generalnie nie jest krajem atrakcyjnym dla imigrantów, a bierna postawa przy wypracowywanych założeniach dotyczących wspólnej polityki migracyjnej UE może pozbawić nas większych szans na legalnych pracowników z zagranicy o kwalifikacjach, których potrzebować będzie polska gospodarka. Teraz, gdy jesteśmy pełnoprawnym członkiem struktur unijnych, warto w końcu poważnie zastanowić się, jakie możemy odnieść korzyści płynące z możliwości współtworzenia polityki migracyjnej UE.

Jak Pani ocenia dotychczasowe działania polskich władz w tej dziedzinie?

W okresie 1999-2003, czyli w latach poprzedzających wejście Polski w struktury unijne, polska polityka migracyjna była polityką reaktywną, która opierała się w dużej mierze na przejęciu z poziomu europejskiego całego zestawu przepisów prawnych, jak również na wypełnianiu zobowiązań wynikających z mającego nastąpić rozszerzenia i faktu bycia granicznym krajem UE. Elity polityczne - posługując się nabytą wiedzą - starały się prowadzić politykę braku polityki oraz zniechęcenia imigrantów długoterminowych, aby uniknąć komplikacji związanych ze zjawiskiem migracji osiedleńczej. Ta reaktywność polityki tłumaczona może być brakiem doświadczenia, brakiem istotnej liczby imigrantów, a wreszcie koniecznością wypełniania zobowiązań wynikających chociażby z *acquis communautaire*. Teraz jednak, gdy jesteśmy pełnoprawnym członkiem struktur unijnych, bierna postawa pozbawić nas może jakichkolwiek szans w staraniach o cudzoziemską siłę roboczą. Brak odważnych, ale zarazem przemyślanych i popartych wiedzą działań w sferze polityki migracyjnej doprowadzić może niestety do tego, że do Polski przyjeżdżać będą ci legalni pracownicy, którym nie udało się gdzie indziej, albo będziemy

krajem, w którym pracować będą w większości nielegalnie ci, którzy nie mieli odwagi bądź możliwości wyjechać dalej na zachód. Tak zresztą jest już w tej chwili.

Jakie stanowisko powinna zajmować Polska na szczeblu unijnym w trakcie prowadzonych intensywnych prac nad wspólną polityką migracyjną?

Tworzone obecnie zręby przyszłej, wspólnej europejskiej polityki migracyjnej Europy 27 państw zakładają *a priori* wspólną 'przeszłość' migracyjną wszystkich państw Unii. Tak jednak nie jest. Imigracja do krajów Europy Zachodniej rozpoczęła się zaraz po 1945 r. Do początkowych strumieni cudzoziemskich pracowników dołączyła migracja członków rodzin, co spowodowało, że w większości państw obecnej 'starej' Unii utworzyły się liczne mniejszości etniczne. Oprócz napływu uchodźców, strumienie migracji na mocy łączenia rodzin (w pewnym sensie 'nie wysychające' źródło napływu) stanowią ciągle ważny komponent statystyk imigracyjnych w krajach UE-15. Kraje 'starej' Unii mają więc ciągłą podaż cudzoziemskiej siły roboczej w postaci kanału migracyjnego związanego z łączeniem rodzin. Nowe państwa członkowskie są jednak ciągle jeszcze państwami 'oczekującymi na imigrację'. Spis Powszechny Polski z roku 2002 odnotował tylko około 40 tys. legalnych imigrantów na terenie naszego kraju, szacunki imigrantów nielegalnych również nie przekraczają kilkudziesięciu tysięcy. Dlatego też na arenie europejskiej należy wskazywać na inną przeszłość i teraźniejszość migracyjną nowych państw członkowskich i wynikające z tego konsekwencje dla przyszłości. Starając się 'odzyskać' migrantów zarobkowych, należy dążyć do uzyskania jak najpełniejszych danych liczbowych na temat obecnej fali migracji zarobkowych do krajów, które otworzyły swoje rynki pracy dla Polaków, a zwłaszcza do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Ponadto należy uzyskać dokładną wiedzę na temat bodźców, jakie stosują instytucje w krajach, które otworzyły rynki pracy dla Polaków, aby wesprzeć naszych migrantów: zasiłki na dzieci, w szkołach specjalne lekcje języka - zarówno lokalnego jak i rodzimego, ułatwienia w uzyskaniu kredytu mieszkaniowego, itp. Tego rodzaju 'pakiet startowy' należałoby porównać z 'pakietami startowymi' proponowanymi w Polsce.

Aby nie znaleźć się na straconej pozycji we wspólnej europejskiej walce o siłę roboczą, zarówno nisko, jak i wysoko wykwalifikowaną, należy, moim zdaniem, umiejętnie promować w wizerunku Polski te czynniki, które również rozważane są przez imigrantów przy podejmowaniu decyzji o osiedleniu się, a mianowicie przyjazne i otwarte na 'obcych' społeczeństwo. Należy również elastycznie i umiejętnie stosować te instrumenty państwa, które decydować mogą, bądź o bezpiecznym i legalnym w świetle prawa pobycie cudzoziemców i ich ewentualnej naturalizacji, bądź też o ich ekonomicznej i społecznej marginalizacji, i w związku z tym, o tworzeniu hermetycznych mniejszości etnicznych. Te instrumenty to: warunki uzyskiwania statusu rezydenta przez obywateli państw trzecich, warunki, na mocy których obywatel państwa trzeciego ma zagwarantowaną możliwość połączenia z rodziną i wreszcie warunki dotyczące naturalizacji.

Czy biura pośrednictwa pracy w krajach afrykańskich mogą rozwiązać polskie problemy braków na rynku pracy?

Biura pośrednictwa pracy w krajach afrykańskich mają jedynie w obecnej chwili pomóc krajom, które tradycyjnie przyciągały migrantów z Afryki, a więc głównie europejskim krajom basenu Morza Śródziemnego. Celem ich jest nabór legalnych pracowników cudzoziemskich i w ten sposób zastopowanie części strumienia migracji nielegalnej bądź też przekształcenie migracji nielegalnej w legalną. Polska nie była, nie jest i jeszcze długo nie będzie atrakcyjnym krajem zarówno dla migrantów nielegalnych, jak i legalnych z Afryki.

Wywiad z dr hab. Krystyną Iglicką (dokończenie ze s. 1)

Czy w świetle obecnych badań migracyjnych pozytywna ocena koncepcji migracji cyrkularnej jest uzasadniona?

W czasie nieformalnego spotkania Ministrów Spraw Wewnętrznych w Dreźnie w dniach 14-16 stycznia br., które poświęcone było Europejskiej Polityce Migracyjnej uzgodniono, iż jednym z podstawowych filarów tej polityki będzie promowanie migracji tymczasowych, w tym cyrkularnych. Nacisk na tego rodzaju migracje kładzie się również, o dziwo, po drugiej stronie Atlantyku. Zdecydowanie współczesne środki transportu i komunikacji powodują, że migrantom w dzisiejszych czasach o wiele łatwiej jest utrzymywać kontakty z krajem rodzinnym. Migracja nie jest już postrzegana jako nieodwracalny akt wyjazdu w jedną stronę bez prawa powrotu. Jednak niestety cały

czas należy liczyć się z tym, iż duża część migrantów zarobkowych decyduje się na osiedlenie w kraju przyjmującym, duża też część zaczyna prowadzić życie w dwóch krajach i na dodatek identyfikować się zarówno z krajem rodzinnym, jak i krajem migracji. Cały czas pozostaje więc otwarte pytanie: jak rozwinąć instrumenty państwa, aby wzmocnić czasowy wymiar/aspect migracji?

Jakie kompleksowe rozwiązania możemy zaproponować w dziedzinie polityki emigracyjnej?

Tutaj zachęcam Państwa bardzo serdecznie do przeczytania analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych (*zamieszczonej poniżej - przyp. Redakcji*), w której zawartych jest szereg kompleksowych rekomendacji poświęconych strategiom i kierunkom rozwoju polskiej polityki migracyjnej na lata 2007-2012.

Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej w ramach obszaru legalnej migracji pracowniczej na lata 2007-2012

Krystyna Iglicka

Centrum Stosunków Międzynarodowych

- W kreowaniu wspólnej, europejskiej polityki migracyjnej w ramach legalnej migracji pracowniczej rządy państw narodowych jeszcze przez długi czas będą miały wolną rękę w tworzeniu własnej polityki migracyjnej.
 - W ramach narodowych polityk migracyjnych duża część państw UE-15 przyjmuje milczące założenie, że zapotrzebowanie na nisko i średnio wykwalifikowaną siłę roboczą zaspokoją w najbliższych latach pracownicy z nowych państw członkowskich.
 - W ramach wspólnej polityki migracyjnej zakłada się *a priori* wspólną 'przeszłość' migracyjną wszystkich państw Unii. Tak jednak nie jest. Kraje UE-15 mają w ciągły sposób 'dostarczaną' podaż cudzoziemskiej siły roboczej w postaci presji migracyjnej związanej z łączeniem rodzin. Nowe państwa członkowskie są ciągle jeszcze państwami 'oczekującymi na imigrację'. Tak więc:
 - **Na arenie europejskiej należy wyraźnie wskazywać na inną przeszłość i teraźniejszość migracyjną nowych państw członkowskich i wynikające z tego możliwe implikacje dla przyszłości ruchów migracyjnych na terenie Polski.**
 - Rok 2006 był pierwszym rokiem, w którym odnotowaliśmy w wielu branżach, mimo wysokiej stopy bezrobocia, niedobory zatrudnienia. Te deficyty będą w przyszłości powiększać się. Nie należy spodziewać się, że w związku z otwarciem przez Polskę rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich UE, przyjadą do nas w najbliższym czasie Bułgarzy i Rumuni.
 - Aby nie zostać na straconej pozycji we wspólnej europejskiej walce o legalną siłę roboczą, zarówno nisko, jak i wysoko wykwalifikowaną, należy w ramach polityk wewnętrznych:
 - dążyć do uzyskania jak najpełniejszych danych liczbowych na temat obecnej fali migracji zarobkowych do krajów, które otworzyły swoje rynki pracy dla Polaków, a zwłaszcza do Wielkiej Brytanii i Irlandii;
 - stworzyć mechanizmy, które w przyszłości uchroniąby nas przed migracją zarobkową Polaków przy jednoczesnym, nieuczciwym korzystaniu ze świadczeń socjalnych w Polsce;
 - uzyskać dokładną wiedzę na temat bodźców, jakie stosują instytucje w krajach, które otworzyły rynki pracy dla Polaków, aby wesprzeć nasyżonych migrantów: zasiłki na dzieci, w szkołach specjalne lekcje języka - zarówno lokalnego, jak i rodzimego, ułatwienia w uzyskaniu kredytu mieszkaniowego, itp. Tego rodzaju 'pakietu startowe' należałoby porównać z 'pakietami startowymi' proponowanymi w Polsce, aby wiedzieć, czy rzeczywiście realne jest 'odzyskanie' części migrantów zarobkowych;
 - przedstawicielstwa polskie w krajach przyjmujących migrantów z Polski powinny przy pomocy krajowych ośrodków badawczych monitorować najnowszą emigrację, aby na bieżąco wiedzieć, czy nasilają się trendy osiedleńcze, czy też raczej powroty;
 - opracować kompletną bazę danych statystycznych dotyczących mobilności przestrzennej na terenie Polski oraz scenariusze/modele prognozytyczne sytuacji popytowo-podażowej rynków pracy w Polsce w okresie najbliższych 5, 10 i 15 lat z uwzględnieniem jak największej liczby zmiennych demograficznych i makroekonomicznych.
 - Aby nie znaleźć się na straconej pozycji we wspólnej europejskiej walce o siłę roboczą, zarówno nisko, jak i wysoko wykwalifikowaną, należy w ramach polityk zewnętrznych:
 - umiejętnie promować w wizerunku Polski te czynniki, które również rozważane są przez imigrantów przy podejmowaniu decyzji o osiedleniu się, a mianowicie przyjazne i otwarte na obcych społeczeństwo;
 - elastycznie i umiejętnie stosować te instrumenty państwa, które decydować mogą bądź o bezpiecznym i legalnym w świetle prawa pobycie cudzoziemców i ich ewentualnej naturalizacji, bądź też o ich ekonomicznej i społecznej marginalizacji, i w związku z tym, o tworzeniu hermetycznych mniejszości etnicznych. Te instrumenty to: warunki uzyskiwania statusu rezydenta przez obywateli państw trzecich, warunki, na mocy których obywateli państw trzecich ma zagwarantowaną możliwość połączenia z rodziną i wreszcie warunki dotyczące naturalizacji.
- Ponadto:
- W ramach pozyskiwania nisko i średnio wykwalifikowanej siły roboczej należy zacząć poważnie rozważać instrument abolicji jako narzędzie państwa, które umożliwi nielegalnym imigrantom wyjście z szarej strefy.
 - W ramach pozyskiwania wysoko wykwalifikowanej siły roboczej należy rozważyć takie zachęty prorodzinne dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów, jak np. możliwości zatrudnienia współmałżonka czy też możliwość bezpłatnych kursów językowych i zawodowych dla członków rodzin.
 - Ponieważ grupa studentów-cudzoziemców stanowi potencjalnie jedno z głównych źródeł wysoko wykwalifikowanych imigrantów, należy położyć nacisk na promowanie jakości polskich uniwersytetów i ich kadry przy jednoczesnym podkreślaniu niskich kosztów uzyskania **unii-nego** dyplomu.

Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej (dokończenie ze s. 2)

Przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w ostatnich tygodniach Komunikat Komisji Europejskiej, dotyczący kierunków rozwoju wspólnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej [1], sugeruje m.in. w ramach dalszych prac nad wspólną polityką migracyjną UE konieczność włączenia obszarów, które nie były dotychczas brane pod uwagę w ramach konceptualizacji tej polityki. Te nowe obszary to:

- legalna migracja, włączona w strefę zarówno polityk wewnętrznych, jak i zewnętrznych Unii, i integracja cudzoziemców,
- uwzględnienie regionów wysyłających, które graniczą z Unią od wschodu i południowego wschodu,
- uwzględnienie obszarów Azji i Ameryki Łacińskiej jako nowych obszarów, z których - w długim okresie - wywodzą się będą imigranci w UE.

Powyższe punkty są szczególnie ważne dla Polski, jak i pozostałych nowych państw członkowskich. Wynika z nich, że UE przygotowuje się do zwiększonego napływu legalnych imigrantów i poszukiwać ich będzie głównie w krajach, które leżą na wschód od Polski. Dla niektórych z nich, a szczególnie dla Ukrainy, Polska, z racji bliskości geograficznej i kulturowej, mogłaby więc stać się miejscem legalnej pracy bądź nawet osiedlenia.

Globalizacja handlu i rynków pracy oraz malejący potencjał demograficzny Europy wymaga regulowanego otwarcia granic, które trudno pogodzić z wprowadzonymi środkami ograniczania i rygorystycznej kontroli wjazdu. Sytuacja demograficzna i niedobory na rynkach pracy to czynnik skłaniający do poparcia polityki wspólnotowej nawet takie państwa jak Zjednoczone Królestwo, które odmawia wspólnej polityki w dziedzinie migracji, bezpieczeństwa i obrony.

Dlatego też w poszczególnych krajach członkowskich 'starej' Unii przyjmuje się milcząco założenie, że zapotrzebowanie na nisko i średnio wykwalifikowaną siłę roboczą w tych krajach spełnią pracownicy z nowych państw członkowskich, przyjeżdżający w ramach migracji wewnątrzunijnych, w ramach kolejnych tzw. otwarć rynków pracy. Personalnie wysoko wykwalifikowany zaś będzie rekrutowany z krajów trzecich.

Jest w tych założeniach, czy nam się to podoba, czy też nie, sporo logiki. Imigranci wykonujący podrzędne prace, a wywodzący się z obcych kultur, kojarzyli się w przeszłości w społeczeństwach przyjmujących Europę Zachodnią głównie z wszelkiego rodzaju patologią. Z drugiej strony, imigranci wykonujący prace podrzędne i bez możliwości awansu czuli się wyobcowani społecznie i kulturowo. Taka sytuacja doprowadziła do wykluczenia sporej napływowej części społeczeństw zachodnioeuropejskich, tworzenia etnicznych gett i napięć społecznych i w rezultacie kryzysu modelu wielokulturowości. Problemem dla Europy nigdy nie byli imigranci wykształceni, pracujący na stanowiskach zgodnych z dyplomem. Problemem byli imigranci biedni. Przyjęte więc założenie niwelować będzie, moim zdaniem, ewentualne napięcia na tle kulturowym. Polacy, Litwini, Czesi czy Słowacy integrują się łatwo, nie są też możliwe konflikty na tle religijnym czy kulturowym pomiędzy nowymi przybyszami a społeczeństwem przyjmującym.

Tworzony zarys wspólnej europejskiej polityki migracyjnej zmierza w kierunku adaptacji zasad polityki krajów tradycyjnie imigracyjnych, takich jak USA, Kanada czy Australia. Zarządzanie migracją pracowniczą, tj. ustalanie zasad rekrutacji i wspólnych kryteriów przesuwają się będzie powoli na poziom Unii. Kluczowym zagadnieniem powinna być umiejętność nie przenoszenia modelowego myślenia na temat polityki migracyjnej z poziomu państw narodowych na poziom europejski [2]. Choć bez wątplenia rządy państw narodowych jeszcze przez długi czas będą miały swobodę i wolną rękę w kreowaniu własnej polityki migracyjnej.

Ważne jest więc zastanowienie się, co nowego do debaty na temat wspólnej polityki migracyjnej UE mogą/powinni wnieść nowi członkowie. Oraz jakie, ewentualnie, wnioski ze wspólnej polityki migracyjnej mogą płynąć dla polskiej polityki gospodarczej i społecznej. Zwłaszcza, że zgodnie z Komunikatem, niezwykle istotnym elementem jest dalszy rozwój wspólnej europejskiej polityki dotyczącej migracji zarobkowej, która doprowadzić ma do zwiększenia korzyści gospodarczych UE płynących z migracji. Unii, czyli również Polski.

Działania przewidywane w Komunikacie, zarówno w ramach polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej UE, mają na celu zwiększenie m.in.

atrakcyjności UE jako regionu przyjmującego legalnych migrantów przy jednoczesnej walce z **nielegalną** migracją. Oprócz ułatwień w dostępie do rynku pracy dla określonych kategorii imigrantów, jak np. pracowników wysoko wykwalifikowanych i sezonowych, przewiduje się utworzenie Portalu Imigracyjnego, Europejskiego Portalu Mobilności Zawodowej czy też Europejskiego Portalu Mobilności Naukowców. Proponuje się również tworzenie w poszczególnych krajach członkowskich centrów migracyjnych, które zajmowałyby się szeroko rozumianą promocją legalnego zatrudnienia jak też pomocą w znalezieniu tegoż zatrudnienia bądź rozpowszechnianiem informacji na temat innych form mobilności zawodowej (np. wymiany studentów) w krajach UE.

Nie ulega wątpliwości, że to właśnie imigranci (legalni i nielegalni) budowali gospodarki takich krajów jak USA, Kanada czy też Australia. Nie ulega wątpliwości, że po 1945 r. to imigranci właśnie przyczynili się do niezwykle dynamicznego wzrostu gospodarek państw Europy Zachodniej. Po 2004 r. otworenie rynków pracy przez Wielką Brytanię, Irlandię i Szwecję i przyciągnięcie setek tysięcy imigrantów (w wypadku dwóch pierwszych krajów) z nowych państw członkowskich jest niewątpliwym sukcesem tych państw i gospodarek.

Gospodarka polska również rozwija się dynamicznie. Imigranci jednak nie są czynnikiem przyczyniającym się do tego wzrostu. Powstaje pytanie, czy kiedykolwiek nim będą, a jeśli tak, bo prawie wszyscy eksperci uważają, że prędzej czy później staniemy się również krajem imigracji, to czy na pewno przyjadą do nas właśnie ci, których Polska będzie potrzebować? Chodzi tu o dokładne sprecyzowanie zapotrzebowań polskiego rynku pracy w krótszym i dłuższym okresie w oparciu o istniejące prognozy demograficzne, przy założeniu słabej korelacji pomiędzy zapotrzebowaniem rynku pracy na określone specjalizacje a podażą absolwentów szkół średnich i wyższych o potrzebnych kwalifikacjach. W tych modelach i scenariuszach należy przyjąć też silną konkurencyjność ze strony pozostałych państw członkowskich w staraniach o legalną cudzoziemską siłę roboczą. Chodzi więc również o właściwe wyartykułowanie naszych potrzeb i interesów oraz realną ocenę sytuacji na gruncie europejskim.

Tworzone bowiem obecnie zręby przyszłej, wspólnej europejskiej polityki migracyjnej Europy 27 państw zakładają *a priori* wspólną 'przeszłość' migracyjną wszystkich państw Unii. Tak jednak nie jest. Imigracja do krajów Europy Zachodniej rozpoczęła się zaraz po 1945 roku. Do początkowych strumieni cudzoziemskich pracowników dołączyła migracja członków rodzin, co spowodowało, że w większości państw obecnej starej Unii utworzyły się liczne mniejszości etniczne. Oprócz napływu uchodźców, strumienie migracji na mocy łączenia rodzin (w pewnym sensie 'nie wysychające' źródło napływu) stanowią ciągle ważny komponent statystyk migracyjnych w krajach UE-15. Kraje starej Unii mają więc ciągnąć podaż cudzoziemskiej siły roboczej w postaci kanału migracyjnego związanego z łączeniem rodzin.

Nowe państwa członkowskie są jednak, jak to nazywa Agnieszka Weiner, ciągle jeszcze państwami 'oczekującymi na imigrację' [3]. Spis Powszechny Polski z roku 2002 odnotował tylko około 40 tys. legalnych imigrantów na terenie naszego kraju, szacunki imigrantów nielegalnych również nie przekraczają kilkudziesięciu tysięcy (nie mylić z migrantami **zarobkowymi** pracującymi nielegalnie w Polsce, gdyż zdecydowana większość z nich przebywa w Polsce na legalnych wizach i nie przedłuża pobytu ponad czas określony w wizie).

Nie ulega wątpliwości, że państwa Europy Środkowej, które z przyczyn demograficznych pełnią w tej chwili rolę rezerwuaru siły roboczej, wykonującej prace wymagające niskich bądź średnich kwalifikacji zawodowych w krajach UE-15 będą w niedługiej przyszłości gwałtownie potrzebować rąk do pracy. Rok 2006 był pierwszym rokiem, w którym odnotowaliśmy w wielu branżach niedobory zatrudnienia, mimo wysokiej stopy bezrobocia.

Te niedobory będą w przyszłości powiększać się. Bóddce finansowe w postaci becikowego czy też wydłużenie urlopów macierzyńskich nie skłonią Polek do rodzenia takiej liczby dzieci, aby imigranci nie byli potrzebni. Polityka prorodzinna powinna iść w parze ze wzrostem nakładów finansowych państwa na system opieki nad dziećmi czy też zwiększeniem aktywności zawodowej kobiet. Jest to jednak kosztowne i rządy państw starej Europy dawno już odkryły, iż tańszym i łatwiejszym sposobem jest zapewnienie sobie odpowiedniego napływu cudzoziemskiej siły roboczej.

Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej (dokończenie ze s. 3)

Teraz ten legalny napływ miałby być zarządzany w ramach wspólnej zewnętrznej polityki migracyjnej. **Nie należy łudzić się, że dynamiczny wzrost gospodarczy spowoduje cud i w okresie najbliższych 5 lat płace w Polsce wzrosną na tyle, a koszty pracy zmaleją, że staniemy się atrakcyjniejszym krajem dla legalnej pracy dla Ukraińców, Rosjan, Wietnamczyków, Chińczyków czy Ormian niż Niemcy, Wielka Brytania, Francja bądź Irlandia.**

Otwarcie rynków pracy dla sezonowych prac dla Ukraińców odbywa się, moim zdaniem, kilka lat za późno. Badania nad preferencjami imigracyjnymi Ukraińców wskazują, że Polska plasuje się w tej chwili już na 6. pozycji, za Rosją, Niemcami, Hiszpanią, Włochami czy Portugalią [4]. Nie należy również łudzić się, iż w ramach wspólnej wewnętrznej polityki migracyjnej przyjadą do nas w ramach otwarcia rynku pracy Bułgarzy czy Rumunii. **Należy już w tej chwili wyciągnąć z tego wnioski, zastanawiając się, co wydarzyło się w tak odległych geograficznie i kulturowo krajach, jak Hiszpania czy Portugalia, że migranci z Ukrainy nie tylko preferują ten kierunek, ale faktycznie tam są w dużych ilościach, wypierając w niektórych regionach migrantów z krajów Maghrebu.**

Na arenie europejskiej należy wskazywać na inną przeszłość i teraźniejszość migracyjną nowych państw członkowskich i wynikające z tego konsekwencje dla przyszłości. **Bierna postawa przy wypracowywanych założeniach dotyczących wspólnej polityki migracyjnej UE może pozbawić nas większych szans na legalnych imigrantów o kwalifikacjach, których potrzebować będzie polska gospodarka. Imigrantów, którzy w myśl założenia mieli zwiększyć korzyści płynące z migracji we wszystkich krajach partnerskich.** Imigrantów, którzy w myśl założenia mieli zwiększyć korzyści płynące z migracji we wszystkich krajach partnerskich.

Co skłania mnie do tak kategorycznego wniosku? Otóż w okresie 1999-2003, czyli w latach poprzedzających wejście Polski w struktury unijne, polska polityka migracyjna była polityką reaktywną, która opierała się w dużej mierze na przejęciu z poziomu europejskiego całego zestawu przepisów prawnych, jak również na wypełnianiu zobowiązań wynikających z mającego nastąpić rozszerzenia i faktu bicia granicznym krajem UE. Jak pisze wspomniana już przeze mnie Agnieszka Weinar: *...ważna w tym procesie była rola elit politycznych, które posługując się nabytą wiedzą - starały się prowadzić politykę braku polityki oraz zniechęcenia imigrantów długoterminowych, aby uniknąć komplikacji związanych ze zjawiskiem migracji osiedleńczej* [5]. Ta reaktywność polityki tłumaczona może być brakiem doświadczenia, brakiem istotnej liczby imigrantów, a wreszcie koniecznością wypełniania zobowiązań wynikających chociażby z *acquis communautaire*. Teraz jednak, gdy jesteśmy pełnoprawnym członkiem struktur unijnych, warto poważnie zastanowić się, **jakie możemy odnieść korzyści płynące z możliwości współtworzenia polityki migracyjnej UE?** Warto również pamiętać, że polityka migracyjna jest czułym instrumentem, a przy okazji jednym z bardziej podatnych na narodowe interesy, nie tylko gospodarcze, ale również i bezpieczeństwa, i ze względu na zagrożenie terroryzmem, i na napięcia etniczne, inne w każdym z krajów członkowskich.

Działania, które powinny poprzedzać aktywność państwa w sferze migracji, powinny dać nam jak najbardziej kompletną wiedzę na temat stanu zjawiska i naszych potrzeb. Wiedza ta oparta powinna zostać nie na pospiesznie i okazjonalnie zamawianych ekspertyzach bądź wynikach miękkich badań jakościowych. **Państwo powinno mieć w ręku twarde instrumenty w postaci konkretnej wiedzy.**

W pierwszym więc rządzie powinna zostać opracowana jak najbardziej kompletna baza danych statystycznych dotyczących mobilności przestrzennej na terenie Polski. Baza taka powinna być sprawnie zarządzana i uaktualniana. W obecnej bowiem chwili dane statystyczne dotyczące migracji są w gestii wielu ośrodków, różne instytucje w odmienny sposób definiują kategorie emigranta i imigranta, w różnych zbiorach istniejące kategorie imigrantów nie są pogrupowane według nawet podstawowych cech demograficzno-społecznych, część danych służyła z ogromnym opóźnieniem, część danych jest niedostępna - to wszystko powoduje brak możliwości kompleksowego spojrzenia na zjawisko migracji do Polski.

W następnej kolejności, w ramach prac przygotowawczych powinny zostać skonstruowane scenariusze/modele prognostyczne sytuacji popytowo-podażowej rynków pracy w Polsce w okresie najbliższych 5, 10 i 15 lat z uwzględnieniem jak największej liczby zmiennych demograficznych i makroekonomicznych.

Ponieważ wspólna polityka migracyjna opierać się ma między innymi na solidarności państw członkowskich, ważny jest, moim zdaniem, nacisk strony polskiej na lepszą rejestrację obecnych strumieni migracji zarobkowych w krajach przyjmujących, a zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Irlandii, co pozwoliłoby na precyzyjniejsze szacunki dotyczące najnowszej fali emigracji.

Wielka Brytania i Irlandia otworzyły swoje rynki pracy, ale bez pełnego bezpieczeństwa socjalnego, zasiłki mogą otrzymywać tylko ci, którzy przepracowali pełny rok. Tymczasem uważa się, iż część emigrantów zarobkowych pobiera zasiłki socjalne w Polsce. Należy więc stworzyć takie mechanizmy (oparte o jak najpełniejszą wiedzę statystyczną), które w przyszłości uchroniłyby nas przed tego rodzaju dodatkowymi kosztami.

Ważna powinna być również wiedza na temat bodźców, jakie instytucje w Wielkiej Brytanii i Irlandii stosują, aby wesprzeć naszych migrantów: zasiłki na dzieci, w szkołach specjalne lekcje języka - zarówno lokalnego, jak i rodzimego, ułatwienia w uzyskaniu kredytu, itp. Tego rodzaju 'pakiet startowy' należałoby porównać z 'pakietami startowymi' proponowanymi w Polsce aby wiedzieć czy rzeczywiście realne jest 'odzyskanie' części migrantów zarobkowych.

Przedstawicielstwa polskie w krajach przyjmujących migrantów z Polski powinny przy pomocy krajowych ośrodków badawczych monitorować najnowszą emigrację, aby na bieżąco wiedzieć, czy nasilają się trendy osiedleńcze czy też raczej powroty.

Mając świadomość, że jeszcze długo Polska nie będzie krajem, do którego cudzoziemcy będą pchać się drzwiami i oknami z powodu możliwości uzyskania wysokich zarobków i bezpieczeństwa socjalnego gdzie indziej, Polska powinna umiejętnie wygrać i promować w swoim wizerunku te czynniki, które również rozważane są przez imigrantów przy podejmowaniu decyzji o osiedleniu, a mianowicie przyjazne i otwarte na obcych społeczeństwo. Różnorakie wyniki badań międzynarodowych wskazują, że Polska - mając duże doświadczenia emigracyjne i małe doświadczenie w obcowaniu z imigrantami, tak jak pozostałe nowe kraje członkowskie, jest w znacznym stopniu bardziej otwarta na napływ cudzoziemców [6]. Badania CBOS-u dotyczące akceptacji cudzoziemców w Polsce w różnych obszarach życia społecznego wskazują, że zdecydowana większość (w zależności od roku badania od 60 do 70 procent) respondentów nie miałaby zastrzeżeń, aby cudzoziemiec był najbliższym sąsiadem, lekarzem, nauczycielem dziecka, synową lub zięciem [7]. Zmienił się również stosunek mediów do zjawiska imigrantów w Polsce. Maciej Mrozowski, badając obraz imigrantów w polskiej prasie w roku 1996 i 2002, zauważył: *... gdy okazało się, że zalew cudzoziemców nam nie grozi, nastał czas (w mediach - przyp. K.I.) opamiętania, uspokajania i osławiania zjawiska. Zaczęto dostrzegać 'ludzkie oblicze' cudzoziemców, a 'inność' wielu z nich stała się czynnikiem ożywiającym i wzbogacającym naszą kulturę. W efekcie po wyraźnej demonizacji cudzoziemców w tekstach z roku 1996, w tekstach z roku 2002 można dostrzec elementy ich idealizacji* [8].

Oczywiście, stosunek do cudzoziemców zależy w dużej mierze od ich liczby w społeczeństwie przyjmującym, ale dobrze jest, gdy w początkowej fazie imigracji zapewnione są przyjazne nastroje społeczne. Tak właśnie jest obecnie w Polsce. Ważne jest również wyciągnięcie lekcji z ostatnich doświadczeń europejskich związanych z kryzysem wielokulturowości. To wydaje się Polska już robi. Naturalne i słuszne, moim zdaniem, wydaje się mimo wszystko założenie, że krajami wysyłającymi migrantów do Polski będą nasi najbliżsi sąsiedzi, z racji bliskości geograficznej i kulturowej. Wydaje się, że Polska również przyjmuje miłczące założenie, iż migranci z tych krajów wykonywać będą prace wymagające niskich i średnich kwalifikacji. Przyjmuje się też założenie co do możliwości migracji do Polski etnicznych Polaków z krajów b. ZSRR, co też pozwoliłoby uniknąć ewentualnych napięć na tle etnicznym. **Otwarte zostaje pytanie, co zrobić, abyśmy nie byli na straconej pozycji we wspólnej europejskiej walce o napływ siły roboczej ze wschodu. I co zrobić, żeby wtedy, gdy będziemy potrzebować, przyjeżdżali do nas również i pracowali zgodnie ze swoim wykształce-**

Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej (dokończenie ze s. 4)

niem, na przykład inżynierowie, lekarze, informatycy i pielęgniarki? Zgodnie z logiką wspólnej polityki migracyjnej rekrutacja wysoko wykwalifikowanej siły roboczej do UE odbywać się będzie nie tylko w Europie Wschodniej, ale również w długim okresie w Azji i krajach Ameryki Łacińskiej.

Zastanowić się więc należy, jak polityka migracyjna może sprzyjać długookresowej imigracji i integracji imigrantów. Takich instrumentów jest sporo. I to właśnie instrumenty państwa decydują bądź o bezpiecznym i legalnym w świetle prawa pobycie i ewentualnej naturalizacji cudzoziemców, bądź o ich politycznej, ekonomicznej i społecznej marginalizacji oraz tworzeniu hermetycznych mniejszości etnicznych. **Te instrumenty mogłyby więc być wykorzystane również wtedy, gdy przyjeżdżać zaczęły do nas obywatele zupełnie obcych kultur i religii.**

Na przykład można łagodzić kryteria i skracać okres, po którym zatrudnieni obywatele krajów trzecich legalnie przebywający na terenie kraju Unii Europejskiej mogą ubiegać się o status rezydenta. W obecnej chwili okres taki wynosi na terenie poszczególnych państw członkowskich od 3 lat do 5 lat. W wypadku osób z państw trzecich, nie będących aktywnymi zawodowo, taki okres wynosi w zależności od kraju od 5 do 8 lat. Kryteria w zależności od kraju sprowadzają się bądź do prostej, krótkiej procedury, która nie wiąże się z żadnymi kosztami ponoszonymi przez aplikujących, bądź też do żmudnej i kosztownej procedury biurokratycznej, w trakcie której aplikant musi zdać tzw. testy integracyjne oraz udowodnić odpowiednią sytuację materialną [9].

Podobnie oddziałującym instrumentem jest gwarancja możliwości łączenia rodziny w wypadku legalnie przebywających na terenie państw Unii obywateli państw trzecich. Tu również stosować można różne kryteria i różny okres oczekiwania, w zależności od których dany kraj uważa się za sprzyjający, mniej sprzyjający i nieprzyjazny imigrantom. Wreszcie, możliwość uzyskania obywatelstwa danego kraju. Tu też są najrozmaitsze warianty: od automatycznego nadania obywatelstwa drugiemu i trzeciemu pokoleniu imigrantów w momencie narodzin, po wymaganą prawnie liczbę lat przebytych bez przerw od momentu urodzenia, przez imigrantów drugiego i trzeciego pokolenia na terenie danego kraju. W wypadku pierwszej generacji imigrantów okres, po którym można starać się o obywatelstwo, wynosić może od 3 lat do więcej niż 5 lat [10].

Aktywna polityka migracyjna państwa polskiego w sferze zarządzania migracją pracowniczą powinna polegać również na tworzeniu zachęt prorodzinnych dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów (np. możliwości podjęcia pracy przez współmałżonka czy też możliwość bezpłatnych kursów językowych lub zawodowych dla członków rodzin).

Poważnie należy również zacząć rozważać instrument abolicji jako narzędzie państwa, które umożliwiłoby nielegalnym imigrantom wyjście z szarej strefy. Badania południowoeuropejskie wskazują, że w wypadku Ukraińców odnotowano, po przeprowadzonych w tych krajach procedurach regularizacyjnych, znaczące przesunięcia z drugiego (nielegalnego) do pierwszego (legalnego) sektora rynku pracy [11].

Warto zwrócić uwagę na statystyki dotyczące studentów zagranicznych w Polsce. Jest to grupa rosnąca, którą przyciągają przede wszystkim niższe opłaty za studia, zwłaszcza te tradycyjnie najdroższe, tj. medycynę. Wśród studentów tych systematycznie maleje odsetek osób polskiego pochodzenia (tylko 37% w roku akademickim 2005/2006 w porównaniu z 53% w roku 2001/2002). Najwięcej studentów cudzoziemców przyjeżdża do nas z Ukrainy, Białorusi, USA i Norwegii. Ta grupa stanowi potencjalnie jedno z głównych źródeł wysoko wykwalifikowanych imigrantów w Polsce. Grupa ta nie wymaga zarazem kosztownych programów integracyjnych, gdyż proces integracji odbywa się tu automatycznie podczas lat studiów. **Warto więc również już w tej chwili położyć nacisk na promocję Polski, jakości jej uniwersytetów i kadry oraz stosunkowo tanich kosztów zdobycia wyższego wykształcenia, a zarazem unijnego dyplomu.**

Brak odważnych, ale zarazem przemyślanych i popartych wiedzą, działań w sferze polityki migracyjnej doprowadzić może niestety do tego, że do Polski przyjeżdżać będą ci legalni pracownicy, którym nie udało się gdzie indziej, albo będziemy krajem, w którym pracować będą w większości nielegalnie ci, którzy nie mieli odwagi bądź możliwości wyjechać dalej na zachód.

Przypisy:

- [1] *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Global Approach to Migration one Year on: Towards a comprehensive European Migration Policy*, Brussels, 30.11. 2006 COM(2006) 735 final.
- [2] Krystyna Iglicka, *Dylematy Europejskiej Polityki Migracyjnej*, Nowa Europa-Przegląd Natoliński, nr 4/2006, str.148-164.
- [3] Agnieszka Weinar, „Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003”, CSM-Scholar, 2006.
- [4] Olena Malynowska, *Trans-border Migration of the Population of the Ukrainian Western Frontier Areas in the Context of EU Enlargement*, (w:) K. Gmaj, K. Iglicka (red), „Transnational Migration-Dilemmas”, CSM, Warszawa, 2006.
- [5] A. Weinar, op. cit, s. 222.
- [6] *Vienna Institute for Monitoring Racism and Xenophobia Report*, 2004.
- [7] Aktualne problemy i wydarzenia. CBOS - różne lata.
- [8] Maciej Mrozowski, *Obrazy cudzoziemców i imigrantów w Polsce*, w: K. Iglicka (red.), „Integracja czy Dyskryminacja. Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości”, Warszawa, ISP, 2003.
- [9] Jan Niessen, Maria Jose Peiro i Yongmi Schibel, *Civic citizenship and migrant inclusion*, MPG, Brussels, 2005.
- [10] Ibidem.
- [11] Nicholas P. Glytsos, *The Impact of Illegal Immigration on the Employment and Incomes of Natives, with Reference to Greece*, <http://www.csm.org.pl>.

Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM) jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest monitorowanie aktualnej sytuacji międzynarodowej ze szczególnym uwzględnieniem polityki zagranicznej Polski oraz innych państw mających bezpośredni wpływ na pozycję międzynarodową RP. Szczególny nacisk CSM kładzie na problematykę integracji europejskiej, relacji transatlantyckich z USA oraz stosunków z Niemcami z jednej strony, a z drugiej z Rosją, Ukrainą, Białorusią i z innymi państwami położonymi na wschód od Polski.

„Raporty i Analizy” CSM dostępne są na stronie internetowej: www.csm.org.pl. Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną proszone są o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faksem +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.

Krystyna Iglicka - ekonomista i demograf społeczny, koordynator Programu Migracje w Centrum Stosunków Międzynarodowych. Ekspert rządu polskiego ds. polityki migracyjnej. Była wykładowcą na kilku amerykańskich i europejskich uniwersytetach. W latach 1999-2000 stypendystka Fulbrighta na University of Pennsylvania. W latach 1996-1999 koordynator Polish Migration Project w School of Slavonic and East European Studies, University College London. Współredaktor m.in. książek: „The Challenge of East-West Migration for Poland” (wraz z Keith Sword), Macmillan, London-New York 1999 oraz „From Homogeneity to Multiculturalism: Minorities Old and New in Poland” (wraz z F.E.I. Hamilton), UCL Press, London 2000. Autorka monografii „Poland's Post-War Dynamic of Migration”, Ashgate, Aldershot 2001. Opublikowała przeszło 20 artykułów o tematyce migracyjnej w czasopiśmie naukowych w Polsce, USA i Wielkiej Brytanii. E-mail: iglicka@csm.org.pl

BIULETYN MIGRACYJNY

Ośrodek Badań nad Migracjami UW i Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM)

<http://www.migracje.uw.edu.pl>, <http://www.csm.org.pl>

Adres korespondencyjny: redakcja „Biuletynu Migracyjnego”, ul. Banacha 2 B, 02-097 Warszawa

Telefon: +48 22 659 74 11, E-mail: biuletyn.migracyjny.obm@uw.edu.pl