

Wystąpienie podsumowujące projekt „Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia” (dok. ze s. 1 BM18)

Marek Okólski

Ośrodek Badań nad Migracjami



Kompleksowość projektu również była czymś nieuniknionym.

Po pierwsze, wynikała z modelowego założenia. Jak już wspomniałem, projekt skupił się nie na odpływie pracowników za granicę jako takim czy też napływie cudzoziemców do pracy, lecz na koherentności migracji pracowniczych z procesami alokacji sektorowych i regionalnych siły roboczej w odpowiedzi na nierównowagę na rynkach pracy.

Można by jednak podać w wątpliwość celowość ujęcia odpływu i napływu pracowników jako równorzędnych komponentów owego procesu równoważącego polski rynek pracy. Przecież w powszechnej świadomości Polska jest krajem silnej emigracji, jednym z nielicznych we współczesnej Europie, zaś imigracja zarobkowa stanowi zjawisko zgoła śladowe, zwłaszcza na tle Unii Europejskiej jako całości, gdzie udział cudzoziemców wśród osób aktywnych na rynku pracy mieści się w przedziale 7-9%. Według oceny na podstawie spisu ludności (NSP 2002), ludność cudzoziemska nie przekracza 0,2% mieszkańców Polski, a udział cudzoziemskiej siły roboczej w całkowitych zasobach pracy nie odbiega istotnie od tego odsetka. Jest on zatem proporcjonalnie 35-45 razy mniejszy niż przeciętnie w UE.

Mimo to, ujęliśmy w badaniach imigrację jako istotny składnik międzynarodowej mobilności pracowniczej, czyniąc je kompleksowymi, ponieważ - to już drugi argument na rzecz takiego podejścia - uważamy ją za realnie niezwykle ważny czynnik równoważenia polskiego rynku pracy. Nie, jeszcze nie dziś, ale zapewne już niebawem.

W okresie przed II wojną światową niemal wszystkie kraje europejskie miały ujemny bilans migracyjny. W latach 50. i 60. wszystkie kraje zachodniej i północnej części kontynentu stały się natomiast obszarem imigracji netto. W okresie 1975-1985 zmiany tej doświadczyły kraje południa Wspólnoty Europejskiej, a 10-15 lat później „maruderzy” transformacji statusu migracyjnego - Finlandia, Irlandia i Islandia. Ostatnio w ich ślady poszły: Republika Czeska, Słowenia i Węgry. Kolej więc na Polskę.

Zmiana statusu kraju z emigracyjnego w imigracyjny w każdym niemal wypadku wiązała się z zjawiskiem trzech okoliczności. Po pierwsze, była poprzedzona przez silny odpływ ludności za granicę. Po drugie, towarzyszyły jej: spadek płodności poniżej progu zastępowalności generacji, radykalne osłabienie dynamiki demograficznej i - w rezultacie - kurczenie się rodzimych zasobów ludności w wieku produkcyjnym. Po trzecie, wreszcie, ostateczny impuls tej zmiany wywołał się z reformy ekonomicznej, obejmującej m.in. poszerzenie zasięgu i wzrost efektywności rynku pracy oraz poprawę międzynarodowej konkurencyjności gospodarki lub jej kluczowych sektorów, wymuszanej w niektórych wypadkach przez proces europejskiej integracji gospodarczej. Można sądzić, dowiodły tego nasze badania, że Polska jest bliska spełnienia tych przesłanek.

Ze względu na wielowątkowość i złożoność celu i zakresu badania, do jego realizacji wykorzystano wprawdzie jednolite podejście, zakładające integralność europejskiego i polskiego rynku pracy, ale zarazem kilka specyficznych metod - odrębną do badania czynników wypychających ludzi z polskiego rynku pracy i odrębną w odniesieniu do czynników przyciągających polskich pracowników na rynkach zagranicznych, jeszcze inną do zbadania popytu na siłę roboczą cudzoziemców w Polsce, inną też do naświetlenia mechanizmów faktycznej migracji do Polski i integracji obcokrajowców. Ze względu na skalę badań, szczególnie miejsce przypadło metodzie etnosondażowej, zapożyczony z badań nad migracją pracowników meksykańskich do USA i stosowanej już wcześniej z powodzeniem przez nasz zespół. Zgodnie z nią, analizowano funkcjonowanie lokalnej gospo-

darki i rynku pracy oraz migracje w kilku polskich mikroregionach, wybranych celowo w taki sposób, aby zapewnić reprezentacje najważniejszych spośród obserwowanych w ostatnich kilku latach typów zachowań migracyjnych w Polsce.

Została opracowana rozległa baza danych pierwotnych, ilościowych i jakościowych o rynku pracy i migracjach, na poziomie wybranych miejscowości lub powiatów, całej Polski i wybranych krajów docelowych. Większość danych uzyskano własnym sumptem za pomocą specjalnych badań monograficznych i sondażowych lub realizując serie wywiadów pogłębionych (np. badanie etnosondażowe w czterech powiatach, ogólnopolskie badanie polskich przedsiębiorstw metodą reprezentacyjną, badanie perspektyw napływu cudzoziemców do Polski metodą delficką, badanie sondażowe integracji imigrantów z Ukrainy i Wietnamu w województwie mazowieckim, badanie metodą wywiadów pogłębionych zachowań cudzoziemców na rynku pracy w wybranych aglomeracjach, analiza studiów przypadku dotyczących cudzoziemców na polskim rynku pracy, badanie metodą wywiadów pogłębionych z ekspertami w wybranych krajach dotyczące zatrudnienia Polaków). Ważnym komponentem bazy danych służącej realizacji projektu były zbiory specjalnie przetworzonych informacji pochodzących ze statystyki publicznej Polski i innych krajów, zwłaszcza badań siły roboczej i/lub aktywności ekonomicznej (LFS, BAEL) i spisów ludności.

Projekt wykonał kilkunastoosobowy zespół OBM UW, przy współpracy innych badaczy polskich i zagranicznych. Prace badawcze przebiegały w ramach trzech modułów tematycznych poświęconych: odpływowi polskich pracowników za granicę, napływowi pracowników cudzoziemskich do Polski oraz integracji imigrantów na polskim rynku pracy. Oprócz tego - niejako w poprzek zakresu tych modułów - przygotowywano analizy dotyczące monitorowania migracji i polityki migracyjnej z perspektywy rynku pracy. Głównym koordynatorem był dr Paweł Kaczmarczyk. Zadania badawcze realizowano w okresie od maja 2006 do marca 2008 r.

Raporty analityczne, w łącznej liczbie 23, zamieszczano systematycznie na portalu internetowym projektu. Częstkowe wyniki badań były ogłaszane zarówno na stronie projektu, jak i w „Biuletynie Migracyjnym”, w specjalnych dodatkach. Wyniki końcowe zostały ujęte w czterech odrębnych publikacjach książkowych, z których jedna jest już dziś dostępna („Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia” (raport finalny), a druk pozostałych trzech („Migranci z Polski na unijnym rynku pracy”; „Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?”; „Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce”) zostanie ukończony w ciągu najbliższych dwóch tygodni.

Prezentacja wyników projektu podczas dzisiejszej konferencji obejmuje - obok mojego wprowadzenia - trzy referaty odpowiadające zakresom każdemu z trzech modułów tematycznych. Rekomendacje dla polityki migracyjnej sformułowane w ramach projektu staną się kanwą dyskusji panelowej na zakończenie konferencji. Wspomniane referaty poprzedzi refleksja nad walorami poznawczymi i użytkowymi wyników projektu, której dokonania uprzejmie podjął się Pan Profesor Antoni Rajkiewicz.

Przedstawię obecnie autorski, subiektywny przegląd najważniejszych wniosków z badań. Rozpocznę od zagadnień związanych z odpływem Polaków za granicę, po czym przejdę do wniosków dotyczących napływu i obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy. Jedno z podstawowych ustaleń to wiarygodna ocena skali i struktury migracji zarobkowej z Polski w okresie bezpośrednio przed i poakcesyjnym, oparta na wielu źródłach, w tym szacunku Głównego Urzędu Statystycznego dotyczącym zasobu migracyjnego, liczby

Wystąpienie podsumowujące projekt MPLM (dokończenie ze s. 1)

stałych mieszkańców Polski przybywających za granicą dłużej niż dwa miesiące. Zgodnie z nią, przynajmniej 1 milion 100 tys. spośród blisko 2 milionów osób stanowiących ten zasób 1 stycznia 2007 r. opuściło Polskę po 1 maja 2004 r., czyli w ciągu 26 miesięcy. Strumień migracyjny w tym okresie był co najmniej dwukrotnie silniejszy niż w okresie przedakcesyjnym o porównywalnej długości. Oznacza to, że faktyczna liczba mieszkańców Polski była mniejsza od „urzędowej” o około 5% i że po 1 maja 2004 r. opuściło kraj 2,8% stanu „urzędowego”. Ubytek ludności w wieku między 15 a 60 rokiem życia po wstąpieniu do UE wyniósł 4%. Poza okresami kataklizmów wojennych, nigdy w najnowszej historii Polska nie doświadczyła tak dużej mobilności międzynarodowej swych mieszkańców.

Uszczerbek w demograficznym potencjale zasobów pracy był bardzo zróżnicowany w różnych grupach ludności. Stosunkowo największej osób odpływało z regionów wschodnich i południowo-wschodnich, w tym z Małopolski i Ziemi Świętokrzyskiej, proporcjonalnie więcej - z obszarów wiejskich lub małych miast, a proporcjonalnie mniej - z dużych miast. Dominowali ludzie w tzw. mobilnym wieku produkcyjnym, zwłaszcza bardzo młodzi, dwudziestokilkulatkowie. Wiele osób odbywało wędrowkę przed ukończeniem nauki lub przed wejściem na polski rynek pracy. Migranci byli silnie zmasakulizowani - na jedną kobietę wśród migrujących przypadało około dwóch mężczyzn. Najwięcej migrantów reprezentowało niski poziom wykształcenia i kwalifikacji; byli nimi absolwenci zasadniczych szkół zawodowych.

Jednakże w stosunku do okresu przedakcesyjnego pod wieloma względami nastąpiło pewne zmniejszenie różnicowań - nasilił się odpływ z regionów o najsłabszej dotąd skłonności do migracji, natomiast zmniejszył się lub zwiększył w mniejszym stopniu odpływ z regionów o największej migracji. Wzrosło relatywne znaczenie migracji mieszkańców dużych miast, a także osób dobrze wykształconych.

Odpływ w ostatnich latach nie miał jednak głównie charakteru jednostajnego, kumulatywnego. Z kwartału na kwartał występowały znaczne jego wahania, wynikające m.in. z dużych fal powrotnych. Znaczną część migrantów stanowiły osoby wyjeżdżające jednorazowo i na krótko lub osoby cyrkulujące, dla których „domem” cały czas pozostawała Polska. Niemniej, grupa tych, którzy opuścili Polskę na długo, jest znaczna, być może obejmuje nawet połowę wspomnianego zasobu migracyjnego.

Zarysowały się dwa podstawowe typy migracji pracowniczych z Polski. Pierwszy stanowi o ciągłości procesu migracyjnego i obejmuje odpływ osób raczej w średnim wieku niż bardzo młodych, w dużym stopniu nisko wykwalifikowanych, wędrujących szlakami przetartymi wcześniej przez krewnych lub znajomych, często korzystających z ich wsparcia. Duża część tych osób znajduje zatrudnienie w szarej strefie lub sektorach oferujących pracę niestabilną lub sezonową. Najczęściej realizują kolektywną strategię własnego gospodarstwa domowego, zgodnie z którą przekazy pieniężne od migrantów są istotnym źródłem dochodów rodziny. Głównymi ich krajami docelowymi są: Niemcy, Włochy, Holandia i Hiszpania. Drugi typ, nowy, związany z wstąpieniem do Unii Europejskiej, tworzą osoby znacznie młodsze i znacznie lepiej wykształcone, polegające w większym stopniu na sobie niż na wsparciu sieci migranckich. Migranci ci w przeważającej większości lokują się na „oficjalnym” rynku pracy i realizują bardzo różnorodne strategie zawodowe, często nie podporządkowane interesowi rodziny pozostawionej w Polsce, a najważniejszymi krajami przyjmującymi są w ich wypadku Wielka Brytania i Irlandia. Oba te typy w podobnych proporcjach można spotkać wśród migrujących do USA.

W okresie poakcesyjnym nastąpiło radykalne przesunięcie znaczenia ilościowego między krajami docelowymi. Udział trzech dominujących wcześniej - Niemiec, USA i Włoch obniżył się z 63 do 35% wszystkich migrantów z Polski, podczas gdy udział trzech krajów, które w momencie akcesji zaniechały limitowania dostępu do swoich rynków pracy - Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji - wzrósł z 10 do 47%. To właśnie ta zmiana kierunku geograficznego spowodowała, że migranci z Polski są obecnie postrzegani jako bardzo młodzi, stosunkowo dobrze wykształceni, samodzielni i otwarci.

Za tym, w dużym stopniu trafnym, stereotypem kryje się jednak silna różnorodność cech osobowych, motywów i strategii życiowych migrantów. Obok ludzi ambitnych, młodych i wysoko wykwalifikowanych, pochodzących z dużych miast, gdzie byłoby potrzebni, od-

pływają, i to w większej proporcji, osoby wprawdzie również ambitne i najczęściej młode, ale znacznie gorzej wykształcone i zamieszkujące skupiska ludności, w których perspektywy karier indywidualnych są drastycznie ograniczone, w tym, w sporej części - ludzie zbudni z punktu widzenia potrzeb polskiego rynku pracy. Ma to istotny wpływ na ocenę skutków migracji.

Różnorodność i skala zmian w nasileniu i strukturze odpływu, jakie zaobserwowaliśmy po 1 maja 2004 r. dowodzą, że rola samej akcesji w kreowaniu migracji jest nie do przecenienia. Swobodny dostęp do rynku pracy kilku krajów Unii Europejskiej oraz zrównanie polskich obywateli w większości praw z obywatelami krajów Unii na terytorium ich państw drastycznie obniżyło barierę ryzyka związaną w przeszłości z migracją Polaków. Ten właśnie czynnik miał kluczowe znaczenie dla wyrównania szans migracyjnych różnych grup społeczeństwa i przyczynił się istotnie do poszerzenia puli osób podejmujących mobilność międzynarodową.

Jeden z kluczowych czynników kształtujących obecne wzorce migracji zarobkowej stanowi również bez wątpienia sytuacja na polskim rynku pracy. Jednak charakter tego oddziaływania ulega zmianom. O ile w okresie bezpośrednio przedakcesyjnym główną przyczyną migracji był niedostatek miejsc pracy, to obecnie ważniejszym czynnikiem wypychającym jest strukturalne niedopasowanie w sferze kwalifikacji. Trwałymi, ważnymi czynnikami zwiększającymi skłonność do migracji są ponadto: niski poziom wynagrodzeń, niekorzystne warunki pracy oraz brak perspektyw rozwojowych w miejscu pracy.

Nadal duże znaczenie dla migracji mają sieci migranckie, choć ich wpływ stał się silnie zróżnicowany, w zależności od kraju docelowego i cech migrantów. Sieci są nadal niezmiernie ważne w wypadku migracji do krajów, w których nie zostały otwarte rynki pracy. Jednakże dla migrujących do Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji, a przy tym dobrze wyposażonych w kapitał ludzki, wsparcie grupy rodzinnej i koleżeńskie straciło wyraźnie na znaczeniu.

Do 2006 r. odpływowi z Polski sprzyjała sytuacja demograficzna, zwłaszcza wzrost liczby ludzi wchodzących na polski rynek pracy i kurczenie się zasobów pracy w większości europejskich krajów docelowych. Jednakże w kolejnych latach, po rok 2010, ten czynnik będzie mieć charakter neutralny dla migracji, a w dalszej (choć nieodległej) przyszłości - zacznie oddziaływać na nią hamująco.

Znaczne zwiększenie wielkości strumienia migracyjnego i głęboka zmiana jego struktury po 1 maja 2004 r. nie wywołały odpowiednich dostosowań na polskim rynku pracy. Nie nastąpiła międzyregionalna ani międzysektorowa realokacja siły roboczej, nie wzrosła aktywność ekonomiczna ludności, zaś reakcje płacowe okazały się zbyt słabe na to, by wzmocnić te procesy. Dowodzi to niedostatecznej efektywności rynku pracy, zwłaszcza zawodności odpowiednich mechanizmów regulacyjnych oraz przepisów i praktyk administracyjnych. Jest to obserwowane zarówno na poziomie lokalnym, jak i makroekonomicznym. Byłoby jednak nieporozumieniem oczekiwanie, iż odpływ ludzi za granicę bezpośrednio i niezwłocznie przekłada się na zmniejszenie nierównowag na rynku pracy. Migrujący z Polski są bowiem z tego punktu widzenia silnie zróżnicowani, a konsekwencje ich migracji dla rynku pracy różnią się - część powoduje się brakiem pracy w Polsce, część zaś chęcią podwyższenia kwalifikacji lub zdobycia doświadczenia zawodowego, większość jednak pragnie poprzez wychodźstwo przyczynić się do szybkiej i znacznej poprawy poziomu życia swego gospodarstwa domowego.

Wśród wielostronnych skutków migracji zarobkowej ostatnich lat najważniejsze są: demograficzne, społeczne i ekonomiczne. Po pierwsze, prowadzi ona do deformacji struktury demograficznej, nasilonego starzenia się populacji oraz do zmniejszenia potencjału reprodukcyjnego, zwłaszcza w regionach o dużym wpływie ludności. Po drugie, niekorzystnie wpływa na stabilność i funkcjonowanie rodziny. Po trzecie, na poziomie społeczności lokalnych, powoduje „efekt modernizacyjny”, podwyższając kompetencje kulturowe i zawodowe osób migrujących. Po czwarte, przyczynia się do poprawy możliwości migranckich gospodarstw domowych w Polsce i wzrostu ich konsumpcji, a niekiedy również wydatków inwestycyjnych. Po piąte, oddziałuje w złożony sposób na polski rynek pracy. Wraz z migracją nastąpiło np. wydatne zmniejszenie stopy bezrobocia, a wkrótce potem pojawiły się niedobory siły roboczej, przejawiające się w trudności z obsadzeniem miejsc pracy w rosnącej liczbie przedsiębiorstw i sektorów. W ślad za tym wzrosła presja na

Wystąpienie podsumowujące projekt MPLM (dokończenie ze s. 2)

wzrost płac, a w niektórych sektorach (np. w budownictwie i usługach) - z dwuletnim opóźnieniem - płace zaczęły rosnąć.

Jednakże stopień, w jakim te zjawiska można przypisać międzynarodowej mobilności wydaje się trudny, jeśli w ogóle możliwy w tym momencie do ustalenia. Na przykład, na wspomniane zmiany ekonomiczne istotny, częściowo zapewne synergiczny, wpływ miała również korzystna koniunktura gospodarcza i związane z nią pojawienie się wielu nowych miejsc pracy. To ostatnie zjawisko, podobnie jak redukcja skali bezrobocia, wynikało ponadto w pewnej mierze z dezaktywizacji zawodowej ludności.

Poakcesyjna migracja z Polski jest w mniejszym stopniu niż migracja lat 90. nastawiona na szybki powrót lub cyrkulację. Jednakże różnorodność i często niedookreśloność strategii migracyjnych jej uczestników sprawia, że kwestia powrotu stanowi w dużym stopniu otwartą kwestię, zależną od rozwoju sytuacji społeczno-ekonomicznej w Polsce.

Z powodów wymienionych na wstępie, wydaje się celowe aby mobilność międzynarodową ludności w Polsce rozpatrywać w kontekście transformacji statusu migracyjnego kraju - z emigracji netto w imigrację netto.

Do tej pory udokumentowany napływ pracowników cudzoziemskich był znikomy. Zarysowała się jednak pewna dwoistość tego napływu i wynikająca z niej dwoistość uczestnictwa obcokrajowców w polskim rynku pracy. Z jednej strony występuje napływ z krajów Unii Europejskiej i USA, a drugiej - z byłych krajów socjalistycznych, głównie z Ukrainy. Migranci z pierwszej grupy przede wszystkim wypełniają niedobory kadrowe na podstawowym rynku pracy, natomiast migranci z grupy drugiej lokują się w niszach, mających raczej podrzędne znaczenie, powstających przez wycofywanie się pracowników polskich. Te cechy mogą się utrwalić i zapewnić systematyczny strumień napływającej siły roboczej.

Szereg przesłanek wskazuje na znaczną skalę nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, wielokrotnie przewyższającą zatrudnienie legalne. Sprzyjają temu obecne regulacje prawne i procedury administracyjne.

Zatrudnienie obcej siły roboczej w Polsce ma charakter w znacznie większym stopniu komplementarny niż substytucyjny, zatem cudzoziemcy nie wypierają Polaków z rynku pracy i stosunkowo rzadko są wobec nich konkurencyjni. Nie ma podstaw do obaw o dumping płacowy ani socjalny związany z ich obecnością na polskim rynku pracy.

Generalnie polscy pracodawcy rzadko zatrudniają cudzoziemców; stosunkowo najrzadziej reprezentujący małe przedsiębiorstwa. Relatywnie często zdarza się to natomiast w dużych firmach zagranicznych lub o kapitale mieszanym. Do wyjątków należy oferowanie pracy cudzoziemcom przez gospodarstwa domowe.

Od 2005 roku na polskim rynku pracy rysuje się coraz silniejszy, zróżnicowany sektorowo, niedobór siły roboczej. Przejawia się to głównie w przemyśle przetwórczym, handlu i naprawach oraz budownictwie. Obok pracowników o wysokich, często unikalnych kwalifikacjach licznie poszukiwane są osoby mające wykształcenie zasadnicze zawodowe. Tendencja ta wydaje się trwała. Niedorozwój infrastruktury ekonomicznej i związane z tym wyzwania w nieodległej przyszłości zwiolokrotnią zapotrzebowanie na pracę wykwalifikowanych robotników, zwłaszcza w sferze budowy dróg, obiektów przemysłowych i użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych. Z doświadczeń innych krajów europejskich wynika, że imigracja jest najskuteczniejszym (choć nie jedynym) sposobem na zaspokojenie tego popytu.

Pracodawcy deklarują gotowość zatrudniania obcokrajowców w skali znacznie przewyższającej obecną; gotowość ta obejmuje nawet pracowników pochodzących z odległych krajów. Warunkiem realizacji tych zamierzeń wydaje się jednak dokonanie kompleksowych zmian w sferze polityki migracyjnej, których podstawową przesłanką będzie podwyższenie konkurencyjności i efektywności polskiej gospodarki. Szczególnie ważne jest stworzenie sprawnych instytucji i procedur werbunkowych, uwzględniających aktywną rolę pracodawców. Warto podkreślić, że do tej pory aktywność rekrutacyjna tych ostatnich była nader niska.

Oprócz werbunku podstawowym środkiem „napędzającym” dopływ siły roboczej z zagranicy jest migracja łańcuchowa pobudzana przez tzw. sieci migranckie. Ich źródłem są imigranci już obecni i w jakimś

stopniu zintegrowani.

Główne grupy imigranckie, trwale (od lat 90.) obecne w polskiej gospodarce, tj. obywatele Ukrainy i Wietnamu, wykazują bardzo wysoki poziom aktywności zawodowej i typową dla imigrantów we wczesnej fazie napływu bardzo niską „roszczeniowość”. Składają się z ludzi proaktywnych, na ogół młodych i dobrze wykształconych. Najważniejszą sferą ekonomiczną w Polsce są dla obu tych grup usługi. Ukraińcy specjalizują się w edukacji, handlu i ochronie zdrowia, a Wietnamczycy w handlu i gastronomii. Dodatkowo, Ukraińcy są stosunkowo często zatrudniani jako (zwykle nielegalni) sezonowi robotnicy rolni i budowlani oraz jako pomoc w gospodarstwie domowym. Stopień wyzyskania kapitału ludzkiego, jaki reprezentują ci imigranci, jest w Polsce niski.

Tymczasem, obie grupy mogą być wykorzystane z jak największą korzyścią dla Polski, jeśli zostanie wobec nich podjęta odpowiednia polityka i skuteczne mechanizmy wielowymiarowej integracji. Obecnie nie są one jednak adresatami wsparcia integracyjnego w jakiegokolwiek formie, co opóźnia ich pełne wkomponowanie się w polskie społeczeństwo, obniża potencjalne korzyści polskiej gospodarki i osłabia zdolność przyciągania kolejnych migrantów.

*

Podsumowując, kluczowa dla niniejszego projektu jest pogłębiona refleksja nad doktryną migracyjną Polski - potrzebą, zakresem i możliwymi kierunkami. Umożliwiły ją wszechstronne analizy relacji między międzynarodową mobilnością siły roboczej a rynkiem pracy.

Z projektu wyłania się silne zróżnicowanie strumieni migracyjnych - nie tylko w przekrojach demograficznych, ale i regionalnych czy lokalnych. Migracja jawi się jako proces silnie uwarunkowany sytuacją na lokalnych i regionalnych rynkach pracy, które wywierają szczególnie duży wpływ na wzorce odpływu.

W świetle badań wzorce funkcjonowania na zagranicznych rynkach pracy zależą zarówno od uwarunkowań instytucjonalnych związanych z akcesją (otwarcie rynków pracy), jak i od struktury popytu na pracę oraz specyficznego dla kraju przyjmującego modelu integracji cudzoziemców na rynku pracy. Występują znaczne różnice w tej mierze między krajami, do których udają się migranci z Polski.

Różnorodność typów migracji i strategii migracyjnych sprawia, że ocena skutków migracji jest bardzo trudna; dodatkowo komplikuje ją zróżnicowanie efektów regionalnych i lokalnych. Tym niemniej, nie potwierdza się hipoteza mówiąca o eksporcie bezrobocia, bliższa prawdy jest raczej teza, iż selektywny odpływ zasobów pracy może pogłębiać strukturalne problemy na polskim rynku pracy. Ze względu na nowe wzorce selektywności, najnowsze migracje niosą ze sobą pewien potencjał innowacyjności (nowe wzorce karier zawodowych, wykorzystanie przekazów pieniężnych migrantów na cele kształceniowe i inwestycyjne, a także same w sobie migracje edukacyjne).

Z przedstawionych przeze mnie konstatacji wynika, że wiele powszechnie funkcjonujących „prawd” na temat migracji to w istocie „mity”. Na przykład, nieprawdą jest, że Niemcy całkowicie utracili pozycję dominującego kraju docelowego, gdyż w wielu regionach kraju wciąż dominują wyjazdy sezonowe do Niemiec. Nie można też bezwarunkowo przyjąć, że miejsce migracji niepełnych jako głównej formy odpływu zajęły migracje o charakterze „modernizacyjnym”, związane z podjęciem legalnej pracy kontraktowej.

Co się tyczy cudzoziemców na polskim rynku pracy, to istotne wydaje się stwierdzenie marginalnego charakteru legalnego ich zatrudnienia, dodatkowo ograniczającego się głównie do specjalistów, jak i silnego zróżnicowania regionalnego imigracji i zachowań cudzoziemców na rynku pracy, w tym bardzo duże różnice w wypadku badanych aglomeracji - warszawskiej, krakowskiej i wrocławskiej. Podkreślić warto pozytywny wpływ cudzoziemców na lokalne rynki pracy, a w niektórych wypadkach na szeroko pojmowaną lokalną gospodarkę. Ważne jest także ustalenie komplementarności, a nie substytucyjności tego zjawiska wobec rodzimej siły roboczej.

Badania rzuciły wiele światła na mechanizmy integracji, w tym na rolę legalizacji pobytu jako kluczowego warunku udanej integracji, na duży, częściowo niewykorzystany potencjał cudzoziemców, którzy już są w Polsce (zwłaszcza Ukraińców), na ograniczone możliwości wpływania przez państwo na wzorce funkcjonowania cudzoziemców na rynkach pracy (Ukraińcy vs. Wietnamczycy) oraz na rolę działań edukacyjnych (w tym nauki języka polskiego).

Wystąpienie podsumowujące projekt MPLM (dokończenie ze s. 3)

Realizacja projektu uświadomiła nam niedostatki wiedzy i pozwoliła na zarysowanie kierunków dalszych badań. Sprowadzają się one głównie do tworzenia nowych, adekwatnych i pogłębionych zbiorów informacji statystycznej. Pozwól sobie na zakończenie wymienić te, których realizacja mogłaby przyczynić się w największym stopniu do poprawy analiz i działań regulacyjnych odnoszących się do rynku pracy w Polsce.

Pierwsze z nich, to stworzenie zunifikowanej bazy danych o pracownikach migrantach, na przykład w oparciu o European LFS.

Drugie, to rozszerzenie własnej bazy danych regionalnych (o nowe powiaty).

Trzecie, to poprawa jakości danych na temat transferów pieniężnych migrantów, tak by móc powiedzieć coś więcej na temat ich efektów mnożnikowych, zwłaszcza w skali regionów.

Czwarte, to opracowanie metody szacunku skali i struktury nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce (lub realizacja poświęconego tej kwestii ogólnopolskiego sondażu).

Piąte, to cykliczne badania popytu na pracę cudzoziemców w polskich przedsiębiorstwach, na wzór zrealizowanego w tym projekcie.

Wreszcie, podjęcie starań o pozyskanie danych odzwierciedlających zagadnienia, które dotąd nie mogły być badane, w tym: gromadzenie danych dotyczących różnych grup imigrantów w Polsce, obejmujących „trudne” grupy (nielegalni), zastosowanie niekonwencjonalnych metod zbierania informacji (np. *respondent driven sampling* itp.) oraz wykorzystanie potencjału, jaki niesie kolejny spis ludności (2011 r.), zwłaszcza do oceny rozmiarów i skutków migracji poakcesyjnej oraz oceny zaawansowania Polski w transformacji w kraj imigracji netto.

Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski

Zespół Ośrodka Badań nad Migracjami

POLITYKA MIGRACYJNA A DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE

Procesy migracyjne jako impuls do rozwoju cywilizacyjnego. Zastanawiając się nad skutkami współczesnych migracji dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, warto zwrócić uwagę na istotną paralelę między aktualnymi wydarzeniami w naszym regionie a zjawiskami migracyjnymi w krajach Europy Południowej, mającymi miejsce w drugiej połowie XX wieku. W ich wypadku masowe migracje siły roboczej dały szansę na przeprowadzenie ważnych reform, które w konsekwencji pozwoliły w dłuższej perspektywie osiągnąć wyższy poziom rozwoju cywilizacyjnego. Niezależnie od analizowanych w pracy skutków migracji, takich jak transfery środków finansowych czy krótko- i średnioterminowy wpływ na procesy rynku pracy, spektakularna co do skali i dynamiki migracja z Polski daje szansę, by przeprowadzić reformę polskiego rynku pracy. Reforma ta byłaby bardzo trudna w sytuacji permanentnej nadwyżki podaży pracy, nierównowagi na rynku pracy oraz wysokiego bezrobocia. Uwolnienie części tego potencjału w postaci migracji stwarza przestrzeń dla reform i zwiększa szansę ich powodzenia.

Dynamika polityki migracyjnej. Ostatnie lata to faza diametralnej zmiany w sferze polityki migracyjnej we wszystkich jej wymiarach: narodowym, europejskim i światowym. Trudno mówić o jednym kierunku zmian, ale w wielu analizowanych wypadkach polega ona na odejściu od polityki szeroko otwartej na imigrację do ścisłej kontroli napływów, szczególnie osób o niskich kwalifikacjach. Dynamika polityki migracyjnej ściśle związana jest ze zmieniającymi się potrzebami na rynku pracy.

Priorytet potrzeb rynku pracy. Dominująca jest tendencja, by podporządkowywać polityki migracyjne interesom ekonomicznym, w szczególności potrzebom rynku pracy. Analiza zmian, jakie zachodzą w ostatnich latach w państwach imigracyjnych, prowadzi do wniosku, iż potrzeby krajowego rynku pracy są głównym determinantem rozwoju polityk migracyjnych. Mniejszy wpływ na ich kształt ma tradycja traktowania imigrantów w danym społeczeństwie przyjmującym czy dominująca koncepcja wspólnoty narodowej (przyjęty model wspólnoty: polityczny czy etniczny). Wnioski te odnoszą się zarówno do tradycyjnych krajów imigracji (Kanada, Australia), jak i do tych z nikłymi doświadczeniami imigracyjnymi (Republika Czeska).

Wpływ prawa i polityki UE. Polityka migracyjna UE jest w fazie tworzenia się, ale w sposób bezpośredni (instytucje, traktaty, dyrektywy) i pośredni (rekomendacje, zalecenia) ma realny i rosnący wpływ na polityki narodowe. Szczególnie widoczne jest to w takich obszarach, jak polityka azylowa, ochrona granic, zwalczanie nielegalnej migracji czy ustawodawstwo dotyczące obywateli państw trzecich.

Rola opinii publicznej i mediów. Bardzo dużą - i coraz istotniejszą - rolę odgrywa opinia publiczna w krajach osiedlenia, która wymusza na decydentach politycznych określone stanowisko w kontekście polityki migracyjnej. Z drugiej strony, implementacja polityki migracyjnej wymaga poparcia społecznego. Kluczową rolę odgrywa tutaj obraz imigracji i imigrantów oraz postawa społeczeństwa przyjmującego wobec nich. Media kreując ten obraz, często istotnie odbiegający od realiów, mają zasadniczy wpływ na odbiór

imigrantów w społeczeństwie, stają się więc wpływowym narzędziem w kształtowaniu opinii publicznej wobec migracji i polityki migracyjnej.

Potrzeba nowej typologii polityk migracyjnych. W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele typologii polityk migracyjnych, jednak żadna z nich nie odpowiada wyzwaniom współczesnej sytuacji migracyjnej Polski. Podjęto próbę sformułowania nowej typologii, która mogłaby być punktem odniesienia do dyskusji na temat polskiej polityki migracyjnej. Zaproponowanego podziału nie należy jednak traktować jako wzorcowego, ale raczej jako próbę uporządkowania i analizy bogatego w treści i dynamicznie zmieniającego się wycinka rzeczywistości.

Tworząc typologię, uwzględniono następujące czynniki: formułę doktryny migracyjnej zidentyfikowanej na podstawie oficjalnych dokumentów, stosowane instrumenty polityki migracyjnej w kontekście polityki rynku pracy, innowacyjne rozwiązania w zakresie stymulowania napływu imigrantów, oficjalne i nieoficjalne stanowiska w zakresie debaty na temat polityki migracyjnej prowadzonej na poziomie UE, wpływ uwarunkowań historycznych na obecnie realizowaną politykę migracyjną oraz doświadczenia w praktycznej realizacji tej polityki. W niewielkim stopniu wzięto natomiast pod uwagę kwestię integracji imigrantów w społeczeństwie przyjmującym, jako pochodną wymienionych wyżej czynników.

Modele polityki migracyjnej

Model polityki migracji komplementarnych

W tym modelu imigranci postrzegani są głównie przez pryzmat potrzeb gospodarki narodowej i traktowani jako komplementarne źródło siły roboczej na krajowym rynku pracy. Podstawą jego implementacji jest uznanie, iż zgoda na imigrację danej osoby jest uzależniona od możliwości znalezienia przez nią zatrudnienia na otwartym rynku pracy państwa przyjmującego. Polityka koncentruje się na niedoborach o charakterze strukturalnym - stąd stosowanie systemu punktowego, który selekcjonuje potencjalnych imigrantów pod kątem korzyści dla państwa przyjmującego oraz zdolności do szybkiej i efektywnej integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Jednocześnie, dopuszcza się możliwość imigracji sezonowej, choć z założenia ma ona mieć znacznie mniejsze znaczenie. Niezbędnym warunkiem powodzenia tego podejścia jest rozpoznanie potrzeb krajowego rynku pracy, a więc stworzenie efektywnego systemu jego monitoringu, który pozwoli na ilościową i jakościową identyfikację zawodów deficytowych oraz nadwyżek w perspektywie co najmniej średniookresowej. Państwami, które można zaliczyć do realizujących komplementarną politykę migracyjną, są Australia i Kanada, a w wypadku państw europejskich najbliższa jest Wielka Brytania. Wydaje się, że w tym kierunku zmierza także Republika Czeska.

Model kolonialno-humanitarnej polityki migracyjnej

Zakłada, że imigranci z niektórych regionów świata mają specjalne prawa oraz ułatwienia w zakresie uzyskiwania prawa do wjazdu do danego państwa, co wynika przede wszystkim z doświadczeń histo-

Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski (dokończenie ze s. 4)

rycznych (w wielu wypadkach związanych z okresem kolonialnym). Państwa stosujące ten model mają zwykle liberalny stosunek do imigrantów podających jako cel przyjazdu motyw polityczny czy przesładowanie w kraju pochodzenia. Nie ma prymatu potrzeb rynku pracy. Obecnie doktryna ta przechodzi najbardziej diametralne zmiany. Tradycyjnie model ten był wykorzystywany we Francji, Belgii i Holandii.

Model nowych państw emigracyjnych

Cechą wyróżniającą jest stosunkowo niedawna transformacja z państw emigracyjnych w kraje imigracyjne. Wynika z tego charakter prowadzonej polityki, zwłaszcza próby, by w oparciu o doświadczenia innych oraz własne realia wytworzyć doktrynę polityki migracyjnej, bardzo często eksperymentując z różnymi instrumentami realizacji działań. Model ten charakteryzuje się względnie liberalnym podejściem do imigracji. Priorytetem jest uzupełnianie niedoborów na rynku pracy, choć nie stosuje się systemów punktowych, zdając się na działanie wolnego rynku. Typowymi przykładami państw stosujących taką politykę są Hiszpania, Portugalia i Finlandia.

Model rezydualnej lub asymilacyjnej polityki migracyjnej

Model zakłada, że imigracja jest możliwa dopiero po spełnieniu restrykcyjnych warunków. Warunki te dotyczą przy tym nie tylko przydatności danej osoby dla gospodarki kraju imigracji, ale również gotowości uznania wartości społeczno-kulturowych obowiązujących w danym kraju. Jest to model restrykcyjnej polityki imigracyjnej,

ograniczającej napływy, szczególnie z państw zdecydowanie różniących się kulturowo. Charakterystycznymi przykładami państw stosujących ten model są: Japonia, Austria i od niedawna Holandia.

Model wielokulturowej polityki migracyjnej

Opiera się na przekonaniu, że celowa i korzystna dla społeczeństwa i gospodarki jest permanentna konkurencja między przedstawicielami różnych kręgów kulturowych, gdyż różnorodność kulturowa jest warunkiem i daje impuls do innowacyjności, rozwoju, kreatywności. W związku z tym równie ważne znaczenie jak kompetencje i kwalifikacje potencjalnego imigranta ma jego pochodzenie czy narodowość - zatem osoby pochodzące z określonych kręgów kulturowych mogą mieć określone preferencje. Takie podejście charakterystyczne jest dla polityki migracyjnej Stanów Zjednoczonych.

Potrzeba podejścia synkretycznego

W kontekście sytuacji w Polsce, kraju emigracyjno-imigracyjnego, najbardziej przydatne są doświadczenia państw stosujących modele komplementarnej polityki migracyjnej oraz rozwiązania typowe dla nowych krajów imigracji. Preferencja dla takiego hybrydowego podejścia wynika, po pierwsze, z braku wcześniejszych własnych doświadczeń i związanej z tym konieczności szukania właściwych, szczegółowych rozwiązań w doświadczeniach starych krajów imigracyjnych, a po drugie z tego, że takie podejście wiąże się z najmniejszym ryzykiem powstania napięć społecznych i poniesienia znacznych kosztów związanych z integracją imigrantów.

POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA - REKOMENDACJE

Monitoring i kontrola odpływu z Polski oraz obecności imigrantów

Istnieje konieczność stworzenia pełnego i efektywnego systemu zbierania i analizy danych statystycznych. Jednym z najważniejszych problemów w analizach współczesnej mobilności mieszkańców Polski oraz napływu do naszego kraju jest dostępność i jakość danych statystycznych. Niezależnie od tego, że rzetelna ocena skali migracji jest być może niemożliwa (o czym decyduje choćby specyfika samej mobilności), należy podjąć wszelkie możliwe kroki w kierunku poprawy jakości dostępnych źródeł danych i tworzenia nowych. Największy potencjał ma zapewne zbiór BAEŁ (i badania pokrewne, jak choćby Badanie Warunków Życia Ludności), a to ze względu na panelowy charakter próby i możliwość powiązania zjawisk migracyjnych z procesami rynku pracy. Niezwykle cenna byłaby modyfikacja próby zapewniająca reprezentatywność danych na temat migracji choćby na poziomie wojewódzkim. Dodatkowo, możliwe jest tworzenie alternatywnych źródeł danych. W tej mierze bardzo cenne jest wykorzystanie w tym projekcie podejście etnosondażowe. Rozszerzenie próby o kolejne regiony kraju znacząco poszerzyłoby wiedzę o współczesnych migracjach Polaków. W dalszej perspektywie należy podjąć zdecydowane działania, by kolejny spis powszechny stanowił statystyczną bazę do podsumowania poakcesyjnej aktywności migracyjnej Polaków.

Konieczne jest zrewidowanie stosowanych dotąd (nieprzystających do rzeczywistości) kategorii dotyczących migracji i imigrantów oraz stworzenie odpowiedniego zaplecza informacyjnego w ramach statystyki publicznej.

Brak jest pogłębionej analizy sytuacji imigrantów nielegalnie przebywających i zatrudnionych w Polsce. W perspektywie dalszego dynamicznego rozwoju rynku pracy i zapotrzebowania na pracę cudzoziemców zalecane byłoby przygotowanie ilościowej i jakościowej analizy uwzględniającej największe sektory rynku pracy zatrudniające nielegalnie cudzoziemców, opisującej najważniejsze czynniki wewnętrzne i zewnętrzne generujące nielegalność zatrudnienia, charakteryzującej napływ, strategię migracyjną i funkcjonowanie nielegalnych imigrantów.

Kluczowym dla polityki migracyjnej Polski jest monitoring komplementarności/substytucyjności pracy krajowców przez pracowników cudzoziemskich. Przeprowadzone badania dają mocną empiryczną podstawę do rekomendacji rozluźnienia procedur kontroli napływu cudzoziemców i restrykcyjnej polityki dopuszczania ich do polskiego rynku pracy, w chwili obecnej zdecydowanie dominuje efekt komplementarności: uzupełniania, wypełniania niedoborów występujących na rynku. W wypadku zagrożenia efektem substytucyjności - wypychania pracowników krajowych

przez pracowników cudzoziemskich, należałoby uaktywnić procedury zapobiegające temu zjawisku. Ze względu na to, że granica między komplementarnością a substytucyjnością może być płynna, i że, jak wykazuje analiza, problem substytucyjności może dotyczyć tylko bardzo konkretnych regionów lub branż, w aspekcie identyfikowania zagrożeń substytucyjnością **kluczowa jest rola systemu monitoringu potrzeb rynku pracy.**

Niezależnie od przyjętych rozwiązań, konieczne jest urealnienie stosowanego obecnie procesu monitorowania zmian na rynku pracy. Nowy, efektywny system powinien odpowiadać na pytania o zapotrzebowanie polskiego rynku pracy na zagraniczną siłę roboczą w różnych perspektywach czasowych. Pozwoliłoby to podejmować decyzje odnośnie do polityki migracyjnej nie w oparciu o doraźne, ale długofalowe potrzeby gospodarcze. Z oczywistych względów priorytetem powinno być tworzenie systemu uwzględniającego zasoby rodzimej siły roboczej. System ten w większym niż dotąd stopniu powinien być nastawiony na analizę rzeczywistych kompetencji, a nie formalnych zawodów/kwalifikacji.

Istnieje konieczność podejmowania regionalnych studiów nad procesami migracyjnymi i stworzenia systemu monitoringu na poziomie regionalnym. Spojrzenie na migrację z Polski i do Polski jak na jednolity strumień mobilności jest bardzo dużym uproszczeniem. Strumień ten różnicuje się w zależności od kraju docelowego i kraju pochodzenia, strategii migracyjnej, jest wreszcie silnie uwarunkowany lokalnym i regionalnym kontekstem społeczno-ekonomicznym. Tylko wielopoziomowy system monitoringu i analizy migracji może wskazać na specyficzne problemy i zasugerować rozwiązania właściwe dla danego procesu migracyjnego.

Doktryna migracyjna Polski

Warunkiem wstępnym skutecznej polityki migracyjnej jest stworzenie polskiej doktryny migracyjnej. Podstawą jest także sformułowanie listy priorytetów i celów, które poprzez politykę migracyjną należy osiągnąć oraz określenie strategii podejmowanych działań. Proces ten wymaga zaangażowania wielu aktorów, jak również skorzystania z doświadczeń innych państw, które są atrakcyjne dla imigrantów. Punktem wyjścia powinno być zainicjowanie debaty na temat doktryny migracyjnej Polski.

Debata nad doktryną migracyjną oraz implementacją polityki migracyjnej powinna się odbywać przy aktywnym udziale różnych środowisk, w tym naukowych, które realizując projekty badawcze i powiększając zasób wiedzy na temat procesów migracyjnych, mogą znacząco poprawić jakość proponowanych rozwiązań. Partnerami dla decydentów powinny być także organizacje pracodawców, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, w tym reprezentujące imigrantów.

Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski (dokończenie ze s. 5)

Polityka wobec osób przebywających za granicą oraz działania na rzecz powrotów Polaków

Konieczność stworzenia efektywnego systemu informacji o realnej sytuacji na zagranicznych rynkach pracy oraz warunkach życia na obczyźnie. Relatywnie duży odsetek współczesnych migracji Polaków to wynik nieracjonalnych decyzji migracyjnych. Owa nieracjonalność wynika po części z niepełnego zbioru informacyjnego, jaki jest dostępny dla potencjalnych migrantów, a po części z dominującej roli sieci (i wiążącego się z tym instynktu stadnego, za sprawą którego sieci łatwo mogą stać się „kanałami”). Skutkiem jest nietrafność wyboru migracji jako ścieżki rozwoju osobistego czy też nietrafność wyboru kraju docelowego. Wydaje się, że **stworzenie podstaw efektywnego systemu doradztwa i poradnictwa zawodowego**, który uwzględniłby również opcję migracyjną, mogłoby znacząco ograniczyć skalę zjawiska. Jest to rozwiązanie o tyle cenne, że współcześni młodzi Polacy powinni otrzymywać informacje umożliwiające im w przyszłości odnaleźć się nie tylko na krajowym, ale i unijnym rynku pracy.

Należy zintensyfikować działania zapewniające opiekę prawną i ewentualne doradztwo w krajach, w których przebywają migranci. Wraz z umasowieniem zjawisk migracyjnych w ostatnich latach bardzo szybko okazało się, że dotychczasowe zasoby w tej mierze są wielce niewystarczające. Drastyczne przypadki wykorzystywania polskich migrantów (także bardzo wysokie w niektórych krajach udziały pracujących nielegalnie) wskazują, że są to działania niezbędne.

Większa kontrola agencji pośrednictwa pracy. Na uwagę zasługuje dynamiczny rozwój agencji zatrudnienia. Co prawda dane sondażu wskazują, że to sieci migracyjne są wciąż kluczowym kanałem przekazywania informacji i zdobywania pracy, ale dane statystyczne dotyczące aktywności firm rekrutujących Polaków do pracy za granicą wskazują, że mają one coraz większe znaczenie. Należy wypracować metody weryfikacji pośredników i eliminacji nieuczciwych, narażających migrantów na straty finansowe i moralne.

Potrzeba systemowej i długofalowej polityki na rzecz powrotów. Z przesłania teorii migracji wynika, że większość procesów mobilności ma swoje źródła w niedoskonałościach rynkowych. Tak jest i w wypadku Polski, gdzie gros migracji wynika z niedoskonałości polskiego rynku pracy (ale i rynków kredytowych, mieszkaniowych, edukacyjnych czy wreszcie nieefektywnego systemu zabezpieczenia społecznego). Jeśli tak, to wystarczającym czynnikiem zwiększającym skalę powrotów jest polityka rządu zmierzająca do niwelowania skali tychże niedoskonałości, czyli ogólna polityka gospodarcza, a nie polityka nakierowana na konkretnych adresatów, a więc migrantów. Za tego typu ideą przemawiają także inne przesłanki, między innymi fakt, że duża część polskich migrantów za granicą kieruje się strategią tzw. intencjonalnej nieprzewidywalności (*intentional unpredictability*), która polega na stałym monitorowaniu sytuacji w Polsce i uzależnianiu od rozwoju wypadków w kraju pochodzenia decyzji o ewentualnym powrocie. Z przeprowadzonych badań wynika jednoznacznie, że **podstawowym warunkiem powrotu jest poprawa sytuacji na polskim rynku pracy.**

Potrzeba aktywnych działań wzmacniających kontakt Polaków z granicą z ojczyzną. W sytuacji gdy duża część populacji Polski funkcjonuje w ruchu, żyje w dwóch światach, jednocześnie najbardziej racjonalną i efektywną strategią byłoby wspieranie tych instytucji, które umożliwiają migrantom przebywającym za granicą fizyczny bądź wirtualny kontakt z krajem i zachęcanie ich do przeniesienia aktywności do kraju nie w sposób bezpośredni, ale pośredni.

Polityka na rzecz powrotów Polaków w małym stopniu powinna być nakierowana na zachęcanie do reemigracji. Znacznie istotniejsze wydają się instrumenty nakierowane na przekazywanie informacji niezbędnych do efektywnego/udanego powrotu oraz ułatwiające reintegrację migrantów powrotnych na polskim rynku pracy. W tym ostatnim wymiarze kluczowe staje się wypracowanie dedykowanych migrantom powrotnym instrumentów w ramach polskiego systemu wsparcia rynku pracy (z koniecznymi zmianami ustawowymi).

Migracje Polaków a polski rynek pracy. W wymiarze ogólnym, dalszy odpływ siły roboczej za granicę w warunkach malejących rodzimych demograficznych zasobów pracy będzie stwarzać presję

skierowaną na radykalne proefektywnościowe reformy gospodarcze w Polsce, w tym na zreformowanie rynku pracy. Dla ich dokonania potrzebne będzie opracowanie i zawarcie umowy społecznej - wielkiego kompromisu organów państwa, pracowników i pracodawców.

Polityka migracyjna: cele, instytucje, działania

Potrzeba stworzenia odpowiedniej struktury instytucjonalnej. Doświadczenia nowych krajów imigracyjnych wskazują, że przekształcenie się w kraj atrakcyjny dla imigrantów wiąże się z koniecznością aktywnego działania wielu różnych instytucji rządowych oraz pozarządowych w określonej strukturze. Dla skuteczności polityki migracyjnej ważne jest stworzenie systemu zarządzającego: transparentnej struktury urzędów, organizacji rządowych i pozarządowych, które mają wpływ na konceptualizację i realizację polityki migracyjnej w długookresowej perspektywie. Konieczne jest stworzenie między nimi stałych kanałów komunikacji, jasnego podziału kompetencji i zadań, by wyeliminować niebezpieczeństwo dublowania się (np. poprzez tworzenie kolejnych ciał doradczych ds. polityki migracyjnej).

Struktura i działania w ramach polityki migracyjnej powinny mieć charakter zdecentralizowany. Skuteczna implementacja polityki migracyjnej powinna odbywać się na wielu różnych poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Konieczne jest większe wykorzystanie struktur wojewódzkich i powiatowych do monitorowania sytuacji pod kątem zapotrzebowania lokalnych rynków pracy na cudzoziemską siłę roboczą oraz integracji osiedlonych już imigrantów, a także wdrażania polityki migracyjnej na poziomie regionalnym (choćby schemat monitoringu powinien zostać stworzony i kontrolowany na poziomie centralnym). Decentralizacja powinna nastąpić w procesie *top-down*, kiedy to urzędy centralne mają funkcję decyzyjno-nadzorczą, a struktury regionalne - konsultacyjno-wykonawczą z realnym wpływem na podejmowane decyzje. Szczególnie ważne wydaje się zaangażowanie administracji na szczeblu wojewódzkim i powiatowym oraz wykorzystanie w szerszym zakresie sektora pozarządowego dla monitoringu obecności imigrantów i realizacji polityki migracyjnej w terenie, szczególnie działań integracyjnych i edukacyjnych.

Przygotowanie administracji na szczeblu regionalnym. Władze na szczeblu lokalnym nie posiadają dużej orientacji w sytuacji imigrantów na swoim terytorium i nie podejmują wysiłków służących zmianie tego stanu. Brak rozbudowanych i kompetentnych struktur wsparcia procesu adaptacji migrantów zarobkowych w administracji oraz w sektorze pozarządowym jest szczególnie zauważalny w miastach poza stolicą. Zmiana tego stanu rzeczy może nastąpić przez zaangażowanie większej ilości środków na szkolenia dla administracji lokalnej oraz usprawnienie systemu obsługi administracyjnej cudzoziemców. Większego wsparcia (w tym finansowego) wymaga też sektor usług publicznych, z którego korzystają cudzoziemcy, zwłaszcza instytucje (placówki medyczne, szkoły, centra pomocy rodzinie) oferujące pomoc imigrantom, a docelowo należy stworzyć system integracji różnych grup imigrantów (nie tylko tak jak dotychczas - uchodźców i repatriantów).

Pierwszym etapem mógłby być program pilotażowy obejmujący jedną lub kilka największych aglomeracji miejskich - naturalnych miejsc osiedlenia imigrantów, którego celem byłaby analiza dotychczasowej struktury oraz pożądaných zmian w kierunku przejścia zadań związanych ze stałym monitoringiem lokalnego rynku pracy pod kątem potrzeb na pracę cudzoziemców oraz ich obecności, wdrożenie programów integracyjnych, stworzenie stałych kanałów komunikacji z reprezentantami imigrantów oraz innymi partnerami społecznymi. Celem programu winno być opracowanie schematu uproszczonych procedur i systemu kontaktów z administracją bardziej przyjaznego cudzoziemcom.

Konieczne jest stworzenie skutecznego systemu zbierania i analizowania danych z regionów w kwestii zapotrzebowania lokalnych rynków pracy na pracę cudzoziemców, obecności cudzoziemców już osiedlonych, ich integracji i ewentualnych problemów. System ten może wykorzystać instytucje urzędów pracy, pełnomocników wojewody ds. mniejszości narodowych i etnicznych, kuratorię, powiatowe centra pomocy rodzinie, rady zatrudnienia, komisje trójstronne.

W kontekście prac nad opracowaniem i wdrożeniem polityki migracyjnej niezbędne jest sprawne stworzenie zintegrowanego systemu monitoringu pracowników cudzoziem-

Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski (dokończenie ze s. 6)

skich i zapotrzebowania na ich pracę. Głównymi cechami takiego systemu powinny być: trwałe zakorzenienie instytucjonalne (niezależne od koniunktury politycznej i niewymagające tworzenia nowych instytucjonalnych komórek), integralność działań, przepływ informacji między zaangażowanymi podmiotami, wielopłaszczyznowość oraz systematyczność.

Przykładem dobrej praktyki jest nawiązanie regularnych kontaktów ze społecznościami imigranckimi poprzez ich przedstawicieli (liderów, organizacje imigranckie). W większości krajów imigracji istnieją, na różnych poziomach (krajowym, regionalnym, dużych aglomeracji miejskich), ciała o charakterze doradczym i/lub konsultacyjnym. Innym rozwiązaniem są cykliczne (zinstytucjonalizowane) spotkania przedstawicieli administracji z reprezentantami społeczności imigranckich. Stały dialog z przedstawicielami społeczności imigrantów jest istotny zwłaszcza w wypadku integracji grup znacznie odmiennych kulturowo od polskiego społeczeństwa. Tego typu rozwiązania są rekomendowane przez UE jako wzmacniające procesy integracyjne oraz zapobiegające potencjalnym konfliktom na linii imigranci - społeczeństwa przyjmujące.

Większe znaczenie w procesie tworzenia i implementacji polityki migracyjnej powinny mieć organizacje zrzeszające pracodawców. Mogą one pomóc w określaniu zapotrzebowania na zagraniczną siłę roboczą i jednocześnie współpracować w procesie tworzenia konkretnych instrumentów prawnych. Warto w tej mierze oprzeć się na instytucjach już istniejących.

Przykładem dobrej praktyki jest rozwój instrumentów przyciągających do Polski zagranicznych studentów. Wymaga to ścisłej współpracy i poparcia polskich uczelni w tworzeniu i propagowaniu odpowiedniej oferty edukacyjnej (programów anglojęzycznych) przeznaczonej dla obcokrajowców. Istotne wydaje się także wypracowanie systemu zachęt skierowanych do cudzoziemskich absolwentów polskich uczelni do pozostania w Polsce, stanowią oni bowiem bardzo cenną grupę napływową: wysoko wykwalifikowaną i zintegrowaną poprzez swój kilkuletni pobyt w społeczeństwie polskim. W sferze konkretnych działań wskazane byłoby daleko idące ułatwienia w stałym osiedleniu się i naturalizacji.

Biorąc od uwagę minimalne problemy integracyjne i szybkie odnalezienie się na polskim rynku pracy, warto nadać nowy impuls procesowi repatriacji oraz aktywniej promować instytucję Karty Polaka za granicą.

Do rozwiązań polityki migracyjnej ocenionych jako bardzo kontrowersyjne i o znikomej efektywności zostały zaliczone między innymi: systemy punktowe, ogólny dostęp do rynku pracy, zachęty do łączenia rodzin, programy wzorowane na niemieckiej zielonej karcie. Za niewarte stosowania uznano powiązanie możliwości imigracji od obecności w Polsce krewnych czy znajomych danej osoby, zaostrzenie kontroli i represji oraz abolicje. Opinie te są w dużej mierze zgodne z rekomendacjami wynikającymi z analizy doświadczeń międzynarodowych.

Migracje a rynek pracy

Priorytetowe jest wdrożenie mechanizmów zachęcających migrantów i pracodawców do legalnego zatrudnienia. Jedną z rekomendacji jest **wydłużenie okresu, przez jaki cudzoziemiec może pracować w Polsce bez zezwolenia.** Zarówno z punktu widzenia pracodawców, jak i pracowników, jest on wciąż zbyt krótki. Maksymalny okres zatrudnienia powinien zostać wydłużony do co najmniej 9-10 miesięcy.

Postulat rozszerzenia listy krajów, w wypadku których można by stosować rozwiązania analogiczne do zatrudnienia sezonowego pracowników z krajów ościennych. Jednym z ważnych kryteriów doboru tych krajów może być potencjał migracyjny oraz atrakcyjność Polski jako kraju docelowego.

Wykorzystanie w Polsce systemu punktowego miałooby sens, gdyby system taki byłby podporządkowany potrzebom rynku pracy i zmierzałby do identyfikacji tych grup zawodowych, które bez problemu odnalazłyby się na polskim rynku pracy (a nie eliminacji migrantów niepożądanych, tak jak w Kanadzie czy Australii). W tym względzie obiecujące wydają się doświadczenia Czech.

Konieczne jest selektywne wspieranie napływu pracowników cudzoziemskich do określonych sektorów, gdzie najbardziej widoczne są braki zatrudnieniowe. Instrumenty mogące wspie-

rać ten proces to umowy bilateralne odnoszące się do zatrudnienia w określonych sektorach oraz ułatwienia w sferze uznawalności kwalifikacji.

Państwo nie powinno obawiać się polityki otwartego rynku pracy. Wyniki prac badawczych i dotychczasowe doświadczenia sugerują, że spośród istniejących współcześnie rozwiązań najbardziej efektywnym i przynoszącym największe (przynajmniej w krótkim i średnim okresie) korzyści dla gospodarki było kontrolowane otwarcie rynku pracy (przykład Wielkiej Brytanii i Irlandii).

Pracodawcy, by mogli skorzystać z wszelkich pozytywnych stron zatrudnienia cudzoziemskiej siły roboczej i zminimalizować ryzyko z tym związane, muszą mieć określone pole manewru w odniesieniu do formy i czasu zatrudnienia. Z jednej strony bowiem, imigracja pozwala na zmniejszenie bądź zahamowanie tempa wzrostu płac oraz umożliwia uzupełnianie niedoborów kadrowych. Z drugiej jednak, rodzi obawy natury społecznej (kwestie integracyjne wśród pracowników) i zwiększa ryzyko utraty środków zainwestowanych w pracownika w momencie jego odejścia z pracy.

Przypisanie pracownika cudzoziemskiego do konkretnego pracodawcy znajduje poparcie wśród zatrudniających. Pracodawcy są zainteresowani wydłużaniem okresu pobytu imigrantów i stosowaniem procedur przypisujących ich do określonych przedsiębiorstw. Z jednej strony, ułatwia to kontrolę nad procesem napływu i zatrudniania cudzoziemców, ale jednocześnie przyczynia się do zmniejszenia poziomu mobilności pracowników i konkurencji na rynku pracy oraz otwiera pole do nadużyć, w sytuacji gdy cudzoziemski pracownik jest zdany na określonego pracodawcę.

Istnieje potrzeba uproszczenia procedur. Pracodawcy mający doświadczenia z zatrudnianiem cudzoziemców zwracają uwagę na uciążliwość dotychczasowych procedur, wysokich kosztów i przede wszystkim barier administracyjnych, które często skutecznie zniechęcają ich do zatrudniania pracowników cudzoziemskich. Z drugiej strony, procedury te nie tyle chronią polski rynek pracy, co skłaniają pracodawców (i cudzoziemców) do uciekania w sferę zatrudnienia nielegalnego. Podkreślano potrzebę jednolitej wykładni prawa imigracyjnego, zwłaszcza na poziomie regionalnym.

Usprawnienie procedur powinno się także wiązać z upowszechnieniem rozwiązań teleinformatycznych w sferze rejestracji i obsługi procesu zatrudnienia, a także wykorzystaniem rozwiązań typu *one stop shop* - załatwienia wszelkich formalności w jednym miejscu.

Potrzeba krytycznej weryfikacji testu rynku pracy. Polscy pracodawcy bardzo krytycznie oceniają implementację i zasadność testu rynku pracy. Jest on postrzegany głównie jako uciążliwa procedura, która nie ma sensowych przesłanek, ogranicza bądź uniemożliwia import siły roboczej z zagranicy, a często zamienia się w fikcję.

Powszechną dobrą praktyką są broszury informacyjne dla imigrantów i pracodawców o prawach i obowiązkach obu stron oraz wszelkich niezbędnych procedurach, przygotowane dodatkowo w kilku najważniejszych językach obcych, powszechnie dostępne w odpowiednich urzędach.

Formuła zatrudnienia krótkookresowego cudzoziemców ma ograniczone zastosowanie. Według pracodawców krótkookresowe (sezonowe) zatrudnienie pracowników cudzoziemskich daje możliwość zatrudnienia pracownika na próbę, sprawdzenia go i ewentualnego ubiegania się o zmianę jego statusu. Dodatkowo jest to rozwiązanie świetnie sprawdzające się w wypadku wybranych branż gospodarki (np. rolnictwo). Z drugiej jednak strony, wydaje się ono nieprzydatne w tych branżach, gdzie konieczne jest wypracowanie długookresowych relacji między pracownikiem a pracodawcą czy klientem. Obecne rozwiązania zniechęcają tych pracodawców, którzy potrzebują relatywnie dłuższego czasu, by przysposobić pracownika do wykonywania powierzonej mu pracy. **W tej mierze wydłużenie czasu zatrudnienia do 6 miesięcy nie jest oceniane jako rozwiązanie zadowalające.**

Dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektów zatrudnienia sezonowego wskazują, że powinny być one stosowane z dużą ostrożnością (zabezpieczenie przed przekształceniem się migracji sezonowej w osiedleńczą). Wynika to w dużej mierze z tego, że chodzi zwykle o pracowników o niskich bądź średnich kwalifikacjach. Szczególnie godne uwagi są doświadczenia tych

Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski (dokończenie ze s. 7)

państw, które w ostatnich latach realizowały projekty infrastrukturalne na dużą skalę i wykorzystywały masowo zagraniczną siłę roboczą (Portugalia, Wielka Brytania).

Punktem odniesienia dla polityki zatrudnienia sezonowego może być porozumienie między ministrami pracy Polski i Niemiec z grudnia 1990 r. Trzeba jednak pamiętać, że o jego spektakularnym sukcesie zadecydowały czynniki leżące w gestii tworzących politykę migracyjną (przygotowana struktura instytucjonalna, niskie koszty, jasne procedury) oraz od nich niezależne (podaż pracy, rozwinięte sieci migracyjne).

Migracje nielegalne, nielegalne zatrudnienie i akcje legalizacyjne

Zjawiskiem szczególnie niepożądanym jest nielegalność pobytu. Nielegalny pobyt imigrantów to problem, na który władze powinny reagować nie tylko poprzez restrykcyjną politykę wjazdową, ochronę granic i zaostrzenie kontroli, ale i przez stworzenie takich warunków, w których jak najmniejsza część migrantów żyłaby w nielegalności oraz poprzez uruchomienie efektywnych kanałów wychodzenia ze stanu nielegalności. **Legalizacja pobytu, dzięki zwiększeniu poczucia bezpieczeństwa imigranta, stanowi podstawowy czynnik sprzyjający jego integracji.**

Jednym z kluczowych aspektów polskiej polityki migracyjnej powinno stać się wykształcenie mechanizmów wychodzenia ze sfery nielegalności. W tym celu należy rozważyć szersze wykorzystanie przez polskie władze instytucji pobytu tolerowanego dla migrantów zarobkowych, którzy posiadają silne i trwałe więzi z Polską, oraz usunięcie niektórych barier w przepisach abolicyjnych (np. udowodnienia aż 10-letniego nieprzerwanego pobytu w Polsce czy wymaganiu niektórych zaświadczeń).

Dotychczasowe doświadczenia Polski w tej mierze wskazują na konieczność podjęcia szerokiej dyskusji na temat zasadności i szczegółów realizacji akcji legalizacyjnych dla cudzoziemców. Przemysłać należy też wprowadzenie nawet ciągłej możliwości legalizowania pobytu przez migrantów, którzy spełniają odpowiednie warunki (takie jak udokumentowany okres pobytu, posiadanie pracy i trwałych związków ze społeczeństwem polskim). Niezależnie od przyjętych rozwiązań celowe jest organizowanie akcji promocyjno-informacyjnych dotyczących możliwości legalizacji pobytu, skierowanych do społeczności imigranckich.

W celu wyeliminowania słabych stron poprzednich akcji legalizacyjnych zalecana jest pogłębiona analiza procesu ich realizacji i wyników, także poprzez monitorowanie dalszych losów cudzoziemców biorących w nich udział (pod kątem ich powrotu w nielegalność), tak by możliwe było określenie realnego poziomu ich skuteczności.

Za rozwiązanie obiecujące uznano również system legalizacji oparty na podejściu indywidualnym oraz legalizacji stopniowej (etapowej), polegający na osobnej ocenie każdego przypadku, gdy cudzoziemiec uzyskuje w pierwszej kolejności czasowe prawo pobytu i pracy. Po określonym czasie następuje ponowna weryfikacja oceny i po spełnieniu określonych warunków (np. nieprzerwane zatrudnienie, określone kompetencje, regularne płacenie podatków, poziom znajomości języka, zatrudnienie w sektorze o wysokim zapotrzebowaniu na pracę, brak wyroków sądowych na koncie) ma on szansę na pobyt stały. Co ważne, cudzoziemiec może się ubiegać o legalizację w każdej chwili, nie tylko w okresach ogłoszonych akcji abolicyjnych.

Potrzeba działań prewencyjnych w walce z nielegalną migracją. Aby uniknąć upowszechnienia efektu substytucyjności oraz zapobiec wielu niekorzystnym zjawiskom, **należy stosować instrumenty, które nie powodują wypychania cudzoziemskiej siły roboczej do szarej strefy** (w nielegalność). W tej mierze większą uwagę należy poświęcić instytucji samozatrudnienia.

Polityka integracji imigrantów i rola edukacji

Bardzo cenne w kontekście aktualnej sytuacji Polski są doświadczenia nowych państw imigracyjnych w sferze polityki integracyjnej. Opiera się ona głównie na instrumentach informacyjnych na temat warunków funkcjonowania w państwie przyjmującym. Ponadto, z aktywnym udziałem organizacji pozarządowych, tworzy się ofertę dla imigrantów w celu ich zintegrowania z państwem przyjmującym (przy uwzględnieniu pewnych różnic

kulturowych). Nie można jednak zapominać, że dotychczasowe doświadczenia jasno pokazują, iż zaprojektowanie efektywnej polityki integracyjnej jest niezmiernie trudne. Badania zrealizowane w ramach tego projektu dowodzą, że szczególnie korzystne z punktu widzenia efektów polskiej polityki migracyjnej byłoby, z jednej strony, wskazywanie wartościowym imigrantom krótkiej ścieżki wiodącej do stabilizacji ich pobytu w Polsce (umożliwienie połączenia z rodziną oraz pobytu długoterminowego), a z drugiej - stworzenie im warunków do szybkiego opanowania języka polskiego.

Kluczową kwestią dla powodzenia integracji cudzoziemców jest aktywna polityka w stosunku do dzieci z rodzin imigranckich. Mogą one pełnić funkcję swoistych katalizatorów pozytywnych zmian dla innych członków rodziny czy społeczności imigranckich. Ważną rolę odgrywać tutaj powinna instytucja kuratorium oświaty, mająca za zadanie między innymi kształcenie nauczycieli i monitorowanie sytuacji w szkołach.

Ważnym elementem tego systemu powinno być uruchomienie stałych punktów informacyjno-konsultacyjnych obsługujących imigrantów (szczególnie na poziomie urzędów wojewódzkich, departamentów do spraw cudzoziemców). Cudzoziemiec nie powinien mieć problemów z uzyskaniem informacji w językach obcych na temat procedur, instytucji, swych praw i obowiązków.

Podstawą integracji jest znajomość prawa i języka państwa pobytu. Potrzebne są również bezpłatne i otwarte szkolenia oraz kursy języka i kultury polskiej. Należy rozważyć możliwość poszerzenia kursów językowych i adaptacyjnych organizowanych do tej pory wyłącznie dla repatriantów i uchodźców również dla imigrantów osiedleńczych. Zalecana byłaby wcześniejsza analiza efektywności (słabych i silnych stron) dotychczas realizowanych programów integracyjnych i wykorzystania ich doświadczeń.

Decentralizacja polityki integracyjnej. Doświadczenia innych państw pokazują, że dobrym rozwiązaniem jest **powierzenie w jak największym wymiarze zadań integracyjnych samorządom i organizacjom pozarządowym** (zwłaszcza tam, gdzie istnieją duże skupiska imigrantów). W takim modelu zadaniem administracji rządowej jest wspieranie działania samorządów oraz monitorowanie sytuacji.

Szczególne wsparcie powinno dotyczyć tych obcokrajowców, których zamiarem jest osiedlenie się na terytorium Polski. Jednym z wymiarów tego wsparcia powinno być **upowszechnienie nauki języka polskiego.** Z punktu widzenia obecnej sytuacji pod względem znajomości języków obcych przez obywateli polskich, brak możliwości posługiwania się językiem polskim w praktyce wyklucza integrację ze społeczeństwem.

Promocja legalnego statusu bytowego i jasne kryteria aplikacji. Najistotniejsze zmiany statusu prawnego stanowiące kluczowe punkty na drodze do integracji to zmiana nielegalnego statusu bytowego w legalny oraz uzyskanie zezwolenia na pobyt stały. Najwyżej ceniony przez imigrantów dokument to zezwolenie na osiedlenie się w Polsce. Dostęp do niego jest nie tylko trudny, ale i mało przejrzysty. Procedura powinna być uproszczona (i bardziej klarowna), a obsługa petentów bardziej efektywna, by zachęcić migrantów do aplikowania o ten legalny status.

Pobyt kontraktowy. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie swego rodzaju kontraktów dla przybyszów z zagranicy ubiegających się o zgodę na pobyt w Polsce (zwłaszcza na osiedlenie się), obejmujących na przykład zobowiązanie do zdania po określonym czasie egzaminu państwowego z języka polskiego (przy wsparciu instytucjonalnym i materialnym nauki języka).

Należy zwrócić uwagę na doświadczenia krajów imigracji, które przypisują bardzo duże znaczenie polityce edukacyjnej traktowanej jako element szeroko pojmowanej polityki migracyjnej. Polska polityka edukacyjna powinna być skierowana tak do imigrantów (integracja przez edukację), jak i do społeczeństwa przyjmującego (w postaci edukacji wielokulturowej). Zalecana byłaby promocja elementów edukacji wielokulturowej w szkołach (włączenie problematyki imigracji i wielokulturowości do programu szkolnego). Edukację taką prowadzi wiele organizacji pozarządowych, które mają przygotowane pakiety edukacyjne (na przykład edukacji humanitarnej) i doświadczenia w kształceniu nieformalnym, które warto wykorzystać w systemie edukacji tradycyjnej.