

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

POLITYKA SPOŁECZNA A PROBLEMY MIGRACJI

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

#7

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

POLITYKA SPOŁECZNA A PROBLEMY MIGRACJI

Spis treści

SPIS WYKRESÓW I TABEL	3
WSTĘP	5
1. MIGRACJE A ZMIANY NA RYNKACH PRACY – KONTEKST EUROPEJSKI I EFEKT KRYZYSU	6
2. IMIGRACJA, INTEGRACJA SPOŁECZNA IMIGRANTÓW I POLITYKA IMIGRACYJNA POLSKI	9
2.1. PRZEGLĄD MIĘDZYNARODOWY: MODELE POLITYKI SPOŁECZNEJ I INTEGRACYJNEJ	9
2.2. POLITYKA INTEGRACJI IMIGRANTÓW W POLSCE	11
2.2.1. Polityka wobec imigracji	11
2.2.2. Polityka integracji, polityka dostępu: porównanie międzynarodowe za pomocą wskaźników MIPEX	13
2.3. POLSKA POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC IMIGRANTÓW – PRZEGLĄD	16
2.3.1. Polityka rynku pracy i ubezpieczeń społecznych	16
2.3.2. Edukacja	18
2.3.3. Polityka wobec rodziny	19
2.3.4. Pomoc socjalna	20
2.3.5. Dostęp do opieki zdrowotnej	20
3. GENDER I KWESTIA MIGRACJI, MIGRANTKI-OPIEKUNKI	23
4. POLSKA EMIGRACJA	24
4.1. POLSCY EMIGRANCI – ILU ICH JEST I KIM SĄ?	24
4.2. DLACZEGO NIE WRACAJĄ?	26
4.3. WPŁYW EMIGRACJI NA SYTUACJĘ DEMOGRAFICZNĄ	27
4.4. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ MIGRANTÓW, KTÓRZY WRÓCILI	28
4.5. WPŁYW TRANSFERÓW ZAGRANICZNYCH	29
PODSUMOWANIE	31
BIBLIOGRAFIA	33

Spis wykresów i tabel

WYKRESY

WYKRES 1: LICZBA CUDZOZIEMCÓW, KTÓRZY POSIADAJĄ WAŻNE KARTY POBYTU (STAN NA 31.12.2012)	11
WYKRES 2: SYTUACJA POLSKI W SZEŚCIU WYMIARACH POLITYKI INTEGRACJI, W PORÓWNANIU DO NAJLEPSZYCH PRAKTYK W SYTUACJI IDEALNIE SPRZYJAJĄCEJ INTEGRACJI MIGRANTÓW POLITYKI, JAK RÓWNIEŻ W PORÓWNANIU DO SYTUACJI NAJLEPSZYCH I NAJGORSZYCH PRAKTYK ZAOBSERWOWANYCH W GRUPIE BADANYCH KRAJÓW	14
WYKRES 3: LICZBA WYDANYCH ZEZWOLEŃ NA PRACĘ (2005–2011) I LICZBA OŚWIADCZEŃ PRACODAWCÓW O CHĘCI ZATRUDNIENIA CUDZOZIEMCA (2007–2012)	17
WYKRES 4: LICZBA UBEZPIECZONYCH, KTÓRZY W ZGŁOSZENIU DO UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO PODALI OBYWATELSTWO INNE NIŻ POLSKIE, III KWARTAŁ 2012, WEDŁUG OBYWATELSTWA	18
WYKRES 5: EMIGRACJA Z POLSKI NA POBYT CZASOWY W LATACH 2004–2011, WYBRANE KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ	25
WYKRES 6: WARTOŚĆ TRANSFERÓW ZAGRANICZNYCH PRZEKAZYWANYCH DO POLSKI PRZEZ MIGRANTÓW, MLD ZŁOTYCH I PROCENT PKB, 1995–2011	29
WYKRES 7: PORÓWNANIE DYNAMIKI POLSKIEGO PKB W SCENARIUSZACH Z I BEZ TRANSFERÓW ZAGRANICZNYCH	30

TABELE

TABELA 1: SZACUNKI LICZBY MIGRANTÓW KONIECZNYCH DO UZUPEŁNIENIA BRAKÓW NA RYNKACH PRACY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ	7
TABELA 2: ZMIANY ZATRUDNIENIA W WYBRANYCH SEKTORACH GOSPODARKI W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ, 2008–2011	9
TABELA 3: WYNIK POLSKI NA TLE NAJLEPSZYCH I NAJGORSZYCH WYNIKÓW W 31 KRAJACH, PRZYPORZĄDKOWANIE WYNIKU NA SKALI OD „POWAŻNIE NIESPRZYJAJĄCYCH” DO „SPRZYJAJĄCYCH” WARUNKÓW DLA INTEGRACJI SPOŁECZNEJ IMIGRANTÓW	14
TABELA 4: PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH CECH POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC IMIGRANTÓW W POLSCE WRAZ Z WYSZCZEGÓLNIENIEM NAJWAŻNIEJSZYCH PROBLEMÓW I REKOMENDACJI	22

Związki między zjawiskiem międzynarodowej migracji a polityką społeczną mają charakter szeroki i wielopoziomowy: migracja postrzegana jest przede wszystkim przez pryzmat potrzeb lokalnych rynków pracy, ale też w kontekście migracji politycznej wymagającej ochrony międzynarodowej. W Europie zjawisko migracji zarobkowej szczególnie nasiliło się w pierwszych dekadach po II wojnie światowej, kiedy kraje europejskie dostrzegły możliwość stymulowania wzrostu gospodarczego przez przyciąganie dodatkowej siły roboczej. Emigracja zarobkowa dotyczyła wówczas w szczególności obywateli/obywatelek krajów Europy Południowej. Od lat 70., m.in. w związku z kryzysem ekonomicznym, poszczególne kraje europejskie zaczęły zamykać się na imigrantów zarobkowych i od tego czasu większość ruchu migracyjnego związana była z ochroną międzynarodową. Ostatnia dekada charakteryzuje się zintensyfikowaniem emigracji z krajów Europy Wschodniej, które stały się członkami Unii Europejskiej (UE), w tym z Polski. Jednocześnie Polska, jako kraj wysunięty na wschód UE, stała się bądź (część) krajem tranzytowym imigrantów spoza wschodniej granicy, bądź (wciąż rzadziej) docelowym miejscem pracy i osiedlenia się dla obywateli państw trzecich. Inspirowane przez UE i często finansowane przez fundusze pochodzące z UE instrumenty wsparcia ukierunkowane są na integrację społeczną imigrantów w wymiarze kulturowym, ale też na rozwój strategii integracyjnych przez dostosowanie polityk publicznych.

Imigranci wciąż stanowią niewielki ułamek procenta całej ludności Polski – zgodnie z wynikami Spisu Powszechnego z 2011 roku w Polsce przebywało na stałe około 63 tysięcy

osób o innym niż polskie obywatelstwie, czyli stanowili oni około 0,2% wszystkich mieszkańców kraju. Z drugiej strony, statystyki Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dotyczące Polaków za granicą mówią nawet o 2 milionach osób. Polska jest więc wyraźnie krajem emigracyjnym. A jednak w kontekście bilansu migracyjnego, cech lokalnego rynku pracy i modelu polityki społecznej warto spróbować przedyskutować kwestie polityki społecznej wobec migracji łącznie. Jest to o tyle nietatwe, że trudno mówić o jednej grupie czynników dynamizujących procesy imigracji i emigracji. Natomiast choćby ze względu na toczące się obecnie dyskusje na temat niekorzystnych trendów demograficznych, projektowanych niedoborów na rynku pracy, z jednej strony, i bezrobociem wśród ludzi młodych, z drugiej, warto dokonać chociażby przeglądu najważniejszych problemów polityki społecznej wobec migracji w Polsce.

W polskim kontekście najczęściej wskazuje się na się problem ostatnich fal masowej emigracji zarobkowej Polaków. W dyskusjach nad polityką społeczną stosunkowo niewiele miejsca poświęca się natomiast uprawnieniom socjalnym imigrantów w Polsce. Jak wynika z przeglądu rozwiązań międzynarodowych, dostęp migrantów do praw socjalnych, z których korzystają obywatele państwa przyjmującego, może być warunkowany obywatelstwem, niekiedy zaś sam fakt przebywania na terytorium kraju automatycznie wprowadza migranta w system świadczeń i usług socjalnych. Często uprawnienia socjalne powiązane są z faktem zatrudnienia, a wysokość świadczeń zależy od stażu pracy. Regulacje międzynarodowe i umowy dwustronne wprowadzają dodatkowe rozwiązania w tym zakresie, również w przy-

padku różnych kategorii migrantów (uchodźcy, migranci zarobkowi, rodzina, itp.).

Niniejszy tekst stanowi wprowadzenie do powyższych zagadnień, natomiast z pewnością nie wyczerpuje wielości możliwych podejść do analizy polityki społecznej wobec migracji.¹ Skupimy się w szczególności na polityce społecznej jako części polityki publicznej wobec imigracji i na relacjach między polityką integracji społecznej imigrantów a „narodowymi” modelami polityki społecznej. W tym kontekście

zastanowimy się nad polityką integracji migrantów w Polsce, a w szczególności nad problemami imigrantów na polskim rynku pracy oraz ich integracji społecznej i ekonomicznej. W drugiej części opracowania zajmiemy się problemem emigracji Polaków i konsekwencjami tego zjawiska dla zmian na rynku pracy bądź w zakresie relacji rodzinnych. Spoiwem dwóch wymienionych grup zagadnień jest krótka sekcja poświęcona kwestiom łańcucha migracyjnego i genderowej charakterystyki międzynarodowych migracji.

1. Migracje a zmiany na rynkach pracy – kontekst europejski i efekt kryzysu

W ostatnich dekadach kwestie dotyczące zmniejszania się liczebności populacji krajów europejskich stały się przedmiotem intensywnych debat zarówno na poziomie rządów jak i organizacji międzynarodowych takich jak Unia Europejska. Zmniejszanie się liczebności populacji, a zwłaszcza problem zmniejszającej się liczby osób w wieku produkcyjnym i rosnącej liczby osób w wieku poprodukcyjnym, stanowią główne wyzwania dla dotychczasowego sposobu funkcjonowania państwa opiekuńczego i, szerzej, systemu finansów publicznych. O ile głównymi elementami tego procesu są zmniejszająca się stopa dzietności i wydłużanie się długości trwania życia, o tyle procesy migracyjne postrzegane są jako czynnik, który może wpłynąć na jego dynamikę. Na przykład odpływ migracyjny osób w wieku produkcyjnym może w jeszcze większym stopniu osłabić dynamikę

urodzeń (co wynikać będzie ze zmniejszającej się liczby kobiet pragnących urodzić dziecko, nawet przy niezmiennym wskaźniku dzietności) i zmniejszyć bazę podatkową (zakładając, że osoby, które uprzednio odprowadzały podatki, wyjadą za granicę i nie zostaną zastąpione innymi pracownikami). Z drugiej strony napływy migracyjne mogą złagodzić problem zmniejszającej się liczby pracowników i, do pewnego stopnia, spadku liczby urodzin. Projekcje zmian populacji do 2060 roku przygotowane przez Komisję Europejską uwzględniają także procesy migracyjne i szacują skalę napływów migracyjnych, jakie byłyby konieczne, aby utrzymać relacje między liczebnością osób w wieku produkcyjnym i resztą populacji. Tabela poniżej prezentuje takie szacunki dla 27 państw członkowskich Unii Europejskiej do roku 2020 (tabela 1).

¹ W tekście skorzystaliśmy między innymi z wiedzy zgromadzonej w toku realizacji projektu „IMAP Mapa inicjatyw integracyjnych” w Centrum Stosunków Międzynarodowych (Warszawa) w 2010 roku.

Tabela 1. Szacunki liczby migrantów koniecznych do uzupełnienia braków na rynkach pracy państw członkowskich Unii Europejskiej

KRAJ	ODSETEK POPULACJI W WIEKU PRODUKCYJNYM (20-64) W 2010 ROKU	LICZEBNOŚĆ POPULACJI WYMAGANA, ABY W 2020 ROKU ZACHOWAĆ TAKI % OSÓB W WIEKU PRODUKCYJNYM JAK W ROKU 2010 (W TYS.)	WYMAGANA DODATKOWA LICZBA MIGRANTÓW (JAKO % POPULACJI Z ROKU 2010)	ŁĄCZNA WYMAGANA LICZBA MIGRANTÓW (JAKO % LUDNOŚCI Z 2010 ROKU)
Belgia	60	6967	2,2	7,6
Bułgaria	63	4496	3,7	2
Czechy	65	6996	4,9	8,2
Dania	59	3385	1,9	4,2
Niemcy	61	48646	1,2	2,3
Estonia	62	818	3,2	2,7
Irlandia	61	2947	4,7	4,7
Grecja	62	7094	2,2	5,3
Hiszpania	63	30382	2,5	6,6
Francja	59	39888	3,2	4,7
Włochy	61	38293	1,6	8
Cypr	63	561	2,1	7,6
Łotwa	63	1340	1,4	0,6
Litwa	62	1963	0,5	-2,5
Luksemburg	63	360	0,4	11,3
Węgry	63	6202	2	4,8
Malta	63	261	261	2,6
Holandia	61	10510	3	4,5
Austria	62	5306	0,4	4
Polska	65	24896	3,3	3,8
Portugalia	62	6605	1,2	4,1
Rumunia	64	13468	1,6	1,9
Słowenia	64	1380	4,1	8,8
Słowacja	66	3670	2,5	4,6
Finlandia	60	3350	4,6	7,4
Szwecja	58	5601	2,6	7,7
Wielka Brytania	60	39737	2,2	5,7
UE 27	61	315571	2,3	5

Źródło: KE 2012, tabela 1.1

Wyniki szacunków wskazują, że każde państwo europejskie doświadczać będzie ubytków pracowników na rynku pracy, różna natomiast będzie skala ich potrzeb. Do roku 2060 większość skumulowanego popytu na migrację będzie skoncentrowana w kilku krajach: Włoszech (15,9 mln), Hiszpanii (11,2 mln) i Wielkiej Brytanii (8,6 mln). Aby utrzymać proporcję liczby osób w wieku produkcyjnym do całości populacji do roku 2020, dodatkowe napływy migracyjne oszacowano na ponad 11 milionów osób, tak aby łączna liczba migrantów wyniosła 25 milionów, czyli 5% ludności krajów Unii Europejskiej z 2010 roku (KE 2012). Warto w tym kontekście wspomnieć, że w przypadku Polski oszacowane potrzeby związane z imigracją będą należały do relatywnie wysokich: o ile średnia dla Unii Europejskiej wynosi około 2,3%, o tyle dla Polski szacunki wynoszą 3,3%. Co istotne, do krajów z najwyższymi potrzebami należą takie państwa Europy Wschodniej jak Czechy, Słowenia czy Bułgaria. W Europie Zachodniej Irlandia będzie krajem o największych potrzebach migracyjnych w stosunku do populacji, natomiast w liczbach bezwzględnych na czoło wysuwa się Francja, której potrzeby szacowane są na około 2,1 mln cudzoziemców.

W swoich badaniach Międzynarodowa Organizacja Do Spraw Migracji podkreśla, że niekorzystna sytuacja na rynkach pracy, którą można zaobserwować od lat 2007/2008 miała specyficzny wpływ na sytuację cudzoziemskich pracowników na tych rynkach (Koehler i in. 2010). Cudzoziemscy pracownicy byli pierwszą grupą, która w zasadniczy sposób ucierpiała na skutek recesji – zjawisko to tłumaczyć można tym, że grupa ta zatrudniona była w sektorach gospodarki szczególnie mocno dotkniętych recesją, takich jak budownictwo,

handel czy usługi. Warto jednak podkreślić, że reakcje poszczególnych gospodarek europejskich były zróżnicowane. Jeśli chodzi o wpływ recesji na wzrost bezrobocia wśród migrantów, to dynamika tego procesu była większa w porównaniu do obywateli krajów przyjmujących w Hiszpanii czy Grecji o odpowiednio 5 i 4 punkty procentowe. Z drugiej strony, w takich krajach jak Czechy, Szwajcaria czy Luksemburg między rokiem 2008 i 2011 wzrost bezrobocia cudzoziemców był mniej dynamiczny (OECD 2012).

Jeśli chodzi o wskaźniki zatrudnienia, zauważyć można mniejsze wahania wynikające ze zmieniającej się koniunktury gospodarczej w stosunku do wskaźników bezrobocia. Na przykład w Austrii, Czechach czy Niemczech wskaźnik zatrudnienia migrantów wzrósł bardziej niż w przypadku obywateli tych krajów. Warto podkreślić, że zróżnicowane reakcje krajów europejskich były również podyktowane polityką migracyjną prowadzoną przez rządy w obliczu kryzysu gospodarczego.

Jeśli chodzi o zróżnicowanie sektorowe reakcji rynku pracy na kryzys gospodarczy, największe załamanie dotknęło sektora budowlanego, w którym między 2008 i 2011 rokiem zatrudnienie spadło o 26,4%. Następnymi w kolejności branżami, w których zatrudnienie migrantów spadło, były specjalistyczne usługi budowlane i produkcja artykułów metalowych. Jeśli chodzi o sektory gospodarki, w których zatrudnienie migrantów wzrosło, były to szeroko rozumiana opieka (wzrost o 46,9%), zatrudnienie w gospodarstwach domowych i edukacja. Tabela poniżej ilustruje te trendy i zestawia je ze zmianami zatrudnienia ludności miejscowej (tabela 2).

Tabela 2. Zmiany zatrudnienia w wybranych sektorach gospodarki w krajach Unii Europejskiej, 2008-2011

LUDNOŚĆ MIEJSCOWA	ZMIANA	MIGRANCI	ZMIANA		
Służba zdrowia	511 tys.	4,7%	Działalność opiekuńcza	216 tys.	46,9%
Działalność opiekuńcza	427 tys.	12,6%	Zatrudnienie w gospodarstwach domowych	193 tys.	17,8%
Edukacja	422 tys.	3,1%	Edukacja	128 tys.	12%
Inżynieria lądowa	296 tys.	25,6%	Handel detaliczny (bez sprzedaży pojazdów)	115 tys.	6,5%
Produkcja artykułów metalowych	-455 tys.	-12,8%	Usługi prawne i księgowość	-45 tys.	-35,1%
Budownictwo	-517 tys.	-12,2%	Produkcja artykułów metalowych	-68 tys.	-13,3%
Handel detaliczny (bez sprzedaży pojazdów)	-526 tys.	-3,3%	Specjalistyczna działalność budowlana	-119 tys.	-9,1%
Specjalistyczna działalność budowlana	-1592 tys.	-17,2%	Budownictwo	-271 tys.	-26,4%

Źródło: OECD 2012, tabela I.10, opracowanie własne

2. Imigracja, integracja społeczna imigrantów i polityka imigracyjna Polski

2.1. Przegląd międzynarodowy: modele polityki społecznej i integracyjnej

Rozważania nad instrumentami polityki społecznej wobec migracji rozpoczynamy od przeglądu podstawowych i najciekawszych podejść analitycznych, które pojawiły się w literaturze poświęconej tym kwestiom w innych krajach. Przede wszystkim, na poziomie ogólnokrajowym, mówić można o pewnych prawidłowościach i konsekwencji w stosowaniu narzędzi polityki publicznej wobec migracji. W dyskusjach poświęconych polityce społecznej zauważyć można tendencję do porządkowania wiedzy o poszczególnych programach polityki społecznej, które dążą do wykrycia i nazwania jej poszczególnych

„modeli” albo „reżimów *welfare state*” (Esping-Andersen 1990; Titmuss 1974). Jednocześnie wskazywano na braki podejścia „reżimowego”, w którym nie uwzględniano często położenia imigrantów i ich dostępu do programów polityki społecznej. Czy podobnie można mówić o modelu polityki wobec migracji?

Politykę publiczną dotyczącą migrantów w szerszym ujęciu podzielić można na dwie zasadnicze dziedziny interwencji państwa. Po pierwsze, politykę tę traktować można jako zbiór warunków, które musi spełnić imigrant,

aby otrzymać prawo legalnego pobytu na terenie kraju (*immigration policy*), po drugie zaś, jako zbiór instrumentów polityki stosowanych wobec już przebywających na terenie kraju imigrantów (*immigrant policy*) (Hammar 1985; Szelewa 2010). Jeśli chodzi o model integracji społecznej obywateli krajów trzecich, to należy brać pod uwagę zwłaszcza drugą z wyróżnionych kategorii. Kształt *immigrant policy* może być pochodną modelu polityki społecznej w danym kraju: liberalna polityka społeczna pozostawia logice rynku położenie materialne zarówno obywateli państwa przyjmującego jak i imigrantów. W modelu socjaldemokratycznym, w którym przeważają uprawnienia o charakterze uniwersalnym (przysługującym wszystkim osobom przebywającym na terenie kraju), imigranci objęci są uprawnieniami społecznymi na równi z obywatelami państwa przyjmującego, przy czym dostęp do przynajmniej części tych uprawnień obwarowany może być koniecznością posiadania obywatelstwa danego kraju.

Dostęp do obywatelstwa warunkowany w ramach *immigration policy* może mieć kluczowe znaczenie dla ostatecznego położenia cudzoziemca. Liberalnej polityce społecznej towarzyszyć może liberalna polityka wstępu i pobytu cudzoziemców na terytorium danego kraju, ponieważ i tak pobyt większej liczby imigrantów nie stanowi obciążenia dla finansów publicznych. W krajach z bogatszym systemem świadczeń społecznych polityka wstępu na terytorium może być ukierunkowana na odsiewanie imigrantów ze względu na pożądane cechy, wykształcenie, dopasowanie do potrzeb lokalnego rynku pracy itp.

Bardziej szczegółowe typologie polityki integracji imigrantów oparte są na różnych domenach działań publicznych. Thränhardt (2003) wyróżnia trzy modele integracji społecznej: a) model polityki równościowej integrującej (Szwecja), b) dualistyczny model dyskryminujący (Niemcy) i c) model integru-

jący w ramach rynku pracy (Wielka Brytania) na podstawie kombinacji trzech kryteriów: 1) dostępu do rynku pracy, 2) jakości procesu integracji oraz 3) obecności praktyk dyskryminacyjnych (Thränhardt 2003). Freeman (2006) mówi o czterech płaszczyznach integracji imigrantów: 1) państwowa (przepisy określające dostęp do obywatelstwa stanowiące część *immigration policy*), 2) rynkowa (integracja imigrantów w warunkach otwartego dostępu do zatrudnienia), 3) socjalna (dostęp do usług społecznych) i 4) kulturowa (akceptacja odmienności, wspieranie wzajemnego zrozumienia i wielokulturowości). Na tej podstawie autor zdecydował się wyróżnić cztery zespoły cech charakterystycznych (*syndroms*) i przyporządkować im poszczególne kraje. Australia, Kanada i USA to pierwsza grupa państw, dla których charakterystycznymi cechami jest stosunkowo otwarty dostęp do obywatelstwa i rynku pracy, liberalna polityka społeczna, jak również „formalna wielokulturowość”. Druga grupa państw (Szwecja i Holandia) oferuje umiarkowany dostęp do naturalizacji, umiarkowanie otwarty i skoordynowany rynek pracy, a przy tym socjaldemokratyczny reżim polityki społecznej i sformalizowaną politykę osiedlania się. W trzeciej grupie krajów (Austria, Niemcy, Szwajcaria) ponownie rynek pracy jest jedynie umiarkowanie otwarty, towarzyszy mu konserwatywno-korporatystyczny model polityki społecznej, przy czym polityka zarówno wobec osiedlania się jak i naturalizacji imigrantów jest dość restrykcyjna. Czwarta grupa państw, do których należy Hiszpania, Portugalia i Grecja charakteryzuje się dość otwartym rynkiem pracy, liberalnym modelem polityki społecznej i ograniczonym dostępem do naturalizacji (Burkhardt 2010).

Powyższe przykłady z pewnością nie wyczerpują przeglądu literatury poświęconej typologii polityk migracyjnych (polityk integracji społecznej państwa), dają jednak pewne pojęcie o złożoności problemu.

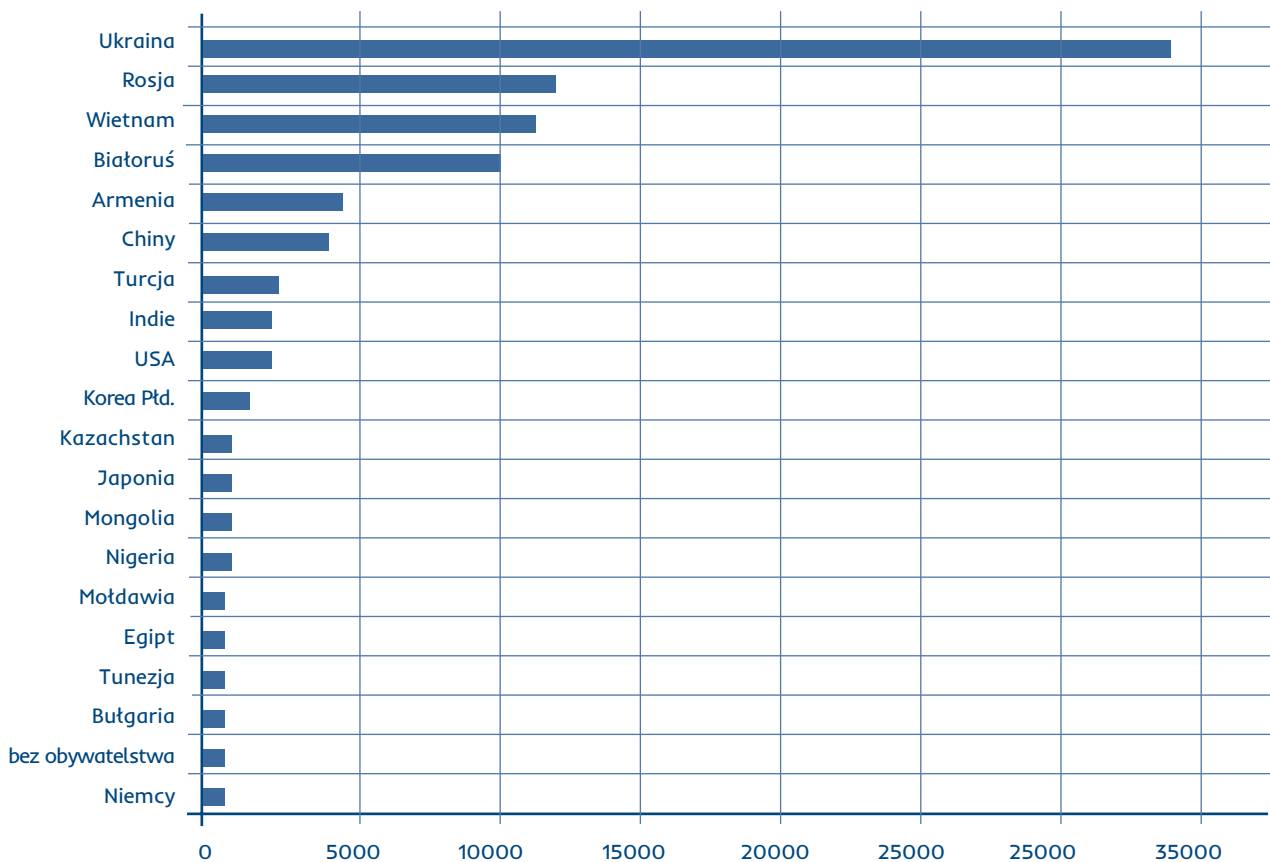
2.2. Polityka integracji imigrantów w Polsce

2.2.1. Polityka wobec imigracji

Polska nadal jest głównie krajem tranzytowym, wciąż nieuważanym za kraj szczególnie atrakcyjny dla przybyszy z zagranicy. Wśród cudzoziemców, którzy legalnie przebywają na terenie naszego kraju, przeważają Ukraińcy,

Rosjanie, Wietnamczycy i Białorusini (wykres 1). Jednym z głównych motywów ich przyjazdu jest podjęcie w Polsce pracy zarobkowej, najczęściej sezonowej (np. przy zbiorach).

Wykres 1: Liczba cudzoziemców, którzy posiadają ważne karty pobytu (stan na 31.12.2012)



Źródło: Urząd ds. Cudzoziemców

Za bardziej istotne uznać można statystyki dotyczące imigracji nielegalnej. Dlatego do liczb oficjalnych należy dodać szacunki dotyczące imigrantów nierejestrowanych. Według Urzędu ds. Cudzoziemców w Polsce przebywa około 70 tysięcy nielegalnych imigrantów, natomiast niektóre organizacje pozarządowe szacują liczbę nierejestrowanych imigrantów nawet na 500 tysięcy (Szymańska-Matusiewicz 2012). W celu ujawnienia przynajmniej części nielegalnej imigracji, rząd

co jakiś czas zarządza abolicją. Do tej pory mieliśmy do czynienia z trzema abolicjami: w 2003, 2007 i 2012 roku. Zwłaszcza pierwsza i druga abolicja nie przyniosły spodziewanych efektów. W roku 2003 wnioski o zalegalizowanie pobytu złożyli głównie obywatele Armenii i Wietnamu (łącznie z przedstawicielami innych narodowości było to 3058 wniosków), w 2007 ponownie najliczniejszą grupą okazali się Wietnamczycy i Ormianie, jednak zasięg abolicji uważa

się za rozczarowujący (tamże). W stosunku do poprzednich abolicji najnowsza, z 2012 roku, zniósła obowiązek udokumentowania ciągłości pobytu w kraju, co stanowiło pewnego rodzaju ułatwienie. Łącznie do Urzędu ds. Cudzoziemców wpłynęło ponad 9,5 tys. wniosków o abolicję (OBM 2012). Ponownie, do najliczniejszych grup należeli Wietnamczycy (2189 osób), oprócz nich sporo wniosków złożyli też obywatele Ukrainy (2013 osób), Pakistańczycy (1420 osób), czy obywatele Bangladeszu (762 osoby). Wśród tej grupy państw najczęściej rozpatrywane pozytywnie były wnioski zgłoszone przez Ukraińców (ponad 80%), podczas gdy stopa sukcesu wśród wniosków Pakistańczyków to niecałe 10%. Za przyczynę niepowodzenia tej ostatniej grupy uznano, między innymi, zwracanie uwagi przez urzędników na słabą znajomość języka polskiego (Szymańska-Matusiewicz 2012). Zeszłoroczna abolicja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów również zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych; miała też charakter doraźny (tamże).

Jeśli chodzi o politykę rządową, to za obiecujący można uznać dokument „Polityka migracyjna państwa: stan obecny i postulowane działania” przyjęty 31 lipca 2012 przez Radę Ministrów. W dokumencie między innymi przeczytać można o planowaniu kolejnych ułatwień dla legalizacji pobytu cudzoziemców nierejestrowanych czy monitorowaniu losów osób objętych ostatnią abolicją. Obecnie trwają prace nad konkretyzacją kierunków działań wyznaczonych w dokumencie, między innymi przez wskazywanie instytucji odpowiedzialnych za poszczególne działania, źródła finansowania i terminy realizacji poszczególnych działań (OBM 2012).

Podsumowując, politykę abolicji należy uznać za część polskiej *immigration policy*, podobnie jeśli chodzi o wymieniony wyżej dokument rządowy. Warto przy tym wspomnieć o projekcie zmiany Ustawy o cudzoziemcach², który wprowadza część wymogów unijnych dotyczących prawa imigracyjnego, natomiast ma na celu również dalsze ułatwienie procedur legalizowania pobytu i pracy w Polsce osób innego niż polskie obywatelstwa. Temu ma służyć chociażby wydłużenie okresu obowiązywania podstawowego pozwolenia na tymczasowe osiedlenie się z 2 do 3 lat. Ujednoliceniu mają ulec procedury ubiegania się o pozwolenie na pracę i pozwolenie na pobyt, ważność tych dokumentów ma być również wydłużona z 2 do 3 lat. Przewiduje się także zniesienie obowiązku zgłoszenia wniosku o zalegalizowanie pobytu w ciągu 45 dni od wjazdu na terytorium kraju. Jak jednak zwraca uwagę choćby Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), projekt ten ma również poważne wady. Należy do nich np. podniesienie progu dochodowego uprawniającego do otrzymania takiego pozwolenia: do wniosku należy dołączyć zaświadczenie o posiadaniu dochodu miesięcznego w wysokości co najmniej płacy minimalnej. Innym przykładem jest wymóg przedstawienia dowodu na znajomość języka polskiego na poziomie przynajmniej A2, czy pogorszenie sytuacji osób, które będą przebywać na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt tolerowany: jak przekonuje HFPC „osoby te zostaną pozbawione szeregu dotychczas posiadanych uprawnień – m.in. prawa do wykonywania pracy bez zezwolenia, korzystania z pomocy społecznej, [oraz] wykonywania działalności gospodarczej na zasadach dotyczących obywateli RP”.³

² Jednolity tekst projektu ustawy dostępny jest na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, <http://www.bip.msw.gov.pl/porta1/bip/242/21637> (ostatni dostęp: 17.02.2013).

W zmianach tych widać ściślejsze powiązanie *immigration policy* z *immigrant policy*. Co prawda zezwolenia wydawane będą na dłuższy okres i nie będzie już trzeba osobno występować o zezwolenia na pracę i zezwolenia na pobyt, natomiast wprowadzanie wymogu posiadania dochodu na poziomie płacy minimalnej czy pozbawianie ważnych uprawnień socjalnych osób z zezwoleniem na pobyt tolerowany wskazuje na tendencję do niechętnego otwierania się na „obywatelstwo

społeczne” przybyszów z innych krajów. Można tu również mówić o selekcji „kulturowej” – pośrednią konsekwencją wymogu językowego jest „odsianie” obywateli państw z odleglejszych kręgów kulturowych czy rodzin językowych, dotyczy to zwłaszcza diaspory wietnamskiej, całkiem licznej i, jak pokazują statystyki, często obejmowanej również abolicją. Selekcja dotyczy także dostępu do polskiego rynku pracy, o czym więcej piszemy poniżej.

2.2.2. Polityka integracji, polityka dostępu: porównanie międzynarodowe za pomocą wskaźników MIPEX

Jeśli popatrzymy na zbiór narzędzi polityki wobec imigrantów, należy stwierdzić, że do tej pory trudno zauważyć spójność i ukierunkowanie na sprawną integrację przebywających w Polsce obywateli innych krajów. Rząd polski dopiero obecnie zajmuje się przygotowaniem strategii integracji społecznej imigrantów.⁴ Jak przekonują Kąkolowska i Weiner (2006), „państwo polskie ani nie promuje wielokulturowości, ani międzykulturowości”, a prowadzoną przez Polskę politykę integracyjną proponują określić mianem asymilacji przez zaniechanie (OBM 2007, s. 133, za: Grzymała-Kąkolowska i Weiner 2006).

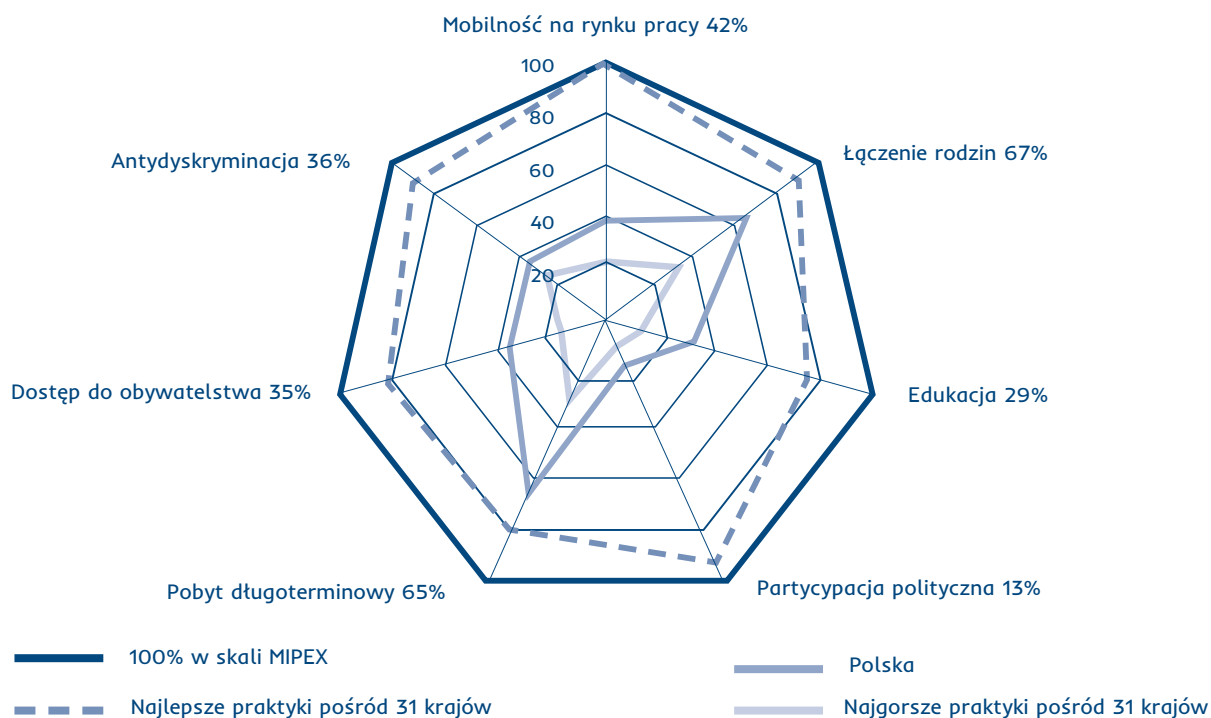
Jedną z najbardziej kompleksowych miar służących porównywaniu poszczególnych polityk integracji imigrantów to MIPEX Migrant Integration Policy Index (indeks polityki integracji migrantów). W trzecim pomiarze MIPEX III (stan na maj 2010) pod uwagę brane są

następujące wymiary polityki integracyjnej: mobilność na rynku pracy (wcześniej jako „dostęp do rynku pracy”), łączenie rodzin, naturalizacja, edukacja (nowy wymiar), partycypacja polityczna, pobyt długoterminowy, dostęp do obywatelstwa, oraz antydyskryminacja. Wykres 2 przedstawia sytuację Polski we wszystkich tych wymiarach, również w porównaniu do najlepszych praktyk w sytuacji idealnie sprzyjającej integracji migrantów polityki (ocenionej jako 100%), jak również w porównaniu do sytuacji najlepszych i najgorszych praktyk zaobserwowanych w grupie badanych krajów. Tabela 3 pokazuje, jak sklasyfikowano warunki integracji cudzoziemców w Polsce na skali od „poważnie niesprzyjających” do „sprzyjających”.

³ Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu Ustawy o cudzoziemcach, dostępne na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, <http://www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/242/21637> (ostatni dostęp: 17.02.2013).

⁴ Informacja podana przez Magdalenę Sweklej, Zastępczynię Dyrektora Departamentu Rynku Pracy, podczas seminarium „Polityka społeczna a problemy migracji”, współorganizowanego przez Fundację im. Friedricha Eberta i Fundację ICRA, które odbyło się 20 listopada 2012.

Wykres 2: Sytuacja Polski w sześciu wymiarach polityki integracji, w porównaniu do najlepszych praktyk w sytuacji idealnie sprzyjającej integracji migrantów polityki, jak również w porównaniu do sytuacji najlepszych i najgorszych praktyk zaobserwowanych w grupie badanych krajów.



Źródło: MIPEX III, opracowanie własne

Tabela 3. Wynik Polski na tle najlepszych i najgorszych wyników w 31 krajach, przyporządkowanie wyniku na skali od „poważnie niesprzyjających” do „sprzyjających” warunków dla integracji społecznej imigrantów

	POLSKA	NAJLEPSZE PRAKTYKI POŚRÓD 31 KRAJÓW	NAJGORSZE PRAKTYKI POŚRÓD 31 KRAJÓW
Mobilność na rynku pracy	połowicznie sprzyjające	83 (Szwecja)	21 (Słowacja)
Łączenie rodzin	umiarkowanie sprzyjające	91 (Portugalia)	34 (Irlandia)
Edukacja	umiarkowanie niesprzyjające	77 (Szwecja)	12 (Węgry)
Partycypacja polityczna	poważnie niesprzyjające	94 (Norwegia)	8 (Rumunia)
Pobyt długoterminowy	sprzyjające	79 (Belgia)	31 (Wielka Brytania)
Dostęp do obywatelstwa	umiarkowanie niesprzyjające	82 (Portugalia)	15 (Łotwa)
Antydyskryminacja	umiarkowanie niesprzyjające	89 (Kanada)	25 (Łotwa)

Źródło: MIPEX III, opracowanie własne

Choćby pobieżna analiza zestawienia punktów otrzymanych przez Polskę w porównaniu z najlepszymi praktykami wśród 31 krajów pozwala stwierdzić, że Polska w większości tych wymiarów znacznie oddala się zarówno od najbardziej pożądaney, wzorcowej sytuacji, jak i od najlepszych praktyk zanotowanych w badanych krajach. W rankingu ogólnym Polska otrzymała 42 punkty (na możliwych 100), o punkt więcej niż w poprzednim rankingu (MIPEX II), zajmując odległe, 24. miejsce, i otrzymując ogólną charakterystykę warunków integracji imigrantów jako „połowicznie sprzyjających”. Na czele rankingu znalazły się Szwecja (83 punkty), Portugalia (79 punktów) i Kanada (72 punkty), przy czym średni wynik dla krajów UE wynosił 52 punkty, czyli o 10 punktów więcej niż wynik, który uzyskała Polska. Niżej niż polską sklasyfikowano politykę integracji imigrantów w Bułgarii, Słowacji, na Malcie, Cyprze, Łotwie i Litwie.

Największa rozbieżność między sytuacją idealną bądź też najlepszymi praktykami obecnymi w krajach europejskich a sytuacją Polski występuje w przypadku partycypacji politycznej. Głównie z powodu ograniczonych praw wyborczych imigrantów oraz braku możliwości wstępowania do partii politycznych Polska otrzymuje jedynie 13 punktów i zajmuje przedostatnie, 29. miejsce (razem z Czechami). Inną domeną, w której Polska plasuje się na wyjątkowo niskiej pozycji, jest antydyskryminacja, natomiast wynik ten poprawiłaby

nieco Ustawa antydyskryminacyjna uchwalona w grudniu 2010 roku (przyp. badanie MIPEX III uwzględnia stan na maj 2010 r.), chociaż przepisy tej ustawy są również poddawane krytyce np. ze względu na trudne dochodzenie roszczeń (Śmiszek 2012).

W przypadku mobilności na rynku pracy przy wyniku 42 punkty Polska sytuuje się na niskiej, 21. pozycji, wyprzedzając jedynie kilka krajów Europy Wschodniej. Co prawda, pozycja Polski minimalnie poprawiła się po wprowadzeniu częściowego otwarcia rynku pracy, głównie dla osób pochodzących z naszej wschodniej granicy (o czym poniżej), nadal jednak na mobilność na rynku pracy składają się też możliwości dostosowania kwalifikacji czy ogólna pomoc cudzoziemcom w poruszaniu się na rynku pracy kraju przyjmującego, co wychodzi poza formalne i ogólne warunki dostępu do tego rynku pracy.

Polska polityka integracyjna wykazuje najbardziej zbliżoną do dobrych praktyk w zakresie łączenia rodzin oraz zasad wydawania pozwoleń na pobyt długoterminowy. Ogólnie rzecz biorąc, polska polityka wydaje się momentami mało przyjazna imigrantom i zjawisku imigracji, a jednocześnie mało spójna. Trudno taką politykę sklasyfikować jednoznacznie. Z tego względu proponujemy bardziej szczegółowy przegląd poszczególnych działań polityki społecznej.

2.3. Polska polityka społeczna wobec imigrantów - przegląd

Ilościowe współczynniki integracji w różnych jej wymiarach nie pokazują całości obrazu społecznej integracji imigrantów. Poniżej przedstawiamy generalny przegląd poszczególnych polityk społecznych i rozwiązania przyjęte wobec imigrantów (zwłaszcza z kra-

jów trzecich). Odnosimy się do następujących polityk: rynku pracy i ubezpieczeń społecznych, edukacji, polityki rodzinnej, programów pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia. Podsumowanie tych rozważań znajduje się w tabeli 4.

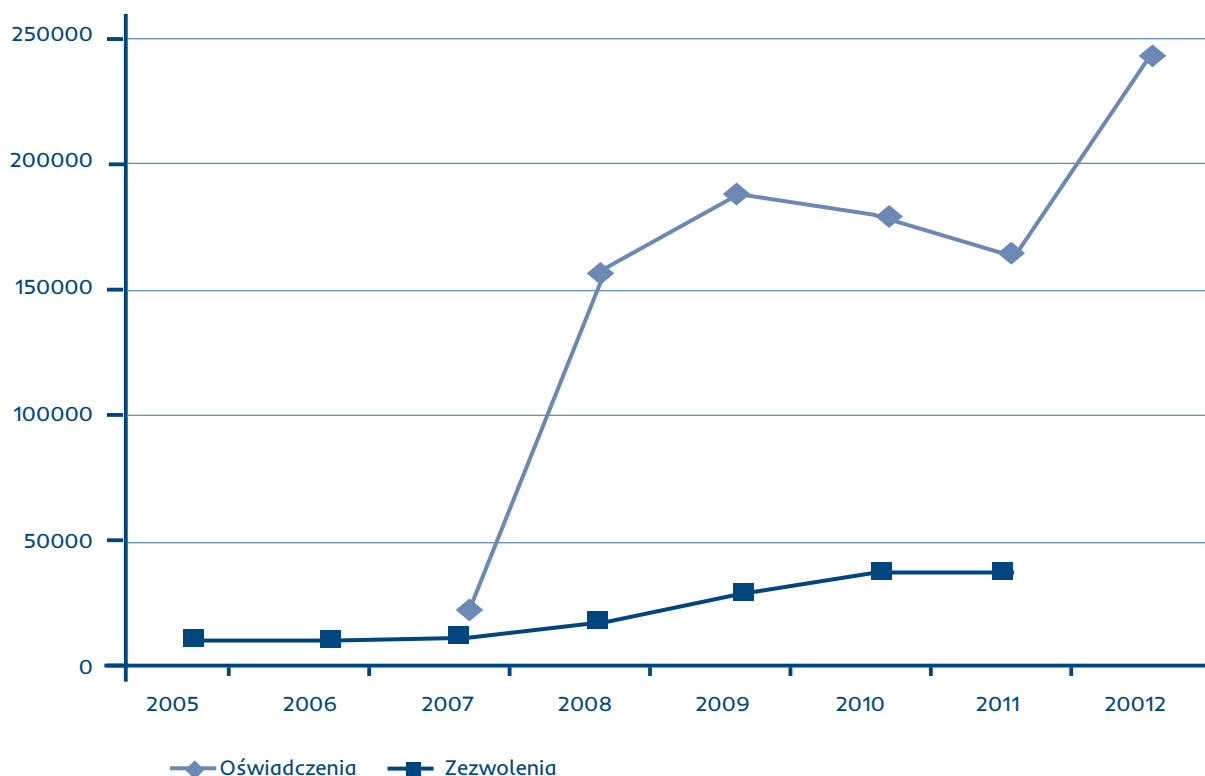
2.3.1. Polityka rynku pracy i ubezpieczeń społecznych

Ogólne zasady dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy są dość restrykcyjne, a uzyskanie pozwolenia na pracę wymaga przeprowadzenia uprzednio tzw. testu rynku pracy na poziomie lokalnym, w którym obywatel innego państwa ma uzyskać zatrudnienie. Polega to na konieczności przedstawienia dowodu na wyczerpanie się lokalnych zasobów rynku pracy, np. negatywnych wyników rekrutacji lub rejestru bezrobotnych, które to zaświadczenia mają być potwierdzone przez uprawnionego przedstawiciela władz lokalnych. Istnieje kilka wyjątków od tej zasady. Ominięcie testu rynku pracy możliwe jest przez tworzenie list zawodów deficytowych na poziomie województwa i po konsultacji z partnerami społecznymi. Inne regulacje dotyczą pozwolenia na pracę dla pracowników firm zagranicznych czy będących członkami zarządów spółek (Wysieńska i Karpiński 2011).

Kolejnym i najważniejszym wyjątkiem, który znacząco otwiera polski rynek pracy dla cudzoziemców jest wprowadzenie możliwości pracy bez zezwolenia (w obecnie obowiązującej formie) przez 6 w ciągu 12 miesięcy, w oparciu o oświadczenie pracodawcy o chęci zatrudnienia obywateli następujących państw: Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy. W stosunku do rozwiązań wprowadzonych rozporządzeniami z 2006 i 2010 roku, nowe rozporządzenie (z 2011) zastrzega nieco formalne warunki dopuszczenia cudzoziemca do zatrudnienia, w tym poprzez wprowadzenie konieczności przedstawienia przez pracodawcę oświadczenia, że zapoznał się z sytuacją na lokalnym rynku pracy.⁵ Wykres 3 prezentuje dynamiczny wzrost liczby pozwoleń na pracę i wzrost liczby oświadczeń pracodawców, które zarejestrowano w ostatnich latach w Polsce.

⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Dz. U. 155, poz. 919 i akty zmienione (w szczególności pochodzące z 2006 i 2010 roku).

Wykres 3: Liczba wydanych zezwoleń na pracę (2005–2011) i liczba oświadczeń pracodawców o chęci zatrudnienia cudzoziemca (2007–2012)



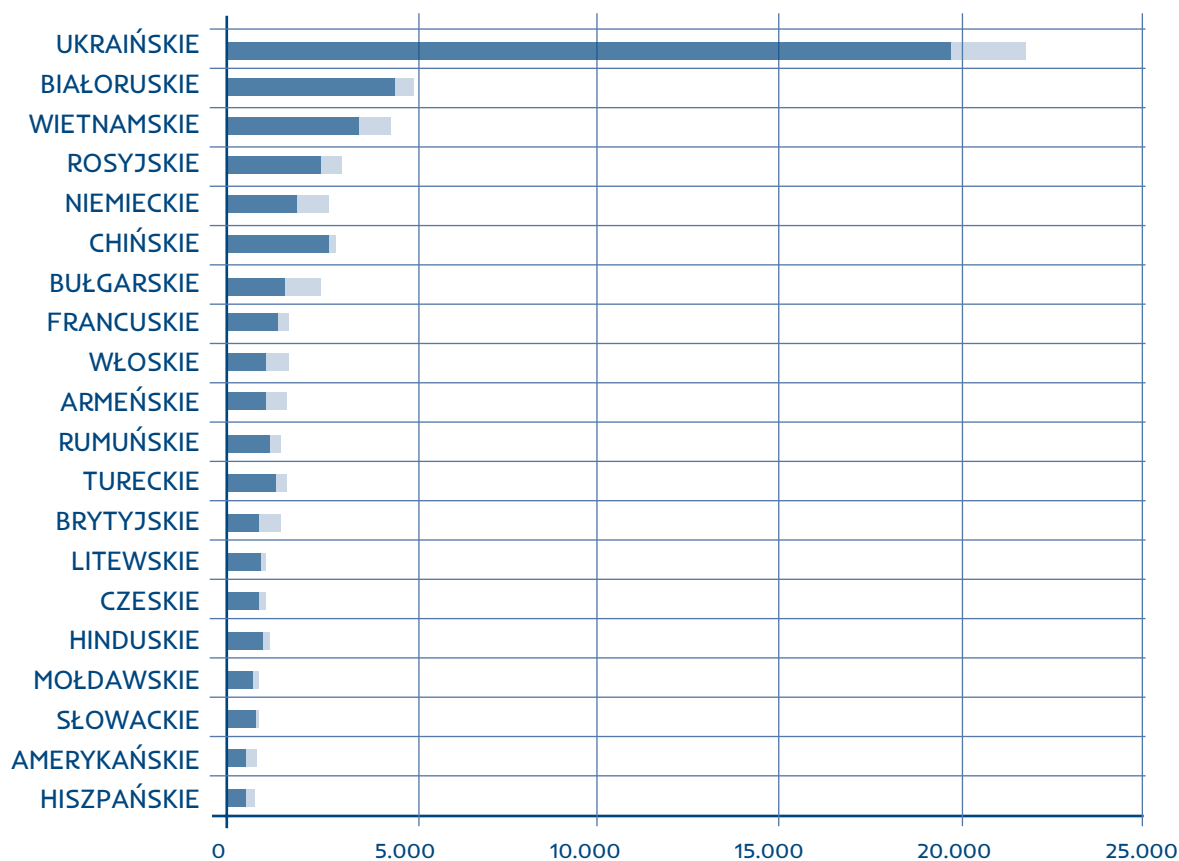
Źródło: MPiPS, obliczenia własne

Należy również wspomnieć o ułatwieniach w innych obszarach aktywności gospodarczej imigrantów, do których zaliczyć należy rozszerzony w roku 2009 katalog cudzoziemców podejmujących działalność gospodarczą. Nadal jednak imigranci mają do czynienia z ograniczonym dostępem do zatrudnienia w sektorze publicznym.

Zatrudnieni cudzoziemcy mają prawo do korzystania z ubezpieczenia społecznego, również w konsekwencji opłacania odpowiednich składek. Jak pokazują statystyki, znaczny odsetek pracujących w Polsce obywateli innych krajów opłaca składki na ubezpieczenie społeczne (Polakowski 2010). Aby otrzymać

prawo do świadczenia potrzebny jest odpowiedni staż pracy (okres składkowy), a wielu zatrudnionych w Polsce obcokrajowców pracuje tylko na czas określony nie pozwalający często na uzyskanie odpowiednich uprawnień. Sporo cudzoziemców odprowadza również składki emerytalne (patrz wykres 4). W przypadku braku uregulowania takich spraw przez umowy dwustronne często nie wiadomo, na jakiej zasadzie odbywa się np. transfer z kraju do kraju praw do świadczeń emerytalnych.

Wykres 4: Liczba ubezpieczonych, którzy w zgłoszeniu do ubezpieczenia emerytalnego podali obywatelstwo inne niż polskie, III kwartał 2012, według obywatelstwa



Źródło: ZUS, obliczenia własne

■ pracownicy ■ osoby prowadzące pozarolniczą działalność

Podsumowując, należy potwierdzić, że wybrane kategorie cudzoziemców w Polsce mają od niedawna łatwiejszy dostęp do rynku pracy. Rozwiązanie to z pewnością otworzyło w znacznym stopniu legalny dostęp do polskiego rynku pracy, jakkolwiek wciąż dotyczy to jednak obywateli wybranych krajów i pomija choćby obywateli krajów azjatyckich. Zatrudniony cudzoziemiec ma obowiązek

opłacania składek ubezpieczenia społecznego, jednak prawo do świadczeń nabywa dopiero po upływie pewnego okresu (różnego dla różnych programów). Jeśli więc jest to tylko praca sezonowa, wówczas pracownik taki opłaca tylko składki, ale nie nabywa jeszcze prawa do świadczeń – a zatem skali obowiązków nie towarzyszy taka sama skala uprawnień.

2.3.2. Edukacja

Liczba dzieci niebędących obywatelami polskimi w szkołach jest marginalna i w większości dzieci te skupione są w szkołach województwa mazowieckiego.⁶ Konstytucja RP w art. 70 ust. 1 gwarantuje dostęp do nauki wszystkim osobom poniżej 18 roku życia. Ustawa o systemie oświaty formułuje ponadto obowiązek szkolny dla wszystkich dzieci w wieku szkolnym przebywających na terenie RP⁷, co

oznaczałoby włączenie w tę kategorię dzieci uchodźców i starających się o azyl. Dzieci takie mają prawo do bezpłatnej nauki języka polskiego, przysługuje im pomoc materialna, pomoc o charakterze motywacyjnym, mają one również dostęp do specjalnych programów pomocy i integracji. W rzeczywistości jednak polskie szkoły nie są przygotowane na przyjęcie obywateli innych krajów. Prze-

szkodom o charakterze świadomościowym (uprzedzenia, stereotypy) towarzyszy brak umiejętności międzykulturowych i bariery administracyjne. Dzieci często kierowane są do niższych klas (niż wynikałoby to z ich dotychczasowego wykształcenia), a ich integracja z polskimi uczniami jest postrzegana raczej jako oczekiwanie asymilacji do polskich warunków. Rzadko obecność dzieci cudzoziemskich w polskich szkołach wykorzystywana jest jako okazja do pogłębienia wiedzy o innej kulturze czy do wzajemnego zrozumienia.

Można powiedzieć, że w dziedzinie edukacji występuje rozdział między formalnie gwarantowanymi prawami i mechanizmami instytucjonalnymi a tym, jak w rzeczywistości przebiega edukacja dzieci imigrantów w pol-

2.3.3. Polityka wobec rodziny

We wspomnianym rankingu MIPEX Polska uzyskała stosunkowo wysoką pozycję, jeśli chodzi o regulacje związane z możliwością połączenia rodziny. Jest to spowodowane również tym, że prawo unijne formułuje dość wąsko definicję rodziny, jak również pozostawia dużą swobodę państwu członkowskim, jeśli chodzi o wprowadzenie dodatkowych restrykcji w procedurze połączenia rodziny. Polskie prawodawstwo daje możliwość połączenia rodziny cudzoziemcowi przebywającemu legalnie na terenie kraju, jednakże osoba taka musi spełnić dość wymagające warunki: posiadanie odpowiedniego zakwaterowania, źródła dochodu oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Zatrudnionemu przysługuje również prawo do korzystania z programów wsparcia rodziny, np. pobieranie świadczeń z tytułu urodzenia dziecka, najczęściej jednak uprawnienia te przysługują po upływie wymaganego

okresu składkowego. Mogą również pojawić się różnice w sytuacji poszczególnych grup migrantów oraz różnego stopnia aktywności ekonomicznej tych grup, ponieważ prawo do otrzymania wsparcia dla rodziny przysługuje w polskim systemie głównie osobom zatrudnionym.

szych szkołach. W pewnym sensie nie dziwią niskie oceny cząstkowe w domenie „edukacja” w rankingu MIPEX. Zwrócono tam uwagę na niedostateczny poziom edukacji międzykulturowej dla wszystkich, do której dostęp oceniono w Polsce na 17 punktów, podobnie nisko oceniono ukierunkowanie na potrzeby imigrantów (23 punkty). Na czoło wysuwa się konieczność wypracowania mechanizmów współpracy różnych podmiotów i aktorów na poziomie lokalnym (władze lokalne, dyrekcja szkoły, pedagodzy, organizacje pozarządowe, środowiska imigrantów, rodzice, nauczyciele, etc.). Pomocne okazało się wprowadzenie w niektórych szkołach instytucji asystenta międzykulturowego.

Pod względem formalnym polska polityka wobec połączenia rodziny imigranckiej, jak również uprawnienia w zakresie korzystania z programów wsparcia rodziny, gwarantują stosunkowo dobre warunki integracji cudzoziemców. Ponieważ polska polityka migracyjna ukierunkowana jest na migracje cyrkularne i krótkotrwałe (wystarczy choćby wspomnieć system oświadczeń), trudno powiedzieć, w jakim stopniu uprawnienia te realizowane są przez cudzoziemców.

⁶ Według MEN w roku szkolnym 2006/2007 w polskich szkołach uczyło się 2025 dzieci cudzoziemców.

⁷ Ustawa z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty, tekst jednolity.

2.3.4. Pomoc socjalna

Do pobierania świadczeń z pomocy społecznej w Polsce uprawnieni są cudzoziemcy posiadający zgodę na osiedlenie się, jak również obywatele innych krajów już objęci lub starający się o ochronę międzynarodową. W przypadku tej ostatniej kategorii cudzoziemcom przysługuje pomoc finansowa i rzeczowa, w zależności od ich statusu. Oczekującym na decyzję w sprawie ochrony międzynarodowej przysługuje zakwaterowanie, wyżywienie i drobna pomoc pieniężna. Osoby już objęte ochroną mają możliwość skorzystania z indywidualnego programu integracyjnego, który ma przygotować cudzoziemca (i ewentualnie jego rodzinę) do samodzielnego życia w społeczności lokalnej.

Warto zwrócić szczególną uwagę na podstawowe warunki bytowe cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych. W październiku 2012 roku odbyła się akcja protestacyjna w czterech spośród sześciu

ośrodków, w celu zwrócenia uwagi przede wszystkim na niską jakość infrastruktury, obsługi, ale też szczególne warunki tzw. reżimu aresztowego oraz na poszanowanie praw i godności osobistej przebywających w ośrodkach osób. Protest głodowy był o tyle skuteczny, że stanowił impuls do przeprowadzenia kontroli w ośrodkach przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W wyniku kontroli, Ministerstwo zapowiedziało wprowadzenie kilku zmian. W planach jest więc np. zmniejszenie krat w oknach, zwiększenie swobody poruszania się po ośrodku, umieszczanie dzieci tylko w tych ośrodkach, w których są do tego odpowiednie warunki, czy też w ogóle rezygnacja z umieszczania w ośrodkach dzieci poniżej 13. roku życia. Plany obejmują także poprawę poziomu kwalifikacji funkcjonariuszy i pracowników ośrodków oraz zaoferowanie im przeszkolenia językowego. Warunki bytowe mają być ulepszone m. in. przez poprawę stanu czystości.⁸

2.3.5. Dostęp do opieki zdrowotnej

Dostęp do opieki zdrowotnej należy do kanonu podstawowych praw socjalnych człowieka w wielu dokumentach międzynarodowych. W polityce społecznej wobec migracji dostęp do świadczeń zajmuje szczególne miejsce, jeśli weźmiemy pod uwagę sposób finansowania krajowego systemu ochrony zdrowia. W krajach z systemem Beveridge'a (np. Wielka Brytania) usługi zdrowotne finansowane są z podatków, a dostęp do nich funkcjonuje na zasadzie uniwersalnej. W systemach ubez-

pieczeniowych (bismarckowskich), takich jak polski, dostęp do opieki zdrowotnej zasadniczo uwarunkowany jest posiadaniem formalnego zatrudnienia. Cudzoziemcy ubezpieczeni posiadają więc dostęp do opieki zdrowotnej na takiej samej zasadzie jak ubezpieczeni obywatele polscy, natomiast dostęp ten jest ograniczony w przypadku cudzoziemców przebywających na terenie Polski, a ubiegających się o ochronę międzynarodową, co różnicuje dostęp imigrantów w zależności od

⁸ Informacja MSW po kontrolach w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, 13.01.2013, http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/10531/Informacja_MSW_po_kontrolach_w_osrodkach_strzezonych_dla_cudzoziemcow.html (ostatni dostęp: 18.02.2012).

ich kategorii (Jabłeczka 2012). Prawna gwarancja dostępu do ochrony zdrowia często nie jest niestety egzekwowana. Wynika to choćby z braku odpowiedniego poinformowania cudzoziemców o ich uprawnieniach czy z bariery językowej. Inne przeszkody mają charakter kulturowy i mają związek z różnymi stylami komunikacji, jeśli chodzi np. o zakres informacji uważanej za prywatną i osobistą, szczegółowość przekazu, kwestie religijne i obyczajowe: np. dostęp do lekarza tej samej płci. W rezultacie, cudzoziemcy w Polsce często doznają nieprzyjemnego traktowania przez lekarzy, którzy niejednokrotnie również kierują się uprzedzeniami wobec imigrantów (tamże). Problemy takie pojawiają się również

w innych krajach, natomiast w Polsce być może lekarze generalnie rzadko mają do czynienia z imigrantami pochodzącymi z różnych kręgów kulturowych. Inną sprawą jest ogólnie problematyczny stan dostępu do opieki zdrowotnej w Polsce. Reformy ograniczające dostęp do ochrony zdrowia ze względu np. na status materialny uderzą również w imigrantów, którzy często pracują za najniższe stawki.

Tabela 4. Przegląd najważniejszych cech polityki społecznej wobec imigrantów w Polsce wraz z wyszczególnieniem najważniejszych problemów i rekomendacji

DZIAŁ POLITYKI SPOŁECZNEJ /USŁUG SPOŁECZNYCH	CHARAKTERYSTYKA	PROBLEMY / REKOMENDACJE
Polityka wobec rynku pracy i usług społecznych	<ul style="list-style-type: none"> • Otwarty rynek pracy dla obywateli krajów zza wschodniej granicy • Nastawienie na migracje cyrkularne i krótkookresowe • Samoorganizacja imigrantów • Względnie wysoka stopa aktywności ekonomicznej • Imigranci jako płatnicy netto systemu ubezpieczeń społecznych 	<ul style="list-style-type: none"> • Konieczność zróżnicowania polityki rynku pracy ze względu na kraj pochodzenia imigrantów • Potrzeba wprowadzenia instrumentów integracji migrantów na rynku pracy • Uporządkowanie statystyk dotyczących pobierania świadczeń z ubezpieczenia społecznego
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • Konstytucja RP gwarantuje dostęp do edukacji wszystkim przebywającym na terenie kraju • Szereg regulacji prawnych gwarantuje mechanizmy integracji uczniów niebędących obywatelami polskimi ze względu na ich status prawny 	<ul style="list-style-type: none"> • Wypracowanie mechanizmów współpracy podmiotów lokalnych • Podniesienie umiejętności międzykulturowych nauczycieli
Polityka wobec rodziny	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość połączenia rodziny na wniosek legalnie przebywającego na terenie kraju imigranta • Prawo do korzystania z programów wsparcia rodziny dla zatrudnionych 	<ul style="list-style-type: none"> • Całościowe podejście do sytuacji materialnej i rodzinnej imigranta w rozpatrywaniu wniosku o połączenie rodziny • Konieczność zróżnicowania polityki wobec różnych grup imigrantów
Pomoc społeczna i program integracyjne	<ul style="list-style-type: none"> • Świadczenia z pomocy społecznej przysługują rezydentom UE, uchodźcom, osobom posiadającym ochronę uzupełniającą i ofiarom handlu ludźmi 	<ul style="list-style-type: none"> • Konieczność poprawy podstawowych warunków bytowych cudzoziemców przebywających w polskich ośrodkach!
Dostęp do opieki zdrowotnej	<ul style="list-style-type: none"> • Formalnie dostęp do opieki zdrowotnej gwarantowany jest dla wszystkich ubezpieczonych (głównie dla pracujących) i objętych ochroną międzynarodową oraz ich rodzin 	<ul style="list-style-type: none"> • Bariery świadomościowe, komunikacyjne i kulturowe często ograniczają realny dostęp do opieki zdrowotnej. • Konieczność wzmocnienia kompetencji międzykulturowych i lekarzy i ulepszenia informacji o uprawnieniach imigrantów oraz dostępności różnych usług w przypadku konkretnych osób, rodzin i sytuacji

Źródło: KE 2012, tabela 1.1

3. Gender i kwestia migracji, migrantki-opiekunki

Migracje międzynarodowe cechuje silne zróżnicowanie ich kierunków, charakteru i nasilenia ze względu na płeć migrujących. Feminizacja migracji wiąże się choćby z rosnącym popytem na opiekę, zwłaszcza w krajach, w których opieka instytucjonalna (w odniesieniu do dzieci jak i osób starszych) jest niedostateczna. Segregacja ze względu na płeć na takim nieformalnym rynku usług opiekuńczych świadczonych przez migrantki jest z pewnością pochodną segregacji płciowej generalnie wyznaczającej kobietom pracę w sektorze usług. Opieki wewnątrz rodziny (świadzonej w domu potrzebującego bądź jego rodziny) podejmują się migrantki, które w swoim kraju pochodzenia doświadczają dyskryminacji na rynku pracy. Co istotne, są one również uwikłane w stosunki rodzinne – emigrują matki, córki, żony, których brak odczuwają ich rodziny. Rodziny zaczynają funkcjonować na zasadzie „rodzicielstwa na odległość” i tworzy się „luka w opiece” (*care gap*). Rodzi to z pewnością kolejne problemy: trudności w sprawowaniu roli rodzicielskiej, emocjonalny koszt przebywania na stałe z dala od rodziny czy frustracja z powodu braku perspektywy na zmianę modelu życia zawodowego.

Genderowy wymiar migracji ujawnia i podkreśla przy tym wyraźne społeczne role przypisane kobietom jako matkom. W Polsce wystarczy choćby wspomnieć publiczną dyskusję o „eurosierotach” i towarzyszącą jej moralną panikę oraz podkreślanie krzywdzącej dzieci nieobecności w rodzinie matek-migrantek (Urbańska 2010). Z pola widzenia zniknęły wówczas takie motywy emigracji kobiet, jak ich już zła pozycja na rynku pracy,

brak formalnego zatrudnienia, ale też nie-rzadko zła sytuacja rodzinna, czy wręcz przemoc i alkoholizm współpartnerów (Urbańska 2009). Przy tym finansowe motywy migracji wiążą się z zaspokojeniem podstawowych potrzeb rodziny, natomiast rzadko kiedy mają charakter „dorobienia sobie”, a więc są raczej częścią strategii dostarczenia podstawowego dochodu rodzinie i stworzenia warunków rozwoju dla dzieci, w sytuacji braku zatrudnienia na lokalnym rynku pracy.

Z powodu wspomnianej wyżej segregacji na rynku pracy w krajach-źródłach migrantek-opiekunek pojawia się również luka w podaży pracy w sektorze niskopłatnych usług opiekuńczych. Tworzy ona sytuację „drenażu opieki” – brak „taniej” siły roboczej na rynku opieki w Polsce (często nieformalnym) tworzy miejsce dla opiekunek pochodzących z Ukrainy.

Zjawisko „drenażu opieki” czy też „tańcucha opieki” zanalizowane zostało przez grupę badaczy w ramach realizacji projektu obserwującego ruch migracyjny związany z opieką pomiędzy Ukrainą, Polską a Niemcami (Lutz i Palenga-Mollenbeck 2012). Badaczki rozróżniły poszczególne strategie „matkowania na odległość”. Po pierwsze, podkreślono udział ojców w takim nowym modelu funkcjonowania rodziny: w przypadku części rodzin obowiązki matki przejmowała babcia, więc udział ojców w opiece nad dziećmi nie uległ znaczącej zmianie. Część ojców wycofywała się zupełnie z opieki, pozostawiając to w gestii innych kobiet w szerszej pojętej rodzinie (szwagierka, siostra), jeszcze inni zdecydowali się na większe zaangażowanie się w rolę rodzica. Badaczki zauważyły również,

że część ojców przeżywa kryzys w związku z utratą roli żywiciela rodziny. Silne kulturowe wzorce ról męskich w zderzeniu z nowym modelem rodziny powodowały więc u wielu ojców poczucie frustracji. Po drugie, podkreślono rolę babci. Babcia miała na celu pełnić swego rodzaju nadzór nad opieką sprawowaną w domu przez ojca lub też przejąć opiekę i nad ojcem, i nad wnukami. Po trzecie, matki bardzo często komunikowały się z rodziną z użyciem komunikatora skype – powodowało to oczywiste bariery komunikacyjne i selekcję informacji, strategia ta pozwalała jednak na jakąś formę kontroli nad rodziną i uporządkowanie życia rodzinnego i szkolnego dzieci.

Przytoczone powyżej problemy z pewnością nie wyczerpują zagadnienia zróżnicowania efektów migracji ze względu na płeć. W podsumowaniu tych krótkich rozważań z pewnością należy jednak podkreślić silny genderowy wymiar polskiej polityki imigracyjnej: ostatnie ułatwienia w dostępie do rynku pracy dotyczą (jak pokazują statystyki) przeważnie sektorów rolniczego i budowniczego, w którym zatrudnieni są głównie mężczyźni. Opiekunki i sprzątaczkę z Ukrainy funkcjonują przeważnie poza formalnym rynkiem pracy, w związku z czym pozbawione są szeregu uprawnień, w tym dostępu do usług społecznych i świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

4. Polska emigracja

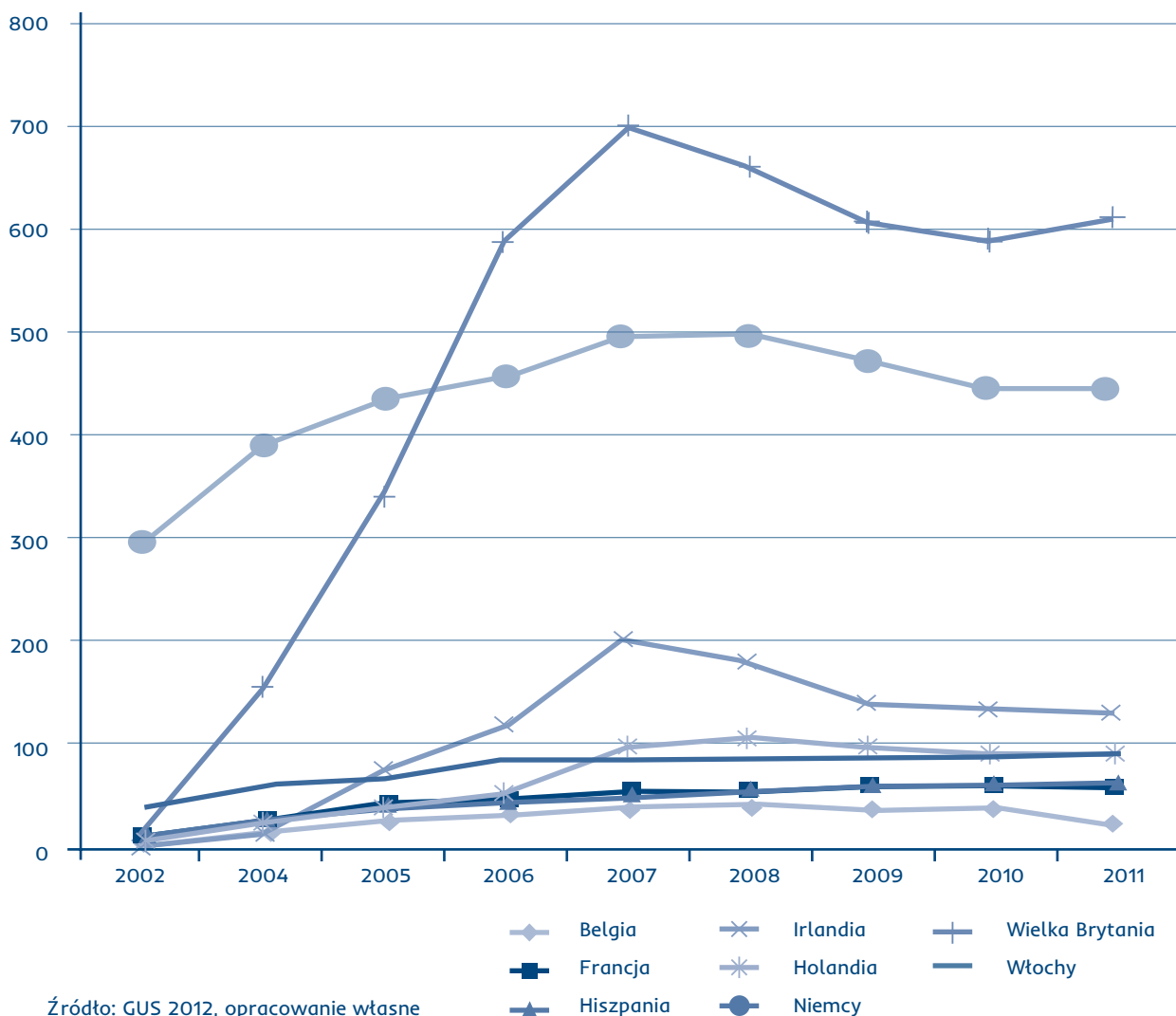
4.1. Polscy emigranci – ilu ich jest i kim są?

Analiza bilansu migracyjnego musi obejmować również migracje Polaków, zwłaszcza te, które występowały po otworzeniu się rynków pracy w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Kwestia ta jest o tyle istotna, że Polska jest tradycyjnie krajem emigracji, a rozszerzenie UE nadało temu zjawisku nową dynamikę. Kim są zatem polscy emigranci i gdzie przebywają? Najnowszych danych na ten temat dostarczają wyniki Narodowego Spisu Powszechnego, przeprowadzonego w 2011 roku. Według szacunków opartych na Narodowym Spisie Powszechnym, w 2011 roku przebywało na emigracji ogółem ponad 2 miliony Polaków. Znaczna większość z nich (1 754 000) przebywała w Europie. Krajami, w których zanotowano największą liczbę Polaków były Wielka Brytania (około 625 tys.), Niemcy (470 tys.) i Irlandia (120 tys.). Warto podkreślić, że 73% Polaków uzasadniało swój wyjazd poszukiwaniem pracy, a 16% względami rodzinnymi (GUS 2012).

Z punktu widzenia cech demograficznych większość polskich migrantów stanowią mężczyźni (około 65%) i ludzie młodzi. Zwłaszcza po roku 2004 ludzie młodzi (w wieku 20–29) stanowili ponad 50% wszystkich migrantów (Kaczmarczyk, Mioduszevska i in. 2009). Jeśli chodzi o poziom wykształcenia, dominowały osoby z wykształceniem zawodowym (zasadnicze szkoły zawodowe i technika), stanowiąc około 60% populacji migrantów. Około 20% migrantów ma wykształcenie wyższe, przy czym udział kobiet legitymujących się tym poziomem wykształcenia był większy o niemal 9 punktów procentowych (ibid.).

W kontekście tych procesów szczególne znaczenie ma hipoteza o tzw. eksporcie bezrobocia. Jak podkreśla P. Kaczmarczyk, odpływ pracowników z polskiego rynku pracy może mieć trzy efekty, w zależności od przyjętego horyzontu czasowego. W krótkim okresie spodziewać się można zmian podaży pracy

Wykres 5. Emigracja z Polski na pobyt czasowy w latach 2004–2011, wybrane kraje Unii Europejskiej



Źródło: GUS 2012, opracowanie własne

i związanych z nią zmian głównie w poziomach zatrudnienia czy bezrobocia. W średnim okresie spodziewać się można pierwszych dostosowań mających na celu przywrócenie równowagi na rynku pracy, m.in. przez zmianę poziomu wynagrodzeń. W długim okresie oczekiwać zaś można strukturalnych zmian w gospodarce, związanych np. z wagą poszczególnych sektorów czy zmianą popytu na pracę (Kaczmarczyk 2011).

Czy rzeczywiście mamy w Polsce do czynienia z eksportem bezrobocia? Dane na temat sytuacji rynku pracy sugerują, że od 2001 roku była ona relatywnie niekorzystna, zwłaszcza na tle innych krajów europejskich. Tylko w ograniczonym stopniu moment przystąpienia do UE był również początkiem po-

zytywnego trendu dotyczącego zwłaszcza zmniejszającego się bezrobocia. W 2001 roku 40% badanych migrantów wskazało na brak pracy jako przyczynę wyjazdu, natomiast w 2007 roku było to 22% ankietowanych (Grabowska-Lusińska 2012). Oznaczałoby to, że hipoteza o eksporcie bezrobocia znajduje potwierdzenie.

Drugim istotnym aspektem migracji zwłaszcza młodych Polaków jest tzw. drenaż mózgow (brain drain), zjawisko polegające na wyjeździe z kraju pochodzenia osób o wysokich kwalifikacjach w sytuacji, gdy istnieje popyt na osoby posiadające te kwalifikacje. W przypadku polskiej migracji mamy do czynienia z pierwszym elementem tego zjawiska: osoby, które migrują, charakteryzują się wyż-

szym poziomem wykształcenia niż średnia dla Polski (Kaczmarczyk 2011). Uważa się jednak, że nadreprezentacja dobrze wykształconych Polaków wśród migrantów nie przyniesie zasadniczo negatywnego skutku dla polskiego rynku pracy, ponieważ podaż osób o takim poziomie formalnych kwalifikacji jest zbyt duża w stosunku do popytu na nie (Grabowska-Lusińska 2012). Ponadto należy podkreślić, że osoby, które wyemigrowały, wykonują prace wymagające niższych kompetencji. Opis przedstawionych wyżej procesów

skłania zatem do wniosku, że wpływ migracji zwłaszcza na lokalne rynki pracy wyrażać się będzie niewystarczającą podażą kwalifikacji o charakterze zawodowym, a nie deficytem kwalifikacji ogólnych, popartych wykształceniem uniwersyteckim. Analiza ta prowadzi do konstatacji, że w Polsce mamy do czynienia w większej mierze ze zjawiskiem „zalewu mózgow” (*brain overflow*), wynikającym z niedopasowania popytu na pracę do mającego miejsce od kilkunastu lat boomu edukacyjnego.

4.2. Dlaczego nie wracają?

Jak wynika z danych dotyczących emigracji Polaków na pobyt czasowy, kryzys w głównych krajach migracji (zwłaszcza Wielka Brytania i Irlandia) w ograniczonym stopniu wpłynął na powroty do Polski. Ograniczona skala powrotów była dla niektórych obserwatorów zaskoczeniem, ponieważ oczekiwali oni, że recesja w krajach przyjmujących bezpośrednio przełoży się na napływ do krajów wysyłających.

Badania przeprowadzone dla Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) wskazują na bardziej skomplikowane strategie migrantów w obliczu recesji. Po pierwsze, wielu potencjalnych migrantów zdecydowało się zostać w kraju pochodzenia. Po drugie, w przypadku migrantów z Polski, recesja mogła przyspieszyć decyzję o powrocie do kraju. Po trzecie zaś, wśród osób, które zdecydowały się powrócić, zaobserwowano nasilenie migracji cyrkularnych, po których nastąpiły kolejne migracje (Barcevičius i in. 2012).

Jeśli chodzi o cechy społeczno-demograficzne osób, które wróciły do Polski, jednym z najważniejszych czynników był poziom wykształ-

cenia – wyniki badań wśród powracających migrantów wskazują, że prawdopodobieństwo powrotu jest negatywnie skorelowane z wykształceniem. Oznacza to, że osoby o wyższym wykształceniu (poziomie kwalifikacji) wracały rzadziej niż osoby o niższych kwalifikacjach. Co istotne, znacznie rzadziej niż mężczyźni z wykształceniem zawodowym wracały kobiety. Wynikać to może z zatrudnienia kobiet w sektorze usług opiekuńczych, który w krajach docelowych migracji, jak wskazują przywołane już dane, odnotował największą dynamikę wzrostu zatrudnienia.

Wreszcie, czynnikiem, który może zniechęcać do powrotów, jest sytuacja gospodarcza, a ściślej rzecz ujmując, sytuacja na rynku pracy w Polsce, zwłaszcza w przypadku migrantów, którzy zdecydowali się na długotrwały wyjazd. W porównaniu do migrantów cyrkulacyjnych, grupa ta doświadcza większych problemów z adaptacją do warunków na rynku pracy (Grabowska-Lusińska 2012).

Badania przeprowadzane przez Narodowy Bank Polski (Badanie Ankietowe Rynku Pracy) wskazują, że osoby poszukujące pracy w Polsce, a zarazem posiadające doświadcze-

nie emigracji, mają znacznie wyższe oczekiwania płacowe w porównaniu z innymi osobami. Jak twierdzą autorzy badania, różnica ta wynosi około 21% wynagrodzenia, przy czym efekt emigracji jest najsilniejszy w przypadku osób z wykształceniem gimnazjalnym i niższym (28%); w przypadku poszukujących pra-

cy z wykształceniem wyższym różnica wynosi około 7%. Niemniej jednak, za zatrudnianiem reemigrantów nie stały podwyżki płac, które odzwierciedlałyby różnice w kwalifikacjach. Wielu migrantów traktowało powyższą sytuację jako przesłankę odraczającą ich decyzję o powrocie (Cichocki i in. 2012).

4.3. Wpływ emigracji na sytuację demograficzną

Jak wspomniano powyżej, wyjazdy Polaków były w dużej mierze spowodowane niekorzystną sytuacją gospodarczą, zwłaszcza sytuacją na rynku pracy. Zatem o ile uzasadnienie dla decyzji o wyjeździe z Polski miało charakter relatywnie krótkookresowy, konsekwencje procesów migracyjnych będą miały długookresowy wpływ zarówno na system gospodarczy w Polsce jak i na system polityki społecznej.

Po pierwsze, jak wskazano powyżej, emigracja z Polski objęła przede wszystkim osoby młode. Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście innych procesów demograficznych, zwłaszcza procesu starzenia się społeczeństwa. Warto podkreślić, że prognozy demograficzne przygotowywane przez Główny Urząd Statystyczny nie uwzględniają procesów migracji zagranicznych krótkookresowych. Innymi słowy, prognozy te ujmują Polaków przebywających za granicą jako zamieszkujących w Polsce. Podejście takie prowadzi do zawyżenia zarówno liczby Polaków mieszkających w Polsce, jak i skutków ich decyzji prokreacyjnych – oznacza to, że proces starzenia się ludności będzie silniejszy niż zakładany.

Jak wskazuje K. Iglicka, decyzje młodych Polaków co do posiadania potomstwa są odmienne w Polsce i za granicą. Odnosząc się do danych statystycznych o urodzeniach dzieci

polskich rodziców w Wielkiej Brytanii, autorka podkreśla, że dzietność Polek w Wielkiej Brytanii jest znacznie wyższa od dzietności Polek przebywających w kraju. O ile analiza ta nie kontroluje cech Polek-emigrantek i niemożliwe jest oszacowanie wpływu tak cech społeczno-ekonomicznych jak i wpływu polityki rodzinnej w Wielkiej Brytanii na postawy prokreacyjne, ostrożną konkluzją może być stwierdzenie, że w przypadku Polaków mieszkających za granicą potencjał prokreacyjny realizowany jest w znacznie większym stopniu (Iglicka 2011).

Emigracja Polaków ma także istotny wpływ na funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, ponieważ potencjalnie ubywa osób, które mogłyby odprowadzać składki i tym samym finansować bieżące świadczenia. Ubytki w polskim systemie ubezpieczeń społecznych z tytułu emigracji nie zostały oszacowane, natomiast warto podkreślić hipotezę eksportu bezrobocia, przywołaną powyżej. Z punktu widzenia funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce można założyć, że emigracja nie wpłynęła w dużym stopniu negatywnie na ten system. Znacznie istotniejszą kwestią są przywołane już przeszacowane prognozy demograficzne, na których opiera swoją politykę finansową Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Nasiński i Szlasa 2011).

4.4. Przedsiębiorczość migrantów, którzy wrócili

Oprócz bezpośrednich korzyści finansowych, wynikających z pracy zarobkowej za granicą, istotnym aspektem analizowanym w debatach na temat procesów migracyjnych są oszczędności przywiezione do kraju. Nie we wszystkich przypadkach służą one do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej – najczęściej polscy reemigranci posługują się nimi jako zasobem umożliwiającym dłuższe poszukiwanie pracy w obliczu złej sytuacji na rynku pracy (Barcevičius i in. 2012). Badania przeprowadzone w 2007 roku wskazują, że tylko około 2,9% powracających migrantów przeznaczało swoje oszczędności na założenie firmy, natomiast średnia kwota inwestycji wynosiła niemal 250 tys. złotych. Według badaczy należy interpretować ten wynik w kontekście niewielkich oszczędności zgromadzonych przez migrantów: ich przeciętny poziom był zbyt niski dla rozpoczęcia działalności gospodarczej, a ci, którzy zdecydowali się na to, posiadali ponadprzeciętne oszczędności. Dla porównania, prawie 11% badanych deklaroowało użycie oszczędności do spłaty długów, ponad 17% na zakup samochodu, a ponad co piąty badany chciał wykorzystać oszczędności na remont domu. Wreszcie, największy odsetek badanych – 46,2% – wskazało, że wykorzysta oszczędności przywiezione z zagranicy na bieżącą konsumpcję (Kaczmarczyk 2008).

Powyższe wnioski potwierdzone zostały w innych badaniach: przeciętnie nie więcej niż 5% reemigrantów prowadzi działalność gospodarczą, która nie jest kontynuacją działalności sprzed wyjazdu. Jednocześnie skłonność do zakładania działalności gospodarczej rośnie wraz z okresem, jaki migranci spędzili za granicą. Ponadto osoby, które decydują się na taki krok, przeznaczają na działalność gospodarczą zasadniczą część swoich oszczędno-

ści. Oznacza to, że rozpoczęcie działalności wśród reemigrantów oparte jest zarówno na przemyślanej strategii oszczędzania, jak również wynikać może z trudności z powrotem na rynek pracy w Polsce (por. Grotte 2012).

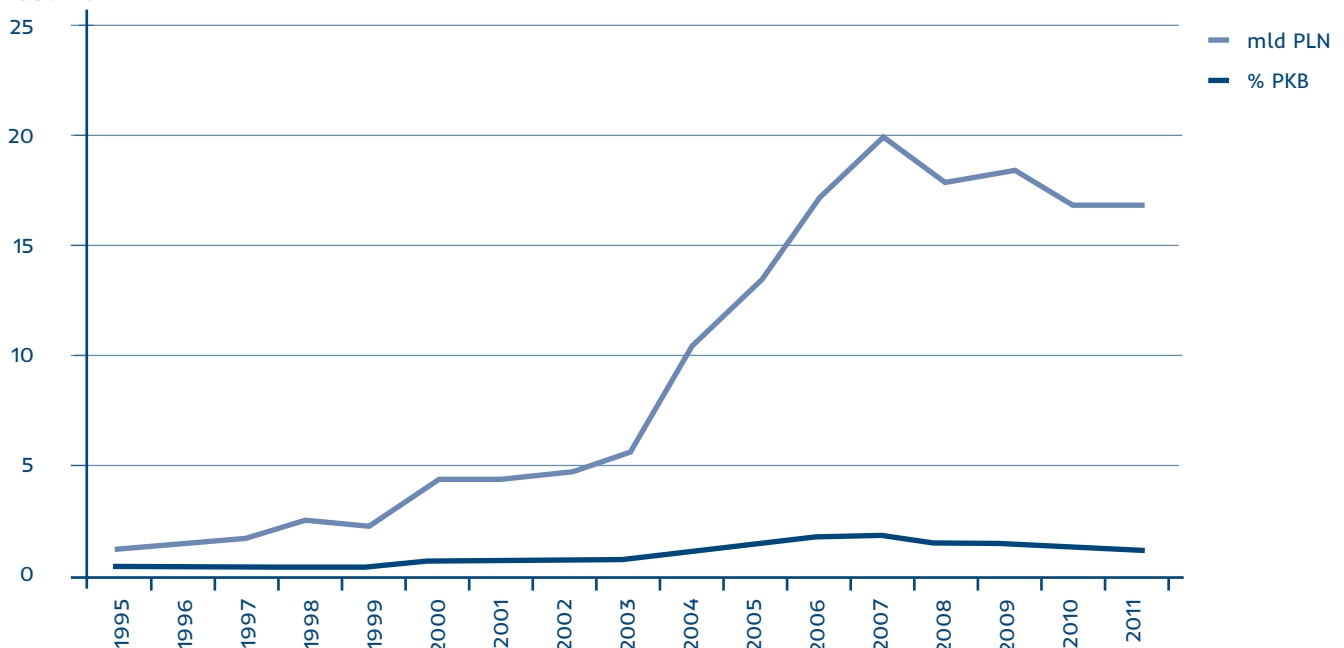
Najnowsze badania dotyczące strategii inwestycyjnej powracających migrantów zostały przeprowadzone przez M. Grotte. Spośród przebadanych respondentów zasadnicza większość prowadziła działalność usługową (tylko jedna osoba zajmowała się działalnością produkcyjną), prowadzoną w większości przypadków samodzielnie. Oprócz kapitału finansowego, który miał zasadniczą rolę w rozpoczęciu działalności, przedsiębiorcy-reemigranci podkreślali rolę doświadczenia, jakiego nabyli w czasie pobytu za granicą. Badanie przeprowadzone na większej próbie reemigrantów ujawniło jednak, że ponad połowa badanych nie podniosła w ogóle lub tylko w niewielkim stopniu swoje kwalifikacje. Badaczka konkluduje, że wyjazd migracyjny w zasadniczy sposób pozytywnie wpłynął na potencjał przedsiębiorczości i w pewnym stopniu mógł wpłynąć na potencjał zatrudnienia. Pozostaje kwestią otwartą, na ile badane mikroprzedsiębiorstwa mają charakter innowacyjny – a to mogłoby stanowić wartość dodaną procesowi migracji. O ile badani wskazywali, że pragną wprowadzić innowację w skali przedsiębiorstwa, znacznie rzadziej padały deklaracje na temat innowacji w skali branży czy gospodarki. Innymi słowy, kapitał zgromadzony podczas pracy za granicą wpływa pozytywnie (choć, z natury rzeczy, w ograniczony sposób) na ilościowy rozwój przedsiębiorstw. Z kolei wpływ na jakość prowadzonej działalności jest znacznie mniejszy.

4.5. Wpływ transferów zagranicznych

Ostatnim aspektem migracji, jaki należy rozważyć, jest rola transferów przesyłanych z zagranicy (*remittances*). Poniższy wykres ilustruje skalę napływu transferów zagranicznych w okresie 1996–2011, oszacowaną przez L. Barbone, K. Piętkę-Kosińską i I. Topińską (2012) (wykres 6). Zauważalny jest skokowy wzrost napływu transferów od 2004 roku, kiedy część krajów Unii Europejskiej otworzyła swoje rynki pracy dla polskich pracowników. W roku 2011 szacowano wartość transferów na około 17 mld złotych, co stanowiło około 1,1% polskiego PKB. Szczytowym momentem napływu był rok 2007, poprzedzający kryzys gospodarczy krajów europejskich: transfery wynosiły wtedy około 1,7% polskiego PKB i przekroczyły 20 mld złotych. Warto podkreślić (mając na uwadze odmienną metodologię przywoływanego badania), że o ile wartość transferów lokuje Polskę na dwunastym miejscu wśród krajów otrzymujących transfery zagraniczne, o tyle w odniesieniu do PKB Polska wypada poza pierwszą trzydziestką (WB 2011).

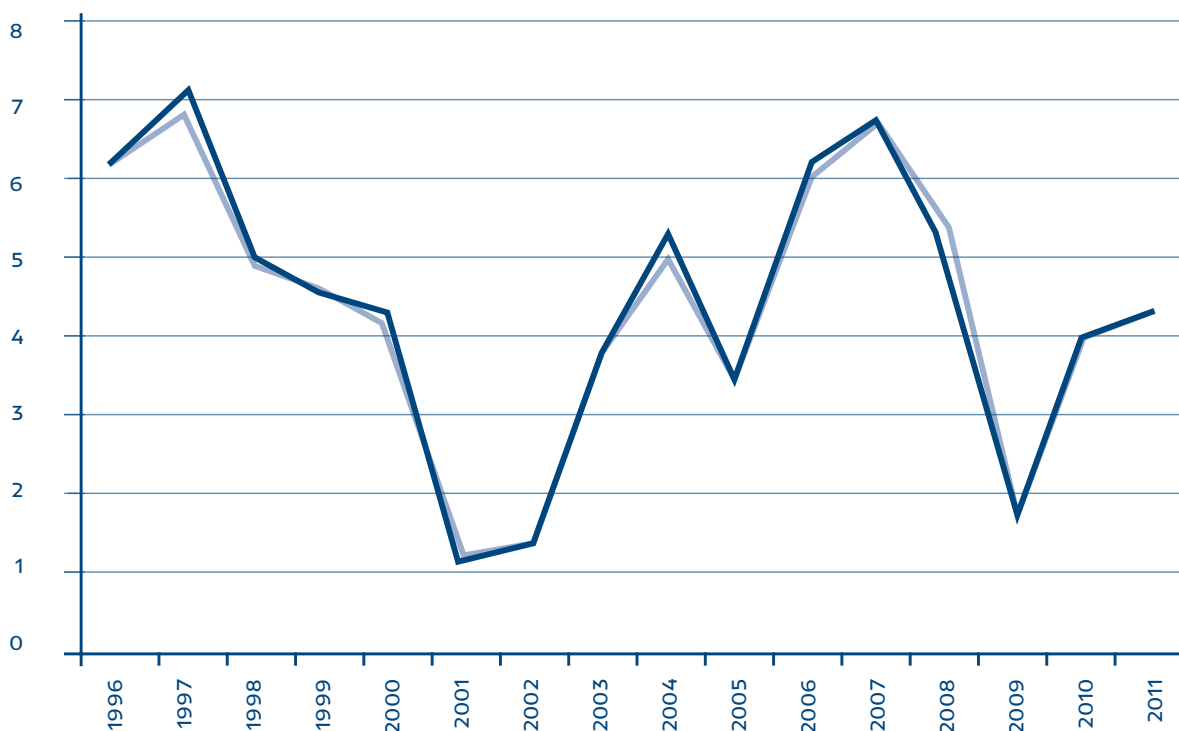
Wpływ transferów zagranicznych można mierzyć na przynajmniej dwóch poziomach: makro (na poziomie gospodarki) i mikro (na poziomie gospodarstwa domowego). Rozważania na temat wpływu makro dotyczą w dużej mierze związków między strumieniem transferów pieniężnych i dynamiką wzrostu gospodarczego (Faini 2005). Wskazuje się tutaj na efekt mnożnikowy, jaki tworzy się dzięki transferom i ich wykorzystaniu nie tylko w konsumpcji bieżącej, ale przede wszystkim do finansowania inwestycji (Straubhaar i Vádean 2006). Wykres poniżej ilustruje różnicę w realnej dynamice polskiego PKB porównanej do hipotetycznej sytuacji, w której transfery zagraniczne nie napłynęły do Polski (wykres 7). Efekt transferów na dynamikę PKB jest ograniczony: średnia różnica dynamiki wzrostu gospodarki zasilonej przekazami zagranicznymi i hipotetycznego wzrostu bez nich dla badanego okresu wyniosła 0,1 punktu procentowego (Barbone, Piętka-Kosińska i Topińska 2012).

Wykres 6. Wartość transferów zagranicznych przekazywanych do Polski przez migrantów, mld złotych i procent PKB, 1995-2011



Źródło: Barbone, Piętka-Kosińska i Topińska 2012, tabela 2, opracowanie własne

Wykres 7: Porównanie dynamiki polskiego PKB w scenariuszach i bez transferów zagranicznych



Źródło: Barbone, Piętka-Kosińska i Topińska 2012, tabela 5, opracowanie własne

— Wzrost PKB
 — Wzrost PKB wg scenariusza bez transferów

Drugim istotnym aspektem roli transferów zagranicznych jest ich wpływ na poziomie mikro, czyli na ograniczanie ubóstwa w krajach, z których pochodzą migranci. Badania międzynarodowe wskazują, że nie można ustalić statystycznie istotnego związku między transferami i zmniejszaniem się zasięgu ubóstwa (Mansoor i Quillin 2006), jak również nierówności dochodowych (Straubhaar i Vádean 2006).

Badania wpływu transferów na dochód polskich gospodarstw domowych na podstawie danych z 2008 roku wskazują, że gospodarstwa domowe, które w największym stopniu otrzymywały transfery zagraniczne, ulokowane były w małych miejscowościach, zwłaszcza w regionach, w których odpływy migracyjne były szczególnie duże. Co istotne, w przypadku dużych miast, częstotliwość występowania transferów była znacznie

mniejsza. Jeśli chodzi o wykształcenie głów gospodarstwa domowego otrzymującego transfery, dominowało wykształcenie zasadnicze zawodowe. Najczęstszymi odbiorcami transferów były wieloosobowe gospodarstwa domowe oraz zamieszkałe przez osoby młode, do 40. roku życia. Liczbę gospodarstw domowych otrzymujących transfery określono na 330 tys. (zamieszkałych przez około 1,2 mln osób), co stanowiło około 2,5% gospodarstw domowych w Polsce (Barbone, Piętka-Kosińska i Topińska 2012).

Wyniki badania wskazują, że dzięki transferom zagranicznym dochód rozporządzalny gospodarstw domowych, które je otrzymują jest wyższy od pozostałych. W rezultacie możemy mówić o pozytywnym wpływie transferów na zmniejszanie nierówności dochodowych w Polsce, chociaż w opinii badaczy efekt ten nie jest silny. Jeśli chodzi o wskaźnik ubóstwa,

w gospodarstwach domowych otrzymujących transfery zagraniczne, to jest on niższy o 0,9 punktu procentowego (16,2% w gospodarstwach domowych z transferami i 17,1%

w gospodarstwach domowych bez transferów). Oszacowano przy tym, że wpływ transferów ograniczył zasięg ubóstwa o około 2 punkty procentowe (tamże).

Podsumowanie

Niniejszy tekst ukierunkowany był na przegląd najważniejszych zagadnień, które wiążą kwestie międzynarodowych migracji z polityką społeczną. Jak zaznaczyliśmy na początku opracowania, oryginalnym zamiarem było łączyć ujęcie podstawowych problemów polityki imigracyjnej i emigracyjnej Polski, choćby przez przegląd w jednym miejscu najważniejszych zagadnień z tych traktowanych najczęściej osobno grup problemów. Wydaje się, że wciąż również w literaturze zachodniej problemy te są traktowane rozłącznie i, co więcej, z perspektywy państwa przyjmującego/wysyłającego. Tematem stanowiącym pomost między tymi dwiema grupami zagadnień jest z pewnością kwestia łańcucha/drenażu opieki i transnarodowego rodzicielstwa. Polski przypadek wydaje się o tyle ciekawy, że choć wciąż jesteśmy krajem w przeważającej części emigracyjnym, to jednak wyzwania polityki imigracyjnej stają się coraz wyraźniejsze wraz z selektywnym, aczkolwiek dynamicznym procesem otwierania się polskiego rynku pracy na przybyszów z zagranicy. Przegląd polityki integracji imigrantów i stanu zapewnienia im praw socjalnych w Polsce pozostawia wiele wątpliwości w stosunku do spójności tej polityki i ewentualnej wizji rządzących. Polskie szkoły wydają się stosunkowo słabo przygotowane na przyjęcie uczniów z zagranicy, cudzoziemcy często nie są doinformowani o swoich uprawnieniach np. w dostępie do ochrony zdrowia czy usług opiekuńczych. Polska jawi się w ujęciu ogólnym

jako państwo mało przyjazne obywatelom krajów spoza UE – również jeśli chodzi o potencjalnych beneficjentów ochrony międzynarodowej, którzy np. oczekują na decyzję polskich organów w ośrodkach strzeżonych.

Trudno również zidentyfikować spójną strategię rządu, jeśli chodzi o procesy emigracyjne, zwłaszcza w kontekście zachęcania migrantów do powrotów do Polski. W niniejszym opracowaniu staraliśmy się przedstawić kontekst, w jakim odbywają się procesy emigracyjne. Fundamentalną kwestią jest to, że nawet w obliczu kryzysu gospodarczego w głównych krajach docelowych, migranci obierali strategię wyjazdu do innego kraju. Wynikać to może z sytuacji na polskim rynku pracy, zarówno jeśli chodzi o wysokość wynagrodzeń, jak i dostępność ofert pracy.

Przywołane wyniki badań wskazują, że tylko niewielki odsetek reemigrantów zakłada własne firmy. Wytłumaczeniem dla tej prawidłowości jest najprawdopodobniej niski poziom oszczędności przywiezionych z zagranicy. Drugim istotnym aspektem przedsiębiorczości jest relatywnie niewielka innowacyjność firm zakładanych przez powracających migrantów.

Emigracja Polaków ma w przeważającej mierze charakter zarobkowy, natomiast jej wpływ poprzez transfery zagraniczne zarówno na dynamikę wzrostu gospodarczego

jak i dobrobyt gospodarstw domowych jest umiarkowany. Z całą pewnością należy jednak stwierdzić, że polscy migranci wpisują się w międzynarodowe trendy migracyjne, jak również stanowią istotną część globalnego łańcucha migracji.

W tym kontekście należy powrócić do podziału na imigrantów legalnych i nielegalnych w Polsce. Podział ten ma zasadnicze znaczenie dla namysłu nad podstawowymi związkami polityki społecznej z kwestiami migracyjnymi. Nielegalna migracja czy też podjęcie zatrudnienia w szarej strefie oznacza bowiem brak dostępu do podstawowych często usług społecznych, nie wspominając o konsekwencji braku okresów składkowych dla przyszłej emerytury czy objęcia migranta podstawową opieką zdrowotną. Polska emigracja do krajów Europy Zachodniej ma często inny charakter niż choćby nielegalna i nierejestrowana migracja obywateli państw trzecich do Polski, nawet jeśli Polska traktowana jest jako kraj tranzytowy. Chodzi tu głównie o formalne otwarcie rynków pracy dla Polaków w UE i wiążące się z tym uprawnienia socjalne, często o szerszym zakresie niż w przypadku zatrudnienia w Polsce, od lat plasującej się na końcu rankingów szczodrości programów polityki społecznej czy dostępności usług opiekuńczych.

Większy często udział opiekunek-migrantek w szarej strefie pokazuje też genderowy wymiar migracji: segregacja, którą można obserwować na legalnym rynku pracy, odzwierciedla się nad wyraz silnie w przypadku szarej strefy pracy opiekuńczej świadczonej przez migrantki. Oczekiwania związane z przypisywaniem kobietom i mężczyznom ról w społeczeństwie i w rodzinie były również źródłem moralnej paniki w odniesieniu do losu tzw. eurosierot w Polsce, na Ukrainie określanych mianem „sierot społecznych”. Łączenie zagadnień polityki rodzinnej, ana-

lizy gender w kontekście migracji międzynarodowych i z perspektywy rodziny i jednostki stanowi ważne źródło wiedzy o problemach współczesnych migrantów – zarówno z jak i do Polski. Należy się więc spodziewać większego zainteresowania również tą kwestią w przyszłości.

Bibliografia

- Barbone, Luca, Katarzyna Piętka-Kosińska i Irena Topińska. 2012. Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2012 – raport Western Union, przygotowany przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – CASE. Warszawa: CASE.
- Barcevičius, Egidijus, Krystyna Iglicka, Daiva Repečkaitė i Dovilė Žvalionytė. 2012. Labour mobility within the EU: The impact of return migration. Dublin: Eurofound.
- Burkhardt, Christoph. 2010. Migration Regimes and Integration Strategies. W: Tekst zaprezentowany na Uniwersytecie w Bremie 26 stycznia 2010 r.
- Cichocki, Stanisław, Katarzyna Saczuk, Paweł Strzelecki, Robert Wyszyński i Joanna Tyrowicz. 2012. Badanie Ankiety Rynku Pracy. Raport 2012. Warszawa: Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- Faini, Riccardo 2005. Migration, Remittances and Growth. W: *Poverty, International Migration and Asylum*, red. G. J. Borjas, J. Crisp. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Freeman, Gary. 2006. National Models, Policy Types and the Politics of Immigration in Liberal Democracies. *West European Politics* 29 (2): 227–247.
- Grabowska-Lusińska, Izabela. 2012. Migrantów ścieżki zawodowe bez granic. Warszawa: Scholar.
- Grotte, Małgorzata. 2012. Kapitał polskich migrantów w rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Warszawa: Poltext.
- Grzymała-Kazłowska, A. i A. Weinar. 2006. The Polish Approach to Integration. *Canadian Diversity* 1 (5): 72–75.
- GUS. 2012. Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2011 Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Hammar, T. 1985. *European Immigration Policy: a Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iglicka, Krystyna. 2011. Migracje długookresowe i osiedleńcze z Polski po 2004 – przykład Wielkiej Brytanii. Wyzwania dla statystyki i demografii państwa. Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Jabłocka, Bogumiła. 2012. Strukturalne i kulturowe przeszkody w dostępie imigrantów do ochrony zdrowia. Analiza źródeł zastanych. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kaczmarczyk, Paweł. 2008. Współczesne migracje zagraniczne Polaków. Aspekty lokalne, regionalne. Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW.
- Kaczmarczyk, Paweł. 2008. Labour markets impacts of post-accession migration. W: *Recent trends in international migration in Poland. The 2011 SOPEMI Report*, red. A. Fihel. Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami.
- KE. 2012. *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2010–2060) European Economy* 2.
- Koehler, Jobst, Frank Laczko, Christine Aghazarm i Julia Schad. 2010. Migration and the economic crisis in the European Union: implications for policy. Geneva: International Organization for Migration.
- Lutz, Helma i Ewa Palenga-Mollenbeck. 2012. Care Workers, Care Drain, and Care Chains: Reflections on Care, Migration, and Citizenship. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 19 (1): 15–37.
- Mansoor, Ali M. i Bryce Quillin. 2006. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank, Europe & Central Asia Region.
- Nasiński, Paweł i Mirosław Szlasa. 2011. Prognozy sporządzane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. W: *System emerytalny – problemy na przyszłość. Materiały z seminariów ZUS*. Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- OBM. 2012. Najważniejsze wydarzenia migracyjne roku 2012. *Biuletyn Migracyjny* 39 (grudzień 2012).
- OECD. 2012. *International Migration Outlook 2012*. Paryż: OECD.
- Polakowski, Michał. 2010. Imigranci z krajów trzecich a system ubezpieczeń społecznych w Polsce.

- W: Seria „Integracja”, Projekt iMAP. Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Straubhaar, Thomas i Florin P Vădean. 2006. International Migrant Remittances and their Role in Development. W: International Migration Outlook SOPEMI 2006 Edition. Paris: OECD.
- Szelewa, Dorota. 2010. Model integracji społecznej imigrantów z krajów trzecich: dostęp do usług społecznych i przegląd polityki społecznej. Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych. Raporty i Analizy. Seria „Integracja”.
- Szymańska-Matusiewicz, Grażyna. 2012. Abolicja jako element polskiej polityki migracyjnej. Biuro Analiz Sejmowych 19 (133).
- Śmiszek, Krzysztof. 2012. Niepopularna ustawa antydyskryminacyjna. Dziennik Gazeta Prawna, 7 maja 2012.
- Thränhardt, Dietrich. 2003. Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur. W: Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, red. D. Thränhardt i U. Hunger. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Titmuss, Richard. 1974. Social Policy: an introduction, red. B. Abel-Smith i K. Titmuss. London: Allen & Unwin.
- Urbańska, Sylwia. 2009. Matka migrantka. Perspektywa transnarodowości w badaniu przemian ról rodzicielskich. Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny 1 (2009).
- Urbańska, Sylwia. 2010. „Cała Polska liczy na eurosieroty”. Panika moralna i płeć w wykluczeniu oraz stygmatyzacji rodzin migrantów. Kultura i Społeczeństwo 3 (2010).
- WB. 2011. Migration and remittances factbook 2011. 2nd edition Washington: World Bank.
- Wysieńska, Kinga i Zbigniew Karpiński. 2011. Ekonomia imigracji: imigranci na polskim rynku pracy. Analizy. Raporty. Ekspertyzy 6 (2011).



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

lub

Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2013 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji. Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2013

ISBN 9788386088942

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin Type Co (www.sorkintype.com), with Reserved Font Name "Inder".