

Marzena Matkowska

Polska polityka migracyjna : zarys problemu

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 33/1, 77-92

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARZENA MATKOWSKA*

Uniwersytet Szczeciński

POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA – ZARYS PROBLEMU

Streszczenie

Międzynarodowe migracje są zjawiskiem powszechnym we współczesnej gospodarce światowej. Przepływ zasobów ludzkich wymaga prowadzenia przez władze poszczególnych państw przemyślanej polityki migracyjnej. Problem ten dotyczy również Polski. Celem artykułu jest analiza działań władz umożliwiająca odpowiedź na pytanie, czy Polska realizuje przemyślaną politykę migracyjną. W pierwszej części przedstawiono pojęcie polityki migracyjnej i jej uwarunkowania, zaś w drugiej zaprezentowano ewolucję polskiej polityki migracyjnej.

Słowa kluczowe: międzynarodowa migracja zasobów pracy, procesy migracyjne w Polsce, polityka migracyjna

Wprowadzenie

Spółczeństwo krajów rozwiniętych starzeje się. Przyrost ludności, a co za tym idzie podaż siły roboczej, są w coraz większym stopniu uzależnione od napływu imigrantów. Większość państw stosuje przemyślaną politykę migracyjną w celu zarządzania procesami migracyjnymi i wykorzystania ich w rozwoju danego kraju. Taki sam cel powinien przyświecać polskiemu rządowi. Polska na tle innych państw Unii Europejskiej (UE) jest krajem specyficznym,

* Adres e-mail: marzena@wneiz.pl.

jednym z nielicznych (obok m.in. Rumunii, Bułgarii) o ujemnym saldzie migracyjnym. Emigracja nadal odgrywa w Polsce ważną rolę, a imigracja wciąż jest zjawiskiem marginalnym. Taka sytuacja determinuje charakter polityki migracyjnej państwa, która powinna sprzyjać rozwojowi kraju, umożliwiając przyciągnięcie i właściwe wykorzystanie potencjału migracyjnego.

W byłych państwach socjalistycznych polityka migracyjna jest relatywnie nowym przedmiotem badań. Brak dopracowanej metodologii, narzędzi analitycznych, a także wiarygodnych danych utrudniają analizę tego zjawiska, niemniej jednak jest to temat interesujący i wymagający opracowania.

Celem artykułu jest analiza działań władz umożliwiająca udzielenie odpowiedzi na pytania: czy Polska realizuje przemyślaną politykę migracyjną, czy jest ona skonstruowana pod kątem lepszego wykorzystania potencjału migracyjnego (potencjalnych emigrantów oraz imigrantów), a także czy lub w jakim stopniu procesy migracyjne wykorzystywane są do stymulacji rozwoju gospodarczego Polski.

1. Polityka migracyjna – pojęcie i uwarunkowania

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji polityki migracyjnej. W części z nich utożsamia się ją przede wszystkim z aktywnym zarządzaniem procesami imigracyjnymi. W takim ujęciu politykę migracyjną definiowano zazwyczaj jako „zbiór zasad i działań podejmowanych przez organy państwa w stosunku do napływających i przebywających na jego terytorium cudzoziemców, przede wszystkim w odniesieniu do kontroli wjazdu (i wyjazdu), dostępu do rynku pracy oraz integracji ze społeczeństwem”¹.

Zasadne jest jednak szersze rozumienie polityki migracyjnej, zwłaszcza w kontekście specyficznej sytuacji migracyjnej Polski. Autorzy cytowanego wyżej raportu także zwracają uwagę na konieczność postrzegania polityki migracyjnej w szerszym kontekście. Według nich, polityka migracyjna powinna być rozumiana jako całość zasad i działań państwa odnośnie do migracji zagranicznych (emigracji i imigracji)². Na potrzeby artykułu przyjęto definicję

¹ *Założenia polityki ludnościowej Polski 2006*, raport Rządowej Rady Ludnościowej, www.ipiss.com.pl, s. 3 (lipiec 2012).

² *Ibidem*, s. 4.

sformułowaną przez P. Duszczyka, w myśl której polityka migracyjna to „katalog instrumentów prowadzonych i kreowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmujący zarówno bierne, jak i aktywne formy zarządzania imigracją i emigracją”³.

Istnieje wiele czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, ekonomicznych, politycznych oraz społeczno-kulturowych determinujących politykę migracyjną. Szczegółowe przeanalizowanie wszystkich z nich nie jest możliwe z uwagi na rozmiar artykułu⁴, dlatego skupiono się tylko na kilku, zdaniem autorki najważniejszych, czynnikach kształtujących polską politykę migracyjną.

1.1. Rozwój procesów migracyjnych

Emigracja

Polska była i jest przede wszystkim krajem emigracji. Przystąpienie do Unii Europejskiej i otwieranie w jej obrębie kolejnych rynków pracy spowodowało dodatkowy strumień emigracji zarobkowej polskich obywateli. W latach 2004–2007 liczba Polaków przebywających za granicą wzrosła z 1 mln do 2,3 mln (rys. 1). Kryzys finansowy i gospodarczy przyczynił się do zmniejszenia strumienia oraz zasobów emigracji i już w 2008 roku napływ pracowników z Polski do USA, Islandii, Irlandii i Wielkiej Brytanii, a następnie do wielu innych państw wyraźnie wyhamował⁵. Pod koniec 2009 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 1,87 mln Polaków, ale w 2010 roku liczba wyjeżdżających z kraju znowu wzrosła o ponad 100 tys. (rys. 1). Według danych szacunkowych wyprowadzonych na bazie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, pod koniec marca 2011 roku około 2 mln Polaków przebywało za granicą powyżej trzech miesięcy, w tym około 1,5 mln przez co najmniej rok⁶. Nie jest to migracja na taką skalę jak w latach

³ *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Ośrodek Badań nad Migracją WNE UW, Warszawa 2008, s. 12.

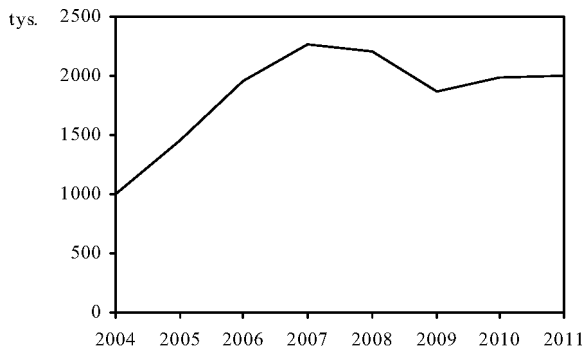
⁴ *Założenia polityki ludnościowej w Polsce...*, s. 6–32.

⁵ *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, maj 2010, www.mpips.gov.pl (luty 2012).

⁶ *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, raport GUS, www.stat.gov.pl, s. 101 (lipiec 2012).

2005–2006, jednak nadal liczba polskich obywateli opuszczających kraj jest wysoka (zwłaszcza że może to być wielkość niedoszacowana).

Rysunek 1. Liczba polskiej ludności, która wyjechała za granicę na pobyt czasowy w latach 2004–2011*



* Marzec 2011.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznika Demograficznego 2011*, GUS, www.stat.gov.pl, s. 464; *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, raport GUS, www.stat.gov.pl, s. 101 (lipiec 2012).

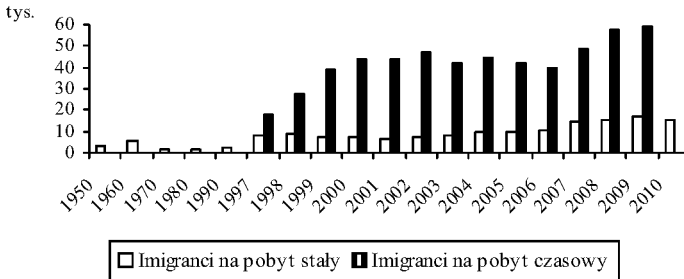
Polska emigracja zarobkowa z pewnością nie wygaśnie z dnia na dzień. Wręcz przeciwnie, ma szansę się rozwinąć, i to nie tylko z powodu otwarcia rynków pracy oraz różnic w wysokości wynagrodzeń w Polsce i poszczególnych krajach UE, ale także w wyniku określonej polityki demograficznej poszczególnych krajów, nakierowanej na przyciągnięcie młodych imigrantów. Powinno to mieć istotny wpływ na kreowanie polskiej polityki migracyjnej.

Imigracja

Imigranci nie odgrywali istotnej roli w gospodarce powojennej Polski. Do końca lat 80. XX wieku liczba osób imigrujących do Polski na pobyt stały była znikoma, co wynikało z sytuacji politycznej i gospodarczej kraju. Zmiana warunków po 1990 roku spowodowała wyraźny wzrost imigracji do Polski – w 2010 roku liczba imigrantów na pobyt stały podwoiła się w stosunku do ich liczby z 1997 roku. Większą dynamiką przyrostu charakteryzowała się jednak imigracja na pobyt czasowy, która w 2009 roku potroiła się w porównaniu

z 1997 rokiem⁷. Należy zauważyć, że kryzys gospodarczy nie zahamował napływu cudzoziemców do Polski (rys. 2).

Rysunek 2. Liczba imigrujących do Polski na pobyt stały i czasowy w latach 1950–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników demograficznych GUS za lata 2008, 2009, 2010.

Imigrujący do Polski na pobyt czasowy to przede wszystkim mieszkańcy byłego ZSRR, głównie Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie. Większość imigrantów to młodzi, dobrze wykształceni mężczyźni⁸. Prawie co trzeci imigrant ukończył studia wyższe, 38% ukończyło szkołę średnią, wykształcenie zasadnicze deklarowało 7% imigrantów, a podstawowe – około 10%⁹. Imigranci to głównie osoby w wieku od 20 do 49 lat, przy czym najliczniejsza grupa należy do przedziału wiekowego 20–29 lat.

Imigranci są w coraz większym stopniu obecni na polskim rynku pracy. W ostatnich latach wyraźnie wzrosła liczba pozwoleń na pracę wydawanych dla imigrantów w Polsce przy rosnącej liczbie kategorii cudzoziemców zwolnionych z tego obowiązku. W latach 2004–2011 ich liczba się potroiła – w 2004 roku wydano 13 tysięcy pozwoleń na pracę, a w 2011 roku – ponad 40 tysięcy¹⁰.

⁷ Dopiero od 1997 roku dostępne są dane dotyczące imigracji czasowych do Polski.

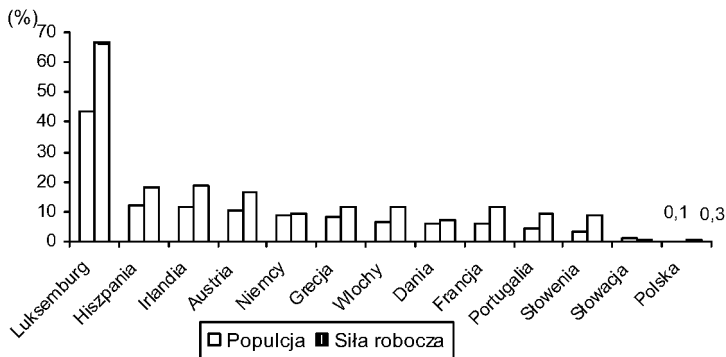
⁸ *Rocznik Demograficzny 2010*, GUS, www.stat.gov.pl, s. 442, 458.

⁹ *Ibidem*, s. 457.

¹⁰ *Zezwolenia na pracę wydane cudzoziemcom, analizy i raporty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, www.mpips.gov.pl (maj 2011); *Rocznik Demograficzny 2006*, GUS, Warszawa 2007.

Mimo stosunkowo wysokiej dynamiki wzrostu liczby imigrantów, ich udział w populacji oraz zasobach siły roboczej nadal jest niewielki, zwłaszcza na tle innych państw UE (rys. 3). Szacunki liczby migrantów zarobkowych w Polsce są bardzo zróżnicowane i w zależności od metodologii pomiaru wskazują na to, że cudzoziemcy stanowią 0,02–0,07% siły roboczej¹¹. Według danych OECD, w 2009 roku wskaźnik ten wyniósł 0,3%¹². Niezależnie od źródeł danych widać wyraźnie, że cudzoziemcy nadal stanowią niewielki procent 17-milionowego polskiego rynku pracy.

Rysunek 3. Udział cudzoziemców w populacji i sile roboczej wybranych państw UE w 2009 roku



Źródło: *Migrants in Europe, A statistical portrait of the first and second generation*, www.epp.ec.europa.eu (grudzień 2011); *International Migration Outlook 2011*, OECD 2011, tabela A.2.3., www.oecd.org (styczeń 2012).

Repatriacja

Od dłuższego czasu liczba repatriantów w Polsce wykazuje stałą tendencję spadkową. W 2001 roku do Polski przyjechało 1000 repatriantów, zaś w 2010 roku liczba ta spadła prawie sześciokrotnie (tylko 173 repatriantów)¹³.

¹¹ *Zaspokajanie potrzeb polskiego rynku pracy poprzez migracje*, raport krajowy przygotowany przez Europejską Sieć Migracyjną, www.emn.gov.pl (luty 2012).

¹² *International Migration Outlook 2011...*,

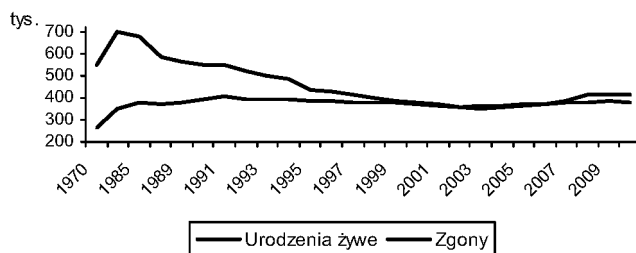
¹³ Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Na liczbę repatriantów w Polsce ograniczająco wpływają przede wszystkim warunki uzyskania wiz. Przepisy gwarantują repatriantom wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego, czyli pewność zatrudnienia (przynajmniej dla jednej osoby) i stałe umowy najmu lokali komunalnych. Paradoksalnie to właśnie te gwarancje stanowią trudną do pokonania barierę dla większości osób zainteresowanych osiedleniem się w Polsce, a okres od złożenia wniosku repatriacyjnego do przyjazdu do Polski trwa nawet sześć lat¹⁴. Jak widać, repatriacja nie należy do priorytetów polityki migracyjnej, o co postulują środowiska naukowe¹⁵.

1.2. Sytuacja demograficzna

Związek między migracją a demografią jest dwustronny – migracje wpływają na demografię, a demografia – na migracje. Sytuacja demograficzna Polski jest niekorzystna. W wyniku modernizacji gospodarki nastąpił spadek płodności, co doprowadziło do spadku tempa przyrostu naturalnego, a nawet – w pierwszej połowie poprzedniej dekady – do ujemnego tempa przyrostu ludności (rys. 4).

Rysunek 4. Ruch naturalny ludności Polski w wybranych latach okresu 1970–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników demograficznych GUS za odpowiednie lata.

Inne niekorzystne zjawiska demograficzne to spadek wskaźnika dzietności oraz starzenie się społeczeństwa. Z prognozy demograficznej GUS wynika, że

¹⁴ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, www.msw.gov.pl, s. 85 (lipiec 2012).

¹⁵ *Szerzej Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, www.ipiss.com.pl (lipiec 2012).

do 2035 roku należy spodziewać się znaczącej depopulacji Polski (o ponad 2 mln osób)¹⁶. Zmniejszeniu liczby ludności towarzyszyć będzie spadek udziału osób w wieku produkcyjnym przy jednoczesnym wzroście udziału ludności powyżej 60. roku życia. Według prognozy demograficznej Komisji Europejskiej, w 2060 roku Polska będzie liczyła 31 milionów mieszkańców, charakteryzując się jednym z najwyższych w UE wskaźników obciążenia osób w wieku aktywności zawodowej osobami starszymi (65% w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 53%)¹⁷.

1.3. Sytuacja gospodarcza i na rynku pracy

Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w połowie 2008 roku w USA, spowodował spadek tempa wzrostu w skali świata, zmniejszenie produkcji, a w efekcie i zatrudnienia, zwłaszcza w krajach rozwiniętych. Po wielu latach względnie szybkiego wzrostu gospodarczego i wzrostu poziomu zatrudnienia kryzys wywołał recesję gospodarek narodowych większości państw Unii Europejskiej. Sytuacja ta miała istotny wpływ na międzynarodową migrację – nastąpił spadek tempa imigracji, wzmożone ruchy migrantów pochodzących z UE (przemieszczanie się migrantów między państwami UE) oraz wzrost emigracji o 13% w skali całej UE¹⁸.

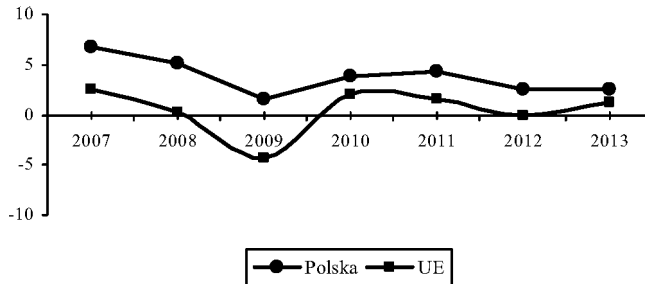
Sytuacja gospodarcza Polski w okresie globalnego kryzysu była relatywnie dobra, zwłaszcza na tle innych państw UE. Tempo wzrostu PKB w 2011 roku wyniosło 4,3%, podczas gdy średnia w EU wynosiła 1,5%. Prognoza wzrostu w kolejnych latach jest również korzystniejsza dla Polski niż dla całej UE (rys. 5).

¹⁶ *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 156.

¹⁷ *Przyszłość demograficzna polski a migracje*, debata Fundacji Ośrodek Badań nad Migracjami, www.obmf.pl, (lipiec 2012).

¹⁸ J. Koehler, F. Laczko, C. Aghazarm, J. Schad: *Migration and the Economic Crisis: Implications for Policy in the European Union*, IOM, Genewa, www.labourmigration.eu/research/report/ (kwiecień 2011), s. 2–5.

Rysunek 5. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce i UE w latach 2007–2013*



* Lata 2012–2013 prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, www.eurostat.ec.europa.eu (lipiec 2012).

Stopa bezrobocia w Polsce wzrosła z około 10% w 2008 roku (w tym okresie zanotowano najniższy poziom bezrobocia) do 12,4% w czerwcu 2012 roku¹⁹. Należy zauważyć, że w innych państwach UE notowano wyraźnie wyższy jej poziom (w Grecji – 22,5%, w Hiszpanii – 24,1%, a w Portugalii – 15,2%)²⁰. Relatywnie dobre wyniki gospodarcze Polski na rynku pracy powinny mieć istotny wpływ na procesy migracyjne i charakter realizowanej polityki migracyjnej.

1.4. Członkostwo w UE

Bardzo ważnym czynnikiem determinującym politykę migracyjną Polski jest też członkostwo w UE. W ramach działań UE w zakresie migracji wyróżnia się dwa aspekty:

- migracje wewnętrzne odbywające się w ramach swobodnego przepływu osób (pracowników) między państwami członkowskimi Wspólnoty,
- migracje zewnętrzne (legalne i nielegalne) z krajów trzecich.

Migracje wewnętrzne nie podlegają żadnym ograniczeniom (z wyjątkiem okresów przejściowych stosowanych wobec nowych państw UE) i są istotnym instrumentem zapewniania równowagi na unijnym rynku pracy. Unia rozwija

¹⁹ *Stopa bezrobocia w latach 1990–2012*, GUS, www.stat.gov.pl (lipiec 2012).

²⁰ www.eurostatat.eu (lipiec 2012).

ponadto wspólną politykę w dziedzinie imigracji (także azylu i kontroli granic zewnętrznych). Odnośnie do imigracji obywateli krajów trzecich, UE podejmuje środki między innymi w takich dziedzinach, jak: warunki wjazdu i pobytu, procedury wydawania długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, określenie praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, nielegalna imigracja i nielegalny pobyt czy zwalczanie handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi.

Istotne znaczenie dla polskiej polityki migracyjnej mają dyrektywy unijne przyjęte w ostatnim czasie. Należy wśród nich wskazać tzw. dyrektywę powrotową oraz tzw. dyrektywę o niebieskiej karcie²¹. Zmiany te są częścią większej inicjatywy, mającej na celu przyjęcie nowej ustawy o cudzoziemcach²², ale ze względu na upływający termin, wdrożenia dyrektyw zostały transponowane przez nowelizację starej ustawy²³.

Na uwagę zasługuje zwłaszcza dyrektywa o niebieskiej karcie, będącej dokumentem umożliwiającym wykwalifikowanym pracownikom niebędącym obywatelami Unii Europejskiej pobyt i pracę na terytorium dowolnego państwa członkowskiego UE z wyjątkiem Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa. Nowe regulacje wprowadzają wiele ułatwień dla wykwalifikowanych pracowników w Polsce, a najważniejsze z nich to:

- jedna procedura uzyskania zezwolenia na zamieszkanie i na pracę,
- brak konieczności zmiany zezwolenia na pracę w przypadku zmiany warunków zatrudnienia (wystarczy tylko powiadomienie o tym fakcie),
- możliwość pobytu w Polsce mimo czasowej utraty pracy oraz preferencyjne zasady łączenia rodzin²⁴.

O niebieską kartę mogą się ubiegać wszyscy cudzoziemcy na podstawie niebieskiej karty wydanej przez inne państwo UE, bez względu na długość pobytu w krajach UE.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich; Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji; www.emn.gov.pl (lipiec 2012).

²² Założenia do projektu nowej ustawy o cudzoziemcach zostały przyjęte przez Radę Ministrów 16 sierpnia 2011 roku.

²³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2012, nr 100, poz. 589, (lipiec 2012).

²⁴ www.emn.gov.pl, (lipiec 2012).

2. Ewolucja polskiej polityki migracyjnej

Przez wiele lat problem migracji i potrzeba stworzenia spójnej polityki migracyjnej nie były priorytetem dla polskiego rządu. Do 1989 roku emigracja była przede wszystkim zjawiskiem politycznym, a imigracja właściwie nie istniała. Transformacja systemowa miała swoje konsekwencje również w ruchach migracyjnych, czego wynikiem była konieczność prowadzenia mniej lub bardziej świadomej polityki migracyjnej Polski.

Po 1989 roku zliberalizowano warunki wjazdu cudzoziemców. Początkowo jednym z priorytetów było ułatwienie międzynarodowej mobilności Polaków i ich dostępu do zachodnioeuropejskich rynków pracy. Utrzymano w mocy wcześniejsze umowy o ruchu bezwizowym z krajami postsocjalistycznym, a jednocześnie Polska zawarła nowe umowy o ruchu bezwizowym z wieloma krajami Europy Zachodniej i zobowiązała się do stosowania zasad readmisji w celu zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji do tych krajów. Narastająca skala nielegalnej migracji tranzytowej przez Polskę do Europy Zachodniej doprowadziła do zaostrzenia polityki imigracyjnej. W 1997 roku weszła w życie nowa ustawa o cudzoziemcach – bardzo restrykcyjna i ograniczająca kanały migracji legalnej (poprzednia, obowiązująca od 1963 roku, nie przystawała do nowej rzeczywistości ekonomicznej i politycznej)²⁵. W kolejnych latach prowadzono politykę dostosowywania prawa o cudzoziemcach do wymagań UE i nadal rozbudowywano zasady bezpieczeństwa.

Można wyróżnić zatem dwa główne czynniki, kształtujące polską politykę migracyjną w omawianym okresie (utożsamianą wówczas głównie z polityką imigracyjną), mianowicie kwestie bezpieczeństwa kraju oraz proces integracji Polski z UE. W efekcie polska polityka migracyjna była restrykcyjna, nastawiona na zniechęcanie imigrantów do osiedlania się w Polsce i uniknięcie w ten sposób komplikacji związanych ze zjawiskami imigracji osiedleńczej²⁶.

Przystąpienie do Unii Europejskiej rozpoczęło nowy etap w polskiej polityce migracyjnej – zaczęły się zmieniać jej uwarunkowania, przede wszystkim

²⁵ *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Studia Migracyjne, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 8.

²⁶ A. Weinar, *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2003 – próba podsumowania*, Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych 2005, nr 10, www.csm.org.pl, dostęp: lipiec 2012.

instytucjonalne, ekonomiczne oraz demograficzne. W związku z dostępem do unijnych rynków pracy, a w efekcie masowymi migracjami poakcesyjnymi, przed polską polityką migracyjną zostały postawione zupełnie nowe wyzwania, wśród których najczęściej wymienia się: konieczność zwiększonej ochrony interesów obywateli polskich pozostających poza granicami kraju (znaczenie wzrosła ich liczba), wspieranie migracji powrotnych i utrzymywanie kontaktów z emigrantami polskimi (ostatnia fala emigracji to przede wszystkim mobilność czasowa młodych ludzi z nieokreślonymi planami migracyjnymi) oraz konieczność wypełnienia luki na polskim rynku pracy, jaka powstała po wzmożonej fali emigracji z Polski.

W ostatnim okresie polska polityka migracyjna skupiła się przede wszystkim na tym ostatnim wyzwaniu. W latach 2007–2012 obserwowano wyraźnie postępującą liberalizację dostępu do polskiego rynku pracy. Stopniowo zwiększano liczbę osób niepotrzebujących pozwolenia na pracę w Polsce w krótkim okresie²⁷. Kolejne ułatwienia w zakresie zatrudniania imigrantów dotyczyły obniżenia kosztów wydawania pozwoleń na pracę, zniesienia instytucji przyrzeczenia zezwolenia na pracę, przyspieszenia tzw. „testu rynku pracy” lub możliwości rezygnacji z niego²⁸.

Zespół do Spraw Migracji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przygotował dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przełomowy dla kształtowania polskiej polityki migracyjnej. Projekt ten został zaprezentowany w kwietniu 2010 roku i był szeroko dyskutowany przez środowisko związane z problemem migracji. W dniu 31 lipca 2012 roku raport ten został przyjęty przez rząd. Jest to pierwszy tak obszerny i wyczerpujący rządowy dokument poświęcony polityce migracyjnej Polski, w którym zawarto rekomendacje dotyczące między innymi:

- uproszczenia przepisów dotyczących zasad pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce,
- określenia priorytetów odnośnie do przyjmowania i legalizacji pobytu cudzoziemców,
- opracowania i wdrożenia programu integracji cudzoziemców,

²⁷ Obywatele państw sąsiadujących z Polską (Ukrainy, Białorusi i Rosji) oraz Mołdawii i Gruzji mogą wykonywać pracę na terytorium Polski bez konieczności uzyskania pozwolenia na pracę, przez 6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy.

²⁸ Chodzi o procedurę sprawdzania, czy na miejsce pracy oferowane cudzoziemcowi nie ma chętnych obywateli polskich.

- przeciwdziałania nielegalnej migracji,
- obywatelstwa i repatriacji,
- monitoringu zjawisk migracyjnych w Polsce²⁹.

Opracowanie nie zawiera szczegółowego harmonogramu wprowadzania zmian przepisów prawnych oraz sposobów ich finansowania. Dopiero w dalszym etapie zostanie opracowany plan działania, w którym znajdą się już konkrety dotyczące sposobów realizacji przyjętych założeń, podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie oraz określenie kosztów wprowadzanych instrumentów i źródeł finansowania planowanych wydatków³⁰.

Niektóre rekomendacje zawarte w omawianym dokumencie są już realizowane, a inne będą wdrażane w najbliższym czasie. Ten pierwszy przypadek dotyczy wprowadzenia w 2012 roku abolicji, zaś drugi – prac nad nową ustawą o cudzoziemcach. Między styczniem a czerwcem 2012 roku cudzoziemcy, którzy przebywali w Polsce nielegalnie, mieli możliwość zalegalizowania swojego pobytu, oczywiście po spełnieniu określonych warunków³¹. Z możliwości tej skorzystało ponad 8 tysięcy cudzoziemców. Przygotowywana nowa ustawa o cudzoziemcach natomiast ma wprowadzić wiele ważnych zmian dla imigrantów, z których najważniejsze to między innymi: wydłużenie okresu pozwolenia na pobyt cudzoziemca z 2 do 3 lat, przy czym pozwolenie na pobyt będzie jednocześnie zezwoleniem na pracę; wydłużenie terminu pozwolenia na pobyt dla studentów cudzoziemców oraz przyspieszenie i uproszczenie procedury udzielenia pozwolenia na pobyt. Nowa ustawa powinna wejść w życie w styczniu 2013 roku.

Podsumowanie

W związku z powszechnością zjawiska migracji we współczesnym świecie konieczne jest wdrażanie spójnej i efektywnej polityki migracyjnej. Polskie władze również dostrzegły ten problem, choć później niż inne kraje UE. Wynikało to z odmiennych uwarunkowań ekonomiczno-politycznych, w Polsce brakowało bowiem tradycji tworzenia polityki migracyjnej. W czasach socjalizmu

²⁹ Rozmiary artykułu nie pozwalają na bardziej szczegółową analizę tego dokumentu. Jest on dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: www.msw.gov.pl.

³⁰ Ibidem.

³¹ Szerzej abolicja.gov.pl.

kwestia migracji oficjalnie nie istniała, nie było więc problemu prowadzenia polityki migracyjnej. W początkowym okresie transformacji systemowej z kolei polityka migracyjna była zbiorem działań *ad hoc*, których celem było realizowanie interesów krajów UE, a nie wspieranie rozwoju kraju.

Zmieniające się uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i demograficzne spowodowały wyraźną zmianę podejścia do kwestii polskiej polityki migracyjnej. Obecnie stała się ona stałym elementem strategii rozwoju Polski. Uwzględnia się w niej najważniejsze czynniki, takie jak: sytuacja demograficzna, migracyjna; sytuacja na rynku pracy oraz dyrektywy UE. Po raz pierwszy widać wyraźnie rysującą się przemyślaną politykę migracyjną z doktryną: „uznanie Polski za kraj otwarty dla imigrantów – Polska nie tylko dla Polaków”. Założeniem polskiej polityki migracyjnej jest ponadto z jednej strony dostosowanie jej do potrzeb rynku pracy, zaś drugiej – zapewnienie konkurencyjności polskiej gospodarce. Władze dostrzegają zatem możliwość wykorzystania potencjału migracyjnego dla stymulacji rozwoju gospodarczego Polski.

Część założeń zarysowanej doktryny jest konsekwentnie realizowana, na co dowodem jest postępująca liberalizacja w dostępie do polskiego rynku pracy dla imigrantów spoza UE.

Należy zwrócić także uwagę na dwie istotne kwestie, a mianowicie:

- wyraźną asymetrię między polityką imigracyjną a emigracyjną. Polityka migracyjna koncentruje się obecnie na imigracji, w mniejszym zaś stopniu na problemie dużej skali polskiej emigracji zarobkowej i jej konsekwencji dla sytuacji demograficznej Polski,
- dalszej realizacji rekomendacji zawartych w dokumencie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Większość postulatów ma charakter programowy. Wdrożenie wszystkich założeń zawartych w dokumencie wymaga jednak ogromnej pracy legislacyjnej oraz odpowiedniego finansowania.

Literatura

- Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, maj 2010, www.mpips.gov.pl.
- International Migration Outlook 2011*, OECD 2011, tabela A.2.3., www.oecd.org.

- Koehler J., Laczko F., Aghazarm C., Schad J, *Migration and the Economic Crisis: Implications for Policy in the European Union*, IOM, Geneva, www.labourmigration.eu/research/report/.
- Migrants in Europe, A statistical portrait of the first and second generation*, www.epp.ec.europa.eu.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2012*, raport GUS, www.stat.gov.pl.
- Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 r.*, GUS, www.stat.gov.pl.
- Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Ośrodek Badań nad Migracją WNE UW, Warszawa 2008.
- Polityka migracyjna polski – stan obecny i postulowane działania*, raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, www.msw.gov.pl.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.
- Przyszłość demograficzna polski a migracje*, debata Fundacji Ośrodek Badań nad Migracjami, www.obmf.pl.
- Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, www.ipiss.com.pl.
- Roczniki demograficzne GUS* (za odpowiednie lata).
- Stopa bezrobocia w latach 1990–2012*, GUS, www.stat.gov.pl.
- Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Studia Migracyjne, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 2012, nr 100, poz. 589.
- Weinar A., *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2003 – próba podsumowania*, Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych 2005, nr 10, www.csm.org.pl.
- Założenia polityki ludnościowej Polski 2012*, raport Rządowej Rady Ludnościowej, www.stat.gov.pl.
- Założenia polityki ludnościowej Polski 2006*, raport Rządowej Rady Ludnościowej, www.ipiss.com.pl.
- Zezwolenia na pracę wydane cudzoziemcom*, analizy i raporty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl.

POLISH MIGRATION POLICY – AN OUTLINE OF THE PROBLEM

Summary

The aim of this article is an analysis of Polish migratory policy and answering the question whether Poland accomplishes migration policy, which aims at using migration potential (including immigrants and emigrants) in the economic development of our country.

The first part of the paper introduces the notion of migration policy and its conditionings. The second part presents the evolution of Polish migration policy. The final part of the dissertation includes the answers to the questions mentioned above.

Keyword: international migration of human resources, migration in Poland, Polish migration policy

Translated by Marzena Matkowska