

BRYGIDA SOLGA¹

POLITYKA MIGRACYJNA JAKO ELEMENT POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Streszczenie: Utrzymująca się wysoka skala migracji zagranicznych i wzrastający napływ cudzoziemców do Polski, a także prognozowane zmiany demograficzne ożywiły dyskusję nad kształtem polityki migracyjnej kraju. Obecnie brakuje jeszcze spójnego systemu takiej polityki, choć od lat 90. XX w. podejmowano wiele działań związanych z tym zagadnieniem. Wydaje się jednak, że do tej pory przeważały działania o rozproszonym charakterze, w dodatku nie zostały uregulowane sprawy podstawowe z punktu widzenia sytuacji migracyjnej kraju oraz jej możliwości w tym zakresie. Można jednak zauważyć, że ostatnio polityka migracyjna staje się elementem kompleksowego sposobu rozwiązywania problemów rozwojowych państwa.

Celem artykułu jest analiza dotychczasowych działań podjętych w związku z kształtowaniem się w Polsce polityki migracyjnej. System ten osadzono w szerszym kontekście wielosektorowej polityki społecznej, zakładając, że naturalnym kontekstem zarówno badawczym, jak i praktycznym dla zagadnień związanych z polityką migracyjną czy szerzej: zagadnieniami migracyjnymi jest polityka społeczna.

Słowa kluczowe: polityka migracyjna, polityka społeczna, migracje zagraniczne, imigracja cudzoziemców

WPROWADZENIE

Tworzenie zharmonizowanej polityki migracyjnej jest zadaniem trudnym do zrealizowania w praktyce. Wprawdzie postulat sformułowania założeń polityki migracyjnej pojawił się w Polsce już na początku lat 90. XX w., do tej pory nie zdołano jednak wypracować jej spójnego systemu. Co więcej, dotychczasowe działania odnosiły się niemal wyłącznie do sfery polityki imigracyjnej, natomiast problematyka związana z pozostałymi obszarami migracji zagranicznych – tj. emigracją i migracją

¹ Wydział Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej (e-mail: b.solga@po.opole.pl).

powrotną – była w nich niemal zupełnie pomijana. Ranga debaty na temat polskiej polityki migracyjnej nie była zresztą zbyt wysoka. W ostatnim czasie można jednak zaobserwować intensyfikację prac instytucji państwowych dotyczących tej problematyki. W grudniu 2014 r. w Kancelarii Prezydenta RP odbyła się debata pt. *Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych*, podczas której również wiele uwagi poświęcono napływowi cudzoziemców, jak i powrotom Polaków z zagranicy oraz problematyce emigracji jako ważnemu obszarowi polityki migracyjnej. Należy podkreślić, że oprócz kompleksowego wymiaru powstającego systemu, ważne jest aby był on powiązany z długofalową strategią na rzecz wzrostu konkurencyjności kraju i stanowił komplementarne w stosunku do pozostałych polityk publicznych narzędzie rozwiązywania problemów społecznych i demograficznych kraju.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU POLITYKI MIGRACYJNEJ W POLSCE

W Polsce nie istnieje spójny system polityki migracyjnej, który łączyłby wszystkie ważne obszary migracyjne, tj. problematykę:

- migracji zagranicznych i emigrantów przebywających poza krajem,
- reemigracji i migrantów powracających do kraju,
- imigracji i pobytu w kraju cudzoziemców.

Dzieje się tak, mimo że postulat sformułowania założeń polityki migracyjnej pojawił się w Polsce już na początku lat 90. XX w. Nie oznacza to jednak, że działania w tej kwestii mają wymiar jedynie symboliczny. W latach 90. Polska przystąpiła do współpracy z Unią Europejską w sprawach migracyjno-azytowych i rozpoczął się proces dostosowywania polskiego ustawodawstwa do zasad porozumienia z Schengen, co było konieczne dla mającej nastąpić akcesji. Wymagane było wprowadzenie określonych przepisów w zakresie kontroli granic, polityki uchodźczej oraz systemu wizowego [Balicki, Stalker 2006, s. 351]. Jednocześnie Polska została zobowiązana do przygotowania założeń narodowej polityki migracyjnej, osadzonej w ramach polityki migracyjnej UE. Z dniem akcesji przyjęto ustawę regulującą wjazd i pobyt obywateli Unii Europejskiej oraz ich rodzin na terytorium kraju, co stanowiło obowiązkowe i podstawowe rozwiązanie prawne promujące swobodę przemieszczania się obywateli wewnątrz Unii. Wcześniej, bo w 1997 r., weszła w życie ustawa o cudzoziemcach, w kolejnych latach kilkakrotnie nowelizowana. Ostatnia zmiana nastąpiła w 2014 r., gdy weszła w życie nowa ustawa z grudnia 2013 r. o cudzoziemcach [Ustawa... 2013]. Ustawa wprowadziła wiele ułatwień dla cudzoziemców, np. przewiduje wydłużenie maksymalnego okresu, na który może być wydane zezwolenie na pobyt czasowy z 2 do 3 lat. Wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy może być złożony w czasie legalnego pobytu w Polsce w dogodnym dla cudzoziemca momencie, jednak nie później niż ostatniego dnia legalnego pobytu w Polsce. Złożenie wniosku w tym terminie umożliwi kontynuację tego statusu². Ustawa umożliwia także pobyt

² W ramach poprzednio obowiązujących przepisów, aby kontynuować pobyt w Polsce, wniosek o jego przedłużenie musiał zostać złożony przynajmniej na 45 dni przed końcem ważności wizego lub zezwolenia na pobyt na czas określony.

cudzoziemskim absolwentom polskich uczelni po zakończeniu studiów w związku z poszukiwaniem pracy w Polsce.

W efekcie zaszły istotne zmiany w kształtującej się polityce migracyjnej Polski, lecz jednocześnie polityka ta – zarówno w okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej, jak i długi czas po akcesji – była polityką głównie reaktywną, która w dużej mierze opierała się na przejęciu całego zestawu unijnych przepisów prawnych oraz na wypełnieniu zobowiązań wynikających z granicznego położenia Polski w ramach UE [Iglicka 2007].

Obecnie jako wykładnię obowiązującej strategii migracyjnej kraju należy traktować dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przyjęty przez Radę Ministrów w 2012 r. [Polityka migracyjna 2012]. W 2014 r. przyjęto plan wdrażania tego dokumentu, który zawiera katalog podejmowanych działań oraz propozycje rozwiązań mających na celu realizację przyjętych założeń wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie oraz określeniem kosztów wprowadzanych instrumentów i źródeł finansowania planowanych wydatków [Plan wdrażania 2013].

W aspekcie instytucjonalnym należy zwrócić uwagę na wiodącą rolę dwóch ministerstw: Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Pierwsze z nich odpowiedzialne jest za działania podejmowane na rzecz Polaków i osób pochodzenia polskiego przebywających za granicą (tzw. polityka polonijna), a drugie – za inicjatywy skierowane do polskich pracowników podejmujących zatrudnienie za granicą oraz politykę wobec migracji powrotnych. Działania te są realizowane przede wszystkim przez monitoring oraz aktywną politykę informacyjną. Istotną rolę w pracach na rzecz utrzymania więzi z krajem przez Polaków i osoby polskiego pochodzenia zamieszkałe za granicą odgrywa Senat RP. Instytucją koordynującą działania podejmowane w zakresie szeroko rozumianej polityki migracyjnej jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [*Społeczne skutki...* 2014, s. 57].

Fakt istnienia zaplecza instytucjonalnego, a zwłaszcza wypracowania dokumentu będącego punktem wyjścia do kształtowania długofalowej polityki migracyjnej, trzeba ocenić pozytywnie. Należy jednak zaznaczyć, że dokument ten ma co najmniej dwie budzące wątpliwości luki. Nie określono w nim chociażby doktryny migracyjnej, czyli sformułowania odzwierciedlającego polską rację stanu i filozofię państwa, na podwalinach której można tworzyć zasady polityki migracyjnej. Wypracowanie jasnej doktryny migracyjnej z pewnością byłoby wskazane, gdyż jej brak nie ułatwia poznania jasnego stanowiska państwa w kwestiach migracyjnych. Poza tym dokument ten odnosi się głównie do problematyki imigracji, pomijając niemal zupełnie zagadnienie emigracji czy reemigracji. Z perspektywy obecnej sytuacji migracyjnej Polski (zdecydowana przewaga emigracji zagranicznej nad imigracją), jak i z punktu widzenia samej definicji polityki migracyjnej, z której wynika, że jest to system, który obejmuje działania państwa wobec własnej diaspory oraz wobec cudzoziemców przebywających na jego terytorium, nie jest to kwestia bez znaczenia. Polska jako kraj demokratyczny ma, rzecz jasna, ograniczone możliwości realnego oddziaływania na decyzje indywidualne dotyczące pozostania w kraju, wyjazdu czy powrotu [Chałupczak i in. 2014, s. 307–331]. Warto jednak tworzyć odpowiedni sys-

tem wsparcia instytucjonalnego skierowany do osób powracających z zagranicy czy polityki informacyjnej skierowanej do osób podejmujących decyzję o emigracji. Instytucje publiczne mają poza tym kluczowy wpływ na te obszary życia społecznego, które w bezpośredni sposób warunkują decyzje o emigracji, związane ze stabilnym zatrudnieniem, wysokością wynagrodzeń, jakością systemu zabezpieczenia społecznego oraz poziomem szkolnictwa. Oznacza to, że polityka migracyjna powinna być systemem kompleksowym, obejmującym zagadnienia dotyczące zarówno imigracji, jak też emigracji, reemigracji, a nawet potencjalnej emigracji, a także systemem zintegrowanym z innymi politykami publicznymi, a zwłaszcza z polityką społeczną.

Z punktu widzenia obecnej sytuacji migracyjnej kraju najistotniejszy jest komponent emigracyjny. Utrzymująca się od kilku lat liczba emigrantów na poziomie ok. 2 mln osób ma różnorakie skutki: demograficzne, ekonomiczne i społeczno-kulturowe. Ocena migracji zagranicznych w kategoriach szans i zagrożeń dla rozwoju regionów – mimo iż niejednoznaczna – właściwie stawia współczesne wyjazdy i ich skutki w świetle zagrożeń rozwojowych (rys. 1). Oznacza to, że w ciągu różnorodnych konsekwencji emigracji dominują te negatywnie wpływające na rozwój określonych regionów czy mniejszych społeczności lokalnych. Niekorzystnie na rozwój wpływają: utrata kapitału ludzkiego i społecznego (zwykle jednostek najbardziej przedsiębiorczych i życiowo odważnych), spadek populacji i zniekształcenie struktury ludności według wieku, deficyt w zasobach pracy, często odpływ osób wykształconych i pracowników określonych branż oraz obniżenie wielkości budżetów samorządowych [Solga 2013, s. 158–197]. Mimo dokonującego się dzięki migracjom transferu dochodów, podniesienia poziomu życia i zamożności rodzin migranckich, zmniejszenia skali bezrobocia oraz wzrostu kompetencji zawodowych migrantów, siła oddziaływania pozytywnych konsekwencji migracji okazuje się wyraźnie mniejsza.

Odpływ młodych i wykształconych Polaków uzasadnia potrzebę uwzględnienia w polityce migracyjnej działań skierowanych do osób powracających z zagranicy. Ułatwienie powrotów, szczególnie tych o charakterze trwałym, może stać się ważnym czynnikiem pozwalającym na wykorzystanie potencjału reemigrantów. Choć w ostatnim czasie wzrasta znaczenie utylitarne sposobu podejścia do problematyki reemigracji, to wydaje się, że dzisiejsi migranci mogą liczyć co najwyżej na informacje o sytuacji w kraju i ewentualnie sygnały przekonujące, że powrót może okazać się rozsądnym rozwiązaniem. Brakuje natomiast szerszych i bardziej konkretnych działań odwołujących się do kwestii gospodarczych i społecznych, których celem – z jednej strony – jest wykorzystanie potencjału migracji powrotnych, z drugiej – pomoc skierowana do osób mających problemy z adaptacją po powrocie z zagranicy. System wsparcia powinien zatem uwzględniać zarówno pomoc w szybkiej realizacji planów zawodowych czy inwestycyjnych reemigranta, jak i działania umożliwiające przezwyciężenie wykluczenia społeczno-zawodowego (np. szkolenia organizowane przez agencje pracy, profesjonalne doradztwo zawodowe, warsztaty psychologiczne, praca terapeutyczna z rodzinami reemigrantów przeżywającymi problemy wynikające z ich powrotu).

Wprawdzie Polska jest wciąż typowym krajem emigracyjnym, jednak w ostatnich latach wzrasta napływ cudzoziemców. W 2013 r. w kraju przebywało legal-



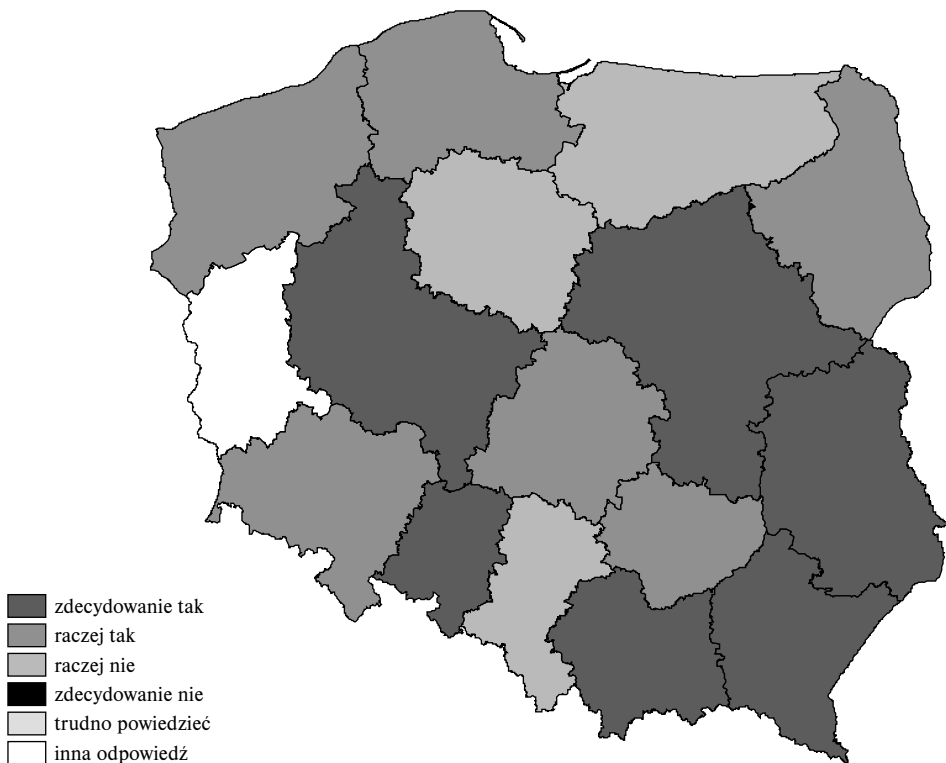
RYSUNEK 1. Migracje zagraniczne jako czynnik rozwoju w ocenie przedstawicieli władz regionalnych

FIGURE 1. International migration as a factor in assessing the development of regional authorities

Źródło: Solga 2013, s. 206.

nie ok. 120 tys. imigrantów [Komentarz do... 2014], a jednocześnie Polska wydała cudzoziemcom spoza Unii Europejskiej – zaraz po Wielkiej Brytanii – najwięcej (ponad 270 tys.) zezwoleń na pobyt [Eurostat]. Większość z nich (ok. 51%) dotyczyła zezwoleń wydanych w związku z zatrudnieniem. Dla porównania, znacznie mniej zezwoleń wydały Włochy (ok. 240 tys.), Francja (ok. 212 tys.) oraz Niemcy (ok. 199 tys.), czyli kraje ze znacznie dłuższymi niż Polska tradycjami przyjmowania imigrantów. W 2014 r. odnotowano duży wzrost liczby wniosków w sprawach o legalizację pobytu (34% więcej niż rok wcześniej). Jest to konsekwencja sytuacji na Ukrainie i wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach [Komentarz do... 2014, s. 3].

Pomimo że w zdecydowanej większości imigracja do Polski ma charakter zarobkowy, coraz częstsze w ostatnim czasie są migracje edukacyjne. W latach 2007–2012 liczba obywateli państw spoza UE studiujących w Polsce uległa niemal podwojeniu – z około 8 tysięcy w roku akademickim 2007/2008 do prawie 14 tysięcy w 2011/2012) [Łukaszczyk 2013, s. 8]. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest wchodzenie w wiek akademicki kolejnych roczników niżej demograficznego i stopniowe



RYSUNEK 2. Opinia przedstawicieli władz regionalnych na temat zasadności tworzenia regionalnej polityki migracyjnej

FIGURE 2. The opinion of the representatives of regional authorities on the merits of creating a regional migration policy

Źródło: Solga 2013, s. 337.

zmniejszanie się liczby polskich studentów, co stymuluje działania uczelni zmierzające do zainteresowania ofertą edukacyjną studentów zagranicznych.

Znacząca skala emigracji oraz wzrastające znaczenie napływu cudzoziemców powoduje, że na poziomie samorządowym już dziś widać potrzebę tworzenia regionalnej polityki migracyjnej bądź przynajmniej wyraźnego wyodrębnienia w polityce regionalnej obszaru bezpośrednio związanego z migracjami zagranicznymi. Ponad 80% przedstawicieli władz lokalnych województwa opolskiego – ważnego w skali kraju regionu migracyjnego – dostrzega zasadność budowania zinstytucjonalizowanego systemu nakierowanego na zagadnienia związane z migracjami zagranicznymi. Jeszcze bardziej jednoznaczne są wyniki uzyskane na poziomie regionalnym (wśród przedstawicieli władz regionalnych). Okazuje się bowiem, że w niemal wszystkich województwach (tj. w 15) uznano za zasadne tworzenie sieci współpracy określonych instytucji i skoordynowania ich prac w ramach zadań związanych z migracjami zagranicznymi.

Opinia władz lokalnych na temat tworzenia regionalnej polityki migracyjnej również jest dość jednoznaczna. Prawie 70% przedstawicieli władz lokalnych woje-

wództwa opolskiego uważa za celowe formułowanie polityki migracyjnej i nadanie jej zasad podobnych do tych, które na poziomie regionu kształtują politykę pomocy społecznej, rynku pracy, edukacyjną itp. Nie pozostawiają również wątpliwości wyniki uzyskane na poziomie regionalnym. W 13³ województwach wyrażono zasadność tworzenia regionalnej polityki migracyjnej (rys. 2).

Oznacza to, że o ile w tworzeniu zinstytucjonalizowanej sieci współpracy można bazować na już istniejących instytucjach rynku pracy, pomocy społecznej, oświaty, administracji samorządowej i rządowej, organizacjach pozarządowych itp., o tyle kreowanie regionalnej polityki migracyjnej wymagałoby sformułowania konkretnych zasad, zwłaszcza prawnych i finansowych oraz powołania dodatkowych podmiotów, realizujących określone zadania z obszaru szeroko rozumianych zagadnień migracyjnych. W tak stworzonym systemie chodziłoby o zaaplikowanie różnorodnych działań odnośnie do każdej z migracyjnych grup w celu przygotowania osób zarówno do wyjazdu, jak i powrotu oraz imigracji, dzięki czemu decyzje o wyjeździe, powrocie i ewentualnie także imigracji, będą miały świadomy i racjonalny charakter oraz będą zgodne z interesami indywidualnymi, ale również kraju/regionu. Poza działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego i poprawy warunków życia, należałoby także zidentyfikować, a następnie wykorzystać dodatkowe instrumenty polityki społeczno-gospodarczej skierowane do migrantów, co w efekcie umożliwi skuteczne wykorzystywanie szans i niwelowanie strat wynikających z migracji na poziomie regionalnym i lokalnym.

POLITYKA MIGRACYJNA I JEJ ZWIĄZKI Z POLITYKĄ SPOŁECZNĄ

Politykę społeczną można uznać za naturalny kontekst zarówno badawczy, jak i praktyczny dla zagadnień związanych z polityką migracyjną, czy szerzej dla zagadnień migracyjnych [por. też: Szymańska-Zybertowicz 2011]. W budowaniu systemu polityki migracyjnej warto zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- rozumienie polityki społecznej/migracyjnej dwuwymiarowo jako obszaru działań praktycznych oraz sfery dociekań naukowych,
- postrzeganie polityki społecznej jako dziedziny służącej rozwiązywaniu kwestii społecznych, a migracji zagranicznych jako kwestii społecznej,
- modele polityki społecznej i wnioski wynikające z ich analizy dla sposobu podejścia do wypracowania modelu polskiej polityki (i)migracyjnej.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji polityki społecznej. W jednym z tekstów poświęconych przeglądowi definicji polityki społecznej, podaje się ich ponad 70 [Szarfenberg 2003]. Mimo wielości ujęć definicyjnych polityki społecznej wydaje się, że nie budzi większej wątpliwości fakt, że gdy mowa o polityce społecznej, to mamy na myśli jedno z dwóch znaczeń tego terminu: albo pewien obszar działalności praktycznej, albo pewien obszar dociekań badawczych [Supińska 1991, s. 7;

³ Szeroka wypowiedź przedstawiciela władz regionalnych województwa lubuskiego wskazuje, że również w tym regionie nie kwestionuje się zasadności tworzenia regionalnej polityki migracyjnej.

Szumlich 1994, s. 11]. Naukę o polityce społecznej traktuje się przy tym jako zaplecze intelektualne polityki społecznej rozumianej jako praktyka, niezbędne do jej modernizacji i usprawnienia. Warto przy tym zaznaczyć, że za twórcę nowoczesnej polityki społecznej uznawani są nie przedstawiciele nauki, lecz praktycy. W II poł. XIX w. Otto von Bismarck – pierwszy kanclerz zjednoczonego cesarstwa niemieckiego – wprowadził ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe, renty i emerytury, będące pierwszymi na świecie programami ubezpieczeń społecznych, które stały się wzorem dla innych krajów oraz podstawą nowoczesnego państwa opiekuńczego.

Warto zatem, aby polityka migracyjna – podobnie jak polityka społeczna – była podobnie rozumiana, tj. jako domena ludzkiego działania zarówno poznawczego, jak i praktycznego. Kwestie praktyczne mają związek z wypracowaniem zintegrowanego oraz spójnego systemu instytucji i działań w obszarze szeroko rozumianych procesów migracji zagranicznych (emigracji, reemigracji, imigracji, potencjalnej emigracji). Aby powstał dobrze funkcjonujący system polityki migracyjnej potrzebny jest jednak stały monitoring procesów migracyjnych, który powinien umożliwiać prognozowanie migracji i lepsze zrozumienie strategii migracyjnych osób wyjeżdżających lub rozważających decyzję o powrocie z emigracji. Wzrastająca skala imigracji skłania do podejmowania badań nad przyczynami przyjazdów cudzoziemców oraz wpływem imigracji na sytuację społeczną i gospodarczą regionów napływu. Z punktu widzenia statystyki publicznej ważne jest usprawnienie metodologii mierzenia migracji, zwłaszcza w kontekście porównywalności danych ze źródłami międzynarodowymi. System polityki migracyjnej powinien zatem być domeną działania praktycznego, lecz z mocną podbudową poznawczą, która da solidne podstawy dla efektywnego „zarządzania” migracjami.

Tradycyjnie przyjmuje się, że źródłem powstania polityki społecznej była kwestia społeczna, przez którą należy rozumieć pewne dotkliwe problemy, których skala utrudnia normalne funkcjonowanie społeczeństwa lub wręcz mu zagraża. Chodzi przy tym o zjawiska o trwałym charakterze i których negatywne konsekwencje dotyczą określone grupy ludności, tym samym pociągają za sobą potrzebę interwencji ze strony podmiotów polityki społecznej. Kwestie ubóstwa i bezdomności faktycznie miały wpływ na pojawienie się elementów polityki społecznej. W rzeczywistości nie wiemy jednak, czy prekursorzy polityki społecznej tworzyli ją z myślą o likwidowaniu skutków tychże kwestii społecznych czy raczej zakładali, że pojawienie się polityki społecznej stworzy barierę i będzie zapobiegać problemom społecznym [Kurzynowski 2003, s. 9–20]. O ile w przeszłości rozróżnienie to być może nie miało wielkiego znaczenia, gdyż polityka społeczna miała stosunkowo skromny zakres, o tyle współcześnie jest to istotne. Uważa się bowiem, że polityka społeczna powinna tworzyć warunki zapewniające zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, a tym samym zapobiegać powstawaniu problemów społecznych, które ten rozwój utrudniają.

To podejście, w którym politykę społeczną postrzega się jako dziedzinę polityki służącej rozwiązywaniu kwestii społecznych w kontekście polityki migracyjnej zasługuje na szczególną uwagę [Firlit-Fesnak 2013, s. 19–37]. Migracje zagraniczne postrzegane są bowiem jako zasadnicze zagadnienie społeczne współczesnej Polski, coraz bardziej widoczne i dotkliwe, utrudniające rozwój ludnościowy kraju, pogarszające

jakość jej kapitału ludzkiego oraz utrudniające integrację społeczną w wymiarze makro- i mikrospołecznym. Z tego powodu w stworzonym systemie polityki migracyjnej szczególnie nacisk należy położyć na działania minimalizujące negatywne skutki społeczne, i to nie tylko w kontekście masowej emigracji Polaków, lecz także w perspektywie wzrastającego napływu cudzoziemców. Należy w odpowiedni sposób przygotować polskie społeczeństwo do tego – jak się wydaje trwałego zjawiska – i stworzyć strategię integracji z cudzoziemcami, która zapobiegać będzie ewentualnym konfliktom społecznym.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że wśród czynników wywołujących emigrację zarobkową w Polsce po 2004 r. kluczowe znaczenie wynika z marginalnego znaczenia polityki społecznej [Zagóra-Jonszta 2009, s. 79–90]. Najistotniejszym czynnikiem skłaniającym do emigracji jest dziś deficyt „godnej pracy”, niski poziom płac, upowszechnienie pracy terminowej [Firlit-Fesnak 2013, s. 19–37]. Umowy na czas określony są dziś dynamicznie rozwijającą się we wszystkich sektorach gospodarki niestandardową formą zatrudnienia. Według szacunków GUS, ok. 28% pracujących posiada czasowe formy zatrudnienia, czyli prawie dwukrotnie więcej niż średnia dla UE-15 i kilkakrotnie więcej niż w krajach większości nowych członków UE. Młodzi Polacy postrzegają pracę czasową przez pryzmat braku stabilności i poczucia bezpieczeństwa oraz kłopotów z uzyskaniem np. kredytu, braku szans na zawodowy awans i zagrażającej im marginalizacji. W warunkach polskich mamy do czynienia z niższym statusem pracowników tymczasowych, zatrudnionych w branżach oferujących gorsze warunki pracy i uzyskujących niższe dochody. Niestandardowe formy zatrudnienia obniżają status pracownika na rynku pracy, powodując, że możliwości znalezienia stałego zatrudnienia i w efekcie przejście z wtórnego do pierwotnego segmentu rynku pracy stają się ograniczone. W rezultacie coraz powszechniejsze w Polsce substandardowe zatrudnienie może powiększać grupę *working poor* i dualizować rynek pracy.

Istotnym czynnikiem skłaniającym do emigracji jest też niski poziom ochrony socjalnej na wypadek ryzyk socjalnych: bezrobocia, starości, choroby, niepełnosprawności, niedostatku środków utrzymania. Z *Diagnozy społecznej* z 2013 r. wynika, że poniżej granicy skrajnego ubóstwa żyje ok. 5% gospodarstw domowych, a poniżej granicy niedostatku prawie 45% gospodarstw [Diagnoza... 2014, s. 23]. W tej sytuacji emigracja zarobkowa dla wielu gospodarstw domowych w Polsce wciąż pozostaje szansą na poprawę warunków życia. Dlatego polityka migracyjna powinna być zharmonizowana z polityką społeczną i innymi politykami publicznymi prowadzącymi do wzrostu konkurencyjności Polski i bezpieczeństwa socjalnego jej obywateli.

Kolejne zagadnienie – modele polityki społecznej i wnioski, które wynikają z ich analizy dla problematyki modelu polityki migracyjnej. Choć są różne sposoby podejścia do typologii modeli polityki społecznej, to – za Gosta Esping-Andersenem – można wyróżnić modele (reżimy) liberalne, socjaldemokratyczne i konserwatywne. Pierwszy model bazuje na przeświadczeniu, że najlepszymi kanałami (sposobami) zaspokajania potrzeb ludzkich są rozwiązania rynkowe. Interwencja podmiotów państwowej polityki społecznej ma miejsce dopiero wtedy, gdy zawodzi rynek (lub rodzina), i to tylko w charakterze rozwiązania doraźnego. Podstawowym celem państwa liberalnego jest bowiem nauczenie obywateli, jak mają sobie bez tego państwa

radzić, tym samym polityka społeczna jest „ostatnią deską ratunku”; podstawowym kryterium jest kryterium potrzeb, a pomoc skierowana jest głównie do osób najuboższych. Z kolei w modelu socjaldemokratycznym uważa się, że przyczyny problemów społecznych tkwią w społeczeństwie, a nie w jednostce, a co za tym idzie to państwo ponosi odpowiedzialność za wszystkich swoich obywateli. Oparte na kryterium obywatelstwa uprawnienia do korzystania ze świadczeń mają charakter uniwersalny, zakres usług jest szeroki i dobrze zorganizowany. W modelu konserwatywnym ma miejsce solidarystyczne podejście do ryzyk społecznych oraz znacząca rola rodziny jako podmiotu polityki społecznej [Grewiński, Kamiński 2011, s. 55–84]. Zaspokajanie potrzeb społecznych w znacznym stopniu uzależnione jest od zatrudnienia i statusu jednostki na rynku pracy, zdobywania nowych umiejętności i podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

W Polsce, na początku przemian ustrojowych w latach 90. XX w., przyjęto założenie o budowaniu systemu społecznej gospodarki rynkowej w kształcie, który przez lata rozwijany był w Niemczech [Kaczmarek 1997]. Chodziło o zbudowanie systemu, który, z jednej strony, akceptowałby rynkowe zasady liberalizmu gospodarczego, z drugiej – podkreślał rangę celów społecznych. Funkcje socjalne zapewnia państwo, realizuje ponadto politykę pełnego zatrudnienia, politykę wyrównywania dochodów, antymonopolową oraz wspierania małej i średniej przedsiębiorczości. W systemie tym ma miejsce koegzystencja rynku i państwa.

Obecna sytuacja społeczna w Polsce, problemy na rynku pracy, ubóstwo i wykluczenie wielu grup dalekie są od założeń społecznej gospodarki rynkowej. W tej sytuacji trudno w jednoznaczny sposób odnieść funkcjonujący w Polsce model polityki społecznej do tworzonych modeli polityki migracyjnej⁴. Ponieważ dyskusja na ten temat jest jednak nieunikniona, zwłaszcza w kontekście imigracji, warto przyjrzeć się doświadczeniom krajów o długich tradycjach przyjmowania cudzoziemców. Dobrym przykładem jest tutaj Szwecja, uznawana za najbardziej przyjazne imigracji oraz prointegracyjne państwo w Europie. Szwecja znana jest z dojrzałej polityki imigracyjnej, w której zakłada się, że instytucje państwowe mają w stosunku do imigrantów legalnych takie same obowiązki, jak i wobec pozostałych obywateli kraju. Polityka migracyjna i integracyjna opiera się na zasadach wielokulturowości oraz równości. Cudzoziemscy pracownicy pochodzący z państw europejskich, a później także z Jugosławii i Turcji, w sposób aktywny byli zachęceni do przyjazdu do Szwecji już w latach 60. i 70. XX w. Od początku założeniem polityki szwedzkiej nie był jednak system krótkookresowej imigracji zarobkowej (*guest workers*), ale migracja

⁴ W literaturze wyróżnia się: *model komplementarnej polityki migracyjnej* – zorientowany jest na potrzeby rynku pracy; *model kolonialno-humanitarnej polityki migracyjnej*, w którym imigranci z niektórych regionów świata mają specjalne prawa oraz ułatwienia w zakresie uzyskiwania prawa do wjazdu do danego państwa; *model nowych państw imigracyjnych* z liberalnym podejściem do imigracji, stawiający jednak priorytet uzupełniania niedoborów na rynku pracy; *model rezydualnej (asymilacyjnej) polityki migracyjnej* – zakłada, że migracja do danego kraju może nastąpić tylko po spełnieniu restrykcyjnych warunków, w efekcie prowadzi to do ograniczenia imigracji z państw, które różnią się normami kulturowymi i społecznymi; *model wielokulturowej polityki migracyjnej* – uznaje się, że zróżnicowanie kulturowe jest sytuacją pożądaną oraz warunkiem rozwoju społecznego i ekonomicznego państwa [Duszczyk 2008, s. 15–17].

długookresowa i osiedleńcza, stąd dużą uwagę przywiązywano do aktywnych działań na rzecz integracji imigrantów. Model integracji cudzoziemców zakłada kluczową rolę zatrudnienia, systemu socjalnego (rozbudowane instytucje państwa socjalnego) i oświaty (aktywnego uczestnictwa w systemie edukacji). Priorytetem jest integracja przez pracę, która ma zapobiec wykluczeniu społeczno-ekonomicznemu, a system zachęt do podjęcia zatrudnienia kierowany jest nie tylko do imigrantów, ale także do pracodawców [Lesińska, Stefańska 2010, s. 7–25]. Przedsiębiorcy zatrudniający nowo przybyłych migrantów mogą liczyć na niższe stawki podatkowe oraz składki na ubezpieczenie społeczne.

W odmienny sposób budowano politykę wobec imigrantów w Niemczech. Od początku lat 60. XX w. Niemcy również rozpoczęły akcję werbunkową pracowników – gości. Przyływ ludności z zagranicy postrzegano jednak niemal wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, tj. przejściowych i rotacyjnych wędrowek siły roboczej. Jednocześnie nie wypracowano całościowej koncepcji politycznej skierowanej na integrację coraz liczniejszych w społeczeństwie niemieckim imigrantów. W efekcie w RFN wykrystalizował się model polityki migracyjnej, znacznie odbiegający od standardów wytyczonych przez klasyczne kraje migracyjne, takie jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia. Żyjącym w Niemczech na stałe cudzoziemcom przyznano prawa socjalne, ale nie polityczne. Wychodzono bowiem z założenia, że integracja należy do sfery prywatnej, w związku z czym państwowa regulacja nie jest w tym obszarze potrzebna [Luft 2011, s. 12]. Najbardziej jednak paradoksalny był fakt, że elity polityczne przez długie lata podtrzymywały tezę, iż Niemcy, w których odsetek cudzoziemców sięga współcześnie 10%, nie są krajem migracyjnym [Bade 1992, s. 393].

Klimat do reform pojawił się dopiero pod koniec lat 90. XX. W maju 1999 r. weszła w życie nowa ustawa o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitsgesetz*), a nowa ustawa migracyjna (*Zuwanderungsgesetz*) w 2005 r., czyli 50 lat po zawarciu pierwszej umowy bilateralnej w zakresie rekrutacji zagranicznej siły roboczej. Po raz pierwszy w historii Niemiec doszło do formalnoprawnego uznania naturalizacji obcokrajowców. Nowe ustawodawstwo ułatwia naturalizację, lecz jednak sztywność wymogów formalnych sprawia, że stopa naturalizacji cudzoziemców wciąż jest niewielka i wykazuje tendencję spadkową. Przeciętnie ok. 2–3% imigrantów mieszkających w Niemczech od przeszło 10 lat, uzyskuje co roku obywatelstwo niemieckie.

ZAKOŃCZENIE

Chociaż pierwsze prace nad utworzeniem systemu polityki migracyjnej rozpoczęły się w Polsce na początku lat 90. XX w., dopiero od niedawna polityka ta zaczyna być postrzegana jako narzędzie rozwoju społeczno-gospodarczego. Bardziej energiczne podjęcie działań w celu stworzenia racjonalnego systemu polityki migracyjnej państwa wiąże się z liczbą (ok. 2 mln) Polaków, którzy zdecydowali się na emigrację, realnymi brakami na niektórych lokalnych rynkach pracy, wzrastającym napływem cudzoziemców, malejącą migracją powrotną oraz prognozowanymi niekorzystnymi zmianami demograficznymi.

W tworzonym systemie polityki migracyjnej istotne jest powiązanie jej z innymi politykami publicznymi, a zwłaszcza z wielosektorową polityką społeczną. Realizowanie

celów polityki migracyjnej współzależnie i równolegle w stosunku do polityki: zatrudnienia, rodzinnej, edukacji, mieszkaniowej i innych, może okazać się ważnym narzędziem wzmacniającym konkurencyjność Polski i w efekcie jej atrakcyjności dla obywateli, polskich emigrantów oraz cudzoziemców.

Ważne, aby w polityce migracyjnej państwa uwzględniać także potrzeby poszczególnych regionów. Oznacza to, że rozwiązania wypracowane w sferze polityki migracyjnej na poziomie centralnym nie są wystarczające, ich dopełnieniem powinny być konkretne rozwiązania korzystne dla regionów i samorządów terytorialnych, określone zasady prawne i finansowe, a nawet powoływanie określonych podmiotów, realizujących zadania z obszaru szeroko rozumianych zagadnień migracyjnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bade K., 1992: *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland*. C.H. Beck, München. [za:] Pries L. 2001: Migration und Integration in Zeiten der Transnationalisierung oder: Warum braucht Deutschland eine „Kulturrevolution“? IZA Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit.
- Balicki J., Stalker P., 2006: *Polityka imigracyjna i azylowa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.
- Chałupczak H., Firlit-Fesnak G., Lesińska M., Solga B., 2014: Polityka migracyjna Polski wobec najnowszej emigracji Polaków po 2004 roku. [w:] *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga (red.). Komitet Badań nad Migracjami PAN, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Diagnoza społeczna 2013*, 2014: Warunki i jakość życia Polaków, J. Czapiński T. Panek (red.). Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Duszczyk M., 2008: Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe. [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.). Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Eurostat, Liczba zezwoleń pobytowych udzielonych cudzoziemcom w krajach UE w 2013 r., http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_number_of_first_residence_permits_issued_by_reason_in_2013_V2.png
- Firlit-Fesnak G., 2013: Polityka społeczna w Polsce wobec współczesnych procesów migracyjnych. Próba diagnozy i rekomendacje. *Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny* nr 3.
- Grewiński M., Kamiński S., 2011: Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej – w kierunku usług społecznych. [w:] *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, M. Grewiński, M. Rymśa (red.). Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa.
- Iglicka K., 2007: Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej w ramach obszaru legalnej migracji pracowniczej na lata 2007–2012. *Raporty i Analizy* nr 1.
- Kaczmarek T., 1997: *Cud gospodarczy Niemiec. Ludwiga Erharda koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*. W 100 rocznicę urodzin L. Erharda. Fundacja ATK, Warszawa.
- Komentarz do danych dotyczących zestawienia za 2014 rok. Urząd do Spraw Cudzoziemców, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne>
- Kurzynowski A., 2003: Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres. [w:] *Polityka społeczna*, A. Kurzynowski (red.). SGH, Warszawa.
- Lesińska M., Stefańska R., 2010: *Polityka migracyjna oraz rozwiązania dotyczące dostępu cudzoziemców do rynku pracy. Raport o rozwiązaniach przyjętych w wybranych państwach Unii Europejskiej*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Luft S., 2011: Wie funktioniert Integration? Mechanismen und Prozesse. *Aktuelle Analyse* nr 54.

- Łukaszczyk K., (red.) 2013: *Imigracja studentów zagranicznych do Polski. Raport Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Departament Polityki Migracyjnej, Warszawa.
- Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, 2013: Departament Polityki Migracyjnej MSW, Warszawa.
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, 2012: Departament Polityki Migracyjnej MSW, Warszawa.
- Solga B., 2014: The Importance of International Return Migration in the Rural Development, *Studia Regionalia*, vol. 39.
- Solga B., 2013: *Miejsce i znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*. Politechnika Opolska, Opole.
- Spoleczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski*, 2014: Raport Komitetu Badań nad Migracjami PAN. Koordynacja K. Słany i B. Solga, Warszawa.
- Supińska J., 1991: *Dylematy polityki społecznej*. Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa.
- Szarfenberg R., 2003: Definicje polityki społecznej. [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.). Aspra-Jr, Warszawa.
- Szumlicz T., 1994: *Modele polityki społecznej*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Szymańska-Zybertowicz K., 2011: *Nieobecne wyzwanie? Integracja jako zadanie polityki społecznej wobec cudzoziemców w Polsce po 1989 r.* Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650).
- Zagóra-Jonszta U., 2009: Społeczna gospodarka rynkowa a polska transformacja. [w:] *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*, D. Kopycińska (red.). Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.

MIGRATION POLICY AS A COMPONENT OF POLISH SOCIAL POLICY

Abstract: The continuing high scale of international migration and an increasing influx of foreigners and the forecasted demographic change has revived a discussion concerning the formalisation of the country's migration policy. To date, policy provides no coherent system, although, since the 1990s of many activities that refer to the issue have been undertaken. It seems, however, these actions are mostly of a distracted character. Moreover, the country's migration situation and its consequences did not concern fundamental issues. It can now be observed that in the current system, with more and more rationalized and systemic activities migration policy becomes an element of a complex solution concerned with solving development problems of the country.

The purpose of this article is an analysis of previous actions that have been adopted to create a Polish migration policy. The Policy is placed in a wider context of a multi-sector social policy. It can be supposed that the natural research and practical background for issues that refer to problems connected with migration policy or, widely migration affairs is a social policy.

Key words: migration policy, social policy, international migration, immigration, Poland