

TYTUŁEM WSTĘPU

Polska jest krajem o niewielkiej liczbie imigrantów. Dla większości polityków i urzędników jest to zapewne stan zadowalający. „Jeden kłopot mniej” – zdają się myśleć o tej polskiej wyjątkowości. Jednocześnie jednak wiele najzamożniejszych krajów świata chętnie przyciąga imigrantów, zwłaszcza wysoko wykształconych specjalistów i pracowników w tych sektorach, w których odczuwa dotkliwy brak rąk do pracy. Tak rozumianej polityki migracyjnej Polska dziś nie posiada. Jej załączki można znaleźć zarówno w pracach i postulatach ekspertów, jak też – choć znacznie rzadziej – w oficjalnych dokumentach rządowych.

Polityka migracyjna, która byłaby pochodną strategii budowy konkurencyjnej gospodarki, to zaledwie postulat. To projekt, którego realizacja wymaga zarówno zmian w sferze programowania prac rządu, jak i w instytucjonalnym układzie odpowiedzialności za kształtowanie polityki migracyjnej. Niniejsza publikacja jest próbą opisu podstawowych czynników, które mogą sprzyjać wypracowywaniu i realizacji planu migracji podporządkowanego potrzebom rynku pracy i koncepcji rozwoju gospodarczego kraju.

Przedstawiona tu diagnoza instytucjonalnego i programowego stanu polskiej polityki migracyjnej wskazuje na wyraźną dominację czynnika urzędniczego w kształtowaniu strategii migracyjnych, na przewagę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i jego optyki w określaniu ram procesów migracji. Wskazuje także na pożądaną – choć niezwykle powolną – ewolucję stanowiska rządu, wyrażanego w oficjalnych dokumentach, ku podporządkowaniu polityki migracyjnej wymogom rynku pracy.

Przestrzeń do takiej reorientacji jest dziś ograniczona przez kryzys gospodarczy, połączony z rosnącym bezrobociem i kryzysem finansów publicznych, co skłania władze do daleko idących redukcji wydatków

na programy rozwojowe. Pogłębiający się w niepokojącym tempie konflikt między Rosją a Ukrainą także nie sprzyja pracom nad zmianami polskiej polityki migracyjnej, choć jednocześnie może wpłynąć na jej ostateczny kształt, zmieniając akcent z rynku pracy na kwestie polityczne. Z drugiej strony samo uznanie przez rząd faktu, że odsetek imigrantów mieszkających i pracujących w Polsce jest niewielki, jest już jakimś krokiem we właściwą stronę.

W statystykach krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) Polska zajmuje przedostatnie miejsce (wyprzedzając nieznacznie Meksyk), gdy chodzi o odsetek osób urodzonych poza granicami kraju, na terytorium którego obecnie mieszkają. Średnia dla krajów OECD wynosi 13,2 proc. W Polsce mieszka ich tylko 1,8 proc., z czego sporą część stanowią osoby urodzone na dawnych Kresach Wschodnich lub – w mniejszym stopniu – na emigracji. Odsetek obcokrajowców mieszkających w Polsce jest jeszcze niższy – szacowany na 0,1 proc. Różnimy się nie tylko od krajów będących tradycyjnym celem migracji, lecz także od Słowacji (3,9 proc. urodzonych poza granicami, 1,0 proc. obywateli innych państw), Węgier (odpowiednio – 4,7 i 1,9 proc.) czy Czech (6,4 i 3,9 proc.). Gdy porównujemy Polskę do krajów członkowskich Unii Europejskiej, podobnie niski odsetek obywateli innych państw zamieszkuje jedynie w Rumunii¹.

To czy Polska potrzebuje napływu imigrantów, aby poprawić konkurencyjność gospodarki i przeciwdziałać skutkom negatywnych tendencji demograficznych, znajduje się zasadniczo poza sferą zainteresowania polityków i ośrodków mających wpływ na długofalowe strategie publiczne. Polityka imigracyjna państwa kształtowana jest zatem przede wszystkim jako proces dostosowywania prawa polskiego do wymagań Unii Europejskiej, czego najlepszym przykładem jest niezwykle obszerny – zawierający 522 artykuły – projekt nowej ustawy *Prawo o cudzoziemcach*. Drugim czynnikiem kształtującym miejsce polityki imigracyjnej jest redukcja problemów administracyjnych i politycznych, jakie mogłaby za sobą pociągać imigracja zarobkowa. Kłopoty z integracją imigrantów w takich krajach jak Francja czy Niemcy zdają się być dostatecznie dobrym pretekstem do tego, by sprawę napływu pracowników z innych krajów traktować jako kolejny problem, którego lepiej uniknąć. Tę popularną wizję uzupełnia dziś

¹ Eurostat, *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, Luxembourg 2011, s. 73. Dane przedstawiają stan na 31 grudnia 2008.

świadomość, że kryzys przynosi ryzyko dalszej redukcji zatrudnienia, a zatem imigranci są postrzegani także jako nieprawomocni konkurenci na rynku pracy. W sytuacji permanentnej kampanii wyborczej (wybory parlamentarne, samorządowe, do Parlamentu Europejskiego) niewielu polityków ma odwagę zajmowania się tym niepopularnym i niewdzięcznym tematem.

Postulat zmiany perspektywy postrzegania problemów migracji pojawia się zatem niezwykle rzadko. Takim głosem był opublikowany na łamach dodatku do „Dziennika Gazety Prawnej” tekst Andrzeja Krajewskiego *Stany Zjednoczone Rzeczypospolitej*². Autor zebrał argumenty historyczne, ukazując pozytywny wpływ niemieckich, żydowskich i włoskich imigrantów na rozwój polskich miast, gospodarki, kultury. Skrytykował jednocześnie krótkowzroczność rządzących, którzy politykę migracyjną postrzegają jako narzuconą przez Unię konieczność, a nie atut, który może służyć przyszłości Polski. „Zrządzeniem losu – pisał – po raz pierwszy od kilkuset lat Rzeczpospolita miałaby tu szansę na sukces”. Sukces polegający na przyciągnięciu bezrobotnych z południowych państw Unii Europejskiej czy migracji zarobkowej z krajów ościennych, takich jak Ukraina czy Białoruś.

Stanowisko podobne wyraża część ekspertów zajmująca się zagadnieniami migracji. W opublikowanym przez Fundację Energia dla Europy raporcie *Imigranci pilnie potrzebni* Krystyna Iglicka pisze: „Aby w Polsce nie zabrakło rąk do pracy, do 2060 roku musi się u nas osiedlić aż 5,2 mln osób”³. Autorka ocenia przy tym, że programowy dokument rządowy *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* „jest raczej nieuporządkowanym zarysem kierunków działań niż spójną strategią”. Wskazuje na to, że Polska nie potrafi aktywnie pozyskiwać imigrantów, a nadzieje na to, że jest atrakcyjnym krajem osiedlenia dla sąsiadów z zachodniej granicy, uznaje za mit. „Badania nad preferencjami imigracyjnymi Ukraińców – pisze – wykazują, że Polska (już w 2006 r.) plasowała się na 6. pozycji za Rosją, Niemcami, Hiszpanią, Włochami i Portugalią pod względem atrakcyjności”⁴. Ostatnio ogłoszone wyniki badań pokazują jednak zmianę preferencji naszych wschod-

² Andrzej Krajewski, *Stany Zjednoczone Rzeczypospolitej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, odrębny dodatek opublikowany 26–28 kwietnia 2013.

³ Krystyna Iglicka, *Imigranci pilnie potrzebni*, Fundacja Energia dla Europy, Raport 8, Warszawa 2013, s. 1.

⁴ Tamże.

nich sąsiadów i przesunięcie się Polski na drugie miejsce – zaraz po Rosji – jako optymalnego kraju docelowego. Autorzy komentującej te dane analizy Ośrodka Studiów Wschodnich sugerują, iż przyczyną tego awansu Polski mogą być łagodniejsze skutki kryzysu gospodarczego i niewprowadzenie restrykcyjnych przepisów imigracyjnych, związanych z ochroną rynku pracy przed skutkami dekonstrukcji gospodarczej. Podają też dane z badania przeprowadzonego wśród specjalistów i menedżerów z Ukrainy gotowych podjąć pracę za granicą: 63 proc. z nich chciałoby wyjechać do Rosji, 23 proc. do Polski, 14 proc. do Kanady, 13 proc. do Niemiec i 11 proc. do Czech⁵.

Krystyna Iglicka uważa, iż przyczyną wpływającą na niski poziom imigracji do Polski jest m.in. restrykcyjność polityk migracyjnych charakterystyczna dla całej Europy Środkowej, wzmocniona jeszcze wymogami, jakie kraje tego regionu musiały spełnić jako warunek wejścia do strefy Schengen. Dodatkowym argumentem wzmocniającym bariery imigracji była ochrona własnego rynku pracy⁶. Tymczasem, jak twierdzą autorzy jednej z ważniejszych prac na temat polityki migracyjnej i azylowej Janusz Balicki i Peter Stalker, twierdzenie, że „imigranci wypychają z rynku pracy miejscową ludność [...] to uproszczenie, opierające się na założeniu, że liczba miejsc pracy w danym kraju jest stała. Założenie, że im więcej ludzi przybędzie z zewnątrz tym mniej wolnych miejsc pracy pozostanie dla miejscowych jest z gruntu fałszywe”⁷.

Propozycja przestawienia polityki na takie właśnie tory nie znajduje jednak wsparcia ani w opiniotwórczym establishmentie, ani w środowiskach administracyjnych, które w największym stopniu kreują dziś politykę migracyjną państwa. Dla polityków temat migracji jest nad wyraz ryzykowny, unikają go zatem do czasu, aż sytuacja ich do tego zmusi. Czy zatem zmiana postrzegania problematyki imigracyjnej w ogóle jest możliwa? Kto i w jaki sposób mógłby dokonać takiej reorientacji?

Niniejsza publikacja próbuje odpowiedzieć na te pytania poprzez wskazanie trzech głównych mechanizmów zmiany:

- sposobu postrzegania zagadnień migracyjnych (a zatem w prze-

⁵ Marta Jaroszewicz, *Polska bardziej atrakcyjna dla ukraińskich imigrantów zarobkowych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 12 czerwca 2013. Strona internetowa OSW <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-12/polska-bardziej-atrakcyjna-dla-ukrainskich-imigrantow-zarobkowych> (dostęp 18.09.2014).

⁶ Krystyna Iglicka, *Imigranci...*, s. 2.

⁷ Janusz Balicki, Peter Stalker, *Polityka migracyjna i azylowa*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006, s. 89.

strzeni myśli politycznej strategii publicznych, pojęć używanych do opisu zjawiska),

- zmiany instytucjonalnego kontekstu prowadzenia polityki imigracyjnej,

- mobilizacji rzeczników takiej zmiany.

Celem autorów nie jest ustalenie skali prawdopodobieństwa zmiany, ale wskazanie czynników, które mogą do niej doprowadzić.

Ze względu na charakter zmiany postrzegania polityki imigracyjnej największe znaczenie wydaje się mieć metamorfoza świadomości elit politycznych i opiniotwórczych. Tematyka imigracyjna rzadko bywa przedmiotem debat publicznych wykraczających poza wąskie grono specjalistów. Jeżeli pojawia się w pracach polskich think tanków – to częściej ze względu na aspekty związane z ochroną praw człowieka, opieką nad uchodźcami, czy określaniem przez Unię Europejską standardami wspierania mieszkających w Polsce cudzoziemców. Tymczasem szansą na uczynienie z polityki imigracyjnej jednego z ważnych programów rozwojowych jest umieszczenie kwestii napływu obcokrajowców poza dominującym dziś kontekstem humanitarnym i ochrony bezpieczeństwa publicznego i granic. Położenie nacisku na związek między napływem specjalistów i osób podejmujących prace w sferach, w których występują odczuwalne braki kadrowe, wymaga umieszczenia problematyki imigracji przede wszystkim w kontekście konkurencyjności polskiej gospodarki oraz zastępowalności pokoleń na rynku pracy.

W I rozdziale książki autorzy zastanowią się, jak zmienić model polityki imigracyjnej poprzez wprowadzenie nowych strategii i rozwiązań instytucjonalnych. Wobec bezsprzecznego faktu, że wszystkie współczesne państwa zachodnie potrzebują doktryny migracyjnej, autorzy zaproponują stworzenie nowej polityki imigracyjnej Polski, której zarys zostanie opisany w rozdziale II. Rozdział III poświęcony zostanie na omówienie kluczowych problemów polityki imigracyjnej. Problemy te z perspektywy politycznej opisane zostaną w rozdziale IV, w którym autorzy zasugerują prowadzenie polityki migracyjnej dostosowanej do rynku pracy. Dotychczasowe działania koncentrują się raczej na sprawnym funkcjonowaniu poszczególnych urzędów zajmujących się imigrantami i unikaniu wszelkiej debaty publicznej na ten temat. W rozdziale V opisana zostanie polityka migracyjna wybranych krajów Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii, Belgii i Francji. W zakończeniu książki znajdzie się podsumowanie i sugestie dotyczące nowej polityki imigracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej.