

## **PAŃSTWO: MIĘDZY DEMOGRAFIĄ A GOSPODARKĄ: Wpływ integracji z Unią Europejską na polski rynek pracy**

(Referat prezentowany na 4-tym seminarium 'Sytuacja demograficzna jako czynnik wzrostu gospodarczego' w ramach cyklu seminariów poświęconych aktualnej sytuacji gospodarczej i społecznej Polski, WSHiP im. R. Łazarskiego, Warszawa, 29 listopada 2007)

Migracje należą do tych zjawisk społecznych, które zdecydowanie szybko reagują na zmiany warunków politycznych i ekonomicznych. Właśnie dlatego przepływy osób, w tym również oczywiście pracowników - siły roboczej - mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania rynków pracy w okresach reform własnościowych, transformacji społeczno-ekonomicznych czy też zmian geopolitycznych.

Rozszerzenie UE w 2004 roku było największą zmianą geopolityczną i ekonomiczną, jakiej doświadczyła Europa po blisko sześćdziesięcioletnim okresie ustanowionym przez układy z Jałty i Poczdamu.

Jak zauważają Strzelecki i Witkowski (1994) związek migracji z rynkiem pracy ma charakter dwustronny. Oznacza to, że z jednej strony:

- przemieszczenia przestrzenne ludności mogą mieć modyfikujący charakter na sytuacji na rynku pracy;
- z drugiej zaś – określona sytuacja na rynku pracy może stymulować poszczególne strumienie migracyjne.

Swoboda przemieszczania się osób w Unii Europejskiej jest jedną z fundamentalnych wolności gwarantowanych prawem wspólnotowym. Pracownicy są jedną z kategorii osób uprawnionych w świetle prawa wspólnotowego do swobody migracji. Co prawda UE wprowadziła ograniczenia w tej swobodzie dla pracowników z Polski i podzieliła 7-letni okres przejściowy na okresy 2+3+2, to jednak większość krajów UE (z wyjątkiem najprawdopodobniej tylko Niemiec i Austrii) otworzyła lub otworzy swoje rynki pracy po dwuletnim/pięcioletnim okresie przejściowym. Nie jest to jednak w wielu przypadkach, jak się to nam wydaje, otwarcie całkowicie pełne. Ogranicza się ono często do zawodów i kategorii osób najbardziej potrzebnych dla rynków europejskich (zobacz aneks niniejszego opracowania).

W obecnej chwili nie mówi się już na przykład tak dużo o wspólnej migracyjnej polityce Unii Europejskiej, a raczej o wspólnej polityce zarządzania migracją (*migration management*). Tak więc rozważając wpływ integracji z Unią Europejską na polski rynek pracy rozważyć należy:

- Sytuację demograficzną i czynniki zmian na rynkach pracy krajów starej UE;
- Sytuację demograficzną i czynniki zmian na rynkach pracy w Polsce,

a więc zarówno popytową, jak i podażową stronę przepływów siły roboczej.

## Sytuacja demograficzna i czynniki zmian na rynkach pracy krajów UE - 15

Według ostatnich prognoz demograficznych do roku 2040 liczba mieszkańców w krajach obecnej UE spadnie z 344 milionów (na początku lat 1990.) do 304 milionów. Dla UE oznaczałoby to więc drastyczny spadek liczebności populacji. Zakładając, że rozwój technologiczny nie przyczyni się w sposób zasadniczy do zmniejszenia zapotrzebowania na siłę roboczą oraz, że nie nastąpi radykalne zwiększenie liczby pracujących kobiet, liczba osób w wieku produkcyjnym, która w 1990 roku wynosiła 155 milionów, w roku 2040 może wynieść tylko 118 milionów (*Wspólne wyzwania...2001*, Migration Policy Institute, 2007).

Jakie są więc możliwe rozwiązania/stosowane instrumenty polityczne w Unii Europejskiej? W ostatnich dyskusjach europejskich, które podsumowali Niessen i Schibel (2002: 8-14) oraz Muenz (2007) rozważane są następujące możliwości:

- Polityka społeczna prowadząca do wzrostu aktywności zawodowej
- Polityka prorodzinna
- Polityka migracyjna

Rozwiązanie te nie wykluczają się, jednak w zależności od tego w jakich konfiguracjach zostaną zastosowane przynosić mogą różne rezultaty.

**Polityka społeczna prowadząca do wzrostu aktywności zawodowej:** tego rodzaju polityka musi wziąć pod uwagę różnorakie przyczyny, które prowadzą do niskich współczynników aktywności zawodowej i to nie tylko wśród najstarszych roczników ale również wśród najmłodszych jak również kobiet.

- Na przykład niższe lub malejące współczynniki aktywności zawodowej obserwowane mogą być wśród młodych kohort z powodu wydłużonego czasu poświęconego na zdobycie odpowiedniego poziomu wykształcenia, bezrobocia lub odwlekania decyzji z wejściem na rynek pracy z powodu stagnacji ekonomicznej przy jednoczesnym poparciu takiej decyzji przez 'generację rodziców', która osiągnęła na tyle dobrą sytuację ekonomiczną, że jest w stanie zaakceptować i wspomóc odwlekanie przez dzieci momentu wejścia na rynek pracy (Niessen, Schibel, 2002: 9, Muenz, 2007).
- Próba przedłużania wieku emerytalnego może ograniczone być przez sam rodzaj pracy. Niektóre zawody wymagają sprawności fizycznej jak i umysłowej, która niestety obniża się wraz z wiekiem. Również obserwowana jest niechęć społeczna (brak akceptacji społecznej) wobec hasła '*active aging*' (aktywne starzenie się), która to niechęć niekoniecznie związana jest z wszechobecnym kultem młodości, ale również z konkurencyjnością (Niessen, Schibel, 2002: 10, Muenz, 2007).
- Wzrost aktywności zawodowej kobiet był celem wielu już polityk próbujących rozwiązać problem nierówności płac ze względu na płeć, jak również segregację rynków pracy ze względu na płeć. W wielu krajach (zwłaszcza północnej Europy) obserwuje się już wyraźny wzrost aktywności zawodowej kobiet – jednakże jest to tylko wzrost czasowego zatrudnienia '*part-time*'. Wzrost zatrudnienia pełnego '*full-time*' jest znacznie mniejszy. Najnowsze badania wskazują dodatkowo, że wzrost zatrudnienia czasowego kobiet nie

jest kwestią świadomego wyboru, ale raczej odzwierciedla niedostatki w prawidłowym systemie opieki nad dziećmi (Niessen, Schibel, 2002: 10-11, Muenz, 2007).

**Polityka prorodzinna:** nie jest to łatwy cel dla polityków. Wzrost współczynników płodności daje widoczny efekt z punktu widzenia rynków pracy po dopiero około dwudziestu latach. Implementacja takiej polityki wymagałaby również głębokich zmian kulturowych, zmian postaw, wartości zwłaszcza tych związanych z równością płci (głównie w dostępie do edukacji i na rynku pracy), które na dobre zakorzeniły się już w społeczeństwie europejskim z tymi bardziej tradycyjnymi związanymi z rodziną. Dlatego aktywna polityka prorodzinna nie powinna skupiać się na zasiłkach rodzinnych ale na intensywnej polityce promującej rolę ojca jako rodzica, wspierać urlopy ojcowskie, wspierać pracowników z dzieckiem bez względu na płeć, itp. (Niessen, Schibel, 2002: 8, Muenz, 2007).

Wniosek: nie wypracowano do tej pory krótko i średnio-terminowych rozwiązań i w tym miejscu dochodzimy do problemu imigrantów na rynkach pracy a więc roli polityki migracyjnej (Niessen, Schibel, 2002: 13-14).

**Polityka migracyjna:** dużo w ostatnich debatach było sceptycznych opinii, że tak zwana migracja zastępcza '*replacement migration*' nie jest rozwiązaniem dla demograficznych problemów Europy w długim okresie, gdyż imigranci również starzeją się, są wśród nich również kobiety, a ponadto z chwilą zakorzenienia się w kraju przyjmującym migranci bardzo szybko przejmują zwyczaje kulturowe i system wartości społeczeństwa przyjmującego, co między innymi oznacza spadek płodności wśród grup imigranckich (Coleman, 2000; Werner, 2002).

Jednakże w ostatnich dyskusjach europejskich przeważają głosy, że jest to najlepsze rozwiązanie krótko i średnio-okresowe i że świadoma selekcja cudzoziemskiej siły roboczej może mieć długoterminowy pozytywny efekt na rynki pracy. Chodzi tu o selekcję ze względu na kwalifikacje, jak również ze względu na ich brak. Przeciwnicy migracji zastępczej często bowiem zapominali o tym, iż bez względu na to, jak wysoki może być poziom bezrobocia w danym kraju, istnieje zjawisko tak zwanego społecznego napiętnowania '*social labelling*' pewnych prac, które postrzegane są jako gorsze, i których nie chce się podejmować lokalna siła robocza – do tego potrzebni są imigranci. W ostatnich dyskusjach europejskich mówi się, że lepiej, żeby ci imigranci nie pracowali nielegalnie, gdyż rosnąca szara strefa może w długim okresie zaostrzać konflikty i napięcie społeczne (Niessen, Schibel, 2002: 13-14, Muenz, 2007).

Wniosek z dyskusji europejskich jest następujący: zarządzanie migracją siły roboczej wydaje się w obecnej chwili najlepszym rozwiązaniem krótko i średnio-okresowym dla starzejącej się i pozbawionej dzieci Europy (Niessen, Schibel, 2002: 13-14, Muenz, 2007).

W okresie do 2020 prognozowane zapotrzebowanie na napływ imigrantów kształtować się będzie na poziomie 500 000 osób rocznie. Począwszy od roku 2020, zapotrzebowanie to może gwałtownie się zwiększyć, gdyż do tego momentu, nawet w takich państwach jak Francja i Wielka Brytania dojdzie do zmniejszenia się oraz zestarzenia populacji osób w wieku produkcyjnym. Poprzez kontrolowany proces

imigracji, mający na celu zmniejszenie luki demograficznej, liczebność populacji osób w wieku poniżej 65 lat może utrzymać się na niemalże stałym poziomie. W wyniku napływu imigrantów, udział osób młodych w ogólnej liczbie mieszkańców nie zmniejszy się w tak znacznym stopniu, zaś obciążenie jakie wiąże się z opieką nad osobami w podeszłym wieku, rozłoży się bardziej równomiernie pomiędzy liczniejszych, młodych członków społeczeństwa (*Wspólne wyzwania...2001*, Migration Policy Institute, 2007).

Legalni migranci oprócz tego, że wypracowują PKB, to płacą również podatki i składki na ubezpieczenia społeczne (np. szacunki z tego właśnie tytułu już w pierwszym półroczu po rozszerzeniu osiągnęły w Wielkiej Brytanii 20 mln funtów).

Drugim ważnym czynnikiem ze strony popytowej, jak już wspomniałam, będzie sytuacja na rynkach pracy w krajach Unii, a zwłaszcza poziom bezrobocia, jak również stan koniunktury makroekonomicznej.

Jak podkreśla Wyżnikiewicz (2000) *kraje Unii, po okresie osiągnięcia wysokiego bezrobocia na początku lat 1990. „uelastyczniły” swoje rynki pracy, co skutkuje trwałym obniżeniem bezrobocia, nawet w sytuacji słabej koniunktury makroekonomicznej. Pierwszą obserwowaną tendencją jest wyraźne, choć stosunkowo niewielkie obniżanie średniej stopy bezrobocia w 15 krajach Unii Europejskiej poczynając od roku 1997. W latach 1997-2001 średnia stopa bezrobocia obliczona dla 15 krajów Unii obniżyła się o około dwa punkty procentowe i wyniosła nieco powyżej ośmiu procent. Drugą prawidłowością jest stosunkowo duże zróżnicowanie wielkości stopy bezrobocia między krajami Unii Europejskiej. W roku 1999 stopa bezrobocia w Luksemburgu wynosiła 2,7 procent, a w Hiszpanii 17,3 procent. Daje się ponadto zauważyć na ogół wyższe stopy bezrobocia w krajach większych (Hiszpania, Włochy, Francja, Niemcy) i niższe stopy w krajach mniejszych (Luksemburg, Dania, Portugalia)* (Wyżnikiewicz, 2000: 116).

Czynniki oddziałujące od strony popytowej tj. stopa bezrobocia w UE-15 i stan koniunktury sprzyjały w ostatnim czasie do zaniechania przez większość rządów UE-15 zaniechaniu opcji ‘zerowej migracji’. Najlepszym tego przykładem są polityki migracyjne Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Nie ulega wątpliwości, że Europa Zachodnia potrzebuje imigrantów. Wynika to przede wszystkim z sytuacji demograficznej charakteryzującej się niskim przyrostem naturalnym i starzeniem się społeczeństwa zachodnio-europejskiego, jak i czynników strukturalnych makro. Legalni emigranci zarobkowi z Polski są więc rozwiązaniem pewnych kłopotów, a nie problemem.

Należy również pamiętać, iż kraje Unii Europejskiej (zwłaszcza te, które nie zdecydowały się na pełne bądź częściowe otwarcie swoich rynków pracy) podtrzymywać będą najprawdopodobniej na obecnym poziomie strumień nielegalnych migracji zarobkowych z Polski ze względu na charakter wykonywanej pracy (głównie usługi, sprzątanie, opieka nad osobami starszymi i obłożnie chorymi oraz prace budowlane, rolnictwo, administracja) i imperatyw, aby koszty pracy utrzymywać na niskim poziomie. Działa tu tylko i wyłącznie mechanizm ssania rynków pracy UE niezdolnych do wykreowania dostatecznej podaży wśród rodzimej siły roboczej, gotowej do objęcia pewnych stanowisk pracy. Mechanizm taki istniał

zawsze i w gruncie rzeczy ułatwia on pionową mobilność siły roboczej wpływając na elastyczność na lokalnych rynkach pracy (Okólski 2001, Iglicka 2001).

Dlatego jednak, mimo ogromnego dylematu dla polskiej polityki migracyjnej związanego z odpływem z Polski po 2004 roku około miliona pracowników po otwarciu rynków pracy przez Wielką Brytanię, Irlandię i Szwecję polityka państwa polskiego powinna dążyć do jak najszybszego zapewnienia Polakom możliwości legalnej pracy w krajach Unii, co łączy się nie tylko ze swobodą przepływu ale również z ochroną socjalną.

## **Sytuacja demograficzna i czynniki zmian na rynkach pracy w Polsce**

W Europie Środkowej i Wschodniej, w latach 1970. i 1980. nie zaszły żadne istotniejsze zmiany w zachowaniach demograficznych. Do widocznego spadku liczby urodzeń oraz do zmian w procesach zakładania rodzin i starzenia się społeczeństw czyli zmian demograficznych obserwowanych w Europie zachodniej od połowy lat 1960. doszło w tym regionie dopiero w latach 1990. Wszystkie scenariusze w nieunikniony sposób prowadzą do spadku liczby populacji w nowych państwach członkowskich oraz przyspieszenia po roku 2005 demograficznego procesu starzenia się ich ludności.

Liczba aktywnej zawodowo ludności Polski, tj. ludności w wieku 15-64 lata, wzrośnie do 2020 roku o około 960 tysięcy. Jednakże wzrost ten spowodowany będzie przez wzrost starszych roczników, tj. ludności w wieku 45 lat i więcej (o przeszło 1,4 miliona). Ludność aktywna zawodowo w grupie wieku 15-44 lata (to znaczy ci, którzy mają największą szansę na rynkach pracy) spadnie do 2020 roku o około 570 tysięcy. Tak więc czynnik demograficzny w długim okresie czynnikiem sprzyjającym emigracji (Iglicka, 2001a).

Jednak w okresie bezpośrednio po rozszerzeniu z roku 2004 i średnim, który oceniam na lata 2004-2012, państwa Europy Środkowej, w tym Polska, z przyczyn głównie demograficznych, pełnią i będą pełnić rolę rezerwuaru siły roboczej, wykonującej prace wymagające niskich bądź średnich kwalifikacji zawodowych w krajach UE-15. Najważniejsze przyczyny tego masowego odpływu, który nastąpił po 2004 roku to (Iglicka, 2007; Iglicka 2007a):

- Sytuacja demograficzna
- Stopa bezrobocia
- Niedopasowanie systemu edukacyjnego do potrzeb rynku pracy
- Różnice w poziomie płac pomiędzy UE-15 a UE-8

Czynniki te, nakładając się na siebie działały w sposób mnożnikowy.

**Sytuacja demograficzna:** w okresie bezpośrednio po rozszerzeniu UE w roku 2004 na rynki pracy w Polsce zaczęły wchodzić roczniki wyżu demograficznego z pierwszej połowy lat 1980. W owym okresie rodziło się w Polsce, średniorocznie, około 700 tys. dzieci. Takiej liczby pracowników Polski rynek pracy, w okresie przemian post-transformacyjnych, nie jest w stanie wchłonąć.

**Stopa bezrobocia** (stopa bezrobocia wśród absolwentów wyższych uczelni): to poważny czynnik, który wpłynął na odpływ z Polski. Stosunkowo niewielka mobilność siły roboczej w Polsce spowodowana jest zarówno czynnikami kulturowymi, jak i mało elastycznym rynkiem mieszkaniowym. Zamiana mieszkania na inne związana jest z wysokimi kosztami, zniechęcającymi ludność do przemieszczania się w poszukiwaniu pracy w ogóle lub lepszej pracy. Dotyczy to w szczególności osób o dochodach średnich i niższych niż średnie. Struktura kwalifikacji dostosowuje się do struktury popytu na pracę, odbywa się to jednak stosunkowo powoli i dotyczy głównie osób o wyższych kwalifikacjach i osób wykonujących nowo powstające zawody.

Jak podkreślają Strzelecki i Witkowski (1994:140) 'jedną z cech polskiego rynku pracy jest silne przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia' powodujące utrwalającą się stagnację ekonomiczną w wybranych regionach.

Powodem odmiennej tendencji zmian rozmiarów bezrobocia w Polsce i krajach UE-15 jest przede wszystkim inne podejście do polityki rynku pracy. Kraje Unii, po okresie osiągnięcia wysokiego bezrobocia na początku lat 90. 'uelastyczniły' swoje rynki pracy, co skutkuje trwałym obniżeniem bezrobocia. Polska najwyraźniej przechodzi drogę podobną do drogi przebytej przez kraje starej Unii, tyle, że jest dopiero na jej początku (Wyżnikiewicz, 2000: 118).

**Niedopasowanie systemu edukacyjnego do potrzeb rynku pracy:** ogromnym sukcesem polskiej transformacji był wzrost odsetka osób z wyższym wykształceniem. Odbyło się to jednak głównie dzięki umożliwieniu wejścia na rynek edukacyjny wyższym szkołom prywatnym. W latach 1990. powstało olbrzymie zapotrzebowanie gospodarki polskiej na zawody, które albo nie istniały w okresie gospodarki centralnie sterowanej lub istniały w niewystarczających ilościach. Prywatne szkolnictwo wyższe z sukcesem spełniło te oczekiwania rynku kształcąc specjalistów od zarządzania, administracji, finansów, bankowości, marketingu, reklamy, itp. Okazało się jednak, iż rynki pracy nie są w stanie wchłonąć więcej tego rodzaju specjalistów, zwłaszcza iż kolejne roczniki (w tym roczniki wyżu demograficznego z lat 1980.) bez żadnej wiedzy i refleksji dotyczącej potrzeb gospodarki próbowały powtórzyć sukces roczników, które, z opisanym powyżej profilem wykształcenia, weszły na rynki pracy w Polsce w latach 1990. I tu dochodzimy do ostatniego czynnika.

**Różnice w poziomie płac pomiędzy UE-15 a UE-8:** raport Komisji Europejskiej<sup>1</sup>, w którym opisany został profil migranta z nowych państw członkowskich wskazuje, iż dominujący typ to młody człowiek (do 34 roku życia), pochodzący z małej miejscowości charakteryzujący się wykształceniem średnim lub wyższym pracujący w sektorze: usług, gastronomii oraz administracji poniżej swoich kwalifikacji. Prawdą jest, iż rynki pracy w Polsce nie są w stanie wchłonąć roczników wyżu demograficznego charakteryzujących się specyficznym profilem wykształcenia. Prawdą jest również iż na tego rodzaju kwalifikacje nie ma zapotrzebowania w krajach UE-15. Gospodarki UE-15 są jednak w stanie zaoferować o wiele wyższe płace w zawodach nie wymagających specjalnych kwalifikacji w zawodach, które opisane w pierwszej części tego opracowania, charakteryzują się tzw. społecznym

---

<sup>1</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (Period 1 May 2004-30 April 2006).

napiętnowaniem *'social labelling'*, które postrzegane są jako gorsze, i których nie chce się podejmować lokalna siła robocza – do tego potrzebni są imigranci.

## Podsumowanie i wnioski dla Polski<sup>2</sup>

Globalizacja handlu i rynków pracy oraz malejący potencjał demograficzny Europy wymaga pewnego otwarcia granic, które trudno pogodzić z wprowadzonymi środkami kontroli wjazdu. Dlatego też, w poszczególnych krajach członkowskich UE-15 oprócz uwzględnienia nowych obszarów wysyłających imigrantów przyjmuje się milczące założenie, że zapotrzebowanie na nisko i średnio-wykwalifikowaną siłę roboczą w tych krajach spełnią pracownicy z nowych państw członkowskich przyjeżdżający w ramach migracji wewnątrz unijnych, w ramach kolejnych tzw. otwarć rynków pracy. Personal wysoko-wykwalifikowany zaś będzie rekrutowany z krajów trzecich.

Jest w tych założeniach, czy nam się to podoba, czy też nie, sporo logiki. Imigranci wykonujący podrzędne prace a wywodzący się z obcych kultur, kojarzyli się w przeszłości w społeczeństwach przyjmujących Europy Zachodniej głównie z wszelkiego rodzaju patologią. Z drugiej strony imigranci wykonujący prace podrzędne i bez możliwości awansu czuli się wyobcowani społecznie i kulturowo. Taka sytuacja doprowadziła do wykluczenia sporej, napływowej części społeczeństw zachodnioeuropejskich, tworzenia etnicznych gett i napięć społecznych i w rezultacie kryzysu modelu wielokulturowości.

Problemem dla Europy nigdy nie byli imigranci wykształceni, pracujący na stanowiskach zgodnych z dyplomem. Problemem byli imigranci biedni. Przyjęte więc założenie niwelować będzie, moim zdaniem, ewentualne napięcia na tle kulturowym. Polacy, Litwini, Czesi czy Słowacy integrują się łatwo, nie są też możliwe konflikty na tle religijnym czy kulturowym pomiędzy nowymi przybyszami a społeczeństwem przyjmującym. Otwarte pozostaje pytanie, skąd nowe państwa członkowskie, w tym Polska, mogą/są w stanie pozyskać pracowników zarówno nisko jak i wysoko wykwalifikowanych w dobie globalnej i tak silnej konkurencji o siłę roboczą?

Dotychczasowy rozwój niedoświadczonej polskiej polityki migracyjnej zorientowany był na tworzenie prawa migracyjnego nakierowanego głównie na tworzenie regulacji wjazdowych i pobytowych oraz kształtowanie organów egzekwujących te podstawowe reglamentacje prawne. Niedostatecznym zainteresowaniem władz cieszył się złożony obraz społeczno-ekonomicznych uwarunkowań migracji cudzoziemców do Polski, co przejawiało się zarówno w słabości polskiego systemu integracyjnego, jak też niemal w całkowitym braku refleksji nad zjawiskami i procesami związanymi z możliwym w przyszłości udziałem imigrantów w życiu społecznym i stosunkiem większości do mniejszości. Gwarancje socjalne nałożone na państwo w ustawie repatriacyjnej z 2000 roku paradoksalnie utrudniały przyjazd do kraju większej liczbie osób pochodzenia polskiego, które w sposób najbardziej naturalny mogłyby zintegrować się ze społeczeństwem przyjmującym .

---

<sup>2</sup> Na podstawie Iglicka,2007, Iglicka 2007a, Iglicka 2007b.

Masowe wyjazdy Polaków do pracy po 1 maja 2004 roku i w konsekwencji niedobory siły roboczej w wielu sektorach polskiej gospodarki przyspieszyły dyskusję nad strategią polskiej polityki migracyjnej i jej priorytetami. Konsekwencją wyjazdów są między innymi, mimo około 12 procentowego bezrobocia, niedobory pracowników w wielu strategicznych dla rozwoju gospodarczego branżach. Żadne jednak państwo, przy poziomie bezrobocia powyżej stopy naturalnej oscylującej wokół 5 procent i przy nadwyżkach własnej siły roboczej nie zdecyduje się, próbując niwelować niedobory na rynku pracy przy pomocy instrumentów polityki migracyjnej, pozwolić sobie na całkowite otwarcie rynków pracy dla cudzoziemców. Liberalna polityka migracyjna to zawsze decyzja polityczna, podejmowana na ogół w okresie przewidywanej długotrwałej koniunktury ekonomicznej. Państwo polskie może jednak:

- Próbować niwelować kolejne fale migracji
- Próbować zachęcać do powrotów bądź;
- Starać się niwelować niedobory siły roboczej poprzez próbę sięgnięcia do tych zasobów ludzkich, które w sytuacji dwucyfrowej stopy bezrobocia stanowią potencjalnie najmniejsze źródło konfliktów w społeczeństwie przyjmującym.

Jeżeli chodzi o punkt pierwszy to, moim zdaniem, trzeba jak najszybciej dopasować system edukacyjny do potrzeb rynku pracy. Polski i polskiego społeczeństwa nie stać na kształcenie kolejnych generacji specjalistów od marketingu, zarządzania i administracji, którzy po skończeniu studiów pracują w gastronomii bądź hotelarstwie w Wielkiej Brytanii lub Irlandii. Kampania informująca młodzież o możliwościach pracy jest tu również niezbędna.

Zachęty do powrotu to trudna i delikatna materia. Migracja ekonomiczna jest na ogół trajektorią celów jednostki i gospodarstwa domowego. Państwo nie ma wpływu na taką decyzję. Ważna jest tu znów, moim zdaniem, kampania informacyjna, w polskich ośrodkach za granicą, w mediach i w internecie o możliwościach pracy w Polsce, poziomie zarobków, możliwości dodatkowych szkoleń, itp. Taką kampanię przed 1 maja 2004 roku prowadzili Brytyjczycy i osiągnęli sukces.

W kontekście rozważań na temat powiązań bezpieczeństwa wewnętrznego ze społeczno-ekonomicznymi aspektami integracji imigrantów problem konfliktów związanych z inkorporacją imigrantów do polskiego rynku pracy stanowić może w niedługiej przyszłości niezwykle poważne wyzwanie zarówno dla władz, jak też i społeczeństwa. Zwłaszcza, że społeczeństwo polskie jest typowym homogenicznym społeczeństwem Europy Środkowej pozbawionym w większości możliwości obcowania z przedstawicielami obcych kultur. Każda polityka migracyjna musi prędzej czy później dostarczyć odpowiedzi na pewne kluczowe pytania. W dziedzinie imigracji tymi pytaniami są: ilu imigrantów możemy przyjąć? Dla kogo Polska jest atrakcyjna? Kto powinien przybyć? Skąd? Jakich imigrantów potrzebujemy (na przykład ze względu na wiek, płeć, wykształcenie, kwalifikacje, pochodzenie etniczne)? Na jakich warunkach powinni do nas napływać cudzoziemcy? Jaki powinni mieć status? W dziedzinie integracji takimi kluczowymi pytaniami, na jakie odpowiedzieć powinna polityka migracyjna, zwłaszcza w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego, są: jakie powinny być relacje pomiędzy grupami etnicznymi, które



mogą do nas przybyć a społecznością lokalną? Jak zapobiegać możliwym napięciom na tle etnicznym?<sup>3</sup>

Na kilka z powyższych pytań próbowałem, moim zdaniem, odpowiedzieć projekt ustawy o stwierdzeniu polskiego pochodzenia przygotowany przez MSWiA w czerwcu 2007 roku. Projekt upraszcza procedury powrotu do kraju osobom z całego świata, które będą w stanie udowodnić polskie korzenie. Przez pochodzenie polskie projekt rozumie sytuacje gdy jedno z rodziców lub dziadków bądź obydwójce pradziadków było narodowości polskiej. Wnioskodawca będzie musiał wskazać przodków, którzy byli osobami polskiej narodowości, a także potwierdzić, że kultywuje polskie tradycje i zna język polski. Cudzoziemiec posiadający decyzje o stwierdzeniu pochodzenia polskiego, który przeniósł się do Polski, nie otrzyma żadnych gwarancji socjalnych. Łatwiej mu będzie jednak uzyskać pozwolenie na pracę a po dwuletnim nieprzerwanym pobycie na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony będzie mógł uzyskać zezwolenie na osiedlenie się. Uznany zostanie za repatrianta, co w trybie uproszczonym umożliwi mu nabycie obywatelstwa polskiego po dwóch latach nieprzerwanego pobytu na podstawie zezwolenia na osiedlenie się.

Projekt ten, ma swoje uzasadnienie zarówno w historii jak i w najnowszych trendach polityk migracyjnych poszczególnych państw UE związanych z kryzysem wielokulturowości.

Z perspektywy historycznej w większości państw Europy Środkowej, dominującym kryterium przynależności do wspólnoty narodowej był fakt przynależności do danej grupy etnicznej lub kulturowej. W państwach Europy Środkowej, które przez stulecia żyły na styku różnych kultur i religii, narażone były na grabieże, inwazje i zabory, i które były czynnymi uczestnikami powstawania i upadku imperiów, zaborów, utraty niepodległości i jej odzyskiwania, zjednoczeń i podziałów jednym z nie artykułowanych oficjalnie celów politycznych państwa było utrzymanie jednorodności kulturowej. Choć w dobie globalizacji rynków pracy i masowych migracji międzynarodowych cel taki wydaje się sam w sobie trudny do zrealizowania, to jednak podświadomie bądź świadomie przynależność do społeczeństwa obywatelskiego nie uznawana jest za jednoczesną i automatyczną przynależność do państwa narodowego w tej części Europy.<sup>4</sup>

Z perspektywy ostatnich lat po 11 września 2001 roku, wydarzeniach w Madrycie, Londynie i ostatnich zamieszkach w Paryżu widać wyraźnie zmiany w politykach migracyjnych niektórych państw członkowskich związane ze strachem przed niechcianymi przybyszami. W niektórych krajach wprowadza się ułatwienia prowadzące do cofnięcia obywatelstwa lub prawa pobytu. Również propozycje niezwykle trudnych testów z historii i kultury kraju przyjmującego (Niemcy, Holandia) są dobitnym świadectwem zamykania drzwi przed niektórymi imigrantami.

Wyniki referendum we Francji i Holandii w sprawie projektu traktatu konstytucyjnego stanowiły wstrząs dla elit politycznych. Źródłem kryzysu projektu europejskiego stały się nie tylko sprzeczności między interesami państw członkowskich na temat dalszej

---

<sup>3</sup> Heckmann, F., i W. Bosswick (red), 1995, Migration Policies: a Comparative Perspective, Enke, Stuttgart.

<sup>4</sup> Cesarami, D. i M. Fulbrook (red), 1996, Citizenship, Nationality and Migration in Europe, Routledge, London; Casteles, S. i M. Miller, 1993, The age of migration. International Population Movements in the modern World, Macmillan, London; Smith, A.D., 1986, The Ethnic Origin of Nations, Basil Blackwell, UK.

integracji, ale przede wszystkim obawy społeczeństw związane ze społecznymi kosztami rozszerzenia i strach przed napływem „obcych”. W Europie imigracja czy też imigranci stanowili i stanowią często tę oś debat i kampanii politycznych, gdzie najłatwiej wygrywane są stare uprzedzenia, zaszłości historyczne, stereotypy, czy też po prostu mity. „Nie” w referendum było próbą wyrażenia sprzeciwu nie tylko wobec elit politycznych w danych krajach, ale również głosem strachu przed inwazją obcych.

Ekspert polscy zawsze powtarzali, że polska polityka migracyjna jest w pewien sposób w uprzywilejowana gdyż może uczyć się na błędach krajów, które mają długą historię bycia obszarami imigracji. Warto o tym pamiętać okresie czekających nas debat nad sektorowymi niedoborami na rynkach pracy, liberalizacją polityki migracyjnej, oraz pochodzeniem polskim.

## ANEKS<sup>5</sup>

**Polityki państw UE-15 wobec pracowników z nowych państw członkowskich, które weszły do UE w 2004 roku (tzw. EU-8) i w roku 2007 (Bułgaria, Rumunia) ubiegających się o pracę w UE-15.**

Obywatele państw przyjętych do UE po roku 2004<sup>6</sup> ubiegający się o pracę w Austrii, Belgii, Francji, Danii, Luksemburgu i w Niemczech są traktowani tak samo, jak obywatele państw nie należących do Unii Europejskiej i obowiązuje ich taka sama procedura, która we wszystkich wymienionych państwach wygląda podobnie: o pozwolenie na pracę występuje pracodawca, który musi udowodnić, że nie znalazł obywatela własnego kraju na dane stanowisko, ponadto warunki pracy i płaca nie mogą odbiegać od standardów przyjętych w danym kraju.

We Francji, obywatele nowych krajów członkowskich muszą dodatkowo ubiegać się o pozwolenie na pobyt. Od tych ograniczeń są pewne wyjątki, między innymi wspomniane wyżej programy zatrudniania, ponadto we Francji i Austrii studenci mogą otrzymać pozwolenie na pracę ( w Austrii w niepełnym wymiarze godzin). W Austrii pracownicy mogą po roku pracy ubiegać się o pozwolenie na pobyt stały. Pracodawca ponadto nie może zwolnić starszego pracownika, aby zatrudnić na jego miejsce imigranta, musi też być przygotowany, aby zastąpić zatrudnianego imigranta obywatelem austriackim.

Od maja 2007 roku Belgia ułatwiła procedury przyznawania pozwoleń na pracę obywatelom UE-8, w sektorach gdzie brakuje rak do pracy. Lista zawiera takie zawody jak m.in.: pielęgniarz, hydraulik, elektryk, mechanik samochodowy i murarz. Są na niej jednak i takie zawody jak: architekt, księgowy inżynier i informatyk.

W Danii występują dodatkowo pewne ograniczenia dla pracowników z UE-8. Czas pracy nie może być mniejszy niż trzydzieści godzin tygodniowo, pozwolenie jest wydawane na rok i obejmuje pracę w konkretnym zawodzie. Pracownik może przyjechać z rodziną, ale tylko pod warunkiem, że jest ją w stanie utrzymać. Od

---

<sup>5</sup> Na podstawie Iglicka K. i A. Młodawska (2007)- Transatlantycki wymiar migracji sezonowych - programy zatrudniania i wizy jako instrument stymulowania migracji cyrkulacyjnych w Europie i USA, [www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl). Stan na październik 2007.

<sup>6</sup> z reguły te ograniczenia nie dotyczą Cypru i Malty

pierwszego czerwca 2007 roku w Danii obowiązuje dodatkowo nowe prawo obejmujące sektory ze zbyt niską podażą pracy (na przykład branża IT, dziedziny związane z inżynierią). Imigranci ubiegający się o zatrudnienie w tych branżach mogą dostać pozwolenie na prace na trzy lata.

We Francji imigranci z nowych państwa członkowskich obok pozwolenia na pracę potrzebują również pozwolenia na pobyt (dotyczy to tych, którzy zostają przez okres dłuższy niż trzy miesiące). Imigranci zatrudnieni przez okres dłuższy niż rok otrzymują pozwolenie na pobyt na okres 10 lat, w przypadku zatrudnionych na mniej niż rok wydawane jest tymczasowe pozwolenie. W przypadku pracowników sezonowych kontrakt jest traktowany automatycznie jako pozwolenie na pracę.

Uproszczone procedury obowiązują przy rekrutacji do 61 zawodów podzielonych na 7 sektorów (budownictwo, hotelarstwo, rolnictwo, mechanika, utrzymanie czystości, handel i sprzedaż, przemysł przetwórczy). W przypadku zawodów znajdujących się na tej liście pracodawca nie musi udowadniać, że nie znalazł francuskiego pracownika. Francuscy pracodawcy są również zobowiązani do pokrycia kosztów ubezpieczenia.

W Luksemburgu pracodawca, pragnący zatrudnić obcokrajowca musi złożyć wniosek do urzędu pracy, który następnie przekazywany jest do ministerstwa spraw zagranicznych. Pozytywne bądź negatywne rozpatrzenie wniosku zależy od sytuacji na luksemburskim rynku pracy; niemniej jednak wobec obywateli 'nowych' krajów członkowskich stosowane są uproszczone procedury w następujących sektorach: rolnictwie, hotelarstwie i w gastronomii.

W Niemczech osoba ubiegająca się o pracę pochodząca z krajów, które przystąpiły do Unii w roku 2004 musi posiadać pozwolenie na pracę, ale przysługuje jej pierwszeństwo przy zatrudnianiu przed obywatelami państw nie będących członkami Unii Europejskiej. Dodatkowe ograniczenia obowiązują w branży budowlanej – w tej branży liczba pozwoleń na pracę jest ograniczona.

W pozostałych krajach Unii obywatele państw, które uzyskały członkostwo w maju 2004 mogą pracować bez żadnych ograniczeń, natomiast obywatele Rumunii i Bułgarii wciąż potrzebują pozwolenia na pracę. Wyjątek stanowią Finlandia i Szwecja.

W Grecji Rumuni i Bułgarzy, którzy przed rokiem 2007 byli zatrudnieni przynajmniej przez rok mogą się ubiegać o pozwolenie na pracę, które im daje takie same prawa, jakie posiadają obywatele krajów UE.

Bułgarzy i Rumunii udający się w celach zarobkowych do krajów UE-15 muszą mieć pozwolenie na pobyt i na pracę – z wyjątkiem pracowników, którzy udają się do Grecji w celu świadczenia konkretnej usługi. W przypadku pracowników sezonowych obowiązują nadal podpisane umowy bilateralne.

W Irlandii aplikanci z Rumunii i Bułgarii są zobowiązani do posiadania pozwolenia na pracę obejmującego pracę w określonym zawodzie. W Irlandii wydawane są dwa rodzaje pozwoleń na pracę: pierwsze dotyczy zawodów z płacami wyższymi niż 3 000 euro miesięcznie, drugie dotyczy zawodów z płacami niższymi niż 3 000

miesięcznie; w tym przypadku pozwolenie na pracę jest przyznawane w ograniczonej liczbie zawodów. Pozwolenie na pracę jest płatne. Obywatele Bułgarii i Rumunii mają pierwszeństwo przed obywatelami państwa trzecich.

W Hiszpanii pracownicy z Bułgarii i Rumunii pragnący zostać na rok lub dłużej muszą złożyć wniosek o pozwolenie na pobyt i pozwolenie na pracę oraz dodatkowo w ciągu miesiąca od daty przyjazdu muszą złożyć wniosek o przyznanie dowodu osobistego. Osoby, które są zatrudnione na okres krótszy niż 180 dni nie muszą mieć pozwolenia na pracę, jednak w przypadku pracowników sezonowych zatrudnionych w rolnictwie wymagane jest złożenie deklaracji powrotu do kraju.

W Portugalii Rumuni i Bułgarzy ubiegający się o pracę na krótki okres otrzymują tymczasowe pozwolenie na pracę (wydawane na rok, może być rozszerzone do trzech lat). W przypadku imigrantów ubiegających się o pracę na dłuższy okres, wymagana jest dodatkowo wiza uprawniająca do pobytu, oraz (po 6 miesiącach) pozwolenie na pobyt. Wszystkie wyżej wymienione ograniczenia nie dotyczą studentów i osób samo-zatrudnionych.

We Włoszech wymagane jest pozwolenie na pracę, które nie dotyczy następujących sektorów: budownictwa, inżynierii, rolnictwa, hotelarstwa i turystyki, pracy sezonowej oraz pracy domowej a także kadry zarządzającej. We wszystkich pozostałych sektorach pracownicy bułgarscy i rumuńscy są zobowiązani do ubiegania się o pozwolenie na pracę, a następnie – o pozwolenie na pobyt.

## **Bibliografia:**

Casteles, S. i M. Miller, 1993, *The age of migration. International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, London;

Cesarami, D. i M. Fulbrook (red), 1996, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Routledge, London;

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (Period 1 May 2004-30 April 2006).

Heckmann, F., i W. Bosswick (red), 1995, *Migration Policies: a Comparative Perspective*, Enke, Stuttgart.

Iglicka, K., 2001, Migracje zagraniczne Polaków w drugiej połowie XX wieku, w Stępnia, A., (red), 2001, *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Iglicka, K., 2001a, Migration from and into Poland In the Light of East-West European Migration, *International Migration*, vol. 39, nr.1: 3-33

Iglicka, K., 2007, Wyzwania polskiej polityki dotyczącej zarządzania imigracją, ekspertyza MSWiA.

Iglicka, K., 2007a, Wyzwania polskiej polityki migracyjnej – raport dla Rzecznika Praw Obywatelskich, wrzesień.

Iglicka, K., 2007b Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej w ramach obszaru legalnej migracji pracowniczej na lata 2007-2017, w: *Alternatywny model życia. Badanie przyczyn niepodejmowania zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne*. Uniwersytet Gdański. Gdańsk-Malbork.

Iglicka K. i A. Młodawska, 2007 *Transatlantycki wymiar migracji sezonowych - programy zatrudniania i wizy jako instrument stymulowania migracji cyrkulacyjnych w Europie i USA*, [www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl).

Niessen J. i Y. Schibel, 2002, Demographic changes and the consequences for Europe's future. Is immigration an option? MPG, Brussels.

Migration Policy Institute, 2007 Global Data Center, [www.migrationinformation.org/GlobalData](http://www.migrationinformation.org/GlobalData)

Muenz, R., 2007, *Aging and Demographic Change in European Societies: Main Trends and Alternative Policy Options*, March, World Bank SP Discussion Paper nr. 0703, Washington.

Okólski, M. 2001, O rzeczową argumentację w kwestii swobodnego przepływu pracowników, w Stępnia, A., (red), *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa

Smith, A.D., 1986, *The Ethnic Origin of Nations*, Basil Blackwell, UK.

Strzelecki, Z. i J. Witkowski, 1994, Rynek pracy a procesy migracyjne w: Migracje jako społeczne i ekonomiczne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej w Polsce na tle integracji europejskiej – materiały z konferencji, MIPS, IPiSS.

Werner, H. 2002, *The Demography of Immigrant Populations in Europe*, European Population Papers Series Nr 8, Council of Europe, April.

*Wspólne wyzwania – członkowie i kandydaci wobec przyszłej polityki migracyjnej UE*, 2001, seria: O przyszłości Europy, raport nr 5, Fundacja Batorego, ISP, ISS UW, Warszawa

Wyżnikiewicz, B. 2000, Przyszłość rynków pracy w świetle porozumień z Schengen. Opinie ekspertów, ISP. Warszawa.