

ISS

**Instytut Studiów Społecznych
Uniwersytet Warszawski**

**Institute for Social Studies
Warsaw University**

*

Seria: PRACE MIGRACYJNE, nr 58

Working Papers

**Dylematy polityki
migracyjnej Polski**

**Krystyna Iglicka
Olga Olszewska
Andrzej Stachurski
Joanna Żurawska**

czerwiec 2005

Ośrodek Badań nad Migracjami
Instytut Studiów Społecznych UW
Stawki 5/7
00-183 Warszawa
Tel.: 48+22+8315153
Fax: 48+22+8314933
www.iss.uw.edu.pl
issinfo@samba.iss.uw.edu.pl

Seria: PRACE MIGRACYJNE, nr 58

Dylematy polityki migracyjnej Polski

Krystyna Iglicka

Olga Olszewska

Andrzej Stachurski

Joanna Żurawska

Spis treści

Wprowadzenie: Krystyna Iglicka - Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a migracje.....	3
1. Joanna Żurawska - Międzynarodowe i regionalne procesy migracyjne jako przesłanki polityki migracyjnej.....	11
1.1 Historyczno-polityczne, gospodarcze i regionalne uwarunkowania migracji.....	11
1.2 Podstawowe pojęcia i definicje.....	12
1.3 Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej.....	14
1.4 Charakterystyka wybranych czynników warunkujących procesy migracyjne.....	16
1.5 Próba charakterystyki współczesnych migracji. Emigracja, a imigracja.....	19
1.6 Prognozy migracji.....	27
1.7 Podsumowanie.....	32
2. Olga Olszewska- Prawo jako instrument polityki migracyjnej - kształtujący czy wspomagający?.....	34
3 Andrzej Stachurski - Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce.	40
Bibliografia.....	47

Wprowadzenie

W roku akademickim 2003/2004 na Uniwersytecie Warszawskim podjęto kształcenie Studium Podyplomowe „Migracje Międzynarodowe”. Na zakończenie pierwszej edycji tego studium jego słuchacze wzięli udział w dyskusji panelowej na temat polityki migracyjnej Polski. Poniżej zostały zamieszczone rozszerzone wersje wybranych wystąpień w tej dyskusji. Poprzedza je tekst Krystyny Iglickiej, wykładowczyni studium „Migracje Międzynarodowe”, pomyślany jako tło i wprowadzenie do zaprezentowanych w tym zeszycie tekstów.

*

Krystyna Iglicka

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a migracje.

Migracje należą do tych zjawisk społecznych, które stosunkowo 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. Obecne rozszerzenie UE jest największą zmianą geopolityczną i ekonomiczną, jakiej doświadczyła Europa po blisko sześćdziesięcioletnim okresie, którego podstawowe wymiary zostały ustanowionym przez układy z Jałty i Poczdamu.

Związek migracji z rynkiem pracy ma charakter dwustronny. Oznacza to, że:

- z jednej strony, przemieszczenia przestrzenne ludności mogą mieć modyfikujący wpływ na sytuację na rynku pracy;
- z drugiej zaś, że 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 zaś jedną z kategorii osób uprawnionych w świetle prawa wspólnotowego do swobody migracji. Co prawda Unia wprowadziła ograniczenia w tej swobodzie dla pracowników z Polski i jako ogólną zasadę przyjęła podział siedmioletniego okresu przejściowego na trzy podokresy: 2+3+2, to jednak trzy spośród 15 należących do niej przed 1 maja 2004 r. krajów (Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania) od razu zrezygnowały z tego instrumentu, a ponadto należy się spodziewać, iż większość krajów UE (z wyjątkiem najprawdopodobniej tylko Niemiec i Austrii) otworzy swoje rynki pracy już po dwuletnim okresie przejściowym. Nie będzie to jednak otwarcie pełne, tak jak się to wydaje niektórym obserwatorom procesu akcesji. Ograniczy się ono do zawodów i kategorii osób najbardziej potrzebnych dla rynków europejskich. Ma to związek z pewną zmianą akcentów w podejściu do migracji. W obecnej chwili nie mówi się już na przykład tak dużo, jak w niedawnej jeszcze przeszłości, o wspólnej migracyjnej polityce Unii Europejskiej, a raczej o wspólnym zarządzaniu migracją (migration management).

Rozważając wpływ włączenia Polski w struktury Unii Europejskiej i integracji z nią 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.

*

Według ostatnich prognoz demograficznych, w roku 2040 liczba mieszkańców w krajach UE (według stanu sprzed 1 maja 2004 r.) spadnie z 344 milionów (na początku lat 1990.) do 304 milionów. Dla UE oznaczałoby to więc drastyczny spadek liczebności populacji. Zarazem bardzo poważnie zwiększy się liczba osób w wieku poprodukcyjnym. 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 roku 1990 wynosiła 155 milionów, w roku 2040 może wynieść tylko 118 milionów.

Jakie więc w tej sytuacji są możliwe rozwiązania polityczne w UE?

Jednym z nich wydaje się być polityka społeczna prowadząca do wzrostu aktywności zawodowej. Tego rodzaju polityka musi wziąć pod uwagę różnorakie przyczyny, które bez jej podjęcia prowadzą do niskich współczynników aktywności zawodowej, i to nie tylko wśród najstarszych roczników, ale też wśród najmłodszych, jak również kobiet.

Na przykład niższe lub malejące współczynniki aktywności zawodowej mogą być obserwowane wśród młodych kohort z powodu wydłużonego czasu poświęconego na zdobycie odpowiedniego poziomu wykształcenia, wysokiej stopy bezrobocia lub odwlekania decyzji z wejściem na rynek pracy z powodu stagnacji ekonomicznej przy jednoczesnym popieraniu 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.

Próba przedłużania wieku emerytalnego może ograniczone być przez sam rodzaj pracy. Niektóre zawody wymagają sprawności fizycznej jak i umysłowej, która zazwyczaj obniża się wraz z wiekiem. Również obserwowana jest niechęć społeczna (brak akceptacji społecznej) wobec hasła „active aging” (aktywne starzenie się), która to niechęć nie koniecznie wiąże się z wszechobecnym kultem młodości, natomiast często wynika z konkurencji między generacją młodych a generacją starych.

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 kontynentu (zwłaszcza północnych) obserwuje się już wyraźny wzrost aktywności zawodowej kobiet – jednakże jest to często tylko wzrost „part-time” (zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy). Rozszerzanie się zjawiska zatrudnienia kobiet „full-time” jest znacznie mniejsze. Najnowsze badania wskazują dodatkowo, że wzrost zatrudnienia kobiet part-time nie jest kwestia świadomego wyboru, ale odzwierciedla niedostatki w systemie opieki nad dziećmi.

Innym rozwiązaniem mogłaby być polityka prorodzinna. Nie jest to jednak 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 i wartości, zwłaszcza tych związanych z równością płci, które na dobre zakorzeniły się już w społeczeństwie europejskim.

Z tego płynie wniosek, że nie wypracowano do tej pory rozwiązań przynoszących efekt w krótkim okresie.

Wreszcie, można posłużyć się polityką migracyjną. Dużo w ostatnich debatach było sceptycznych opinii, że tak zwana „replacement migration” (migracja zastępcza), nie jest

rozwiązaniem dla demograficznych problemów Europy w długim okresie, gdyż imigranci również starzeją się, są wśród nich także kobiety, a ponadto z chwilą zakorzenienia się w społeczeństwie przyjmującym bardzo szybko przejmują jego zwyczaje kulturowe i system wartości, co między innymi oznacza spadek płodności wśród grup imigranckich. Jednakże w ostatnich dyskusjach przeważają głosy, że jest to najlepsze rozwiązanie krótkoterminowe 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 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 „social labeling” (społecznego napiętnowania), które oznacza występowanie pewnych prac, które są postrzegane jako gorsze, i których nie chce podejmować lokalna siła robocza, czyli ostatecznie oznacza potrzebę zatrudniania do nich imigrantów. W ostatnich dyskusjach europejskich mówi się, że lepiej aby ci imigranci nie pracowali nielegalnie, gdyż rosnąca szara strefa może w długim okresie zaostrzać konflikty i napięcie społeczne. Z tych dyskusji można wysnuć wniosek, że umiejętne zarządzanie migracją siły roboczej wydaje się w obecnej chwili najlepszym rozwiązaniem krótkookresowym dla starzejącej się i pozbawionej dzieci Europy.

W okresie do 2020 prognozowane zapotrzebowanie na dodatkowych imigrantów kształtować się będzie na poziomie 500 000 osób rocznie. Począwszy od roku 2020, popyt ten 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, udział osób w wieku poniżej 65 lat w całej populacji może utrzymać się na niemalże stałym poziomie. W wyniku takiego napływu imigrantów, udział osób młodych w ogólnej liczbie mieszkańców obniży się w stopniu umiarkowanym, zaś obciążenie, jakie wiąże się z opieką nad osobami w podeszłym wieku, rozłoży się bardziej równomiernie pomiędzy liczniejszych, młodych członków społeczeństwa. Trzeba przy tym pamiętać, że legalni migranci oprócz tego, że mają udział w tworzeniu PKB, to również płacą podatki i składki na ubezpieczenia społeczne (np. szacunki z tego właśnie tytułu w pierwszym półroczu po rozszerzeniu UE osiągnęły w Wielkiej Brytanii 20 mln funtów).

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

Kraje Unii, po okresie osiągnięcia wysokiego bezrobocia na początku lat 90. XX w., „uelastyczniły” swoje rynki pracy, co skutkuje trwałym obniżeniem bezrobocia, nawet w sytuacji słabej koniunktury makroekonomicznej. Warte podkreślenia są przypadki Hiszpanii i Irlandii. Pierwszą tendencją obserwowaną w tej dziedzinie jest wyraźne, choć stosunkowo niewielkie obniżanie się 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 tymi krajami. 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). W krajach Unii leżących najbliżej Polski (Niemcy, Dania, Holandia, Austria, Szwecja) i będących pożądanym (potencjalnym) celem migracji zarobkowych obywateli polskich średnia stopa bezrobocia jest niższa niż średnio w Unii.

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 z czynników makrostrukturalnych. Legalni emigranci zarobkowi z Polski są więc przede wszystkim rozwiązaniem pewnych kłopotów a nie problemem. Należy również pamiętać, iż kraje Unii Europejskiej (zwłaszcza te, które nie zdecydowały się na otwarcie swoich rynków pracy) będą najprawdopodobniej doświadczać strumieni migracji nielegalnych z Polski na obecnym poziomie, ze względu na, z jednej strony, charakter pracy wykonywanej przez tych migrantów (głównie sprzątanie, opieka nad osobami starszymi i obłożnie chorymi oraz prace budowlane i rolnicze) i, z drugiej strony, imperatyw utrzymywania kosztów pracy na niskim poziomie. Działa tu tylko i wyłącznie mechanizm ssania rynków pracy UE niezdolnych do wykreowania dostatecznej podaży wśród rodzimej siły roboczej, która byłaby gotowa do objęcia pewnych stanowisk pracy. Mechanizm taki istniał „zawsze” i w gruncie rzeczy ułatwia on pionową mobilność siły roboczej, wpływając na elastyczność czynnika pracy na lokalnych rynkach.

W świetle dotychczasowych uwag, polityka państwa polskiego powinna dążyć do jak najszybszego zapewnienia Polakom możliwości legalnej pracy w krajach UE, co łączy się nie tylko ze swobodą przepływu ale również z ochroną socjalną.

Ekspert z Polski powinien jednak starać się zrozumieć argumenty niemieckie. A były one pokrótce następujące. Niemcy do 1973 roku masowo werbowały pracowników z różnych części świata. Gdy w tym kraju doliczono się milionowego imigranta uczyniono z tego małe święto narodowe. Podobnie było z symbolicznym obcokrajowcem o numerze dwumilionowym. Jednakże przekroczenie 3-ego zostało przeoczone a gdy przybył czwarty milion znaczna część społeczeństwa zachowywała się już bardzo nieprzyjaźnie. Zaprzeszanie programu guest workers nie oznaczało końca aktywnej polityki proimigracyjnej. Prowadzono ją jedynie bardziej selektywnie, kierując się na „etnicznych Niemców” (Aussiedler). Wreszcie, w konsekwencji poprzednich werbunków, Niemcy doświadczyły gwałtownego napływu migrantów na zasadzie ‘łączenia rodzin’ a ostatnio także – napływu uchodźców. Wzrost obcych przy braku polityki integracyjnej i niemożności stania się przez wieloletnich imigrantów i ich dzieci obywatelami niemieckimi (pełnoprawnymi członkami społeczności) wywołał niebywały wzrost nastrojów ksenofobicznych. Nie należy lekceważyć tego czynnika. Gdy w roku 2001 jeden z liderów CDU Północnej Nadrenii-Westfalli (Jürgen Rüttgers) posłużył się sloganem Kinder statt Inder, trafił celnie w nastroje dużej części społeczeństwa.

Otwarcie rynków pracy to dla wszystkich krajów przede wszystkim decyzja polityczna. Każdy polityk liczy się ze swoim elektoratem. Jak już wspomniałam, ekspert z Polski powinien wprawdzie rozumieć argumenty niemieckie, jednakże akceptacja i zrozumienie powinny stwarzać szanse dialogu (równorzędnego) lub polemiki zwłaszcza teraz, gdy są już pierwsze dane i analizy w krajach, które otworzyły swoje rynki pracy.

W Europie Środkowej i Wschodniej, od lat 60. aż po środek lat 80. ubiegłego stulecia 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 ludnościowych obserwowanych w Europie Zachodniej już od połowy lat 60., doszło w tym regionie dopiero w drugiej połowie lat 80., a w niektórych krajach nawet później. Wszystkie scenariusze demograficzne w nieunikniony sposób prowadzą do spadku liczby populacji w nowych państwach członkowskich oraz przyspieszenia po roku 2005 demograficznego starzenia się.

Liczba ludności Polski w wieku produkcyjnym, 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). Liczba ludności w grupie wieku 15-44 lata (obejmująca tych, którzy mają największą szansę na rynkach pracy) spadnie do 2020 r. o około 570 tysięcy. Tak więc czynnik demograficzny nie będzie w żadnej mierze czynnikiem sprzyjającym emigracji.

*

W okresie pierwszego półrocza po rozszerzeniu, jak dowodzą wyniki pierwszych badań zagranicznych (rząd polski nie zamawia takich badań) i odpowiednie szacunki, rozmiary migracji do pracy do krajów Unii Europejskiej były mniejsze niż oczekiwała tego opinia publiczna krajów Unii oraz większość ocen powstających w różnych ośrodkach z terenu UE. Nie ma podstaw, by sądzić, że ta tendencja się zmieni w najbliższej przyszłości. Wydaje się, że zjawisko migracji do Unii w dużej mierze będzie miało charakter krótkookresowy, szczególnie w pierwszym okresie po integracji.

Na podstawie dokonanych w przeszłości przeglądów badań polskich i międzynarodowych, można przyjąć, że w perspektywie 30-letniej, przy braku ograniczeń migracyjnych, możemy mieć do czynienia ze stratami migracyjnymi Polski rzędu 20-33 tysiące średniorocznie. Straty te będą nierównomiernie rozłożone w czasie. Po zniesieniu ograniczeń wystąpi tak zwany garb migracyjny (migration hump), czyli skumulowanie odpływu, wynikające z odłożonego w przeszłości popytu migracyjnego – taką sytuację obserwowano już przy rozszerzeniu UE o kraje południowe i po zjednoczeniu Niemiec. Zwiększona fala migracji może (ale nie musi) oznaczać, iż straty migracyjne w pierwszych dwóch, trzech latach po rozszerzeniu mogą (moim zdaniem) osiągnąć poziom około 40 tysięcy średniorocznie. Należy przy tym pamiętać, iż utrzymanie barier migracyjnych nie zlikwiduje, a jedynie przesunie w czasie wystąpienie fali migracyjnej.

W przypadku odpływu z Polski, w okresie początkowym po rozszerzeniu należy się w szczególności spodziewać wysokiego udziału osób o niskich kwalifikacjach i co za tym idzie niskim poziomie wykształcenia, które spełniać będą minimalne kryteria (np. znajomość języka kraju przyjmującego) i zaspakajać lokalne zapotrzebowanie na niskowkwalifikowaną siłę roboczą.

Nie spełniły się jak do tej pory czarne scenariusze związane z turystyką socjalną z nowych do starych krajów UE. Władze Wielkiej Brytanii określają liczbę wniosków o zasiłki jako „niezwykle niską”. W okresie pięciu miesięcy po 1 maja 2004 r. wnioski o pomoc socjalną związaną z niskimi zarobkami złożyło poniżej 1 procenta pracowników nowych państw członkowskich, z czego do otrzymania kwalifikowało się 16 osób. Z innych rodzajów wsparcia: 51 osób uzyskało kredyt podatkowy, 14 osób otrzymało czasowe mieszkanie komunalne, zaś 104 osoby dostały zasiłek dla bezdomnych.

Bezrobotni w Polsce są na ogół niemobilni, wyposażeni w marny kapitał ludzki i raczej niezdolni do podjęcia decyzji o przygodzie życia, jaką jest migracja. A to ich wielkość i ich potencjalna migracja, a także turystyka socjalna tak przerażała mieszkańców starej Unii.

Odpływ osób o wysokich kwalifikacjach, jaki jeszcze do niedawna wydawał się problematyczny (patrz przypadek specjalistów komputerowców z Polski do Niemiec w 2001 roku – kiedy to rząd RFN zakładał napływ około 10 000 osób, a przyjechało 87 specjalistów), teraz stanowi, moim zdaniem, dużą niewiadomą, którą rząd polski powinien zacząć poważnie brać pod uwagę. Wydaje się, że niepewność co do skali tego odpływu jest uzależniona głównie od strony popytowej. Niemal wszystkie kraje starej Unii potrzebują

anestezjologów, psychiatrów, okulistów, lekarzy rodzinnych, ortopedów, geriatrów, radiologów i pielęgniarów.

Od maja do października 2004 r. izby lekarskie wydały prawie 1000 zaświadczeń o równoważności kwalifikacji lekarzy polskich z wymaganymi w UE – upoważniających do podjęcia tam pracy. Kryje się za tym poważne zagrożenie dla polskiego rynku pracy; pod względem liczby lekarzy praktykujących na 100 tys. mieszkańców zajmujemy jedno z ostatnich miejsc w Europie (224), wyprzedzamy pod tym względem jedynie Rumunię i Albanie. Podobna sytuacja jest z liczbą pielęgniarów przypadających na 100 tys. łóżek, a do tego liczba szkół pielęgniarstwa zmniejszyła się z około 130 przed czterema laty do ponad 70. W roku 2004 ukończyło je 1500 osób, tj. 10 razy mniej niż przed 10 laty.

Unijna dyrektywa ograniczyła czas pracy personelu medycznego do maksimum 48 godzin w tygodniu. Ten fakt w połączeniu ze starzeniem się społeczeństwa (po 60 roku życia zapotrzebowanie na usługi medyczne wzrasta czterokrotnie) powoduje, że wkrótce Europa Zachodnia potrzebać będzie dodatkowo 60-100 tys. lekarzy. W samych Niemczech tylko – 15-27 tys.

Udział migrantów zarobkowych o średnim poziomie wykształcenia będzie się powiększał w okresie późniejszym, kiedy to po zniesieniu ograniczeń w swobodnym przepływie osób zjawisko migracji zarobkowych zmieni się najprawdopodobniej strukturalnie i obejmie swoim zasięgiem osoby czujące się zbyt niepewnie w okresie początkowym (średni poziom wykształcenia, brak dobrej znajomości języka) do poszukiwań legalnej pracy na rynkach UE, a które nie chciały (nie były tak zdesperowane) podejmować pracy nielegalnej.

Bezrobocie jest poważnym czynnikiem, które wpływać może na prognozowany odpływ z Polski. Stosunkowo niewielka mobilność siły roboczej w Polsce wynika zarówno z działania czynników kulturowych, jak i mało elastycznego rynku mieszkaniowego. 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.

Powodem odmiennej tendencji zmian rozmiarów bezrobocia w Polsce i krajach Unii 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.

*

Należy pamiętać również o tym, iż od początku lat 90. Polska stała się atrakcyjnym krajem dla wysoko wykwalifikowanej siły roboczej z krajów UE i Ameryki Północnej. Napływ ten najprawdopodobniej będzie się powiększał wraz z następującą po rozszerzeniu UE liberalizacją handlu, inwestycjami zagranicznymi bezpośrednimi oraz zwiększonymi transferami przepływów towarów, usług i informacji, i dotyczyć będzie głównie wysoko wykwalifikowanej migracji menadżerskiej.

W skali międzynarodowej obserwuje się, iż w przeciwieństwie do słabo wykwalifikowanej siły roboczej, pracownicy dobrze wyposażeni w kapitał ludzki wykazują skłonność do migrowania w ślad za przepływem kapitału, zwłaszcza gdy jego skutkiem są inwestycje bezpośrednie. W związku z tym możliwe są nie tylko przepływy we wszystkich kierunkach geograficznych, ale nawet często z uwagi na wyższe wynagrodzenie kapitału w krajach o relatywnie niskim poziomie płac, odpływ siły roboczej z centrum na peryferie jest

bardziej prawdopodobny niż w przeciwnym kierunku. Obserwujemy to w obecnej chwili już w przypadku Niemiec, gdzie jednym ze skutków zamknięcia rynków pracy dla Polaków jest ucieczka firm niemieckich do Polski w poszukiwaniu tańszej siły roboczej i lepszego wynagrodzenia kapitału.

W obecnej chwili niemożliwe jest podanie wiarygodnych szacunków dotyczących napływu siły roboczej z krajów UE do Polski. Można jedynie na podstawie istniejących obecnie trendów dotyczących zarówno przepływów siły roboczej na osi Zachód – Wschód (systematycznie rosnących) jak i obserwowanych tendencji w zagranicznych inwestycjach zagranicznych w Polsce sądzić, iż strumień napływu powinien być około 2-3-krotnie wyższy od obserwowanego obecnie.

Nie powinno się również zapomnieć o niezwykle istotnym jakościowo z punktu widzenia rynków pracy zjawisku migracji powrotnych Polaków. W okresie 12 lat transformacji oficjalna liczba tych, którzy powrócili sięga, według GUS, około 85 tysięcy. Należy jednak pamiętać, iż wiele osób wyemigrowało z Polski w latach 70. i 80., zatrzymując w kraju mieszkanie i adres stałego zameldowania, nie było ich więc wówczas w oficjalnych statystykach emigrantów; również teraz nie są oni do uchwycenia przez oficjalne rejestry imigracji. Narodowy Spis Powszechny z 20 maja 2002 r. wykazał, iż na terenie Polski mieszka przeszło 700 tys. osób z podwójnym obywatelstwem. Spora część spośród nich to migranci powrotni. Badania dowodzą, iż w latach 90. powroty nie były udziałem tylko tych, którym się nie udało, ale również tych, którzy odnieśli sukces (w postaci kapitału finansowego, ludzkiego i społecznego).

*

Ze względu na istniejące dysproporcje w poziomie życia ludności w Polsce i krajach byłego ZSRR kluczowym problemem dla rynków pracy w Polsce będzie, moim zdaniem, w najbliższych latach presja migracyjna zwłaszcza z Ukrainy, Białorusi i Rosji. Należy tu rozważyć zarówno plusy jak i minusy związane z przepływami siły roboczej i wahadłowymi ruchami handlowymi wpływającymi na lokalne rynki obserwowanymi w Polsce od początku lat 1990.

Negatywny wpływ na sytuację na polskim rynku pracy (a szczególnie jego wybranych segmentach) miało w niezwykle krótkim okresie odcięcie go od znaczącego napływu czasowych emigrantów zarobkowych ze Wschodu, co nastąpiło w wyniku wprowadzenia wiz dla obywateli państw spoza UE, zwłaszcza Ukrainy. Popyt na ich prace w Polsce był jednak tak silny, że szybko (bo już w drugim kwartale roku 2004) przekroczenia granicy przez naszych wschodnich sąsiadów osiągnęły poziom obserwowany przed wprowadzeniem ruchu wizowego (znów, niestety, trzeba zwrócić uwagę na brak badań tego zjawiska).

W nowych krajach członkowskich UE od początku lat 90. wykształcił się dwusegmentowy rynek pracy, podobny do istniejącego od kilkadziesiąt lat w krajach starej Unii. Obok podstawowego rynku pracy powstał tak zwany drugorzędny rynek pracy, w którym zatrudnieni są, często nielegalnie, imigranci z krajów w których poziom wynagrodzeń jest niższy, np. z państw WNP. W tym segmencie mimo wysokiego bezrobocia nie chcą pracować obywatele Polacy. Według szacunków Ministerstwa Gospodarki i Pracy, rocznie w Polsce pracuje od 150 000- 500 000 nielegalnych imigrantów, głównie z krajów WNP. Zatrudniani są, podobnie jak nielegalni pracownicy z Polski w UE, głównie w budownictwie, ogrodnictwie i pracach domowych. Można przypuszczać, iż już wkrótce dynamicznie rozwijające się rolnictwo potrzebować ich będzie jeszcze więcej. Pojawia się w związku z tym problem (jeśli nie pilna potrzeba) zalegalizowania zatrudnienia migrantów ze Wschodu; przecież pozostając w szarej strefie,

np. nie płacą podatków. Należy zastanowić się, dlaczego nikt w Polsce nie mówi o świadomym zarządzaniu migracją? Dlaczego koszt zatrudnienia cudzoziemca jest tak duży? A z drugiej strony, dlaczego nikt nie dąży do zredukowania możliwych strat wynikających np. z emigracji lekarzy, których koszt kształcenia jest niezwykle wysoki (około 200 tys. zł)? Czyżbyśmy byli aż tak bogatym państwem?

Po rozszerzeniu UE wyraźnie zmniejszyła się liczba osób utrzymujących się z handlu przygranicznego. W związku z tym uszczelnienie granic przyczyniło się do podwyższenia stóp bezrobocia w rejonach nadgranicznych, a w dalszej perspektywie doprowadzić może do pauperyzacji dużej części mieszkańców społeczności lokalnych pogranicza wschodniego (znow zwróćmy uwagę na brak kompleksowych, zamawianych badań – nie ekspertyz).

W długim okresie należy się jednakże spodziewać, iż uporządkowanie granic będzie sprzyjało rozwojowi zorganizowanej, ujętej w ramy kontraktów, rejestrowanej wymiany handlowej a więc wpłynie pozytywnie na rozwój gospodarczy lokalnych rynków pracy. W wyniku uszczelnienia granic, odblokują się również przejścia graniczne, co wzmocni autentyczny ruch turystyczny – wpłynie więc na rozwój bazy turystycznej (motele, hotele, restauracje) nastawionej na innego klienta.

Imigracja w rejonach przygranicznych, w świetle badań jakościowych, nie zagraża interesom mieszkańców pogranicza wschodniego. Niskie płace i prace, których się podejmują imigranci ze Wschodu nie są akceptowane przez tamtejszych bezrobotnych, chyba że na zasadzie dodatku do zasiłku. Oprócz nisko wykwalifikowanych imigrantów, przybyszami są ludzie wykształceni, np. przedstawiciele wolnych zawodów lub nauczyciele języków obcych, którzy bez problemu (do tej pory) otrzymywali od władz lokalnych pozwolenia na pracę, gdyż ich kwalifikacje i zawody były potrzebne regionowi.

Rozdział 1

Joanna Żurawska

1. Międzynarodowe i regionalne procesy migracyjne jako przesłanka polityki migracyjnej

Artykuł stanowi próbę charakterystyki wybranych zagadnień odnoszących się do polityki migracyjnej z uwzględnieniem jej regionalnych uwarunkowań. Powstał on na podstawie opracowania *Województwo Opolskie. Sytuacja społeczno – gospodarcza w 2003 roku. Priorytety polityki migracyjnej i jej regionalne uwarunkowania. Wstępne zagadnienia*¹. Omówiono w nim podstawowe kwestie, jakie należy mieć na uwadze, formułując tezy o kierunkach działań mieszczących się w ramach polityki migracyjnej, także na poziomie regionalnym. Kierunki te uwzględniać muszą aktualne uwarunkowania związane z procesami migracji.

Polska od wielu lat jest krajem o ujemnym saldzie migracji zagranicznych. Dominującym motywem migracji, zarówno wyjazdów na stałe, jak i okresowych, były i wciąż pozostają względy społeczno-ekonomiczne, takie jak poprawa warunków życia czy poszukiwanie atrakcyjniejszej pracy. Polska charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem wewnętrznym jeżeli chodzi o obszary najbardziej intensywnych napływów i odpływów ludności. Województwo opolskie w sposób szczególny wiąże się z procesem przemieszczeń ludności. Co najmniej od lat 70. jest to jedna z głównych stref migracji zewnętrznych w Polsce.² Skala migracji i jej kierunki, a także trwałość tego procesu powodują, że jest to region, gdzie skutki i konsekwencje migracji są najbardziej odczuwalne gospodarczo i społecznie.

W artykule zdefiniowano podstawowe pojęcia związane z polityką migracyjną. Podjęto próbę charakterystyki współczesnych procesów migracyjnych, m. in. w świetle danych spisu powszechnego, przeprowadzonego w 2002 roku. W zarysie scharakteryzowano wybrane czynniki mogące warunkować procesy migracyjne, a także dokonano przeglądu prognoz w zakresie kształtowania się skali i kierunków przyszłych strumieni migracyjnych.

1. 1 Historyczno-polityczne, gospodarcze i regionalne uwarunkowania migracji

„W historii Polski zawsze miały przewagę procesy emigracji nad procesami imigracji. Wychodźstwo z Polski miało przyczyny przede wszystkim polityczne (ucieczka przed represjami zaborców i okupantów), ale także ekonomiczne. Szczególnie w drugiej połowie XIX wieku i na początku XX wieku silne było wychodźstwo „za chlebem”. Migracje zarobkowe niejednokrotnie przekształcały się w pobyty trwałe, głównie w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Wśród krajów europejskich dominującym kierunkiem emigracji zarobkowej Polaków były Niemcy”³. Sytuacja polityczna i gospodarcza Polski na przestrzeni minionych 50 lat miała niewątpliwy wpływ na mobilność emigracyjną ludności. W całym okresie powojennym wyemigrowało z Polski na stałe ponad 3791 tys. osób.⁴ Z

¹ Wyd. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2004 r.

² K. Heffner, B. Solga, *Praca w RFN i migracje polsko-niemieckie, a rozwój regionalny Śląska Opolskiego*, Stowarzyszenie Instytut Śląski, PIN-Instytut Śląski w Opolu, Opole 1999, s. 24.

³ S. Golinowska, E. Marek, A. Rajkiewicz, *Procesy migracyjne w Polsce w latach 1990-1995* [w:] S. Golinowska (red.) *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998, zeszyt 16, s. 190.

⁴ J. Stańczak, *Rozwój emigracji zagranicznych z Polski. Emigracja na stałe* [w:] *Migracje zagraniczne ludności w Polsce w latach 1988-1997*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1998, s. 33.

danych Mikrospisu przeprowadzonego w 1995 roku wynika, że poza Polską pozostawało 900 tys. osób (zameldowanych przy tym na pobyt stały w Polsce), w tym 115 tys. dzieci (poniżej 15 lat).⁵ W 2002 roku takich osób zarejestrowano ponad 700 tys.

Polska, jako kraj emigracji, podobnie jak pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej - nie ma doświadczenia ze spontaniczną imigracją. Imigracja zarobkowa pojawiła się w krajach transformacji. Jest to imigracja ze Wschodu: z krajów najbliższego sąsiedztwa oraz Wietnamu i Chin. Skala tej imigracji nie jest duża, ale tempo napływu dość dynamiczne. Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce, w trybie legalnym, jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Jego skala w wymiarze statystycznym jest niewielka, jednak znaczenie obcokrajowców w systemie ekonomicznym jest zasadniczo większe niż wskazywałyby na to statystyka.

Na migracyjnej mapie Polski szczególną rolę odgrywa województwo opolskie. Od wielu lat notuje się tu ujemne saldo migracji na pobyt stały wynoszące obecnie⁶ 4235 osób. Ujemne saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały w przeliczeniu na 1000 ludności, które wynosi minus 4,0 promila przy średniej krajowej równej minus 0,4 promila, stawia region na pierwszym miejscu w kraju⁷. Porównując liczbę emigrantów przebywających czasowo za granicą spisanych w 2002 roku⁸ w stosunku do liczby mieszkańców ogółem województwo opolskie zajmuje pierwszą lokatę w kraju, tj. na 1000 mieszkańców przypada 99,8 osób przebywających za granicą. Następne miejsca zajmują województwa: podlaskie (45,5 osób) i podkarpackie (36,7).

Region pozostaje atrakcyjny także dla obcokrajowców. Co prawda faktyczna liczba cudzoziemców, przebywających na terenie opolskiego jest niewielka⁹, ale w zestawieniu z małym potencjałem demograficznym regionu stanowi istotną statystycznie wartość. Wskaźnik cudzoziemców na 100 tys. ludności, wyliczony na podstawie najnowszych danych spisowych, wynosi w województwie opolskim 303,8 (dla kraju 106,4) i jest najwyższy w Polsce. Drugie miejsce zajmuje województwo mazowieckie – 156,0, a następnie śląskie – 145,7. Najmniej cudzoziemców na 100 tys. ludności faktycznie zamieszkałej odnotowuje się w województwie wielkopolskim – 49,3. Z danych wynika, że województwo opolskie, pomimo znacznej skali emigracji, może pozostawać atrakcyjne także dla potencjalnych imigrantów.

1.2 Podstawowe pojęcia i definicje

Zmiany stałego miejsca zamieszkania i miejsca czasowego pobytu określane są jako *wędrówki* lub *migracje ludności*. Migracjami są przemieszczenia się osoby z danej jednostki terytorialnej (zwykle wyodrębnionej według kryterium administracyjnego) do innej na nieprzerwany czas.

Przyjmując za punkt wyjścia obszar danego kraju wyróżnia się pojęcie *ruchów zewnętrznych*, na które składa się *emigracja* oraz *imigracja*. Oba terminy zarezerwowane są

⁵ M. Okólski, *Uwarunkowania migracji w kontekście integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] K. Heffner (red.) *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zagranicznych*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Polityki Regionalnej, Referat Badań i Analiz Strategicznych, Politechnika Opolska, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji, Katedra Polityki Regionalnej, Opole 2002, s. 131.

⁶ Według danych za 2003 rok.

⁷ *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004, s. 603.

⁸ W spisie ludności wykazano 105,2 tys. takich osób, na podstawie: *Migracje ludności. Województwo Opolskie*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. Powszechny Spis Rolny 2002, Urząd Statystyczny w Opolu, Opole 2004, s. 29.

⁹ w województwie opolskim spisano 3,2 tys. cudzoziemców; na podstawie: *Migracje ludności. Województwo...op. cit.*, s. 24.

dla migracji międzynarodowych (zagranicznych). Poszczególne osoby biorące udział w ruchach zewnętrznych nazywane są *imigrantami* lub *emigrantami*. Oczywiście ta sama osoba jest jednocześnie emigrantem w jednym kraju i imigrantem w drugim.

Imigracja jest rodzajem ruchu wędrówkowego ludności i oznacza napływ ludności na dane terytorium, zwykle terytorium państwa. Potocznie natomiast rozumie się przez nią przybycie do kraju celem osiedlenia się lub długotrwałego pobytu. Jeżeli imigracja jest zorganizowana przez administrację państwa lub inne instytucje publiczne to mamy do czynienia z repatriacją¹⁰.

Emigracją określa się wychodźstwo, czyli opuszczenie ojczystego kraju z przyczyn ekonomicznych, religijnych, politycznych. Terminem tym określa się również zbiorowość ludzi opuszczającą swój kraj, żyjącą w kraju osiedlenia. Emigranci to ludność opuszczająca dany obszar (ludność odpływowa)¹¹.

Kryterium czasu pozwala wyróżnić migracje na pobyt stały, zwane także *migracjami stałymi*, związane z osiedleniem i bezpośrednio odnotowane w ewidencji ludności danego kraju. Przeciwnościem migracji na pobyt stały są *migracje czasowe*, obejmujące migracje *długookresowe* (długoterminowe) i *krótkookresowe* (krótkoterminowe), które według przepisów prawa obowiązującego w Polsce dotyczą okresu pobytu powyżej 2 miesięcy i w świetle prawa mogą trwać nawet 10 lat. Migracje długookresowe to wyjazdy z kraju stałego zamieszkania oraz przyjazdy do kraju w celu osiedlenia się z zamiarem pozostania na danym terytorium przez okres co najmniej 12 miesięcy¹².

Migracje dzielą się więc według kilku kryteriów: rodzaju lub administracyjnego statusu jednostki terytorialnej lub osiedleńczej (miasto-wieś, wewnętrzne-zagraniczne, wewnątrzregionalne-międzyregionalne), długości okresu przebywania w nowej jednostce terytorialnej (krótka – lub długookresowe), statusu prawnego osoby migrującej (legalne, nieudokumentowane), jednostki terytorialnej obserwacji migracji (odpływ-napływ), stopnia dobrowolności (dobrowolne - przymusowe), podstawowego motywu migracji (osiedleńcze, pracownicze, rodzinne, uchodźcze)¹³.

W analizach statystycznych migracji wyodrębnia się:

- strumienie migracyjne będące liczbą migrantów wyjeżdżających z kraju lub przyjeżdżających do kraju w ciągu pewnego okresu,
- zasoby imigracyjne będące liczbą imigrantów w kraju w danym momencie czasu,
- napływ migracyjny będący liczbą osób przybyłych do kraju w danym okresie,
- odpływ migracyjny będący liczbą osób, które opuściły kraj w danym okresie,
- saldo migracji, które jest różnicą między napływem i odpływem migracyjnym.

Polityką migracyjną jest kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji prawno-instytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniający tak sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną, jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne¹⁴.

¹⁰ hasło „migracje”, M. Okólski (autor), Wielka Encyklopedia PWN, tom 17, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 407-410.

¹¹ R. Jończy, *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Uniwersytet Opolski, Opole 2003, s. 16.

¹² L. Nowak, *Metodologia badań migracji zagranicznych*, [w:] *Migracje zagraniczne ludności...op. cit.*, s. 32.

¹³ hasło „migracje”, M. Okólski (autor), Wielka Encyklopedia PWN, ...op. cit., s. 407-410.

¹⁴ A. Rajkiewicz, *Nad danymi NSP...op. cit.*, s. 8

1.3 Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej

„Oczywistym jest, że żaden kraj demokratyczny nie może zachęcać swoich obywateli do poszukiwania pracy za granicą. Konstytucyjnym obowiązkiem jest przecież prowadzenie działań na rzecz polepszenia sytuacji na krajowym rynku pracy”¹⁵. Jednocześnie państwo ma obowiązek pomocy i podejmowania działań na rzecz poprawy sytuacji tych, którzy zdecydują się na emigrację. Dane źródłowe dostarczają bowiem informacji, że w Polsce zasób, którego takie działania mogłyby ewentualnie dotyczyć, jest całkiem spory. Według danych statystycznych w 2002 roku skala emigracji z Polski na pobyt stały wynosiła 24 532 osoby i była ponad trzykrotnie wyższa od skali napływu, który wynosił 6 587 osób. Sytuacja ujemnego salda migracji zagranicznych utrzymuje się od wielu lat, można więc ocenić, że Polska była i jest przede wszystkim krajem emigracyjnym (emigracji netto).

W priorytetach i kierunkach polityki migracyjnej zakłada się jednak, iż Polska przekształci się powoli w kraj atrakcyjny dla imigrantów, głównie ze Wschodu. „Głoszona na początku lat dziewięćdziesiątych zapowiedź wielkiej fali przybyszów ze Wschodu, taniej siły roboczej z krajów byłego ZSRR, nie sprawdziła się”¹⁶. Potwierdziły się natomiast przypuszczenia, że liberalizacja przepisów dotyczących migracji transgranicznej nie tylko wpłynie na stworzenie dogodnych warunków dla rozwoju rynku pracy sezonowej dla cudzoziemców i sprzyjać będzie różnego rodzaju działalności przestępczej związanej w dużym stopniu z ruchem tranzytowym przez Polskę, ale zachęci także obcokrajowców do poszukiwania w Polsce możliwości podejmowania działalności gospodarczej.

W dziedzinie imigracji polityka państwa powinna iść w kierunku wykorzystania napływu cudzoziemców do Polski, ale napływu kontrolowanego mającego na celu przyciągnięcie specjalistów o ważnych dla Polski kwalifikacjach. Coraz większej uwagi wymaga problematyka rynku pracy pod kątem ochrony tego rynku i utrzymania zasady pierwszeństwa obywateli polskich w dostępie do miejsc pracy, ale również z punktu widzenia korzyści dla polskiej gospodarki, mogących wynikać z naboru cudzoziemców dobrze wykształconych, charakteryzujących się rzadkimi kwalifikacjami, zamierzających np. inwestować w Polsce)¹⁷.

Wydawanie pozwoleń indywidualnych na pracę to najbardziej wyrazista forma państwowej polityki chroniącej krajowy rynek pracy przed nieuzasadnionym gospodarczo i społecznie napływem z zagranicy kandydatów do pracy.

Motywy zatrudniania cudzoziemców mogą być bardzo różne, począwszy od ich szczególnych kwalifikacji, a na znajomości języka kraju-partnera, obyczajów, posiadanych kontaktów, znajomości – kończąc¹⁸.

„Europeizacja” polskiego społeczeństwa przyniesie zapewne problemy na tle integracji z obcokrajowcami, szczególnie gdy przedmiotem tej integracji będzie praca. Jednak dzięki temu Polacy mają szansę opanować nowe, unikatowe zawody, zarezerwowane dotąd dla cudzoziemców (...) Istotne jest, aby polska polityka imigracyjna sprzyjała dostosowywaniu się Polaków do nowych wymagań i stałej poprawy kwalifikacji, a nie polegała na obronie *status quo* przed bardziej ruchliwymi i przedsiębiorczymi obcokrajowcami”¹⁹.

¹⁵ M. Duszczyk, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – kilka wniosków i rekomendacji dla polskiej polityki migracyjnej*, „Polityka Społeczna”, nr.3, Warszawa 2004, s. 11.

¹⁶ Stanisława Golinowska (red.) *Rozwój ekonomiczny regionów...op. cit.*, s. 216.

¹⁷ K. Iglicka, P. Kaźmierkiewicz, M. Mazur-Rafał, *Zarządzenie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 21.

¹⁸ S. Golinowska (red.), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi.*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004, s. 168-169.

¹⁹ Ibidem., s. 229.

Z drugiej strony, w celu ochrony interesów ludności krajowej powinna być stworzona większa kontrola nad nielegalnym zatrudnieniem. „Głównym działaniem w Polsce powinna być legalizacja zatrudniania cudzoziemców bez radykalnego zmniejszania opłacalności tego zatrudnienia dla pracodawców. W aktywności na rzecz ograniczania pracy nielegalnej istotne jest, aby nie były to wyłącznie działania polegające na wzroście kontroli i kar, lecz przede wszystkim motywujące do legalnego zatrudnienia”²⁰. Legalizacji oraz ucywilizowania wymaga pośrednictwo pracy dotyczące cudzoziemców. W Polsce istnieją specjalne biura, chociaż zajmują się głównie emigracją i poszukują chętnych do pracy za granicą. Szacuje się, że sektor usług migracyjnych zapewnia dochody ok. 10 tys. osób, przy tendencji wzrostowej. Formy działania nie zawsze są legalne, występują nadużycia i oszustwa, odczuwalny jest niedobór specjalistów²¹.

Polityka migracyjna powinna także sprzyjać integracji imigrantów w polskim społeczeństwie. W Memoriale Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN dla najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej o potrzebie określenia polityki państwa w obszarze migracji zagranicznych, w dziedzinie imigracji nakreślono m.in. następujące zadania: wykorzystanie możliwości imigracji w interesie rynku pracy, zwłaszcza specjalistów o rzadkich kwalifikacjach i ochronę interesów zatrudnionej ludności w kraju przez większą kontrolę nad nielegalnym zatrudnieniem. W celu realizacji zadań zaproponowano m.in. stworzenie warunków do rozwoju szerokich kontaktów z Rosją, Białorusią i Ukrainą, bardziej aktywne sterowanie napływem, niż przeciwdziałanie zjawiskom żywiołowym, publikowanie listy zawodów i specjalności, których reprezentanci będą pozytywnie i w pierwszej kolejności akceptowani w przypadku wniosków o imigrację²².

Dla polityki migracyjnej Polski w dziedzinie emigracji istotne są przesłanki wynikające z polityk migracyjnych państw, do których najczęściej udają się Polacy. W tym względzie jednym z priorytetów polskiej polityki migracyjnej powinno być zapewnienie obywatelom niedyskryminacyjnego traktowania w krajach przyjmujących.(...) Członkostwo w Unii Europejskiej stwarza niepowtarzalną okazję zasadniczej poprawy sytuacji obywateli polskich pracujących za granicą”²³.

Dla opracowania wytycznych dotyczących polityki migracyjnej w zakresie emigracji istotne są także wyniki prognoz, zwłaszcza demograficznych w krajach Europy Zachodniej. Zakłada się, że do 2050 roku większość krajów rozwiniętych odnotuje spadek liczby ludności, przy czym te z nich, które mają ujemny przyrost naturalny, takie jak Niemcy, Włochy, Szwecja - w sposób bardzo odczuwalny. Niemcy – kraj o największej liczbie ludności w Unii Europejskiej musiałaby zaakceptować 18 mln imigrantów w ciągu następnych 50 lat, by utrzymać stałą liczbę ludności, a 25 mln imigrantów, aby utrzymać stałą liczbę ludności aktywnej zawodowo. Do roku 2025 państwa UE musiałaby przyjąć 160 mln imigrantów, gdyby chciały utrzymać aktualną zrównoważoną średnią relację 4

²⁰ Ibidem., s. 226.

²¹ A Rajkiewicz, *Wokół współczesnych migracji z Polski i do Polski* [w:] K. Heffner (red.) *Uwarunkowania rozwoju regionalnego...* op. cit., s. 176.

²² Ibidem., s. 177-179.

²³ chodzi o swobodny przepływ pracowników i dostęp do rynków pracy, zgodnie z prawem wspólnotowym, prowadzenie aktywnego pośrednictwa pracy za pomocą systemu EURES, swobodny przepływ studentów, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, w tym szczególnie emerytalno - rentowego; na podstawie M. Duszczyk, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...* op. cit., s. 12.

pracujących na jednego emeryta (przy założeniu, że wiek emerytalny nie zostanie podwyższony)²⁴.

Przeгляд dotychczasowych trendów dotyczących zatrudnienia cudzoziemców w krajach Unii Europejskiej wskazuje na kilka istotnych prawidłowości dotyczących migracji. Imigranci zarobkowi zdają się zajmować trwale miejsca na rynkach pracy wszystkich krajów Unii Europejskiej, przy czym zdecydowana ich większość napływa spoza obszaru unijnego. Można założyć, że struktura popytu na zagraniczną siłę roboczą wpływa nie tylko ze struktury gospodarczej, ale z zapotrzebowania pracodawców, liczących na bardziej mobilnych, dyspozycyjnych i „tańszych”, gdy idzie o koszty pracy imigrantów (w stosunku do rodzimych pracowników). W miarę poprawy sytuacji ludności rodzimej, jak również jej starzenia się wzrastać będzie zapotrzebowania na zewnętrzną siłę roboczą.

W dziedzinie emigracji polityka migracyjna powinna uwzględniać ochronę potencjału ludzkiego i intelektualnego Polski. Ważne jest tworzenie niesprzyjających warunków dla emigracji ludzi młodych i specjalistów o dużym znaczeniu dla polskiej gospodarki i nauki.

Przywoływany już Memoriał Komitetu Prognoz "Polska 2000 Plus" w dziedzinie emigracji przewiduje m.in. następujące zadania: ochronę potencjału ludzkiego i intelektualnego Polski i przeciwdziałanie trwałej emigracji, jeżeli koliduje to z interesami państwa, jak w przypadku z specjalistów o kwalifikacjach o żywotnym znaczeniu dla gospodarki i nauki, ale także wykorzystanie tej drogi dla okresowego łagodzenia skutków bezrobocia w niektórych zawodach, jednakże przy tym zabezpieczenia interesów Polaków uczestniczących w emigracji i przeciwdziałanie zerwaniu przez nich więzi z krajem. Realizacja zadań będzie możliwa m.in. poprzez rozwinięcie bilateralnych umów państwowych dotyczących pracy Polaków za granicą, zwiększenie kształcenia studentów polskich na uczelniach zagranicznych i szersze otwarcie szkół polskich dla studentów z zagranicy, uregulowanie statusu biur werbunkowych, aktywne kontakty z Polakami mieszkającymi za granicą, zarówno w biznesie, jak i nauce, stworzenie możliwości gromadzenia przez emigrantów oszczędności i depozytów w polskich bankach, a przede wszystkim ułatwienie inwestowania emigrantów w Polsce.

1.4 Charakterystyka wybranych czynników warunkujących procesy migracyjne

Migracje należą do tych zjawisk społecznych, które zdecydowanie reagują na zmiany warunków demograficznych, politycznych i ekonomicznych. Bardzo istotne znaczenie dla kształtowania się skali zarówno emigracji, jak i imigracji ma poziom rozwoju ekonomicznego. Warunki niesprzyjające emigracji takie jak wysoki poziom rozwoju gospodarczego danego obszaru przekładający się na wzrost produkcji, inwestycji i miejsc pracy oraz niska stopa bezrobocia to jednocześnie warunki przyciągające imigrantów. Istnieje zależność pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego danego obszaru, a tzw. atrakcyjnością migracyjną. Nie bez znaczenia pozostają także czynniki kulturowe, jakimi są tradycje migracyjne na danym obszarze.

W latach 1989 i 1994 wyliczono syntetyczny wskaźnik aktywności społeczno-ekonomicznej, w skrócie ASE dla województw w starym podziale administracyjnym²⁵, a

²⁴ *Integracja Polski z Unią Europejską. Swoboda przepływu osób.*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2000, s. 25.

²⁵ Skonstruowany wskaźnik syntetyczny ASE stanowi kombinację liniową 24 zmiennych, m.in. PKB per capita, dochód gospodarstwa domowego per capita, średnia miesięczna płaca, produkcji przemysłowa per capita, drogi (km/100 km 2), liczba telefonów, inwestycje kapitałowe, liczba prywatnych przedsiębiorstw, liczba przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, wartość inwestycji kapitału zagranicznego, liczba przedsiębiorstw rodzinnych, relacja: przedsiębiorstwa prywatne/państwowe, samochody *per capita*, eksport per capita, sprzedaż towarów per capita, udział ludności w wieku produkcyjnym, stopa bezrobocia, udział

następnie zestawiono go ze wskaźnikami dotyczącymi migracji. Zestawienie wyników wskaźnika syntetycznego ze wskaźnikami ruchów migracyjnych ukazało, że intensywność wyjazdów i przyjazdów zagranicznych związana jest nie tylko z poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz jego dynamiką, ale także tradycjami migracyjnymi danego regionu. Z tego powodu pod względem intensywności migracji zagranicznych na stałe w okresie transformacji na czele województw uplasowały się te, które od zawsze pod tym względem przodowały – katowickie i opolskie (migracje do Niemiec). W pierwszej dziesiątce województw o najwyższej atrakcyjności migracyjnej znalazły się zaś w kolejności: warszawskie, krakowskie, gdańskie, wrocławskie, poznańskie i łódzkie, przodujące pod względem aktywności społeczno-ekonomicznej, czyli tzw. województwa aglomeracyjne.

Polska charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem terytorialnym poziomu rozwoju gospodarczego. Obrazuje to wartość Produktu Krajowego Brutto (PKB) wypracowywana przez poszczególne regiony, co zilustrowano w tabeli 1.

Tabela 1. Wartość PKB (w mln zł) i w tys. zł na 1 mieszkańca według województw w latach 1995-2001.

Województwa	Produkt krajowy brutto w mln zł			Produkt krajowy brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł.		
	1995	1998	2001	1995	1998	2001
Dolnośląskie	24 797,5	42 646,4	58 704,5	8 300	14 290	19 758
Kujawsko-pomorskie	16 625,6	27 693,0	36 884,7	7 950	13 193	17 563
Lubelskie	13 811,4	23 270,3	30 361,4	6 154	10 383	13 614
Lubuskie	7 953,2	13 340,7	17 675,8	7 848	13 062	17 254
Łódzkie	19 597,0	33 840,5	46 261,2	7 287	12 682	17 535
Małopolskie	22 496,0	41 840,3	54 360,9	7 067	13 029	16 788
Mazowieckie	50 267,7	105 972,9	153 702,2	9 941	20 920	30 283
Opolskie	8 623,0	13 779,4	17 085,7	7 878	12 635	15 780
Podkarpackie	12 999,4	23 037,1	29 540,8	6 183	10 866	13 870
Podlaskie	7 388,4	13 371,7	17 976,2	6 052	10 926	14 727
Pomorskie	17 315,2	30 829,7	42 498,7	8 012	14 129	19 301
Śląskie	48 283,4	78 305,1	102 639,4	9 824	16 014	21 206
Świętokrzyskie	8 440,8	14 673,9	19 613,5	6 341	11 056	14 843
Warmińsko-mazurskie	9 236,8	16 061,8	20 659,8	6 366	10 986	14 065
Wielkopolskie	26 154,8	50 694,9	69 397,1	7 860	15 141	20 634
Zachodniopomorskie	14 113,5	24 202,3	33 423,9	8 215	13 980	19 269
POLSKA	308 103,7	553 560,1	750 785,9	7 985	14 316	19 430

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i publikacji *Produkt krajowy brutto według województw i podregionów w 2001 roku*, GUS, Katowice 2003.

Z danych wynika, że najwyższym poziomem PKB w obu ujęciach charakteryzują się województwa w kolejności: mazowieckie, śląskie i wielkopolskie i regiony te, za wyjątkiem śląskiego charakteryzują się dodatnim saldem migracji wewnętrznych, a mazowieckie dodatkowo zagranicznych. Z kolei województwo śląskie, pomimo najwyższego, po

zatrudnionych w ogólnej liczbie ludności, udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie ludności, wskaźnik skolaryzacji na poziomie średnim, odpływ z bezrobocia, udział ludności miejskiej w ogólnej liczbie ludności, saldo przepływów międzywojewódzkich i międzynarodowych, na podstawie: Stanisława Golinowska (red.) *Rozwój ekonomiczny regionów...op. .cit. ,s. 154-155.*

mazowieckim poziom PKB w Polsce charakteryzuje się najwyższym ujemnym saldem migracji zagranicznych, przy czym saldo migracji wewnętrznych w tym województwie także jest ujemne.

Dla kształtowania się skali i kierunków migracji, zwłaszcza zagranicznych istotne znaczenie ma także dystans dzielący polskie regiony od regionów krajów Unii Europejskiej. Gdyby poziom PKB na 1 mieszkańca wypracowany w regionach Unii Europejskiej (przez 15 państw) w latach 1999-2000-2001 przyjąć za 100% to Polska osiągnęłaby 41,1% średniego poziomu Unii, a najlepsze pod względem tego wskaźnika w Polsce województwo mazowieckie - 62,2%. W województwie opolskim charakteryzującym się od wielu lat najwyższym ujemnym saldem migracji zagranicznych na pobyt stały na 1000 mieszkańców zanotowano by 34,1% średniego poziomu Unii Europejskiej²⁶. Wynika z tego, że różnicowanie regionów pod względem najlepszych i słabszych relacji w stosunku do średniej Unii Europejskiej, z uwzględnieniem krajów nowo przyjętych, jest znaczne. Im relacja do średniej słabsza tym większy dystans w stosunku do regionów najlepiej pod tym względem sytuujących się i większe prawdopodobieństwo odpływu migracyjnego na obszary o wyższym poziomie rozwoju.

Sytuacja na rynku pracy w Polsce jest zróżnicowana, co oddaje wskaźnik stopy bezrobocia.²⁷ Według stanu na koniec grudnia 2003 roku stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła przeciętnie w kraju 20,0%. Wysokość stopy bezrobocia w regionach wahała się od 15,1% w województwie mazowieckim do 30,6% w warmińsko-mazurskim, co zilustrowano na mapie 1 wraz z rankingowaniem. Regiony o najlepszej sytuacji na rynku pracy w Polsce to jednocześnie obszary o największym napływie imigrantów.

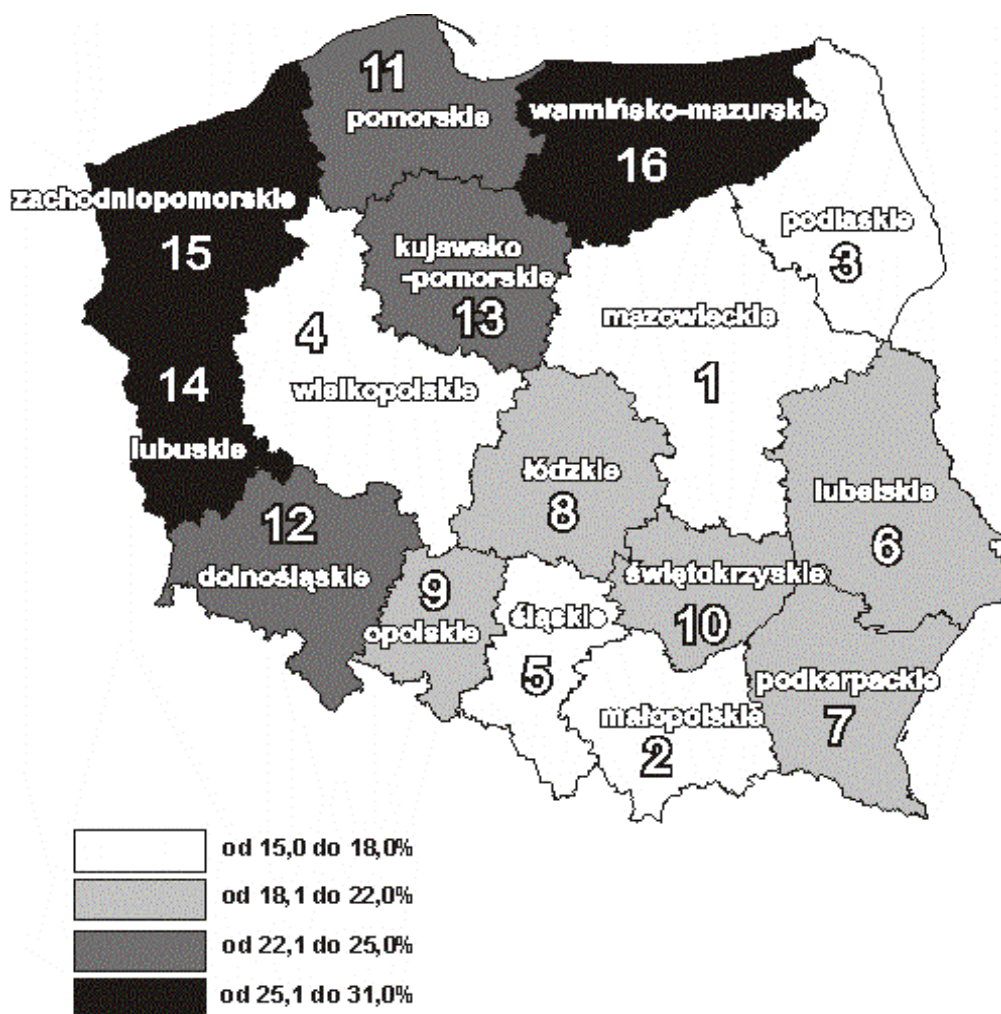
O migracjach międzynarodowych siły roboczej decydują cechy strukturalne gospodarki światowej, a konkretnie cechy rynku pracy w krajach wysoko rozwiniętych. Migracja „...do kraju wysoko rozwiniętego jest głównie zdeterminowana przez popyt na pracę na rynku wtórnym (podrzędnym)²⁸. Czynniki determinujące skalę, kierunki oraz typy migracji jest oczywiście znacznie więcej.

²⁶ *A new partnership for cohesion*, Third report on economic and social cohesion, European Commission 2004, s. 200.

²⁷ Liczba zarejestrowanych bezrobotnych do liczby osób aktywnych zawodowo.

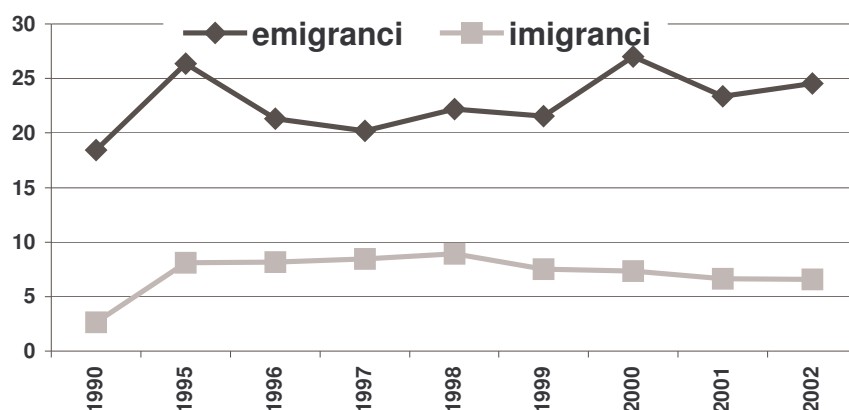
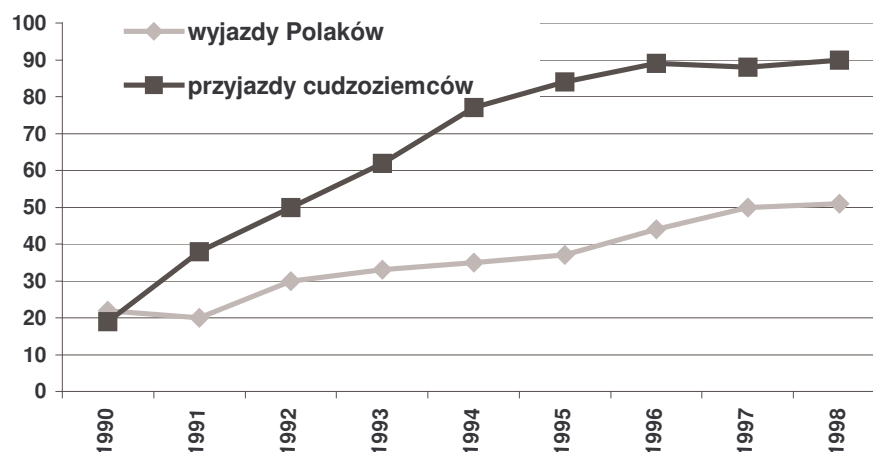
²⁸ M. Okólski, *Uwarunkowania migracji w kontekście...* op. cit., s. 145

Mapa 1. Stopa bezrobocia w Polsce według stanu na koniec grudnia 2003 roku



1.5 Próba charakterystyki współczesnych migracji. Emigracja, a imigracja

Polska jest krajem emigracji netto. Na przestrzeni lat widać kształtowanie się skali emigracji na wyższym poziomie niż imigracji, jednakże skala wyjazdów Polaków i przyjazdów cudzoziemców do Polski wskazuje, iż Polska pozostaje także krajem atrakcyjnym dla obcokrajowców. Dane, o których mowa zilustrowano na wykresach 1 i 2.

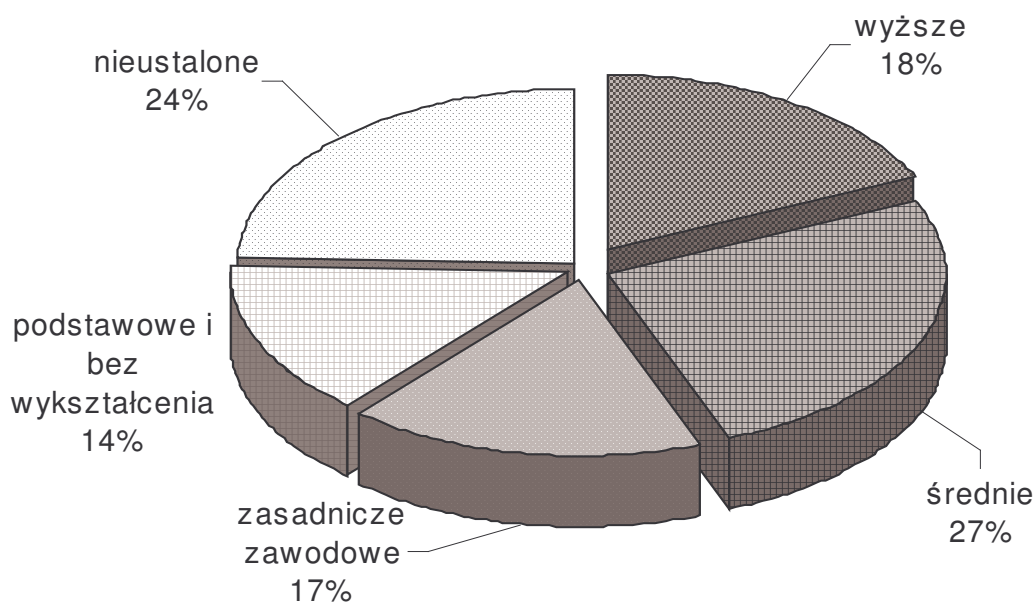
Wykres 1. Migracje zagraniczne ludności na pobyt stały w latach 1990-2002 (w tys.)**Wykres 2.** Wyjazdy Polaków i przyjazdy cudzoziemców w latach 1990-1998 w mln

Na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań przeprowadzonego w 2002 roku stwierdzono, że 786 tys. osób stale zameldowanych w Polsce przebywa poza granicami kraju dłużej niż 2 miesiące. Podstawowym motywem wyjazdów czasowych za granicę jest praca (44%) oraz sprawy rodzinne (30%). Skąd wyjeżdżają i dokąd udają się migranci? Występuje wyraźna koncentracja obszarów migracyjnych. Prawie 50% migrantów pochodzi z 4 województw (śląskiego - 125 tys., opolskiego - 105 tys., małopolskiego - 80 tys. oraz podkarpackiego - 77 tys.). Kraje pobytu to przede wszystkim Niemcy (294 tys. tj. 37%) i USA (158 tys. tj. 20%).

Polska statystyka nie odpowiada zbyt precyzyjnie na pytanie, ile mamy cudzoziemców. Spis ludności przeprowadzony w 2002 roku ewidencjonuje ok. 34 tys. osób z zagranicy przebywających czasowo- powyżej 2 miesięcy. Według danych Ministerstwa Gospodarki i Pracy rokrocznie pracuje nielegalnie w Polsce około 500 tys. cudzoziemców. Koncentracja zatrudnienia występuje w województwie mazowieckim. Zdecydowanie wskazuje się na ten region jako na główny ośrodek przyciągania cudzoziemców do pracy nielegalnej. Są obszary i zawody, gdzie cudzoziemcy stanowią już znaczący potencjał (np. w handlu, zwłaszcza na targowiskach, w budownictwie i rolnictwie).

Z danych spisowych wynika, że imigranci napływający do Polski są bardzo dobrze wykształceni. Fakt ten nabiera szczególnego znaczenia na obszarach typowo odpływowych, do których zalicza się województwo opolskie, gdzie może być wskazaniem dla polityki migracyjnej w obszarze imigracji w aspekcie pozyskiwania specjalistów o pożądanych dla regionalnej gospodarki kwalifikacjach. W 2002 roku aż 45,7 % spośród przebywających w województwie opolskim imigrantów (w wieku 13 lat i więcej) posiadało wykształcenie wyższe, policealne lub średnie. Odsetek imigrantów z wykształceniem wyższym był przeszło 2 razy wyższy od średniej wojewódzkiej i wynosił 17,6 %. Liczba imigrantów z wykształceniem zasadniczym zawodowym była o 10,2 pkt. niższa od średniej województwa, a z wykształceniem podstawowym niższa o 15,3 pkt. Dane, o których mowa przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 3. Imigranci w wieku 13 lat i więcej przebywający czasowo powyżej 2 miesięcy według poziomu wykształcenia.



Dane o wykształceniu emigrantów zasadniczo odbiegają od struktury wykształcenia imigrantów. Wynika z nich bowiem, że w procesach emigracji uczestniczą przede wszystkim osoby słabiej wykształcone. Z tych samych danych wynika, że najwięcej emigrantów w wieku 13 lat i więcej posiadało wykształcenie zasadnicze zawodowe – 27,7 tys. osób, następnie średnie – 15,9 tys. i podstawowe ukończone – 13,0 tys. Osoby z wykształceniem wyższym stanowiły tylko 3,5 % (3,7 tys.) wszystkich emigrantów, natomiast w kraju było to 11,1 %. Ok. 2% posiadało wykształcenie policealne. Dane, o których mowa zilustrowano na wykresie 4.

Główne kanały legalnej migracji do Polski to: aplikowanie o kartę stałego pobytu lub o wizę z prawem do pracy, a także o wizę repatriacyjną oraz małżeństwo z obywatelem polskim. Poniższe zestawienia ilustrują dane na temat wybranych kategorii cudzoziemców w Polsce w latach 1995-2002 oraz według kraju obywatelstwa.

Wykres 4. Emigranci w wieku 13 lat i więcej przebywający za granicą czasowo powyżej 2 miesięcy według wykształcenia.

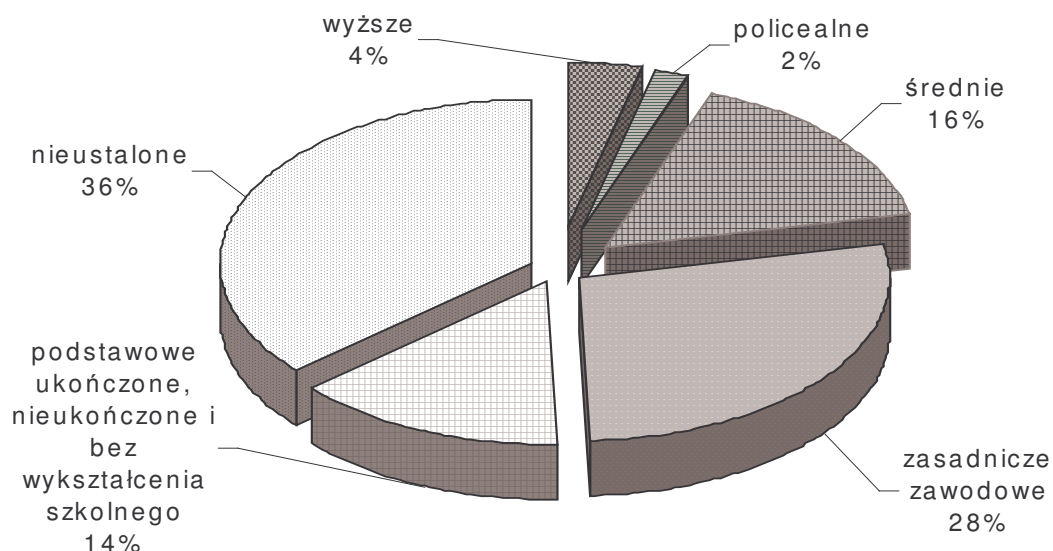


Tabela 2. Kategorie cudzoziemców oraz ubiegający się o status uchodźcy w Polsce w latach 1995-2002.

Kategorie cudzoziemców w latach 1995-2002	Studiujący w Polsce	Którzy otrzymali zezwolenie na pracę w Polsce	Którzy otrzymali zezwolenie na pobyt stały	Ubiegający się o status uchodźcy
1995	5202	11363	3067	843
1996	5313	13668	2841	3211
1997	5443	17498	3973	3531
1998	5541	20759	1657	3423
1999	6025	20618	551	3061
2000	6563	19662	857	4662
2001	7380	19793	690	4529
2002	7608	24643	607	5170

Źródło: *Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, s.

Tabela 3. Kategorie cudzoziemców oraz ubiegający się o status uchodźcy w Polsce w 2002 roku według kraju obywatelstwa.

Kategorie cudzoziemców według kraju obywatelstwa w 2002 roku	Studiujący w Polsce	Którzy otrzymali zezwolenie na pracę w Polsce	Którzy otrzymali zezwolenie na pobyt stały	Ubiegający się o status uchodźcy
Ogółem, w tym:	7608	24643	607	5170
Afganistan	2	3	2	598
Armenia	28	272	40	224
Austria	19	453	3	-
Białoruś	1088	1773	19	68
Indie	28	579	17	200
Irak	4	19	1	137
Kanada	127	247	2	-
Mołdawia	64	122	2	169
Mongolia	64	191	12	156
Holandia	3	547	3	-
Niemcy	148	2390	6	2
Republika Czeska	242	469	4	1
Rosja	346	873	67	3054
Słowacja	180	279	2	14
Ukraina	1809	3160	80	103
Wietnam	148	947	147	48
Włochy	20	815	10	-

Źródło: *Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, s. 377

O dynamice rozwoju i ważności spraw związanych z uchodźstwem świadczą liczby. W 1995 roku liczba cudzoziemców składających wnioski o status uchodźcy w Polsce wynosiła 843, podczas gdy w roku 2002 liczba wniosków zamknęła się już sumą 5170. „Najnowsze dane za 2003 r. mówią natomiast o 6903 złożonych aplikacjach. Od chwili podpisania Konwencji Genewskiej do końca 2003 roku władze RP nadały w sumie 1853 osobom status uchodźcy”²⁹.

Repatriacja, czyli powrót do ojczyzny osób pochodzenia polskiego jest jednym ze sposobów nabycia polskiego obywatelstwa. Dlatego też prawo to przysługuje wyłącznie osobom, które nie posiadają polskiego obywatelstwa, a pragną przesiedlić się na stałe do Rzeczypospolitej Polskiej. Dane dotyczące repatriacji do Polski wskazują, iż ich dynamika w ostatnim okresie słabnie, zwłaszcza w stosunku do skali przyjazdów notowanej w latach 2000-2001. Wielkość repatriacji różna jest w zależności od regionu osiedlenia. Szczegółowe dane zawarto w tabelach 4 i 5.

²⁹ A. Maciejko, *Próby integrowania uchodźców- przypadek polski*, „Polityka Społeczna” nr 3, Warszawa 2004, s. 20.

Tabela 4. Skala repatriacji do Polski w latach 1997-2002.

Repatriacja do Polski w latach 1997-2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wnioski w sprawie repatriacji	671	898	1014	1026	1083	801
Wydane wizy repatriacyjne	316	281	278	662	804	613
Osoby przybyłe w ramach repatriacji	267	399	362	944	1000	832

Źródło: *Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, s. 378

Tabela 5. Repatriacja do Polski w latach 1998-2002 według województw osiedlenia.

Województwa	Osiedlone rodziny w latach 1998-2002	Osoby w latach 1998-2002
Polska	1356	3537
Dolnośląskie	153	482
Kujawsko-pomorskie	40	108
Lubelskie	115	208
Lubuskie	51	118
Łódzkie	63	169
Małopolskie	132	304
Mazowieckie	283	612
Opolskie	53	117
Podkarpackie	39	159
Podlaskie	75	184
Pomorskie	61	175
Śląskie	97	285
Świętokrzyskie	12	54
Warmińsko-mazurskie	40	99
Wielkopolskie	84	236
Zachodniopomorskie	58	227

Źródło : *Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, s. 37.

Małżeństwo cudzoziemca z obywatelem Polski umożliwia podjęcie legalnej pracy w Polsce, skraca ponadto czas oczekiwania na przyznanie obywatelstwa³⁰. Dane na temat małżeństw zawartych przez cudzoziemców według kraju zamieszkania przed ślubem oraz płci w 2002 roku wskazują, że na małżeństwo z obywatelem innego kraju częściej decydują się w Polsce kobiety, stąd większa liczba małżeństw zawartych przez mężczyzn będących cudzoziemcami w Polsce. Małżeństwa zawarte w 2002 roku przez cudzoziemców według kraju zamieszkania przed ślubem i płci przedstawia tabela 6.

³⁰ od marca 2004 r. zniesiono ograniczenia w zatrudnianiu cudzoziemskich współmałżonków polskich obywateli – wcześniej mogli oni otrzymać pracę dopiero wtedy, gdy na stanowisko nie było chętnych Polaków. Cudzoziemiec może ubiegać się o obywatelstwo RP po dziesięciu latach mieszkania w Polsce, jeśli zaś ma polskiego współmałżonka będzie czekał tylko pięć lat; Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców podaje, że co dziesiąte z 24 tys. małżeństw polskich obywateli z cudzoziemcami, jest fikcyjne, na podstawie V. Krasnowska, W. Świetlik, *Aaaa, Polaka poślubię*, „Wprost” z 16 maja 2004, s. 61, 63

Tabela 6. Małżeństwa zawarte w 2002 roku przez cudzoziemców w Polsce według płci i kraju zamieszkania przed ślubem.

Małżeństwa zawarte przez cudzoziemców w Polsce	Mężczyźni	Kobiety
Ogółem, w tym:	2119	1433
Armenia	45	13
Białoruś	38	196
Francja	79	4
Kanada	69	16
Holandia	111	-
Niemcy	565	79
Rosja	33	97
USA	150	40
Ukraina	175	762
Wielka Brytania	156	15
Włochy	111	-

Źródło : *Rocznik demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003, s.206

Coraz częstsze jest także wykorzystywanie nielegalnych ścieżek imigracji, a dane ilustrujące wyższą z roku na rok liczbę takich przypadków zdają się to potwierdzać. Istnieje „...coraz więcej dowodów, że migranci korzystają z usług osób zajmujących się przerzutem i że przerzut jest kwitującym międzynarodowym interesem.³¹ Dla społeczeństwa polskiego przemykanie ludzi do Polski to poważny problem. Za taki uważa go 60% dorosłych mieszkańców Polski, ponad 70% twierdzi natomiast, że w ciągu ostatnich kilku lat wzrosła liczba ludzi przemyconych do naszego kraju, tym zaś którzy nielegalnie przekraczają granice Polski pomagają zorganizowane grupy przestępcze. Polacy sądzą, że w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zjawisko przemykania ludzi będzie wzrastać.³²

Integracja z Unią Europejską zwiększy atrakcyjność Polski jako kraju przyjmującego imigrantów zarobkowych, zwłaszcza ze Wschodu, mimo zastosowania obostrzeń na nowej wschodniej granicy UE. Także więcej migrantów przybędzie z krajów zachodnich. W sumie – cudzoziemców będzie więcej.³³ Czy nie stworzy to problemów związanych ze stosunkiem Polaków do przybyszów z innych krajów?

Z badań CBOS na temat obcokrajowców w Polsce³⁴ wynika, że wraz z nasileniem kontaktów Polaków z cudzoziemcami otwartość polskiego społeczeństwa na innych szybko rośnie. Coraz więcej badanych dostrzega korzyści z pobytu w Polsce osób z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, częściej niż dotąd akceptowana jest też obecność przybyszów z zagranicy na rynku pracy. Ponad 70% respondentów dopuszcza obecność cudzoziemców na

³¹ liczba zatrzymanych w zorganizowanych grupach w latach 1998-2002 wyniosła 12 061 osób; w definicji przerzutu mówi się m.in. o osobie zajmującej się przerzutem lub pośredniku, który zobowiązuje się ułatwić migrację i płatnościach na rzecz tej osoby, nielegalności takiej migracji, której towarzyszą inne nielegalne czynności oraz dobrowolności wyboru migranta, który jest stroną transakcji, na podstawie: Salt J., Stein J., *Migration as a business: the case of trafficking*, Migration Research Unit, Departament of Geography, University College London, United Kingdom 1997, s. 469.

³² Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (171), 6-9 sierpnia 2004 roku, reprezentatywna próba losowa dorosłych mieszkańców Polski (N=922), na podstawie *Przemykanie ludzi do Polski. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2004.

³³ S. Golinowska, *Popyt na pracę cudzoziemców...*op. cit., s. 228.

³⁴ badania „Aktualne problemy i wydarzenia” (171), 6-7 sierpnia 2004 roku, reprezentatywna próba losowa dorosłych mieszkańców Polski (n=922) na podstawie: *Obcokrajowcy w Polsce. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2004.

krajowym rynku pracy, w tym blisko jedna trzecia bez ograniczeń, a ponad 40% przy wykonywaniu niektórych rodzajów prac. Tylko nieco ponad 20% badanych sprzeciwia się temu.

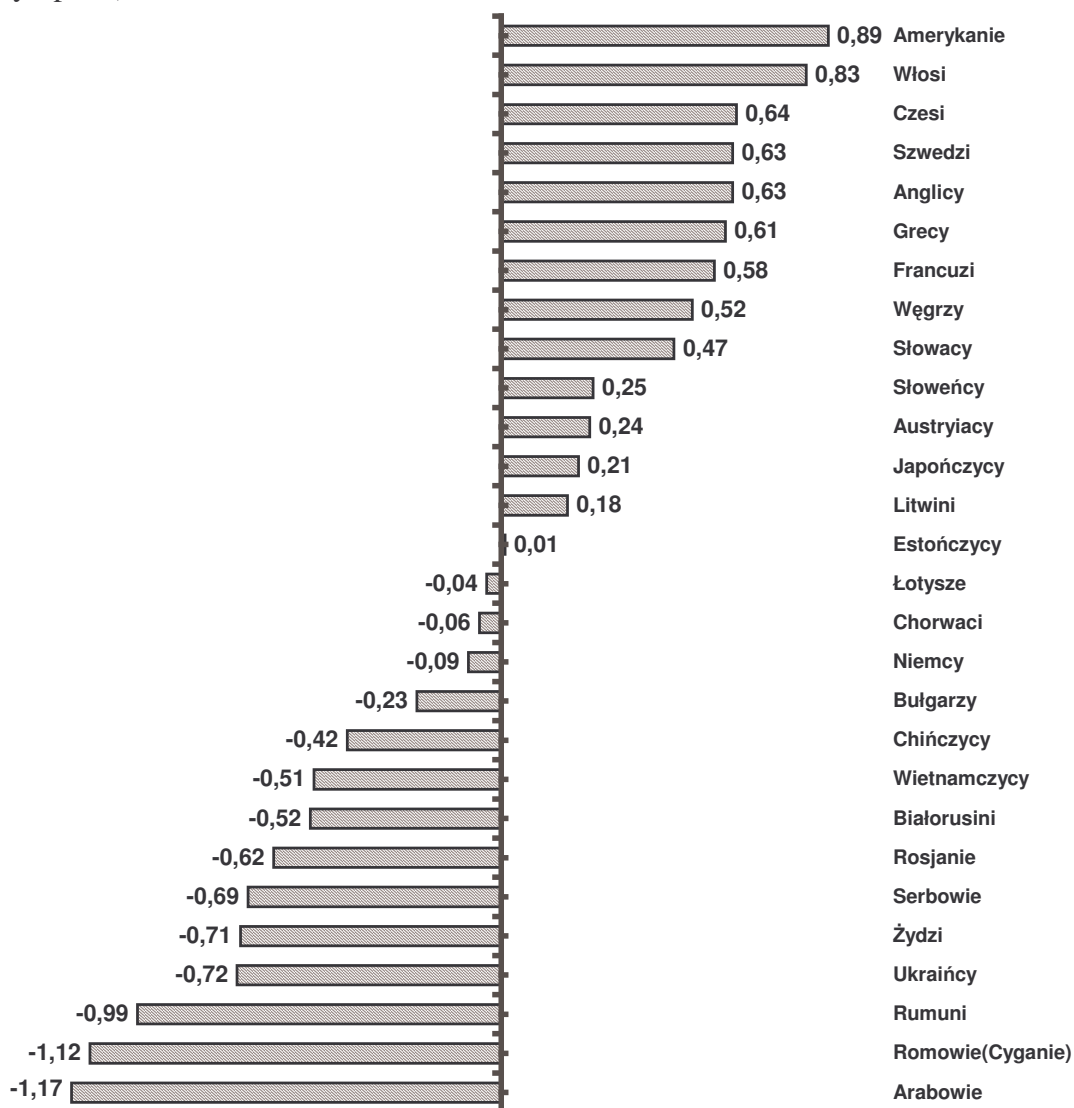
Wyniki badań, aczkolwiek odzwierciedlają postępującą otwartość polskiego społeczeństwa na inne narody, korespondują jednak z rozkładem sympatii i niechęci do przedstawicieli różnych narodów w polskim społeczeństwie, uwidaczniającym się w innych badaniach.³⁵ Wykres 5 ilustruje stosunek Polaków do poszczególnych narodów.

Interpretując zestawienie wyników sympatii i antypatii Polaków do innych narodów można stwierdzić, że Polacy nie darzą sympatią tych, do których w tak wielkiej liczbie przybywają, jako emigranci – wyjątek stanowią tu Amerykanie, Włosi, Anglicy i Francuzi – nie darzą sympatią także tych, którzy przybywają do Polski, jako imigranci (Ukraińcy, Rosjanie, Białorusini, Wietnamczycy). W świetle przedstawionych danych, istotne wydają się działania dotyczące zapewnienia integracji imigrantów w sposób nie kolidujący z wymogami spójności narodu oraz przeciwdziałanie zamykaniu się imigrantów w zwartych skupiskach izolujących się od otoczenia na rzecz większego zróżnicowania regionalnego tego osadnictwa.³⁶ Ważne jest także kształtowanie pozytywnego wizerunku cudzoziemca w polskiej opinii publicznej.

³⁵ sondaż „Aktualne problemy i wydarzenia” (161), przeprowadzony w dniach od 3 do 6 października 2003 roku na liczącej 1016 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, na podstawie: *Sympatia i niechęć do innych narodów. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2003.

³⁶ tekst memoriału opublikowano w m.in. A. Rajkiewicz, *Wokół współczesnych migracji z Polski i do Polski*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego...* op. cit., s. 178-179.

Wykres 5. Stosunek Polaków do poszczególnych narodów (średnie na skali od -3 niechęć do +3 sympatia).



1.6 Prognozy migracji

Prognozowanie rozmiarów zjawiska, które w ogromnym stopniu zależy od polityki migracyjnej kraju emigracji oraz polityki imigracyjnej kraju docelowej emigracji Polaków, jest niezwykle trudne.

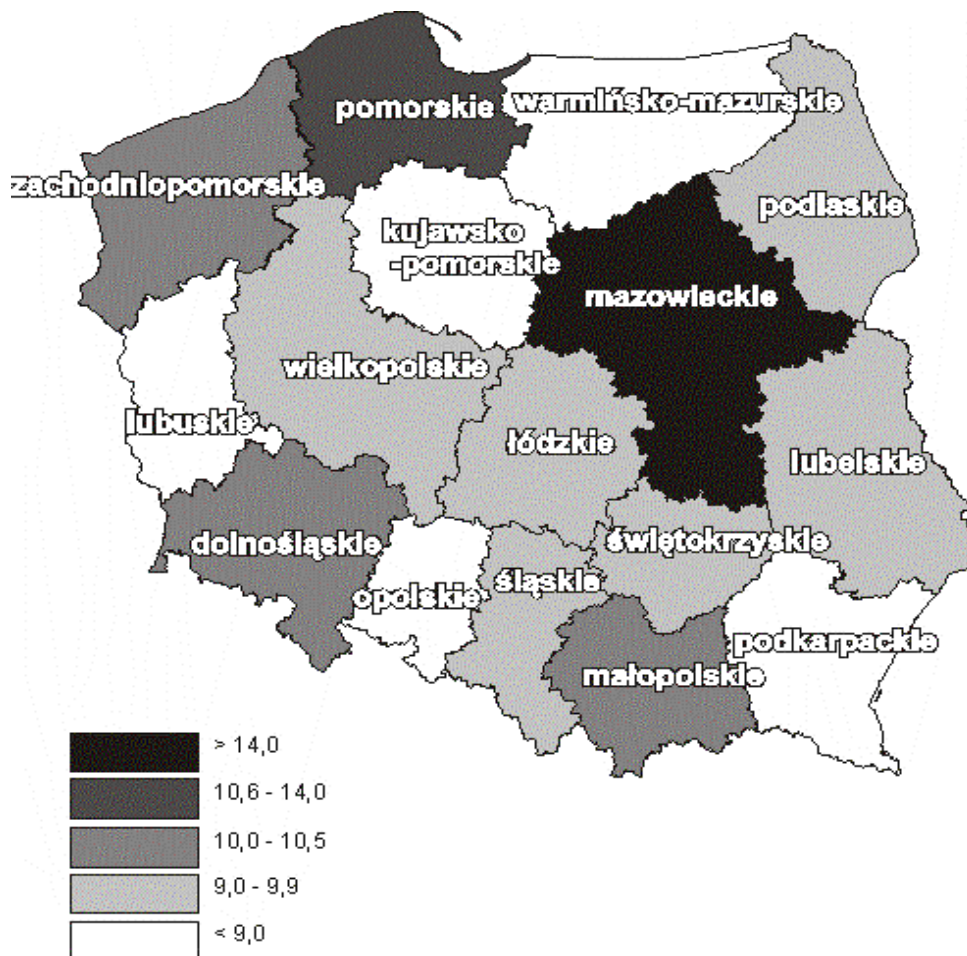
Dla kształtowania się rozmiarów i kierunków przyszłych strumieni migracyjnych z Polski i do Polski istotne znaczenie ma zasób i pozycja aktualnych migrantów, którzy przebywają z różnych powodów w innych krajach, zwłaszcza Europy Zachodniej. Obecność migrantów ważna jest nie tylko z powodu szacowania na podstawie ich aktualnej liczby skali wielkości przyszłych strumieni emigracji³⁷, ale także z uwagi na fakt, iż przebywając na terenie innych krajów mogą oni spełniać rolę ułatwiającą adaptację w nowym środowisku

³⁷ aczkolwiek imigranci ci nie reprezentują wielu ważnych cech bieżących migracji z Polski i nie powinni stanowić podstawy do ekstrapolacji trendów migracyjnych czy przewidywania skłonności obecnych mieszkańców Polski do migracji i zachowań na rynkach pracy UE w przyszłości, na podstawie: M. Okólski, *Uwarunkowania migracji w kontekście...*op. cit., s. 133.

kolejnym migrantom. Dane dotyczące zasobu rezydentów z Polski w krajach Unii Europejskiej wskazują, że ich liczba zbliża się do 367 tys. osób³⁸.

Czynnikiem, który w istotny sposób będzie oddziaływał na kształtowanie się przyszłej skali emigracji i imigracji - będzie zapotrzebowanie rynku pracy na specjalistów o określonym poziomie wykształcenia i w określonych zawodach.

Mapa 2. Udział ludności z wyższym wykształceniem według danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2002 roku według województw.



W Polsce istnieje duże zróżnicowanie regionalne ludności pod względem wykształcenia, zwłaszcza na najwyższym jego poziomie, co może mieć znaczenie dla polityki migracyjnej

³⁸ dane dla 11 krajów Unii Europejskiej, na podstawie: The Impact of Eastern Enlargement and Wages in the UE Member States, 2000, European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, Berlin and Milano.

w aspekcie sterowania napływem imigrantów o najbardziej pożądanym kwalifikacjach. Na mapie 2 pokazano zróżnicowanie polskich regionów pod względem udziału ludności z wyższym wykształceniem na podstawie danych NSP z 2002 roku.

Struktura popytu na pracę w systemie społeczno-gospodarczym - w zestawieniu z możliwościami siły roboczej w zakresie zaspokojenia tego zapotrzebowania przez lokalną siłę roboczą - może mieć istotne znaczenie dla kształtowania się zarówno skali potencjalnej emigracji, jak i imigracji. Brak ofert pracy w gospodarce może powodować odpływ lokalnej siły roboczej za granicę, z kolei zbyt duże rozmiary emigracji, powodując spadek podaży pracy na rynku, mogą pobudzająco wpływać na migracje wewnętrzne, a w końcu także na imigrację. Ważna jest jednak nie tylko liczba ofert pracy do dyspozycji, ale także ich jakość. Z analizy badań statystycznych³⁹ dotyczących zmian w liczbie pracujących według wykształcenia i zawodów w podmiotach gospodarczych zaliczanych do sektora przedsiębiorstw w latach 1995-1997 oraz w roku 1998 i 2000, realizowanych w oparciu o sprawozdanie GUS Z-05 o nazwie *Badanie popytu na pracę* na pełnej próbie, wynika, że najczęściej przyjmowano do pracy pracowników z wykształceniem zasadniczym zawodowym, a następnie z podstawowym. Najmniej osób zatrudnionych posiadało wykształcenie wyższe. Dane o ruchu kadrowym potwierdzają dominację, zarówno w napływie, jak i odpływie, pracowników w zawodach zaliczanych od grupy VII (robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy), VIII (operatorzy maszyn i urządzeń) oraz IX (pracownicy przy pracach prostych)⁴⁰. Jednocześnie obserwowano niewielki popyt na przedstawicieli grup zawodowych tzw. początkowych w klasyfikacji, a więc skupiających specjalistów oraz średni personel techniczny i biurowy.

Biorąc pod uwagę fakt, iż kwalifikacje Polaków podnoszą się i wzrasta poziom wykształcenia, co m.in. potwierdza wzrost wskaźnika udziału ludności z wyższym wykształceniem⁴¹ - możliwości pracy, jakie oferuje polska gospodarka mogą okazać się niewystarczające. Dla grupy bardzo dobrze przygotowanych zawodowo polskich specjalistów zagraniczne oferty pracy mogą okazać się atrakcyjniejsze, zwłaszcza przy uwzględnieniu różnicy w płacach i standardzie życia, pomijając zaś celowe zabiegi niektórych państw, polegające na stosowaniu zabiegów mających na celu przyciągnięcie specjalistów o określonych kwalifikacjach. Patrząc z kolei na strukturę popytu na pracę można stwierdzić, że większość ofert pracy pochodzi z sektora przemysłowego i usługowego, ale dotyczy pracowników o niższych kwalifikacjach i poziomie wykształcenia. Sektor wysokich technologii w Polsce, zarówno w przemyśle, jak i w usługach nie jest tak zaawansowany jak w innych krajach Unii Europejskiej⁴², może więc na polskim rynku pracy, zwłaszcza w niektórych sektorach, istnieć przestrzeń możliwa do zagospodarowania przez imigrancką siłę roboczą.

Istotna jest także struktura popytu - tak pod względem ilości, jak i jakości w krajach, w których Polacy są imigrantami. W poniższym zestawieniu zaprezentowano zapotrzebowanie

³⁹ J. Żurawska, *Popyt na pracę w dużych i średnich podmiotach gospodarczych województwa opolskiego w 1998 roku. Analiza porównawcza ogólnych tendencji ilościowych i jakościowych w aspekcie zatrudnienia w dużych jednostkach gospodarczych w latach 1995-1997 i 1998*, [w:] *Rozmiary i kierunki zapotrzebowania na kwalifikowane kadry pracownicze w województwie opolskim. Analiza stanu z elementami prognozy*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Polityki Regionalnej, Biuro Badań i Analiz Strategicznych, Opole 2001.

⁴⁰ Według Klasyfikacji Zawodów i Specjalności.

⁴¹ z 6,5 % w 1988 roku do 10,2 % w roku 2002

⁴² wskaźnik innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce w latach 1998-2000 wynosił 17,6%, zaś analogiczny wskaźnik dla 15 krajów Unii Europejskiej w latach 1994-1996 kształtował się na poziomie 51%, na podstawie *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 1998-2000*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002, s. 31.

na pracowników o określonych kwalifikacjach w USA i Japonii, dwóch krajach o zupełnie odmiennych tradycjach migracyjnych i realizowanej polityce migracyjnej.

Tabela 7. Popyt na pracę według zawodów („zajęcia przyszłości”) w USA i dziedzin w Japonii.

USA		Japonia	
Nazwa zawodu	Przyrost w tys.	Nazwa dziedziny	Przyrost w tys.
Ekspedient	780	Jakość życia, kultura	1 350
Dyplomowana pielęgniarka	765	Opieka medyczna, socjalna	1 320
Kasjer	670	Informatyka, telekomunikacja	1 200
Urzędnik biurowy	654	Dystrybucja, zaopatrzenie(handel)	960
Kierowca ciężarówki	640	Technologie przemysłowe	820
Kelner	637	Ochrona środowiska	760
Pomoc pielęgniarska, sanitariusz	594	Obsługa firm	480
Dozorca, sprzątaczką, służąca	540	Biotechnologie	120

Źródło: Szacunek zapotrzebowania na główne grupy zawodów do roku 2010, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Międzyresortowy Zespół do Prognozowania Popytu na Pracę, Tom III, Warszawa 1999, s. 43-45.

Dla Polski najbardziej istotne jest jak istniejące zapotrzebowanie na pracę w krajach Europy Zachodniej przełoży się na skłonność do migracji i rzeczywistą mobilność Polaków?

W związku z założeniem, iż nastąpi fala migracji z relatywnie ubogich krajów Europy Środkowo-Wschodniej do bogatych krajów Unii Europejskiej opracowanych zostało wiele prognoz, w których starano się określić potencjalną wielkość przepływów. W tabeli 8 zestawiono wyniki wybranych prognoz.

Tabela 8. Prognozy migracji.

Prognozy	Emigracja do krajów Unii Europejskiej (napływ imigrantów)
Prognoza M.W. Orłowskiego i L. Zienkowskiego	400 – 800 tys. osób rocznie przy wzroście PKB 4-7%
Szacunki Rządu Polskiego	400 tys. osób z Polski w ciągu 10 - 12 lat (5% wzrostu PKB), przy spadku tempa wzrostu PKB do 3% - 700 tys. osób z Polski
Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych (DIW)	340 - 680 tys. osób rocznie – kraje grupy CEFTA, od 590 tys. – 1,2 mln z 10 krajów EŚW
Austriacki Instytut ds. Badań nad Gospodarką	200 tys. pracowników rocznie (bez sezonowych) z 5 krajów Europy Środkowo-Wschodniej
Analitycy austriaccy – H. Fassmann i Ch. Hinternann	720 tys. osób z Polski, Czech, Węgier, Słowacji
Analitycy brytyjscy	55-278 tys. osób rocznie
Komisja Europejska	1,9 mln osób z Polski, Czech, Węgier, Estonii, Słowenii w ciągu 10 lat, w tym 900 tys. podejmujących pracę (od 150 tys. w pierwszych latach do 65 tys. w latach następnych)

Źródło: *Integracja Polski z Unią Europejską. Swoboda przepływu osób*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2000, s. 21-26 oraz materiały z międzynarodowej konferencji pt. *Swoboda przepływu siły roboczej w kontekście integracji Polski z Unią Europejską* zorganizowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Krajowy Urząd Pracy, Gdańsk 1999, materiał powielony.

Przedstawione prognozy nie uwzględniają zróżnicowania terytorialnego, dlatego na ich podstawie nie jest możliwe stwierdzenie, z jaką intensywnością prognozowane zjawiska będą przebiegały w poszczególnych województwach⁴³.

Prognozę kształtowania się skali i kierunków migracji przygotował także GUS, przy okazji opracowywania prognoz demograficznych⁴⁴. Poniższe zestawienie przedstawia saldo migracji zagranicznych w latach 2002-2030 według województw.

⁴³ próby regionalnego oszacowania wielkości i koncentracji potencjału migracyjnego ludności Polski powyżej 14 roku życia podjęli austriaccy badacze, realizując badania ankietowe wśród ponad 4 tys. mieszkańców Polski, Słowacji, Czech i Węgier na temat struktury i motywacji migracji; wynikało z nich, że bliskość granicy kraju docelowego, czy odległość od niej nie są czynnikami decydującymi, gdyż połowa migracji lat 80-tych wywodziła się z czterech ośrodków: Warszawy, Gdańska, Katowic i Opola; jako najwyższy określono potencjał migracyjny dawnych województw: warszawskiego, katowickiego i gdańskiego (31 do 40 %), potencjał opolskiego oszacowano zaś w przedziale od 21 do 31 % ogółu mieszkańców powyżej 14 roku życia, na podstawie: H. Fassmann i Ch. Hinternann, *Potencjał migracyjny Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *International Conference...*op. cit., s. 8.

⁴⁴ zanalizowano wyniki *Prognozy ludności Polski według województw* na lata 1999-2030 opublikowanej w 2000 roku oraz *Prognozy demograficznej na lata 2003-2030*, opublikowanej w 2004 roku.

Tabela 9. Prognoza salda migracji zagranicznych na pobyt stały według województw (w tys. osób).

Województwo	Lata							
	2002 *	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Dolnośląskie	-1,4	-1,3	-1,4	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0
Kujawsko-pomorskie	-0,5	-0,6	-0,6	-0,8	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5
Lubelskie	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Lubuskie	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
Łódzkie	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Małopolskie	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Mazowieckie	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Opolskie	-3,9	-3,8	-4,2	-5,0	-4,5	-4,1	-3,8	-3,5
Podkarpackie	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
Podlaskie	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
Pomorskie	-1,3	-1,3	-1,4	-1,8	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3
Śląskie	-8,2	-9,2	-9,8	-11,7	-10,8	-9,9	-9,1	-8,4
Świętokrzyskie	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Warmińsko-mazurskie	-0,9	-0,7	-0,7	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7
Wielkopolskie	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
Zachodniopomorskie	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4
Polska	-17,9	-18,7	-20,2	-24,1	-22,0	-19,9	-17,8	-16,1

* dla roku 2002- dane rzeczywiste

Źródło: Prognoza demograficzna na lata 2003-2030, GUS, Warszawa 2004.

Według założeń prognozy rozmiary emigracji będą największe w województwach: śląskim i opolskim. Prawie dla wszystkich województw charakterystyczne będzie także ujemne saldo migracji zagranicznych w całym okresie prognozy. Wyjątek stanowią tu województwa małopolskie i mazowieckie, gdzie skala napływu do tych regionów będzie przewyższać odpływ.

1.7 Podsumowanie

Masowe transgraniczne wędrówki ludności stają się nie tylko trwałym, ale coraz bardziej złożonym składnikiem współczesnych procesów społeczno-gospodarczych. Wydaje się, że z tego powodu wymagają one uwzględnienia w tworzonych strategiach i dokumentach kierunkowych, także na poziomie regionalnym. Wymagają także stosownych regulacji prawnych, w ramach polityki migracyjnej. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska postrzegane są jako kraje wysyłające, „wypychające do emigracji” na skutek istnienia relatywnej nadwyżki zasobów pracy. Są to także kraje, gdzie istnieje rynek pracy cudzoziemców, choć nie w takiej skali, jak w starych krajach Unii Europejskiej. Zmienia się oblicze zarówno emigracji, jak i skala imigracji.

Z analizy dotychczasowych trendów migracji wynika, że zmniejsza się liczba migracji osiedleńczych na rzecz średnio i krótkoterminowych. Zwłaszcza te ostatnie stały się dominującym akcentem zachowań migracyjnych. Migracje ostatnich lat dotyczą częściej osób starszych wiekowo i słabiej wykształconych. Z badań wynika, że bardziej są one koniecznością niż wyborem. Wynika to z wielu czynników makroekonomicznych, w tym poziomu rozwoju ekonomicznego i sytuacji na rynku pracy.

Przeptywy ludności przebiegają w obu kierunkach. „Migracje cudzoziemców do Polski, które stały się od początku lat 90 minionego stulecia nową jakością w życiu publicznym, są wciąż zjawiskiem słabo dostrzegalnym i angażują siły społeczne w sposób nie odpowiadający perspektywicznemu znaczeniu dla społecznego i ekonomicznego rozwoju kraju”⁴⁵.

Migracje są selektywnym procesem⁴⁶, który przyciąga w początkowej fazie dobrze wykształconych, wykwalifikowanych i wysoko motywowanych ludzi z wysyłających społeczności. Prowadzi to do redukcji kapitału ludzkiego w regionach wysyłających i stagnacji, co z kolei prowadzi do wzrostu migracji. Wydaje się, że obecnie w Polsce istnieją przykłady regionów odpływowych, gdzie widoczne są szczególne wpływy procesów migracji. Wyjazdy przynosząc sukces jednostkom, które je podejmują „...niekoniecznie są pozytywne dla społeczności lokalnych. Inaczej mówiąc, to co jest uzasadnione z punktu widzenia jednostki nie musi być korzystne z punktu widzenia grupy, społeczności lokalnej. Migracje, dostarczając dodatkowego strumienia pieniędzy, mogą działać konserwująco na system społeczny (...). Dzięki nim może być bowiem usunięty czynnik wymuszający zmiany, jakim jest brak pracy i niedobór środków finansowych. A zatem długookresowe koszty migracji niepełnych mogą przewyższać krótkookresowe korzyści”⁴⁷. Fakt ten należy mieć na względzie szczególnie w odniesieniu do regionów o tradycjach migracyjnych, do których należy województwo opolskie. Ważne jest, aby perspektywa strat i korzyści, związanych z procesami migracyjnymi była uwzględniana przy wyznaczaniu ewentualnych kierunków rozwoju w odniesieniu do polityki migracyjnej.

⁴⁵ A. Bernatowicz, *Stowarzyszenie na rzecz integracji i ochrony cudzoziemców*, „Proxenia”, „Polityka Społeczna”, nr 3, Warszawa 2004, s. 23.

⁴⁶ np. wedle teorii skumulowanej przyczynowości, na podstawie: D. Prasałowicz, *Teoretyczne koncepcje procesów migracji*, „Przegląd Polonijny”, Kraków 2002, z. 4, s. 32.

⁴⁷ P. Koryś, *Peryferyjność, a migracja niepełna*, [w:] J. Jaźwińska, M. Okólski, *Ludzie na huśtawce...* op. cit., s. 205.

Rozdział 2

Olga Olszewska

2. Prawo jako instrument polityki migracyjnej - kształtujący czy wspomagający?

*Jeżeli chcesz wiedzieć,
co to jest prawo – musisz zobaczyć,
jak ono działa.*

Roscoe Pound

Odpowiedź na postawione w tytule pytanie wydaje się być istotna w świetle dalszego wykorzystywania prawa jako instrumentu polityki migracyjnej⁴⁸, tym bardziej, gdy oczekuje się, że będzie on wykorzystywany w pełni i skutecznie. Prawo jest nieodzownym elementem każdej polityki, tak więc i polityki migracyjnej. Jest instrumentem pozwalającym osiągać na tym polu określone cele. Pragnę podjąć tu ogólną refleksję nad funkcją, jaką pełni prawo w polityce migracyjnej.

Fakt, iż prawo w polityce migracyjnej odgrywa rolę zarówno kształtującą, jak i wspomagającą jest bezsporny. Nie sądzę by udało się wskazać kraj, gdzie pełniłoby ono wyłącznie jedną z tych funkcji w czystej postaci. Zawsze występują obie, chociaż jedna z nich ma charakter dominujący. Należy więc zastanowić się nad przyczyną tej dominacji, pamiętając wszelako, że prawo w pewnym zakresie i kształtuje i wspomaga.

Przedmiotem rozważań będzie tu prawo rozpatrywane w skali kraju, nie zaś w ujęciu prawnomiędzynarodowym. Kryterium podziału jest więc zasięg oddziaływania poszczególnych typów norm – norm prawa wewnętrznego i norm prawnomiędzynarodowych. Tak więc problematyka uregulowań międzynarodowych dotyczących migracji, zgodnie z założeniami, została zasadniczo wyłączona z zakresu niniejszej analizy.

Mówiąc zatem o polityce migracyjnej Polski zostanie wzięty pod uwagę wewnętrzny porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, a polityka migracyjna poddana będzie analizie wyłącznie pod kątem rządzących nią mechanizmów, nie zaś poszczególnych przyjętych rozwiązań.

Odpowiedź na pytanie, czy prawo jako instrument polityki migracyjnej kształtuje ją, czy tylko wspomaga, pozwoli, jak się wydaje, zrozumieć aktualną sytuację Polski w kwestii migracji i obecne stadium polskiej polityki migracyjnej. Pomoże też wyjaśnić przyczynę wciąż niedoskonałego prawa migracyjnego w Polsce oraz wskazać źródło dysproporcji między Polską a krajami Europy Zachodniej w dziedzinie polityki migracyjnej.

⁴⁸ Polityka migracyjna rozumiana przez zasady i działania podejmowane przez władze centralne i lokalne wobec napływu i przebywania na jego terytorium cudzoziemców, przede wszystkim w obszarze kontroli ich wjazdu/wyjazdu, obecności cudzoziemców na rynku pracy oraz ułatwiania integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym, [w]: S. Łodziński, *Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989-1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej*, [w]: J. E. Zamojski (red.), *Migracje i Społeczeństwo*, Zbiór Studiów, nr 2, Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1997, str. 82.

Może też dać odpowiedź na pytanie, dlaczego te ostatnie, przy tak samo dużym zaangażowaniu oraz pracach prognostycznych i ustawodawczych w tej dziedzinie, lepiej niż my radzą sobie z problemem migracji i lepiej umieją nią sterować.

Prawo jest czynnikiem faktycznego kształtowania zachowań ludzkich. W stosunku do polityki migracyjnej tworzy normy określające przebieg migracji. Może zachęcić, bądź zniechęcić nowych imigrantów do przyjazdu. Wskazuje zasady, którym migranci zobowiązani są podporządkować się na terytorium danego państwa. Ułatwia, bądź utrudnia migrację, mając jednak na względzie przede wszystkim dobro państwa. Określa zasady wjazdu i wyjazdu cudzoziemców, zasady ich zatrudnienia, dostępu do systemu opieki zdrowotnej, socjalnej, edukacji. Reguluje normy nadawania obywatelstwa, czy przyznawania azylu. Prawo jest swoistym środkiem kontroli społecznej. Środkiem socjotechnicznym. Z drugiej strony prawo jednak zabezpiecza pewne prawa migrantów.

Prawo nigdy nie jest tworzone w oderwaniu od rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Obustronne oddziaływanie i zależności są naturalne. Poszczególne gałęzie systemu prawnego regulują więc wszelkie dziedziny związane z mechanizmami migracji, jak i samą aktywnością migrantów.

Istotną rolę odgrywa jednak także sam proces tworzenia i stosowania prawa. Prace przygotowawcze powinny wyprzedzać prace prawotwórcze⁴⁹. Należy również pamiętać o efektywności celów obranych przez ustawodawcę, gdzie prawo stanowi instrument dla ich osiągnięcia. Prawodawstwo musi być efektywne⁵⁰. Wszystko winno być rozpatrywane przy ogólnym założeniu efektywności systemu, z możliwością korektur szczegółowych w przypadku stwierdzonej nieefektywności.

Pojawia się jednak pytanie, czy to właśnie prawo determinuje określoną linię polityki migracyjnej w danym państwie, czy może na odwrót – pewne rozwiązania prawne są wynikiem analiz i badań, czyli skonkretyzowanych już założeń polityki migracyjnej. Jest zatem prawo instrumentem kształtującym politykę migracyjną, czy też wspomagającym?

Do analizy tego zagadnienia wykorzystane zostały założenia doktryny funkcjonalizmu amerykańskiego⁵¹, a właściwie jednego z jego kierunków, określanego mianem idealizmu prawniczego (inaczej szkołą interesu społecznego). Za głównego reprezentanta funkcjonalizmu uznać należy Olivera Wendella Holmesa, a w obrębie samego już idealizmu – Roscoe Pounda⁵².

Dlaczego właśnie funkcjonalizm? – Ponieważ w swoich założeniach przenosi punkt ciężkości z badania *istoty* prawa na pytanie o to, jak funkcjonuje prawo, czyli jakie wywołuje skutki społeczne, gospodarcze, polityczne etc. Stąd też nazwa – *functional jurisprudence*. Tak więc zasadniczą sferą obserwacji i poznania okazuje się prawo w działaniu (podział: *law in books* i *law in action*).

⁴⁹ Schemat czynności procesu prawotwórstwa zmierzających do jego racjonalnego realizowania należy scharakteryzować w sposób następujący: 1) ustalenie dotychczasowego unormowania danej dziedziny, 2) ustalenie skutków społecznych dotychczasowego unormowania danej dziedziny, 3) ustalenie alternatywnych sposobów unormowania tej dziedziny i przewidywanych skutków tych rozwiązań, 4) sformułowanie oceny globalnej całości kształtu skutków każdego z alternatywnych rozwiązań, 5) wybór decyzji optymalnej w danym układzie. Niemniej jednak w praktyce, pod wpływem różnych czynników ubocznych, nierzadko odstępuje się od modelu wzorcowego, choć nie zawsze musi to wpływać negatywnie na proces prawotwórczy. Niezmiennie istotną kwestią pozostaje jednak organizacyjne i metodologiczne ułożenie współpracy pomiędzy prawodawcami a ekspertami, którzy jako fachowcy w danej dziedzinie współodpowiadają za jakość tworzonego prawa. [w:] Z. Ziemiński, *Socjologia prawa jako nauka prawna*, Warszawa - Poznań 1975, str. 46.

⁵⁰ Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa*, Warszawa 1995, str. 103-110; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, str. 495.

⁵¹ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1999, str. 415-417.

⁵² Główne prace R. Ponda: *Social Control Through Law*, 1942; *An Introduction to the Philosophy of Law*, 1946; *The Spirit of Common Law*, 1921; *Law in Books and Law in Action*, 1910.

Założeniem jest tu – poza badaniem prawa, jego źródeł, czy zasad stosowania – dociekanie katalogu celów leżących u podstaw działalności ustawodawcy. Cele te dowodzą, w jaki sposób ustawodawca zmierza do łagodzenia konfliktów pojawiających się w każdym społeczeństwie, w tym wypadku – problemu migracji. Tego rodzaju pojmowanie podstawowych kryteriów stanowienia i stosowania prawa zmierza do urzeczywistniania uprzednio założonych idei jako podstawowych (i w tym znaczeniu kierunek otrzymał miano idealistycznego).

Zadanie prawa w nowoczesnym społeczeństwie to inżynieria społeczna, mająca za podstawowe zadanie poszukiwanie i w konsekwencji wypracowanie, społecznych kompromisów godzących rozbieżne interesy indywidualne czy też grupowe, doprowadzające dane społeczeństwo do warunków w miarę ustabilizowanego rozwoju.⁵³ Jest to cel przejawiający cechy statyczne, nie wyklucza on jednak pogłębiania tego rozwoju, tym samym stopniowego polepszania warunków życia. Można zatem wyróżnić *cel bliższy* i *dalszy*.

Podstawowym założeniem myślenia funkcjonalistycznego jest relatywizm. Nie ma celów uniwersalnych stojących ponad państwem. Konkretnie natomiast cele, wyznaczane w danym okresie historycznym, są uzależnione od wielu podstawowych czynników, między innymi takich, jak ogólny rozwój życia ekonomicznego, poziom kultury politycznej, kultury osobistej większości obywateli, konfiguracji stosunków międzynarodowych w danym regionie świata. Podobnie relatywne powinno być podejście do zagadnień migracji i, co za tym idzie, polityki migracyjnej.

Wydaje się, iż odpowiedź na pytanie, czy prawo wspomaga, czy kształtuje politykę migracyjną, związana jest ściśle ze stadium rozwoju tej polityki w państwie, to znaczy, czy znajduje się ona na etapie pierwszym – administracyjno-biurokratycznym, czy drugim – zarządzania migracjami.⁵⁴ Według tego kryterium kraje z doświadczeniem imigracyjnym znajdują się w fazie drugiej, natomiast kraje bez takowego doświadczenia – w fazie pierwszej.

W krajach posiadających doświadczenia z problemem imigracji, gdzie polityka migracyjna znajduje się obecnie już na drugim etapie rozwoju (tj. etapie zarządzania migracjami) można mówić, iż prawo jest instrumentem wyraźnie kształtującym, świadomie wykorzystywanym do osiągnięcia konkretnych efektów. Państwa takie, prowadząc badania, dokonując prognoz ruchów migracyjnych, określają cele swojej polityki migracyjnej. Priorytetem pozostaje dobrobyt i bezpieczeństwo jego obywateli. Prawo jest instrumentem służącym realizacji założeń polityki migracyjnej.

Schemat 1. Zależności między prawem a polityką migracyjną w kraju z doświadczeniami imigracyjnymi.

PLAN → PRAWO → POLITYKA MIGRACYJNA → EFEKTY OSTATECZNE
(zadowolające)

⁵³ H. Olszewski, M. Ziemierniak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, str. 413-415; H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1986, str. 427.

⁵⁴ R. Rotte, *Immigration Control In United Germany. Toward a Broader Scope of National Policies*, *International Migration Review* 2000, vol. 34, Spring/Summer, no. 2, str. 364-365.

W krajach zaś takich jak Polska, gdzie polityka migracyjna dopiero się kształtuje⁵⁵ (faza administracyjno-biurokratyczna), gdzie brak jest doświadczenia w określaniu założeń i celów w tej materii, gdzie potrzeba tego typu regulacji jest zagadnieniem stosunkowo nowym, prawo pozostaje *de facto* instrumentem pomocniczym, czyli wspomagającym. Teoretycznie ma pełnić rolę kształtującą, jednakże rozwiązania przyjmowane na tym etapie rozwoju polityki migracyjnej nie gwarantują pewnych efektów. Oczywiście, państwa takie biorą przykład z państw doświadczonych, podpatrując ich rozwiązania prawne, jednak mimo wszystko potrzeba doświadczenia, potrzeba własnych badań, prognoz, obserwacji związanych ze specyfiką każdego z poszczególnych państw w dziedzinie migracji. Istnieją bowiem minimalne standardy, które państwa powinny spełniać, brak jest jednak uniwersalnych, wszędzie sprawdzających się i zawsze skutecznych rozwiązań prawnych⁵⁶.

Tak więc w krajach, gdzie świadoma polityka migracyjna jest zjawiskiem stosunkowo nowym, owszem, prawo jest instrumentem stopniowo pozwalającym kształtować politykę migracyjną, jednakże nie można w pełni przewidzieć jego skuteczności. W rezultacie to polityka migracyjna kształtuje prawo przy zastosowaniu adekwatnych, i co za tym idzie, skutecznych rozwiązań).

Schemat 2. Zależności między prawem a polityką migracyjną w kraju, gdzie polityka ta jest w fazie kształtowania się.

PLAN → PRAWO → EFEKTY (NIEZADOWALAJĄCE) → NOWE PRAWO →
EFEKTY → POLITYKA MIGRACYJNA → EFEKTY OSTATECZNE

Działania prawne w kontekście polityki migracyjnej można scharakteryzować w następujący sposób:

Kraje z doświadczeniami imigracyjnymi:

DOŚWIADCZENIE → WYKORZYSTANIE ODPOWIEDNIEGO
(ADEKWATNEGO) INSTRUMENTU PRAWNEGO → OSIĄGNIĘCIE
ZAMIERZONEGO CELU.

Kraje nieposiadające doświadczeń w polityce migracyjnej:

BRAK DOŚWIADCZENIA → WYKORZYSTANIE INSTRUMENTU
PRAWNEGO → BRAK PEWNOŚCI, CO DO OSIĄGNIĘCIA ZAMIERZONEGO
CELU.

⁵⁵ K. Iglicka, P. Kaźmierkiewicz, M. Rafał-Mazur, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, Warszawa 2003, str. 9-10.

⁵⁶ W odniesieniu do procesu prawotwórstwa por. Z. Ziemiński, *Socjologia prawa jako nauka prawna*, Warszawa - Poznań 1975, str. 46.

Życiem prawa – pisał Oliver W. Holmes – *jest nie logika, lecz doświadczenie*. Doświadczenie pozwala na tworzenie dobrego prawa, a dobre prawo, to także dobra polityka migracyjna. Dobre prawo, to niezbędny warunek porządku i dobrobytu w państwie.

Mogłoby się wydawać, że w dobie globalizacji powstanie także wspólna polityka migracyjna, wsparta sumą doświadczeń wszystkich państw ją tworzących i stopniowym ujednocnieniem prawa w tej dziedzinie. Nie jest to jednak tak oczywiste. Teoretycznie wspólne przeciwstawienie się problemowi powinno dać lepsze efekty niż działania partykularne, mimo to w praktyce wypracowanie wspólnego stanowiska, godzącego niekiedy przeciwstawne interesy, nie jest łatwe. Owszem w ramach Unii Europejskiej są prowadzone pewne prace, których celem jest wspólne zarządzanie migracjami, niemniej jednak jest to dziedzina trudna do uregulowania ponadpaństwowego. Prace międzyrządowe w tej materii przebiegają wolno i z trudnościami. Różnice warunków społeczno-gospodarczych i kulturowych pomiędzy poszczególnymi państwami oraz duże dysproporcje w stopniu zaawansowania rozwoju polityk migracyjnych (faza administracyjno-biurokratyczna, bądź zarządzanie migracjami) wpłynęły na ustalenie minimalnych standardów, pozostawiając państwom członkowskim swobodę decydowania w kwestiach szczegółowych.

Wydaje się, iż należałoby przewyciężyć wspomniane różnice i, na szczeblu międzyrządowym, próbować wypracować efektywny sposób zarządzania zjawiskiem migracji, uwzględniając tak potrzeby rynków pracy, jak i systemów opieki socjalnej. Jest to jednak wciąż odległy cel.

Należy też podkreślić, że kontrola migracji nie może być utożsamiana z zarządzaniem migracjami. Kontrola jest bowiem stadium pierwszym polityki migracyjnej (faza pierwsza – administracyjno-biurokratyczna, gdzie prawo raczej ją wspomaga niż kształtuje), swego rodzaju pierwszą reakcją na problemy, które niosą ze sobą ruchy migracyjne. Zarządzanie migracjami jest z kolei efektem wypracowanej już polityki migracyjnej (faza druga).

Wśród postulatów wspólnej polityki migracyjnej znaleźć się powinny: walka z nielegalną imigracją, strategia walki ze zorganizowanymi grupami przestępczymi przemycającymi imigrantów do Unii Europejskiej, ściślejsza współpraca z krajami tranzytu i pochodzenia imigrantów (by w ten sposób obniżyć presję migracyjną), integracja obecnych na danym terytorium imigrantów, a także konieczność kontrolowania legalnej imigracji ekonomicznej.

Należy mieć świadomość, iż dzięki tym działaniom nie uda się uzyskać całkowitej kontroli nad zjawiskiem imigracji, można je jednak będzie w pewnym zakresie koordynować (lepszy bowiem jest mieć wpływ ograniczony niż żaden).

Polska polityka migracyjna, w moim przekonaniu, biorąc pod uwagę jej obecne stadium rozwoju, jest polityką właściwą. Uważam, iż został obrany właściwy kierunek⁵⁷. Sytuacja winna poprawić się za kilka lub kilkanaście lat, gdy Polska po przejściu z fazy administracyjno-biurokratycznej do fazy zarządzania migracjami nabierze doświadczenia w tej materii.

Wniosek z przeprowadzonej wyżej analizy, czyli stwierdzenie, iż w Polsce prawo pozostaje wciąż głównie instrumentem wspomagającym polityki migracyjnej, pozwala bardziej liberalnie i z większą wyrozumiałością patrzeć na nie w pełni jeszcze zadowolające skutki polskiej polityki migracyjnej. Potrzebny jest czas i idące w ślad za nim doświadczenie. Może także stworzenie jako odrębnej (także w sensie nauki) polityki

⁵⁷ K. Iglicka, *Allargamento e politiche migratorie in Europa Orientale: il caso della Polonia* [w:] *Europa. Allargamento a Est e immigrazione*, Roma 2004, str. 178-180.

prawa, mającej na celu racjonalne i celowe tworzenie prawa⁵⁸ – co miałyby także bezpośrednio przełożenie na politykę migracyjną, gdzie prawo odgrywa przecież tak ważną rolę – byłoby słuszne. Praktyka państw trzecich, analiza ich praktyk i stosowanie sprawdzonych, ale obcych rozwiązań przynosi pewne rezultaty, jednakże to nie wystarczy. Potrzeba rodzimych doświadczeń ściśle wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych Polski i specyfiki sytuacji w kraju.⁵⁹ Daje to prawo do popełniania błędów, które, jak sędzę, zaowocują jednak silną i skuteczną polityką migracyjną opartą na zarządzaniu migracjami. Pytanie, kiedy to nastąpi i w czym będzie przejawiać się skuteczność polityki migracyjnej w Polsce jest materiałem do odrębnej analizy.

Należy jednak pamiętać, iż przejście z fazy administracyjno-biurokratycznej do zarządzania migracjami nie jest procesem krótkim i płynnym. Wymaga czasu.

⁵⁸ Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, str. 13.

⁵⁹ K. Iglicka, P. Kaźmierkiewicz, M. Rafał-Mazur, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, Warszawa 2003, str. 8-22, 25-44; K. Iglicka, *Allargamento e politiche migratorie in Europa Orientale: il caso della Polonia* [w:] *Europa. Allargamento a Est e immigrazione*, Roma 2004, str. 170-172.

Rozdział 3

Andrzej Stachurski

3. Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce.

Problem zatrudnienia cudzoziemców w Polsce do końca lat osiemdziesiątych XX wieku praktycznie nie istniał z uwagi na mało znaczącą ilość cudzoziemców, zamierzających podjąć pracę w naszym kraju. W tym okresie można mówić jedynie o zatrudnianiu cudzoziemców, posiadających zezwolenie na pobyt stały oraz cudzoziemcach wykonujących pracę w ramach dwustronnych umów międzynarodowych.

O małej skali tego zjawiska świadczy bezspornie to, że jedynym aktem prawnym regulującym postępowanie przy zatrudnianiu cudzoziemców w Polsce było zarządzenie nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1965 roku w sprawie zatrudnienia cudzoziemców⁶⁰. Zgodnie z nim cudzoziemiec tj. obywatel państwa obcego lub bezpaństwowiec, mógł być zatrudniony w państwowym zakładzie pracy (urzędzie, instytucji lub przedsiębiorstwie) jeżeli obowiązujące przepisy nie uzależniały zatrudnienia od posiadania obywatelstwa polskiego oraz jeżeli ubiegający się o pracę posiadał zezwolenie na pobyt stały w Polsce. Wyjątek stanowiło zatrudnianie cudzoziemców przebywających w naszym kraju na podstawie konwencji o małym ruchu granicznym⁶¹. W tych przypadkach wykonywanie pracy nie było uzależnione od posiadania zezwolenia na pobyt stały.

Zatrudnienie cudzoziemca w zakładzie pracy wymagało - w każdym wypadku - uprzedniego pisemnego zezwolenia⁶² kierownika zakładu pracy. Przed wydaniem zezwolenia, mający zatrudnić cudzoziemca musiał zasięgać opinii właściwej ze względu na jego miejsce zamieszkania komendy - wojewódzkiej (równorzędnej) Milicji Obywatelskiej. W przypadku wydania negatywnej opinii cudzoziemiec nie mógł podjąć zatrudnienia⁶³.

Przepisy zarządzenia nie dotyczyły cudzoziemców (stażystów, stypendystów, specjalistów) zatrudnionych na podstawie porozumień i umów międzynarodowych, jak również cudzoziemców zatrudnionych przez placówki zagraniczne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Koniec lat osiemdziesiątych i początek dziewięćdziesiątych XX wieku był okresem rozpoczynającej się w naszym kraju transformacji oraz coraz większej swobody przemieszczania się cudzoziemców, szczególnie z państw byłego ZSRR. Spowodowało to, a wręcz wymusiło zmiany w prawodawstwie w dziedzinie zatrudnienia, w tym konieczność ujęcia w ramy ustawowe kwestii zatrudnienia cudzoziemców.

Pierwszym aktem prawnym w randze ustawy, regulującym zatrudnianie cudzoziemców - była ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu⁶⁴. W jej zapisach po raz pierwszy zdefiniowano, kogo należy uznać za cudzoziemca. I tak: cudzoziemcem była osoba, nie posiadająca obywatelstwa polskiego ani karty stałego pobytu w Polsce. Kwestii zatrudnienia cudzoziemców poświęcony był tylko jeden z artykułów ustawy, który jednak jasno określał, że każdy zakład pracy lub osoba fizyczna zamierzająca zatrudnić cudzoziemca na obszarze

⁶⁰ M.P. z 1965 r. Nr 23, poz. 110.

⁶¹ Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o małym ruchu granicznym podpisana 4 lipca 1959 r. (Dz. U. z 1960 r., Nr 27, poz. 153).

⁶² Zezwolenia na pracę - używano różnych nazw - w różnych okresach: zgoda, przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę.

⁶³ Minister Spraw Wewnętrznych mógł zwolnić niektóre zakłady pracy od obowiązku zasięgania opinii w sprawie zamierzonego zatrudnienia określonych kategorii cudzoziemców.

⁶⁴ Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 446 z późn. zm.

naszego kraju musi uzyskać zgodę organu stopnia wojewódzkiego tj. dyrektora wojewódzkiego biura pracy. Wydając zgodę na zatrudnienie organ ten musiał uwzględniać sytuację, panującą na krajowym rynku pracy. Wyjątek stanowili cudzoziemcy zatrudniani w placówkach Polskiej Akademii Nauk. W tych przypadkach warunki zatrudnienia cudzoziemców ustalał samodzielnie Sekretarz Polskiej Akademii Nauk. Należy zauważyć, że w ustawie był również zapis mówiący o tym, iż odrębne przepisy mogły uzależnić wykonywanie zawodu od uzyskania zgody właściwego organu na jego wykonanie (np. prawa wykonywania zawodu lekarza).

Kolejnym aktem prawnym, normującym kwestie zatrudnienia cudzoziemców w Polsce była ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 roku⁶⁵. Ustawa ta, podobnie jak wcześniejsza, wyraźnie wskazywała na konieczność uzyskania przez pracodawcę zgody na zatrudnienie cudzoziemca na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże dodatkowo rozszerzono w niej wymóg uzyskania zgody na przypadki powierzania cudzoziemcom płatnych świadczeń usług. Zgody na zatrudnienie cudzoziemców wydawane były przez wojewódzkie urzędy pracy. Ustawa wprowadziła precyzyjniejsze zapisy dotyczące okresu, na jaki zostaje wydane zezwolenie u wskazanego pracodawcy, rodzaju wykonywanej pracy lub zajmowanego stanowiska. W ustawie pierwszy raz wprowadzono odnośnik dotyczący trybu i zasad zatrudniania cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez jednostki zagraniczne w Polsce. Tryb zatrudniania tej grupy cudzoziemców miało określić rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Finansów. Podobnie jak we wcześniejszej regulacji tak i tu warunki zatrudnienia cudzoziemców w placówkach Polskiej Akademii Nauk ustalał Sekretarz Naukowy Polskiej Akademii Nauk.

Okres od 1965 do 1990 roku tj. obowiązywania zarządzenia nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1965 roku, można nazwać okresem zamkniętym (hermetycznym), skierowanym tylko do bardzo wąskiej grupy cudzoziemców przebywających w naszym kraju. Nadanie w 1989 roku przepisom o zatrudnieniu rangi ustawowej, wskazuje na rosnącą wagę tego zagadnienia. Przepisy były dostosowane do panującej w Polsce sytuacji gospodarczej i geopolitycznej. Natomiast okres po 1990 roku to czas stopniowego otwarcia na cudzoziemców, zamierzających podjąć pracę w Polsce. Skierowany szczególnie na przybywających do naszego kraju obywateli państw byłego ZSRR. Okres ten charakteryzował się rozszerzaniem katalogu cudzoziemców zwalnianych z konieczności uzyskiwania niezbędnych zezwoleń na pracę.

Aktem, wychodzącym naprzeciw rosnącym się potrzebom była ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁶⁶. Obowiązywała ona, ze zmianami, przez okres kolejnych 10 lat. Po raz pierwszy rozszerzyła ona zakres zwolnień z konieczności posiadania niezbędnego zezwolenia na zatrudnienie o cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy. Tak więc w pierwszym okresie obowiązywania przepisów o zatrudnieniu były wskazane tylko dwa podmioty uprawnione do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia. Z czasem katalog ten ulegał rozszerzeniu przy kolejnych nowelizacjach.

Łatwiejszy dostęp do wykonywania pracy na terytorium naszego kraju (na podstawie odrębnych przepisów) uzyskiwali między innymi cudzoziemcy, będący pracownikami dydaktycznymi, nauczycielami języków obcych zatrudnianymi w wyższych uczelniach. Bez zmian natomiast wykonywać pracę mogli pracownicy Polskiej Akademii Nauk (warunki zatrudnienia ustalał Sekretarz Polskiej Akademii Nauk).

⁶⁵ Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 457 z późn. zm.

⁶⁶ Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1, z późn. zm.

Wielokrotne nowelizacje przepisów w zakresie zatrudnienia stawały się mało czytelne i sprawiały problemy interpretacyjne, również konieczność dostosowania naszego prawa do przepisów unijnych stały się przyczynkiem do podjęcia prac nad nową ustawą. Ich efektem było uchwalenie w dniu 20 kwietnia 2004 roku ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie w dniu 1 czerwca 2004 roku⁶⁷. Generalnie ma ona zastosowanie do obywateli polskich, ale również reguluje problematykę zatrudnienia cudzoziemców poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Są nimi obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, obywatele państw, z którymi Unia Europejska zawarła umowy o swobodzie przepływu osób, cudzoziemscy członkowie ich rodzin. Cudzoziemcy, posiadający status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej, posiadający zezwolenie na osiedlenie się, posiadający zgodę na pobyt tolerowany lub korzystający z ochrony czasowej, którzy uzyskali zezwolenie na zamieszkanie w Rzeczypospolitej Polskiej lub korzystający z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej; cudzoziemcy członkowie rodzin obywateli polskich i cudzoziemców (którzy przebywają na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz cudzoziemcy, którym właściwy organ udzielił zezwolenia na pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

W ustawie tej w dalszym ciągu wymaga się uzyskania zezwoleń na pracę, ale jednocześnie w sposób istotny rozszerza się katalog osób, które tego zezwolenia nie muszą posiadać. To osoby: posiadające status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej, zezwolenie na osiedlenie się, zgodę na pobyt tolerowany, korzystające z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej, członkowie rodziny obywatela polskiego - będącego obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej oraz obywatele państw, z którymi Unia Europejska zawarła umowy o swobodzie przepływu osób i posiadające zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego.

Z obowiązku uzyskania zezwolenia zwolnieni są również cudzoziemcy: posiadający zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego z obywatelem polskim. Również cudzoziemcy wykonujący pracę na podstawie odrębnych przepisów np. umów i porozumień międzynarodowych, których Polska jest stroną nie muszą posiadać zezwoleń. Do tej grupy cudzoziemców można zaliczyć między innymi: nauczycieli języków obcych lub prowadzących zajęcia w językach obcych wykonujących pracę w ramach umów i porozumień międzynarodowych realizowanych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Pełen katalog zawodów, w których można powierzyć cudzoziemcowi wykonywanie pracy w naszym kraju, bez konieczności uzyskiwania zezwolenia przedstawiony został w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku (ostatnia nowelizacja w 2004 roku)⁶⁸.

Należy również wspomnieć, że ustawodawca przewidział przypadki, w których przyrzeczenia i zezwolenia na pracę mogą być wydawane bez względu na sytuację na rynku pracy. Do tej grupy można zaliczyć między innymi: cudzoziemców - cudzoziemców rodzin pracowników przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, organizacji międzynarodowych, cudzoziemców - lekarzy i lekarzy stomatologów, absolwentów polskich uczelni medycznych odbywających wymagane staże. Pełny wykaz został przedstawiony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku (ostatnia nowelizacja 2004 rok)⁶⁹.

⁶⁷ Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001.

⁶⁸ Dz. U. z 2001 r., Nr 153, poz. 1765, z późn. zm.

⁶⁹ Dz. U. z 2001 r., Nr 153, poz. 1767, z późn. zm.

Jest też grupa państw, których obywatele objęci są ograniczeniami w sferze wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenia w pracy cudzoziemców wprowadzone zostały na podstawie regulacji traktatu akcesyjnego. Państwami tymi są: Republika Austrii, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Finlandii, Republika Francuska, Republika Grecka, Królestwo Hiszpanii, Republika Islandii, Księstwo Lichtensteinu, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Norwegii, Republika Portugalii, Republika Włosa (rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 maja 2004 roku - weszło w życie 1 czerwca 2004 roku)⁷⁰.

Można w tym miejscu zadać pytanie: skąd właśnie taka lista państw? Otóż Rzeczypospolita Polska sięgnęła po tzw. „lustrzane ograniczenia” - ponieważ wszystkie te państwa wprowadziły ograniczenia w dostępie obywateli polskich do swoich rynków pracy - zgodnie z zasadą wzajemności. W tym miejscu nasuwa się również drugie pytanie - czy słusznie wprowadzono wobec wyżej wymienionych państw ograniczenia? Zdania są podzielone - wielu ekspertów uważa, że należy opierać się na zasadzie wzajemności w realiach europejskich i uznać to za standard, a nie za postępowanie nadzwyczajne. Wprowadzenie ograniczeń miało spełnić rolę bodźca, żeby kraje Unii Europejskiej szybciej otwierały dla Polaków swoje rynki pracy. Innego zdania są ci, którzy uważają, że powinniśmy otworzyć polski rynek pracy. W przeciwnym przypadku może to odstraszyć małe i średnie firmy, które uznają, że nie ma sensu tracić czasu na załatwianie formalności związanych z zatrudnieniem. Zdaniem tych osób są to niepotrzebne ograniczenia, natury politycznej - forma manifestacji, która niczemu nie służy.

Ograniczenia te nie dotyczą tylko obywateli Królestwa Wielkiej Brytanii, Republiki Irlandii oraz Królestwa Szwecji i obywateli państw, które wraz z naszym krajem w dniu 1 maja 2004 roku wstąpiły do Unii Europejskiej. W stosunku do obywateli Królestwa Danii, Królestwa Niderlandów i Królestwa Norwegii zostały uproszczone procedury wydawania zezwoleń (w tym przypadku nie bada się merytorycznych przesłanek do wydania zezwolenia, a wydane jest ono automatycznie).

W tym miejscu należy dodać, iż wszyscy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw, z którymi Unia Europejska zawarła umowy o swobodzie przepływu osób, którzy wcześniej - przed wejściem w życie nowej ustawy - przez ostatnie 12 miesięcy nieprzerwanie wykonywali już pracę w naszym kraju również nie muszą ubiegać się o zezwolenie.

W porównaniu z katalogiem cudzoziemców, którzy zwolnieni byli z posiadania zezwoleń na pracę na podstawie wcześniejszych przepisów widzimy, że został on w chwili obecnej wyraźnie powiększony. Na uwagę zasługują trzy grupy cudzoziemców, które są zwolnione z posiadania zezwoleń na zatrudnienie. Dwie pierwsze - to cudzoziemcy, którzy posiadają zgodę na pobyt tolerowany i cudzoziemcy, którzy korzystają z ochrony czasowej w naszym państwie. Są to cudzoziemcy, których status został określony w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷¹. Trzecią grupę stanowią cudzoziemcy, współmałżonkowie obywateli polskich, którzy posiadają zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony z tytułu zawartego związku małżeńskiego z obywatelem polskim (grupa tych cudzoziemców przez wiele lat domagała się takich zwolnień i wreszcie je uzyskała).

W tak krótkim okresie obowiązywania nowych przepisów trudno ocenić, czy spełniają one oczekiwania osób je stosujących jak i samych cudzoziemców, ale obecna ustawa – w

⁷⁰ Dz. U. z 2004 r., Nr 123, poz. 1293.

⁷¹ Dz. U. z 2003 r., Nr 127, poz. 1176.

świetle opinii osób, które na co dzień zajmują się problematyką zatrudnienia - jest bardziej przejrzysta i precyzyjna od poprzednich. Co prawda obowiązują w chwili obecnej stare akty wykonawcze - jednakże treść nowych rozporządzeń określających zasady i tryb wydawania zezwoleń oraz przypadki określające kiedy można np. odstąpić od badania lokalnego rynku pracy przy wydawaniu zezwoleń nie będą odbiegać od nowych.

Zezwolenia na pracę wydawane są zgodnie z zasadą ochrony polskiego rynku pracy oraz jego komplementarności. Zatrudnienie cudzoziemców w żadnym wypadku nie może być konkurencyjne w stosunku do zatrudnienia obywateli polskich, tzn. może je jedynie uzupełniać w ramach potrzeb regionalnego i krajowego rynku pracy. Przy rozpatrywaniu wniosków o zezwolenie na pracę dla cudzoziemców, każdorazowo brana jest pod uwagę sytuacja na lokalnym rynku pracy w danym województwie. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że poczyniono pierwsze kroki w kierunku sprecyzowania kryteriów zatrudnienia cudzoziemców w naszym kraju, jednocześnie próbując uelastyczyć regulacje rynku pracy. Jest to właściwy kierunek, w jakim zmierza polityka zatrudnienia cudzoziemców, a kolejne doświadczenia (w tym innych państw) muszą zaowocować nowymi unormowaniami bardziej dostosowanymi do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy.

W tym miejscu należy wskazać, że prawo dotyczące kwestii zatrudnienia cudzoziemców w innych krajach europejskich, które cieszą się dużym zainteresowaniem na rynku pracy (np. Republika Federalna Niemiec, Wielka Brytania, Królestwo Niderlandów lub Królestwo Szwecji) jest bardziej „rygorystyczne” niż w naszym kraju i skierowane w szczególności na przyjmowanie cudzoziemców wysoko wykwalifikowanych.

W Republice Federalnej Niemiec należy zwrócić szczególną uwagę na wprowadzenie swoistego rodzaju „rekrutacji cudzoziemców”. Decyzją Rządu Federalnego wprowadzono w połowie 2000 roku unormowania w zakresie Zielonej Karty, które miały na celu przyjmowanie przez przedsiębiorstwa specjalistów informatyków oraz wyjście naprzeciw pojawiającemu się zapotrzebowaniu na specjalistów w innych branżach. Zgodnie z tymi przepisami, zagraniczni specjaliści, którym obiecano lub załatwiono zezwolenie na pracę, otrzymują zezwolenie na pobyt na okres dłuższy (do 5 lat) - wraz z ewentualnymi współmałżonkami i nieletnimi dziećmi. Z wyżej wymienionej regulacji, poza aplikantami z zagranicy, mogli również korzystać zagraniczni przyszli młodzi specjaliści, którzy uzyskali dyplomy w dziedzinie technologii informatycznej i telekomunikacyjnej. Ciekawostką jest to, że posiadacze Zielonej Karty mają prawo też zmieniać swoich pracodawców.

Należy dodać, że kandydaci musieli spełniać wiele kryteriów między innymi: uzyskać odpowiedni dyplom albo otrzymać ofertę zatrudnienia z określonym wynagrodzeniem, zamieszkiwać na stałe poza obszarem Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz posiadać dobrą znajomość języka niemieckiego lub posługiwać się dobrze mówionym językiem angielskim. Ta forma uzyskania zezwolenia na pobyt połączona z zezwoleniem na pracę funkcjonowała do dnia 31 lipca 2003 roku.

Podobną formę pozyskiwania pracowników „wysoko wykwalifikowanych” możemy spotkać w Wielkiej Brytanii. Program ten dotyczy nowej kategorii zezwoleń. Osoby aplikujące, otrzymują zezwolenie niezależnie od poparcia jakiegoś pracodawcy, o ile spełniają określone warunki. Aby otrzymać „pełne” zezwolenie na pracę, należy uzyskać niezbędną liczbę punktów (75 punktów) lub więcej poprzez spełnienie trzech spośród czterech określonych kryteriów. Należą do nich: posiadanie tytułu doktora lub równorzędne kwalifikacje, pięcioletni staż zawodowy, uzyskanie przez aplikującego w poprzednim roku dochodu określonego przez organy rozpatrujące wniosek oraz wykazanie przez wnioskującego znaczących osiągnięć w swojej dziedzinie. Należy dodać, że w Wielkiej

Brytanii odczuwa się niedobory pracowników z zakresu informatyki, ochrony zdrowia oraz nauczycieli akademickich.

Bardziej skomplikowane są procedury uzyskania zezwolenia na pracę w Królestwie Niderlandów. Ubieganie się o to zezwolenie oznacza często, że w czasie załatwiania formalności kandydaci nie mogą nawet odwiedzić tego kraju w celu odbycia spotkań. Aby uzyskać zezwolenie na pracę, kandydat powinien być fachowcem i posiadać umiejętności do pracy na stanowisku, na które bezskutecznie poszukiwano pracownika poprzez ogłoszenia, albo na którym występują znaczne niedobory siły roboczej.

W przeciwieństwie do dwóch poprzednio omawianych programów, zezwolenie na pracę w Królestwie Niderlandów wydawane jest pod kątem określonego pracodawcy. Jeżeli kandydat uzyskał zezwolenia na pracę w jednej firmie, a chciałby zatrudnić się w innej firmie - to nie jest to możliwe, o ile ta druga firma nie uzyska kolejnego zezwolenia na pracę. Procedura obejmuje złożenie przez kandydata (o ile go inny przepis z tego obowiązku nie zwolni) wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy za pośrednictwem lokalnej ambasady Królestwa Niderlandów. Wniosek następnie kierowany jest do właściwej komisji do spraw zatrudnienia, która go zatwierdza i przekazuje do Krajowej Komisji do Spraw Zatrudnienia, gdzie podejmowana jest decyzja ostateczna z uwzględnieniem sytuacji na krajowym i unijnym rynku pracy. Po zatwierdzeniu zezwolenia na pracę, właściwa ambasada wydaje zezwolenie na pobyt czasowy, po czym kandydat może wjechać do Królestwa Niderlandów i podjąć tam pracę.

Królestwo Szwecji zasady imigracji pracowniczej normuje głównie w oparciu o rozporządzenie o cudzoziemcach, a w mniejszym o ustawę o cudzoziemcach. Ustalając jako generalną zasadę, że nie powinno być możliwe regulowanie zapotrzebowania na siłę roboczą na szwedzkim rynku pracy poprzez korzystanie z pracowników cudzoziemskich. Zasada, że zezwolenia na pobyt dla celów rynku pracy są zasadniczo wydawane cudzoziemcom jedynie wtedy, gdy zapotrzebowanie na siłę roboczą nie da się zaspokoić w ramach swojego kraju. Zezwolenia wydaje się zwykle specjalistom i osobom o kluczowym znaczeniu w przemyśle, badaniach naukowych, kulturze i sporcie - jeżeli niemożliwe jest znalezienie osób o równorzędnych kompetencjach w Szwecji lub na obszarze Unii Europejskiej lub Europejskim Obszarze Gospodarczym. Podobnie jak w Królestwie Niderlandów w Szwecji zezwolenie na pracę wydaje się przed wjazdem do Szwecji.

Wiele państw zamierza jednak bardziej elastycznie podchodzić do kwestii zatrudnienia cudzoziemców - a polegać to ma na tym, że udzielanie zezwoleń na pracę będzie proste, racjonalne, oparte o weryfikowanie i obiektywne kryteria, realizowane w szybkim czasie, a sama procedura ma być przejrzysta. Sądzę, że i Polska powinna się do nich przyłączyć.

Wydaje się, że obecna sytuacja na naszym rynku pracy wymaga również uregulowania sezonowego zatrudnienia cudzoziemców. Przy nowelizacjach przepisów ten problem powinien być wzięty pod uwagę. Polityka naszego kraju w tym aspekcie powinna być bardziej otwarta i skierowana szczególnie na pracowników z krajów sąsiednich np. Republiki Białoruś, Ukrainy lub Federacji Rosyjskiej. Zainteresowanie sezonowym zatrudnieniem cudzoziemców jest duże. Wielokrotnie do wojewody, czyli organu właściwego w kwestii udzielania stosownych zezwoleń na pracę, zwracają się pracodawcy, plantatorzy, hodowcy, którzy z wielką chęcią chcieliby zatrudnić cudzoziemców na okres do trzech miesięcy przy pracach sezonowych np. zbiorze truskawek, jabłek lub pracach polowych - ale koszty uzyskania zezwolenia są ich zdaniem za wysokie (aktualnie jest to kwota 849 PLN - równa minimalnemu wynagrodzeniu w naszym kraju) a procedury zbyt długie i w ich ocenie biurokratyczne.

Pracodawcy woleliby zatrudniać cudzoziemców legalnie i nie być narażani na ewentualne konsekwencje z tytułu zatrudniania ich „na czarno”. W tym miejscu należy

zauważyć, że pracodawca zatrudniający cudzoziemca bez wymaganego zezwolenia może być ukarany finansowo, natomiast w stosunku do cudzoziemca może być wydana decyzja o zobowiązaniu do opuszczenia naszego kraju lub decyzja o wydaleniu. W przypadkach, gdy wobec cudzoziemca zostanie wydana decyzja o wydaleniu z Polski pracodawca może również ponieść koszty związane z jego wydaleniem (w tym między innymi koszty doprowadzenia do granicy państwa).

Jak przyznają plantatorzy truskawek, czy szparagów często pracownicy z Federacji Rosyjskiej i Ukrainy ratują ich przed katastrofą. Gdyby nie oni, owoce i warzywa zostałyby na polu - czytamy w artykule zatytułowanym *Jedyny ratunek w pracownikach ze Wschodu*, który ukazał się 7 czerwca 2004 roku w Gazecie Lubuskiej. Sami cudzoziemcy mówią: *Nie uważamy, że robimy krzywdę bezrobotnym w Polsce, oni tej pracy nie chcą wykonywać (...)* *Wy jeździecie do Niemiec i Hiszpanii, dla nas Polska jest taka Hiszpanią.* Jeden z pracodawców wyjaśnił, że opiera się na grupie doświadczonych pracowników, których zatrudnia od lat. Próbował załogę uzupełnić ludźmi przysyłanymi z urzędu pracy, ale nie był to dobry pomysł. Drugi z pracodawców dodał: *Przyjechali, popatrzyli i większość odwróciła się na pięcie twierdząc, że to zbyt ciężka praca.*

Co prawda, każdy pracodawca może zwrócić się do właściwego wojewody z wnioskiem o wydanie przyrzeczenia zezwolenia na pracę - ale w przypadku gdyby procedury związane z uzyskaniem tego zezwolenia były mniej skomplikowane, a zarazem opłata była proporcjonalna do okresu, na jaki jest wydawane zezwolenie, to wielu pracowników skorzystałoby z tej formy zatrudnienia cudzoziemców. Przyniosłoby to wymierne korzyści nie tylko zatrudniającym, ale i budżetowi państwa.

W mojej ocenie dobrze zorganizowane służby zatrudnienia - mające pełną informację w terenie o zapotrzebowaniu na pracowników sezonowych, ułatwiona procedura i obniżone koszty uzyskania zezwolenia - to klucz do zainteresowania pracodawców w legalnym zatrudnieniu sezonowym cudzoziemców w naszym kraju i stopniowa likwidacja szarej strefy, szczególnie, że według szacunków w naszym kraju rocznie zatrudnianych jest nielegalnie od 300 do 500 tysięcy cudzoziemców.

Reasumując, należy stwierdzić, że w okresie 15 lat zauważalne są zmiany polskiej polityki zatrudnienia cudzoziemców. Idą one we właściwym kierunku, uelastyczniając regulacje na rynku pracy. Jednocześnie zawsze należy pamiętać, że przepisy muszą być dostosowane do realiów panujących w naszym kraju. Nie można również zapomnieć o takim elemencie polityki zatrudnienia, jak jasne sprecyzowanie kryteriów, jakim winni być poddawani cudzoziemcy zamierzający podjąć pracę.

Monitoring branż, zawodów i specjalności, w których występują lub mogą wystąpić braki w zatrudnieniu to kolejny element polityki zatrudnienia, na który należy zwrócić uwagę. Niż demograficzny, odpływ siły roboczej do innych krajów, w tym: specjalistów, osób o wysokich kwalifikacjach oraz wykształconej młodzieży, która widzi swoją przyszłość za granicą może doprowadzić do powstania „luk” w zatrudnieniu. Jedynym sposobem na rozwiązanie tego problemu może być werbunek - sprowadzenie pracowników cudzoziemskich - w oparciu o sprecyzowane zapotrzebowanie. Należy dodać, że ten wariant sprawdził się w wielu krajach (np. Republice Federalnej Niemiec).

Wprowadzenie uproszczonych procedur w zatrudnianiu cudzoziemców o szczególnie pożądanym zawodach i kwalifikacjach to kolejny element polityki zatrudnienia. Procedury te powinny być skierowane szczególnie do cudzoziemców, którzy wprowadzają do naszego kraju kapitał, inwestycje i tworzą nowe miejsca pracy.

Sądzę, że uwzględnienie przez Polskę w polityce zatrudnieniowej wyżej przedstawionych elementów może przynieść jedynie korzyści dla naszego kraju.

Bibliografia:

A new patnrnership for cohesion, Third report on economic and social cohesion, European Commission 2000.

Badania „Aktualne problemy i wydarzenia” (171), 6-7 sierpnia 2004 roku, *Obcokrajowcy w Polsce. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2004.

Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (161), 3 -6 października 2003, *Sympatia i niechęć do innych narodów. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2003.

Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (171), 6-9 sierpnia 2004 roku, *Przemycanie ludzi do Polski. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2004.

Bernatowicz A., *Stowarzyszenie na rzecz integracji i ochrony cudzoziemców,, Proxenia”*, „Polityka Społeczna”, nr 3, Warszawa 2004.

Duszczyk M., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – kilka wniosków i rekomendacji dla polskiej polityki migracyjnej*, „Polityka Społeczna”, nr.3, Warszawa 2004.

Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 1998-2000, GUS, Warszawa 2002.

Fassmann H i Hinternann Ch., *Potencjał migracyjny Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Free Movement of Workers in the Context of Polands Integration with European Union*, International Conference, Gdańsk 1999 (materiał powielony).

Golinowska S., (red.), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi.*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004.

Golinowska S., (red.), *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998.

Heffner K., (red.) *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zagranicznych*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Polityki Regionalnej, Referat Badań i Analiz Strategicznych, Politechnika Opolska, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji, Katedra Polityki Regionalnej, Opole 2002.

Heffner K., Solga B., *Praca w RFN i migracje polsko-niemieckie, a rozwój regionalny Śląska Opolskiego*, Opole 1999.

Iglicka K., Kaźmierkiewicz P., Mazur-Rafał M., *Zarządzenie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2003.

Iglicka K., 2004, *Allargamento e politiche migratorie in Europa Orientale: il caso della Polonia*

[w:] *Europa. Allargamento a Est e immigrazione*, Roma: Centro Studi e Ricerche. Immigrazione Dossier Statistico, str. 170-172, 178-180.

Iglicka K., Kaźmierkiewicz P., Rafał-Mazur M., 2003, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, Warszawa: CSM : Fundacja ISP, str. 8-22, 25-44.

Integracja Polski z Unią Europejską. Swoboda przepływu osób., Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2000.

Jażwińska J., Okólski M., *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

Jończy R., *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Uniwersytet Opolski, Opole 2003.

Krasnowska V., Świetlik W., *Aaaa, Polaka poślubię*, „Wprost” z 16 maja 2004.

- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., 1986, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, str. 495.
- Łodziński S., *Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989-1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej*, [w]: Zamojski J. E. (red.), 1995, *Migracje i Społeczeństwo*, Zbiór Studiów, nr 2, Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa: Instytut Historii PAN, str. 82.
- Maciejko A., *Próby integrowania uchodźców- przypadek polski*, „Polityka Społeczna” nr 3, Warszawa 2004.
- Mały Rocznik Statystyczny Polski*, GUS, Warszawa 2004.
- Migracje ludności. Województwo Opolskie*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. Powszechny Spis Rolny 2002, Urząd Statystyczny w Opolu, Opole 2004.
- Migracje zagraniczne ludności w Polsce w latach 1988-1997*, GUS, Warszawa 1998.
- Okólski M. (autor)- hasło migracje, *Wielka Encyklopedia PWN*, tom 17, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Olszewski H., 1986, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwa Naukowe, str. 427.
- Olszewski H., Ziemięrzak M., 1994, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań : Ars Boni et Aequi, str. 413-415.
- Petrażycki L., 1959, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwa Naukowe, str.13.
- Praszałowicz D., *Teoretyczne koncepcje procesów migracji*, „Przegląd Polonijny”, Kraków 2002, z. 4.
- Prognoza demograficznej na lata 2003-2030*, GUS, Warszawa 2004.
- Prognoza ludności Polski według województw na lata 1999-2030* , GUS, Warszawa 2000.
- Rotte R., 2000, *Immigration Control In United Germany. Toward a Broader Scope of National Policies*, *International Migration Review*, vol. 34, Spring/Summer, no. 2, str. 364-365.
- Rajkiewicz A., *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka Społeczna” , nr 3, Warszawa 2004.
- Salt J., Stein J., *Migration as a business: the case of trafficking*, Migration Research Unit, Department of Geography, University College London, United Kingdom 1999.
- Sylwestrzak A., 1999, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, str. 415-417.
- Ziemiński Z., 1975, *Socjologia prawa jako nauka prawna*, Warszawa - Poznań: Państwowe Wydawnictwa Naukowe, str. 46.
- Ziemiński Z., 1995, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa*, Warszawa: Wydawnictwa Sejmowe, str. 103-110.
- Żurawska J., *Popyt na pracę w dużych i średnich podmiotach gospodarczych województwa opolskiego w 1998 roku. Analiza porównawcza ogólnych tendencji ilościowych i jakościowych w aspekcie zatrudnienia w dużych jednostkach gospodarczych w latach 1995-1997 i 1998*, [w:] *Rozmiary i kierunki zapotrzebowania na kwalifikowane kadry pracownicze w województwie opolskim. Analiza stanu z elementami prognozy*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Polityki Regionalnej, Biuro Badań i Analiz Strategicznych, Opole 2001.

Akty prawne:

Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym (Dz. U. z 1960 r. Nr 27, poz. 153).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie graniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 123, poz. 1293).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2001 r., Nr 153, poz. 1765 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r., Nr 128, poz. 1176).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz. U. z 2003 r., Nr 128, poz. 1175 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnianiu i bezrobociu (Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 457 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 446 z późn. zm.).

Zarządzenie nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1965 r. w sprawie zatrudnienia cudzoziemców (M. P. z 1965 r., Nr 23, poz. 110).