



Na zlecenie
Komisji Europejskiej
Wydział (DG) Zatrudnienia,
spraw społecznych i
włączenia społecznego

Gesellschaft für
Versicherungswissenschaft
und -gestaltung e.V.



Společné skutky emigracji i migracji ze wsi do miast w Europie Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Polska

Kwiecień 2012

**Autorzy: Marek Okólski
Irena Topińska**

Komisja Europejska ani nikt działający w imieniu Komisji nie ponosi odpowiedzialności za sposób, w jaki mogą zostać wykorzystane informacje zawarte w tej publikacji.

Polska, skąd w latach transformacji (1989-2009) wyjechało 6,3% ludności faktycznie zamieszkałej i gdzie w wielu regionach emigracja znacznie przekroczyła średnią krajową, znalazła się w grupie krajów o największym potencjale migracyjnym w Unii Europejskiej. Emigracja nasiliła się wyraźnie po przystąpieniu Polski do UE. Jednocześnie zarówno populacja migrantów jak i kierunki migracji stały się bardziej różnorodne. Inaczej mówiąc coraz liczniejsze grupy osób mogły skorzystać z możliwości wyjazdu i coraz więcej krajów znalazło się w ich zasięgu.

Mimo zróżnicowanej sytuacji na regionalnych rynkach pracy, mobilność przestrzenna ludności wewnątrz kraju pozostała – wskutek sztywnych reguł rynku mieszkaniowego i rynku pracy – względnie niska. Od początku lat osiemdziesiątych, wraz z rosnącą swobodą ruchu międzynarodowego, wiele osób w wieku produkcyjnym pozostających bez pracy (głównie z obszarów zacofanych i słabo zurbanizowanych) przenosiło się za granicę w poszukiwaniu zatrudnienia. Migracja zagraniczna, która do 2004 r. przybierała głównie postać cyrkulacyjną, zastąpiła w dużej mierze słabą migrację wewnątrzkrajową. Po przystąpieniu do UE otwarciu rynków pracy w coraz większej liczbie bogatych krajów Unii, wyjazdy polskich pracowników stały się bardziej intensywne i bardziej nastawione na pobyt długotrwały.

Cechy polskich emigrantów są dość charakterystyczne. Dominują osoby młode (20-34 lata) i dobrze wykształcone, zwłaszcza wśród udających się do krajów, które w pełni otworzyły swe rynki pracy. Warto dodać, że wśród wyjeżdżających przeważają mężczyźni i osoby samotne.

Biorąc pod uwagę skalę makro, można stwierdzić, że emigracja przyczyniła się do polepszenia równowagi na rynku pracy. Do 2004 r. wyjazdy za granicę osłabiały wzrost bezrobocia, a potem, aż do 2008 r., stała i coraz bardziej intensywna emigracja wzmocniała trend spadkowy stopy bezrobocia. Można natomiast zaobserwować negatywne skutki emigracji w skali mikro, takie jak na przykład podejmowanie przez wielu emigrantów pracy zarobkowej poniżej kwalifikacji czy też trudności dostosowywania się emigrantów krótkookresowych do warunków lokalnych, po ich powrocie do kraju.

Jednak w tym okresie niektóre gałęzie gospodarki (głównie rolnictwo i budownictwo) zaczęły odczuwać brak rąk do pracy i coraz częściej w sukurs przychodzili imigranci. W niektórych przypadkach (chodzi przede wszystkim o służbę zdrowia - uważa się, że w latach 2004-2009 wyjechało z Polski do różnych krajów UE 5,8% zawodowo czynnych lekarzy i 3,4% pielęgniarek) emigracja specjalistów zaowocowała wprowadzeniem nowych rozwiązań dotyczących warunków zatrudnienia i wynagradzania, które przyniosły w efekcie gwałtowny spadek liczby emigrantów. W konsekwencji mimo znacznego po-akcesyjnego ubytku lekarzy, w tym lekarzy specjalistów, dostęp do usług medycznych nie pogorszył się w istotny sposób. Mogły tu również zadziałać zmiany organizacyjne wprowadzone do systemu ochrony zdrowia oraz napływ specjalistów z zagranicy (głównie z Ukrainy).

Skutki obecnej fali emigracji różnią się wyraźnie, zależnie od regionu. Choć wszędzie wystąpił spadek liczby ludności, w niektórych regionach był on szczególnie dotkliwy (w latach 2004-2007 wyniósł on 5-8% ludności w wieku 15+ i blisko 20% ludności w wieku 20-29). Nie zaobserwowano jednak bezpośredniego wpływu emigracji na regionalne rynki pracy. W latach 2004-2008, na przykład, w regionach o dużym ubytku netto liczby ludności spadek stopy bezrobocia był na ogół mniejszy niż gdzie indziej.

Emigracja i towarzyszący jej proces powrotów wymagał specyficznych rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego, umożliwiających łączenie uprawnień nabytych przez emigrantów w różnych krajach. W Polsce zapewnia to system koordynacji świadczeń obejmujący 31 krajów europejskich oraz umowy bilateralne obejmujące kraje, do których najczęściej udają się polscy emigranci. Emigranci przebywający w kraju i po powrocie, a także członkowie ich rodzin, faktycznie korzystają z przysługujących im uprawnień, choć liczba wypłacanych świadczeń pozostaje stosunkowo skromna, a niektóre przepisy (na przykład odnoszące się do świadczeń rodzinnych) napotykają na problemy interpretacyjne.

Wpływ emigracji na ubóstwo i wykluczenie społeczne jest w Polsce stosunkowo słabo rozpoznany. Analiza głównych czynników ubóstwa (status na rynku pracy, miejsce zamieszkania i typ rodziny) mogłaby wskazywać, że stopa ubóstwa w kraju w niewielkim stopniu zależy od skali emigracji. Jednak w regionach o znacznym nasileniu procesów migracyjnych taki wpływ

niewątpliwie występuje. Rodziny emigrantów korzystają z dochodów przekazywanych z zagranicy, jak również z oszczędności przywożonych przez powracających z zagranicy emigrantów. Zgromadzone środki przeznacza się głównie na zaspokojenie bieżących potrzeb (ok. 40% na żywność, utrzymanie domu itp.), rzadziej na inwestycje (zakładanie własnych firm, edukacja). Można więc przypuszczać, że wpływ emigracji na rozwój gospodarczy jest raczej ograniczony. W sumie, dochody przekazywane z zagranicy (ok. 2% PKB w 2008 r.) nie zmniejszały różnicowań regionalnych, ale wiele wskazuje na to, że przyczyniały się do zmniejszenia nierówności dochodowych między gospodarstwami domowymi.

Wpływ emigracji na grupy szczególnie narażone na ubóstwo i wykluczenie jest dobrze rozpoznany jedynie w odniesieniu do dzieci. Szacuje się, że w 2008 r. liczba dzieci w wieku 9-18, które pozostawały bez co najmniej jednego z rodziców przez okres dłuższy niż dwa miesiące wynosiła 660-960 tysięcy. Znane są też ich problemów w szkole (nieobecności, słabe oceny, kłopoty wychowawcze). Wydaje się jednak, że nauczyciele nie zawsze byli świadomi skali tych problemów, choć podjęto rozmaite działania (szkolenia, poradniki), aby stan ten zmienić.

Sytuacja pozostających w kraju kobiet z rodzin emigrantów nie była dotąd przedmiotem specjalnego zainteresowania. Zwykle mówi się o niej w kontekście sprawowania opieki nad dziećmi. Znacznie więcej wiadomo o kobietach migrujących i o powracających z emigracji, głównie na podstawie badań jakościowych. Polskie emigrantki często podejmują najgorzej płatne prace (opiekunki, pomoce domowe), zwykle chętnie powracają do kraju pochodzenia. Po powrocie częściej jednak niż mężczyźni mają problemy ze znalezieniem pracy, rzadziej sięgają po przysługujące im świadczenia społeczne (również te wynikające z przepisów koordynacji), częściej mają problemy finansowe. Lata działania wspierające emigrantki zwykle ograniczają się do zapewnienia im legalnej pracy za granicą.

Problemy osób starszych pozostających w kraju są najmniej rozpoznane. Wiadomo o roli seniorów jako faktycznych lub prawnych opiekunów pozostawionych przez rodziców dzieci, ale o tym, że sami dziadkowie często potrzebują wsparcia niewiele się mówi.

Działania wspierające grupy narażone na ubóstwo i wykluczenie są w Polsce słabo rozwinięte. Osoby starsze „opuszczone” przez emigrujące dzieci nie są objęte żadnym programem, nawet takim, który pozwoliłby na rozpoznanie ich potrzeb. Podobnie sprawa wygląda w przypadku kobiet. Problemy dzieci emigrantów rozwiązywane są głównie poprzez projekty edukacyjne (np. szkolenie nauczycieli). Natomiast programy wsparcia dla osób powracających z zagranicy są rozwijane, nie są one jednak ani wystarczające (szczebel centralny) ani powszechne (szczebel lokalny). Mimo powszechnej opinii, że odpowiednia polityka rynku pracy stanowi najlepszą zachętę do powrotu, działania na rzecz powracających skupiały się do tej pory głównie na kampanii informacyjnej i poradnictwie (wdrożono program rządowy, uruchomiono portal internetowy). Warto jednak odnotować lokalne działania na rzecz osób powracających, takie jak np. tworzenie zespołów doradczych, czy też program organizacji pozarządowych wspierający bezdomnych emigrantów w Londynie (pomoc przy organizacji powrotu i po powrocie do kraju).

Chociaż programy wspierające regiony słabo rozwinięte były w Polsce wdrażane (zwłaszcza po wstąpieniu do Unii), niewiele z nich dotyczyło bezpośrednio regionów o dużym odpływie migracyjnym. Projekty dotyczące migracji koncentrowały się dotychczas głównie na badaniu skali i struktury migracji, czynników wpływających na migrację oraz jej skutków społeczno-ekonomicznych – zwykle na potrzeby formułowania strategii rozwoju regionalnego. Ponieważ tego typu projekty są stosunkowo nowe, ich przydatność nadal trudno jest ocenić.

Główne wyzwania w obszarze polityki migracyjnej to m.in. konieczność lepszego rozpoznania potrzeb i opracowania programów wsparcia dla osób starszych, poświęcenie szczególnej uwagi problemom zdrowotnym członków rodzin emigrantów, jak również wzmocnienie programów dla powracających z emigracji. Konkretnie działania, które warto by rozważyć, mogłyby obejmować np.: (i) utworzenie odrębnej instytucji na szczeblu centralnym odpowiedzialnej za politykę migracyjną, (ii) rozwijanie aktywnej polityki rynku pracy w regionach o dużym odpływie migracyjnym, (iii) wdrożenie koncepcji „jednego okienka” dla osób powracających i rodzin emigrantów, (iv) wzmocnienie roli samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych w udzielaniu wsparcia pozostającym w kraju rodzinom emigrantów oraz (v) rozwijanie programów na rzecz wzmocnienia więzi emigrantów z ich krajem ojczystym.