

Piotr Korcelli

MIGRACJE KOMPENSACYJNE A DYLEMATY POLITYKI MIGRACYJNEJ¹

W studiach poświęconych prognozom demograficznym oraz polityce migracyjnej pojawia się w ostatnich latach często pojęcie migracji kompensacyjnych (*replacement migration*). Migracje te miałyby niwelować następstwa ubytku naturalnego ludności oraz starzenia się społeczeństw w krajach zamożnych.

Autor stara się wykazać, że migracje międzynarodowe mogą jedynie w niewielkim stopniu spowalniać te procesy. W przypadku Polski należy się liczyć z utrzymaniem wysokiego poziomu odpływu ludności za granicę zarówno w ciągu obecnego, jak i następnego dziesięciolecia. Odpływ ten mógłby być częściowo równoważony przez imigrację. Jednym z warunków takiej kompensacji jest przyjęcie nowych zasad polityki migracyjnej, które zwiększałyby możliwości legalnego, selektywnego napływu ludności z zagranicy, przeciwdziałając jednocześnie tzw. migracji nieregularnej. Takie zasady są wprowadzane w niektórych krajach Unii Europejskiej (m.in. w Niemczech), a w przyszłości będą prawdopodobnie stanowiły podstawę wspólnej polityki migracyjnej Unii.

Wprowadzenie

Przyszły przebieg procesów migracyjnych to jedno z szeroko dyskutowanych zagadnień związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Istnieje na ten temat wiele rozbieżnych opinii i prognoz. Przeprowadzane są liczne sondaże mające wykazać, jak duży będzie strumień migracji z Polski, jaka będzie jego struktura, jaki udział przypadnie migracjom osiedleńczym, a zatem emigracji. Pytania kierowane do studentów, uczniów, ludzi młodych mają z reguły bardzo ogólny charakter, odnosząc się do samych intencji raczej niż ich konkretnych uwarunkowań, nie prowadząc do informacji, które pozwalałyby na dokonywanie miarodajnych ocen dotyczących skali przyszłych migracji. Niemniej, aktualne sondaże ukazują wciąż duży potencjał migracyjny ludności Polski, zapewne wzrastający w porównaniu ze stanem z lat 90.²

Takiej tendencji, jak się wydaje, nie sprzyjają zmiany sytuacji demograficznej Polski – drastyczne obniżanie się poziomu dzietności, czego efektem jest zrównanie się liczby urodzeń z liczbą zgonów pomimo spadku wskaźników śmiertelności i znacznego wydłużenia się przeciętnego trwania życia. Od

¹ Referat wygłoszony na sympozjum Regional Studies Association – Sekcja Polska „Polska w przestrzeni europejskiej”, Warszawa, 9 marca 2004 r.

² Należy zaznaczyć, że stwierdzenie to odnosi się do migracji za granicę, nie zaś do migracji wewnętrznych, których wielkość wbrew przewidywaniom zdecydowanie maleje.

1999 r. jest notowane zmniejszanie się ogólnej liczby mieszkańców. To ostatnie zjawisko wystąpiło zresztą już w latach 1989–1990 jako efekt masowego odpływu ludności za granicę³, lecz nie było wykazywane w bieżącej statystyce, ujawniło się natomiast częściowo w wynikach Narodowego Spisu Powszechnego 2002, w postaci niższego o kilkaset tysięcy osób od szacowanego stanu ludności Polski.

Perspektywa zmniejszenia się liczby oraz postępującego starzenia się ludności, w wyniku przemian ruchu naturalnego, kieruje uwagę demografów i polityków na migracje międzynarodowe jako czynnik mogący przyspieszać lub kompensować ten proces. W Polsce tematyka ta była przedstawiona na I Kongresie Demograficznym w 2002 r., a następnie podjęta przez Państwową Radę Ludnościową oraz Rządowe Centrum Studiów Strategicznych⁴. Zbiegło się to w czasie z opublikowaniem opracowanego przez Sekcję Ludności Departamentu Społeczno-Ekonomicznego ONZ raportu na temat *migracji kompensacyjnych (replacement migration)*. Raport ten, uznany za kontrowersyjny, wywołał bardzo rozległą, jak również gorącą dyskusję w literaturze fachowej. Był on już omawiany na łamach „Studiów Demograficznych” przez E. Orzechowską (2002), uwzględniony także przez I. Kotowską (2003) w studium opublikowanym przez Radę Europy, głównie z punktu widzenia przemian rynków pracy. Zagadnienie migracji kompensacyjnych jest także tematem projektu badawczego, podjętego w 2003 r. przez Europejskie Forum Badań Migracyjnych, jednostkę utworzoną jako wspólne przedsięwzięcie Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, szwajcarskiej fundacji *Ludność, Migracje i Środowisko (Stiftung für Bevölkerung, Migration und Umwelt)* oraz IOM – Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji⁵.

Raport Sekcji Ludności ONZ (United Nations 2000), a także rozwijająca się na jego kanwie dyskusja ukazują procesy oraz dylematy, które stanowią istotne przesłanki w formułowaniu długookresowych celów polityki migracyjnej na poziomie zarówno poszczególnych krajów, jak i organizacji międzynarodowych. Trendy demograficzne występujące w Polsce czynią ten raport i otaczającą go debatę niezwykle aktualnymi. Jeszcze przed kilkoma laty powszechne było przekonanie o odmienności sytuacji demograficznej Polski w stosunku do sytuacji występującej w większości krajów Europy. Zadecydował o tym w dużej mierze wyż urodzeń początku lat 80., który miał być podstawą

³ Bezpośrednimi przyczynami wystąpienia tej fali uchodźstwa było zniesienie w 1988 r. ograniczeń paszportowych oraz rozpowszechnienie się w społeczeństwie polskim świadomości, iż kończył się okres, w którym można było dość łatwo uzyskać w Niemczech status „późnego przesiedleńcy” (*Aussiedler*), a ogólnie w krajach zachodnich – status azylanta.

⁴ Wcześniejsza wersja niniejszego opracowania została wykonana na zamówienie RCSS i ukazała się w biuletynie *EUROPA XXI* (nr 10, 2003), wydawanym przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

⁵ Jestem winien podziękowanie doc. dr. hab. Markowi Kupiszewskiemu, kierującemu Forum, oraz mgr Katarzynie Saczuk za udostępnienie mi obszernych materiałów dotyczących migracji kompensacyjnych, w tym przeglądowego opracowania autorskiego K. Saczuk (2003), które to materiały miałem możliwość jedynie w części wykorzystać.

dalszej, co najmniej umiarkowanie dodatniej dynamiki zmian ludnościowych. Pogląd ten był odzwierciedlony w serii nieaktualnych już prognoz demograficznych, opracowanych w latach 90. przez GUS i Komitet Nauk Demograficznych PAN. Obecna lektura raportu ONZ oraz nawiązujących do niego prac nie budzi wątpliwości, że dotyczy on Polski w nie mniejszym stopniu niż krajów, w których proces starzenia się ludności oraz jego konsekwencje społeczne i ekonomiczne uwidoczniły się wcześniej.

Migracje kompensacyjne i ich wymiary

Migracje kompensacyjne to nowy termin, odnoszący się do znanego już od dawna pojęcia. W obliczu zmniejszania się wartości wskaźników urodzeń, przy jednoczesnym zwiększaniu się długości życia, demografowie podejmowali próby obliczenia teoretycznych wielkości dopływu migracyjnego, który kompensowałby przyszły spadek liczebności populacji, jak również przemian w strukturze jej wieku. Na przykład D. Ahlbury (1992) określił konsekwencje różnych wariantów zmian poziomu migracji oraz śmiertelności dla kształtowania się wartości współczynników obciążenia demograficznego w Stanach Zjednoczonych.

Utrzymanie tych wartości na poziomie zbliżonym do wyjściowego w okresie 1987–2080, przy założeniu stałej wartości współczynnika płodności w wysokości 1,840, a także niezmienności obserwowanego poziomu śmiertelności, wymagałoby stopniowego wzrostu napływu migracyjnego netto do Stanów Zjednoczonych z 800 tys. osób w 1987 r. do 4 mln w 2080 r. i przyniosłoby niemal podwojenie liczby mieszkańców USA w rozpatrywanym okresie. Przy równoległym obniżeniu śmiertelności napływ ten musiałby być znacznie wyższy. Z kolei A. Vossen (1992) w odniesieniu do Holandii analizował kształtowanie się wartości skonstruowanego przez siebie wskaźnika presji demograficznej, uwzględniającego w liczebniku wydatki publiczne *per capita*, sumowane dla pięcioletnich grup wieku, a w mianowniku – liczbę pracujących, także w dezagregacji według grup wieku. Zakładając różne wielkości napływu migracyjnego, różne struktury wieku migrantów oraz stopniową konwergencję poziomu płodności migrantów (i ich potomków) do poziomu cechującego ludność rodzimą, stwierdził, że korzystny wpływ imigracji na wartość wskaźnika presji demograficznej maleje wraz ze wzrostem wielkości napływu. Efektywniejszym instrumentem w tym zakresie okazał się wzrost poziomu aktywności zawodowej ludności.

Na tle przytoczonej wyżej pracy raport ONZ operuje dość uproszczonymi założeniami. Przyjmując za punkt wyjścia najnowsze prognozy demograficzne do 2050 r. (ich środkowe wartości), dostarcza on odpowiedzi na trzy pytania: (a) przy jakiej wielkości imigracji netto nastąpiłaby stabilizacja ogólnej liczby mieszkańców na poziomie wyjściowym; (b) jaka wielkość imigracji przyniosłaby ustabilizowanie obecnej liczby ludności w wieku produkcyjnym (15–64 lata); oraz (c) jak wielka imigracja byłaby konieczna do ustabilizowania wartości ilorazu liczby ludności w wieku produkcyjnym do liczby ludności

w wieku 65 lat i więcej. Projekcje także wykonano dla ośmiu krajów: Francji, Niemiec, Włoch, Japonii, Nigerii, Korei Południowej, Rosji i Stanów Zjednoczonych, dla Unii Europejskiej jako całości (15 krajów) oraz Europy jako całości (47 krajów).

Zgodnie z wynikami pierwszej serii projekcji teoretyczna wielkość imigracji okazała się mniejsza od obserwowanej w przypadku USA, Francji i Wielkiej Brytanii, a znacznie wyższa od aktualnie rejestrowanej w Japonii, Korei Południowej i Włoszech. W drugiej serii jedynie Stany Zjednoczone przyjmują obecnie większy strumień imigrantów, niż byłby potrzebny do ustabilizowania liczby ludności w wieku produkcyjnym; w pozostałych krajach, w Europie i UE jako całości musiałyby nastąpić bardzo silny wzrost migracji.

Wreszcie, trzecia seria projekcji wykazała absurdalnie wielkie liczby imigrantów, od 10,8 mln rocznie w USA przez 9,7 mln w Japonii do 93,6 mln rocznie w przypadku Korei Południowej.

Ten ostatni, skrajny przypadek jest pouczający w odniesieniu do sytuacji Polski, dotyczy bowiem kraju, którego ludność, przeciętnie bardzo młoda, podlega gwałtownym procesom starzenia się, uwidaczniającym się równolegle zarówno w górnych, jak i dolnych przedziałach piramidy wieku. Prognoza bezmigracyjna wykazuje, że stosunek liczby ludności w grupie wieku 15–64 lata do ludności w wieku 65 lat i więcej wyniesie w Korei Południowej w 2050 r. 2,4 wobec 10,7 w roku 2000.

Głównym źródłem kontrowersji ujawniającej się w odbiorze raportu są zawarte w nim stwierdzenia, określające obserwowane procesy demograficzne w krajach gospodarczo rozwiniętych jako *problem*, a więc negatywne zjawisko wymagające przeciwdziałania. Przez część komentatorów wyniki projekcji, eksponujące rolę migracji międzynarodowych, były odczytywane jako propozycje lub zalecenia w zakresie polityki ludnościowej (por. Coleman 2001) – pełnego otwarcia i stymulowania imigracji. Autorzy raportu dystansowali się jednak od takiej interpretacji wyników, zwracając uwagę, iż ich wyliczenia mają charakter hipotetycznych projekcji, a nie prognoz.

Na tle raportu oraz szerszej dyskusji na temat *migracji kompensacyjnych* wyłoniły się pewne ogólne poglądy, w części przynajmniej odbiegające od dominujących w Europie, a także Ameryce Północnej na początku lat 90.

Po pierwsze, sekularny proces starzenia się społeczeństw, wraz z jego licznymi następstwami, został przyjęty jako zjawisko nieodwracalne. Bezpośrednio lub pośrednio zostały zaakceptowane twierdzenia teorii *drugiego przejścia demograficznego* (van de Kaa 1987). Jak pisze D.A. Coleman (2001), nic nie przywróci struktury wieku ludności charakterystycznej dla ubiegłych stuleci. Należy pogodzić się z perspektywą bezwzględnego spadku liczby ludności w skali poszczególnych krajów i kontynentów. Zdaniem niektórych autorów spadek ten może być nawet korzystny, głównie ze względu na możliwości osłabienia presji demograficznej na środowisko i zasoby przyrody. Za tym stanowiskiem ukrywa się jednak niekiedy przeświadczenie, że długofalowe trendy demograficzne mogą ulec zmianie, a proces starzenia się ludności

– zostać spowolniony, natomiast w ciągu najbliższych 15–20 lat przemiany będą miały stosunkowo ograniczoną skalę.

Po drugie, migracje międzynarodowe nie mogą kompensować spadku płodności i starzenia się ludności; mogą jedynie w niewielkim stopniu spowalniać te procesy. *Migracje kompensacyjne* (dosłownie – *migracje zastępujące* – *replacement migration*) musiałyby być ciągłymi strumieniami, narastającymi w czasie (populacje imigrantów i ich potomków podlegają także procesom starzenia się w wyniku stopniowego dostosowywania się poziomu płodności do wartości charakteryzujących społeczeństwa przyjmujące), osiągającymi po kilku dziesięcioleciach astronomiczne wielkości. Ich efektem byłaby szybka wymiana składu ludności krajów docelowych. Na przykład we Włoszech w 2050 r. cudzoziemcy i ich potomkowie stanowiliby 29% ogółu mieszkańców według serii (a) projekcji raportu ONZ, 39% według projekcji serii (b), a 79% zgodnie z wynikami projekcji (c), przy czym ogólna liczba ludności Włoch osiągnęłaby w tym ostatnim przypadku 194 mln. Przyptywy ludności o tej skali przekraczałyby zapewne potencjał ludnościowy krajów źródłowych migracji, pomijając inne uwarunkowania – kulturowe, geopolityczne, ekologiczne itd. Studium ONZ ukazało zatem słabość migracji międzynarodowych jako czynnika stabilizującego strukturę wieku ludności. Pośrednio osłabiło ono argumenty na rzecz aktywnej polityki migracyjnej, a wzmocniło stanowisko przeciwników takiej polityki.

Po trzecie, częściowo jako wtórne następstwo odrzucenia koncepcji migracji kompensacyjnych, kształtuje się, zwłaszcza w krajach zachodniej Europy, sceptyczny, a jednocześnie pragmatyczny stosunek do migracji międzynarodowych. Na jego formowanie się miało jednak zasadniczy wpływ, ogólnie biorąc, negatywne doświadczenie lat 80. i początku lat 90., kiedy to wystąpił silny wzrost napływu ludności do Europy Zachodniej, jednocześnie z krajów Trzeciego Świata oraz krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Migracje te opierały się oficjalnie na motywach politycznych, lecz *de facto* były napędzane głównie motywami ekonomicznymi imigrantów. D.A. Coleman (2001), którego stanowisko jest reprezentatywne w tych kwestiach, charakteryzuje ten okres następująco: „Europa doświadczyła już jednego epizodu masowych migracji (...). Nie zapobiegł on starzeniu się ludności i o ile niektóre jego aspekty są korzystnie oceniane pod względem ekonomicznym, o tyle ogólne następstwa nie są pozytywne, ani dla imigrantów, ani społeczeństw ich przyjmujących. Istnieją różne opinie na temat możliwości integracji i asymilacji powiększających się populacji imigrantów, cudzoziemców i ich dzieci. Niektóre grupy spośród nich odniosły sukces, inne zostały zmarginalizowane, doświadczają silnej dyskryminacji, nędzy, a w przypadku młodszego pokolenia – opóźnienia awansu edukacyjnego i wysokiej podatności na przestępczość. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości powinno być właściwym celem analiz i poprzedzać jakiegokolwiek rozważania na temat możliwości zwiększenia imigracji”.

Jednocześnie, w dużej mierze pod wpływem interesów prywatnego sektora gospodarki, politycy i eksperci – ekonomiści, demografowie w krajach Europy Zachodniej postulują otwarcie kanałów legalnej migracji do pracy, obejmującej

osoby o wykształceniu i kwalifikacjach obecnie deficytowych lub prawdopodobnie w przyszłości poszukiwanych. Na tym polega pragmatyczny aspekt polityki migracyjnej, której celem nie jest przyciągnięcie dużych strumieni migrantów, lecz napływ selektywny, o składzie zgodnym z obecnymi i przyszłymi potrzebami rynków pracy. Napływ ten byłby zbyt mały, aby w znaczącej mierze opóźnić zmiany w strukturze demograficznej krajów docelowych; jego celem ma być podtrzymywanie konkurencyjności ich gospodarek narodowych w skali globalnej. Następuje tu zatem połączenie motywów ekonomicznych widzianych zarówno ze strony potencjalnych imigrantów, jak i ze strony społeczeństw ich przyjmujących. Tradycyjne pojęcie *drenaż mózgow* nie jest już przy tym stosowane. Co więcej, legalne migracje do pracy miałyby przynieść zahamowanie napływu nielegalnego. Wskazuje się przy tym, że wśród ludności przybyłej tą drogą lub na podstawie praw dotyczących uchodźców, poziom bezrobocia jest kilkakrotnie wyższy od średniego w danym kraju, poziom aktywności zawodowej zaś, zwłaszcza kobiet – niski. Legalne migracje powinny także prowadzić do efektywnej integracji imigrantów w społeczeństwach ich przyjmujących. Jako istotny składnik tego legalnego strumienia migracji traktowany jest przyszły napływ ludności z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, szacowany na 150 tys. osób rocznie (Fotakis 2000).

Po czwarte, wzrost wartości wskaźników obciążenia demograficznego, relacji między liczbą osób w wieku produkcyjnym i w wieku poprodukcyjnym oraz wynikające z tego zagrożenia dla systemu świadczeń społecznych, a w bardziej odległej perspektywie – dla utrzymania standardu życia obecnych zamożnych społeczeństw, mogą być jedynie w niewielkim stopniu i przejściowo łagodzone przez napływ migracyjny. Podstawową kwestią jest zwiększenie udziału osób pracujących w ogólnej liczbie ludności. Istotne są zatem wartości wskaźnika obciążenia ekonomicznego (por. przytoczona wcześniej praca A. Vossena 1992). Te natomiast w przypadku krajów europejskich mogą ulec znacznej poprawie (spadkowi) poprzez zmniejszenie bezrobocia i wzrost poziomu aktywności zawodowej (zwłaszcza kobiet, spośród których, w przedziale wieku 15–64 lata, w Unii Europejskiej średnio pracuje jedynie 50% – dla porównania w USA 70%), a także przesunięcie wieku emerytalnego, docelowo do 70–72 lat. Obecne rezerwy zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej są szacowane na 48 mln osób (Fotakis 2000). Tyle wynosi suma liczby poszukujących pracy oraz teoretycznej liczby, o jaką zwiększyłoby się zatrudnienie w sytuacji, gdyby wskaźnik aktywności zawodowej w UE zrównał się z odpowiednią wartością dla Stanów Zjednoczonych.

Eksperti oraz politycy zdają sobie jednak sprawę z tego, że rezerwy te, chociaż duże, nie są niewyczerpalne i ich wykorzystanie (zresztą niełatwe) może jedynie odsunąć w czasie nieuchronny kryzys wynikający z procesu starzenia się społeczeństw. Dlatego widzą oni konieczność nie tylko zmiany zasad budowy funduszy emerytalnych oraz ograniczenia systemu świadczeń socjalnych z budżetów publicznych, lecz także fundamentalnej zmiany obecnych relacji między produkcją, konsumpcją i akumulacją.

Po piąte, opracowywane w ostatnich latach projekcje makroekonomiczne, których celem jest analizowanie konsekwencji procesu starzenia się społeczeństw, raczej nie potwierdzają alarmistycznych przepowiedni, zgodnie z którymi proces ten doprowadzi w ciągu kilkudziesięciu lat do bankructwa obecne potęgi gospodarcze świata. Między innymi wyniki projektu badawczego prowadzonego w latach 2000–2003 przez Międzynarodowy Instytut Stosowanej Analizy Systemów w Austrii (por. *Population Aging, Pensions and Health* 2003) poświęconego Japonii wskazują, że następstwem zmian demograficznych (studium objęło okres 1950–2050) będzie spadek przyrostu PKB *per capita* o 1/3 w skali rocznej w okresie 2000–2040, przy czym niekorzystne trendy ludnościowe nie są bynajmniej największym zagrożeniem dla gospodarki tego kraju. Projekcje te uwzględniają przesunięcia w relacjach poziomów dochodu między ludnością w wieku produkcyjnym a ludnością w wieku poprodukcyjnym, a także wzrost stopy obciążeń dochodów podatkami przeznaczonymi na świadczenia emerytalne i zdrowotne.

Przykład Japonii jest w omawianym kontekście niezwykle interesujący z kilku względów. Jest to kraj, w którym spadek zarówno płodności, jak i umieralności przebiegał bardzo dynamicznie w ciągu ostatnich 50 lat. Przy wzroście ogólnej liczby mieszkańców z 87 do 127 mln liczba dzieci w wieku 0–4 lat zmniejszyła się o blisko 5 mln, liczba osób w wieku 75 i więcej lat wzrosła zaś o 7 mln. Przyspieszenie procesu starzenia się ludności nastąpiło po dokonaniu się głównej fazy ekspansji gospodarczej. Niemniej, niezależnie od przyszłego rozwoju sytuacji gospodarczej, nic nie wskazuje na to, aby społeczeństwo Japonii zaakceptowało liberalizację obecnych, bardzo restrykcyjnych przepisów imigracyjnych.

Na tym tle na uwagę zasługuje m.in. następujący wniosek, a jednocześnie zalecenie dla polityki gospodarczej i społecznej, zawarte w wyżej wymienionym studium: dla utrzymania względnej równowagi w systemie transferów międzypokoleniowych istotniejsze jest zwiększenie aktywności zawodowej kobiet (choć może to sprzyjać dalszemu zmniejszaniu się poziomu płodności) aniżeli przesunięcie granicy wieku emerytalnego. Na tym tle znamienne jest, jak wykazały niedawne konflikty i publiczne debaty w krajach europejskich (Francji, Austrii), iż społeczeństwa zamożne łatwiej akceptują perspektywę ograniczenia wysokości świadczeń emerytalnych aniżeli wydłużanie okresu pracy upoważniającej do pobierania emerytury.

Z powyższej charakterystyki koncepcji migracji kompensacyjnych, a zwłaszcza dyskusji, którą wywołała, wynikają istotne wnioski dla polityki migracyjnej Polski. Przed omówieniem ich bardziej szczegółowych uwarunkowań właściwe jest krótkie przedstawienie głównych trendów w zakresie wielkości i kierunków odpływu i napływu migracyjnego – ich prawdopodobnych zmian po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Migracje po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

Zagadnieniu temu poświęcono dość dużo uwagi, zwłaszcza w okresie, w którym trwały negocjacje na temat warunków akcesyjnych. Opracowania takie powstały zarówno w Polsce (por. Korcelli 1998), jak i w krajach Unii.

W latach 80. Polska była źródłem potężnej fali emigracji do krajów Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej (zwłaszcza do Niemiec i USA), szacowanej na ponad milion osób (por. Okólski 1994). Zbliżony do tej wielkości był jedynie odpływ migracyjny ludności z krajów dawnego Związku Radzieckiego. W latach 90. bardzo wyraźnemu zmniejszeniu uległy migracje na pobyt stały, czyli migracje osiedleńcze. Są one szacowane (Okólski, Stola 1998) na ok. 50 tys. osób rocznie, tzn. ok. dwuipółkrotnie więcej, niż podaje oficjalna statystyka. Wzrosła jednak silnie skala migracji czasowych i wahałowych. Ponieważ dominująca jej część nie jest rejestrowana i związana z pracą w nieformalnym sektorze gospodarki, jej skala i struktura są przedmiotem różnorodnych ocen. Tę kategorię migracji wiąże swoista współzależność z migracjami osiedleńczymi; pewien odsetek osób wyjeżdżających okresowo do pracy, prawdopodobnie ok. 5–10%, pozostaje na stałe za granicą. Wiedza na temat migracji tego typu została w ostatnich latach bardzo wzbogacona przez studia przykładowe prowadzone pod kierunkiem prof. M. Okólskiego.

Jeśli idzie o przemiany migracji w okresie członkostwa w Unii, opinie ekspertów polskich i zagranicznych (głównie austriackich i niemieckich) dość istotnie się od siebie różnią. Ci ostatni oceniają na ogół potencjał migracyjny Polski jako w dalszym ciągu duży; ci pierwsi – jako umiarkowany i malejący⁶. W ocenach są brane pod uwagę czynniki ekonomiczne (różnice w wysokości płac, poziomie bezrobocia), demograficzne (zwłaszcza wielkość kohorty ludności w przedziale 18–29 lat), socjologiczne (istnienie sieci kontaktów w krajach docelowych), polityka migracyjna krajów przyjmujących.

W opracowaniu przygotowanym na zorganizowaną przez *Institut für den Donauraum und Mitteleuropa* konferencję, która odbyła się w Wiedniu w lutym 2000 r., został zawarty krótki scenariusz prawdopodobnego kształtowania się procesów migracyjnych (por. Korcelli 2000). Zgodnie z tym scenariuszem legalne, tzw. regularne migracje z Polski, związane z podejmowaniem pracy, jak również innymi przyczynami – w tym rodzinnymi, wzrosną w umiarkowanym stopniu po roku 2004, natomiast migracje nieregularne nie ulegną w początkowym okresie większym zmianom. Będą one natomiast podlegały stopniowemu kurczeniu się po ustaniu ważności klauzul ochronnych dotyczących podejmowania pracy przez obywateli Polski, tzn. po 2010 r. Jeśli idzie o migrację legalną, to jej wzrost będzie początkowo niewielki, przy czym na stabilizację jej skali będzie oddziaływała świadomość trwałej otwartości granic krajów Unii. Po kilku latach zaznaczy się *garb migracyjny*, odzwierciedlający

⁶ Szczegółowej, krytycznej analizy kilku prognoz opracowanych w latach 1997–2000 w Niemczech i Austrii dokonał M. Kupiszewski (2001).

z jednej strony efekt legalizacji pobytu przez osoby od lat już przebywające za granicą, a z drugiej – lepszą penetrację zagranicznych rynków pracy przez osoby o wysokich i dość wysokich kwalifikacjach zawodowych. Z kolei po przejściowym spadku poziomu migracji uformuje się na dłuższy okres jej dość stały poziom, będący efektem postępującej integracji gospodarki Polski w skali Unii, jak również siły przyciągającej nowych migrantów przez skupiska Polaków i osób pochodzenia polskiego mieszkających za granicą. W trajektorii zmian natężenia migracji z Polski zaznaczą się zatem raczej fluktuacje niż stały trend. Można oczekiwać, że średni odpływ migracyjny będzie wyższy od obecnie obserwowanego, lecz znacznie niższy od poziomu z lat 80., gdy przekraczał on okresowo 200 tys. osób rocznie. Nie będą to zatem migracje masowe.

W świetle najnowszych tendencji – pogarszania się nastrojów społecznych w wyniku niespełnienia się wielu oczekiwań związanych z transformacją polityczną i gospodarczą, a zwłaszcza niekorzystnych przemian na rynku pracy, prognozy dotyczące kilkuletniego, a nawet kilkunastoletniego okresu po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej należy zweryfikować w górę w stosunku do przewidywań z lat 1998–2000, gdy trwały negocjacje akcesyjne dotyczące swobodnego przepływu ludności. Obecnie prawdopodobny wydaje się odpływ za granicę (poza migracjami okresowymi i wahadłowymi) w wielkości 70–80 tys. osób rocznie. Byłoby to zbieżne z prognozą Komisji Europejskiej, przytoczoną wcześniej przez C. Fotakisa (2000), przy dość konserwatywnym założeniu, że migracje z Polski będą stanowiły około połowy ogólnego przepływu ludności z krajów akcesyjnych do Unii Europejskiej w granicach sprzed 1 maja 2004 r. Prognozy powyższe są oczywiście obarczone ryzykiem dużego błędu.

Jeszcze trudniejszym zadaniem jest prognozowanie wielkości i struktury napływu migracyjnego. Imigracja do Polski zapewne się zwiększy. Nie sprawdzą się jednak prognozy, zgodnie z którymi Polska stanie się wkrótce krajem imigracyjnym w wymiarze netto. W dającej się przewidywać przyszłości – przez najbliższe dwa dziesięciolecia – odpływ za granicę pozostanie najważniejszym kierunkiem migracji. Przemawiają za tym dwa główne czynniki. Po pierwsze, tradycje emigracyjne są w Polsce głęboko zakorzenione. Można wręcz mówić o istnieniu swoistej kultury emigracji oraz wyjazdów do pracy na Zachód. Jeśli idzie o najnowszą historię, już trzecie pokolenie Polaków nauczyło się utożsamiać emigrację z sukcesem życiowym. Jest on rzeczywiście częstym i szeroko znanym doświadczeniem emigrantów z lat 80. Porażki, częstsze zapewne wśród tych, którzy wyjechali z Polski już w latach 90., rzadko uzyskują rozgłos. Po drugie, przez najbliższe dziesięciolecia znaczny dystans będzie jeszcze oddzielał poziom płac oraz średni standard życia mieszkańców Polski od poziomu najzamożniejszych krajów Unii, sąsiadujących zresztą bezpośrednio z Polską, takich jak Niemcy i Dania. Ponadto rozwój gospodarczy będzie się wiązał w większym stopniu ze wzrostem wydajności pracy niż zwiększaniem zatrudnienia. Stąd sytuacja na rynku pracy w Polsce,

przy uwzględnieniu specyficznej struktury wieku ludności, będzie jeszcze przez długi okres czynnikiem stymulującym migracje za granicę. Pozostaje odpowiedź na pytanie, dlaczego przewidywany odpływ migracyjny za granicę nie znajdzie zapewne w tym czasie pełnego wyrównania w postaci imigracji do Polski.

Dylematy polityki migracyjnej

W krajach zamożnych i ustabilizowanych polityka migracyjna dotyczy głównie celów i zasad regulujących napływ ludności. Odwrotna jest sytuacja w krajach ubogich i rządzonych niedemokratycznie, w których uwaga władz jest skierowana na wywoływanie lub uniemożliwianie emigracji. W Polsce po roku 1989 jest ona skupiona na ułatwianiu odpływu ludności za granicę. W negocjacjach akcesyjnych z Unią Europejską, dotyczących przepływu osób i zatrudnienia, chodziło głównie o uzyskanie warunków sprzyjających odciążeniu rynku pracy w Polsce oraz zwiększeniu dopływu środków finansowych z tytułu świadczenia pracy za granicą (ang. *remittances*). Są to cele polityki migracyjnej powszechnie stosowane w krajach słabo rozwiniętych.

Brak aktywnej polityki imigracyjnej, a także jej nadrzędnego celu, który M. Okólski (1998) określa mianem doktryny migracyjnej, stanowi punkt wyjścia w ocenach stanu i perspektyw dotyczących zjawiska imigracji do Polski. Należy jednak podkreślić, że możliwe działania państwa wspierające imigrację mogłyby przynieść liczbowo dość ograniczone efekty. Przy uwzględnieniu zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, i innych uwarunkowań zewnętrznych, a także ograniczeń wewnętrznych, nierealny jest w ciągu najbliższych dwóch dekad napływ imigracyjny do Polski o charakterze osiedleńczym, w wielkości kilkudziesięciu tysięcy osób rocznie. Oto niektóre argumenty na rzecz powyższej tezy.

Polska będzie stanowiła głównie pomost, a tylko w niewielkim stopniu obszar docelowy migracji z krajów azjatyckich. Podobnie jak obecnie, będą się one kierowały do Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Przemawiają za tym następujące, wzajemnie powiązane czynniki: (a) różnice na niekorzyść Polski pod względem rozwoju gospodarczego – poziomu dochodów, zasobów mieszkaniowych, różnorodności i specjalizacji działalności gospodarczej; (b) utrzymująca się w najbliższych dekadach w Polsce przewaga podaży pracy nad popytem na pracę; (c) brak rozbudowanych sieci kontaktów migracyjnych – zasiedziały społeczności imigrantów z lat wcześniejszych (poza kolonią wietnamską); (d) brak wielkich metropolii, które tradycyjnie ułatwiają zawiązywanie się sieci kontaktów migracyjnych i zakorzenianie się mniejszości etnicznych; wreszcie (e) dość niski poziom akceptacji imigrantów przez społeczności lokalne w Polsce, a zwłaszcza brak zrozumienia potrzeby ponoszenia na rzecz części imigrantów świadczeń ze źródeł publicznych.

W przypadku migracji z krajów powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego wymienione wyżej bariery odgrywają o wiele mniejszą rolę. Istnieje na

ten temat dość obszerna literatura (por. np. Stola 1998). Istotne są natomiast ograniczenia po stronie obszarów źródłowych migracji. Potencjał migracyjny europejskich krajów dawnego ZSRR okazał się o wiele mniejszy, niż wskazywały szacunki z początku lat 90. Wiąże się to z pewnym stopniem z ostrym kryzysem demograficznym, który objął te kraje (por. Eberhardt 2002). Nowym czynnikiem, którego oddziaływanie będzie zapewne wzrastać, jest ekspansja gospodarcza Rosji, przyciągająca imigrantów m.in. z Ukrainy i Białorusi. Powyższe uwarunkowania dotyczą także Polaków i osób pochodzenia polskiego żyjących w tych krajach.

Jest zatem bardzo prawdopodobne, że presja imigracyjna w przypadku Polski nie ulegnie zwielokrotnieniu do roku 2020, a ruchy migracyjne będą w dalszym ciągu przyjmowały obecnie dominujące formy – przyjazdów wahałowych oraz pobyków okresowych, ze stopniowym wzrostem udziału tych drugich. Migracje te będą wypełniały zarówno pojawiające się luki, jak i pewne trwałe nisze na rynku pracy i działalności gospodarczej w Polsce. Imigracja o charakterze osiedleńczym i rodzinnym, chociaż większa od obserwowanej w ostatnich latach, pozostanie na poziomie niższym niż emigracja i nie będzie miała znaczenia w ogólnym bilansie demograficznym Polski. Większym niż obecnie składnikiem imigracji będzie zapewne reemigracja, a być może także repatriacja.

Jak można zatem sformułować cele przyszłej polityki migracyjnej (tzn. głównie polityki imigracyjnej) Polski? Celem ogólnym, odpowiednikiem doktryny migracyjnej, powinno być równoważenie odpływu przez napływ ludności, pozwalające na utrzymanie zasobów kapitału ludzkiego, uszczuplanego (lub raczej niemogącego się odpowiednio pomnażać) trwającymi, a w najbliższej przyszłości prawdopodobnie nasilającymi się, selektywnymi migracjami, zwłaszcza odpływem młodych ludzi o wysokich kwalifikacjach do zamożnych krajów Europy i Ameryki Północnej. Celem polityki migracyjnej nie może być natomiast chociażby częściowe równoważenie przemian demograficznych – ubytku naturalnego i procesu starzenia się ludności. Imigracja o skali masowej, znacznie przewyższającej wielkość emigracji, nie jest realnie możliwa, nie byłaby także pożądana ani politycznie i społecznie akceptowana, na co wskazują współczesne doświadczenia takich krajów jak Francja, Niemcy, a także Włochy i Hiszpania. W ciągu obecnego oraz następnego dziesięciolecia powinno nastąpić w Polsce względne równoważenie popytu na pracę z jej podażą. Po 2020 r. polityka społeczna mogłaby zmierzać do zwiększania aktywności zawodowej ludności, m.in. przez zmiany dotyczące wieku emerytalnego, a także do tworzenia warunków do częściowej odbudowy poziomu dzietności.

Sformułowanie szczegółowych celów, jak również określenie właściwych instrumentów polityki migracyjnej, wymaga starannego przygotowania, a ich wprowadzenie – poprzedzenia analizami, w tym symulacjami efektów. Powinno się przy tym uwzględnić następujące elementy polityki i jej uwarunkowania: – złagodzenie, chociaż nie daleko posuniętą liberalizację obecnie dość restrykcyjnych przepisów imigracyjnych przez wprowadzenie ułatwień w procedurach odnoszących się do migracji z przyczyn rodzinnych; wprowadzenie

kwot migracyjnych obejmujących cudzoziemców reprezentujących określone kwalifikacje i zawody;

- rozszerzenie zasięgu geograficznego działania prawa o wizie repatriacyjnej;
- wprowadzenie systemu stypendiów rządowych, akademickich, jak również badawczych, oraz zachęcanie instytucji niepublicznych do fundowania stypendiów: puli dla Polaków i osób pochodzenia polskiego mieszkających za granicą oraz odrębnej puli – dla obcokrajowców, o charakterze otwartym;
- umożliwienie absolwentom i stypendystom podejmowania pracy lub działalności gospodarczej w Polsce po zakończeniu studiów i staży naukowych;
- wprowadzenie ułatwień w procesie legalizacji oraz programów integracji imigrantów, a także naturalizacji cudzoziemców mieszkających przez długi okres w Polsce.

Założenia te są w dużej mierze zgodne z przedstawionymi wcześniej przez M. Okólskiego (1994), jak również z postulatami dotyczącymi zmian przepisów imigracyjnych w poszczególnych krajach europejskich, a także tendencjami w zakresie projektów wspólnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej, która to polityka zostanie prawdopodobnie sformułowana jeszcze w obecnym dziesięcioleciu. Postulaty te sprowadzają się do zwiększenia możliwości legalnej imigracji (z tzw. krajów trzecich, a więc spoza UE) jako instrumentu przeciwdziałającego obecnie dominującej imigracji nielegalnej.

Wnioski

Migracje kompensacyjne (*replacement migration*) to pojęcie teoretyczne. Nie znajduje ono zastosowania w polityce migracyjnej państw i nie może stanowić podstawy budowy instrumentów służących do rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych wynikających z procesu starzenia się społeczeństw. Dotyczy to także Polski. Niemniej polityka imigracyjna Polski powinna zmierzać w kierunku większej otwartości. Jej celem mogłoby być częściowe równoważenie przez imigrację odpływu ludności za granicę – obecnie występującego i przewidywanego w następnych latach. Uzyskanie w przyszłości względnie zrównoważonego bilansu migracyjnego nastąpi zapewne zarówno w wyniku wzrostu imigracji, jak i osłabienia procesu emigracji ludności z Polski. Polityka imigracyjna państwa powinna sprzyjać osiągnięciu takiego stanu przed końcem następnego dziesięciolecia.

Literatura

- Ahlbury D., 1992, *Immigration and the Dependency Burden*, University of Minnesota, USA: Industrial Relations Center, s. 4 (maszynopis).
- Coleman D.A., 2001, *'Replacement Migration', or Why Everyone's Going to Have to Live in Korea* (maszynopis).
- Eberhardt P., 2002, *Geografia ludności Rosji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Fotakis C., 2000, „Demographic ageing, employment growth and pensions sustainability in the EU: the option of migration” (w:) *Expert group meeting on policy responses to population ageing and population decline*, New York: United Nations Secretariat, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, 16–18 October.
- Korcelli P. (red.), 1998, *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, *Biuletyn*, KPZK PAN, nr 184.
- Korcelli P., 2000, „Migration from Poland: recent trends and their evaluation”, *Der Donauraum*, 40, nr 1/2, s. 63–77.
- Kotowska I.E., 2003, „Older workers in the labour market and retirement policies”, *European Population Papers Series*, nr 9, Council of Europe, January.
- Kupiszewski M., 2001, „Demograficzne aspekty wybranych prognoz migracji zagranicznych” (w:) A. Stępnia (red.), *Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „Zrozumieć negocjacje”, Warszawa: UKIE, s. 73–98.
- Okólski M., 1994, „Migracje zagraniczne ludności Polski w latach 1980–1989. Zarys problematyki badawczej”, *Studia Demograficzne*, nr 3.
- Okólski M., 1998, „Refleksje na temat kształtowania polityki migracyjnej w Polsce” (w:) *Polityka migracyjna Polski*, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych UW, seria *Prace Migracyjne*, nr 18, s. 3–6.
- Okólski M., Stola D., 1998, „Migracje między Polską a krajami Unii Europejskiej w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej” (w:) *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 9–53 (*Biuletyn KPZK PAN*, nr 184).
- Orzechowska E., 2002, „Replacement migration as policy response to ageing and declining populations of the European Union”, *Studia Demograficzne*, nr 2. *Population Aging, Pensions, and Health, Options*, IIASA, Summer 2003, s. 1–19.
- Saczuk K., 2003, *A Development and Critique of the Concept of Replacement Migration*, Warszawa: Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych, s. 21 (maszynopis).
- Stola D., 1998, „Współczesne migracje do Polski: co jest istotne z punktu widzenia polityki migracyjnej” (w:) *Polityka migracyjna Polski*, Warszawa: Instytut Studiów Społecznych UW, seria *Prace Migracyjne*, nr 18, s. 25–43.
- United Nations, 2000, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York: United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs.
- van de Kaa D.J., 1987, „Europe’s second demographic transition”, *Population Bulletin*, nr 42(1).
- Vossen A., 1992, „Ageing, migration and public expenditure. The case of the Netherlands” (w:) *International Conference on: Mass Migration in Europe, Implications in East and West*, IAS, IIASA, IF, Vienna, March 5–7.