

Magdalena Lesińska

Uniwersytet Warszawski, Ośrodek Badań nad Migracjami, ul. Pasteura 7,
02-093 Warszawa; e-mail: m.lesińska@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7520-3895

Kamil Matuszczyk

Uniwersytet Warszawski, Ośrodek Badań nad Migracjami, ul. Pasteura 7,
02-093 Warszawa; e-mail: kam.matuszczyk@gmail.com; ORCID: 0000-0001-6721-4095

DZIAŁANIA SAMORZĄDÓW WOBEC MIGRACJI W KONTEKŚCIE ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH. PRZYKŁAD TRZECH POLSKICH WOJEWÓDZTW

Streszczenie: Działania wobec migracji (wewnętrznych i zagranicznych) stają się obecnie jednym z kluczowych wyzwań dla władz samorządowych w Polsce, zwłaszcza w województwach doświadczających pogłębiających się procesów depopulacji i starzenia się ludności. Celem artykułu jest ukazanie roli i miejsca procesów migracyjnych w świadomości decydentów politycznych, w strategiach rozwoju demograficznego oraz w działaniach podejmowanych na poziomie regionalnym w reakcji na procesy demograficzne. Analizę oparto na przykładzie województw: łódzkiego, opolskiego i zachodniopomorskiego. Zaproponowano model analityczny zakładający stopniowy proces reakcji decydentów na zmiany demograficzne. Badania źródłowe oraz zrealizowane wywiady z osobami odpowiadającymi za regionalną politykę demograficzną potwierdziły świadomość zachodzących procesów ludnościowych i ich konsekwencji, jednocześnie jednak zauważalny jest brak działań stymulujących napływ cudzoziemców. Większe znaczenie mają inicjatywy, których celem jest powstrzymanie mieszkańców przed wyjazdem do innego regionu lub za granicę.

Słowa kluczowe: migracje, starzenie się ludności, migracja kompensacyjna, regionalizacja procesów demograficznych, regionalna polityka demograficzna

THE ACTIVITY OF REGIONAL AUTHORITIES FACING MIGRATION PROCESSES IN THE CONTEXT OF DEMOGRAPHIC CHANGES: THE CASE OF THREE POLISH VOIVODSHIPS

Abstract: Migration management is one of the key tasks faced by regional authorities in Poland, which experience deepening processes of shrinking and ageing of population. The aim of the article is to determine whether policy makers are aware of the role of migration processes and migration policy, to show their presence in demographic development strategies, and to describe the activities undertaken at the regional level in response to the ongoing demographic processes. The analysis is based on the example of the Łódzkie, Opolskie, and West Pomeranian voivodships. The article proposes an analytical model assuming a gradual process of decision-makers' reaction to demographic changes. An analysis of documents and interviews with people responsible for regional demographic policy confirms they are aware of ongoing population processes and their consequences, at the same time, however, there is a lack of actions aimed at stimulating inflows of foreigners. The initiatives aimed at stopping the population from emigrating are more important.

Keywords: migration, population aging, substitute migration, regionalization of demographic processes, regional demographic policy

Wstęp

Dynamizacja procesów demograficznych, jaką można zaobserwować w Polsce, w szczególności na przełomie XX i XXI w., dotyczy nie tylko poziomu krajowego, lecz przede wszystkim regionalnego. Postępującemu procesowi starzenia się społeczeństwa, który oznacza m.in. zmniejszanie się liczby osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym oraz zwiększanie się populacji osób powyżej 65. roku życia, towarzyszy emigracja ludności, która nasiliła się po 2004 r. Wiele regionów w Polsce doświadcza obecnie (lub oczekuje w najbliższej przyszłości) depopulacji (spadku liczby ludności). Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego do 2030 r. w ponad 67% gmin nastąpi spadek ludności, a w przypadku 13% gmin ten spadek przekroczy 10% (Potyra 2017). Oba te procesy nasilają się i są konsekwencją spadającego poziomu dzietności oraz odpływu ludności, co więcej – najczęściej decyzję o zmianie miejsca zamieszkania podejmują osoby młode, wykształcone i przedsiębiorcze (Fihel 2016). W konsekwencji dalsza kumulacja i utrzymywanie się wymienionych zjawisk demograficznych w części regionów będzie prowadziło do pogłębiającego się zróżnicowania społeczno-gospodarczego.

Szczególnego znaczenia w dobie postępującej regionalizacji procesów demograficznych nabierają migracje międzynarodowe z i do Polski (Okólski 2018; Węclawowicz 2018; Potrykowska 2007). Mimo wyczerpywania się potencjału emigracyjnego ludności na wysokim poziomie utrzymuje się zainteresowanie wyjazdami z regionów peryferyjnych (zob. Fihel 2016). Jednocześnie obserwuje się niską skłonność do powrotów wśród polskich emigrantów (Chmielewska, Dobroczek i Strzelecki 2018), co potęguje niekorzystną sytuację ludnościową. Natężony napływ pracowników cudzoziemskich widoczny od 2014 r. ma wyspowy charakter, tj. obejmuje największe miasta oraz głównie województwo mazowieckie (Duszczuk i Matuszczyk 2018). Z jednej strony zachodzący w części regionów proces depopulacji wynikający z emigracji zagranicznej, z drugiej zaś nierównomierny napływ cudzoziemców prowadzą do pojawiania się nowych problemów społecznych, które wymagają strategicznych interwencji na wszystkich poziomach – krajowym, regionalnym i lokalnym.

Coraz częściej w dyskusji o potencjalnych działaniach władz samorządowych wobec zmian demograficznych wykorzystuje się koncepcje „kurczącego się regionu” (*shrinking region*), „kurczącego się miasta” (*shrinking city*) (Hospers 2014) oraz „demograficznego obszaru problemowego” (Bański 2002). Decydenci polityczni w samorządach w całej Europie poszukują optymalnych rozwiązań służących odwracaniu niekorzystnych trendów ludnościowych i łagodzeniu konsekwencji zjawisk im towarzyszących (Rees i in. 2012; Šimon i Mikešová 2014). Dzieje się tak zapewne dzięki większej świadomości zachodzących procesów demograficznych i ich skutków, dysproporcji pod względem intensywności tychże procesów w poszczególnych regionach, a także rosnącego zaangażowania władz regionalnych i lokalnych, które – nie czekając na inicjatywy rządowe – starają się na miarę swoich możliwości wypracować i wdrożyć własne pomysły oraz inicjatywy. Jednocześnie odpowiedź samorządów na zachodzące procesy kurczenia się

populacji ma charakter selektywny i sektorowy, brakuje kompleksowego podejścia do procesów składających się na złożoną sytuację demograficzną (Cortese i in. 2014). Ryszard Majer (2018, s. 165), analizując politykę samorządów w Polsce, zauważył, że działania na rzecz osób starszych podejmowane na poziomie lokalnym w niewielkim stopniu wykraczają poza katalog ryzyk socjalnych zdefiniowanych w prawie o pomocy społecznej, a ewentualne oddolne inicjatywy określił jako bardzo powściągliwe i niemal wyłącznie deklaratywne.

Przedmiotem rozważań w tym artykule będzie reakcja władz regionalnych na zachodzące procesy kurczenia się i starzenia społeczeństwa. Działania podejmowane przez ośrodki władzy różnych szczebli w odpowiedzi na wspomniane wyżej zmiany demograficzne są zazwyczaj dwutorowe, inicjowane w obszarze polityki rodzinnej i pronatalistycznej (ich celem jest zwiększenie poziomu urodzin) oraz migracyjnej (w ramach której podejmowane są działania ograniczające odpływ obecnych mieszkańców oraz zachęcające do napływu i osiedlenia się nowych, także cudzoziemców). To właśnie aktywność władz samorządowych na poziomie regionalnym wobec migracji stanie się głównym tematem poniższej analizy. Artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytania: Czy decydenci polityczni na poziomie regionalnym dostrzegają wzajemne relacje między migracjami a zmianami demograficznymi? Czy temat migracji jest obecny w dokumentach strategicznych dotyczących sytuacji demograficznej? Czy podejmowane są konkretne działania odnoszące się do przepływów ludności? Wydaje się, że procesy migracyjne i ich znaczenie dla sytuacji demograficznej regionów są niedoceniane (lub wręcz pomijane) w inicjatywach politycznych podejmowanych przez władze samorządowe. Jakie są tego powody?

W poniższym artykule analizie zostanie poddana największa jednostka administracyjna, w jakiej istnieją władze samorządowe, czyli województwo. Należy jednak pamiętać o wewnętrznej dynamice zmian demograficznych zachodzących wewnątrz jego granic, szczególnie na terenach miejskich i podmiejskich, które mają znaczący wpływ na kondycję populacji całego województwa. Dane pokazują, że często miasta najbardziej się wyludniają i ich populacja starzeje się najszybciej, co jest spowodowane odpływem ludzi na tereny podmiejskie (proces suburbanizacji) oraz wydłużaniem się trwania życia mieszkańców miast (Majdzińska 2016). Wyludnianie się miast ma poważne konsekwencje dla całego regionu (Strzelecki 2013). Jednocześnie to stolice województw charakteryzują się największą atrakcyjnością migracyjną dla cudzoziemców, na co wpływ ma chłonność rynków pracy czy oferta edukacyjna.

Szczegółowa analiza zostanie przeprowadzona na przykładzie trzech wybranych województw: opolskiego, łódzkiego oraz zachodniopomorskiego¹. Wybór był podyktowany przede wszystkim ich obecną i prognozowaną sytuacją de-

¹ Materiał źródłowy został zebrany w ramach projektu Mig/Ageing „Niezakończone przejście migracyjne a starzenie się ludności w Polsce. Asynchroniczność przemian ludnościowych a zmiana formalnych i nieformalnych instytucji opiekuńczych”, realizowanego w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Projekt finansowany był przez Narodowe Centrum Nauki w ramach programu Maestro (nr 2013/08/A/HS4/00602). Więcej informacji na temat projektu i jego wyników na stronie projektu: <http://migageing.uw.edu.pl>.

mograficzną. Pomimo istotnych różnic wspólnym elementem dla województwa łódzkiego, opolskiego i zachodniopomorskiego są niekorzystne procesy demograficzne, kształtujące stan i strukturę ludności (Golinowska i Kocot 2013). Najważniejszym zjawiskiem jest starzenie się społeczeństwa, któremu towarzyszy postępujący proces depopulacji. Najtrudniejsza sytuacja występuje w województwach opolskim i łódzkim, co wynika m.in. z kumulacji oraz utrzymywania się negatywnych trendów od kilku dekad. Proces depopulacji w województwie łódzkim, mierzony wskaźnikiem przyrostu rzeczywistego, rozpoczął się wcześniej niż w innych częściach Polski. W latach 1960–2015 zaobserwowano tam najmniejszy przyrost ludności (5,6%), a od końca lat 80. XX w. utrzymuje się systematyczny ubytek ludności (Gałązka i Potrykowska 2017). Również na Opolszczyźnie pierwsze symptomy niekorzystnych zmian demograficznych zaobserwowano już w drugiej połowie XX w. Relatywnie korzystniejsza sytuacja występuje na Pomorzu Zachodnim, gdzie powolny spadek liczby ludności odnotowano dopiero po 2000 r. Intensyfikacja niekorzystnych procesów w tym regionie nastąpi w drugiej i trzeciej dekadzie XXI w.

Materiał źródłowy został zebrany podczas sześciu wizyt badawczych w Opolu, Łodzi i Szczecinie w okresie grudzień 2016 – czerwiec 2017, w trakcie których przeprowadzono 26 indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji samorządowych odpowiedzialnych za politykę społeczną i regionalną (m.in.: wojewódzkich urzędów pracy, regionalnych ośrodków polityki społecznej, urzędów marszałkowskich i miejskich) oraz organizacji pozarządowych, rad seniorów i ośrodków badawczych.

Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza stanowi podsumowanie rozważań teoretycznych dotyczących działań władz wobec zachodzących zmian demograficznych i ich skutków oraz procesów migracyjnych, zawiera także propozycję modelu analitycznego, który opiera się na założeniu postępującej reakcji decydentów politycznych na niekorzystne zmiany populacyjne. W drugiej jest przedstawiona krótka charakterystyka trzech wybranych województw pod kątem zachodzących w nich i prognozowanych procesów demograficznych. W kolejnych częściach artykułu omawiane są działania polityczne podejmowane przez władze regionalne w obszarze polityki migracyjnej i demograficznej, analizowane na podstawie źródeł wtórnych (m.in. dokumentów strategicznych) oraz pierwotnych (wywiadów) zgodnie z zaproponowanym modelem analitycznym.

Możliwa reakcja władz regionalnych na oczekiwane zmiany demograficzne – propozycja podejścia analitycznego

Procesy wspomniane we wstępie – wyludniania się i starzenia społeczeństwa – dokonują się lub są przewidywane w bliskiej przyszłości w wielu regionach państw UE. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, procesy te przestały być wyjątkiem i przyjęły formę powszechną. Nie ma jednak jednego wzorca zmian demograficznych, a władze lokalne starają się reagować na nie na wiele sposobów. Gert-Jan Hospers (2013) zaproponował cztery modelowe

strategie polityczne przyjmowane przez decydentów w reakcji na niekorzystne zmiany demograficzne (zob. także Hospers i Neverda 2015).

Pierwsza z nich to trywializowanie (*trivializing*), które występuje w sytuacji, gdy władze zaprzeczają, że sytuacja jest poważna i wymaga reakcji, negowane lub podważane są wyniki prognoz demograficznych, w konsekwencji nie podejmuje się żadnych działań. Kolejna strategia to przeciwdziałanie (*countering*), kiedy to świadomości powagi sytuacji towarzyszą konkretne plany zapobieżenia oczekiwanym zmianom i ich skutkom. Jest to najbardziej powszechna reakcja zakładająca, że zmiany ludnościowe są tymczasowe i można je odwrócić, stosując działania na rzecz stymulacji wzrostu populacji i zwiększenia atrakcyjności regionu (np. przez inwestycje infrastrukturalne), zachęcające nowych mieszkańców do przyjazdu i osiedlenia się.

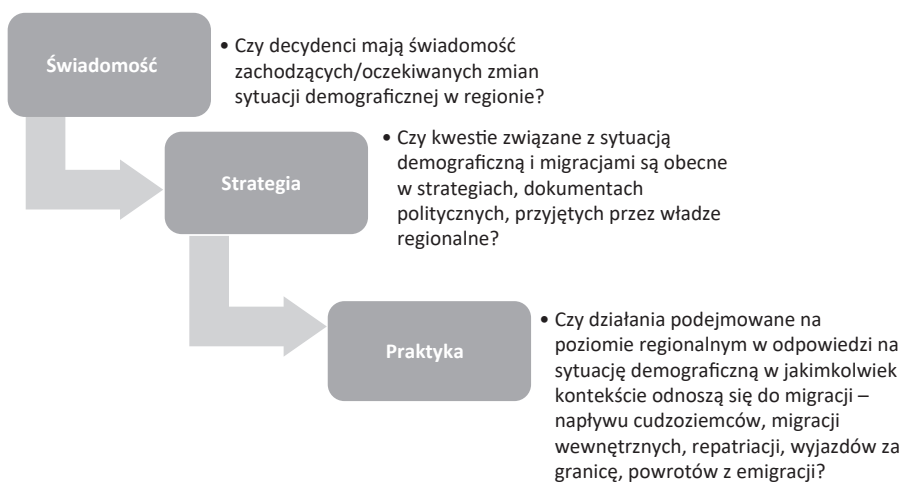
Inna możliwa strategia to akceptacja (*accepting*). W tym przypadku istnieje wśród decydentów świadomość zachodzących lub zapowiadanych zmian społecznych i starają się oni zaadaptować do nowej rzeczywistości. Podejmują działania, których celem nie jest jednak wzrost populacji, ale stabilizacja obecnego jej rozmiaru i struktury; należą do nich inwestycje w jakość życia, usługi i przestrzeń publiczną w danym mieście czy regionie. Mają one powstrzymać mieszkańców przed odpływem do innych regionów lub za granicę. Według Hospersa jest to najbardziej perspektywiczna i skuteczna strategia, jaką władze mogą realizować. Ostatnia z wyróżnionych przez niego strategii to wykorzystanie (*utilizing*), najbardziej aktywna forma przystosowania się do zmian demograficznych, które są traktowane jako atut i szansa, dające okazję do wdrożenia nowych strategii i pomysłów na rozwój regionu. W takim ujęciu depopulacja może stanowić przestrzeń do odnowy i modernizacji, stwarzać szansę dla podniesienia jakości infrastruktury technicznej, jak również prowadzić do mobilizacji czynników endogennych w rozwoju regionalnym (zob. także Strohmeier i Bader 2004). Przykładami są miasta, które zaczęły budować swój wizerunek jako miejsca przyjaznego dla osób starszych, gdzie życie płynie wolniej oraz gdzie są dostępne usługi dostosowane do potrzeb i oczekiwań seniorów.

Hospers (2013, s. 1515) zauważa, że największe wyzwanie dla władz w procesie zarządzania kurczącymi się społecznościami polega na odejściu od myślenia w kategoriach ciągłego wzrostu i zaakceptowaniu sytuacji przeciwnej – depopulacji i starzenia się ludności. Według autora zmiana ta jest szczególnie trudna w państwach środkowoeuropejskich, gdyż wymaga rewizji powszechnego wśród rządzących przekonania, że liczna społeczność oznacza większą władzę, oraz odejścia od paradygmatu wzrostu i rozwoju jako jedyne go właściwego. Konieczne staje się włączenie w proces decyzyjny mieszkańców, aby wzmocnić w nich przywiązanie do miejsca zamieszkania i poczucie współodpowiedzialności za jego rozwój. Inną potrzebną zmianą w zarządzaniu władz regionalnych jest wybór współpracy, a nie rywalizacji z sąsiednimi miastami i regionami, np. o nowych mieszkańców. Zjawisko zasysania mieszkańców pobliskich regionów przez silniejsze jednostki administracyjne, określane jako „rezydencyjny kanibalizm” (*resident cannibalism*, zob. Hospers i Reverda 2015, s. 42), przynosi pozytywne

skutki tylko dla jednej ze stron. Według autora grupą, o którą powinny zabiegać aktywnie władze lokalne, są powracający migranci oraz cudzoziemcy.

Autorzy badań dotyczących reakcji władz regionalnych na problem depopulacji na przykładzie kilkunastu miast w różnych częściach Europy wskazują z kolei na dwa modele charakterystyczne dla zachodniej i wschodniej części kontynentu: holistyczny i postsocjalistyczny (Bernt i in. 2012). Władze kurczących się miast na zachodzie Europy wspierają działania na rzecz wzrostu liczby ludności, ale jednocześnie akceptują ograniczenia takiego podejścia i wskazują na potrzebę wypracowania koncepcji zrównoważonego rozwoju i konieczność dostosowania polityki do malejącej liczby mieszkańców i konsekwencji nieuchronnych zmian. Podkreślają m.in. potrzebę znaczącej interwencji sektora publicznego i uwzględnienia w budżecie miasta wydatków związanych ze zmianą jego struktury społecznej. Z kolei politykę władz wobec kurczenia się populacji prowadzoną w miastach wschodniej Europy (analizie poddano miasta m.in. w Polsce, Czechach i Rumunii) charakteryzuje długofalowe przekonanie o możliwości utrzymania ciągłego wzrostu, które jest napędzane silną wiarą w siły rynkowe jako lekarstwo na zachodzące zmiany. W rezultacie powszechnie stosuje się w tych miastach politykę przyciągania inwestycji zagranicznych i krajowych, które tworząc miejsca pracy, mają zapewnić przyrost mieszkańców i rozwój gospodarczy (tamże, s. 10–13).

W dalszej części artykułu zostanie przedstawiony przypadek trzech województw i reakcji ich władz na zachodzące procesy demograficzne i ich konsekwencje. Do analizy wykorzystano schemat analityczny, który zakłada stopniowalny proces reakcji decydentów (zob. ryc. 1). Wyróżniono trzy podstawowe etapy tego procesu: świadomość, strategię i praktykę. Pierwszy to uświadomienie sobie przez decydentów zachodzących zmian i ich potencjalnych długofalowych



Ryc. 1. Model analityczny reakcji decydentów politycznych na zmiany demograficzne

Źródło: opracowanie własne.

efektów. Kolejnym etapem jest wypracowanie przez nich strategii (planu), która powinna być merytoryczną i konkretną odpowiedzią na oczekiwane zmiany. Najbardziej zaawansowany jest etap praktycznych działań, podejmowanych na podstawie opracowanego wcześniej planu, inaczej mówiąc – wdrożenie w życie jego założeń.

Działania władz samorządowych wobec migracji jako odpowiedź na procesy depopulacji i starzenia się

Działania mające na celu zastopowanie odpływu ludności (szczególnie w wieku produkcyjnym), zachęcenie do powrotu z emigracji oraz do napływu i osiedlenia się nowych mieszkańców są uznawane za jedno z narzędzi stosowanych w celu niwelowania zmian demograficznych w regionach starzejących się i wyludniających (Poot 2007; Janicki 2015). Migranci zapełniają luki na krajowych i regionalnych rynkach pracy. Jeden z sektorów, w których cudzoziemcy są licznie obecni, to sektor opieki domowej. Popyt na tego rodzaju usługi jest coraz większy i ma konkretne przełożenie na funkcjonowanie nie tylko gospodarstw domowych, lecz także społeczności lokalnych (Janicka 2018). Zapewnienie opieki nad dziećmi ułatwia powrót matek na rynek pracy, także rola opiekunów ludzi starszych i niesamodzielnych, którzy wykonują pracę w miejscu zamieszkania lub ośrodkach opiekuńczych, jest nie do przecenienia – odciąża rodzinę oraz zapewnia większe bezpieczeństwo i komfort seniorom (Torres i Karl 2016). Stymulowanie napływu migrantów przynosi zatem pozytywne konsekwencje na rynku pracy (m.in. Duszczyk i Matuszczyk 2018), nie wpływa jednak znacząco na poziom dzietności w kraju przyjmującym (Fihel i in. 2017).

Popularność zyskała koncepcja „migracji kompensacyjnej” (*replacement migration*), która w założeniu ma niwelować konsekwencje odpływu rodzimych mieszkańców, a tym samym procesu starzenia się ludności w dłuższym okresie. Pojawiła się ona na początku lat 90. XX w. (zob. m.in. Coleman 1992), ale dopiero raport ONZ z 2000 r. szeroko ją upowszechnił. Jego autorzy propagowali tezę, że przy niskim i wciąż obniżającym się poziomie dzietności w państwach rozwiniętych napływ migrantów jest jednym z niewielu instrumentów (obok wydłużenia wieku emerytalnego, zwiększenia poziomu zatrudnienia, dofinansowania służby zdrowia i usług opiekuńczych oraz zapewnienia powszechnego dostępu do nich), które mogą częściowo zapobiec postępującym procesom wyludniania i starzenia się społeczeństw. Wnioski przedstawione w raporcie i sama koncepcja „migracji kompensacyjnej” spotkały się z szeroką krytyką. Jeden z głównych zarzutów dotyczył zbyt wąskiego ujęcia problemu i nieuwzględnienia szerszych konsekwencji ekonomicznych, społecznych i politycznych masowego napływu migrantów (Birmingham 2001; Saczuk 2003; Janicki 2015). Analizując tę koncepcję z perspektywy Polski, Piotr Korcelli (2006) wskazywał na specyfikę procesów napływowych (traktowanie Polski jako kraju tranzytowego, a nie docelowego przez cudzoziemców) oraz obowiązujące prawo i politykę migracyjną, które nie zachęcają do osiedlenia się nowo przybyłych, jako poważne bariery uniemożliwiające zaistnienie w praktyce koncepcji migracji kompensacyjnej

w przypadku polskim. Tekst został opublikowany ponad dekadę temu, jednak wnioski przedstawione przez autora pozostają w dużym stopniu nadal aktualne.

W przypadku Polski jako kraju, który doświadczył masowej fali wyjazdów po akcesji do UE w 2004 r., a także posiada liczną diasporę rozsianą po świecie, pojęcie „migracji kompensacyjnej” powinno zostać rozszerzone o migracje powrotne polskich obywateli przebywających za granicą oraz przyjazdy osób polskiego pochodzenia, szczególnie z państw wschodniej Europy (czemu ma służyć polityka repatriacyjna oraz inne instrumenty prawne, takie jak Karta Polaka). W kolejnej części artykułu odpowiemy na pytanie, czy i w jaki sposób temat migracji (w różnych odsłonach – wyjazdów, napływu cudzoziemców, powrotów czy repatriacji) pojawia się w strategiach rozwojowych oraz w postaci konkretnych działań podejmowanych przez władze analizowanych województw.

Profil demograficzny trzech analizowanych województw

Widoczny proces kurczenia się trzech wybranych do analizy województw jest warunkowany różnymi czynnikami. W przypadku województwa łódzkiego szczególne znaczenie ma niska atrakcyjność osiedleńcza, która wpływa na decyzje o wyjeździe do innych miast i regionów. Równocześnie zauważalny jest pogarszający się stan zdrowia i krótsze dalsze trwanie życia wśród osób starszych, które odbiega od średniej krajowej (Szukalski i Przybylski 2015). Nie bez znaczenia pozostaje także fakt utrzymywania się niskiej dzietności, jednak znacznie większą rolę czynnik ten odgrywa w przypadku regresu demograficznego na Opolszczyźnie. Województwo opolskie zajmuje jedną z ostatnich pozycji w tej kategorii wśród regionów w UE. Równocześnie wpływ na trudną sytuację ma długoletnia emigracja zarobkowa, do której dochodziło przed akcesją Polski do UE. W latach 1995–2011 na Opolszczyźnie i Górnym Śląsku zanotowano łącznie 42% (160–175 tys.) wszystkich wymeldowań na pobyt stały za granicą (Śleszyński 2013, s. 53). Emigracja cały czas utrzymuje się tam na wysokim poziomie, a rzeczywisty stan ludności jest mniej korzystny, niż podają oficjalne statystyki (Jończy 2013). W przypadku województw łódzkiego i opolskiego obserwuje się jednocześnie postępujący proces suburbanizacji, który szczególnie dotyka największe miasta – Łódź i Opole. W województwie zachodniopomorskim na szczególną uwagę zasługuje sytuacja rodzin. Irena Machaj (2017, s. 169), analizując sytuację gospodarstw domowych w latach 2010–2015, wskazała, że w regionie zachodniopomorskim obserwuje się największe nasilenie negatywnych i niepożądanych zjawisk dotyczących rodziny. Miała na myśli wysoki poziom rozwodów oraz niski współczynnik zawieranych małżeństw, które wpływają negatywnie na poziom dzietności.

Imigracja, szczególnie o charakterze zarobkowym i edukacyjnym (pod warunkiem, że absolwenci decydują się na osiedlenie w danym mieście po ukończeniu studiów), jest uznawana za istotny czynnik łagodzący niekorzystne zmiany demograficzne. Należy jednak wziąć pod uwagę, że analizowane regiony charakteryzują się różnym stopniem atrakcyjności dla cudzoziemców. Żadne z trzech województw nie należy do głównych miejsc docelowych migrantów napływających

do Polski. Związane jest to m.in. z chłonnością rynków pracy oraz ofertą edukacyjną uczelni wyższych adresowaną do zagranicznych studentów. Jeszcze kilka lat temu poziom umiędzynarodowienia uczelni w analizowanych regionach był stosunkowo niski, obecnie cudzoziemcy stanowią coraz większą część studiujących tam osób (NAWA 2018).

Dostępne prognozy demograficzne dla analizowanych województw dowodzą dalszego utrzymywania się niekorzystnych trendów, a nawet ich przyspieszenia. Najgorsza sytuacja, jak wynika z prognozy GUS dla gmin, wystąpi w województwie opolskim. W 2030 r. 72% gmin odnotuje przynajmniej pięcioprocentowy spadek liczby mieszkańców, w prawie co czwartej gminie (22%) ubytek ten wyniesie ponad 10%. Nieco lepsza sytuacja jest prognozowana w dwóch pozostałych województwach: w łódzkim odsetek gmin ze spadkiem liczby ludności powyżej 10% wyniesie 8%, a w zachodniopomorskim osiągnie on poziom 15% (Potyra 2017). Ubytek mieszkańców jest prognozowany także w miastach: do 2050 r. Łódź utraci 30% swojej populacji, Opole – 24%, a Szczecin – 16% (GUS 2014).

Liczba cudzoziemców posiadających prawo do pobytu w analizowanych województwach jest niewielka, tylko w zachodniopomorskim przekracza 1% populacji. Jednocześnie jednak jest tam obserwowany dynamiczny wzrost udziału pracowników cudzoziemskich na rynkach pracy. W latach 2012–2017 pod względem liczby wydanych oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi (dla obywateli państw trzecich na maksymalny okres sześciu miesięcy) największy wzrost (tj. ponaddwudziestokrotny) nastąpił w województwie łódzkim (z 6 039 do 146 927). Ponaddwudziestokrotny wzrost obserwowano w województwie zachodniopomorskim (z 3 517 w 2012 r. do 70 478 w 2017 r.), a w województwie opolskim – jedenastokrotny (z 3 511 do 38 060). Warto tym samym zauważyć, że cudzoziemcy obecni na polskim rynku pracy, w większości Ukraińcy, nie koncentrują się już wyłącznie w województwie mazowieckim (Warszawa i okolice), ale coraz częściej wybierają mniejsze miasta i inne województwa.

Obecną i prognozowaną sytuację demograficzną omawianych województw przedstawia tabela 1.

Władze regionalne mają wiedzę o obecnej sytuacji demograficznej oraz prognozowanych zmianach. Dowodem są programy rozwojowe i dokumenty strategiczne przygotowane i przyjęte w ostatnich latach, które szczegółowo odnoszą się do aktualnych danych i prognoz. Trudno w omawianych przypadkach mówić o zaprzeczaniu czy trywializowaniu problemu. Dodatkowo przeprowadzone tam badania jakościowe potwierdzają wzrost wiedzy samorządowców o obecnych i prognozowanych wyzwaniach demograficznych oraz ich wpływie na rozwój regionu. Warto w tym miejscu podkreślić rolę lokalnych badaczy, którzy od dawna publikują analizy odnoszące się do sytuacji ludnościowej poszczególnych województw (zob. Majer 2018; Szczypiński 2015).

Tab. 1. Udział ludności w wieku 65+ w populacji i współczynnik obciążenia ludźmi starymi w latach 2013 i 2050 oraz liczba cudzoziemców w wybranych województwach

Wyszczególnienie	Udział ludności w wieku 65+ w populacji ogółem (%)		Współczynnik obciążenia ludźmi w wieku 65+ (na 100 osób w wieku produkcyjnym*)		Liczba cudzoziemców** (% populacji województwa)
	2013	2050	2013	2050	2019
Ogółem w kraju	14,7	32,7	28	52	398 787
Łódzkie	16,6	34,2	32	56	21 548 (0,86%)
Opolskie	15,3	36,1	29	59	9 554 (0,96%)
Zachodniopomorskie	13,9	33,6	27	54	23 229 (1,35%)

* Wiek produkcyjny dla mężczyzn to 18–64 lata, dla kobiet 18–59.

** Liczba cudzoziemców posiadających aktualnie ważne dokumenty uprawniające do pobytu w Polsce (liczba ta uwzględnia wszystkie rodzaje dokumentów: pobyt stały, tymczasowy, tolerowany, status uchodźcy i inne), stan na czerwiec 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS 2014; UdSC 2019.

Odwołania do procesów migracyjnych w oficjalnych strategiach rozwojowych

Choć samorządy mają niewielki wpływ na instrumenty rządowej polityki migracyjnej regulującej napływ cudzoziemców, to możliwości podjęcia aktywnych działań pojawiają się w obszarze zarządzania przepływami własnych obywateli (odnoszących się do procesów emigracji i powrotów) oraz integracji nowych mieszkańców. Pod kątem obecności wątków polityki migracyjnej przeanalizowano treść następujących programów rozwojowych przyjętych przez władze trzech analizowanych województw: „Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku. Opolskie dla rodziny” (2014), „Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim. Rodzina. Dzieci. Praca” (2013) oraz „Wojewódzki program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim” (2013). Są to przykłady pionierskich programów, które traktują kompleksowo kwestie demograficzne, a tym samym wprowadzają nowe instrumenty polityki społeczno-gospodarczej czy przestrzennej. Oscylują one, zgodnie z typologią zaproponowaną przez Waltera Schenkela (2015, s. 74), między „strategią utrzymania” (*maintenance strategy*) dotychczasowej atrakcyjności dla obecnych mieszkańców a „strategią planowania na wypadek spadku” (*the planning for decline strategy*), w której uwzględnia się działania przygotowawcze wobec procesu depopulacji. Dokumenty te stanowią także integralne części przyjętych strategii rozwoju regionalnego. Należy zauważyć, że dotychczas nie powstały odrębne dokumenty czy programy poświęcone problematyce migracji i napływowi cudzoziemców na poziomie samorządowym.

² Jedynym przykładem tego typu inicjatywy jest deklaracja prezydentów 12 miast na rzecz wspierania migracji z czerwca 2017 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1710710-1,deklaracja-12-prezydentow-duzych-polskich-miast-migracje-trzeba-wspierac.read>

We wszystkich wymienionych dokumentach uwaga jest skupiona przede wszystkim na sytuacji rodzin i polityce prorodzinnej, która – rozumiana *sensu largo* – ma prowadzić do poprawy warunków życia ludności oraz wzrostu poziomu dzietności. Jest ona traktowana jako priorytet w ramach działań, które mają niwelować skutki zmian demograficznych. Propozycje konkretnych rozwiązań adresowane są do rodziców wychowujących dzieci, osób młodych i seniorów. Podejmowane działania mają służyć aktywizacji i ułatwianiu funkcjonowania w przestrzeni lokalnej, na rynku pracy oraz podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego.

W treści analizowanych dokumentów pojawiają się nieliczne odniesienia do procesów migracyjnych, dotyczą one przede wszystkim odpływu ludności, zarówno do innych regionów, jak i za granicę, który traktowany jest jako jeden z głównych czynników wpływających na sytuację demograficzną w regionach. W dokumencie przyjętym przez władze województwa zachodniopomorskiego wspomina się wprost, że działania kierowane do rodzin mają pośrednio niwelować negatywne konsekwencje rozłąki i rozbicia rodzin wskutek migracji zarobkowej, a wysiłki na rzecz poprawy warunków i jakości życia mieszkańców mają być czynnikiem, który będzie działał hamująco w przypadku planów emigracyjnych osób młodych i wykwalifikowanych pracowników. Opolski program Specjalnej Strefy Demograficznej wspomina o potrzebie podejmowania działań zmierzających do reemigracji mieszkańców. W ramach jednego z opisanych w nim działań (Inicjatywa „Kierunek Opole”) przewidziano wdrożenie projektów i zadań, których celem ma być z jednej strony zachęcenie migrantów do powrotu i ich wspieranie w procesie readaptacji, z drugiej zaś utrzymywanie więzi z mieszkańcami pozostającymi na emigracji („Punkt reemigracja”). Pojawił się także zapis o przyciąganiu specjalistów na Opolszczyznę, jednak nie sprecyzowano, czy chodzi o reemigrantów czy cudzoziemców. W kontekście repatriacji zapowiedziano działania dotyczące aktywizacji zawodowej oraz integracji społecznej repatriantów.

Według autorów dokumentów kluczową rolę w realizacji programów tzw. odnowy demograficznej mają odgrywać czynniki endogenne. W analizowanych programach najrzadziej poruszana jest kwestia stymulowania napływu cudzoziemców czy działań mających prowadzić do ich osiedlenia się w regionie. Wśród zakładanych efektów działań nie pojawiają się wskaźniki odnoszące się do wzrostu udziału imigrantów na lokalnych czy regionalnych rynkach pracy. Pomimo zdiagnozowanego zmniejszania się potencjału opiekuńczego mieszkańców, nie wskazano grup priorytetowych, takich jak np. opiekunki czy personel medyczny, do których władze regionalne mogłyby kierować specjalną ofertę (np. kursy językowe, pośrednictwo pracy). Nie zaadresowano żadnych działań do coraz ważniejszej populacji studentów cudzoziemskich, którzy zachęceni do osiedlenia się w danym województwie po ukończeniu studiów mogliby mieć pozytywny wpływ na rynek pracy oraz profil demograficzny regionu. W dokumentach tych nie wspomina się także o repatriacji w kontekście narzędzia poprawy sytuacji demograficznej.

Działania wobec migracji na poziomie regionalnym w praktyce

Mimo że w literaturze przedmiotu wskazuje się na „zwrot ku lokalności” w działaniach władz wobec migracji (zob. Solga 2013; Plöger i Weck 2014), to w analizowanych lokalizacjach trudno dostrzec inicjatywy, które byłyby w szczególności adresowane do migrantów: cudzoziemskich pracowników, studentów czy repatriantów. Oczekiwaliśmy, że wywiady z decydentami i ekspertami potwierdzą stopniową zmianę w postrzeganiu zagadnień związanych z procesami migracyjnymi i sytuacją demograficzną. Uzyskany materiał empiryczny w trzech lokalizacjach nie pozwolił co prawda w pełni potwierdzić tej hipotezy, ale umożliwił wskazanie kilku wspólnych elementów dotyczących percepcji przez władze samorządowe procesów migracyjnych i ich wpływu na sytuację demograficzną w regionie.

Po pierwsze, migracje najczęściej są postrzegane przez pryzmat rynku pracy, a napływ cudzoziemców jako uzupełnienie niedoborów na tym rynku. Wśród respondentów panowało powszechne przekonanie, że migranci nie wymagają żadnych dodatkowych ułatwień czy wsparcia, a przepływy ludności to proces wolnorynkowy, którym rządzą reguły ekonomiczne i potrzeby rynku pracy, w związku z czym ingerencja administracji w ich przebieg powinna być minimalna lub nie powinna w ogóle występować. Przedstawicielka Rady Seniorów w Opolu, przywołując przykład pracowników cudzoziemskich w transporcie, stwierdziła, że warunki płacowe, które proponuje się ludziom ze Wschodu są dla nich na tyle atrakcyjne, że nie trzeba nic więcej robić, zachęcać, żeby tutaj przyjechali. W podobnym tonie wypowiedziała się szefowa opolskiego oddziału jednej z największych organizacji pozarządowych w Polsce, wskazując, że cudzoziemiec może liczyć na wsparcie w sytuacji, kiedy zgłosi się z konkretną potrzebą, są to jednak działania doraźne. Twierdziła, że organizacja, którą reprezentuje, nie prowadzi odrębnych akcji na rzecz migrantów.

Równocześnie napływ cudzoziemców jest postrzegany, jeżeli nie pozytywnie, to przynajmniej neutralnie. W wielu rozmowach podkreślano, że na poziomie lokalnym czy regionalnym migracje mają dużo większe znaczenie niż w skali całego kraju. Jeden z ekspertów z województwa opolskiego wprost określił nieuwzględnienie kwestii imigracji w programie specjalnej strefy demograficznej jako słabość tego dokumentu: „to jest mrzonka, że ludzie wrócą do Opolu, do Polski – oni do Polski nie wrócą. Imigracja nie znalazła się w Specjalnej Strefie Demograficznej, działania na rzecz przyciągania imigrantów, nie reemigracja. Władze nie podjęły tego tematu ze względu na różnego rodzaju obawy i przyczyny polityczne (...), nie zwrócili na tę kwestię wystarczającej uwagi. Perspektywistycznie, dla takiego regionu jak opolskie, to byłby jedyny i prawdziwy sposób na rozwiązanie problemu demograficznego”.

Podobnie sytuacja wygląda w województwie łódzkim i zachodniopomorskim, gdzie podejmowane przez władze działania nie obejmują kwestii migracji z zagranicy, a główna uwaga decydentów w obszarze zmian demograficznych koncentruje się na rozwiązaniach dotyczących polityki prorodzinnej. Nie podejmuje się aktywności ukierunkowanych na tworzenie warunków zachęcających

do osiedlania się cudzoziemców czy wsparcie w procesie integracji (takich jak oferta kursów językowych czy pomoc w znalezieniu mieszkania). Według części ekspertów cudzoziemcy są szczególnie potrzebni w sektorze opieki długoterminowej, inni jednak prezentują odmienne stanowisko. Przedstawiciel administracji samorządowej z Łodzi wskazał jako działanie alternatywne dla stymulowania napływu cudzoziemców do opieki nad osobami starszymi aktywizowanie starszych łódzianek i przygotowywanie ich do roli opiekunek osób zależnych. Władze miasta preferują angażowanie „własnych” zasobów ludzkich, dopiero w dalszej kolejności rozpatrywana jest tzw. migracja opiekuńcza. Podobne stanowisko wyraziła przedstawicielka Rady Seniorów w Łodzi, która widzi duży potencjał opiekuńczy wśród tzw. młodych emerytów mieszkających w tym mieście. Z kolei na Pomorzu Zachodnim w czasie trwania badania (połowa 2017 r.) prowadzono rozmowy na temat angażowania cudzoziemców z Ukrainy do sektora opieki.

Respondenci, szczególnie ci związani ze środowiskiem akademickim, wskazywali, że przyjmowanie cudzoziemców może stanowić istotne rozwiązanie dla problemu rosnącego deficytu studentów na uczelniach wyższych. Pracownicy urzędów miejskich i wojewódzkich zwracali także uwagę, że studenci cudzoziemscy tworzą istotną grupę mieszkańców i potencjalnych pracowników. Oprócz działań o charakterze promocyjnym, władze w analizowanych regionach nie podejmują jednak dodatkowej aktywności w celu przyciągnięcia kolejnych grup cudzoziemskich studentów czy zachęcenia ich do osiedlenia się po zakończeniu edukacji. Przedstawiciel Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Szczecinie wskazał na istniejące bariery w rządowej polityce migracyjnej i brak możliwości jej modyfikacji na poziomie lokalnym czy regionalnym. Zilustrował to przykładem sytuacji, jaka wystąpiła w jednej ze szkół zawodowych w Szczecinie, w której utworzono klasę dla uczniów z Ukrainy. Inicjatywa ta napotkała w momencie realizacji problemy prawne uniemożliwiające wsparcie finansowe cudzoziemskich uczniów w postaci stypendiów. Według respondenta tego typu bariery mają charakter demobilizujący potencjalnych pracodawców do podejmowania podobnych działań.

Zgromadzony materiał źródłowy wskazuje, że największa zmiana w percepcji procesów migracyjnych przez decydentów politycznych dotyczy emigracji. Diametralnie zmienił się punkt ciężkości w dyskusji o odpływie ludności. O ile po 2004 r. emigracja była oceniana pozytywnie, głównie w kategorii „redukcji bezrobocia” w regionie, o tyle w kolejnej dekadzie zaczęto poszukiwać rozwiązań mających na celu powstrzymanie, szczególnie młodych ludzi, przed wyjazdem za granicę. Rozmówca reprezentujący Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie twierdził, że jeszcze około 2013–2014 r. urząd organizował targi pracodawców z Niemiec, w tym okresie w większości powiatów bezrobocie utrzymywało się na wysokim poziomie (sięgało nawet 32%)³. Celem targów miało być znalezienie zatrudnienia przez osoby bezrobotne z Pomorza Zachodniego. Podobne myślenie charakteryzowało także wóldarzy w innych województwach.

³ Dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie: <https://www.wup.pl/pl/dla-instytucji/sta-tystyka-badania-i-analiza/podstawowe-dane-o-bezrobociu//2013//> (dostęp 12.02.2019).

Jak wyjaśniał pracownik urzędu wojewódzkiego w Opolu odpowiadający za politykę regionalną: „U nas była dyskusja, że tak naprawdę w dużym stopniu fakt, że mamy sporą emigrację, to łagodzi problemy bezrobocia, bo inaczej byłoby ono jeszcze większe”. Na zmianę w postrzeganiu emigracji wskazywał również przedstawiciel urzędu miejskiego w Łodzi odpowiadający za politykę regionalną: „Po dłuższych dyskusjach, można powiedzieć, rzeczywistość zwyciężyła i dzisiaj pogląd jest taki, że należy ograniczyć tempo ubytku, a może pewne trendy odwrócić w zakresie migracji, nie w zakresie całego ruchu naturalnego, bo tutaj zmiany są nierealne”.

W analizowanych województwach zwraca się uwagę na migracje wewnętrzne występujące w obrębie największych miast. Okazuje się, że nawet odpływ ludności do okolicznych gmin powoduje spadek bazy podatników, co z kolei ogranicza możliwości finansowe dużych ośrodków miejskich. Problem ten szczególnie dotyczy Łodzi oraz Opola, gdzie obserwuje się wzmożony proces suburbanizacji. Ekspert odpowiadający za politykę regionalną w Łodzi wskazał, że rozwiązaniem w tej sytuacji mogłaby być ustawa metropolitalna, która dotychczas nie została przygotowana: „To jest głównie pytanie o emigrantów, którzy wyjeżdżają do strefy podmiejskiej, bo to jest ludność średnio i wyżej zamożna, i zaczynają płacić podatki tam, gdzie mieszkają. Jest to w pewnym sensie problem pozorny, bo gdybyśmy mieli porządną ustawę metropolitalną, która wprowadziłaby podatek metropolitalny, wtedy zjawisko to przestałoby mieć większe znaczenie”.

Zdecydowana część działań w obszarze polityki migracyjnej realizowanej na poziomie regionalnym koncentruje się na obecnych mieszkańcach i tworzeniu takich warunków życia, pracy i edukacji, które będą powstrzymywały młodych ludzi przed emigracją. Młodzież kończąca edukację (absolwenci) i osoby w wieku mobilnym to dwie priorytetowe grupy, wobec których są podejmowane działania zachęcające do pozostania i podjęcia pracy. Jak zauważył przedstawiciel Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie: „Teraz bardzo stawia się na młodych – różnego rodzaju programy, które mają zatrzymać lub przyciągnąć młodych ludzi w specjalnościach, które są poszukiwane na rynku. Szczecin oferuje mieszkania dla młodych osób, one nie są za darmo, ale są dostępne. (...) Nasz urząd przyznaje stypendia doktoranckie czy dla studentów, którzy się wyróżniają – to ma skłonić ludzi do myślenia o regionie, o tym miejscu jako miejscu, gdzie są szanse, gdzie stwarza się fajne warunki do życia i pracy”.

Podobny kierunek działań można dostrzec w Łodzi, gdzie tamtejszy Uniwersytet Medyczny we współpracy z innymi uczelniami z regionu stara się stworzyć przyjazne warunki dla młodych ludzi, aby mogli rozwijać własne pomysły i tym samym tworzyli dla siebie atrakcyjne miejsca pracy. Przedstawicielka tej uczelni wskazała na ułatwienia, na jakie mogą liczyć studenci i absolwenci: „My w każdym razie tworzymy takie środowisko, które zachęca ich do pozostania, dlatego że osoby, które kończą studia w tej chwili, będą mogły mieć tutaj bardzo dużo różnego rodzaju form dodatkowych zajęć. (...) Mamy inkubator, mogą wynająć biuro na preferencyjnych warunkach. Dlatego to wszystko powoduje, że w jakiś sposób zachęca do tego, żeby zostać tutaj”.

Polityka repatriacyjna w opinii części rozmówców mogłaby oddziaływać pro-demograficznie, ale zwracają oni uwagę na praktyczne i finansowe trudności. Koszty sprowadzenia repatriantów do Polski są zbyt wysokie, a samorządy zostały zobligowane do tworzenia odrębnych struktur administracyjnych dla tej grupy migrantów. W Szczecinie rozmówczyni z urzędu miejskiego wskazała na plany związane z organizacją mieszkań dla repatriantów.

Z racji dużej liczby migrantów poakcesyjnych wydawać by się mogło, że optymalnym rozwiązaniem dla władz regionalnych będzie stworzenie programów wspierających powroty i reintegrację po przyjeździe do kraju. W województwie opolskim już w 2008 r. zainicjowano programy „Opolskie, tu zostaję” oraz „Opolskie – tutaj zamieszkać”. Działania w ich ramach miały przede wszystkim charakter informacyjny, ale były ukierunkowane także m.in. na zachęcenie pracodawców do tworzenia miejsc pracy w pierwszej kolejności dla osób kończących edukację na regionalnych uczelniach. W lokalnej prasie przedstawiano sylwetki migrantów żyjących za granicą oraz tych, którzy zdecydowali się wrócić, utworzono specjalną stronę internetową na temat warunków życia na Opolszczyźnie. Efekty akcji były różnie oceniane (Dimitrow 2014). Przedstawiciel urzędu wojewódzkiego w Opolu wyjaśnił w wywiadzie, że choć nie można zabronić mieszkańcom wyjazdów, to należy uświadamiać potencjalnym emigrantom zagrożenia i wyzwania, jakie za sobą niesie podejmowanie pracy w innym kraju. Temu celowi służyły wspomniane programy.

Podsumowanie

W ostatnich latach można obserwować wzrost napływu i zróżnicowania imigrantów przybywających do Polski. Oprócz pracowników z Ukrainy Polskę jako kraj docelowy coraz częściej wybierają także mieszkańcy odległych państw azjatyckich, co implikuje nowe wyzwania związane z obsługą administracyjną czy integracją. Szczególna rola w tym zakresie przypada jednostkom administracji samorządowej. Należy zauważyć, że władze są świadome procesów ludnościowych występujących w regionach oraz ich konsekwencji. Przyjęte przez władze województw dokumenty strategiczne zawierają szczegółowe dane statystyczne i prognozy na przyszłość. Lokalni decydenci nie zaprzeczają ani nie trywializują zagrożeń związanych z rosnącą depopulacją i procesem starzenia się społeczeństwa. Ich strategię można określić, powołując się na modele zaproponowane przez Hospersa, jako przeciwdziałanie. Władze regionalne przyjmują strategię rozwojowe, a zawarty w nich plan działań jest skierowany przede wszystkim do mieszkających w regionie rodzin; celem jest wzrost poziomu urodzeń, aktywizacja osób starszych oraz zachęcenie do pozostania w regionie (rezygnacji z planów emigracji).

Jednocześnie bardzo niewiele miejsca w regionalnych strategiach rozwoju poświęcono tematyce migracji międzynarodowych, szczególnie procesom napływowym, jako potencjalnie łagodzącym skutki oczekiwanych zmian demograficznych. Powodów tego stanu rzeczy może być kilka. Po pierwsze, liczba cudzoziemców w analizowanych województwach jest wciąż niewielka, postrzegani są

oni przede wszystkim jako pracownicy (najczęściej tymczasowi) wypełniający luki na rynku pracy, nie jako osiedlający się potencjalni mieszkańcy regionu. Po drugie, brak jest spójnej rządowej polityki migracyjnej, która mogłaby wytyczyć kierunek działań dla władz regionalnych. Istniejące rozwiązania, np. w zakresie polityki repatriacyjnej, okazują się na tyle niekorzystne dla samorządów, że nie wdraża się ich na większą skalę. Cecha stała polskiego systemu administracyjnego, czyli jego centralizacja (decyzyjna i finansowa), także nie pozostaje bez wpływu na realne możliwości władz regionalnych w zakresie przyjmowania i implementacji rozwiązań, które w obszarze demografii są kosztowne.

Analizowane dokumenty zostały opracowane przed tzw. kryzysem migracyjnym i wzrostem napływu pracowników z Ukrainy, który w ostatnich latach zdominował procesy migracji do Polski. Stopniowe zmiany w tym zakresie widać m.in. w projekcie Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 (przyjętym w 2017 r.), w którym procesy migracyjne i zarządzanie zostały określone jako coraz ważniejsze wyzwanie dla władz regionu (Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego 2017). Wydaje się, że samorządy są na wstępnym etapie tworzenia wizji tego, jak powinny wyglądać ich działania podejmowane wobec migracji w obliczu silnie oddziałujących procesów demograficznych. W związku z rosnącym napływem cudzoziemców należałoby oczekiwać w najbliższej przyszłości bardziej śmiałych i innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie. Inspiracją mogą być miasta czy regiony w innych państwach europejskich, które korzystają z obecności cudzoziemców w różnych wymiarach – społecznym, gospodarczym i kulturowym.

Literatura

- Bański J., 2002, „Typy ludnościowych obszarów problemowych. Założenia teoretyczne”, w: J. Bański, E. Rydz (red.), *Spoleczne problemy wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. II, Warszawa: Polskie Towarzystwo Geograficzne.
- Bernt M., Cocks M., Couch Ch., Grossmann K., Haase A., Rink D., 2012, „Shrink Smart. The Governance of Shrinkage within a European Context”, *Research Brief* No. 2, Policy Response, Governance and Future Directions, https://www.intern.ufz.de/data/ResearchBrief2_17486.pdf (dostęp: 3.01.2019).
- Birmingham J.R., 2001, „Immigration: not a solution to problems of population decline and aging”, *Population and Environment*, t. 22, nr 4, s. 355–364.
- Chmielewska I., Dobroczek G., Strzelecki P., 2018, *Polacy pracujący za granicą w 2016 r. Raport z badania*, Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Coleman D.A., 1992, „Does Europe need immigrants? Population and work force projection”, *International Migration Review*, t. 26, nr 98, s. 413–461.
- Cortese C., Haase A., Grossmann K., Ticha I., 2014, „Governing social cohesion in shrinking cities: The case of Ostrava, Genoa and Leipzig”, *European Planning Studies*, t. 22, nr 10, s. 2050–2066.
- Dimitrow R., 2014, „Opolskie. Jednak tutaj nie zostaje. Co robią bohaterowie głośnej kampanii”, *Nowa Trybuna Opolska*, 12 grudnia, <https://nto.pl/opolskie-jednak-tutaj-nie-zostaje-co-robia-bohaterowie-glosnej-kampanii/ar/4645249> (dostęp: 1.02.2019).

- Duszczyk M., Matuszczyk K., 2018, „The employment of foreigners in Poland and the labour market situation”, *Central and Eastern European Migration Review*, t. 7, nr 2, s. 53–68.
- Fihel A., 2016, „Demograficzne i społeczno-ekonomiczne skutki migracji zagranicznych”, w: B. Kłos, P. Russel (red.), *Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Fihel A., Górny A., Kudła J., Walczyk K., 2017, „Pronatalistyczna funkcja wydatków na politykę fiskalną i migracyjną”, w: A. Fihel (red.), *Starzenie się społeczeństwa a polityka fiskalna i migracyjna*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gałązka A., Potrykowska A., 2017, „Sytuacja demograficzna województwa łódzkiego na tle kraju”, w: J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna województwa łódzkiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Golinowska S., Kocot E., 2013, *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- GUS 2014, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html> (dostęp: 12.01.2019).
- Hospers G.-J., 2014, „Policy responses to urban shrinkage: From growth thinking to civic engagement”, *European Planning Studies*, t. 22, nr 7, s. 1507–1523.
- Hospers G.-J., Neverda R., 2015, *Managing Population Decline in Europe's Urban and Rural Areas*. Springer.
- Janicka A., 2018, „Skutki procesów migracyjnych”, w: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracjach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Janicki W., 2015, *Migracje kompensacyjne jako czynnik wzrostu obszarów peryferyjnych. Rola ukrytego kapitału ludzkiego*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Jończy R., 2013, „Regionalne skutki odpływu ludności Polski w okresie transformacji (wnioski z badań własnych w regionie opolskim)”, w: M. Lesińska, M. Okólski (red.), *Współczesne polskie migracje: strategie – skutki społeczne – reakcja państwa*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Korcelli P., 2006, „Replacement migration and the dilemmas of migration policy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 5, s. 99–111.
- Machaj I., 2017, „Kondycja rodziny a potencjał rozwojowy województwa zachodniopomorskiego”, w: J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Pomorza Zachodniego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Majdzińska A., 2016, *Regionalizacja demograficzna. Wybrane metody i ich aplikacje*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Majer R., 2018, *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- NAWA, 2018, *Coraz więcej studentów zagranicznych w Polsce – najnowsze dane GUS*, <https://nawa.gov.pl/nawa/aktualnosci/514-coraz-wiecej-studentow-zagranicznych-w-polsce-najnowsze-dane-gus> (dostęp: 12.05.2019).
- Okólski M. (red.), 2018, *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
- ONZ, 2000, *Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?*, United Nations Population Division.

- Plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim. Rodzina. Dzieci. Praca*, 2013, <https://rpo.lodzkie.pl/images/prawo-i-dokumenty/Plan-przeciwdziaania-depopulacji-w-wojewodztwie-dzkim.pdf> (dostęp: 23.06.2019).
- Plöger J., Weck S., 2014, „Confronting out-migration and the skills gap in declining German cities”, *European Planning Studies*, t. 22, nr 2, s. 437–455.
- Poot J., 2007, „Demographic change and regional competitiveness: The effects of immigration and ageing”, *Population Studies Centre Discussion Papers*, No. 64.
- Potyra M., 2017, *Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Potrykowska A., 2007, „Przestrzenne zróżnicowanie sytuacji demograficznej w Polsce. Tendencje i perspektywy”, *Przegląd Geograficzny*, t. 79, nr 3–4, s. 483–513.
- Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku. Opolskie dla rodziny*, 2014, Opole: Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.
- Rees P., van der Gaag N., de Beer J., Heins F., 2012, „European regional populations: Current trends, future pathways, and policy options”, *European Journal of Population*, t. 28, nr 4, 385–416.
- Saczuk K., 2003, „Development and critique of the concept of replacement migration”, *CEFMR Working Papers*, nr 4.
- Schenkel W., 2015, „Regeneration strategies in shrinking urban neighbourhoods – dimensions of interventions in theory and practice”, *European Planning Studies*, t. 23, nr 1, s. 69–86.
- Solga B., 2013, *Miejsce i znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*, Opole: Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Strohmeier K.P., Bader S., 2004, „Demographic decline, segregation and social urban renewal in old industrial metropolitan areas”, *German Journal of Urban Studies*, t. 43, nr 1, s. 51–69.
- Strzelecki Z., 2013, „Regionalne konsekwencje spadku liczby mieszkańców miast”, w: *Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020)*, Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Szczygielski K., 2015, „Opolska Specjalna Strefa Demograficzna – kaprys czy konieczność?”, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, t. 233, s. 57–72.
- Szukalski P., Przybylski M., 2015, „Stan zdrowia mieszkańców województwa łódzkiego”, w: P. Szukalski (red.), *Procesy demograficzne w województwie łódzkim w XXI wieku*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Śleszyński P., 2013, „Prawidłowości zróżnicowań przestrzennych emigracji zagranicznej z Polski po 1989 r.”, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, t. 3, nr 149, s. 37–62.
- Šimon M., Mikešová R. (red.), 2014, *Population Development and Policy in Shrinking Regions: the Case of Central Europe*, Prague: Academy of Sciences of the Czech Republic.
- Torres S., Karl U., 2016, „A migration lens on inquiries into ageing, old age and elderly care: carving a spece while assessin the state of affairs”, w: U. Karl, S. Torres (red.), *Ageing in Contexts of Migration*, New York: Routledge.
- UdSC, 2019, *Mapy i dane statystyczne imigrantów i służb migracyjnych Polski*, <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2019/?x=0.7827&y=1.2731&level=1> (dostęp: 10.02.2019).

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, 2017, *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 – projekt*, http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/projekt_srww_2030.pdf (dostęp: 6.01.2019).

Węclawowicz G., 2018, *Geografia spoleczna Polski*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wojewódzki program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2014–2020, 2013, http://ois.wzp.pl/attachments/article/215/Projekt_programu_Region_dla_Rodziny.pdf (dostęp: 23.06.2019).