

Polska polityka migracyjna

Uwarunkowania i rekomendacje

Paweł Strzelecki, Stanisław Kluza

współpraca redakcyjna:

Robert Azembski



Instytut Debaty Eksperckiej i Analiz – QUANT TANK działa na rzecz budowy kapitału społecznego oraz podnoszenia standardu życia i zamożności w Polsce. Quant Tank to niezależny think tank wykorzystujący ilościowe metody badawcze jako główne narzędzie pomiaru i modelowania rezultatów. Naszym celem jest wsparcie uczestników debaty publicznej wysokiej jakości analizą oraz pogłębionym wnioskowaniem. Chcemy, aby wybory społeczne dokonywały się w oparciu o rzetelną wiedzę i merytoryczną wymianę poglądów. Skupiamy naukowców i praktyków o dużym doświadczeniu badawczym, eksperckim oraz zarządczym. Łączymy wiedzę z doświadczeniem. Opracowujemy rekomendacje i analizy z obszaru strategii dla firm, samorządów oraz polityk publicznych państwa – z inicjatywy własnej jak również na zamówienie.

Więcej na stronie www.ideia.pl



Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation

FUNDACJA PRZYJAZNY KRAJ, powołana w 2013 r. przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która w celach statutowych ma m.in. prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej i społecznej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych.

Raporty, analizy oraz wydarzenia Fundacji znajdują się na stronie przyjaznykraj.pl

Polska polityka migracyjna

Uwarunkowania i rekomendacje

Paweł Strzelecki, Stanisław Kluza

współpraca redakcyjna:
Robert Azembski

Warszawa, kwiecień 2024

Autorzy: **Paweł Strzelecki, Stanisław Kluza**

Współpraca redakcyjna: **Robert Azembski**

Raport powstał na zamówienie Fundacji Przyjazny Kraj.

Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, Fundacja Przyjazny Kraj nie miała wpływu na jego tezy ani wymowę.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Prezentowane w opracowaniu wnioski i opinie są wynikiem osobistych analiz i poglądów; nie stanowią oficjalnych stanowisk instytucji, z którymi są autorzy związani.

Projekt okładki: **Justyna Kułaga**

Opracowanie graficzne: **Wiktor Idzik**

ISBN: 978-83-67573-02-3

WYDAWNICTWO JEDNOŚĆ

25-025 Kielce, ul. Jana Pawła II nr 4

Dział sprzedaży: tel. 41 349 50 50

Redakcja: tel. 41 349 50 00

www.jednosc.com.pl

e-mail: jednosc@jednosc.com.pl

Druk i oprawa:

Drukarnia im. A. Półtawskiego

www.drukarnia.kielce.pl

Spis treści

Podsumowanie raportu i rekomendacje	7
Kluczowe rekomendacje skierowane do decydentów w obszarze polityki społecznej i gospodarczej (TOP 5)	10
Wstęp	11
I. Migracje w kontekście przemian ludnościowych 1990-2024.	15
I.1. Długoterminowe trendy migracyjne z przeszłości i ich zmiana	15
I.2. Rys historyczny – uwarunkowania migracji w ostatnich 30. latach	17
I.2.1. Lata 1994-2004	17
I.2.2. Lata 2004-2014	17
I.2.3. Lata 2014-2024	20
II. Prognozy demograficzne dla Polski a możliwe konsekwencje ruchów migracyjnych	25
III. Imigracja z Ukrainy do Polski – forpocząta zmian ludności, czy wyjątkowy epizod?	29
III.1. Imigranci z Ukrainy w Polsce w okresie 2014-2021	29
III.2. Imigranci z Ukrainy w Polsce od 2022 roku.	31
III.3. Przekazy pieniężne i rzeczowe od imigrantów na Ukrainę	34
III.4. Wpływ imigrantów z Ukrainy na polską gospodarkę i społeczeństwo	35
III.5. Scenariusze rozwoju sytuacji w przyszłości	38

IV. W poszukiwaniu doktryny polityki migracyjnej adekwatnej dla Polski	41
IV.1. Współczesna polityka migracyjna w Polsce	41
IV.2. Typologia polityk migracyjnych stosowanych na świecie a współczesna polityka migracyjna Polski	45
IV.3. Uwarunkowania prowadzenia polityki migracyjnej przez Polskę . .	49
IV.3.1 Kontekst historyczny	49
IV.3.2 Położenie geograficzne	51
IV.3.3 Selektywność migracji	51
IV.3.4 Przygotowanie administracji rządowej	52
V. Postulaty dotyczące polityki migracyjnej	53
V.1 Proponowane zasady polityki migracyjnej	55
V.2. Rekomendacje i możliwe postulaty	58
Bibliografia	62

Podsumowanie raportu i rekomendacje

1. **Polska nie posiada i nigdy nie posiadała kompleksowej strategii migracyjnej.** W znacznej mierze wynikało to z faktu, że Polska historycznie była krajem o ujemnym saldzie migracji. Tymczasem nowa sytuacja, jaką jest utrzymujące się dodatnie saldo migracji, jest zjawiskiem trwałym, co będzie także coraz ważniejsze z punktu widzenia przeciwdziałania konsekwencjom starzenia się ludności Polski. Opracowanie takiej kompleksowej strategii jest jednym z najważniejszych celów stojących przed państwem.
2. **Strategia migracyjna powinna w szczególności uwzględniać sytuację demograficzną danego kraju, jego poziom rozwoju gospodarczego i zamożność, a także wewnętrzne uwarunkowania społeczne i geopolityczne.** Stąd w przypadku Polski oderwanym od rzeczywistości byłby postulat całkowitego zamykania się na imigrację.
3. **Przejęcie Polski z kraju „rynku pracodawcy” w kierunku „rynku pracownika” było ostatnim momentem na zapobiegawcze przygotowanie się Polski na nadchodzące zainteresowanie krajem jako kierunkiem migracji z państw Azji i Afryki.** Proces ten zaszedł w latach 2015-2020 (niezależnie od późniejszej pandemii COVID-19 i wybuchu wojny w Ukrainie). Dopiero wojna w Ukrainie obnażyła w pełni skutki niewypracowania takich rozwiązań. Działania wobec uchodźców wojennych z Ukrainy miały charakter punktowy i reaktywny.
4. Polska w czasie transformacji gospodarczej należała do państw o ujemnym saldzie migracji. Proces ten wręcz przybrał na sile po wejściu do Unii Europejskiej (UE). Migracja spowodowała ubytek w polskiej ludności osób młodych i dobrze wykształconych. **Mimo że pewien potencjał „emigracji powrotnej” istnieje, proces ten nie będzie miał dużego znaczenia dla zmian w niekorzystnych trendach demograficznych w przyszłości.**
5. **Wypracowanie oficjalnej doktryny polityki migracyjnej było przez lata zaniedbywane, gdyż przed 2014 rokiem repatriacja oraz imigracja z krajów trzecich miały marginalne znaczenie.** W rezultacie, do czasu masowego napływu uchodźców wojennych w 2022 roku, większość pobytów imigrantów odbywała się na podstawie dość liberalnych regulacji opracowanych dla migrantów sezonowych lub turystów.

6. **Polityka migracyjna powinna być pomysłem państwa na zmierzenie się z coraz większym napływem imigrantów, związanym zarówno z przyciąganiem polskiego rynku pracy i dążeniem coraz większej liczby imigrantów do długoterminowego pozostania w Polsce, jak i z czynnikami zewnętrznymi, takimi jak dalszy rozwój sytuacji w Ukrainie i w naszym regionie Europy.** Dowodzi to, że konieczne jest opracowanie infrastruktury i procedur pozwalających na integrację imigrantów w polskim społeczeństwie i na rynku pracy.
7. **Z perspektywy trendów demograficznych obserwowanych w XXI wieku, w kolejnych dekadach należy się spodziewać zwiększonej imigracji do Europy z krajów afrykańskich, Indii oraz z Azji Centralnej.** Warto już teraz podjąć dyskusję, jaka powinna być rola tych osób w polskim społeczeństwie i gospodarce.
8. Polska do niedawna była krajem z jednym z najmniejszych odsetków imigrantów z innych krajów na swoim terytorium. Historyczne związki naszego kraju z Ukrainą i Białorusią ułatwiają odnajdywanie się imigrantów z tych krajów na polskim terytorium. Przyszłość wymaga jednak opracowania kompleksowej, trwałej i korzystnej gospodarczo polityki migracyjnej, która ułatwiałaby osobom chcącym pozostać na dłużej traktowanie naszego kraju jako swojego domu, miejsca zapewniającego bezpieczeństwo i możliwość rozwoju, ale także wymagającego wypełniania określonych obowiązków. W skrócie **politykę tę można byłoby nazwać „rozwojowo-inkluzywną polityką migracyjną”.**
9. **Polska ma podwójną szansę w kwestii wykreowania i uwiarygodnienia swojej polityki migracyjnej. Wiele z negatywnych doświadczeń migracyjnych UE w przeszłości jest obecnie przedmiotem debaty politycznej w krajach członkowskich i na forum unijnym, a Polska w 2025 r. obejmie Prezydencję w UE i jako kraj wiodący będzie miała szansę na mocniejsze wskazanie priorytetów tej kadencji oraz zaproponowanie kierunków debaty i autorskich rekomendacji w zakresie migracji. Ostatnie doświadczenia Polski wobec migracji z Ukrainy i radzenia sobie w tym obszarze uwiarygadniają nasze państwo, że jest w stanie stworzyć samodzielnie model krajowej polityki migracyjnej.**

10. Umowna „zasada właściwej proporcji” powinna poszukiwać równowagi, aby nie doprowadzić do nadmiernej migracji w stosunku do możliwości i potrzeb państwa. W praktyce w różnych okresach Polska może wykazywać zmienną możliwość w zakresie przyjmowania migrantów. Sytuacja taka powinna być zdefiniowana na poziomie zasad prowadzenia polityki migracyjnej i uznawana przez Unię Europejską. Kryteria tej elastyczności powinny być zawczasu zdefiniowane, aby nie podlegały każdorazowo debacie lub negocjacjom politycznym. **Ważne jest, aby częścią polityki migracyjnej były narzędzia umożliwiające szybkie i elastyczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych.**

Kluczowe rekomendacje skierowane do decydentów w obszarze polityki społecznej i gospodarczej (TOP 5)

- I. Strategia migracyjna powinna wychodzić poza bieżące (choć ważne) dylematy migracyjne i brać pod uwagę długoterminowe wewnętrzne czynniki demograficzne wpływające na migracje z krajów, z których w przyszłości będą pochodzić imigranci.
- II. Należy wypracować doktrynę dopasowaną do specyfiki Polski i potrzeb jej gospodarki. Zaprojektować mechanizmy sprawnego włączania rosnącej liczby migrantów w krajowy rynek pracy oraz w system społeczny, a nie koncentrować się jedynie na określonych cechach imigrantów i kierunkach pochodzenia.
- III. Korzystne jest oczywiście czerpanie z rozwiązań stosowanych w innych krajach oraz odwoływanie się do regulacji międzynarodowych. Niemniej, docelowo Polska powinna wypracować swój własny model polityki migracyjnej, adekwatny do potrzeb rynku pracy, uwarunkowań społecznych, do możliwości działań na rzecz inkluzywności, a zarazem mający na względzie unikatowe położenie geopolityczne naszego kraju.
- IV. Przygotowanie polityki migracyjnej Polski przez rząd w 2024 r. otwiera dodatkowo szansę na wprowadzenie tego tematu do priorytetowych zagadnień w czasie polskiej prezydencji w UE (w pierwszej połowie 2025 r.).
- V. Dotychczasowe doświadczenia z integracją różnych grup społecznych w polskim społeczeństwie wskazują, że częściej sprawdzają się rozwiązania oparte na prostych zasadach na poziomie centralnym oraz na zdecentralizowanym podejściu do poszukiwania rozwiązań poszczególnych problemów, a przy tym uwalniające społeczną kreatywność. Wydaje się, że model akcentujący potrzebę pracy zarobkowej i przedsiębiorczość, ale także dostępność świadczeń społecznych (np. ochrona zdrowia, edukacja), może w przyszłości być atrakcyjny także dla młodych Polaków oraz dla potencjalnych imigrantów powrotnych.

Wstęp

Raport jest głosem w dyskusji o roli migracji w dalszym rozwoju Polski. Nie chodzi jednak tylko o decyzje dotyczące bieżącej sytuacji związanej z wojną w Ukrainie. W opinii autorów brakuje dyskusji na temat przyszłego holistycznego kształtu polskiego państwa w okresie kilku dziesięcioleci, w których dominować będą zupełnie inne trendy demograficzne niż w przeszłości i rosło będzie znacznie działań podejmowanych w ramach polityki migracyjnej.

Polska w ostatniej dekadzie znalazła się w punkcie zwrotnym swojej historii zarówno pod względem kierunków i siły przepływów migracyjnych, jak i pod względem zmian związanych ze strukturą wieku ludności. Z jednej strony w swojej nowożytnej historii (od 1918 roku) typowym dla Polski stanem były negatywne migracje netto (więcej osób wyjeżdżało z kraju, niż przyjeżdżało), co wynikało z braku atrakcyjności naszego kraju w porównaniu z typowymi krajami docelowymi migracji, a z drugiej strony z prężności demograficznej wynikającej z utrzymującego się do lat 90. zeszłego wieku współczynnika dzietności powyżej gwarantującego zastępowalność pokoleń. Oznaczało to, że kolejne młodsze pokolenia były liczniejsze od pokoleń swoich rodziców. Osiągając tzw. wiek mobilny, wchodząc na rynek pracy, część z nich decydowała się na emigrację – dążąc do poprawy swojego losu lub nierzadko także z przyczyn politycznych. I tu zaznacza się właśnie druga, wielka zmiana ostatniego dziesięciolecia, jaką jest początek długotrwałego procesu starzenia się ludności Polski.

Spadek współczynnika dzietności poniżej poziomu zastępowalności pokoleń utrzymujący się już od ponad 30 lat, a więc czasu w którym dorasta jedno pokolenie, doprowadził do obniżania się udziału osób w wieku mobilnym w populacji, co ma znaczenie dla rynku pracy, ale także dla malejącej grupy osób młodych, które rozważały emigrację. Z jednej strony zahamowało to popularną jeszcze na początku wieku emigrację zarobkową młodych ludzi, z drugiej zaś strony spowodowało to gwałtowne odejście od

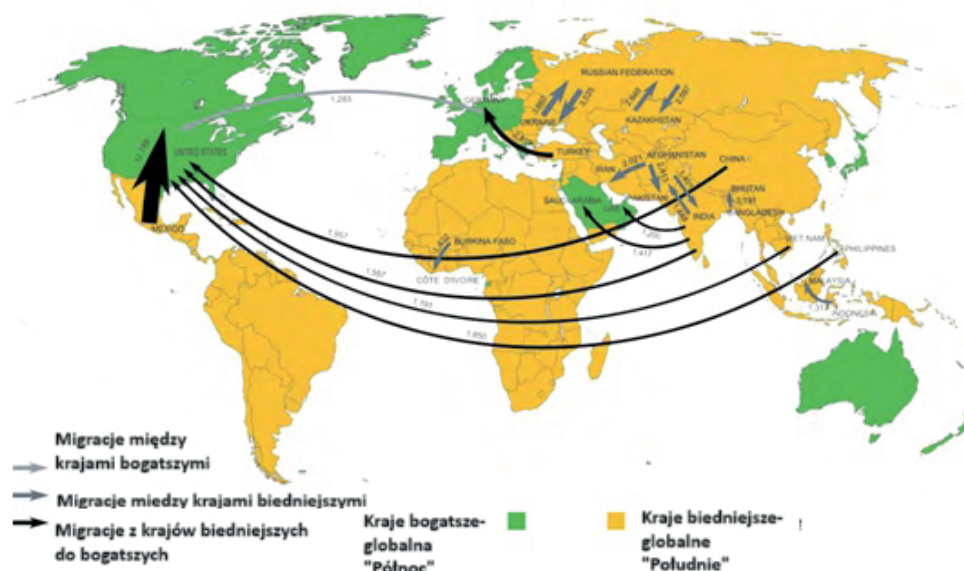
“rynku pracy”, na którym to pracodawca stawiał warunki, kiedy na początku XXI wieku pokolenie wyżu demograficznego weszło na rynek pracy i stanęło przed wyborem: szukanie szans na rynku pracy z ponad 20 proc. bezrobociem, czy emigracja. W ciągu ostatniej dekady sytuacja zmieniła się diametralnie. **Na rynek pracy wchodzi coraz mniej liczne roczniki młodych Polaków, co przy rekordowo niskim 5 proc. bezrobociu sprawia, że pracodawcy chcący rozwijać swoje firmy szukają pracowników wśród coraz liczniejszej grupy imigrantów przebywających w Polsce lub bezpośrednio rekrutują pracowników poza Polską.**

Napływ imigrantów z Ukrainy związany z agresją Rosji na Ukrainę w 2014 i 2022 roku jest ważnym, ale nie jedynym czynnikiem warunkującym migrację do Polski i ich konsekwencje dla polskiej gospodarki i społeczeństwa. Systematycznie rośnie bowiem liczba pracujących w Polsce imigrantów zarobkowych z innych krajów przyjeżdżających legalnie i podejmujących pracę. Ponadto pojawiły się próby wykorzystania migracji jako metody tzw. wojny hybrydowej, na przykład poprzez organizację nielegalnego przekraczania granicy przez imigrantów z krajów trzecich. **Można zaryzykować tezę, że migracja z Ukrainy znacznie tylko przyspieszyła moment, w którym w homogenicznym – w porównaniu z innymi krajami europejskimi pod względem etnicznym – społeczeństwie, pojawiły się do rozstrzygnięcia ważne decyzje dotyczące polityki migracyjnej, integracji imigrantów w społeczeństwie itd.**

Wyzwania dla polityki migracyjnej warto podzielić na te związane z krótkim i średnim horyzontem czasowym oraz te bardziej długookresowe. Niewątpliwie w najbliższych kilku, kilkunastu latach, głównym tematem polityki migracyjnej w Polsce będzie kwestia imigrantów z Ukrainy. **Agresja Rosji na Ukrainę przyniosła bowiem trwałą zmianę kanałów migracyjnych obserwowanych na świecie jeszcze w ubiegłej dekadzie.** Jeszcze w 2010 roku głównymi kanałami migracji w naszej części świata był napływ uchodźców z Syrii w kierunku Niemiec oraz krótkoterminowe migracje pracowników z Ukrainy do Rosji (Rysunek 1).

W ciągu dekady zahamowane zostały przepływy pomiędzy Rosją i Ukrainą na korzyść migracji pomiędzy Ukrainą i Europą Środkowo-Wschodnią. Zmniejszyła się także rola migracji z Turcji i Polski do Niemiec. Zmiany te sprawiły, że sygnalizowany w prognozach demograficznych dla Polski spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym nie tylko nie nastąpił, lecz efektywna podaż pracy wzrastała – pomimo zatrzymania podnoszenia wieku emerytalnego oraz polityki podnoszenia aktywności zawodowej polskich obywateli.

Rysunek 1. Najważniejsze korytarze migracyjne na świecie w 2010 roku



Źródło: Opracowanie na podstawie IOM (2013, s.61)

Migracje z Ukrainy są jednak jedynie częścią szerszego zagadnienia, jakim jest kształt polskiej polityki migracyjnej w dłuższym okresie, kiedy z jednej strony czekają nas coraz większe wyzwania związane ze starzeniem się ludności Polski, a z drugiej strony polskie społeczeństwo, niezależnie od podejmowanych działań będzie miało coraz bardziej wieloetniczną strukturę. Prognozy demograficzne ONZ wskazują, że wobec skurczenia się liczby ludności w wieku mobilnym na Ukrainie i odpływu uchodźców, potencjalnym źródłem przepływów migracyjnych w kolejnych latach będą prawdopodobnie prężne demograficznie kraje afrykańskie i Azji Środkowej.

Kolejne rozdziały raportu mają za zadanie odpowiedzieć na następujące pytania:

- 1) Jaki jest kontekst zmian demograficznych będących tłem dyskusji o zmianach migracji i polityki migracyjnej?
- 2) Jakie były działania Polski w przeszłości wobec kwestii migracyjnych na tle zmian, jakie zachodziły w kolejnych dziesięcioleciach od 1990 roku?
- 3) Co zmieniła agresja Rosji na Ukrainę w kontekście migracji i skutków dla polskiej gospodarki?

- 4) Jakie są typy polityk migracyjnych i jak uniknąć błędów polityk migracyjnych, które zmaterializowały się w innych krajach?

Rozważania celów i uwarunkowań polskiej polityki migracyjnej muszą brać pod uwagę to, że działania obejmują wiele poziomów. Począwszy od skali globalnej, na której duże znaczenie mają formalne ramy polityk migracyjnych obowiązujące w Unii Europejskiej, poprzez uwarunkowania na poziomie krajowym, aż do działań podejmowanych na poziomie samorządów regionów w Polsce, które również odgrywają istotną rolę w procesie integracji imigrantów na rynku pracy, koordynacji działań instytucji i stowarzyszeń, czy świadomie prowadzonej polityki odpowiadającej na zróżnicowane regionalnie skutki starzenia się ludności Polski.

I.

Migracje w kontekście przemian ludnościowych 1990-2024

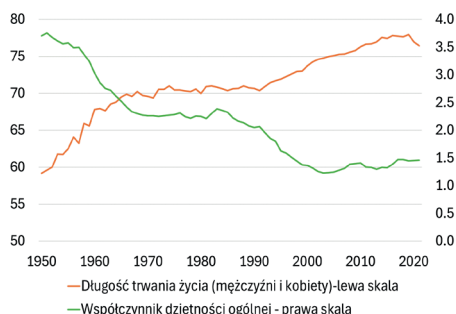
W niniejszym rozdziale przedstawione zostały fakty dotyczące trendów demograficznych w Polsce w przeszłości oraz dokładniej – jakie zmiany zachodziły w ciągu kolejnych dekad ostatnich 30 lat, które symbolicznie można podzielić na okres przed wejściem Polski do Unii Europejskiej (1994-2004), okres od wejścia Polski do Unii Europejskiej do wybuchu pierwszej wojny w Ukrainie (2004-2014) oraz okres zwiększającej się imigracji od rozpoczęcia wojny w Ukrainie, włączając w to intensyfikację migracji po wybuchu pełnoskalowego konfliktu w Ukrainie (2014-2024).

I.1. Długoterminowe trendy migracyjne z przeszłości i ich zmiana

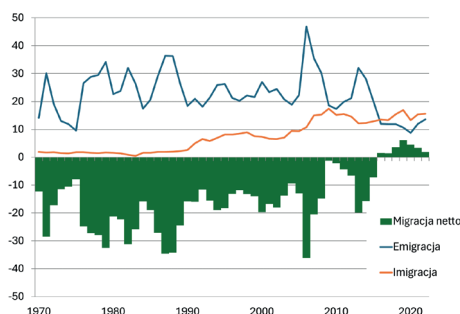
Zmiany ustrojowe związane z przejściem do demokracji i gospodarki rynkowej w ostatniej dekadzie XX wieku zaowocowały z jednej strony bezprecedensowym trendem wzrostu długości trwania życia, który uległ spowolnieniu dopiero w ostatnich latach, głównie w rezultacie skutków pandemii COVID-19. Z drugiej strony **w ciągu ostatnich 30 lat obniżył się współczynnik dzietności znacznie poniżej poziomu gwarantującego zastępowalność pokoleń** (Rysunek 2). Coraz głębszy spadek współczynnika dzietności ogólnej trwał aż do pierwszej połowy XXI wieku i doprowadził do ustabilizowania się na poziomie około 1,4, co wynika w znacznej mierze z przemian cywilizacyjnych i kulturowych, na które do tej pory nie znaleziono właściwej odpowiedzi w postaci polityki państwa (więcej na ten temat w raporcie (Strzelecki, Godyń, Kluza 2022)). Do jego wyraźniejszych wzrostów nie doprowadziła bowiem nie tylko poprawa sytuacji na rynku pracy, ale także polityka bezpośrednich transferów pieniężnych

do rodzin z dziećmi. W efekcie, w ciągu ostatnich 30. lat w strukturze wieku ludności Polski coraz bardziej widoczne są młode, relatywnie małoliczne pokolenia urodzone po 1989 roku, natomiast wyż demograficzny obejmujący urodzenia na początku lat 80. XX wieku przesuwają się w kierunku wieku emerytalnego.

Rysunek 2. Długość trwania życia a współczynnik dzietności w Polsce



Rysunek 3. Migracje zagraniczne na pobyt stały w długim okresie – emigracja, imigracja i saldo migracji netto



Źródło: Dane GUS, opracowanie własne

W kwestii trendów migracyjnych, to Polska przez dziesięciolecia pozostawała krajem trendu ujemnych migracji netto. Głównym czynnikiem była nisko produktywna gospodarka, prześladowania polityczne, czy też dwukrotnie w XX wieku ucieczka przed działaniami wojennymi. Również prognozy demograficzne opracowywane pod koniec XX i na początku XXI wieku wskazywały, że dodatniego salda migracji netto Polska może długotrwale zacząć doświadczać dopiero w odległej przyszłości (lata 30-40 XXI wieku) i będzie to raczej saldo zbliżone do neutralnego. Tymczasem **gwałtowne fale emigracji, jakich Polska doświadczyła w dwóch pierwszych dekadach XXI wieku, pokazały, jak szybko mogą zmienić się czynniki wpływające na przepływy migracyjne.** Po pierwsze około 1,5 mln osób, głównie z pokolenia wyżu demograficznego urodzonego na początku lat 80. XX wieku wyjechało z Polski tuż po wejściu kraju do Unii Europejskiej. Po drugie, napływ imigrantów z Ukrainy (oraz innych krajów nie tylko z kierunku wschodniego) z nadwyżką wyrównał niedobory, jakie zaistniały na polskim rynku pracy. Niedobory te były w tym czasie trudne do uzupełnienia własnymi, polskimi zasobami siły roboczej, ze względu na niskie bezrobocie, relatywnie niewielką aktywność zawodową osób starszych oraz przede wszystkim zidentyfikowane wówczas także w Polsce zjawisko procesu starzenia się ludności (wchodzenia na rynek pracy

coraz mniej licznych generacji, a wychodzenia z niego relatywnie bardziej licznych). Tak znaczne przepływy migracyjne były w niewielkim stopniu odzwierciedlane w oficjalnych danych GUS pochodzących z rejestracji cudzoziemców (Rysunek 3). Wynikało to z trudności obserwacji imigrantów krótkookresowych oraz nieprzygotowania statystyki publicznej w Polsce do pomiaru szybko zmieniającej się imigracji. Jednak nawet korzystając z tych danych zauważyć można, że **począwszy od 2015 roku obserwowane było co roku dodatnie saldo migracji – trend niespotykany w dotychczasowej historii Polski** (Rysunek 3).

I.2. Rys historyczny – uwarunkowania migracji w ostatnich 30. latach

Historię migracji w demokratycznej Polsce można w przybliżeniu podzielić na trzy dekady odzwierciedlające zróżnicowane uwarunkowania gospodarcze oraz sytuację zewnętrzną naszego kraju: 1994-2004, 2004-2014, 2014-2024. Zostały one omówione poniżej.

I.2.1. Lata 1994-2004

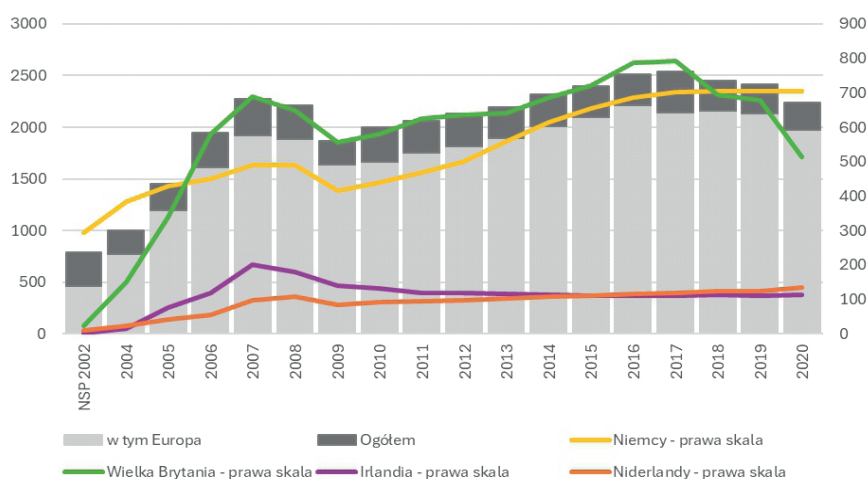
Pierwsza dekada obejmowała czas transformacji społeczno-ekonomicznej lat 90. XX wieku aż do symbolicznej daty wejścia Polski do Unii Europejskiej. Zakończenie etapu PRL-u sprawiło, że wyjazdy zagraniczne przestały być warunkowane reglamentowanym dostępem do paszportów i zgód na wyjazd. Zmiany polityczne sprawiły także, że emigrujący Polacy z jednej strony nie nosili na sobie odium obywateli bloku wrogiego krajom zachodnim, ale też stracili możliwość ubiegania się o azyl polityczny za granicą. Migrować nie było więc już tak trudno, jak w czasach PRL-u, ale istniejące ograniczenia chroniące rynki pracy krajów wyżej rozwiniętych sprawiły, że gros migracji o charakterze zarobkowym odbywało się na krótkie terminy bądź też były one nielegalne — Polacy podejmowali w wybranych zachodnich krajach głównie pracę „na czarno”, mając się przede wszystkim prostych prac w rolnictwie i usługach (ogrodniczych oraz pracując w hostelach, pubach, jako kurierzy itp.).

I.2.2. Lata 2004-2014

Wejście Polski do Unii Europejskiej otworzyło możliwość wyjazdów i podejmowania legalnej pracy już od maja 2004 r. w Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Szwecji. W kolejnych latach ograniczenia w dostępie do rynków pracy znosiły

kolejne kraje Unii Europejskiej, a polscy obywatele mogli bez większych przeszkód podróżować po całym obszarze Wspólnoty. W połączeniu z sięgającym 20 proc. bezrobociem w Polsce oraz z wchodzeniem na rynek pracy absolwentów wyższych uczelni z najliczniejszych roczników wyżu demograficznego urodzonego na początku lat 1980., zaowocowało to masową emigracją zarobkową. Według szacunków GUS opartych na lustrzanych statystykach z innych krajów UE, pomiędzy 2004 i 2007 rokiem liczba Polaków pozostających na emigracji zwiększyła się o prawie 1,5 mln (Rysunek 4).

Rysunek 4. Liczba obywateli Polski przebywających poza Polską – oficjalne szacunki GUS



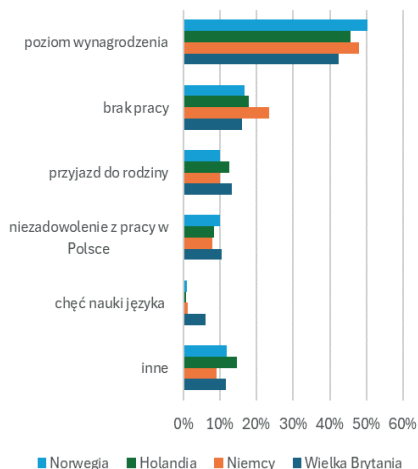
Źródło: Dane GUS, opracowanie własne

Emigracja po wejściu Polski do UE miała początkowo charakter cyrkulacyjny – przeważały krótkoterminowe pobyty za granicą i powroty do Polski, a głównymi powodami wyjazdów były znaczne różnice w wynagrodzeniach, choć początkowo także problemy ze znalezieniem pracy w Polsce (Rysunek 5). Z czasem jednak duża część osób, które wyemigrowały, osiedlała się na dłużej w krajach docelowych emigracji, zakładała rodziny itd. Weryfikacją dla planów migracyjnych Polaków za granicą okazał się kryzys ekonomiczno-finansowy. W latach 2008-2010 sytuacja na polskim rynku pracy okazała się lepsza niż w większości krajów Unii Europejskiej, co czasowo zahamowało emigrację oraz skłoniło część osób do powrotu do Polski. W kolejnych latach aż do 2017 roku liczba polskich obywateli pozostających za granicą ponownie systematycznie wzrastała, ale jeszcze ważniejszym zjawiskiem była stopniowa, coraz lepsza integracja imigrantów z Polski na rynkach pracy w krajach UE. Zaraz po wejściu Polski do UE

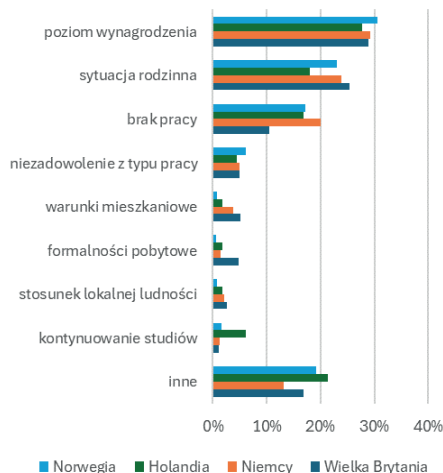
emigranci z Polski najczęściej nie wykorzystywali swoich kwalifikacji pracując na miejscu. Z biegiem czasu sytuacja ta zmieniała się, stopniowo prowadząc do osiedlania się w docelowych krajach emigracji (Rysunek 6).

Rysunek 5. Powody wyjazdów i możliwych powrotów emigrantów z Polski w drugiej dekadzie XXI wieku

(a) główne powody wyjazdów

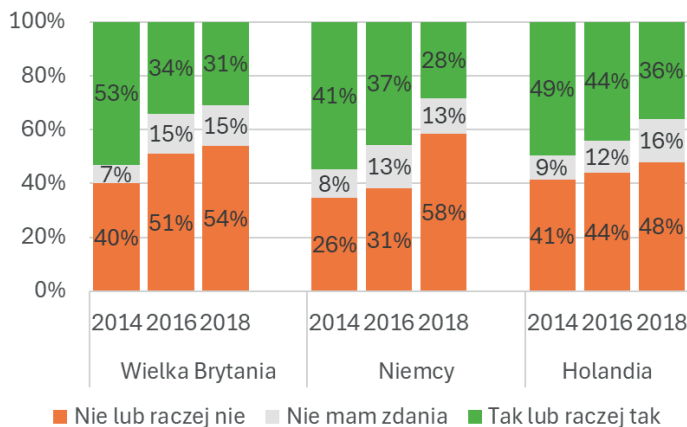


(b) deklarowane powody możliwych powrotów z emigracji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Chmielewska, Panuciak i Strzelecki (2019)

Rysunek 6. Struktura odpowiedzi na pytanie czy Polacy za granicą pracują poniżej swoich kwalifikacji



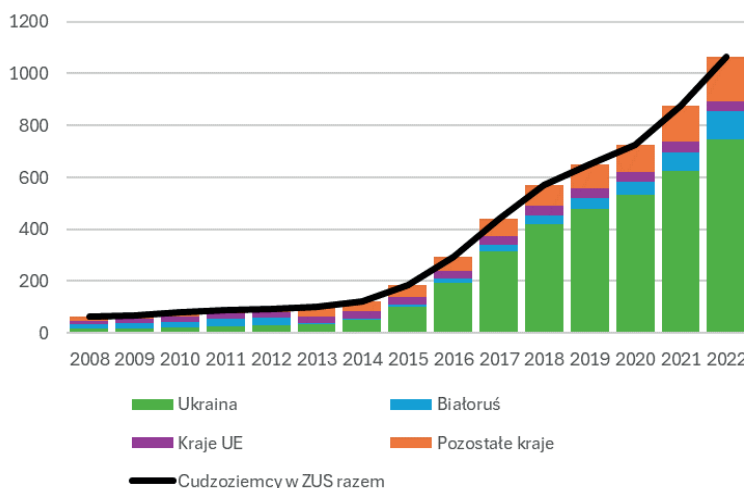
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Chmielewska, Panuciak, Strzelecki (2019, s. 17)

Warto również zauważyć, że poczynszy od 2008 roku stosunkowo łatwe stało się uzyskiwanie przez imigrantów z krajów byłego ZSRR pozwoleń na prace sezonowe w Polsce. Do 2014 roku liczba tych imigrantów była jednak stosunkowo niewielka – liczba osób pracujących na podstawie tzw. oświadczeń polskich pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi nie przekraczała 200 tysięcy, a liczba cudzoziemców płacących składki do ZUS liczyła kilkadziesiąt tysięcy (Rysunek 7).

I.2.3. Lata 2014-2024

Dekada ta została zdominowana przez zwiększający się napływ imigrantów z Ukrainy, później także z Białorusi. Proces ten był możliwy dzięki coraz niższemu bezrobociu w Polsce i rosnącym wynagrodzeniom w relacji do krajów Unii Europejskiej. W ostatnich latach tej dekady **Polska stała się coraz częstszym miejscem pracy także dla imigrantów zarobkowych z innych, bardziej egzotycznych krajów** nie tylko dzięki poprawiającym się wskaźnikom ekonomicznym, ale także dzięki działaniom rekrutacyjnym podejmowanym przez polskich pracodawców.

Rysunek 7. Liczba imigrantów pracujących w Polsce i odprowadzających składki do ZUS w latach 2008-2022



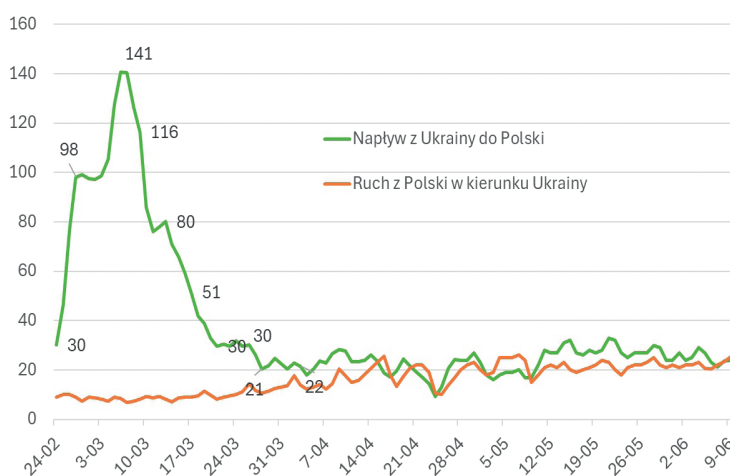
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Gwałtowny napływ imigrantów z Ukrainy był związany z pierwszą agresją Rosji na Ukrainę w 2014 roku (Rysunek 7). Wprawdzie aktywna faza wojny trwała relatywnie krótko, ale doprowadziła ona do głębokiego kryzysu ekonomicznego

go, który sprawił, że legalna praca w Polsce, nawet w oparciu o krótkoterminowe pozwolenia na pracę, stała się atrakcyjna. Krótkoterminowym przepływom migracyjnym nie przeszkodziła nawet pandemia COVID-19, która związana była z licznymi obostrzeniami administracyjnymi: zamknięciem granic, okresami kwarantanny oraz zablokowaniem lub ograniczeniem działalności w sektorach usługowych (hotelarstwo, gastronomia), w których często pracowali imigranci.

Druga fala emigracji wiązała się z napływem imigrantów wojennych po wybuchu w lutym 2022 roku pełnoskalowej wojny w Ukrainie, która intensywnie toczy się aż do dnia dzisiejszego. Analizując kwestie napływu imigrantów zarobkowych do Polski warto zastanowić się, jak to się stało, że w ciągu dekady Polska z kraju o najwyższej stopie bezrobocia w UE i masowej emigracji stała się krajem o jednej z najniższych stóp bezrobocia w UE – nawet pomimo masowej imigracji, a zarazem była w stanie wygenerować miejsca pracy dla napływających w ciągu pierwszego roku wojny setek tysięcy uchodźców wojennych z Ukrainy. I to pomimo faktu, że większość z nich stanowiły kobiety z dziećmi, nie posługujące się dobrze językiem polskim. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy mogła być zmiana struktury popytu na pracę w Polsce w kierunku zwiększonego popytu na osoby z wykształceniem średnim i zawodowym. Tego rodzaju przemiana doprowadziła do szybkiego spadku stopy bezrobocia poniżej 10 proc. w pierwszej dekadzie XXI wieku, natomiast w drugiej dekadzie ta zmieniona struktura popytu na pracę okazała się atrakcyjna dla imigrantów z zagranicy.

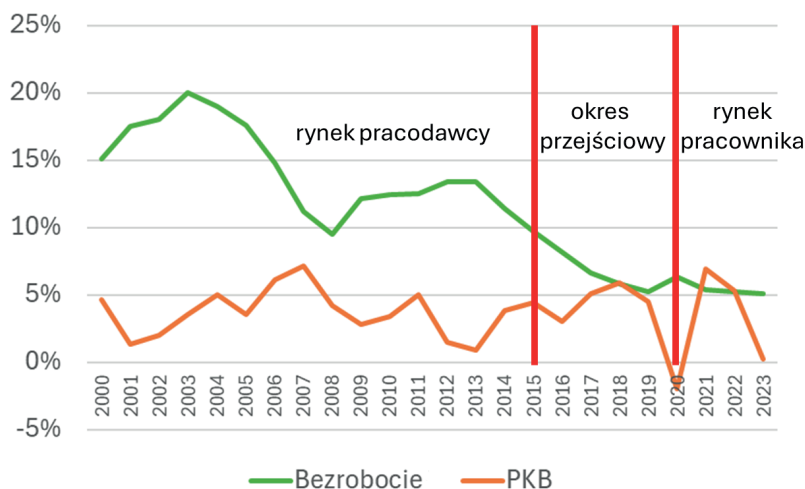
Rysunek 8. Dzienny ruch na granicy Polski z Ukrainą w pierwszych miesiącach wojny (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Straży Granicznej

Innym, ważnym czynnikiem jest obserwowany od 2012 roku spadek liczby osób w wieku produkcyjnym wynikający z przemian ludnościowych opisanych już w poprzednim rozdziale. **W okresie 2012-2022 liczba ludności w wieku 15-64 lat zmniejszyła się o 2,4 mln.** Wprawdzie ze względu na wzrost aktywności zawodowej polskich obywateli podaż pracy z ich strony zmniejszyła się w tym samym czasie tylko o 0,8 mln osób, ale stanowiło to ubytek na rynku pracy, który mógł zostać uzupełniony z nawiązką przez napływających imigrantów. Warto także wspomnieć, że ubytek rąk do pracy w polskiej gospodarce dotyczył szczególnie osób młodych, co ponownie stwarzało szanse dla imigrantów, którzy mogli zastępować na rynku osoby, które zwykle są zatrudniane przy pracach sezonowych, mniej stabilnych, wymagających dyspozycyjności, a zarazem z relatywnie niższymi wynagrodzeniami.

Rysunek 9. „Rozkorelowanie” stopy bezrobocia i wzrostu PKB w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rysunek 9 jest uzupełnieniem do wniosków z przejścia Polski z „rynku pracodawcy” w „rynek pracownika”. Umownie proces ten zaszedł w latach 2015-2020. **To w roku 2015 stopa bezrobocia w Polsce po raz pierwszy w okresie transformacji spadła poniżej 10 proc. i utrzymując się w trendzie spadkowym w kolejnych latach, osiągnęła poziom zbliżony do 5 proc.** Poziom ten stale utrzymuje się również w kolejnych latach. Na szybkość i siłę dojścia do tego poziomu również istotnie wpłynęło negatywne saldo migracji zarówno w latach 90., jak i po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku.

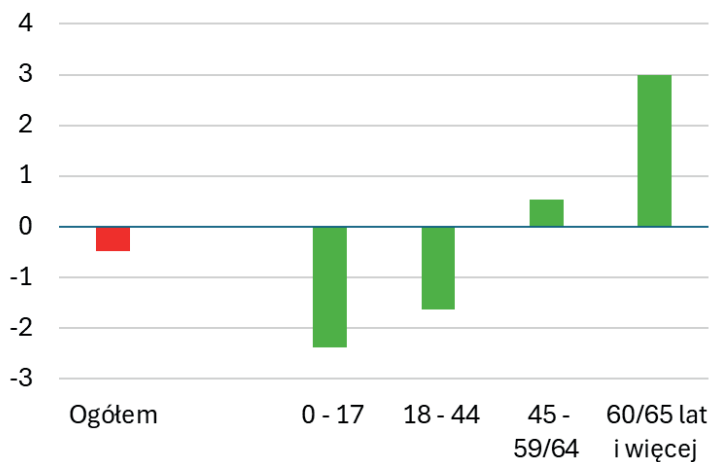
Przyczyną tego procesu jest utrzymujący się w okresie transformacji współczynnik dzietności poniżej zastępowalności pokoleń. Zaś w XXI w. współczynnik ten jest zbliżony do 1,3 (średnia dla całego okresu). Oznacza to, że pokolenia dzieci wchodzących na rynek pracy są o 1/3 mniej liczne od pokoleń swoich rodziców. Jednocześnie w wiek emerytalny wchodzi pokolenia urodzone po II wojnie światowej (w tym z lat wyżów demograficznych).

Porównując przebieg zmiennej stopy bezrobocia z koniunkturą gospodarczą:

- należy zauważyć rozkorelowanie się tej zależności; kiedyś w okresach słabszej koniunktury wzrastało bezrobocie (i vice versa); w ostatnich latach ta zależność nie występuje lub ma charakter dużo słabszy;
- ze względu na płytki rynek pracy nie prognozuje się wzrostu bezrobocia, nawet w przypadku znaczącego pogorszenia koniunktury gospodarczej; z drugiej strony popyt na pracę nie jest w pełni zaspokajany;
- pracodawcy coraz częściej sięgają (w wybranych branżach) do elastycznych modeli zatrudnienia (nietypowe godziny, pory dnia lub w niepełnym wymiarze etatu), nakierowanych na studentów (inne osoby uczące się), emerytów (dorabiających do rent i emerytur w niepełnym wymiarze czasu) oraz osoby o innych zobowiązaniach domowych lub rodzinnych (matki z dziećmi), a także osoby z różnymi stopniami niepełnosprawności.
- w praktyce w Polsce stopa bezrobocia nie jest w stanie łatwo wzrosnąć; a jedyny rozpoznany silniejszy czynnik mogący ją podnieść to znaczący wzrost płacy minimalnej, który nie będzie miał pokrycia w produktywności (wartości dodanej) pracowników o najniższych kwalifikacjach i najniższych wynagrodzeniach (które w minionych czasach nie miałyby rynkowych perspektyw do wzrostu płac).

Całkowita liczba ludności Polski nie uległa dużym zmianom w XXI w. (nie licząc zaburzeń wywołanych pandemią i wojną). W roku 2000 ludność wynosiła 38,25 mln, a w 2022 – 37,77 mln. Nominalnie jest to mała różnica. Jest to jednak obserwacja iluzoryczna, wprowadzająca w błąd, jeżeli nie spojrzymy na strukturę wieku ludności i jej prognozy na kolejne lata (Rysunek 10).

Rysunek 10. Zmiany w strukturze wieku ludności w Polsce. Porównanie lat 2000 i 2022 (mln os.)



Źródło: Dane GUS, opracowanie własne

Sytuacja ta ma kilka konsekwencji:

- **już w najbliższych latach obserwowany będzie przyspieszony spadek liczby ludności Polski;**
- **będzie nadal rosło obciążenie osób pracujących (w wieku produkcyjnym) na rzecz utrzymania osób w wieku poprodukcyjnym.**

II.

Prognozy demograficzne dla Polski a możliwe konsekwencje ruchów migracyjnych

Kontekstem dla polityki migracyjnej w przyszłości są konsekwencje utrzymywania się opisanych w poprzednim rozdziale trendów demograficznych. Najnowsze projekcje ludności przygotowane przez ONZ uwzględniły napływy do Polski imigrantów z Ukrainy oraz zakładają powrót większości uchodźców wojennych na Ukrainę przed 2030 rokiem (Rysunek 11). ONZ wskazuje zatem, że liczba ludności przebywająca na terytorium Polski od 2022 roku to ok. 41 mln, ale powrót poniżej 40 mln już w 2025 roku i w kolejnych dziesięcioleciach ponownie będzie kształtowany głównie przez przyrost naturalny, bo zakładane migracje netto w podstawowym wariancie projekcji będą oscylować wokół zera (choć wykresy wskazują też, że podstawowe trendy demograficzne będą podobne, nawet jeśli faktyczne migracje będą wyższe).

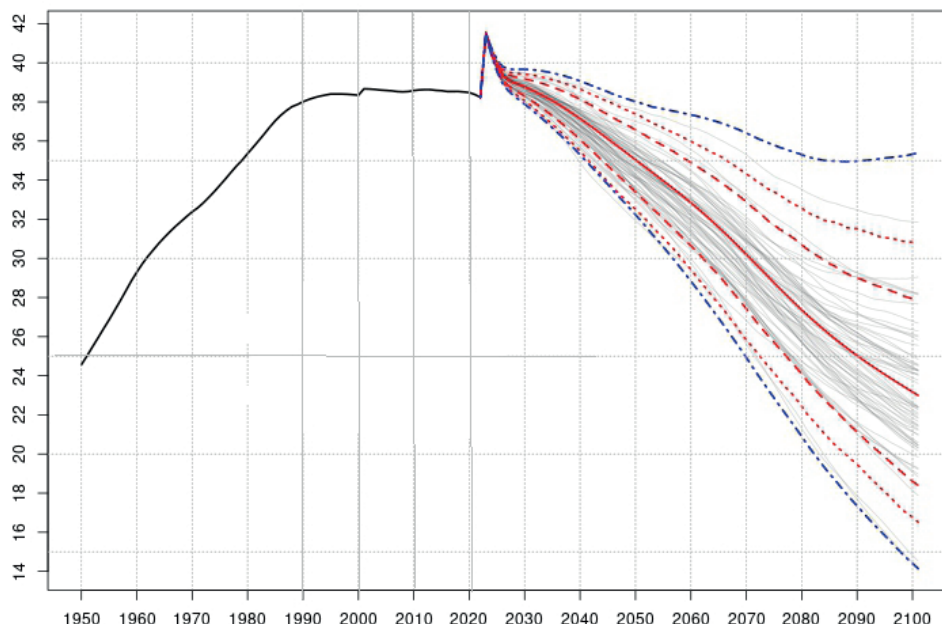
Przy tych założeniach przyszłe zmiany demograficzne można podzielić na dwie fazy. **Do mniej więcej 2040 roku starzenie się ludności Polski będzie przebiegać w relatywnie powolnym tempie. W ciągu dekady 2030-2040 liczba ludności Polski, pomimo spadku, utrzyma się powyżej 36 milionów, a liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o ok. 1,4 miliona w ciągu dekady. Wzrost liczby osób w wieku 65 lat i więcej również będzie stosunkowo łagodny (o ok. 0,7 mln w ciągu dekady) i nie będzie jeszcze powodować skokowego obciążenia finansów publicznych wydatkami związanymi z wypłatą emerytur, czy służbą zdrowia. Sytuacja diametralnie zmieni się w kolejnych dwóch dekadach (2040-2060), kiedy pokolenia wyżu demograficznego początku lat 80. ubiegłego wieku wchodzić będą w wiek emerytalny i zastępowane będą przez mało liczne pokolenia osób urodzonych w obecnej dekadzie (2020-2030), charakteryzującej się jednocześnie niską dietnością oraz niżem demograficznym kobiet w wieku roz-**

rodczym. Przewiduje się, że tylko w ciągu dziesięciolecia 2040-2050 liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 3,2 mln, a osób w wieku 65+ wzrośnie o 1,4 mln. W kolejnej dekadzie 2050-2060 będzie to odpowiednio 2,7 mln i 0,7 mln.

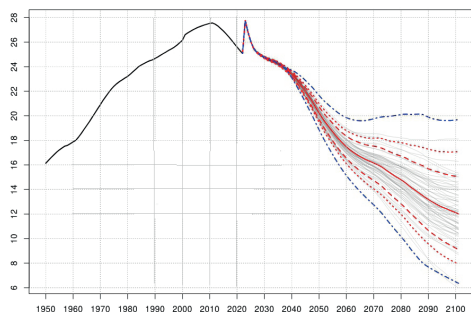
Oczywiście, **przy założeniu nieco bardziej korzystnych współczynników diety oraz scenariuszy migracyjnych, można wyobrazić sobie łagodniejsze przebiegi procesu starzenia się ludności Polski, jednak zarysowane trendy pozostaną podobne**. Zwłaszcza, jeśli chodzi o przyszłą podaż pracy w Polsce. W krótkim okresie główną niewiadomą pozostaje przyszłość uchodźców z Ukrainy pozostających obecnie w Polsce. Jeżeli w odróżnieniu od założeń projekcji ONZ większość z nich zdecyduje się na pozostanie w Polsce, wówczas nasilenie problemów związanych ze spadkiem podaży pracy obserwowane będzie dopiero w dekadzie 2040-2050. W dłuższym okresie wiele zależy także od utrzymywania się dodatniego salda napływu imigrantów do Polski. Jeśli w odróżnieniu od założeń centralnego wariantu projekcji ONZ saldo to będzie wyraźnie dodatnie, wówczas zmiany proporcji liczby ludności aktywnej na rynku pracy oraz w wieku emerytalnym będą łagodniejsze w kolejnych latach.

Rysunek 11. Projekcje ludności ONZ – wyniki scenariuszy oraz przedziałów ufności prognoz stochastycznych*

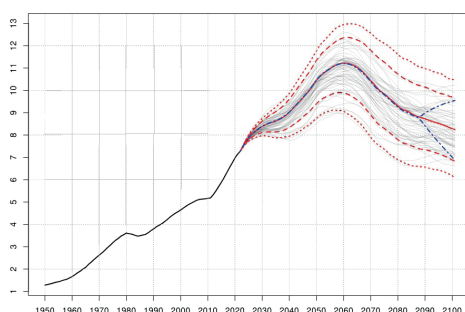
(a) Liczba ludności ogółem



(b) Liczba ludności w wieku 15-64 lata



(c) Liczba ludności w wieku 65+ lat

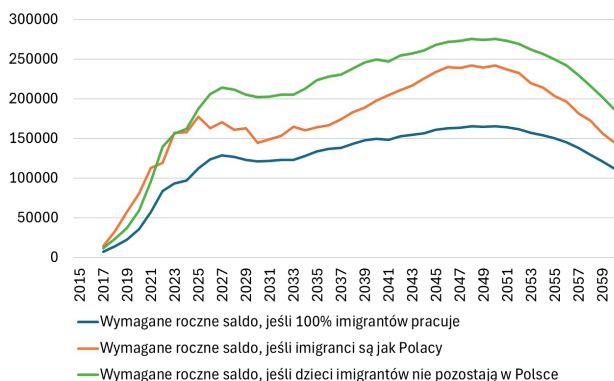


*Czerwona linia ciągła oznacza środkową wartość projekcji (medianę), czerwone linie przerywane odpowiednio przedziały, w które wpadało 80% i 95% symulowanych wariantów zmian populacji Polski, niebieskie linie przerywane pokazują skutki scenariuszy TFR mniejszego i większego o 0,5 dziecka od wartości środkowych.

Źródło: United Nations Population Prospects 2022, <https://population.un.org/wpp/>

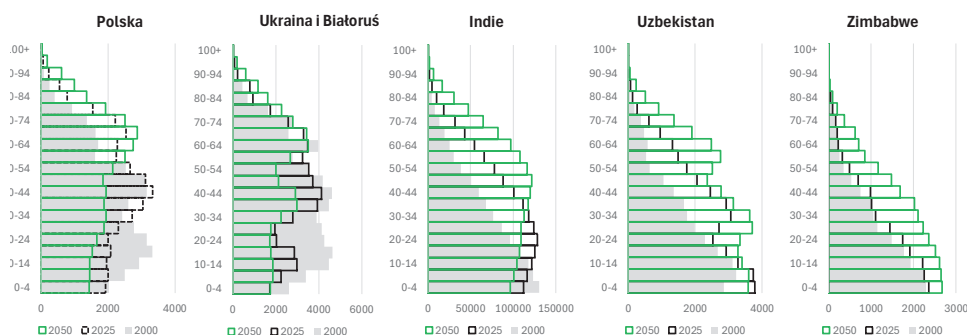
Mało realne jest jednak, aby za pomocą imigracji („imigracja zastępcza”) rozwiązać problem gwałtownych zmian proporcji liczby ludności aktywnej na rynku pracy i w wieku emerytalnym, jakie czekają Polskę w latach 2040-2060. Symulacje z przeszłości (Rysunek 12) wskazują wprawdzie, że napływ imigrantów z Ukrainy z nadładkiem zaspokoili wymagane saldo migracji zastępczych w latach 2015-2024. Jednak już w kolejnych dekadach utrzymywanie się takiego tempa napływu imigrantów jest dużym wyzwaniem. Po pierwsze wiązałoby się to z koniecznością napływu do naszego kraju milionów imigrantów w relatywnie krótkim czasie, co prowadziłoby do wielu napięć w polskim społeczeństwie związanych z integracją migrantów, często z bardziej egzotycznych krajów.

Rysunek 12. Symulacje migracji zastępczych wymaganych do równoważenia ubytków podaży pracy w porównaniu do 2015 roku.



Źródło: Opracowanie na podstawie Strzelecki, Godyń, Kluza (2022, s.94)

Rysunek 13. Struktura wieku ludności w krajach potencjalnych imigrantów do Polski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie United Nations Population Prospects 2022

Po drugie, w kolejnych dziesięcioleciach ludność w wieku mobilnym (20-40 lat), w którym najczęściej podejmuje się decyzje o migracji w większości krajów na świecie, będzie się kurczyć. Dotyczyć to będzie zarówno Polski jak i krajów sąsiednich – Ukrainy i Białorusi (Rysunek 13). Znacznie wolniej proces ten będzie przebiegał jednak w bardziej egzotycznych krajach, z których migracja do Polski jest już zauważalnie większa, takich jak Indie, Uzbekistan, czy kraje afrykańskie. Co więcej do 2050 roku zasób ludności w wieku mobilnym będzie wzrastał właśnie w krajach afrykańskich oraz w Azji Środkowej. Po trzecie, wraz z pogłębiającym się starzeniem się ludności w całej Europie zaostry się „konkurencja” pomiędzy krajami o dostępne zasoby ludzkie.

III.

Imigracja z Ukrainy do Polski – forpoczta zmian ludności, czy wyjątkowy epizod?

Przed 2014 rokiem współczesna Polska doświadczyła niewielu sytuacji zwiększonego napływu imigrantów innych narodowości. Z jednej strony wiązało się to z relatywnie niską atrakcyjnością polskiego rynku pracy, cechującego się od początków transformacji gospodarczej relatywnie wysoką stopą bezrobocia i przeciętnie niskimi wynagrodzeniami w porównaniu z krajami Europy Zachodniej. Z drugiej strony tzw. pauza geopolityczna związana była z niską częstością konfliktów zbrojnych w bezpośrednim sąsiedztwie naszego kraju, co ograniczało migracje przymusowe.

Jedyną większą grupą narodowościową, która napłynęła do Polski przed 2014 rokiem, byli uchodźcy z Czeczenii (w sumie około 90 tysięcy), uciekający przed okrucieństwami wojny czeczeńskiej w latach 90. ubiegłego wieku. Zdecydowana większość tych osób potraktowała jednak pobyt w ośrodkach dla uchodźców w Polsce jedynie jako przystanek w dalszej emigracji do krajów rozwiniętych oferujących lepsze perspektywy życiowe.

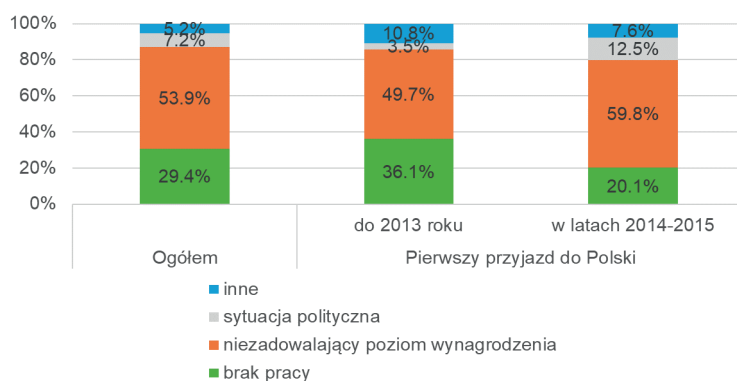
Czy zatem w ciągu dwudziestu lat Polska zmieniła się na tyle, że na trwale może stać się krajem atrakcyjnym dla imigrantów, w tym imigracji osiedleńczej? Czy możliwa jest transformacja jednego z najbardziej jednolitych etnicznie społeczeństw Europy w społeczeństwo, w którym nie byłyby marginalizowane także inne narodowości? Doświadczenia ostatniej dekady związane z napływem imigrantów z Ukrainy wskazują, że w odpowiednich warunkach jest to możliwe.

III.1. Imigranci z Ukrainy w Polsce w okresie 2014-2021

Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, od 2014 roku napływ imigrantów do Polski z nadwyżką wyrównywał negatywne zmiany na rynku pracy spowodowane starzeniem się ludności. Bezpośrednim czynnikiem, który wpłynął

na ten zwiększony napływ imigrantów, była pierwsza agresja Rosji na Ukrainę w 2014 roku. Choć działania wojenne zakończyły się wtedy relatywnie szybko, to głęboki kryzys ekonomiczny oraz zablokowanie kanału migracji cyrkulacyjnych pracowników z Ukrainy do Rosji, spowodowały gwałtowny wzrost zainteresowania pracą w Polsce. Przeprowadzane w 2015 roku badania ankietowe imigrantów z Ukrainy organizowane przez Narodowy Bank Polski (Dobroczek, Chmielewska, Puzyńkiewicz 2016) potwierdzają, że głównymi motywami przyjazdów imigrantów z Ukrainy w tym czasie był brak pracy lub niezadowalający poziom wynagrodzeń, a nie sytuacja polityczna (Rysunek 14).

Rysunek 14. Główne powody przyjazdu imigrantów z Ukrainy do Polski w 2015 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dobroczek, Chmielewska, Puzyńkiewicz (2016)

Dodać przy tym należy, że początkowo pracę w Polsce wybierali głównie imigranci z zachodniej części Ukrainy, ale w kolejnych latach za ich przykładem szło coraz więcej osób ze wschodniej Ukrainy. Do czasu wprowadzenia ograniczeń związanych z pandemią dominującym modelem migracji były krótkoterminowe pobyty w Polsce i regularne powroty na Ukrainę, co z jednej strony było związane ze strategiami życiowymi imigrantów, którzy pracę w Polsce traktowali jako okazję do zdobycia środków finansowych wykorzystywanych do życia w Ukrainie. Z drugiej strony regulacje obowiązujące w Polsce były bardzo liberalne w odniesieniu do krótkoterminowych pobytów (legalizowanych poprzez pracę na tzw. oświadczenia wystawiane przez firmy w Polsce), natomiast zdecydowanie trudniejsze okazywało się legalizowanie długoterminowego prawa do pracy i pobytu w Polsce (zezwolenia na pracę, długoterminowe wizy, „karty Polaka”). Wzrost zainteresowania dłuższymi pobytami w Polsce był obserwowany zarówno ze strony pracodawców, chcących stabilizacji zatrudnienia cenionych pracowników z Ukrainy, jak i ze strony samych Ukraińców, którzy w coraz

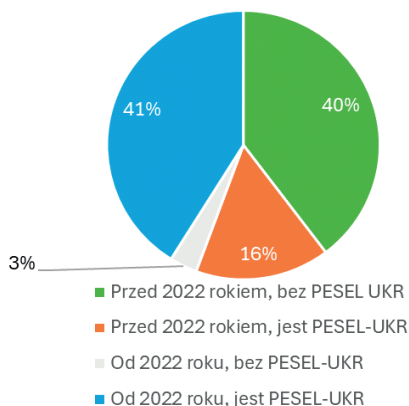
większym stopniu dążyli do osiedlania się w Polsce. Doprowadziło to do coraz większej niewydolności systemu wydawania zezwoleń na pracę oraz do zmian regulacyjnych w 2018 roku. Kolejne zmiany regulacji wymuszone przez pandemię wirusa COVID-19 doprowadziły do w praktyce bezterminowej możliwości przedłużania krótkoterminowych pobytów imigrantów z Ukrainy w Polsce.

III.2. Imigranci z Ukrainy w Polsce od 2022 roku

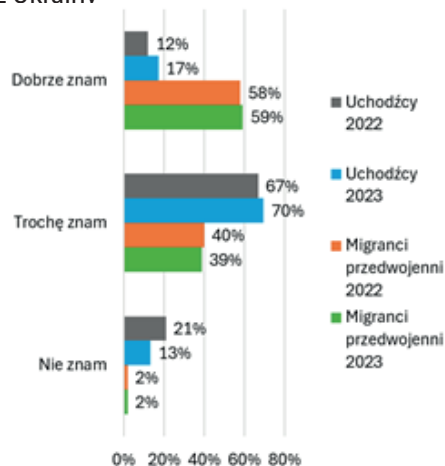
Agresja Rosji na Ukrainę w 2022 roku ponownie zmieniła sytuację stawiając przed polskim państwem wyzwanie związane z kilkoma milionami napływających do Polski uchodźców wojennych, którzy w większości nie mieli wcześniejszych doświadczeń z pobytem w Polsce i nie rozważali emigracji zarobkowej i traktowali pobyt w Polsce jedynie jako tymczasową formę ochrony życia, siebie i bliskich. Badania ankietowe (Dudek, Panuciak, Strzelecki 2024) pokazały, że 44 proc. imigrantów z Ukrainy w 2023 roku przyjechało do Polski po raz pierwszy w 2022 roku co wiązało się z ucieczką przed wojną (Rysunek 15). Całkowity odsetek uchodźców z Ukrainy był wyższy, gdyż obejmował także osoby, które już wcześniej miały kontakt z Polską. Niemniej jednak dane z ankiet przeprowadzanych wśród uchodźców w 2022 roku (Chmielewska, Dudek, Strzelecki 2022) wskazywały, że w maju 2022 roku 46 proc. z przybywających do Polski uchodźców wojennych nie znała języka polskiego. Kolejne badania przeprowadzone w 2022 roku (Iza Chmielewska- Kalińska, Beata Dudek, Paweł Strzelecki 2023) oraz w 2023 roku (Iza Chmielewska- Kalińska, Beata Dudek, Paweł Strzelecki 2024) wskazywały, że na jesieni 2022 roku odsetek uchodźców nie posługujących się językiem polskim wyniósł już 21 proc. (Rysunek 16), a w połowie 2023 roku było to już 13 proc. Tak szybkie uzyskanie podstawowych umiejętności posługiwania się językiem polskim można przypisać podobieństwom pomiędzy językami polskim i ukraińskim oraz silnej motywacji imigrantów do nauki języka, który był warunkiem funkcjonowania w polskim społeczeństwie i na rynku pracy. Inicjatywy umożliwiające naukę języka polskiego dla imigrantów z Ukrainy podejmowane były przez liczne organizacje prywatne oraz samorządy, jednak działania w tym zakresie były niewystarczające w stosunku do bieżących potrzeb. Na jesieni 2022 roku 43 proc. uchodźców (Rysunek 17) z Ukrainy deklarowała kursy języka polskiego jako najbardziej potrzebną formę pomocy. Odsetek ten wśród uchodźców wojennych zmniejszył się w 2023 roku do 32 proc. (Rysunek 18), jednak związane było to tylko częściowo z zaspokojeniem tych potrzeb przez politykę migracyjną lub edukacyjną. Ankieta przeprowadzona w 2023 roku wskazała,

że ok. 27 proc. uchodźców, którzy przybyli do Polski w 2022 roku, uczęszczała na kurs języka polskiego (Dudek, Panuciak, Strzelecki 2024).

Rysunek 15. Imigranci z Ukrainy według daty przyjazdu oraz faktu rejestracji w PESEL -UKR

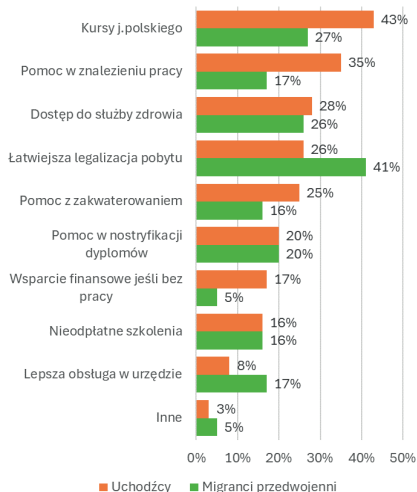


Rysunek 16. Znajomość języka polskiego wśród różnych grup imigrantów z Ukrainy

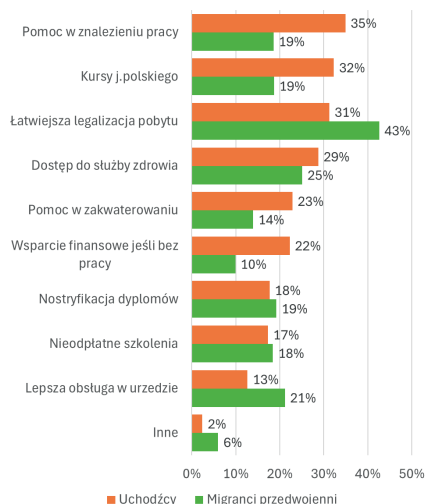


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dudek, Panuciak, Strzelecki (2024)

Rysunek 17. Najważniejsze formy pomocy, które ułatwiły pobyt w Polsce imigrantów z Ukrainy – deklaracje w 2022 roku



Rysunek 18. Najważniejsze formy pomocy, które ułatwiły pobyt w Polsce imigrantów z Ukrainy – deklaracje w 2023 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Chmielewska, Dudek, Strzelecki (2022)

Napływ uchodźców wojennych z Ukrainy do Polski diametralnie zmienił strukturę demograficzną imigrantów ukraińskich w Polsce. Przed wybuchem wojny proporcje mężczyzn i kobiet napływających do Polski były dość wyrównane, a dzieci sprowadzały do Polski głównie osoby chcące i mogące związać się z naszym krajem na dłużej, co ze względu na dominującą legalizację pobytu w postaci wiz dla osób podejmujących pracę na tzw. „oświadczenia pracodawców” nie było częste. Wybuch wojny sprawił, że na Ukrainę wróciło ok. 300-400 tys. mężczyzn w wieku poborowym. Natomiast do Polski napłynęło kilka milionów uchodźców, z których pozostało ok. 1-1,5 mln dorosłych osób. Były to głównie kobiety (80%), relatywnie dobrze wykształcone (48%) i relatywnie młode (ok. 50% w wieku 27-44 lata) oraz z dziećmi (40% deklaracji). Sytuacja taka niosła ryzyko związane z kosztami utrzymania imigrantów. Jednak, jak pokazują zarówno badania NBP, jak i Ośrodka Badań nad Migracjami, aktywność zawodowa przymusowych imigrantów z Ukrainy w Polsce okazała się bardzo wysoka – zważywszy na sytuację tych osób. Co więcej, porównanie aktywności zawodowej imigrantów z Ukrainy w Polsce oraz w innych krajach UE, np. w Niemczech wskazywało, że większy odsetek imigrantów deklarował zatrudnienie w Polsce. Choć temat ten wymaga pogłębionych badań, to wydaje się, że czynnikami wspomagającymi szybkie usamodzielnianie się i integrację na rynku pracy uchodźców z Ukrainy w Polsce był utrzymujący się w Polsce wysoki popyt na pracę, pozytywne nastawienie pracodawców do imigrantów, obecność w Polsce już wcześniej relatywnie dużej diaspory imigrantów z Ukrainy (sieci migracyjne) oraz paradoksalnie dość ograniczona paleta potencjalnych świadczeń socjalnych – przy jednoczesnym zapewnieniu imigrantom dostępu do usług publicznych analogicznego do oferowanego polskim obywatelom.

Badania imigrantów z Ukrainy w Polsce wskazują także, że wynagrodzenia otrzymywane przez imigrantów przybywających przed wojną były jedynie nieznacznie niższe od wynagrodzeń polskich pracowników o tych samych kwalifikacjach oraz na tych samych stanowiskach w firmach. Wynagrodzenia oferowane uchodźcom były przy tym początkowo znacznie niższe niż oferowane odpowiednio Polakom oraz imigrantom przedwojennym, ale już w 2023 roku luka ta zaczęła się wyraźnie zacierać. Niemniej jednak wciąż trudnym do rozwiązania problemem pozostaje niewykorzystywanie w Polsce kwalifikacji nabytych w Ukrainie. Najwyższe wynagrodzenia w Polsce oferowane są imigrantom w zawodach związanych z informatyką, budownictwem i transportem. W pozostałych dziedzinach wciąż istnieją duże różnice pomiędzy wynagrodzeniami

wcześniejszych imigrantów i uchodźców, a ponadto wynagrodzenia osób pracujących w zawodach wymagających specyficznych kwalifikacji (nauczyciele, personel medyczny) są relatywnie niższe niż imigrantów poszukiwanych specjalności pracujących w zawodach, w których certyfikacja umiejętności jest łatwiejsza (kierowcy, specjaliści budowlani, specjaliści IT). Kwestia uznawalności kwalifikacji pozostaje ważna dla około 20 proc. zarówno imigrantów przedwojennych, jak i uchodźców wojennych.

W 2023 roku stosunkowo najważniejszą kwestią sygnalizowaną przez imigrantów dla ich obecności w Polsce była łatwiejsza legalizacja długoterminowego pobytu w Polsce (Rysunek 18). Kwestię tę wskazywało ponad 40 proc. imigrantów przedwojennych. Staje się ona także coraz częściej zgłaszana przez uchodźców (wzrost z 26 proc. do 30 proc. pomiędzy 2022 i 2023 rokiem). Z drugiej strony to głównie uchodźczynie z Ukrainy mają problemy ze znalezieniem odpowiedniej pracy, która dawałaby się pogodzić z wychowaniem dzieci. Bezrobocie wśród osób, które napłynęły do Polski po wybuchu wojny, wynosi ok. 25 proc. i nie zmieniło się istotnie od jesieni 2022 roku. Nie dziwi zatem, że najczęściej oczekiwaną przez uchodźczynie z Ukrainy formą pomocy, która ułatwiłaby im życie w Polsce, jest pomoc w znalezieniu pracy (35 proc. deklaracji).

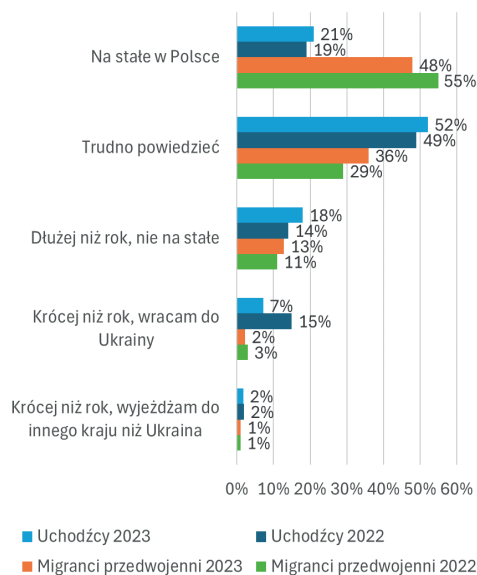
III.3. Przekazy pieniężne i rzeczowe od imigrantów na Ukrainę

Wybuch wojny w Ukrainie wpłynął także na dominujące strategie migracyjne obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Przed pandemią COVID-19 oraz wybuchem pełnoskalowej wojny w Ukrainie relatywnie liberalne regulacje dotyczące legalizacji pracy i pobytów krótkoterminowych w Polsce w porównaniu z legalizacją wieloletnich pobytów powodowały, że większość imigrantów z Ukrainy w Polsce była niejako z przymusu migrantami cyrkulacyjnymi, którzy w dużej części (60-70 proc.) pracowali w Polsce, aby przekazać część zarobków na Ukrainę. Niemniej jednak z czasem rosło zainteresowanie pozostawaniem w Polsce lub innych krajach zachodnich na dłużej, a zatem podobnie jak miało to miejsce z emigrantami z Polski w krajach Unii Europejskiej dekadę wcześniej powoli obniżał się odsetek osób przekazujących pieniądze rodzinie w kraju pochodzenia.

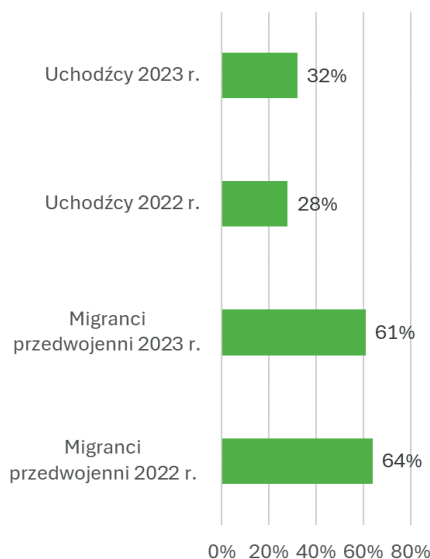
Regulacje wprowadzane w związku z pandemią, potem wprowadzony wraz z wybuchem pełnoskalowej wojny i napływem imigrantów wolny dostęp do polskiego rynku pracy i usług publicznych dla imigrantów z Ukrainy sprawiły, że limit czasu pozostawania w Polsce związany z jednorazowo wydanym doku-

mentem przestał mieć duże znaczenie. Ponadto niepewność dotycząca sytuacji gospodarczej i politycznej na Ukrainie spowodowały, że więcej osób, głównie spośród imigrantów przedwojennych (Rysunek 19) decydowało się pozostać w Polsce na dłużej. W 2020 roku, po pierwszej fali pandemii, odsetek osób przekazujących środki spadł nawet poniżej 50 proc. (Dudek, Strzelecki 2021). Wybuch wojny zaktywizował jednak ponownie imigrantów przebywających w Polsce już wcześniej do większej pomocy rodakom na Ukrainie i ponownie ponad 60 proc. imigrantów przekazywało środki na Ukrainę (Rysunek 20). Pomimo trudnej sytuacji środki pieniężne na Ukrainę przekazuje także ok. 30 proc. uchodźców wojennych. Są to osoby, które podjęły pracę w Polsce.

Rysunek 19. Plany dalszego pobytu uchodźców i wcześniejszych imigrantów w Polsce w 2022 i 2023 roku



Rysunek 20. Odsetki uchodźców i wcześniejszych imigrantów przekazujących pieniądze na Ukrainę



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dudek, Panuciak, Strzelecki (2024)

III.4. Wpływ imigrantów z Ukrainy na polską gospodarkę i społeczeństwo

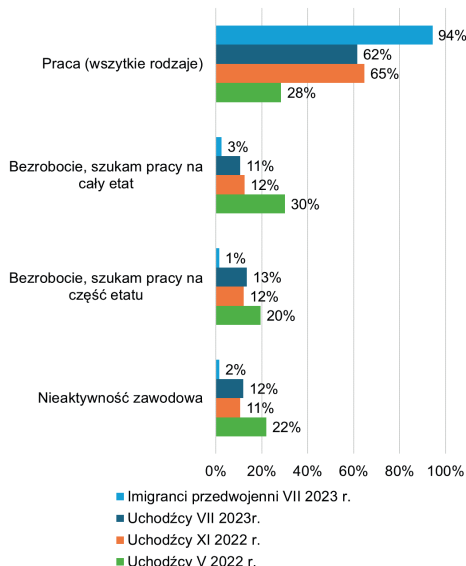
Napływ imigrantów zarobkowych z Ukrainy, a później również uchodźców wojennych, nastąpił relatywnie szybko i miał dużą skalę, ale w obliczu niedoborów na rynku pracy i bardzo niskiego bezrobocia (zwłaszcza w wielkich aglome-

racjach) oraz relatywnie niewielkiej centralnie kierowanej pomocy socjalnej nie spowodował niekorzystnych zjawisk, których w przeszłości doświadczwały inne kraje, do których napływali imigranci. Okoliczności w jakich napływali do Polski imigranci z Ukrainy (kryzys ekonomiczny na Ukrainie oraz brak rąk do pracy w Polsce, czy agresja Rosji postrzeganej jako odwieczne zagrożenie dla suwerenności i dobrobytu w krajach regionu) sprawiały, że polskie społeczeństwo nie tylko tolerowało imigrantów na terytorium swojego kraju, ale okazało uchodźcom bezinteresowną pomoc, która złagodziła wiele potencjalnych problemów związanych z utrzymaniem tak wielkiej liczby szybko napływających imigrantów. Warto jednak podkreślić, że także imigranci z Ukrainy bardzo szybko usamodzielnili się i zaadaptowali do życia w Polsce.

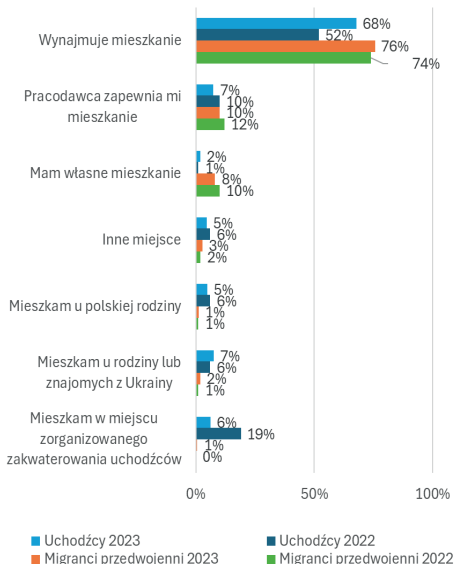
O ile bardzo wysoka aktywność zawodowa imigrantów przedwojennych (współczynnik zatrudnienia zbliżony do 90 proc.) była zjawiskiem często występującym wśród imigrantów zarobkowych także w innych krajach świata i wynikała z selekcji napływających osób, o tyle relatywnie wysoka aktywność zawodowa uchodźców wojennych z Ukrainy, sięgająca już na jesieni 2022 roku ponad 60 proc. (Rysunek 21), była zjawiskiem wyjątkowym jeśli wziąć pod uwagę okoliczności i znajomość języka polskiego. To unikalne zjawisko wynikało prawdopodobnie z: (1) istniejącej w Polsce już wcześniej diaspory imigrantów (i pomocy), (2) podobieństw jeśli chodzi o język i kulturę, które umożliwiły dość szybką adaptację uchodźców w Polsce, (3) pozytywnego nastawienia społeczeństwa Polskiego do uchodźców wojennych z Ukrainy, (4) utrzymującego się wysokiego popytu na pracę osób bez określonych specyficznych kwalifikacji, co umożliwiało szybkie zatrudnienie relatywnie dużej grupy imigrantów.

Szybko uzyskiwana samodzielność finansowa pozwoliła z kolei imigrantom relatywnie szybko wyjść z sytuacji polegania na zewnętrznej pomocy w zakwaterowaniu. Z badań ankietowych przeprowadzonych w maju 2022 (Chmielewska, Dudek, Strzelecki, 2022) wynikało, że jedynie około 30 proc. uchodźców płaciła za wynajem miejsca zakwaterowania. Na jesieni 2022 roku było to już 52 proc. a w 2023 roku 68 proc. (Rysunek 22).

Rysunek 21. Integracja uchodźców na polskim rynku pracy w czasie



Rysunek 22. Zakwaterowanie imigrantów w 2022 i 2023 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Iza Chmielewska-Kalińska et al. 2024)

Napływ imigrantów z Ukrainy w sytuacji rekordowo niskiego bezrobocia w Polsce w ostatnich latach oznaczał, że ich zatrudnienie mogło być relatywnie minimalnym stopniem substytucyjnym dla zatrudnienia krajowych pracowników (Gromadzki, Lewandowski 2023) i pozwoliło z nadwyżką uzupełnić braki w podaży pracy powodowane przez starzenie się ludności Polski. Już **szacunki dokonane dla lat 2014 – 2018 roku wskazywały, że migracja z Ukrainy przyczyniała się rocznie do podniesienia potencjału wzrostu PKB o ok. 0,5pp.** (Strzelecki, Growiec, Wyszyński 2022). **Szacunki uwzględniające napływ uchodźców z Ukrainy w ostatnich latach pokazują w zależności od przyjętych założeń dotyczących produktywności pracy uchodźców, że w latach 2022-2023 nowi imigranci z Ukrainy mogli dodawać do wzrostu PKB 0,7-1,1 pp. PKB** (Deloitte 2024). Innymi słowy **potencjał wzrostu gospodarczego Polski byłby wyraźnie niższy, gdyby napływ imigrantów nie nastąpił.** Ponadto napływ imigrantów oraz transfery rzeczowe przekazywane przez nich na Ukrainę były motorem napędzającym konsumpcję i wpływy podatkowe w Polsce. Dzięki imigrantom także bilans Zakładu Ubezpieczeń Społecznych był znacznie lepszy niż wcześniejsze prognozy, co zwalniało część środków budżetowych, które musiałyby posłużyć dopłacie do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

III.5. Scenariusze rozwoju sytuacji w przyszłości

Obecnie trudno wskazać, jak zakończy się konflikt zbrojny na Ukrainie i jakie mogą być tego konsekwencje dla dalszej migracji z Ukrainy w Polsce. Trudno także wnioskować na ten temat w sytuacji, gdy doktryna migracyjna jest obecnie dopiero wypracowywana, co oznacza, że można jedynie przypuszczać, że także w przyszłości regulacje dotyczące pobytu w Polsce imigrantów z Ukrainy nie będą znacznie zaostrzane. Wydaje się przy tym, że najbardziej prawdopodobne jest dążenie większości obecnych już w Polsce imigrantów z Ukrainy do pozostania w naszym kraju, gdyż byłoby to analogiczne do podobnych procesów obserwowanych historycznie (np.: stabilizacja pobytów Polaków w krajach Europy Zachodniej), a dodatkowo może wynikać z niepewności dotyczącej dalszego rozwoju sytuacji w kraju rodzinnym imigrantów. W celu określenia, z jakimi wyzwaniem polityka migracyjna może mierzyć się w kolejnych latach do 2030 roku, rozważmy następujące scenariusze:

- 1) „Na wschodzie bez zmian” – scenariusz taki oznaczałby, że konflikt będzie się przedłużał, co wymagałoby dla Ukrainy konieczności coraz głębszego sięgania do rezerw ludzkich poprzez ogłaszanie kolejnych mobilizacji, a być może także chęci ściągnięcia w tym celu młodych ludzi, którzy wyemigrowali poza Ukrainę. W tym scenariuszu narastać mogą polityczne napięcia związane z mobilizacjami oraz brak będzie perspektyw na długofalową poprawę w gospodarce Ukrainy. Z punktu widzenia migracji może być to scenariusz coraz bardziej osiedleńczej migracji z Ukrainy w Polsce, dążenia do łączenia rodzin na terytorium Polski, a być może dalszego zwiększania się liczby imigrantów uciekających przed brakiem perspektyw. Z punktu widzenia politycznego może dochodzić do nacisków ze strony ukraińskiego rządu w celu zaostrzenia regulacji dotyczących pozostawania jej obywateli w Polsce i ograniczenia odpływu osób z Ukrainy.
- 2) „Trwałe zawieszenie broni” – niezależnie od warunków, na których byłoby zawarte zawieszenie broni, mniejsze ryzyko związane z powrotem na Ukrainę mogłoby skłonić część uchodźców, żyjących ciągle w stanie zawieszenia, do powrotu na Ukrainę. W tym scenariuszu można wyobrazić sobie, że wskutek początkowo trudnej sytuacji ekonomicznej, powróci popularność krótkoterminowych migracji cyrkulacyjnych. Także w tym przypadku władze Ukrainy mogą różnymi sposobami utrzymywać powiązanie imigrantów z ojczyzną, choć alternatywą dla pracy imigrantów w gospodarce na Ukrainie mogą być zwiększone przekazy pieniężne.

- 3) „Negatywny wiatr geopolityczny” – brak dalszej pomocy wojskowej i finansowej dla Ukrainy może spowodować porażki na froncie i w rezultacie nową falę uchodźców uciekających przed powtórką z 2022 roku oraz przed życiem bez perspektyw na terenach okupowanych. Trudno przy tym określić jak duża może być skala tego zjawiska, ale projektując politykę migracyjną warto być przygotowanym także na scenariusz powtórzenia się sytuacji z 2022 roku.
- 4) „Globalny kryzys ekonomiczny” – imigracja do Polski miała miejsce w sytuacji bardzo niskiej stopy bezrobocia. Pomimo spadające liczby osób w wieku produkcyjnym może okazać się, że na skutek zbiegu tych okoliczności stopa bezrobocia cyklicznie może wzrosnąć wyraźniej niż w czasie pandemii COVID-19. W takiej sytuacji część polskich pracowników może zacząć postrzegać imigrantów jako potencjalnych konkurentów na rynku pracy, którzy zagrożą ich pozycji. Może to doprowadzić do sytuacji, w której pomimo cykliczności zjawiska, pojawi się presja wewnętrzna na zaostrzenie rozwiązań polityki migracyjnej, ograniczenie migracji i mniejszą tolerancję dla obcokrajowców na polskim rynku pracy.

Z przeglądu powyższych scenariuszy można wyciągnąć następujące wnioski co do prowadzenia polityki migracyjnej względem imigracji z Ukrainy w przyszłości. **Po pierwsze, sprecyzowanie długoterminowych prawideł polityki migracyjnej jest niezbędne w sytuacji, gdy setki tysięcy imigrantów z Ukrainy są w coraz większym stopniu związane z Polską i jej gospodarką i będzie to coraz ważniejsze w przyszłości. Określone ścieżki uzyskiwania prawa długoterminowego pobytu, czy prawa i obowiązki imigrantów w Polsce, byłyby też klarownym sygnałem zabezpieczającym przed ewentualnymi naciskami zewnętrznymi i wewnętrznymi wymuszającymi krótkoterminowe i reaktywne rozwiązania. Po drugie, zależnie od rozwoju wydarzeń za wschodnią granicą bardziej niespodziewane mogą okazać się nagłe napływy imigrantów niż powroty, które jeśli nastąpią, będą raczej powolne.** Nasz kraj powinien być przygotowany na taką ewentualność także w przyszłości.

IV.

W poszukiwaniu doktryny polityki migracyjnej adekwatnej dla Polski

Rozdział ten ma na celu określenie typu polityki migracyjnej przyjętego w Polsce i próbę odpowiedzi na pytanie o czynniki, które wpływają i powinny wpływać na jej przyszłościowy kształt. Analiza zaczyna się od przywołania wybranych dokumentów określających kształt polityki, potem części poświęconej podobieństwom polskiej polityki migracyjnej do innych modeli na świecie oraz specyficznych dla naszego kraju uwarunkowań jej prowadzenia.

IV.1. Współczesna polityka migracyjna w Polsce

Politykę migracyjną w Polsce po 1989 roku łatwiej jest opisywać poprzez stan faktyczny regulacji niż poprzez oficjalne dokumenty, które opisywałyby ją w zasadzie koncepcja była ich źródłem. Ogólnie można zatem zauważyć, że przyjmowane rozwiązania miały charakter reaktywny i pozostawały w tyle za początkowo gwałtowną emigracją Polaków do UE, a w ostatniej dekadzie transformacją Polski z kraju emigracyjnego do kraju imigracyjnego.

Literatura opisująca historię najnowszej polityki migracyjnej (Górny et al. 2010) wskazuje, pod koniec XX wieku można było mówić o etapie instytucjonalizacji, w latach 2001–2004 europeizacji, zaś począwszy od 2004 roku stabilizacji, w trakcie której próbowano sformułować dokumenty strategiczne dotyczące tej tematyki. Proces instytucjonalizacji dokonywał się poprzez powstawanie określonych instytucji i przepisów – w dużym stopniu jako reakcja na dostrzeganie problemów takich jak repatriacja polskich obywateli przebywających za granicą, czy napływ kilkudziesięciu tysięcy uchodźców z Czeczenii. Lata przed wejściem Polski do struktur Unii Europejskiej to z kolei czas implementacji pod-

stawowych przepisów spójnych na terenie całej UE. Faza stabilizacji przyniosła zaś przyjęcie – w 2012 r., przez Radę Ministrów – dokumentu strategicznego pt. „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, który w sposób kompleksowy diagnozował ówczesną sytuację Polski w odniesieniu do migracji i obszarów powiązanych, uwypuklając specyficzne uwarunkowania krajowe oraz możliwe korzyści i problemy wynikające z migracji, a także wskazywał na priorytety polityki migracyjnej i formułował określone rekomendacje. Poniżej w skrócie przedstawiony jest przegląd kolejnych dokumentów zawarty w pracy (Strzelecki, Pachocka 2020).

W dokumencie tym zawracano jeszcze uwagę, że rola migracji międzynarodowej w Polsce nie jest istotna z powodu niedużej skali przepływów, a jednocześnie podkreślono, że w przyszłości sytuacja demograficzna będzie wymuszać wzrost znaczenia imigracji. W szczególności zawarto tam twierdzenie, że „(...) polska polityka migracyjna powinna być, przynajmniej w krótkim okresie, podporządkowana prymatowi rynku pracy i jego potrzebom. Powinna być ona także w o wiele większym niż dotychczas stopniu proaktywna, poszukująca optymalnych rozwiązań z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju” (Zespół do Spraw Migracji 2011:11).

Proaktywność polityki migracyjnej upatrywano w reagowaniu z wyprzedzeniem na zmiany na rynku pracy i zapewnienie rąk do pracy. W dokumencie dostrzegano też ważną rolę przyciągania zarówno cudzoziemców kształcących się w Polsce (szkolenia zawodowe, uczelnie wyższe), jak i naukowców. W końcu, z uwagi na czynnik historyczny, priorytetową grupą odbiorców polskiej polityki migracyjnej miały stać się osoby z polskim pochodzeniem (Zespół do Spraw Migracji 2011:13–15).

Nowy rząd powołany po wyborach parlamentarnych z 2015 r., w wyniku których do władzy doszła partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS), unieważnił poprzedni dokument i zaproponował w 2016 roku swój. Jeszcze w 2016 r. J. Skiba, sekretarz stanu w MSWiA, zwracał uwagę, że powstanie nowy, aktualny program migracyjny dla Polski, w którym kluczowa będzie kwestia zapewnienia bezpieczeństwa, ale także odpowiedź na głęboki kryzys demograficzny w kraju. W kontekście tego drugiego wyzwania znaczenie mogą mieć zwiększenie dzietności kobiet i prowadzenie rozsądnej polityki migracyjnej, dla której „Wschód blisko naszych granic” został wskazany jako źródło tej migracji. W słowach sekretarza stanu wybrzmiały także kwestie dużej emigracji zarobkowej Polaków, luki na polskim rynku pracy i zapotrzebowania na pracę migrantów z Ukrainy, ale także potrzeby właściwego monitorowania i kontroli imigracji do Polski (Skiba 2016:2–4).

W lutym 2017 r. rząd przyjął Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. (KPRM 2017), w której podkreślono wyzwanie dla rozwoju kraju – zmianę niekorzystnych trendów demograficznych. W dokumencie stwierdzono, że bilans migracyjny kraju nie jest jednoznaczny, gdyż emigracji Polaków towarzyszy stopniowy napływ imigrantów, ponieważ rośnie atrakcyjność Polski dla cudzoziemców spoza UE. Był to również czas rosnącej imigracji z Ukrainy, z powodów ekonomicznych i politycznych. Imigracja do Polski ma głównie charakter cyrkulacyjny, a cudzoziemcy pracują w sektorach i zawodach mniej atrakcyjnych dla Polaków (KPRM 2017:114). Zwrócono uwagę m.in. na konieczność wypracowania nowej polityki migracyjnej, przywołując określone argumenty. Jeśli część z nich można ocenić jako uzasadnione i merytoryczne (np. kwestia nadużyć w funkcjonowaniu tzw. uproszczonej procedury dostępu cudzoziemców do rynku pracy, niedoskonałości w systemie monitorowania zatrudnienia obcokrajowców, praktyki stosowane przez nieuczciwych pracodawców lub pośredników), to niektóre nie mają takiego charakteru, co dotyczy w szczególności argumentacji powiązanej z narracją o zapewnianiu bezpieczeństwa państwa. Obrazują to następujące słowa: „Jak pokazują doświadczenia niektórych krajów europejskich, koszty rozwiązywania problemów demograficznych i potrzeb rynku pracy, poprzez wyłącznie imigrację grup ludności odrębnej religijnie i kulturowo, mogą w dalszej perspektywie przewyższać potencjalne zyski i zagrozić spójności struktur społecznych” (KPRM 2017:114–15). Strategia mówiła także wprost o stosowaniu preferencji geograficznych wobec cudzoziemców w ostatnich latach, co pozwoliłoby na wzrost udziału obcokrajowców z krajów bliskich Polsce kulturowo i sprzyjało ich integracji społecznej i asymilacji” (KPRM 2017:117).

W dokumencie dotyczącym polityki migracyjnej do 2020 ponownie wybrzmiał przy tym temat odpowiedzialnej polityki imigracyjnej zorientowanej na potrzeby rynku pracy i polskich przedsiębiorców, ale dążąc do dbałości o: standardy zatrudniania pracowników; tworzenie ścieżek integracji dla cudzoziemców z kwalifikacjami i kompetencjami niezbędnymi z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy; ułatwienie w prowadzeniu działalności gospodarczej dla cudzoziemców; ograniczenie nielegalnej imigracji i nadużyć związanych z podejmowaniem pracy przez cudzoziemców. Ponownie deklarowano, że polska polityka migracyjna ma być aktywna, kompleksowa (emigracja, imigracja, integracja), z priorytetem dbałości o bezpieczeństwo państwa (KPRM 2017:128–29, 274). Najważniejszym wnioskiem było jednak stwierdzenie, że polityka migracyjna może być remedium na starzenie się ludności jedynie w krótkim okresie.

W dłuższym horyzoncie czasowym widziano w tej roli jedynie politykę prorodziną, co tłumaczyło też inne działania – w tym utożsamianie polityki rodzinnej z polityką demograficzną, a pomijanie kwestii związanych z migracjami.

Ostatecznie mimo zapowiedzi rząd nie przyjął strategicznego dokumentu polskiej polityki migracyjnej. W czerwcu 2019 r. został upubliczniony projekt dokumentu pt. *Polityka migracyjna Polski* (Zespół do Spraw Migracji 2019), w którym jako cel tej polityki wskazano: „(...) spójny, oparty na wiedzy system zarządzania migracjami zapewniający bezpieczeństwo i porządek publiczny, sprzyjający rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej” (Zespół do Spraw Migracji 2019:10). Zidentyfikowano w nim i omówiono 10 kierunków polityki migracyjnej, spośród których pierwszy brzmiał „Bezpieczna, sprawnie zarządzana legalna imigracja do Polski dostosowana do potrzeb gospodarki i zmieniających się wyzwań” (Zespół do Spraw Migracji 2019:11). Projekt spotkał się z krytyką przedstawicieli różnych środowisk (indywidualnie i kolektywnie), w tym akademickiego, Głównym ostrzem krytyki był fakt, że imigracja, z jednej strony, została potraktowana instrumentalnie jako źródło zagranicznej siły roboczej, a z drugiej – jako źródło zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Oddzielną kwestią, zauważoną przez HFPC, był ksenofobiczny wydźwięk projektu i stosowanie sformułowań budzących wątpliwości co do zgodności z prawem UE i prawem międzynarodowym (Pachocka, Szczerba-Zawada 2019). Na brak aktualnego i kompleksowego dokumentu kształtującego polską politykę migracyjną zwracał uwagę nawet NIK (2019), pokazując, jak bardzo urzędy były niegotowe na radzenie sobie z obsługą dużej liczby cudzoziemców. Kolejnym podejściem do stworzenia dokumentu określającego cele prowadzenia polityki migracyjnej były prace w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, gdzie Zespół do Spraw Migracji stworzył dokument: *“Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”* (2020), a w połowie 2021 roku przygotowany został dokument: *„Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022”*. Skierowanie tego dokumentu do decyzji Rady Ministrów skończyło się jednak „urzędniczą katastrofą” (Łodziński, Szonert 2023). Najpierw przyjęcie dokumentu było przesuwane do końca 2021 roku, a później na jesień 2022 roku, co podważało właściwie sens zawartego w dokumencie planowania działań do 2022 roku. W końcu, według oficjalnego stanowiska KPRM prace zostały wstrzymane, a sam dokument wycofany ze względu na wyzwania związane z agresją Rosji na Ukrainę oraz z faktu wykorzystywania imigracji jako jednej z metod wojny hybrydowej przez Białoruś rządzoną przez Aleksandra Łukaszenkę. Według oficjalnego dokumentu opublikowanego na

stronie KPRM¹, niespodziewany rozwój sytuacji sprawił, że zarządzanie tymi [migracyjnymi] procesami prowadzone jest w oparciu o ogólne założenia i wytyczne, biorące pod uwagę aktualny rozwój sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej, a także potrzeby określonych grup, w tym także szczególne potrzeby obywateli Ukrainy oraz możliwości i interes państwa. Podejście to zapewnia możliwość szybkiego i elastycznego reagowania w obecnej kryzysowej sytuacji. Zatem ponownie dążenie do zachowania elastyczności w reagowaniu na zmienną sytuację sprawiło, że dokument o charakterze strategicznym i długofalowym był postrzegany jako „niezasadny”, co zostało skrytykowane przez ekspertów i środowisko pracodawców. Zmiana władzy pod koniec 2023 roku oraz stabilizacja sytuacji uchodźców w Polsce sprawiły, że do prac nad rządową strategią migracyjną powrócono na nowo, tym razem odpowiada za nią w randze wiceministra prof. Maciej Duszczyk. W jego opinii nowy projekt ma dotyczyć planów na okres 2025-2030 i podziału kompetencji polityki migracyjnej pomiędzy poszczególne ministerstwa oraz władze lokalne i centralne. Projekt powinien precyzować uprawnieniach imigrantów, czy między innymi dostęp do usług publicznych w Polsce.

IV.2. Typologia polityk migracyjnych stosowanych na świecie a współczesna polityka migracyjna Polski

Próbując określić pryncypia dotychczasowej polityki migracyjnej Polski warto spróbować sklasyfikować alternatywy na podstawie rozwiązań stosowanych na świecie. Niestety stosowane w różnych regulacje, charakter podejścia do integracji cudzoziemców oraz historyczne konteksty powodują, że jedynie w podziału takiego można dokonać jedynie w przybliżeniu.

Jedną z tego typu klasyfikacji opartej na długofalowych celach wynikających z przeszłych doświadczeń oraz postrzegania roli imigrantów w społeczeństwie przedstawił Maciej Duszczyk (Duszczyk 2008). Podzielił on kraje na grupy wskazując na wspólne cechy ich sytuacji oraz działań względem imigrantów. I tak wyróżnił następujące modele polityki migracyjnej:

¹ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023#:~:text=%E2%80%9EPolityka%20migracyjna%20Polski%20%E2%80%93%20kierunki%20dzia%C5%82a%C5%84%202021%2D2022%E2%80%9D%20%C5%82%C4%85czy,obszary%20wsp%C3%B3%C5%82pracy%20z%20podmiotami%20poza%C4%85dowymi>

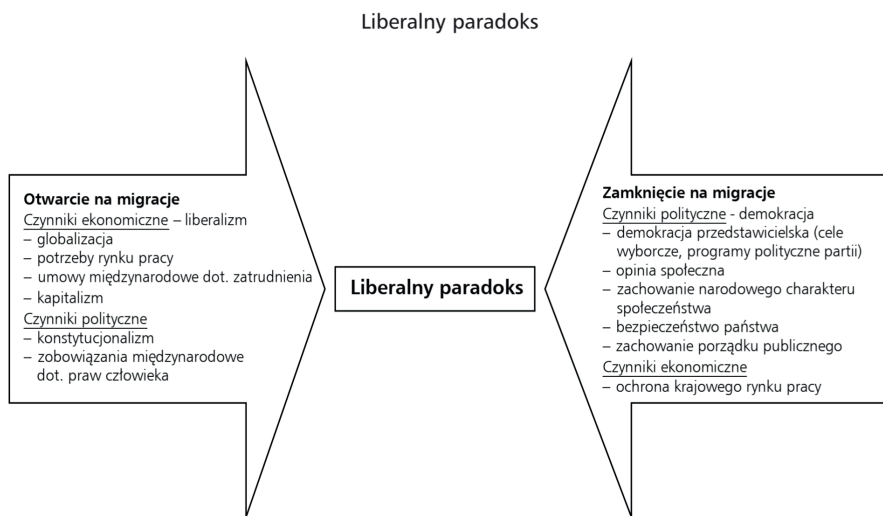
- komplementarna (Australia, Kanada, Wielka Brytania), realizowana głównie w krajach anglosaskich i zorientowana na selekcję napływających imigrantów zorientowanej na uzupełnianie braków osób o określonych kwalifikacjach na rynku pracy. Prowadzenie takiej polityki wymaga ciągłego monitoringu potrzeb krajowego rynku pracy, atrakcyjności rynku pracy do przyciągania osób z wysokimi kompetencjami oraz wsparcia ze strony polityki edukacyjnej – zachęcanie cudzoziemskich absolwentów do pozostawania w kraju przyjmującym.
- kolonialno-humanitarna polityka migracyjna (Francja, Belgia, Włochy, Wielka Brytania, Holandia (częściowo), Niemcy) jest oparta w dużej mierze na czynniku historycznym takim jak związki kolonii lub terytoriów zależnych z dawną metropolią. Migranci z wybranych regionów świata mogą liczyć na specjalne prawa i łatwiej otrzymywać prawo do pracy i pobytu.
- nowe państwa imigracyjne (Hiszpania, Portugalia, Finlandia) – dotyczy krajów stosunkowo niedawno zmieniających swój status z emigracyjnego na imigracyjny i stosujące z różnych przyczyn liberalne podejście w imigracji ekonomicznej, pozostawiając regulację kierunków napływu oraz kwalifikacji imigrantów samemu rynkowi. Migracja zorientowana na doraźne potrzeby lub projekty infrastrukturalne często kończy się zatrudnieniem imigrantów w szarej strefie i potrzebą okresowych akcji legalizujących pobyt (Hiszpania).
- wielokulturowa polityka migracyjna (USA) prowadzona w społeczeństwie wieloetnicznym i wielokulturowym pomyślana jako utrzymywanie stanu zrównowagi/konkurencji imigrantów z różnych nacji i kręgów kulturowych. Nadrzędne znaczenie ma tu czynnik kraju pochodzenia, mniejsze znaczenie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe imigrantów. Charakteryzuje się dbałością o proporcjonalną reprezentację imigrantów napływających z różnych stron świata.
- asymilacyjna polityka migracyjna (Austria, Holandia, Japonia) opiera się na restrykcyjnym podejściu do emigracji długoterminowej i selektywności imigracji z krajów bliskich kulturowo. Polityka ta kładzie nacisk na spełnianie przez cudzoziemców warunków dotyczących przydatności na rynku pracy, integracji z resztą społeczeństwa (język). Dopuszczalną praktyką są deportacje w przypadku niespełniania określonych warunków.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że podejście stosowane w Polsce w warstwie deklaratywnej do końca drugiej dekady XXI wieku wywodziło się z modelu komplementarnego – regulacji zmierzających do powiązania imigracji

z potrzebami rynku pracy, obecności tzw. testów rynku pracy itd. W praktyce jednak potrzeby gospodarki związane z rozbudową infrastruktury, niedobory pracowników w sektorze usług i rolnictwie spowodowały, że istniejące liberalne regulacje pobytów krótkoterminowych szybko zdominowały zasady przebywania imigrantów w Polsce. Sytuację tę spotęgowały regulacje umożliwiające przedłużanie pobytu w Polsce wprowadzone w okresie pandemii COVID-19 oraz de facto zrównanie uchodźców wojennych napływających z Ukrainy w prawach i dostępie do usług publicznych z obywatelami Polski. Można zatem powiedzieć, że obecna polityka migracyjna w praktyce jest podobna do innych państw, które stosunkowo niedawno doświadczyły transformacji z negatywnej do pozytywnej migracji netto (Strzelecki, Pachocka 2020).

Jak wskazuje Adamczyk (2023) **dyskusja na temat polityki migracyjnej w Polsce sprowadza się do tzw. liberalnego paradoksu. Z jednej strony czynniki ekonomiczne i interes biznesu oraz regulacje wynikające ze zobowiązań międzynarodowych, praw człowieka, dyrektyw unijnych itd. zmierzają do zwiększania się otwarcia na migracje, także z krajów dalszych kulturowo, ale zainteresowanych przyjazdem do Polski. Z drugiej strony czynniki polityczne – wynikające z demokratycznego mandatu rządów działają w stronę akcentowania potrzeby limitowania imigracji ze względów bezpieczeństwa, narodowego charakteru społeczeństwa itd.**

Rysunek 23. Schemat – tzw. koncepcja liberalnego paradoksu w polskiej polityce migracyjnej



Źródło: Adamczyk 2023

W rezultacie pogłębia się luka pomiędzy deklarowanym modelem prowadzonej polityki (odpowiadającym opinii większości wyborców), a faktycznie prowadzoną polityką wymuszaną przez potrzeby gospodarki oraz zobowiązania międzynarodowe. W Polsce przed wybuchem pełnoskalowej wojny na Ukrainie obowiązywały zatem teoretycznie narzędzia pozwalające na ograniczenie napływu imigrantów zarobkowych (test rynku pracy, konieczność rejestracji oświadczeń pozwalających na zatrudnienie imigrantów itd., szereg procedur administracyjnych związanych z wydawaniem pozwolenia na pracę), ale w sytuacji dużego popytu na pracę były one skutecznie obchodzone (ogłoszenia o pracę z wymogiem znajomości j. ukraińskiego), a regulacje powodujące niewydolność urzędów ze względu na skalę zainteresowania wydłużaniem pobytów w Polsce były stopniowo wyłączone.

Łodziński i Szonert (2023) wskazują nawet na podstawie analizy oficjalnych dokumentów rządowych i wprowadzanych regulacji, że prowadzona w Polsce polityka nie miała właściwie ośrodka sterującego, ani jasno sprecyzowanej koncepcji („*policy without politics*”).

Polska nie jest przy tym wyjątkowym krajem pod względem strukturalnego konfliktu interesów gospodarczych oraz opinii demokratycznej większości. Napięcie migracyjne istniejące w Wielkiej Brytanii było jedną z przyczyn poparcia dla Brexitu, który w deklaracjach przeciwników Unii Europejskiej miał spowodować odzyskanie sterowności przez Wielką Brytanię, jeśli chodzi o reguły polityki migracyjnej. Głosy nawołujące do większej ochrony granic Unii Europejskiej przed niekontrolowanym lub nawet sterowanym przez grupy przemytnicze napływem imigrantów są obecne także w dyskursie politycznym krajów UE. Obecny rząd Włoch (Giorgii Meloni) chce chronić zewnętrznych granic Unii, powstrzymując nielegalne wyjazdy i uniemożliwiając przemytnikom dokonywanie wyboru między przyjętymi uchodźcami a odrzuconymi nielegalnymi migrantami. Proponuje, aby Europa blokowała wyjazdy na morze, tworząc ośrodki przetrzymywania i selekcji migrantów w krajach tranzytowych, takich jak Libia. Była to miękka wersja blokady morskiej, którą zaproponowała podczas swojej kampanii, ale którą musiała porzucić ze względu na jej nielegalną i niepraktyczną naturę. **Nawet rządy krajów skandynawskich, do tej pory uznawanych za przychylne polityce otwartej na napływ imigrantów, muszą mierzyć się ze zmieniającym się nastawieniem opinii publicznej².**

² Tematem spotkania ministrów uczestniczących w Radzie Nordyckiej (należą do niej Dania, Islandia, Finlandia, Norwegia i Szwecja) były umowy z państwami Afryki

IV.3. Uwarunkowania prowadzenia polityki migracyjnej przez Polskę

Wykraczając poza warstwę dokumentów rządowych oraz typologię różnych polityk wynikającą z preferencji władz warto zastanowić się jakie czynniki obiektywne wpływają na uwarunkowania prowadzenia polityki migracyjnej w Polsce. Wśród czynników tych można wymienić: kontekst historyczny, położenie geograficzne i względy geopolityczne, selektywność migracji (kto jest zainteresowany przyjazdami do Polski), nastawienie społeczne (migracje jako polityczny temat tabu) oraz przygotowanie administracji rządowej do wdrażania różnych rozwiązań polityki migracyjnej.

IV.3.1 Kontekst historyczny

Dla właściwego uchwycenia podstaw do tworzenia polityki migracyjnej warto zwrócić uwagę na historyczne uwarunkowania tego procesu. A przede wszystkim to, czym w różnych okresach historii Polski różnił się polski model społeczny ludności, kształtujący się w związku z uczestnictwem napływowych migrantów w rządzeniu krajem. W szerszym kontekście historycznym obecna polityka migracyjna może odwoływać się do spuścizny Pierwszej Rzeczypospolitej, które było rozległym państwem europejskim mającym w swoich granicach wiele narodowości, kultur i religii, które przez wieki współtworzyły państwo, które na tle współczesnych jawiło się jako przykład tolerancji.

Północnej. Wniosek, który dotarł do instytucji europejskich z państw takich jak Włochy i Szwecja, pokazuje rozprzestrzenianie się polityki antyimigracyjnej. Walce z nielegalną imigracją mają służyć deportacje.

Osoby ubiegające się o azyl w Danii na czas rozpatrywania wniosków są przenoszone do ośrodków na terytorium krajów trzecich, takich jak Rwanda. Takie przepisy uchwalił duński parlament jeszcze w 2021 r. Za Danią podążyła Szwecja, wprowadzając podobną strategię. Premier Ulf Kristersson nałożył na szkoły obowiązek zgłaszania obecności dzieci, których rodzice są nielegalnymi imigrantami. Według doniesień dziennika „La Gaceta” nie wszystko jednak idzie łatwo. Irak i Afganistan, czyli kraje, z których w przewadze rekrutują się nielegalni imigranci, nie zaakceptowały przymusowej repatriacji własnych obywateli, co utrudnia pracę nie tylko Szwedzkiej Agencji Migracyjnej, ale właściwym władzom w innych krajach. Ogłoszono program wsparcia dla afrykańskich imigrantów, którzy zgodzą się dobrowolnie wrócić do kraju pochodzenia. Priorytetem dla państw uczestniczących w obradach Rady Nordyckiej jest deportacja wszystkich tych, którzy nie posiadają pozwoleń na pobyt. Istotne jest też uniemożliwienie im swobodnego podróżowania przez tereny, na które wjechali nielegalnie.

Gwałtowne przyspieszenie rozwoju świadomości narodowej nastąpiło jednak dopiero w XIX wieku. W tym okresie, na ziemiach polskich podzielonych pomiędzy trzy wielkie mocarstwa, mimo niesprzyjających okoliczności (a może właśnie za ich sprawą), krystalizowała się myśl polityczna różnych odcieni. Ze szczególną sytuacją mamy do czynienia w okresie po zakończeniu I wojny światowej. W okresie międzywojennym zostały przeprowadzone dwa spisy powszechne (1921 roku oraz 1931 roku). Pokazywały one, że odrodzona a w 1918 roku II Rzeczpospolita również była krajem wieloetnicznym i wieloreligijnym. Spis powszechny z roku 1921, wskazywał, że ludność o pochodzeniu polskim stanowiła 69,2 proc., rusińska (ukraińska) – 14,3 proc., białoruska – 3,9 proc., niemiecka – 3,9 proc. a żydowska – 7,8 proc. ludności ogółem (0,8 proc. – „inna” i „niewiadoma”). W porównaniu z II Rzeczpospolitą tygiel etniczny przedrozbiorowej Polski miał trochę inny charakter, gdy na tle różnic narodowościowych nie tworzyły się szczególnie ostre podziały (jeśli takie występowały, miały charakter „stanowy” lub wyznaniowy), natomiast od czasu krystalizowania się koncepcji państw „narodowych” dały o sobie znać negatywne skutki – zwłaszcza w okresie międzywojennym i tuż po wybuchu II wojny światowej – braku działań, które dziś można byłoby określić jako zintegrowaną politykę migracyjną.

Spis powszechny przeprowadzony po zakończeniu II wojny światowej wskazał, że liczba ludności w nowych granicach Polski spadła do 23,9 mln osób; Polacy mieli stanowić 20,5 mln osób, Niemcy (którzy w późniejszych latach sukcesywnie opuszczali kraj) stanowili ok. 2,3 mln osób, a co do ok. 400 tys. osób toczyło się swoiste postępowanie weryfikacyjne, zaś kolejnych 400 tys. osób określono ogólnie jako „inne narodowości/mniejszości etniczne”. W rezultacie II wojny światowej Polska stała się więc krajem niemal mono narodowym. I z taką strukturą ludności Polska przeszła niemal 45-letni okres PRL-u, a następnie rozpoczęła transformację jako kraj generalnie narodowościowo jednolity. Warto zauważyć, że **w drugiej dekadzie XXI wieku, pomimo trwającego już procesu napływu imigrantów zarobkowych, Polska według danych Eurostatu była wciąż jednym z dwóch krajów z najmniejszą liczbą obywateli innych państw zamieszkających ponad rok na swoim terytorium** (Eurostat 2023). Z drugiej strony, jak się wydaje, wspólna historia z krajami regionu wpływa zarówno na stosunkowo dobre relacje i integrację obywateli państw regionu w Polsce, jednak może też powodować nieufność we wzajemnych stosunkach pomiędzy krajami w obawie przed zdominowaniem przez Polskę jako największy kraj regionu (przykład polskich inwestycji na Litwie) lub też zahamowania, jeśli chodzi o politykę migra-

cyjną (np.: niechęć egzekwowania nauki jęz. polskiego cudzoziemców w obawie przed posądzeniem o przymusową polonizację).

IV.3.2 Położenie geograficzne

Większość autorów zajmujących się geopolityką jest zgodna, że położenie geograficzne współczesnej Polski wyklucza dążenie do izolacjonizmu. Położenie na nizinie Środkowo-Europejskiej sprawia, że przez Polskę przebiegają zarówno szlaki komunikacyjne z linii wschód-zachód jak i północ-południe. Polska granica wschodnia jest jednocześnie wschodnią granicą całej Unii Europejskiej, a z drugiej strony Polska należy też do *Strefy Schengen*, co oznacza, że osoby, które migrują do naszego kraju mają bardzo łatwą możliwość podróżowania dalej do innych krajów UE, nawet, jeśli muszą to czynić nielegalnie. Oznacza to, że **nasz kraj jest eksponowany na napływ imigrantów z różnych stron i różnych narodowości, a z drugiej strony, że ze względu na graniczne położenie ciąży na nas szczególna odpowiedzialność za zarządzanie zjawiskiem imigracji, gdyż podejmowane w tej kwestii decyzje mogą odbijać się na sytuacji innych krajów UE. Położenie geograficzne Polski oznacza także, że wraz z rosnącą atrakcyjnością polskiej gospodarki i rynku pracy trudno wyobrazić sobie stosowanie w praktyce utrzymywania jednolitości etnicznej(charakterystycznej np. dla Japonii), czy rozbudowanego procesu selekcji imigrantów stosowanego w krajach takich jak Kanada czy Australia.**

IV.3.3 Selektywność migracji

Omawiając czynniki wpływające potencjalnie na politykę migracyjną trudno abstrahować od pytania o cel przyjazdów imigrantów do Polski i związaną z tym określoną strukturę demograficzno-społeczną imigrantów. Dobrze widać to na przykładzie zmian struktury imigracji z Ukrainy w latach 2014-2021 oraz 2022-2024 omawianej w rozdziale I. W początkowym okresie wśród napływających imigrantów dominowały osoby z Zachodniej Ukrainy przyjeżdżające do Polski do prac sezonowych. W kolejnych latach, kryzys gospodarczy na Ukrainie sprawiał, że profil typowych imigrantów zmieniał się w kierunku osób pochodzących z centralnych i wschodnich regionów, osób lepiej wykształconych poszukujących pracy poza rolnictwem. W końcu napływ uchodźców wojennych w 2022 roku oznaczał przyjęcie w największym stopniu kobiet i dzieci. **Sprawą do dyskusji pozostaje zatem, na ile polityka migracyjna może aktywnie wpływać na przyjazdy do Polski imigrantów o określonych cechach lub**

kwalifikacjach, a być może powinna skupić się na jak najlepszym wykorzystaniu potencjału ludzkiego osób, które trafiają do Polski. Wydaje się ponadto, że procesy migracyjne będą zaostrzać a nie łagodzić regionalne różnice w starzeniu się ludności. Analizy zarówno na poziomie globalnym (Niva et al. 2023), jak i na poziomie regionów Polski (Rosner, Stanny 2018) wskazują bowiem, że imigranci w zdecydowanej większości wybierają docelowo duże aglomeracje miejskie, w których, w przypadku Polski i tak starzenie się ludności przebiega wolniej niż w regionach bez dużych obszarów zurbanizowanych.

IV.3.4 Przygotowanie administracji rządowej

Nawet najlepiej przygotowany teoretycznie system i program polityki migracyjnej wymaga istnienia maszyny administracyjnej pozwalającej na przekucie przepisów i zamierzeń w rzeczywiste działania. W rozdziałach IV.1 i IV.2 pokazane zostało, że nawet dyskusje dotyczące strategii migracyjnych nie zostały przyjęte i podejmowanie działania miały charakter reaktywny – bardzo często służyły rozluźnieniu regulacji w systemie, który okazywał się niewydolny w realizacji zadań związanych z obsługą imigrantów. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy naświetla raport z kontroli NIK dotyczącej problemów z obsługą przez urzędy rosnącej liczby cudzoziemców przebywających w Polsce (NIK 2019). Jednym z głównych problemów systemu w 2019 roku (przed pandemią oraz wojną na Ukrainie) było wąskie gardło w obsłudze dużej liczby cudzoziemców chcących przejść z legalizacji pobytu czasowego w Polsce uzyskiwanego w bardzo liberalny sposób, najczęściej na podstawie oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca wydawanych przez polskich przedsiębiorców, do pobytu stałego opartego na zezwoleniach na pracę, procedurze „testu rynku pracy” i innych procedurach wymagających zaangażowania urzędów. Paradoksalnie coraz trudniejsza sytuację w tym zakresie rozładował pretekst do liberalizacji podejścia także w przypadku długoterminowych pobytów imigrantów w Polsce jaki dała najpierw pandemia COVID-19 i przepisy związane z ograniczeniem mobilności, a w 2022 roku podejście do uchodźców z Ukrainy oparte na zrównaniu ich praw z obywatelami Polski – przy ograniczeniu do minimum czynności administracyjnych (wystarczyła rejestracja w PESEL-UKR). Nasuwa się zatem pytanie, czy ewentualne wprowadzenie systemu wymagającego bardziej czasochłonnych procedur urzędniczych byłoby w ogóle możliwe bez wcześniejszego wyposażenia urzędów w odpowiednie środki.

V. Postulaty dotyczące polityki migracyjnej

Ostatnie dziesięć lat, w których Polaka jednocześnie zaczęła doświadczać starzenia się ludności oraz przejścia od kraju z ujemnym do kraju z dodatnim saldem migracji netto, wyznacza początek nowych trendów demograficznych, które będą kontynuowane w kolejnych dekadach. Niestety Polska nie posiada obecnie sformułowanej instytucjonalnie strategii polityki migracyjnej. Problem jest o tyle skomplikowany, że także w przeszłości trudno znaleźć spójny zbiór zasad jej prowadzenia. Wszystkie działania i decyzje w obszarze migracyjnym, tak widoczne w ostatnich latach, były bezpośrednio wynikiem potrzeb chwili, albo implementacji regulacji UE, albo wynikiem presji ze strony pracodawców (organizacji przedsiębiorców, rolników) związanej z brakami pracowników. W naszej ocenie **prowadzenie polityki migracyjnej nie powinno mieć charakteru czysto reaktywnego, a reakcje decydentów nie powinny ograniczać się do działań interwencyjnych w odpowiedzi na kryzysy lub kalkulacji politycznej bazującej na bieżących nastrojach społecznych.**

Można zaryzykować tezę, że historycznie rzecz ujmując, Polska spójnej polityki migracyjnej tak naprawdę nigdy nie miała. Wynikać to mogło po części z faktu, że w nowożytnej historii, pomijając epizody migracji związanych z wojnami, Polska była stałym „dawcą” migrantów na rynki krajów wysokorozwiniętych. Ta sytuacja się zmieniła, a od kilkunastu lat zachodzi już proces odwrotny – szybka transformacja od kraju o ujemnej do dodatniej migracji netto. Dzieje się tak z co najmniej kilku powodów: na sytuację decydującą o tej zmianie wpływ mają coraz częstsze krajowe deficyty na rynku pracy, rośnie zamożność społeczeństwa, a Polska przez te lata ewoluowała z kraju „rozwijającego się” do kraju pod wieloma względami ekonomicznie atrakcyjnego. Po trzecie procesy migracyjne będą warunkowane wojną lub jej zakończeniem za naszą wschodnią granicą.

Zmiana, jaka dokonała się w ostatnich latach na polskim rynku pracy, reperkusje wojny na Ukrainie oraz geopolityczne uwarunkowania Polski, wymagają

zajęcia się na poważnie opracowaniem i sformułowaniem polityki migracyjnej. Polityka migracyjna oparta jedynie na reaktywności (działanie wymuszane przez bieżącą sytuację) oraz na realizowaniu rozwiązań narzucanych (w tym ze strony niektórych państw europejskich) przez co bardziej wpływowe grupy interesów, nie jest pożądaną odpowiedzią ani na wyzwania obecne, ani przyszłe. Kwestia zgłaszanego zapotrzebowania na pracowników do sfery biznesu, także do rolnictwa (w tym wydłużanie możliwości pozostawania w Polsce), odpowiedź na oczekiwania organizacji międzynarodowych, mogą rozwiązywać pewne problemy gospodarcze w krótkim okresie, ale nie biorą pod uwagę potencjalnych wad takiego postępowania.

Rozpatrując wyzwania związane z migracją szczególną wagę należy więc przypisywać stanowi i kształtującym się trendom nie tylko krótko i średnioterminowym, ale również długoterminowym na rynku pracy. Nie sposób pominąć także oczywistej zależności tego rynku od zjawisk demograficznych. Inaczej kształtują się zjawiska migracyjne, gdy na rynku istnieje nadpodaż pracy, a inaczej, gdy mamy do czynienia na nim z niedoborem rąk do pracy (tzw. luka na rynku pracy). Ten niedobór będzie w szczególności widoczny w branżach usługowych oraz transporcie. Dodatkowo sezonowy popyt na pracowników będzie wychodził ze strony rolnictwa i budownictwa. Bardziej złożone procesy zajdą w przemyśle. Polska będzie podążać ścieżką wzrostu automatyzacji produkcji, ale jednocześnie utrzyma się popyt na pracę w wielu zawodach towarzyszących produkcji.

Niewątpliwy wpływ na zjawiska migracyjne dotyczące Polski ma nie tylko sytuacja na rynku pracy, ale także wojna za naszą wschodnią granicą. Należy brać pod uwagę scenariusz, że agresja Rosji na Ukrainę i przedłużająca się wojna skończą się w przewidywalnym, nieodległym okresie zawieszeniem broni, o ile nie zawarciem traktatu pokojowego. Jeśli w wyniku tychże Ukraina straci jednak jakąś część swojego terytorium na rzecz Rosji (pomimo politycznego wykluczania obecnie takiej możliwości), niewątpliwie będzie to miało wpływ także na migrację z tamtych terenów do Polski. Wpływ na procesy migracyjne będzie miało choćby łączenie ukraińskich rodzin, należy więc wziąć pod uwagę możliwość wystąpienia drugiej fali emigracji z terenów Ukrainy do Polski. W dużej mierze mogą to być młodzi ludzie, niekoniecznie weterani wojenni oraz pochodzący nie tylko z terenów, na których były prowadzone działania wojenne. Utrzymująca się niepewność, nawet jeśli działania wojenne ustaną, może sprawić, że wielu młodych ludzi może nie widzieć perspektyw w pozostawaniu w Ukrainie. Sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby

Ukraina została przyjęta do organizacji, do których aspiruje ze względu na zapewnienie długoterminowego rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa kraju (Unia Europejska, Pakt Północnoatlantycki).

Tak jak to zostało już wspomniane, w Polsce już od dłuższego czasu była podnoszona potrzeba przygotowania kompleksowej strategii demograficznej. U jej podstaw były kolejne prognozy demograficzne Polski w XXI w., które systematycznie potwierdzają ryzyko depopulacji i jej zagrożenie dla procesów gospodarczych i polityk społecznych. Jednak przygotowana 2022 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej „Strategia demograficzna 2040” (MRiPS 2021) nie ujęła w swoich ramach m.in. problematyki migracyjnej. W praktyce skupiła się na dzietności oraz wsparciu preferowanych wzorców rodziny. Niekompletność i tendencyjność „Strategii demograficznej” wskazywały na jej wymiar polityczny i propagandowy i tym bardziej unaoczniał to brak jej operacjonalizacji.

Brak przyjętych w przeszłości zasad długofalowej polityki migracyjnej może być postrzegany jako szansa na ich opracowanie bez konieczności przewidywania już istniejącego status quo, chyba, że jako status quo przyjmie się właśnie przyzwyczajenie do działania doraźnego i bez długofalowych zasad.

V.1 Proponowane zasady polityki migracyjnej

Celem raportu jest zastanowienie się na sytuacją Polski warunkującą zasady, które mógłby stać się długoterminowymi zaleceniami w polskiej polityce migracyjnej, i które czerpałyby z doświadczeń krajów wysokorozwiniętych Oczywiście, nie powinno jednak mieć miejsca proste przeniesienie któregośkolwiek z tych modeli na grunt naszego kraju. Pamiętajmy też o wielu negatywnych doświadczeniach i procesach ubocznych towarzyszących polityce migracyjnej gospodarek wysokorozwiniętych. Istnieje też szereg specyfik, które trwale będą odróżniać Polskę od wielu innych wysokorozwiniętych państw. Kryteria, które to różnicują, to między innymi:

- poziom rozwoju gospodarczego i zamożność;
- bieżące i przyszłe potrzeby rynku pracy;
- położenie geopolityczne;
- struktura wieku ludności i inne wewnętrzne procesy demograficzne;
- procesy społeczne;
- uwarunkowania historyczne.

W kontekście w/w czynników na szczególną uwagę zasługują obecnie dwie kwestie. Pierwszą z nich jest wojna w Ukrainie, która została zapoczątk-

kowana przyłączeniem Krymu do Rosji w 2014 r. Kolejną odsłoną tej wojny jest pełnoskalowa agresja militarna w 2022 r. i masowa emigracja w kolejnych miesiącach. Niepewność co do szybkości i sposobu zakończenia konfliktu w Ukrainie sprawiają, że najbardziej prawdopodobnym scenariuszem dalszego rozwoju sytuacji jest długoterminowe pozostanie większości uchodźców z Ukrainy w Polsce i krajach Europy Zachodniej, być może związane także z kolejnymi migracjami związanymi z łączeniem rodzin rozdzielonych przez wojnę. Dla Polski jest to wyzwanie w zakresie dopasowania swojej „oferty migracyjnej” ze względu na realne potrzeby gospodarki oraz jej możliwości, ale również uwzględniając oczekiwania i predyspozycje migrantów z tego kierunku. Niepewność co do dalszych działań militarnych i politycznych Rosji głównie w relacjach z sąsiadującymi krajami, (będącymi w przeszłości częścią ZSRR), sugeruje, że tzw. „kierunek wschodni” powinien być rozważany znacznie szerzej, niż tylko przypadek Ukrainy w kontekście przyszłej polityki migracyjnej dla Polski. Nawet w przypadku zakończenia działań wojennych pozostaje kwestia regresu gospodarczego oraz długotrwałego utrzymywania się gorszych warunków życia w Ukrainie, ale także możliwej redefinicji korytarzy migracyjnych z krajów Azji Środkowej. Większa liczba migrantów z tych krajów może być zainteresowana przyjazdami do pracy w krajach Unii Europejskiej – w tym Polsce, a nie pracą na terytorium Rosji.

Drugą sprawą, której należałoby nadać większe znaczenie w krajowej polityce migracyjnej jest szeroko rozumiana kwestia „reemigracji”. Choć nie należy liczyć na nadmierną skalę odzewu na taką ofertę, to powinna być ona mocno wyeksponowana ze względów wizerunkowych oraz w kontekście akcentowania systemu wartości naszego kraju w relacjach międzynarodowych. Szeroki zakres „reemigracji” możemy podzielić na kilka kluczowych składowych:

- Zachęcenie osób, które wyemigrowały w okresie transformacji w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia. Wiele z tych osób jest nadal w wieku produkcyjnym. Często osoby te posiadają rodziny z dziećmi, które niedawno osiągnęły dorosłość lub ją osiągną w nieodległej perspektywie. Migranci z tego okresu w zdecydowanej większości posiadają nadal bardzo silne relacje rodzinne z Polską.
- Stworzenie możliwości dla potomków emigracji z różnych okresów XX w. do przyjazdu do Polski. Powinno to być umożliwione poprzez uproszczoną procedurę uzyskiwania polskiego obywatelstwa dla osób, które go wcześniej nie posiadały.

- Pozostawienie otwartej możliwości kontynuacji repatriacji z krajów byłego ZSRR. Proces ten został zapoczątkowany w latach 90. XX w., ale nie osiągnął oczekiwanej skali, a obecnie praktycznie zanikł. Niemniej, niepewność co do warunków życia w byłych postsowieckich republikach może skłaniać do łatwiejszego wyjazdu do Polski osoby, które choćby symbolicznie mogą odwołać się do historycznej relacji przodków z Polską.

Nie należy oczekiwać, aby skala reemigracji była nadmiernie duża w obliczu problemów demograficznych Polski. Niemniej, wszelkie działania współtowarzyszące na rzecz integracji Polonii mają dodatkową wartość dla pozycji Polski. Efektem towarzyszącym działaniom na rzecz reemigracji może być nawiązywanie relacji handlowych ze środowiskami polonijnymi oraz tworzenie podmiotów i przedsięwzięć gospodarczych, które będą mocniej uwzględniać Polskę.

Choć co do zasady polityka migracyjna nakierowana jest na osoby młodsze lub w wieku produkcyjnym, to nie należy odżegnywać się w schemacie „reemigracji” od promowania Polski, – jako miejsca, gdzie komfortowo można wracać również na starość.

Ważną kwestią dotyczącą polityki migracyjnej jest fakt, że **Polska jako członek Unii Europejskiej powinna posiadać politykę migracyjną zbieżną ze standardami wypracowanymi w UE, w szczególności powinno dotyczyć to poszanowania praw człowieka i wymiaru humanitarnego.** W naszej opinii nie zamyka to jednak tworzenia krajowych polityk migracyjnych, które są skrojone na miarę uwarunkowań poszczególnych państw (przykładowo wynikających z położenia geograficznego) oraz wpływania na ewolucję zasad polityki migracyjnej w całej UE. **Polska ma podwójną szansę w kwestii wykreowania i uwiarygodnienia swojej polityki migracyjnej. Po pierwsze wiele z negatywnych doświadczeń migracyjnych UE w przeszłości jest obecnie przedmiotem debaty politycznej w krajach członkowskich. Oczekują one szerszej debaty w tej kwestii również na forum unijnym. Tymczasem za kilka miesięcy Polska obejmie Prezydencję w UE i jako kraj wiodący będzie miała szansę na mocniejsze wskazanie priorytetów tej kadencji oraz zaproponowanie kierunków debaty i autorskich rekomendacji. Po drugie, ostatnie doświadczenia Polski wobec migracji z Ukrainy i radzenia sobie w tym obszarze uwiarygadniają nasze państwo, że jest w stanie stworzyć samodzielnie swój model krajowej polityki migracyjnej.**

W UE najczęściej debatę o migracji prowadzi się wokół parytetów ilościowych przyjmowanych migrantów lub ich zabezpieczenia socjalnego. Nie należy negować tych zagadnień, ale minione doświadczenia wskazują, że kompletna polityka migracyjna powinna zawierać jeszcze inne komponenty. Przykładowymi, które powinny być poważnie rozważone przez Polskę, mogą być:

- ewolucja polityki migracyjnej ze względu horyzont czasu (krótko-, średnio-, długoterminowa);
- elastyczność polityki migracyjnej w krótkim okresie ze względu na bieżące uwarunkowania koniunkturalne i społeczne;
- potrzeby rynku pracy (na poziomie krajowym i jednostek samorządu terytorialnego);
- działania na rzecz inkluzji zawodowej i społecznej;
- możliwość wydalenia migrantów do krajów pochodzenia w przypadku naruszania zasad i oczekiwań stawianych przez państwo zapraszające;
- preferowane i wymuszone kierunki pochodzenia migrantów przyjeżdżających do Polski.

V.2. Rekomendacje i możliwe postulaty

Z powyżej wymienionych zasad wynika, że świadomie prowadzonej polityki migracyjnej potrzebne jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury oraz monitorowanie rzeczywistych potrzeb gospodarki na osoby z zewnątrz. **Umowna „zasada właściwej proporcji” powinna poszukiwać równowagi, aby nie doprowadzić do nadmiernej migracji w stosunku do możliwości i potrzeb państwa.** Na poziomie rządowym powinien istnieć system monitorowania rzeczywistych potrzeb i możliwości Polski w zakresie parametrów polityki migracyjnej. **W praktyce w różnych okresach Polska może wykazywać zmienną możliwość w zakresie przyjmowania migrantów. Sytuacja taka powinna być zdefiniowana na poziomie zasad prowadzenia polityki migracyjnej i uznawana przez Unię Europejską. Kryteria tej elastyczności powinny być z góry zdefiniowane, aby nie podlegały każdorazowo debacie lub negocjacjom politycznym.**

Horyzont czasu w polityce migracyjnej jest ważny nie tylko z perspektywy krajowej, tj. wewnętrznych procesów demograficznych i rynku pracy. Prognozy

demograficzne dla wszystkich państw świata (ONZ 2023) wyraźnie wskazują, że w krajach afrykańskich wzrost liczby ludności w tzw. wieku mobilnym (20-40 lat), w którym najczęściej podejmuje się decyzje o emigracji, będzie następował do końca wieku. Podobnie potencjalnymi źródłami imigracji do Europy w tym i Polski mogą być także kraje zachodniej i środkowej Azji, gdzie liczba osób w wieku mobilnym będzie rosła przynajmniej do połowy XXI wieku. Kraje afrykańskie mogą przy tym być najbardziej narażone na niekorzystne skutki zmian klimatycznych oraz wiążące się z tym ryzyko migracji, konfliktów zbrojnych i migracji przymusowych. Presja migracyjna w krajach będących ludnościowymi liderami kontynentu afrykańskiego takich jak Zimbabwe, Nigeria itd., których liczba ludności wzrośnie do 2050 o 50-60% będzie ogromna, niezależnie od zdolności tych krajów do stworzenia godnych warunków pracy i życia dla swoich obywateli. Będzie ona jeszcze większa, jeśli rozwój gospodarczy państw afrykańskich nie będzie pozwalał na zapewnienie możliwości utrzymania obywateli w tych krajach i bodźce do migracji do wysoko rozwiniętych krajów Północy wciąż będzie jedyną możliwością ucieczki od nędzy.

Świadoma polityka migracyjna powinna zawczasu przygotować odpowiedź na scenariusze przyszłości wynikające z samych tylko prognoz demograficznych, zarówno na poziomie krajowym (kształtowanie warunków integracji na rynku pracy i w społeczeństwie imigrantów z krajów o innej kulturze i zwyczajach), jak i międzynarodowym (współpraca gospodarcza z krajami afrykańskimi, inicjatywy UE w tym zakresie).

Oczywiście istnieje gama czynników krótkoterminowych warunkujących procesy migracyjne, których nie sposób jest przewidywać, a z których konsekwencjami trzeba mierzyć się na bieżąco, są to dla przykładu eskalacje o charakterze zbrojnym, z powodu klęsk żywiołowych czy nagłego załamania gospodarczego. Zatem **ważne jest, aby częścią polityki migracyjnej były narzędzia umożliwiające szybkie i elastyczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych.** Ponadto, wahania koniunkturalne są przy tym naturalnym, choć trudnym przewidywania składnikiem rzeczywistości gospodarczej. W tym przypadku polityka migracyjna powinna zawierać odpowiedź nie tylko co robić w sytuacji braków pracowników o określonych kwalifikacjach, ale również brać pod uwagę możliwość czasowego wzrostu bezrobocia i dekoniunktury.

Doświadczenia rynku pracy w Polsce potwierdzają jego bardzo duże zróżnicowanie regionalne. Dotyczy to zarówno prostej miary, jaką jest stopa bezrobocia, jak również ze względu na zróżnicowane terytorialnie rozłożenie różnych

sektorów w obrębie gospodarki. Oznacza to, że **krajowa polityka migracyjna powinna bardzo mocno akcentować realne potrzeby lokalnych rynków pracy. Istotną rolę może odegrać tu szczebel powiatów. Na ich poziomie powinny być szacowane ilościowe i jakościowe parametry zapotrzebowania na pracę ze strony przyjezdnych. Także na poziomie powiatów powinna być prowadzona polityka inkluzji zawodowej i społecznej.** W przypadku pracy dotyczy to możliwości kierowania do konkretnych pracodawców. Jednak o wiele ważniejsza jest oferta na rzecz inkluzji społecznej. To w tym obszarze Europa Zachodnia ma najwięcej negatywnych doświadczeń. W szczególności są one związane z tworzeniem się gett, gdzie migranci pozostają jedynie w swoim kręgu językowym i kulturowym. Tymczasem, na poziomie samorządów istnieje możliwość organizowania edukacji dla migrantów, a w dalszej kolejności dla rodzin migrantów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w soboty i niedziele większość szkół nie pracuje, więc mogą być wykorzystywane np. w celach nauki języka. To może mieć też dodatkową wartość w przypadku dzieci migrantów, aby ze względu na barierę językową nie odnotowywały opóźnień w procesie edukacyjnym. Również w zakresie polityki społecznej na poziomie samorządowym istnieje możliwość zapobiegania tworzeniu się gett poprzez nie koncentrowanie większych grup migrantów w jednym miejscu.

Kolejną, pozornie małą, ale reputacyjnie istotną kwestią przy budowie polityki migracyjnej, jest dostrzeżenie współczesnego trendu młodzieży z krajów rozwiniętych, aby po okresie nauki spędzić kilka lat pracując, podróżując i poznając inne strony świata. Dla młodych obywateli z krajów rozwiniętych w zasadzie nie istnieją znaczące granice w mobilności. Oznacza to, że atrakcyjna oferta państwa polskiego otwarcia się na tych młodych ludzi, zazwyczaj z wyższym wykształceniem i pochodzących z kręgów cywilizacji zachodniej jest atrakcyjnym modelem na podnoszenie kapitału ludzkiego w polskiej gospodarce i społeczeństwie.

Ostatnim postulatem dotyczącym elementów polityki migracyjnej jest stosowanie reguły „zobowiązania wzajemnego”, choćby w minimalnym zakresie. Dotyczy to pewnej sfery oczekiwań, które będą wypełniać migranci, aby móc trwale pozostać w Polsce. W przypadku ich nieprzestrzegania Polska powinna mieć prawo do wydalenia poszczególnych osób. Kluczowe jest przestrzeganie polskiego prawa i systemu wartości. Ważne jest również aktywne uczestnictwo migrantów w procesie inkluzji społecznej w tym poprzez naukę języka. Do rozważenia jest uznawanie czynnego wy-

siłku w tym kierunku przez uczestnictwo w odpowiednich zajęciach z języka organizowanych przez samorządy. Etapowe wchodzenie w polskie społeczeństwo może być czynnikiem korzystnym dla obu stron. Zarazem włączenie się w społeczeństwo, choćby częściowa integracja, powinna dawać możliwość kolejnych uprawnień np. w obszarze łączenia rodzin. To istotnie obniża koszt takiego procesu dla migrantów i państw. Polskie doświadczenia w tym temacie są pozytywne jeszcze z XX w., choć nie dotyczyły zjawisk o bardzo dużej skali (np. Wietnamczycy, Grecy, Serbowie, Nepalczycy, etc). **Wiedząc, że integracja społeczna i zawodowa są procesami, które mogą trwać kilka lat, warto ten proces wspomóc aktywnością ze strony samorządów.** Doświadczenia pokazują też, że integracja społeczna zdecydowanie szybciej zachodzi wśród osób młodych i wykształconych.

Ostatnie komunikaty rządowe wskazują, że w MSWiA zostały rozpoczęte prace oraz zewnętrzne konsultacje nad opracowaniem zasad polityki migracyjnej dla Polski. Jej wstępny pomysł ma być gotowy w drugiej połowie 2024 r., a następnie przyjęty z końcem roku. Mamy nadzieję, że raport ten może być głosem w dyskusji nad tym tak ważnym dla naszego kraju dokumentem.

Bibliografia

- Adamczyk, A. (2023). Polska Polityka Migracyjna i Jej Paradoxy, *Studia Migracyjne Przegląd Polonijny* (1):31–51.
- Chmielewska, I., Dudek, B., Strzelecki, P. (2022). *Sytuacja Życiowa i Ekonomiczna Uchodźców z Ukrainy w Polsce*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Chmielewska, I., Panuciak, A., Strzelecki, P., (2019) *Polacy Pracujący Za Granicą w 2018 r. Raport z Badania Ankietowego*. Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Deloitte (2024). *Analysis of the Impact of Refugees from Ukraine on the Economy of Poland*. UNHCR partner report.
- Dobroczek, G., Chmielewska, I., Puzynkiewicz, J. (2016) *Obywatele Ukrainy Pracujący w Polsce – Raport z Badania* Badanie Zrealizowane w 2015 r. Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Dudek, B., Panuciak, A., Strzelecki, P., (2024) *Sytuacja Życiowa i Ekonomiczna Migrantów z Ukrainy w Polsce w 2023 Roku Raport z Badania Ankietowego*. Narodowy Bank Polski, Warszawa
- Dudek, B., Strzelecki, P. (2021). *Badania Ankietowe Imigrantów z Ukrainy w Wrocławiu w 2020 Roku – Najważniejsze Wnioski*. Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Górny, A., Lesińska, M., Okólski, M., Grabowska-Lusińska, A. (2010) *Transformacja Nieoczywista: Polska Jako Kraj Imigracji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Gromadzki, J., Lewandowski, P. (2023) Refugees from Ukraine on the Polish Labour Market. *Social Insurance. Theory and Practice* 155(4):29–40.
- IOM. 2013. *World Migration Report 2013*. International Organisation for Migration, Geneva.
- Chmielewska-Kalińska, I., Dudek, B., Strzelecki, P. (2023) *Sytuacja Życiowa i Ekonomiczna Migrantów z Ukrainy w Polsce – Wpływ Pandemii i Wojny Na Charakter Migracji w Polsce Raport z Badania Ankietowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- KPRM. 2017. *Strategia Na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Do Roku 2020 (z Perspektywą Do 2030 r.)*. Kancelaria Przewodniczącego Rady Ministrów, Warszawa.

- Łodziński, S., Szonert, M. (2023) Polityka Migracyjna „bez Polityki”. Antynomie Tworzenia Polityki Migracyjnej w Polsce w Okresie 2016–2022, *Studia Migracyjne–Przegląd Polonijny* (Online First):1–24.
- MRiPS (2021) *Strategia Demograficzna 2040, Projekt*. Warszawa.
- NIK. 2019. *Państwo Niegotowe Na Cudzoziemców. Informacja o Wynikach Kontroli 'Przygotowanie Administracji Publicznej Do Obsługi Cudzoziemców'*. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Niva, V., Horton, A., Virkki, V., Heino, M., Kosonen, M., Kallio, M., Kinnunen, P., Abel, G.J., Muttarak, R., Taka, M. i inni (2023) World's Human Migration Patterns in 2000–2019 Unveiled by High-Resolution Data. *Nature Human Behaviour* 7(11):2023–37.
- Pachocka, M., Szczerba-Zawada, A. (2019) Migracje, w: Z. Czachór (red.), *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Rosner, A., Stanny, M. (2018) Rozważania o Pojęciu i Procesie Dezagryzacji Polskiej Wsi, *Więś i Rolnictwo* (2 (179)):281–92. doi: 10.53098/wir022018/14.
- Skiba, J. (2016) „Pragmatycznie, a nie ideologicznie” – o Polityce Migracyjnej Polski, Wywiad Ze Stefańską R. i Szulecką M. *Biuletyn Migracyjny*, 55.
- Strzelecki, P., Godyń, K., Kluza, S. (2022) *Demografia. Migracje. Rynek Pracy w Polsce. Perspektywy po Pandemii COVID-19 i Wojnie w Ukrainie*. Warszawa.
- Strzelecki, P., Growiec, J., Wyszyński, R. (2022) The Contribution of Immigration from Ukraine to Economic Growth in Poland, *Review of World Economics* 158(2):365–99. doi: 10.1007/s10290-021-00437-y.
- Strzelecki, P., Pachocka, M. (2020) Procesy Migracyjne w Krajach Europy Środkowo-Wschodniej – Transformacja Od Państw Emigracji Netto Do Imigracji Netto, w: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2020*. Oficyna Wydawnicza SGH.
- Zespół do Spraw Migracji (2011) *Polityka Migracyjna Polski – Stan Obecny i Postulowane Działania*. Dokument.
- Zespół do Spraw Migracji (2019) *Polityka Migracyjna Polski, Projekt z Dnia 10 Czerwca 2019 r.*

