

O potrzebie regionalnej polityki imigracyjnej



prof. Wojciech Janicki

Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

Od 2022 roku – z powodu wybuchu wojny w Ukrainie – obserwujemy wzmożony napływ imigrantów do Polski. Nasz kraj nieoczekiwanie stał się państwem migracji netto. Dodatkowo zmagamy się również z migracjami ludności wewnątrz kraju, które pogłębiają regionalne różnice rozwojowe. Pomimo tego nie posiadamy odpowiednich regulacji prawnych, jednoznacznie wyznaczających kierunek państwowej polityki migracyjnej, nie mówiąc nawet o jej regionalnym wymiarze. Jak więc zatrzymać proces wyludniania się obszarów peryferyjnych? Czy imigranci pomogą nam zasypać demograficzną lukę?

Wspieranie rozwoju regionów to we współczesnym świecie paradygmat rzadko kwestionowany. Z samej natury rzeczy szczególnego wsparcia wymagają obszary peryferyjne (w ekonomicznym rozumieniu tego słowa). Niższy poziom innowacyjności, odpływ kapitału ludzkiego i słabsze zachęty inwestycyjne powodują, że bez systemowego wsparcia tych przestrzeni, dysproporcje transformacyjne pomiędzy nimi a regionami rdzeniowymi będą się powiększać. I chociaż w ostatnim czasie coraz silniej eksponuje się rolę czynników endogenicznych w rozwoju regionalnym, to nie sposób zaprzeczyć, że ich właściwe wykorzystanie będzie efektywniejsze, jeśli państwo stworzy do tego sprzyjające warunki.

Polityka wspierania rozwoju regionów peryferyjnych, w jej najbardziej typowej postaci, koncentruje się na budowaniu systemu zachęt finansowych dla inwestorów, poprawie dostępności komunikacyjnej, działaniach prowadzących do podniesienia poziomu życia mieszkańców oraz przekazywaniu środków na realizację projektów miękkich, wzmacniających kapitał ludzki. Najczęściej powtarzane słowa-klucze, obecne w dokumentach strategicznych opisujących założenia i cele rozwoju obszarów peryferyjnych, jak np. gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, konkurencyjność czy innowacyjność, bazują w głównej mierze na naśladowaniu kierunków i ścieżek rozwojowych realizowanych przez regiony lepiej rozwinięte. Utrzymujące się, a niekiedy rosnące dysproporcje terytorialne wskazują, że te kierunki i metody działań nie są skuteczne. Konieczne jest zatem poszukiwanie innych, nieszablonowych rozwiązań, które pozwolą zmniejszyć regionalne różnice rozwojowe.

Chociaż współcześnie dość powszechnie uważa się, że rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym jest istotniejsza niż rola kapitału ekonomicznego, to wysiłki czynników państwowych koncentrują się niemal wyłącznie na podnoszeniu wartości już istniejącego kapitału ludzkiego, ignoruje się natomiast możliwość przyciągnięcia go do regionów peryferyjnych. Prawdopodobnie ta dotyczy także państw Unii Europejskiej, które, w zasadzie bez wyjątków, prowadzą politykę migracyjną na poziomie krajowym wobec braku konsensusu w ocenie korzyści oraz kosztów migracji na poziomie ogólnoeuropejskim. Mimo iż liczne opracowania wskazują na korzyści, jakie może odnieść gospodarka wysoko rozwiniętych państw z rozsądnie prowadzonej

polityki imigracyjnej, w szczególności w przypadku selekcjonowania napływających osób pod kątem potrzeb rynku pracy, to czynniki decyzyjne stronią od wprowadzania w życie postulowanych rozwiązań. Świadomość potencjalnych, długofalowych korzyści ekonomicznych jest bowiem przesłaniana przez chęć osiągnięcia doraźnych celów politycznych, a w efekcie wciąż często publicznie deklaruje się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby, gdyby imigranci pozostali w domu. Teza ta jest prawdziwa w wielu państwach, a wyjątkowo jaskrawo jest widoczna w Polsce.

”

W Polsce, pomimo szybko rosnącej liczby faktycznych imigrantów, wciąż nie dysponujemy żadnym dokumentem, który jasno i wyraźnie stanowiłby o polityce migracyjnej państwa.

W kwestiach związanych z kreowaniem polityki migracyjnej, Polska, na tle państw Unii Europejskiej, zajmuje miejsce wyjątkowe. Pomimo szybko rosnącej liczby faktycznych imigrantów, niezależnie od ich formalnego statusu, wciąż nie dysponujemy żadnym dokumentem, który jasno i wyraźnie stanowiłby o tejże polityce. Nie wiemy, jakie cele strategiczne Polska chce osiągnąć, nie mamy czytelnych kryteriów przyjmowania i legalizacji imigrantów, nie dysponujemy modelem ich integracji. Nawet jeśli by zgodzić się z wybrzmiewającą niekiedy tezą o istnieniu przejawów polityki migracyjnej, mimo braku formalnych dokumentów, to jednocześnie trudno nie zauważyć, że brak generalnej strategii oraz czytelnie sformułowanych celów zdecydowanie utrudnia weryfikację tego, czy kolejne powstające akty prawne różnej rangi prowadzą tę niezdefiniowaną politykę w pożądanym kierunku, czy też nie są z nią zgodne. I wszystko to bez uwzględnienia faktu, że już od blisko dekady wielkość faktycznego rocznego napływu imigrantów znacząco przekracza roczną liczbę urodzeń w Polsce. W 2022 roku, ze względu na napaść Rosji na Ukrainę, napływ imigrantów był niemal dziesięciokrotnie wyższy niż liczba urodzeń, a Polska nagle stała się państwem imigracji netto. Skoro prowadzimy politykę ukierunkowaną na stymulowanie urodzeń, nie można zapominać o strategii kształtowania i zarządzania przepływami migracyjnymi, występującymi w znacznie większej skali.

”

W 2022 roku, ze względu na napaść Rosji na Ukrainę, napływ imigrantów był niemal dziesięciokrotnie wyższy niż liczba urodzeń, a Polska stała się państwem imigracji netto.

Świadomość jak potrzebne jest stworzenie spójnej polityki migracyjnej powoli wzrasta. To dobry czas, aby właściwie przygotować jej koncepcyjny fundament. Jednym z kluczowych jego elementów powinien być komponent regionalny, a głównym celem – wspomaganie rozwoju obszarów peryferyjnych. Choć może wydawać się, że postulat prowadzenia regionalnej polityki migracyjnej w państwie, w którym nie istnieje polityka migracyjna, nawet na szczeblu krajowym, jest zupełnie nierealistyczny, to równie łatwo uznać tę okoliczność za sprzyjającą. Nierzadko bowiem prościej o stworzenie spójnej koncepcji, o ile buduje się ją od początku, niż o modyfikowanie koncepcji już istniejących, ciągle poszukując kompromisów pomiędzy dotychczasowymi celami i działaniami a zestawem nowych idei.

Koncepcja ratowania struktur demograficznych i ekonomicznych państw wysoko rozwiniętych poprzez zwiększenie napływu ludności z państw słabiej rozwiniętych, za to bardziej prężnych demograficznie, jest od kilku dekad przedmiotem ciągłych dyskusji. Najczęściej wykazuje się, że imigranci nie uratują dotychczasowych systemów emerytalnych i nie zatrzymają procesów starzenia społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych. Z drugiej jednak strony, są oni w stanie zmniejszyć problem niedoboru rąk do pracy w przypadku niektórych sektorów. Skoro więc Polska jest, i w dającej się przewidzieć przyszłości będzie,

celem migracji, to byłoby błędem niewykorzystanie tej szansy. Kapitał ludzki imigrantów może zostać spożytkowany w każdym z regionów – dlatego zatem nie stworzyć systemu zachęt, dzięki którym napłynie on szerszym niż gdzie indziej strumieniem do obszarów peryferyjnych?



Kapitał ludzki imigrantów może zostać spożytkowany w każdym z regionów, dlatego warto stworzyć system zachęt, dzięki którym napłynie on do obszarów peryferyjnych.

Jak uczy doświadczenie wielu państw europejskich, w tym także Polski, zatrzymanie przemieszczania się ludności do obszarów rdzeniowych jest niemal niemożliwe. Nie tylko regiony, ale także duże miasta jak Łódź, Bydgoszcz, Katowice czy Lublin charakteryzują się odpływem ludności netto. Warto zatem przemyśleć każdą alternatywną koncepcję, dzięki której spadkową tendencję liczby mieszkańców obszarów peryferyjnych udałoby się odwrócić.

Jak realizować regionalną politykę migracyjną? Wymaga to przygotowania założeń krajowej polityki migracyjnej w taki sposób, aby zawierała ona komponent regionalny, umożliwiający kształtowanie polityki migracyjnej w odmienny sposób w różnych jednostkach administracyjnych państwa. To, czy docelowo będzie ona realizowana rękami regionów samorządowych, czy pozostanie w gestii władz centralnych, stanowi istotną, lecz wtórną kwestię. Kluczowy jest bowiem sam fakt zaistnienia polityki regionalnej. Jak pokazują liczne przykłady z Grecji, Izraela, Australii, Węgier czy Szwecji, państwo dysponuje potężnymi narzędziami kształtowania przepływów migracyjnych oraz formowania kierunków migracji. Mogłoby wykorzystać te narzędzia do wspierania rozwoju regionów peryferyjnych.



Realizacja regionalnej polityki migracyjnej wymaga przygotowania założeń krajowej polityki migracyjnej w taki sposób, aby zawierała ona komponent regionalny, umożliwiający kształtowanie polityki migracyjnej w odmienny sposób w różnych jednostkach administracyjnych państwa.

Należałoby zacząć od właściwego zagospodarowania obecnego w regionach, ale ukrytego, kapitału ludzkiego w postaci imigrantów już tam mieszkających. Są to m.in. absolwenci polskich uniwersytetów, posiadacze pozwoleń na pracę czy pracownicy sezonowi, którzy z powodu ograniczeń prawnych nie są w stanie w pełni wykorzystać swoich kompetencji zawodowych i zazwyczaj podejmują proste prace fizyczne poniżej swoich, niekiedy wysokich, kwalifikacji.

Następnie trzeba stworzyć mechanizm, dzięki któremu w regionach peryferyjnych warunki pobytu i pracy byłyby dla imigrantów korzystniejsze niż w innych, aby skutecznie nakłonić ich do podjęcia decyzji o pobycie i pracy w tych właśnie regionach – to rozwiązanie znane i stosowane m.in. w Niemczech już od niemal 20 lat. Przykładowo, należałoby różnicować regionalnie politykę nostryfikacji dyplomów, naturalizacji, sprowadzania rodziny, korzystania z opieki socjalnej państwa, itd. Suma oddziaływania wszystkich tych czynników ma szansę być wystarczająco dużą, aby dać efekt w postaci istotnego wzrostu liczby imigrantów w regionach peryferyjnych.

Trzecim krokiem powinna być polityka selekcji nowych imigrantów pod kątem bieżących potrzeb rynku pracy, w pewnym stopniu na wzór amerykański. Uzupełnieniem powyższego mogłoby być stosowanie ograniczonej przestrzennie polityki abolicyjnej, w ramach której legalizowano by pobyt tych imigrantów, którzy spełniają

warunki legalizacji ustalone na poziomie ogólnokrajowym, a jednocześnie przebywają na obszarach peryferyjnych. Abolicja dla cudzoziemców jest z reguły postrzegana jako narzędzie zarządzania migracjami, natomiast w przedstawionym tutaj ujęciu może stać się narzędziem wsparcia rozwoju regionalnego.

Możliwość kształtowania polityki migracyjnej w każdym z regionów z osobna, z poszanowaniem założeń przyjętych na szczeblu centralnym, ma szansę wykorzystać potencjał imigrantów do podwyższenia poziomu kapitału ludzkiego na obszarach peryferyjnych i do wsparcia ich na ścieżce rozwojowej. Realizacja przedstawionych tu rekomendacji nie wymaga podejmowania wysiłku inwestycyjnego, istotnych zmian politycznych bądź społecznych, nie wiąże się nawet z koniecznością sprowadzania imigrantów do kraju. Wymaga tylko woli dostrzeżenia istniejących możliwości i uwolnienia z więzów obowiązujących obecnie przepisów prawa, zupełnie nieprzystających do dzisiejszych potrzeb oraz do potencjału tych imigrantów, którzy obecnie w Polsce przebywają.

O autorze

Dr hab. **Wojciech Janicki**, prof. UMCS – Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Komitetu Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk, przedsiębiorca prowadzący spółkę działającą w branży wysokich technologii. Naukowo interesuje się przede wszystkim migracjami, szeroko rozumianą geografiami polityczną, problematyką mniejszości, konfliktów oraz rozwojem regionalnym. Aktywny popularyzator nauki.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

Maritex®
ELECTRONIC COMPONENTS

GROUP
BASE

Partnerzy numeru

Mazowsze.
serce Polski

PODKARPACKIE
przestrzeń otwarta

WIELKOPOLSKA



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO



Lubuskie
Warte zachodu



ZWIĄZEK WOJEWÓDZTWA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

