

Migracje zagraniczne a rozwój i regionalna polityka migracyjna

Po niemal dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej i otwarcia europejskich rynków pracy dla Polaków wzrosło znaczenie migracji zagranicznych i ich skutków dla rozwoju poszczególnych regionów. Przez przedstawicieli władz lokalnych (wszystkich gmin woj. opolskiego) i regionalnych (wszystkich województw w kraju) jednoznacznie deklarowana jest też potrzeba tworzenia sieci współpracy instytucjonalnej w ramach zadań związanych z migracjami zagranicznymi. Oznacza to, że istotnym wyzwaniem na poziomie regionów jest kształtowanie polityki migracyjnej i identyfikacja instrumentów umożliwiających skuteczne wykorzystywanie szans i niwelowanie strat wynikających z międzynarodowej mobilności.

Miejsce migracji zagranicznych w rozwoju lokalnym

Przedstawiciele władz lokalnych większości gmin województwa opolskiego (66%) migracje uznają za czynnik wpływający na ich rozwój (*Znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*). Siła jego oddziaływania jest jednak zróżnicowana. Najwięcej jest gmin (41%), w których migracje zostały ocenione jako czynnik determinujący rozwój, jednak nie w stopniu zasadniczym. Z kolei na obszarze 25% opolskich gmin migracje istotnie implikują rozwój, a jedynie w dwóch gminach regionu nie dostrzeżono związków pomiędzy wyjazdami zagranicznymi mieszkańców a ich rozwojem. Oznacza to, że w regionie opolskim migracje zagraniczne należy uznać za ważny czynnik rozwoju, który na 1/4 obszaru regionu wyraźnie określa możliwości i kierunki rozwojowe gmin oraz zamieszkujących je społeczności lokalnych.

Nr 109 / 2012
04'12'12

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Brygida Solga

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Rozkład przestrzenny powyższych ocen ma związek z tradycjami wyjazdów zagranicznych. Gminy, w których dostrzeżono tego typu silne zależności, przeważają w środkowej i wschodniej części regionu, a zatem na obszarze tradycyjnego drenażu emigracyjnego.

Dokonywane dzięki migracjom pozytywne zmiany społeczno-ekonomiczne nie są oceniane przez władze lokalne w kategoriach szerszego awansu cywilizacyjnego. Należy sądzić, że jakkolwiek emigracja znacznej części mieszkańców województwa opolskiego ma swoje pozytywne konsekwencje (np. łagodzi napięcia na rynku pracy, ma miejsce transfer dochodów migrantów, wzrasta zamożność społeczeństwa i popyt wewnętrzny), to jednak nie jest ona postrzegana jako bodziec modernizacji. Dzieje się tak dlatego, że aktywność inwestycyjna (re)emigrantów nie posiada w regionie szerokiego wymiaru. Wprawdzie migranci nabywają za granicą nowe umiejętności i kompetencje językowe i zawodowe oraz prezentują wysoką przedsiębiorczość i inicjatywę związaną z poszukiwaniem i podejmowaniem pracy za granicą, to ten ich kapitał nie jest w znaczącym stopniu transferowany i wykorzystywany w regionie. Oznacza to, że mimo dużego wpływu na funkcjonowanie społeczności lokalnych migracje zagraniczne w regionie opolskim nie są podstawą generalnych przemian i szerszego postępu społeczno-gospodarczego.

Jednoznaczna ocena migracji zagranicznych i ich skutków w kategoriach szans i zagrożeń dla rozwoju nie jest łatwa. Niemal 30% przedstawicieli władz lokalnych ma duże trudności z dokonaniem tego typu ewidentnej oceny. W dalszych 34% odpowiedzi migracje ocenia się w kategoriach szans, w 21% – strat, a w 18% – w kategorii „tyle samo korzyści i strat”. Mimo że *de facto* mamy do czynienia z opiniami pozytywnie oceniającymi migracje, to jednak różnica ta jest relatywnie nieduża. Oznacza to, że jakkolwiek w literaturze przedmiotu silniej potwierdza się obawy a mniej wspiera nadzieje, jakie z procesem emigracji wiążą regiony wysyłające, to badania nie potwierdzają w pełni tej hipotezy.

Miejsce migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym

Ocena migracji zagranicznych dokonana przez przedstawicieli władz regionalnych wskazuje, że migracje i ich skutki należy uznać za czynnik, który jest dostrzegany w rozwoju zdecydowanej większości polskich regionów. Jedynie w 3 województwach stwierdzono, że migracje nie mają takiego oddziaływania, choć nie jest to ocena zdecydowana. W żadnym natomiast regionie nie potwierdzono braku występowania takich zależności. Siła oddziaływania migracyjnego czynnika rozwoju jest zróżnicowana. W 8 regionach wpływ migracji został oceniony jako istotnie



określający rozwój całych regionów bądź ich części, natomiast w 5 – jako oddziałujący, lecz nie w stopniu zasadniczym. A zatem w 13 województwach migracje w różnym zakresie ujawniają się w rozwoju terytorialnym. Przestrzenna analiza powyższych ocen wskazuje, że w województwach, w których po 2004 r. gwałtownie wzrosła skala emigracji, także siła oddziaływania migracji na rozwój terytorialny stała się większa (m.in. zachodniopomorskie, pomorskie, dolnośląskie), natomiast osłabła – przynajmniej częściowo – w województwach uznanych za tradycyjne regiony migracyjne (opolskie, podlaskie).

Ocena migracji zagranicznych w kategoriach szans i zagrożeń dla rozwoju regionów – mimo iż niejednoznaczna – właściwie stawia współczesne wyjazdy i ich skutki w świetle zagrożeń rozwojowych. Pomimo że generalnie w ocenie tej dominuje dualna perspektywa mocnych i słabych stron migracji (7 województw), to aż w 5 regionach kwestia ta została potraktowana wyłącznie jako zagrożenie, a w żadnym – jako szansa dla rozwoju. Oznacza to, że w szeregu różnorodnych skutków dominują te negatywnie ujawniające się w rozwoju. Oddziałują zatem bardziej takie konsekwencje migracji, jak: utrata kapitału ludzkiego i społecznego, spadek populacji i zniekształcenie struktury wieku, deficyty w zasobach pracy, osób wykształconych i pracowników określonych branż oraz obniżenie wielkości budżetów samorządowych. Mimo dokonującego się dzięki migracjom transferu dochodów, podniesienia poziomu życia i zamożności rodzin migranckich, zmniejszenia skali bezrobocia oraz wzrostu kompetencji zawodowych migrantów, siła oddziaływania pozytywnych konsekwencji migracji jest wyraźnie mniejsza.

Regionalna polityka migracyjna – cele i obszary zainteresowań

Można założyć, że skoro migracje zagraniczne i ich skutki w znacznym stopniu ujawniają się w rozwoju terytorialnym, tym samym wzrasta zasadność tworzenia instytucjonalnych ram dla tego procesu. Do kwestii tej można odnieść się zarówno z perspektywy tworzenia zinstytucjonalizowanej sieci współpracy już istniejących podmiotów rynku pracy, pomocy społecznej, oświaty, organizacji pozarządowych itp., jak i z perspektywy formowania od podstaw regionalnej polityki migracyjnej. W tym ostatnim przypadku w rzeczywistości chodzi zatem o określenie zasad wyznaczających funkcjonowanie tego systemu, zwłaszcza prawnych i finansowych oraz powołania dodatkowych podmiotów, realizujących zadania z obszaru szeroko rozumianych zagadnień migracyjnych.

Wyniki badań pozwalają w tym zakresie na dość jednoznaczne wnioski. Wynika z nich, że gros przedstawicieli władz lokalnych w regionie opolskim (82%)



widzi potrzebę wspierania określonych grup migracyjnych (tj. emigrantów, potencjalnych emigrantów, reemigrantów, imigrantów). Jeszcze większą wyrazistość poglądów w tej kwestii prezentują przedstawiciele samorządów regionalnych. Okazuje się bowiem, że po pierwsze – we wszystkich regionach odniesiono się do analizowanej kwestii w sposób sprecyzowany, a po drugie – w niemal wszystkich województwach (tj. w 15) uznano za zasadne tworzenie sieci współpracy określonych instytucji i skoordynowania ich prac w ramach zadań związanych z migracjami zagranicznymi. Zdecydowanie największym zainteresowaniem należy przy tym objąć osoby powracające z zagranicy. Opinie co do pomocy wobec pozostałych grup – choć również są przeważające – to już w mniejszym stopniu wskazują na taką potrzebę, natomiast symptomatyczne, że największe niezdecydowanie dotyczy potrzeby wspierania cudzoziemców.

Opinia władz lokalnych co do zasadności tworzenia regionalnej polityki migracyjnej również jest dość jednoznaczna, lecz nie tak wyraźna. Jednak aż w 68% polskich gmin uważa się za celowe formułowanie polityki migracyjnej i nadanie jej zasad podobnych do tych, które na poziomie regionu kształtują polityki szczegółowe (np. politykę pomocy społecznej, rynku pracy). Nie pozostawiają też wątpliwości wyniki uzyskane z badań na poziomie regionalnym. W 13 województwach zauważa się potrzebę tworzenia regionalnej polityki migracyjnej, a jedynie w 3 odniesiono się do tej idei w sposób negatywny, choć w stopniu umiarkowanym.

Polityka migracyjna na poziomie regionu powinna być realizowana w sposób zintegrowany. Oznacza to, że kluczowymi obszarami kompleksowej regionalnej polityki migracyjnej powinny być: obszar emigracji, potencjalnej emigracji, reemigracji i imigracji. W jej kształtowaniu ważna jest identyfikacja instrumentów polityki społeczno-gospodarczej, które umożliwią skuteczne sterowanie procesami migracyjnymi na poziomie regionalnym i lokalnym. Niewątpliwie podstawowe znaczenie w tej polityce posiadają tradycyjne czynniki z obszaru rynku pracy, zabezpieczeń społecznych, mieszkalnictwa itd. W tworzeniu tego systemu chodziłoby jednak o wypracowanie instrumentów *explicite* skierowanych do emigrantów, migrantów powrotnych i imigrantów. W ostatnim czasie coraz więcej uwagi w obszarze utylitarnych rozwiązań poświęca się problematyce migracji powrotnych. Propozycje rozwiązań systemowych w stosunku do osób powracających z zagranicy mają związek z: likwidacją barier i jednocześnie tworzeniem ułatwień dla reemigrantów, działaniami dla rodzin osób powracających z zagranicy, powstaniem systemu obsługi migranta powrotnego oraz działaniami skoncentrowanymi na administracji publicznej. Dobrą egzemplifikacją tego rodzaju zainteresowań jest też opracowana analiza strategiczna SWOT (tj. słabych i



mocnych stron oraz zagrożeń i szans) reemigracji, a także wyznaczenie i opisanie priorytetów działań w obszarze instytucjonalnego wsparcia wobec osób powracających z zagranicy. W efekcie tych ostatnich powstała propozycja szczegółowych rozwiązań systemowych. Poradnik dla osób powracających z zagranicy oraz instytucji z otoczenia reemigranta – bo o nim mowa – to dokument operacyjny, który zawiera rekomendacje określonych działań szczegółowych (*Wypracowanie metod zmniejszania emigracji zarobkowej i wspierania powrotu migrantów na polski rynek pracy*). Skierowany jest do instytucji, które spełniają określoną rolę w procesie reintegracji społeczno-zawodowej reemigrantów, a w sposób szczególny do Powiatowych Urzędów Pracy oraz Urzędów Miast i Gmin, mających najczęstszy kontakt z tą grupą osób. Usprawnienie instytucjonalnego systemu wsparcia jest ważnym zadaniem. Można bowiem założyć, że od sposobu załatwienia szeregu koniecznych czynności urzędowych i zobowiązań mających związek z powrotem z zagranicy w dużym stopniu zależy proces aklimatyzacji reemigrantów. Im będzie on sprawniejszy i relatywnie trwał krócej, tym ich adaptacja okaże się bardziej efektywna, a tym samym prawdopodobieństwo ponownej emigracji za granicę – mniejsze.

Brygida Solga - adiunkt w PIN-Instytucie Śląskim w Opolu i na Politechnice Opolskiej, ekonomista, zajmuje się społecznymi i gospodarczymi aspektami migracji międzynarodowych, procesem migracji zagranicznych w ujęciu regionalnym, zagadnieniami polityki regionalnej i lokalnej oraz polityki migracyjnej.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

