

SZANOWNI PAŃSTWO!

Dwa podstawowe wątki organizują bieżący numer „Polityki Społecznej”. Pierwszy z nich to modna, ale też i bardzo aktualna problematyka migracji. Drugi to zagadnienie również ważne, choć analizowane znacznie rzadziej. Mianowicie, warto zdawać sobie sprawę z tego, że zmiany demograficzne, zbliżające się coraz wyraźniej tzw. drugie przejście demograficzne, oznacza konieczność przygotowania się do jego społecznych konsekwencji, tego m.in., że w populacji ludzi starszych pojawią się tacy, którzy będą wymagali systematycznego wsparcia – i nie zawsze znajdują je w swoim najbliższym otoczeniu. Co to może oznaczać dla zmian w strukturze instytucji służących rozwiązywaniu rozmaitych problemów tej części społeczeństwa? Które z nich powinny być rozwiązywane prywatnie, które zaś w trybie publicznych interwencji? Czy jesteśmy do tego przygotowani? To ważne kwestie i warto poświęcić im sporo uwagi – zwłaszcza jeśli uznamy, że namysł polityków społecznych powinien antycypować te zagrożenia, które – miejmy nadzieję – mają na razie tylko potencjalny charakter.

Redakcja

PRZYCZYNEK DO MIGRACJI PRACOWNICZYCH Z POLSKI

Cezary Żołędowski
Instytut Polityki Społecznej UW

Emigracja zarobkowa i migracje powrotne to obecnie niewątpliwie najważniejsze problemy polskiej polityki migracyjnej. Kwestiom tym od lat poświęca się w naszym kraju wiele uwagi, szczególnie po 2004 r., w kontekście otwierania się kolejnych rynków pracy w Unii Europejskiej dla pracowników z Polski. Szacunki sprzed akcesji do Wspólnoty określały skalę uregulowanych wyjazdów zarobkowych z Polski na około 400–450 tys. osób rocznie, a ówczesne prognozy rozmiarów legalnego zatrudnienia Polaków za granicą bezpośrednio po wstąpieniu do Unii Europejskiej najczęściej przewidywały jego wzrost do poziomu około 600 tys. w krajach członkowskich.

W rzeczywistości liczby te okazały się wyższe. Jak wynika z rzetelnie udokumentowanego raportu Instytutu Spraw Publicznych z marca 2007 r. (M. Duszczyk, J. Wiśniewski, *Analiza społeczno-demograficzna migracji zarobkowych Polaków do innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Islandii i Norwegii po 1 maja 2004 roku*) legalne zatrudnienie Polaków w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego wynosi obecnie 800–900 tys. osób w skali rocznej, wliczając w to podejmujących pracę sezonową oraz przemierzających się wahadłowo między Polską a krajem zatrudnienia. Należy do tego dodać około 200–250 tys. zatrudnionych nielegalnie, głównie w tych państwach Unii Europejskiej, które jeszcze nie otworzyły całkowicie swoich rynków pracy dla obywateli Polski.

Przedstawiona statystyka znacznie redukuje niepotwierdzone badaniami informacje medialne – niekiedy całkiem fantastyczne – mówiące o 2–3 mln emigrantów zarobkowych z Polski. Byłoby jednak niedobrze, gdyby prowadziło to do uznania, że obecną emigrację z Polski należy rozpatrywać przede wszystkim jako problem społeczno-kulturowy, bagatelizując tym samym jej znaczenie makroekonomiczne, a takie przekonanie wydaje się narastać wśród ekspertów badających migracje z perspektywy polityki społecznej. Świadczy o tym m.in. polemika części tych środowisk eksperckich z szacunkami deficytu pracowników w poszczególnych branżach, dokonywanymi przez organizacje przedsiębiorców (m.in. Konfederację Pracodawców Prywatnych), czy z raportem ekspertów Ministerstwa Gospodarki z 2006 r. stwierdzającym, że w latach 2006–2025 Polska straci około 45% potencjalnego PKB z powodu emigracyjnej utraty części potencjału wytwórczego, której nie będą w sta-

nie zrekompensować transfery środków pieniężnych emigrantów do rodzin w kraju.

Przy uznaniu, że tego rodzaju długofalowe prognozy mają z natury rzeczy charakter ekstrapolacyjny i stosunkowo szybko ulegają dezaktualizacji, warto jednak poświęcić tym obawom większą uwagę. Jest to powód przedstawienia kilku refleksji wiążących się z ekonomicznymi konsekwencjami migracji. Zamierzam przy tym skupić się na zagrożeniach, ponieważ korzyści wynikające z przemieszczeń pracowniczych – potencjalne i już realizowane – takie jak wspomniane transfery finansowe do Polski czy nowe kwalifikacje zawodowe reemigrantów wydają się lepiej nagłośnione, co wcale nie oznacza, że także precyzyjnie oszacowane prognostycznie.

Po pierwsze, pytanie o szanse i zagrożenia dla polskiej gospodarki wynikające z obecnych procesów migracyjnych nie jest pytaniem niewłaściwie sformułowanym, bo i takie opinie pojawiają się wśród ekspertów (m.in. autorów cytowanego raportu). Jest to pytanie zupełnie podstawowe, jeśli mówimy nie o korzyściach i stratach wynikających dla jednostek i rodzin w związku z ich strategiami życiowymi, ale o długotrwałych makroekonomicznych efektach masowych migracji.

Wydaje się przy tym, że intencje takiego stanowiska, wynikają – jak sądzę – z obawy niektórych specjalistów przed pokusą sięgnięcia przez władze do pewnych „paraadministracyjnych” instrumentów oddziaływania na poziom migracji zarobkowych, chociażby ukrywane przed opinią publiczną faktycznego popierania utrzymywania przez niektóre państwa Unii Europejskiej (głównie Niemcy) maksymalnych okresów przejściowych dla zatrudniania pracowników z Polski, nie mówiąc już o potencjalnych stricte administracyjnych instrumentach blokowania wyjazdów za pracą.

Zdecydowanie podzielam niechęć do samej możliwości rozpatrywania takiego rodzaju instrumentarium, zupełnie egzotycznego w warunkach standardów prawnych Unii Europejskiej. Prawo do wyboru miejsca zamieszkania i pracy jest przecież jednym z podstawowych praw człowieka. Tyle że w praktyce nie należy się obawiać blokowania emigracji zarobkowej przez polskie władze, a odpowiedź na pytanie o gospodarcze skutki odpływu określonej wielkości zasobów pracy jest konieczna dla podejmowania właściwych działań o charakterze makroekonomicznym.

Po drugie, alarmistyczny ton w ocenie kształtowania się obecnych tendencji migracyjnych z Polski należy uznać za przynajmniej częściowo uzasadniony, szczególnie w opracowaniach, których celem jest uwrażliwienie decydentów na skutki problemu. W przypadku zagadnienia migracji pracowniczych zagrożenia dla Polski nie wynikają przede wszystkim (a może nawet wcale) z ich obecnej skali. Niewiele ponad milion legalnie i nielegalnie zatrudnionych w innych krajach pracowników z Polski – choć potencjalnie ważący w zestawieniu z niespełną 15 milionami pracujących w gospodarce narodowej – nie robi wielkiego wrażenia statystycznego, jeśli tę liczbę zestawimy się z rozmiarami bezrobocia rejestrowanego w systemie powiatowych urzędów pracy, które wynosi około 2,3 mln osób. Ograniczając się tylko do wymiaru ekonomiczno-społecznego migracji (pomijając zatem bardzo ważny problem ich skutków w sferze kulturowej), należy jednak wskazać dwa bardzo istotne zjawiska jakościowe, które nie pozwalają na uspokajające oddziaływanie tej statystyki.

Pierwszą sprawą jest struktura emigracji zarobkowej. Wyjeżdżają ludzie przeciętnie młodszy, lepiej wykształceni i znacznie bardziej umotywowani do podjęcia zatrudnienia niż osoby mające trudności na rynku pracy w Polsce, i mimo to nie decydujące się na emigrację. Oznacza to, że wyjazdy z Polski tylko w pewnej, raczej niewielkiej, części obejmują „eksport bezrobocia”, natomiast wyraźnie wiążą się one z „utrata potencjału rozwojowego”, co jest zjawiskiem zdecydowanie niekorzystnym.

Oceny tej nie zmienia fakt, że w wyjazdach zarobkowych występuje nadreprezentacja lokalnych tzw. trudnych rynków pracy (małomiasteczkowych, w słabiej rozwiniętych regionach kraju), ponieważ nawet jeśli część wyjeżdżających była bezrobotna w Polsce, to zdecydowana większość z nich pracę w kraju by znalazła – właśnie ze względu na swoje cechy mentalne i wyższe kwalifikacje.

Drugą, jeszcze bardziej znaczącą kwestią jest to, że owa „ucieczka z polskiego rynku pracy za granicę” stanowi część szerszego i zarazem wcześniejszego zjawiska „ucieczki z rynku pracy w ogóle”, czyli „gdziekolwiek” – na wcześniejsze emerytury, renty czy zasiłki socjalne. Jest to zatem kontynuacja niekorzystnego i względnie trwałego procesu, jakościowo nawet bardziej niepokojąca, ponieważ na emigrację „uciekają” obecnie osoby bardziej ambitne i o wyższych kompetencjach pracowniczych, niż te, które „uciekły” z rynku pracy wcześniej.

Oceny makroekonomicznych skutków zagranicznych migracji zarobkowych muszą być zatem dokonywane w zestawieniu z efektami ukształtowanych w Polsce systemowych mechanizmów gospodarowania zasobami pracy, które należy ocenić jako fatalne. Mamy jeden z najniższych w Unii Europejskiej i w OECD wskaźników aktywności zawodowej (około 53% wobec średnio 64% w UE-15 i np. 74% w Stanach Zjednoczonych), co wynika z:

- bardzo niskiego faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę (zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn o kilka lat niższego od wieku ustawowego oraz faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę w najbogatszych krajach europejskich i pozaeuropejskich);
- rekordowego wskaźnika rent inwalidzkich (około połowę wyższego niż średnio w OECD);
- bardziej społecznego niż ekonomicznego charakteru bezrobocia (o czym świadczą narastające

trudności pracodawców w pozyskiwaniu pracowników, pomimo rekordowo wysokiej w Unii Europejskiej, nadal kilkunastoprocentowej stopy bezrobocia).

Dodać do tego należy najwyższy we Wspólnocie wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie (19%), w którym mamy do czynienia z rozległym, co najmniej trzydziestoprocentowym ukrytym bezrobociem.

Rozmiary ukrytych w tych obszarach niewykorzystanych zasobów siły roboczej można ostrożnie oceniać jako dwu-trzykrotnie przekraczające liczbę obecnych emigrantów zarobkowych. Oznacza to, że gdyby udało się je choć w połowie uruchomić, to nie byłoby potrzeby analizowania obecnej skali migracji pracowniczych w kontekście obaw o rosnące wskaźniki obciążenia demograficznego czy deficytu pracowników na krajowym rynku pracy.

Inaczej mówiąc, obecne rozmiary emigracji pracowniczych z Polski nie są tak groźne dla jej gospodarki i systemu społecznego, jak godzenie się – i to od dawna – z marnotrawstwem zasobów pracy.

Dlatego odpowiedź na pytanie, czy należy dramatyzować z powodu wyjazdu ponad miliona pracowników z Polski powinna być wariantowa. Powinna brzmieć: „nie należy”, pod warunkiem, że mamy pewność, iż stosunkowo szybko uda się podnieść wskaźnik aktywności zawodowej poza rolnictwem (przede wszystkim znacząco eliminując zjawisko przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem wieku ustawowego, skutecznie aktywizując osoby bezrobotne oraz przesuwając do pracy poza rolnictwem znaczną część w nim formalnie pozostających). Problem w tym, że o pewność takich reform (szczególnie wyrównujących – choćby nawet do pewnego stopnia – fiskalne warunki pracy w rolnictwie i poza nim) jest niezmiernie trudno. Nie mając (jak autor tego artykułu) tej pewności, należałoby wybrać inny wariant odpowiedzi na postawione pytanie. Mianowicie, że należy się niepokoić odpływem młodych i wykwalifikowanych pracowników z Polski, ponieważ:

– ten impuls imigracyjny będzie się przez jakiś czas jeszcze utrzymywał, a jego następstwa będą się zapewne kumulowały;

– nie zostanie on zrekompensowany przez napływ pracowników cudzoziemskich (co się niekiedy uspokajająco przedstawia jako substytut emigracji zarobkowej z Polski);

– w efekcie będą się również nasilały negatywne skutki dla rynku pracy i kondycji instytucji zabezpieczenia społecznego.

Najważniejszym zadaniem państwa w tej sferze powinno stać się zatem ograniczanie rozmiarów emigracji zarobkowej, a docelowo przekształcenie Polski w kraj *per saldo* imigracyjny, co należałoby traktować jako najbardziej syntetyczny wskaźnik przynależności do najlepiej rozwiniętej pod względem społeczno-gospodarczym części świata.

Uważam przy tym, że słusznie proponowane przez zdecydowaną większość ekonomistów działania w celu poprawy sytuacji na rynku pracy i zatrzymania fali migracyjnej (m.in. obniżenie pozapłacowych kosztów pracy, bardziej przejrzyste przepisy związane z zakładaniem firm, poprawa regulacji dotyczących wynagrodzeń i warunków pracy, skuteczniejsze przyciąganie inwestycji zagranicznych, reformy systemu edukacji i szkoleń zawodowych, wspieranie osób wchodzących na rynek pracy) wcale nie powinny być traktowane jako element polityki migracyjnej państwa. Zestaw takich działań modyfikujących system makro-

ekonomiczny i stosunki pracy jest nieodzowny przede wszystkim ze względu na konieczność uruchomienia nieaktywnych, a potencjalnie bardzo dużych, rezerw pracy w Polsce. Wygaszanie niepokojącego zjawiska emigracji można będzie wówczas osiągnąć niejako „przy okazji”.

Nie przekreśla to naturalnie potrzeby innego rodzaju działań, adresowanych wyłącznie do potencjalnych reemigrantów, takich jak informacja o zmianach warunków na polskim rynku pracy czy specjalnych programach służb społecznych ułatwiających ponowną adaptację w kraju. Znaczenie takich instrumentów może być jednak jedynie drugorzędne.

Na koniec warto jednak wskazać także pewne optymistyczne aspekty masowej emigracji zarobkowej. Obserwowana dziś „ucieczka z rynku pracy w Polsce” może się okazać dodatkowym, i bodajże już ostatecznym, czynnikiem wymuszającym zmiany sposobów funkcjonowania gospodarki i systemu zabezpieczenia społecznego. Trudno o lepszy przekaz dydaktyczny dla decydentów, a częściowo także dla społeczeństwa, że kształtowanie stosunków społeczno-ekonomicznych nie opiera się całkowicie na woltaryzmie, a różnice atrakcyjności między polskim i unijnymi rynkami pracy – przynajmniej tak głębokie jak obecnie – nie są możliwe do utrzymania w dłuższym okresie.

Należy też podkreślić, że w nieco dłuższej perspektywie Polska ma szansę przekształcić się – po ponad 350 latach – z kraju emigracyjnego w kraj o dodatnim saldzie migracji zagranicznych, powielając tym samym transformację migracyjną państw, które wcześniej stały się członkami Unii Europejskiej (najpierw Włoch, następnie Hiszpanii, Portugalii i Grecji). Oznaczałoby to zmianę o ogromnych konsekwencjach dla społeczeństwa, zmianę o charakterze historycznym, ponieważ w ciągu ostatniego stulecia dokonała się ona zaledwie w dwudziestu kilku krajach europejskich i azjatyckich łącznie, podczas gdy niemal taka sama liczba państw przeszła odwrotną ewolucję.

Z różnych względów taka transformacja migracyjna zajmie nam zapewne więcej czasu niż wymienionym państwom unijnym, ale ważne jest, żeby państwo polskie uczyniło w sferze ekonomicznej wszystko, aby ten okres był jak najkrótszy. Będzie to miało znaczenie nie tylko dla stopniowego zmniejszania tempa wyjazdów zarobkowych, ale także dla skali reemigracji. Świadczą o tym chociażby wyniki brytyjskich badań wśród imigrantów zarobkowych z Europy Środkowej. W 2005 r. 23% z nich deklarowało chęć pozostania na stałe w Wielkiej Brytanii, a w 2007 r. już 31%. Pokazuje to oczywistą zależność, że wraz z przedłużaniem pracy za granicą zmniejsza się skłonność emigrantów do powrotów do ich krajów pochodzenia.

SUMMARY

Job migration and re-emigration are the most important problems of Polish migration policy. Social and economic assessment of their results should take into account the previously established mechanisms of job resources usage in Poland, which are disadvantageous and push many people to leave the job market lowering job activity. Slowing down reforms lengthening factual time of employment, increasing activity of the unemployed, and speeding up the flow of rural population to out-agricultural jobs makes job emigration a serious factor causing financial problems of social security institutions. It also causes the deficit of qualified workers on the home market. The activities aiming at decreasing the costs of creating new work places and eliminating the differences in attractiveness between home and foreign job markets are the conditions of limiting such a large scale of job emigration and encouraging the emigrants to return home.