

WPŁYW MIGRACJI NA POLSKI SYSTEM ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – ZMIANY PODAŻY PRACY

Anna Ruzik

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WPROWADZENIE

Zmiany struktury ludności według wieku w Polsce, znane również pod pojęciem starzenia się ludności (*ageing of society*), są skutkiem wydłużającego się przeciętnego trwania życia, a także malejącej dzietności, czyli liczby dzieci przypadającej na jedną kobietę. Procesy migracyjne dodatkowo przyspieszają to zjawisko. Polska należy do krajów o ujemnym saldzie migracji zagranicznych, co oznacza, że więcej emigrantów wyjeżdża niż imigrantów osiedla się w naszym kraju, zaś populacja emigrująca jest z reguły młodsza niż pozostająca w kraju.

Artykuł przedstawia zjawisko emigracji zarobkowej z Polski i udziela odpowiedzi, jak zmieniło ono podaż pracy w ostatnich latach oraz czy migracje mają albo mogą mieć w przyszłości istotny wpływ na system zabezpieczenia społecznego w kraju wysyłającym, jakim jest Polska.

Potencjalny wpływ na system zabezpieczenia społecznego zależy od demograficznych charakterystyk populacji wyjeżdżającej (m.in. wieku, wykształcenia), a zatem w pierwszej części artykułu omówiono dokładniej cechy polskich emigrantów. Następnie pokazano zmiany liczby osób aktywnych zawodowo i pracujących w ostatnich kilkunastu latach oraz przedstawiono możliwe zależności między migracjami a tym, co się działo na rynku pracy.

W kolejnej części – na podstawie dostępnych badań i prostych modeli systemów zabezpieczenia społecznego – omówione zostały potencjalne koszty i korzyści związane ze wzrostem emigracji. Wskazano także na możliwe skutki, które mogą pojawić się w długim okresie w zależności od, czy obecni emigranci zdecydują się wrócić do Polski (i kiedy), czy też przeniosą się do nowego miejsca zamieszkania z całymi rodzinami na stałe.

Artykuł kończy podsumowanie, w którym zawarto wyniki dokonanych ustaleń badawczych.

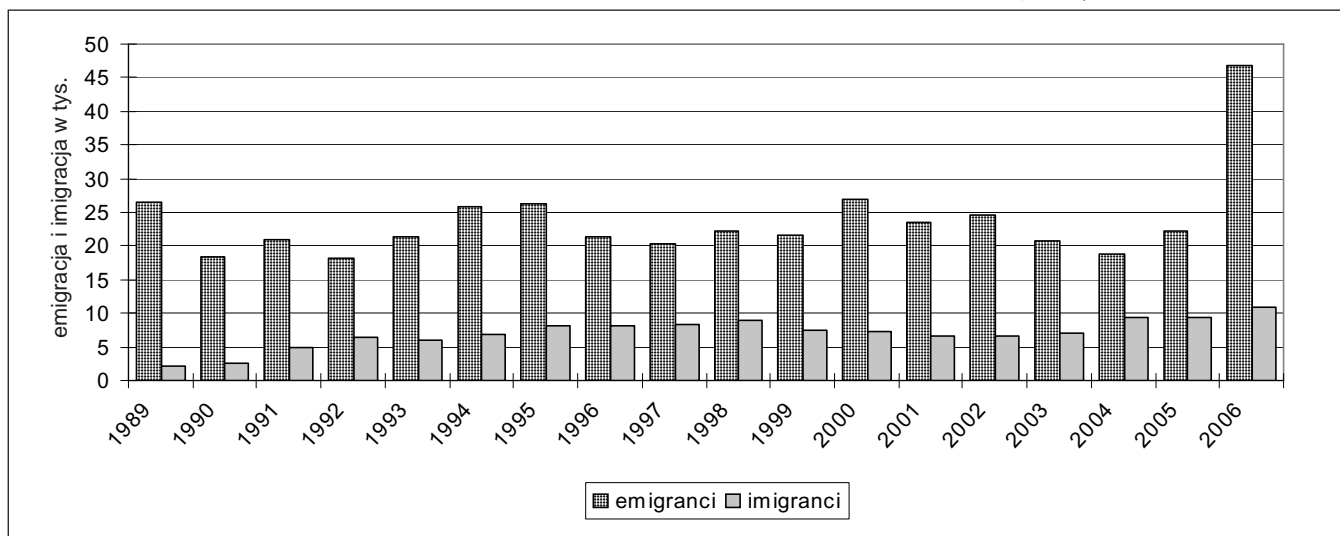
MIGRACJE ZAROBKOWE Z POLSKI

Zjawisko migracji zagranicznych może przyjmować kilka różnych form. Stosunkowo najlepiej rejestrowane w dostępnych statystykach są migracje na stałe, związane z wymeldowaniem się (emigracja) lub zameldowaniem się (imigracja) w Polsce. Dane na ten temat publikuje Główny Urząd Statystyczny. Ten typ migracji dominował przed 1989 r. Często (np. w latach 60. oraz 80.) emigracja z Polski na pobyt stały bywała motywowana czynnikami politycznymi.

Zniesienie utrudnień związanych z wyjazdem za granicę po rozpoczęciu transformacji systemowej nie zwiększyło istotnie liczby emigrantów na stałe, natomiast nastąpił wzrost innego rodzaju wyjazdów. Migracje po 1989 r. przybierały częściej charakter okresowych wyjazdów zarobkowych. Wzrost wyjazdów ze stałą zmianą miejsca zamieszkania można zaobserwować w statystykach GUS dopiero w 2006 r. (wykres 1). Zjawisko to wiązało się z decyzjami o pozostaniu w kraju docelowym wielu emigrantów z fali wyjazdów po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. i stopniowym otwieraniem kolejnych rynków pracy krajów UE 15*.

* Od 1 maja 2004 r. rynek pracy dla nowych członków UE, w tym dla Polski, otworzyły Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja, w kolejnych latach roboty to następne kraje. W lipcu 2008 r. pracownicy z krajów, które dołączyły do Unii w 2004 r., są jeszcze objęci ograniczeniami na rynku pracy w Belgii, Niemczech, Austrii i Danii.

Wykres 1. Migracje zagraniczne z Polski na pobyt stały w latach 1989–2006 (w tys.)



Źródło: dane GUS.

Przeciętny wiek emigranta wyjeżdżającego na stałe jest niższy niż populacji kraju wysyłającego. Na przełomie XX i XXI wieku wśród wyjeżdżających osób zamierzających osiedlić się na stałe za granicą 50% mężczyzn i 60% kobiet było w wieku 20–49 lat (Koryś 2004).

Statystyki dotyczące migracji okresowych są mniej dokładne. Przy migracjach do prac legalnych informacje są łatwiej dostępne. Jak piszą np. Golinowska i inni (2007), legalną pracę w krajach UE 15 można było uzyskać na podstawie bilateralnych umów o zatrudnieniu określonych grup pracowników. Możliwe było także zatrudnienie na zasadzie tzw. zapraszania pracowników (*Gastarbeiterów*), programów stażowych czy zatrudnienia przygranicznego.

Migracje do pracy nierejestrowanej, w szarej strefie krajów przyjmujących, są mniej zbadane, jeśli chodzi o ich wielkość, która mogła być porównywalna w niektórych krajach z liczbą pracowników legalnych.

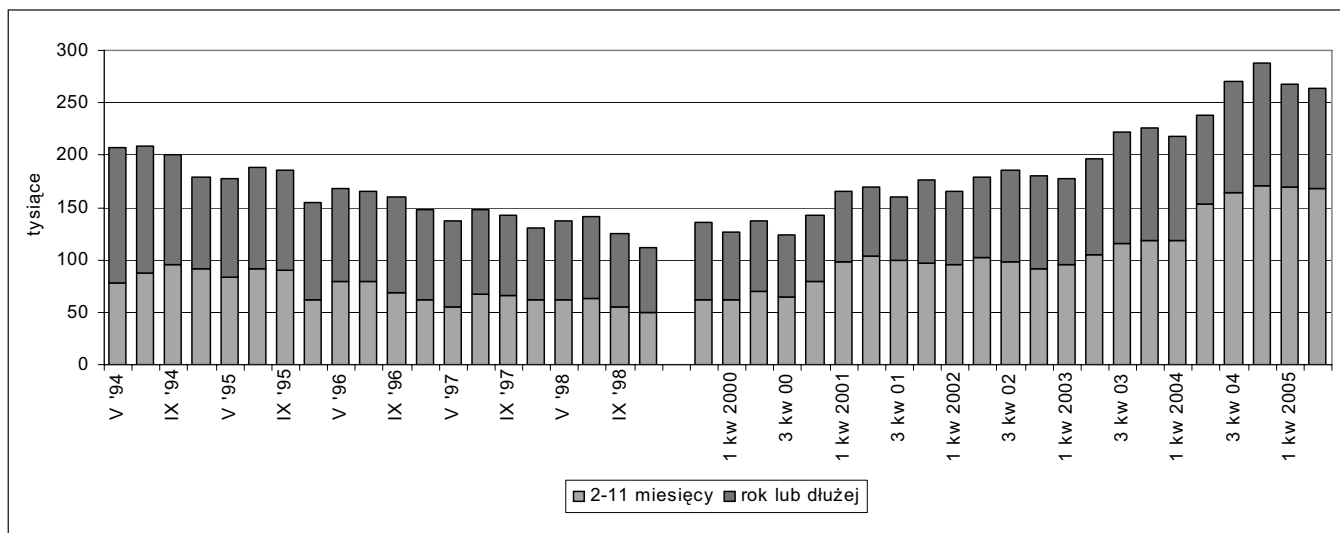
W latach 90. migracje okresowe, w tym migracje sezonowe, stały się jedną z najważniejszych form mobilności zagranicznej. Ich cechą charakterystyczną, różniącą od emigracji na stałe, był wyjazd jednej osoby z gospodarstwa domowego i przeznaczanie większości pieniędzy zarobionych zagranicą na konsumpcję lub inwestycje gospodarstwa domowego w Polsce.

Pewne przybliżenie liczby Polaków wyjeżdżających za granicę na okres powyżej 2 miesięcy daje badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), przeprowadzane kwartalnie przez GUS (z przerwą w dwóch kwartałach 1999 r.). Pamiętać przy tym należy, że są to dane pokazujące prawdopodobnie jedynie dolne oszacowanie wielkości migracji krótkookresowych. Dotyczą one bowiem członków gospodarstw domowych, z których ktoś pozostał w kraju i odpowiadał na ankietę BAEL. Nie dotyczą, przykładowo, jednoosobowych gospodarstw domowych młodych osób, które zdecydowały się na emigrację. Niezależnie od niedoskonałości także BAEL pokazuje znaczny wzrost liczby osób przebywających za granicą w ostatnich kilku latach (wykres 2).

W połowie lat 90. spadała liczba wyjazdów zagranicznych, zaś od 2000 r. obserwowany jest ich wzrost, przyspieszony po wejściu Polski do Unii Europejskiej (osoby wyjeżdżające po maju 2004 r. zaczęły być rejestrowane w badaniu, jeśli pozostawały zagranicą dwa i więcej miesięcy).

Profil demograficzny emigranta zmieniał się. Grupy wyjeżdżające za granicę w ostatnich latach to osoby wykształcone lepiej niż dekadę temu, częściej stanu wolnego oraz młode – w przedziale wieku 25–34 lata. Emigrantami zostają przede wszystkim młodszy członkowie badanych gospodarstw domowych oraz osoby z nieco wyższym wykształceniem niż przeciętnie w całej populacji.

Wykres 2. Polacy przebywający za granicą przez 2 miesiące lub dłużej w latach 1994–2005 (w tys.)



Źródło: BAEL, GUS za: Kępińska 2006.

PODAŻ PRACY

Zmiany liczby osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, liczby osób aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) oraz liczby pracujących między 1996 a 2007 r. zostały pokazane w tab. 1. Jak widać, liczba osób pracujących oraz liczba ubezpieczonych w ZUS rosły w okresie lepszej sytuacji na rynku pracy i malały w okresach spadającego popytu na pracę, rosnącego bezrobocia i słabszego wzrostu gospodarczego.

Tabela 1. Liczba ubezpieczonych w ZUS, aktywnych zawodowo i pracujących w latach 1996–2007 (w tys.)

Lata	Ubezpieczeni w ZUS (stan w grudniu)	Liczba aktywnych zawodowo (BAEL, średniorocznie)	Liczba pracujących (BAEL, średniorocznie)
1996	13 219,8	17 076	14 969
1997	12 937,1	17 100	15 177
1998	12 737,3	17 172	15 355
1999	13 270,6	17 147	14 756
2000	13 059,9	17 311	14 525
2001	12 851,0	17 376	14 207
2002	12 761,0	17 213	13 783
2003	12 739,3	17 020	13 676
2004	12 857,4	17 025	13 795
2005	13 130,9	17 161	14 116
2006	13 354,1	16 944	14 621
2007	14 074,5	16 860	15 240

Źródło: ZUS (2006a, 2008), GUS BAEL.

Poczynając od drugiej połowy 2003 r., można zaobserwować stały wzrost zatrudnienia w Polsce. Wejście na rynek pracy wyżu demograficznego, czyli osób urodzonych na początku lat 80., i pozostawanie na nim wciąż jeszcze wyżu powojennego powodowały zwiększenie się liczby Polaków w wieku produkcyjnym, jednak – co widać w tab. 1 – towarzyszył temu spadek liczby osób aktywnych zawodowo w ostatnich latach.

Niekorzystne zjawisko niskiej aktywności zawodowej, czyli niskiej podaży pracy, po części można przypisać czynnikom instytucjonalnym i dostępem do różnego rodzaju świadczeń, pozwalającym na nieaktywność zawodową szczególnie w tzw. wieku niemobilnym – po 45. roku życia (zob. np. Piętka, Ruzik 2006).

Innym wyjaśnieniem zauważalnego w statystykach spadku podaży pracy – tu raczej osób młodszych – mogą być zagraniczne migracje zarobkowe (Bukowski red. 2008). Jak pokazano w literaturze (Budnik 2007), pracę za granicą z większym prawdopodobieństwem podejmowały osoby aktywne na polskim rynku pracy niż biernie. W szczególności po przystąpieniu do Unii Europejskiej wzrósł udział wśród emigrantów osób pracujących, a spadł udział bezrobotnych i biernych.

Badania jakościowe migracji okresowych we wcześniejszych latach wskazywały, że osoby wyjeżdżające do takiej pracy po powrocie nie zmieniały statusu na rynku pracy w Polsce, w szczególności osoby bezrobotne nie znajdowały pracy, traktując wyjazdy sezonowe jako okresowe źródło dochodów (Korczyńska 2002; Kaczmarczyk, Łukowski 2004). Fihel (2004) pokazała, że migracje sezonowe mogą wręcz zwiększać ryzyko bezrobocia i sprzyjać trwałej dezaktywacji na polskim rynku pracy.

WPŁYW ZMIAN SIŁY ROBOCZEJ NA SYSTEM ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Jak przypomina Kaczmarczyk (2006): *Na gruncie teoretycznym, skutki migracji dla rynku pracy kraju wysyłającego przedstawia się zwykle w kontekście możliwości zniwelowania nierównowagi na krajowym rynku pracy („eksport bezrobo-*

cia”) oraz *niebezpieczeństw związanych z utratą zasobów pracy, ze szczególnym uwzględnieniem odpływu pracowników wysoko wykwalifikowanych.*

Obserwowane skutki ekonomiczne ostatnich migracji zarobkowych są raczej pozytywne: pewien wpływ na zmniejszenie bezrobocia oraz transfery otrzymywane przez rodziny w Polsce od osób pracujących za granicą. Transfery przesyłane lub przywożone do kraju przez emigrantów mają wpływ na dochody fiskalne kraju pochodzenia i na popyt wewnętrzny. Marczewski i Sokołowska (2006) szacują, że kwoty transferów do Polski wzrosły między 2001 a 2005 r. z 1995 mln USD do 3546 mln USD. Według Okólskiego (2006) można w Polsce zauważyć pozytywny trend wydawania części tych funduszy na edukację emigrantów albo ich dzieci, co w długim okresie może przyczynić się do poprawy poziomu kapitału ludzkiego.

Celem artykułu miała być jednak bardziej szczegółowa analiza wpływu zmian zasobów siły roboczej związanych z migracjami na system zabezpieczenia społecznego. Zmiany demograficzne (struktury ludności według wieku) mają wpływ przede wszystkim na stabilność finansową systemów emerytalnych oraz systemów ochrony zdrowia. Jeśli – jak sugerują wyniki przytaczanych powyżej badań – migrują głównie ludzie młodzi i w ostatnich latach często tacy, którzy byliby aktywni także na polskim rynku pracy, to wpływ ten może być silniejszy.

W dłuższym okresie obserwowana emigracja będzie korzystna pod warunkiem, że trend związany z wyjazdami nie zwiększy się, a duża część emigrantów powróci do Polski. Wielkość ta jest trudna do przewidzenia, między innymi z powodu rozbieżności w deklarowanych chęciach i rzeczywistych zachowaniach migrujących, co zostało dowiedzione w wielu badaniach na świecie. Jeśli emigranci w większości nie wrócą i sprowadzą pozostające w Polsce rodziny albo wrócą dopiero po długim czasie, możliwe są różne skutki.

Poniżej zaprezentowano potencjalny wpływ takiego scenariusza zachowań (re)emigracyjnych na kilka obszarów zabezpieczenia społecznego.

System emerytalny

Zmniejszenie bazy podatkowej może skutkować niższymi wpływami ze składek z tytułu zabezpieczenia społecznego i pogorszeniem się relacji między osobami pracującymi i płacącymi te składki a świadczeniobiorcami otrzymującymi emerytury. Prognozy ZUS (2006b) dotyczące wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 r. wykorzystują demograficzną prognozę Głównego Urzędu Statystycznego, która uwzględnia saldo migracji zagranicznych jedynie na pobyt stały. We wszystkich wariantach liczba ubezpieczonych (ubezpieczenie emerytalne) w latach 2008–2013 rośnie, a potem spada. Liczba emerytów zachowuje się dokładnie odwrotnie, zaś wskaźnik obciążenia pracujących pobierającymi świadczenia pogarsza się.

Jeśli założyć, że wiele z obecnych okresowych migracji będzie emigracją na stałe, niekorzystna sytuacja może nastąpić wcześniej. Wprowadzie nowy system emerytalny niejako automatycznie dostosowuje wysokość waloryzacji świadczeń do zmian na rynku pracy, a dodatkowo można zwiększyć zasoby pracy przez ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur, jednak podjęcie odpowiednich kroków wymaga odpowiednio wczesnych przygotowań. Mniejsza baza podatkowa w przyszłości może bowiem doprowadzić do niższych realnych emerytur i większego zagrożenia ubóstwem w starszym wieku.

System rentowy i system ochrony zdrowia

Stabilność finansowa systemu rent z tytułu niezdolności do pracy – oprócz relacji liczby świadczeniobiorców i płacących składki – zależy dodatkowo od stanu zdrowia populacji.

Ponieważ migrują osoby młode i bez większych problemów zdrowotnych, zwykle mają one początkowo lepszy stan zdrowia

niż osoby, które nie emigrują. Jednak emigranci często podejmują w kraju docelowym prace związane z wyższym ryzykiem zdrowotnym, co może skutkować gorszym stanem zdrowia po powrocie z emigracji zarobkowej i wyższymi kosztami dla systemu opieki zdrowotnej i rentowego.

Opracowania powstałe w ostatnich latach poświęcone są zmianom stanu zdrowia imigrantów w różnych krajach. Model migracji w tych ujęciach bierze pod uwagę stres związany z pracą, wyobcowaniem ze społeczeństwa kraju przyjmującego czy problemy związane z rozłąką z rodziną i bliskimi w kraju pochodzenia (zob. np. Wittig i in. 2008).

Świadczenia z pomocy społecznej

W wypadku świadczeń z pomocy społecznej można założyć potencjalny ambiwalentny wpływ wyjazdów zarobkowych.

Z jednej strony większe dochody z pracy za granicą przyczyniają się do przynajmniej okresowej poprawy sytuacji finansowej rodziny emigranta. Z drugiej jednak – jak sygnalizują przywoływane już badania Agnieszki Fihel (2004) – emigranci o niskim poziomie wykształcenia często nie podejmują pracy po powrocie do kraju, zaś okresowe wyjazdy utrudniają ich trwałe włączenie do zatrudnienia na polskim rynku pracy.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, potencjalne skutki dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego emigracji obserwowanej szczególnie w ostatnich latach można podzielić na te o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym.

1. Mniejsza podaż pracy (szczególnie w niektórych zawodach) zwiększa presję płacową w gospodarce.

2. W sytuacji wysokiego bezrobocia wyjazdy zarobkowe pozwalają zmniejszyć napięcia związane z niskim popytem na pracę, szczególnie w niektórych regionach.

3. Zwiększają się wydatki gospodarstw domowych, które otrzymują transfery od rodziny pracującej za granicą. Zatem zwiększa się baza podatków pośrednich.

4. Jeśli emigracja przerodzi się w wyjazd na stałe, często z całymi rodzinami, niekorzystne trendy demograficzne (tzw. starzenie się ludności) mogą przyspieszyć i pogorszyć sytuację w systemach zabezpieczenia społecznego, zapewniających ochronę w starszym wieku (system emerytalny i do pewnego stopnia rentowy) poprzez zmniejszenie bazy podatkowej i zmniejszenie liczby osób pracujących i finansujących świadczenia w relacji do liczby świadczeniobiorców.

Wpływ migracji na stabilność finansową systemu zabezpieczenia społecznego zależy od tego, jak bardzo migracje zmienią w długim okresie proporcje między liczbą osób system utrzymujących i korzystających ze świadczeń.

Można zakładać, że zmiany poziomu i struktury populacji migrującej mają i będą miały do pewnego stopnia wpływ na ceny i wynagrodzenia, poziom bezrobocia i zatrudnienia oraz jakość podaży pracy w Polsce. Dlatego regularna obserwacja i analiza zjawisk migracyjnych, jako ważnego zjawiska demograficznego, powinna znajdować się w orbicie zainteresowań polityki społecz-

nej, w tym polityki rynku pracy, zarówno na poziomie całego kraju jak i lokalnie.

W literaturze podkreśla się (Jadźwińska, Okólski 2001), że migracja może mieć duży i niekoniecznie pozytywny wpływ na funkcjonowanie lokalnych i regionalnych rynków pracy. Pokazują to badania tradycyjnych regionów migracyjnych – Podlasia i Śląska Opolskiego. Odptyw siły roboczej zmniejsza podaż pracy, a jednocześnie zwiększa się popyt na dobra i usługi, w tym popyt na pracę, co ma związek z transferami pieniędzy od członków rodziny pracujących za granicą.

Jednocześnie wciąż należy pamiętać o niewykorzystanych potencjalnych zasobach pracy w Polsce, związanych z bardzo niską (relatywnie do innych krajów UE) aktywnością zawodową osób w wieku po 55. roku życia.

LITERATURA

- Budnik K. (2008), *Migration Flows and Labour Market in Poland*, National Bank of Poland, Working Paper No. 44.
- Fihel A. (2004), *Aktywność ekonomiczna migrantów sezonowych na polskim rynku pracy*, w: Kaczmarczyk P., Łukowski W. (red.), *Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej*, Warszawa: Scholar.
- Golinowska S., Ruzik A., Starzec Ch. (2007), *Wyjazdy zarobkowe Polaków do Francji na tle poakcesyjnych tendencji migracyjnych*, Warszawa – Paryż: IPISS.
- Jadźwińska E., Okólski M. (2001), *Ludzie na huślawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, Warszawa; Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kaczmarczyk P. (2006), *Współczesne migracje zagraniczne Polaków – skala, struktura oraz potencjalne skutki dla rynku pracy*, Raport FISE.
- Kępińska E. (2006), *Recent trends in international migration. The 2006 SOPEMI Report for Poland*, CMR Working Papers nr 15(73).
- Korczyńska J. (2002), *Sezonowe wyjazdy zarobkowe Polaków do Niemiec*, praca doktorska IPS UW, Warszawa.
- Kaczmarczyk P. (2006), *Współczesne migracje zagraniczne Polaków – skala, struktura oraz potencjalne skutki dla rynku pracy*, Raport FISE.
- Kaczmarczyk P., Łukowski W. (2004), *Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Koryś I. (2004), *Migration Trends in Selected EU Applicant Countries, Vol. III – Poland. Dilemmas of a Sending and Receiving Country*, Wiedeń: International Organization for Migration.
- Marczewski K., Sokołowska B. (2006), *Wstępna diagnoza wpływu emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, Warszawa: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.
- Bukowski M., red. (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Warszawa: MPiPS, DAEIP.
- Okólski M. (2006), *Gaining from Migration. Costs and benefits of migration for Central European countries*, Warszawa: Centre of Migration Research.
- Piętka K., A. Ruzik (2006), *Analiza wpływu świadczeń społecznych na sytuację na rynku pracy*, Warszawa, MPiPS, DAEIP.
- Wittig U., Lindert J., Merbach M., Brähler E. (2008), *Mental health of patients from different cultures in Germany*, „European Psychiatry Jan”, 23 Suppl. 1, s. 28–35.
- ZUS (2006a), *Ważniejsze dane z zakresu ubezpieczeń społecznych (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych). 2005 rok*, Warszawa.
- ZUS (2006b), *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 roku*, Warszawa.
- ZUS (2008), *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych. 2007 rok*, Warszawa.

SUMMARY

The paper describes migration from Poland, its impact on the country labour supply and on the social security system in the sending country. It shows both advantages and disadvantages of migration. On one hand, there are remittances as a source of income for households and possibility to work abroad when unemployment in the source country is high. On the other hand, in the long run migration can possibly accelerate unfavourable ageing of workforce. Additionally, the author draws an attention to still very low labour force participation rate of people over 55 in Poland (in comparison to other EU countries).

* * *