

Elżbieta TrafialekUniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach, Polska

POLITYKA MIGRACYJNA WOBEC WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH. TRENDY EUROPEJSKIE A POLSKA

Europa jest najstarszym i najszybciej starzejącym się kontynentem na świecie. O ile obecnie wśród 7,2 mld mieszkańców globu populacja w wieku 65+ szacowana jest na około 8%, to w Unii Europejskiej-28 (UE) jej udział w 505,7 mln ludności w 2013 roku przekroczył poziom 18%, a w 2016 wzrósł do 21% – nadal wykazując tendencje wzrostowe¹. Udział mieszkańców Starego Kontynentu w ludności świata ogółem ulega ustawicznej redukcji, mimo dążeń do kompensowania deficytów demograficznych i stabilizowania poziomu zaludnienia aktywną polityką imigracyjną.

Procesy migracyjne na świecie przybierają na sile równoległe do wzrostu liczebności populacji globalnej, ale od zawsze celem dla przemieszczających się grup w pierwszej kolejności są regiony o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, otwarte na przyjmowanie i integrowanie przybyszów w nowych miejscach pobytu. Tak też XXI wiek postawił przed Europą liczne wyzwania. Z jednej strony związane z ryzykiem wyludnienia, demograficznego starzenia i „pustoszenia” rynków pracy; z drugiej – prowadzenia racjonalnej polityki migracyjnej. We wspólnotowej przestrzeni wymaga to ustawicznego poszukiwania kompromisu między europeizacją a autonomią państw członkowskich UE. W prezentowanym tekście przywołano różne rozwiązania i formy reagowania niektórych państw członkowskich, w tym Polski, na problemy demograficzne oraz falę uchodźstwa z Afryki i Azji.

Założenia i kierunki rozwoju polityki migracyjnej

Zgodnie z obowiązującymi unijnymi regulacjami prawnymi² wszystkie kraje członkowie Wspólnot Europejskich (WE) zobowiązane są do kompleksowego rozwiązywania kwestii dotyczących ruchów migracyjnych – zarówno migracji legalnej, jak

¹ W 2013 r. wskaźnik wynosił 18,2%. W 2016 r. reprezentacja populacji 60+ osiągnęła w UE poziom 23%. Na podstawie: *World Population*, www.worldpopulation.us./unsus oraz *Eurostat*, www.ec.europa.eu/eurostat/statistics, [23.01.2016].

² Zawartymi m.in. w art. 79 i 80 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone *Traktatem z Lizbony z 2007 roku*, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864, s. 2.

i nielegalnej³. Według przyjętych założeń – zakładających narodową autonomię w obszarze szczegółowych rozwiązań i regulacji prawnych – u podstaw wszelkich podejmowanych przedsięwzięć i decyzji winno leżeć poczucie solidaryzmu i poszanowanie praw człowieka. I choć ramy wspólnotowej polityki migracyjnej kreślono w dobie znacznie wyprzedzającej rynkowe deficyty demograficzne oraz *boom* światowego uchodźstwa, to uwzględniono w nich tak istotne wskazania, jak: promowanie integracji imigrantów legalnie przebywających na terenie kraju, zwalczanie nielegalnej imigracji, ustalanie warunków wjazdu, pobytu oraz określanie limitów przyjęć cudzoziemców przybywających z różnych powodów. Dotyczy to tak uchodźców politycznych zabiegających o uzyskanie azylu, jak i ekonomicznych – migracji zarobkowych, cudzoziemców starających się o prawo pobytu, pracę, dostęp do edukacji, o obywatelstwo, socjalne zabezpieczenie dla siebie i swoich rodzin.

Mimo podobnych deklaracji składanych przed laty przez państwa członkowskie UE, w praktyce działania podejmowane przez poszczególne kraje charakteryzuje specyfika narodowa i różnorodność wynikająca z sytuacji na rynku pracy oraz z zakresu diagnozowanych problemów migracyjnych, imigracyjnych, demograficznych, gospodarczych, społeczno-kulturowych. Niezależnie od powszechnego przekonania o kompatybilnym związku rozwoju i konkurencyjności europejskich rynków pracy (coraz wyraźniej pustoszonego niż demograficznym) z przyjazną polityką migracyjną – wdrażanie solidarnościowych, adaptacyjnych rozstrzygnięć z pozoru zasadnych, sprawiedliwych, prostych – w kontekście światowych zmian geopolitycznych okazało się niezmiernie trudne, napotykające na liczne bariery kulturowe, mentalnościowe, wyznaniowe, polityczne. Mimo różnych doświadczeń, w ostatniej dekadzie sporo szans na redukcję europejskich deficytów demograficznych przyniosła ogromna fala uchodźstwa politycznego z biedniejszych, nierzadko objętych wojnami, terrorem regionów świata – głównie z Afryki i Azji oraz przybierająca na sile migracja zarobkowa i edukacyjna.

Otwarcie na kapitał ludzki to wyzwanie dla polityki społecznej, demograficznej i migracyjnej, ale tylko nieliczne kraje w Europie starają się bądź po prostu mogą mu sprostać. Problemem najważniejszym, w istotny sposób (obok strachu przed islamskim fundamentalizmem i terroryzmem, spotęgowanym krwawymi zamachami na Europejczyków⁴), determinującym lęki i obawy mieszkańców państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej przed napływem migracji zarobkowej – jest bezrobocie. I to dość trudne do zredukowania ze względu na niski poziom chłonności rynków pracy w tym regionie. W wielkim skrócie i uproszczeniu można zaryzykować tezę, że Unia, po-

³ W analizach i opracowaniach przedmiotowych pojęcia „polityki imigracyjnej” i „polityki migracyjnej” najczęściej stosowane są zamiennie, jako synonimy. W niniejszym opracowaniu rozróżniono migrację – rozumianą jako zjawisko przenoszenia się, przejazdu, przemieszczania się, od imigracji – utożsamianej z pobytem, osiedlaniem się (legalnym lub nie) w nowym kraju, innym niż miejsce wcześniejszego zamieszkania.

⁴ To m.in. zamachy terrorystyczne w 2010 r. w Madrycie i Londynie; w 2015 r. na redakcję „Charlie Hebdo” w Paryżu i w Mali. Zginęło wówczas z rąk dżihadystów lub odniosło poważne rany ponad 500 osób.

przez swoją politykę ochrony środowiska, ogrom regulacji i restrykcji ekologicznych, mających na celu ograniczenie zanieczyszczeń środowiska i promocję zdrowego stylu życia – w istocie sama „wypchnęła” przemysł poza przestrzeń europejską, pozbawiając kraje członkowskie najatrakcyjniejszych podmiotów rynków pracy.

Tabela 1. Imigranci przyjęci do państw Wspólnoty Europejskiej w 2012 roku

Lp.	Kraj	Liczba ludności w tys.	Liczba imigrantów w tys.	Liczba przyjętych na 1 tys. ludności
1	Austria	8456	7,0	0,8
2	Belgia	11053	38,6	3,5
3	Bułgaria	7288	1,7	0,2
4	Chorwacja	4273	1,1	0,3
5	Czechy	10605	1,8	0,2
6	Cypr	1141	2,3	2,7
7	Dania	5598	3,6	0,6
8	Estonia	1291	1,3	1,0
9	Finlandia	5414	9,1	1,7
10	Francja	63652	96,1	1,5
11	Grecja	9793	16,2	1,5
12	Hiszpania	47346	94,1	2,0
13	Holandia	16767	31,0	1,8
14	Irlandia	4680	25,0	5,5
15	Islandia	320	0,4	1,3
16	Litwa	3171	0,2	0,1
17	Łotwa	2036	3,8	1,9
18	Malta	417	1,1	2,7
19	Niemcy	81602	114,6	1,4
20	Norwegia	5017	12,7	2,5
21	Polska	38534	3,8	0,1
22	Portugalia	10588	21,8	2,1
23	Słowacja	5399	0,3	0,0
24	Szwajcaria	7998	31,0	1,8
25	Szwecja	9506	50,2	5,3
26	Węgry	9967	18,4	1,9
27	Wielka Brytania	63327	193,9	3,0
28	Włochy	59649	65,4	1,1

Źródła: *Rocznik Statystyczny RP*, Warszawa 2014, s. 768-769; B. Marczuk, *Raport: Imigracja. Otwórzmy granice*, „Wprost”, nr 24, 2015, s. 30-32.

Trendy europejskie

W UE, głównie w Niemczech, zdołano wypracować i wdrożyć na tyle skuteczną politykę kompromisu między rozwojem, konkurencyjnością i unijnymi standardami, że kraj od lat szczyty się najniższą stopą bezrobocia i elastyczną, regulowaną chłonnością rynku pracy. W Europie Zachodniej oceniany jest jako inicjator skutecznego, racjonalnego reagowania na kryzys migracyjny i architekt planu przyszłościowej rekonstrukcji rynków pracy na Starym Kontynencie. Według Federalnego Urzędu Statystycznego w Wiesbaden w 2013 roku przyjechało do Niemiec niemal 500 tys. ludzi więcej, niż wyjechało. W 2015 roku, według szacunków, na fali uchodźstwa do kraju mogło przybyć nawet 800 tys. starających się o azyl, czyli dwukrotnie więcej niż w roku 1992 – w czasie wojny domowej na terenie byłej Jugosławii⁵. Utrzymywanie takiego salda, mimo dodatkowych kosztów i problemów, stwarza pewne szanse na perspektywiczną stabilizację rynku pracy. Dzięki takim cechom gospodarki niemieckiej, wzbogaconym wysokim poziomem osłon socjalnych – kraj postrzegany jest jako Eden, od drugiej połowy XX wieku stanowiąc swoistą „mekkę” dla bezrobotnych oraz poszukujących lepszych warunków życia. Od lat też wiedzie w Europie prym pod względem liczby przyjętych cudzoziemców.

Podobne wskaźniki „otwarcia” na trendy migracyjne wykazuje Wielka Brytania, a pod względem „nasylenia” demograficznego także: Irlandia, Szwecja, Dania i Belgia (od 5,5 do 3,0 na 1 tys. mieszkańców kraju). Polska, obok Litwy i Słowacji, uzyskuje w tej klasyfikacji najgorszy wynik – 0,1 na 1 tys. mieszkańców kraju. Ale i uwarunkowania są inne. Dla migrantów z Turcji, Afryki i Azji nie jest krajem atrakcyjnym ani też celem w poszukiwaniu nowego miejsca osiedlenia. Uchodźcy, tak ekonomiczni, jak i polityczni, traktują ją jako ewentualny etap, przystanek w drodze do Niemiec, Wielkiej Brytanii, Austrii, Szwecji, Francji czy nawet Norwegii. Pewną szansę dla polityki demograficznej kraju stanowią przesiedleńcy ze Wschodu – repatrianci i bliscy kulturowo Ukraińcy. Ale i dla tych ostatnich Polska z reguły jest, z uwagi na niskie zarobki, krajem migracji czasowej.

Prognozy demograficzne dla Europy pozwalają zakładać, że już w najbliższych dekadach popyt zdecydowanie przewyższy podaż pracy. Racjonalna, dobrze przygotowana polityka migracyjna mogłaby przewidywane problemy znacznie zredukować. I tu znów za przykład dobrych rozwiązań można podać gospodarkę niemiecką, gdzie system emerytalny funkcjonuje sprawnie w dużej mierze dzięki 11 mln imigrantów – ich legalnej, ubezpieczonej i opodatkowanej pracy. Tylko w 2013 roku zarejestrowano tam przyjazd 1,2 mln obcokrajowców poszukujących pracy⁶.

W II połowie 2015 roku, wobec inwazyjnej wręcz fali uchodźstwa politycznego i ekonomicznego, grożącego destabilizacją życia w Europie – w zasadzie tylko dwa kraje UE z odpowiednim wyprzedzeniem przygotowały korzystną dla siebie strategię reagowania na problem: Niemcy i Szwecja. Przyjęto w nich zasadę otwartej polityki

⁵ F. Gańczak, *Trudna gościnność*, „Polityka”, nr 37(3026), 2015, s. 46-48.

⁶ A. Rozwadowska, *Bez imigrantów ani rusz*, www.wyborcza.biz.pl, [20.08.2015].

azyłowej i integracyjnej dla posiadających zawód (potrzebny na rodzimym rynku pracy) i rokujących nadzieje na możliwie szybką asymilację kulturową, wyznaniową, językową, obyczajową, aksjologiczną. Nawet pod największą presją społeczną i międzynarodową – zachowały tym samym priorytet gospodarki narodowej i reguły racjonalnego gospodarowania kapitałem ludzkim – respektując jednocześnie wspólnotowe zasady solidaryzmu. Przedstawiciele tych krajów, często reprezentujący Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźstwa, dysponując aktualnymi i prognozowanymi potrzebami krajowego rynku, prowadzą racjonalną, pozbawioną emocji selekcję imigrantów – części z nich odmawiając prawa pobytu. Realizują przyjętą strategię optymalnego wykorzystania zaistniałej sytuacji dla poprawy konkurencyjności gospodarki, dla pozyskiwania rąk do pracy w warunkach demograficznych deficytów, doskonale egzemplifikując perfekcyjną świadomość interesu narodowego. Nie krytykują wspólnotowych idei solidaryzmu, nie odmawiają pomocy, nie planują budowy przygranicznych murów (jak Węgrzy), ale wiedzą w co należy na każdym z etapów rozwoju i w każdej trudnej do przewidzenia wcześniej sytuacji inwestować. To polityka migracyjna zbieżna z działaniami podejmowanymi przez rząd Austrii, Islandii i Hiszpanii (poza Unią także Norwegii i Szwajcarii), ale odmienna od preferowanej przez pozostałych członków UE.

Na przykład we Francji barierą w uzyskiwaniu podobnych korzyści są błędy popełniane przez kolejne ekipy władzy w polityce integracyjnej. W kraju, w którym corocznie przybywa około 90 tys. imigrantów, wielokulturowość i różne preferencje wyznaniowe częściej są źródłem niepokojów społecznych i narastających konfliktów etnicznych, niż sukcesów rejestrowanych w funkcjonowaniu systemu zabezpieczeń społecznych. W obawie przed islamizacją, a po zamachach w Paryżu i Mali – także przed terroryzmem, niechęć do cudzoziemców narasta, a zaledwie co trzeci Francuz uważa, że imigracja stanowi szansę dla rozwoju i stabilności narodowej gospodarki⁷. W świetle raportu Gilles'a Kepela, rozdźwięk między Francuzami i imigrantami zamieszkującymi przedmieścia miast (tzw. imigranckie getta) przybrał już cechy głębokiej izolacji, wręcz przepaści – zarówno z powodu różnic w warunkach życia, kulturze, preferencjach zachowań, stosunku do edukacji, pracy, jak i z powodu ogromnej niechęci do respektowania obowiązującego we Francji prawa i odmowy integracji. Rosnące transfery socjalne na likwidację bezrobocia, rozbudzenie aktywności ekonomicznej skupisk imigrantów nie tylko nie przynoszą oczekiwanych skutków, ale wręcz napędzają roszczeniowość i wrogie zachowania przybyszów⁸. Skuteczne przełamywanie barier integracyjnych w sytuacji masowego napływu do Europy uchodźców z Azji i Afryki to

⁷ W latach 1989–2015 w sondażach społecznych we Francji zanotowano wzrost wskazań dotyczących ograniczenia napływu przybyszów z 16% do 57%. Corocznie prawo stałego pobytu uzyskuje w tym kraju co czwarty z ubiegających się o azyl, a deportowanych jest średnio 20 tys. osób rocznie. Za: M. Rybarczyk, *Imigranci we Francji. Groźne przedmieścia*, www.wprost.pl/kraje, [30.08.2015].

⁸ G. Kepel, *Banlieue de la Republique. Rapport*, www.institutmontaigne.org, [30.10.2015].

ogromne wyzwanie dla polityki imigracyjnej nie tylko byłych państw kolonialnych, ale dla UE i terytorium całego Starego Kontynentu.

Diagnozowane obecnie liczne problemy wielu europejskich państw (jak np.: Wielka Brytania, Francja, Austria) wynikają z faktu, że wcześniej nie dostrzegano tam rangi polityki integracyjnej. W warunkach diagnozowanych deficytów demograficznych szukano rąk do pracy i traktowano imigrantów jako kapitał pomocny w budowaniu narodowego dobrobytu ekonomicznego. W sytuacji pojawienia się problemów z chłonnością rynków pracy, z kontestowanymi przez społeczeństwo kosztami socjalnymi opieki nad przybywającymi i ich rodzinami, narastania obaw przed islamizacją – zaczęto szukać rozwiązań umożliwiających bardziej restrykcyjną kontrolę napływu cudzoziemców. W konsekwencji – poza ograniczeniem prawa łączenia rodzin, redukcji zasiłków i osłon socjalnych⁹ – w międzynarodowych debatach coraz częściej zaczęły pojawiać się propozycje przynajmniej czasowego zawieszenia postanowień układu z Schengen. Wielokulturowość może być zjawiskiem pozytywnym w pluralistycznej Europie pod warunkiem jednakże, że towarzyszy jej integracja tzw. dużego formatu – pełna, instytucjonalna i pozainstytucjonalna, społecznie akceptowana, ale też autonomiczna, adekwatna do tradycji, poziomu rozwoju, preferencji aksjologicznych obywateli. Zatem na pytanie o kierunki i formy skutecznej integracji każde z państw członkowskich UE musi samodzielnie poszukiwać odpowiedzi. Nie ma ponadczasowych, ponadterytorialnych reguł dobrego zarządzania strumieniem cudzoziemców o różnych korzeniach kulturowych, aspiracjach, oczekiwaniach i celach migracyjnych.

Skuteczna polityka imigracyjna wyznaczana jest nie tyle liczbą przyjętych migrantów, uchodźców, repatriantów – co modelem gospodarki, chłonnością i ekonomiczną atrakcyjnością rynku pracy. Osłony socjalne nie mogą na stałe zastępować dochodów z legalnego zatrudnienia, a wydatki na asymilację, edukację i integrację cudzoziemców tylko wtedy mają sens, jeśli w perspektywie czasowej traktowane są w kategorii inwestycji w kapitał ludzki, w kapitał społeczny, w rozwój gospodarczy. Proces musi być planowany, monitorowany i kontrolowany. W przeciwnym wypadku przynosi więcej strat niż korzyści z iluzorycznej asymilacji i solidaryzmu. Praktyka pokazuje, że polityka *multikulti*, nawet przy najlepszych intencjach pomocowych i integracyjnych, może ponosić spektakularne porażki, bowiem ani osłony socjalne, ani nawet obywatelstwo nie dają gwarancji identyfikacji z państwem, jego prawem, religią i kulturą. Tezę potwierdzają coraz częściej rejestrowane w Europie zachowania imigrantów z Azji i Afryki, demonstracyjne podkreślających z jednej strony socjalne roszczenia; z drugiej – kulturową odmiennosc i niechęć do zmian, do edukacji. To poważne wyzwanie dla europejskiej Wspólnoty, bowiem jak podkreśla w swoich opracowaniach Marek Leszczyński, imigranci, świadomie i konsekwentnie odrzuca-

⁹ Np. w 2015 r. w Wielkiej Brytanii zredukowano świadczenia rodzinne, wprowadzając nowe kryteria ich przyznawania, a w Danii zasiłek socjalny zmniejszono z 1600 do 800 euro.

jący oferty integracyjne, mogą przyczyniać się do dezintegracji wspólnoty i procesów rozpadu państwa narodowego¹⁰.

Polska polityka migracyjna

Polska nie należy do grupy państw atrakcyjnych i docelowych dla imigrantów z całego świata. Dla poszukujących lepszego miejsca na świecie dla siebie i swoich rodzin najczęściej jest tylko krajem tranzytowym. Dlatego zainteresowani pobytem i legalną pracą (mieszkańcy Ukrainy, Chorwacji, Białorusi) powinni być objęci szczególną troską w ramach niezbędnej już teraz przyjaznej polityki integracji cudzoziemców. Dotychczas, jak wynika z raportów Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC), 91% obywateli Ukrainy przebywających w Polsce na podstawie zezwoleń na pobyt czasowy decyduje się na pozostanie w Polsce na stałe (obecnie to 3141 osób – w tym 2397 z Kartą Polaka; 2 tys. objętych pomocą socjalną)¹¹. W roku 2014 do UdSC wpłynęło 2318, a w roku 2015 – 2298 wniosków obywateli Ukrainy o udzielenie ochrony międzynarodowej. O status uchodźcy wystąpiło kolejnych kilka tysięcy: 2,3 tys. z Ukrainy i około 1 tys. innych narodowości – głównie imigrantów ekonomicznych. W skali całego 2015 roku, w Polsce udzielono jednak ochrony tylko 273 osobom; 1612 uzyskało decyzję negatywną, a 2918 postępowań umorzono. Status uchodźcy nadano 27 osobom z Syrii, 15 – z Egiptu, 14 – z Iraku; 10 – z Turkmenistanu; 12 – bez obywatelstwa i zaledwie dwóm obywatelom Ukrainy. Ochrony uzupełniającej bądź zgody na pobyt tolerowany udzielono około 160 osobom – z Rosji, Iraku, Afganistanu, Armenii i Gruzji – przy zdecydowanej dominacji Rosjan (ponad 100 osób)¹². W 2016 roku niemal 200 tys. cudzoziemców posiadało ważny dokument uprawniający do pobytu na terenie kraju. Obywatele UE, przebywający w Polsce głównie na podstawie zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu, stanowili w tej grupie 36%¹³.

Do Polski najchętniej przybywają repatrianci, posiadający Kartę Polaka, mieszkańcy Białorusi, Rosji i ogarniętej wojną Ukrainy – nierzadko wykształceni, młodzi ludzie, zainteresowani prawem do legalnego pobytu, pracą, edukacją, w konsekwencji także obywatelstwem. Nie są roszczeniowi, stanowią wręcz tanią siłę roboczą – podobnie jak imigranci z dawnego bloku Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej

¹⁰ M. Leszczyński, *Państwo „wycofane”*. O sankcjonowaniu nierówności społecznych, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 38, 2014, s. 20 i n.; eadem, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2011; Eadem, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, nr 2(185), 2011, s. 123-132.

¹¹ *Raport na temat obywateli Ukrainy*, www.udsc.gov.pl, [20.01.2016].

¹² Więcej na ten temat: *Główne trendy migracyjne* 15, www.udsc.gov.pl, [22.01.2016].

¹³ Wśród 194 tys. cudzoziemców przebywających w Polsce w styczniu 2016 r. 70 tys. stanowili obywatele UE, *Urząd do Spraw Cudzoziemców. Raporty specjalne*, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty, [20.01.2016].

(RWPG)¹⁴ w Europie Zachodniej. To niepowtarzalna okazja wzmocnienia rynku pracy, systemu ubezpieczeń i zwiększenia wpływów do budżetu. Okazja ignorowana przez ustawodawców i samorządy lokalne, choć stanowi najprostszy sposób na kompensowanie deficytów rąk do pracy powstałych także w wyniku migracji zarobkowych młodych Polaków. Tu gospodarowanie kapitałem ludzkim winno stanowić absolutny priorytet. Niestety, przy utrzymującej się od lat twardej resortowości kompetencyjnej i „poszatkowaniu” zadań związanych z realizacją poszczególnych płaszczyzn polityki społecznej, ani głosiciele hasel innowacyjnej polityki senioralnej, ani znawcy procesów demograficznych, ani odpowiedzialni za jakość polityki imigracyjnej – nie potrafili dotychczas zbudować spójnej merytorycznie współpracy, zainicjować działań ukierunkowanych na przyjmowanie cudzoziemców, monitorowanie ich pobytu i ułatwianie adaptacji środowiskowej, kulturowej, zawodowej. O wiele łatwiej jest budować nośne hasła, organizować debaty, konferencje, kongresy, powoływać kolejne struktury administracji, niż skutecznie projektować innowacyjność przedmiotową, działać na rzecz konkretnych ludzi, grup, rozwiązując dominujące problemy – z korzyścią i dla samych zainteresowanych, i dla szeroko rozumianej dobrej organizacji życia społecznego. Za takie zadanie można na przykład uznać przyjęcie, pomoc w adaptacji i uzyskaniu legalnego zatrudnienia dla zainteresowanych pozostaniem w Polsce, w tym etnicznie i kulturowo bliskich mieszkańców Ukrainy.

Teoretycznie problem nie istnieje, ponieważ już w 2012 roku rząd przyjął dokument zatytułowany *Polityka migracyjna Polski*, ale w praktyce nadal pozostał nierozwiązany i otwarty tak z powodu narastającej fali uchodźstwa, lęku przed terroryzmem, jak i zmiany w 2015 roku priorytetów w polityce zagranicznej nowego rządu RP¹⁵. Brakuje czytelnego, spójnego, adekwatnego do sytuacji na świecie systemu monitorowania imigracji i reagowania na kolejne fale napływu cudzoziemców, przede wszystkim z regionu Morza Śródziemnego. Do słabo zdiagnozowanych i nadal nierozwiązanych należy też potencjał tkwiący w imigracji edukacyjnej. Z jednej strony ograniczają ją restrykcje wizowe, z drugiej brakuje instrumentów zachęty do korzystania z polskiego systemu edukacji¹⁶, przede wszystkim do podejmowania studiów wyższych oraz pozostawania w kraju uzyskania zawodu, wykształcenia, dyplomu – na stałe.

¹⁴ Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) – międzynarodowa organizacja gospodarcza państw socjalistycznych, założona w 1949 r. w Moskwie. Skupiała państwa tzw. bloku wschodniego do 1989 r. Formalnie rozwiązano ją w 1991 r., po upadku ZSRR.

¹⁵ We wrześniu 2015 r. Polska zadeklarowała na szczycie Rady Unii Europejskiej przyjęcie do 2017 r. 7082 uchodźców z Syrii, Erytrei i Iraku. Po zamachach dżihadystów w Paryżu i Mali, w wyniku których zginęło ponad 150 osób, a 300 odniosło rany – w całej Europie, także w Polsce, niechęć do cudzoziemców, szczególnie wyznania islamskiego, znacznie wzrosła. W krajach granicznych UE rozpoczęto uszczelnianie granic. T. Bielecki, *Uchodźcy rozdzieleni*, <http://wyborcza.pl/1,75399,18875112,uchodzczy-rozdzienieni-polska-przyjmie-maksymalnie-7082-osoby.html?disableRedirects=true>, [23.01.2016].

¹⁶ Więcej na ten temat: Z. Kawczyńska-Butrym (red.), *Migracje edukacyjne. Studenci zagraniczni – dwie strony księżycy*, Lublin 2014, s. 212.

W Polsce przyjazna polityka migracyjna, integralnie połączona z wdrażaniem reformy oświatowej i emerytalnej, mogłaby zapobiec prognozowanym skutkom demograficznego niżu. Ale tu potrzebna jest apolityczna, profesjonalna, spójna, kompatybilna polityka międzyresortowa, myślenie prospektywiczne i nade wszystko – diagnozowanie oraz planowanie działań długofalowych, rozłożonych na lata. Potrzebne cierpliwe i systematyczne działanie struktur państwa oraz środowisk samorządowych na rzecz obywateli i ich przyszłości – organizowanie, realizowanie w perspektywie szerszej niż trwa kolejna kadencja władzy publicznej bądź samorządowej. Za równie ważne w katalogu zadań na przyszłość należy uznać rozróżnianie asymilacji od integracji społecznej, przynajmniej przez obecnych i przyszłych architektów tych trudnych procesów. Asymilacja, czyli pełna internalizacja, przystosowanie, przyjęcie, przyswojenie i zaakceptowanie wartości, prawa, zwyczajów, obyczajów, norm społecznych i kultury nowego środowiska życia – jest procesem naturalnym, długofalowym, często wielopokoleniowym, trudnym do sterowania z zewnątrz. I to zarówno asymilacja kulturowa, narodowa, strukturalna, jak i identyfikacyjna. W odniesieniu do mniejszości przybywających z regionu kultury arabskiej i wyznawców religii muzułmańskiej – jak pokazują doświadczenia Francji, Szwecji, Niemiec – w zasadzie jest procesem niemożliwym albo tylko pozornym. Integracja społeczna, rozumiana jako włączanie do grupy, do społeczeństwa wymaga natomiast zorganizowanych, planowych, strategicznych działań systemowych, opartych na pluralizmie, a ukierunkowanych na wspieranie cudzoziemców, udostępnianie im nauki, pracy, opieki zdrowotnej, mieszkania, ułatwianie podejmowania różnych ról społecznych, aktywności, samodzielnego funkcjonowania w nowym miejscu życia. Miarą skuteczności działań integracyjnych, wyznaczanych dwustronnym zainteresowaniem i zaangażowaniem, jest satysfakcjonująca aktywność, dostęp imigrantów do pracy, edukacji, towarów i usług, do samodzielności. Celem – nierzadko uzyskanie praw obywatelskich, unarodowienie.

Współcześnie za najważniejszą barierę integracji społecznej uchodźców z Azji i Afryki uważa się ich przywiązanie do prawa wyznania islamskiego (szariat, różne przejawy aktywności paraszariatu) oraz nieprzestrzeganie prawa europejskiego i krajowego. Niezależnie od strategii, jaką UE przyjmie ostatecznie wobec uchodźców z Syrii, Erytrei, Libii, Afganistanu i innych regionów objętych wojnami, islamskim terroryzmem, ubóstwem – Polska powinna konsekwentnie rozwijać politykę wzmocnienia i poszerzenia integracji imigrantów z Ukrainy. Działania, będące tylko reakcją na oczekiwania UE bądź na problemy diagnozowane w kraju – powinny być zastąpione profesjonalnym monitorowaniem rynku pracy, jego potrzeb obecnych i przewidywanych, rozeznaniem w zapotrzebowaniu na przedstawicieli konkretnych zawodów i konsekwentną realizacją programów kompatybilnych z potrzebami gospodarczymi kraju. Uznanie rangi problemu i ustalenie nowych priorytetów dla rządu, władzy ustawodawczej i administracji państwowej to główny warunek utrzymania dobrej kondycji

gospodarczej kraju, mimo malejącej liczby urodzeń, relatywnie niskiego wskaźnika przyrostu naturalnego i popularnej emigracji zarobkowej ludzi młodych¹⁷.

W ramach wdrażania założeń *Polityki migracyjnej Polski*, planuje się dalsze wprowadzenie instrumentów wzmacniania integracji cudzoziemców pozostających poza systemem ochrony międzynarodowej, przy jednoczesnym uruchamianiu programów pomocnych w nabywaniu polskiego obywatelstwa. W ramach relokacji i przesiedleń z rejonu Morza Śródziemnego, w ciągu dwóch lat Polska ma przyjąć około 2 tys. uchodźców z Syrii i Erytrei. Ich liczba nadal jest przedmiotem międzynarodowych ustaleń.

Summary

MIGRATION POLICY TOWARDS DEMOGRAPHIC CHALLENGES. EUROPEAN TRENDS AND POLAND

The article is devoted to the presentation of major problems that at the beginning of the XXI century Europe must take (mainly the European Union (EU)). The most important of them are: demographic transformation, the ageing of population, the risk of “emptying” of labor markets and depopulation. The response to those problems can be the migration, integration, asylum and assimilation policies, differently implemented by the EU Member States. The rank of the problem of the searching for consensus between the coherent integration policy and national autonomy of various Member States increased because of a wave refugees from Asia and Africa and the modern world fear of terrorism. For Poland a war in Ukraine and influx of the population from the East became an additional challenge.

To indicate the main issues related with these problems, contemporary demographic trends, migration trends, principles and strategies of migration policies in selected European countries have been described in this article.

Keywords: Demographic Change, Migration Policy, European Trends

Słowa kluczowe: zmiany demograficzne, polityka migracyjna, europejskie trendy

Bibliografia

Bielecki Tomasz, *Uchodźcy rozdzieleni*, <http://wyborcza.pl/1,75399,18875112,uchodzcy-rozdzienipolska-przyjmie-maksymalnie-7082-osoby.html?disableRedirects=true> [23.01.2016].

¹⁷ Według Raportu: *Imigracja poza granicami kraju żyje ponad 2 mln Polaków, a od 2004 r. najliczniejszą grupę wyjeżdżających w poszukiwaniu pracy lub lepiej płatnej pracy stanowią osoby w wieku 25–34 lata. Większość z nich nie planuje powrotu*, B. Marczuk, *Raport: Imigracja. Otwórzmy granice*, www.wprost.pl/518923/Imigranci-szansa-na-zalatanie-demograficznej-dziury, [23.01.2016].

- Eurostat*, www.ec.europa.eu/eurostat/statistics [23.01.2016].
- Gańczak Filip, *Trudna gościnność*, „Polityka”, nr 37 (3026), 2015, s. 46-48.
- Główne trendy migracyjne`15*, www.udsc.gov.pl, [22.01.2016].
- Kawczyńska-Butrym Zofia (red.), *Migracje edukacyjne – Studenci zagraniczni – dwie strony księżycy*, Lublin: Wyd. UMCS, 2014.
- Kepel Gilles, *Banlieue de la Republique. Rapport*, www.institutmontaigne.org, [30.10.2015].
- Leszczyński Marek, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, nr 2 (185), 2011, s. 123-132.
- Leszczyński Marek, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2011.
- Leszczyński Marek, *Państwo „wycofane”. O sankcjonowaniu nierówności społecznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 38, 2014, s. 16-26.
- Ludność świata*, www.worldpopulation.us/unsus, [23.01.2016].
- Marczuk Bartosz, *Raport: Imigracja. Otwórzmy granice*, www.wprost.pl/518923/Imigranci-szansa-na-zalatanie-demograficznej-dziury, [23.01.2016].
- Raport na temat obywateli Ukrainy*, www.udsc.gov.pl, [20.01.2016].
- Rozwadowska Adriana, *Bez imigrantów ani rusz*, www.wyborcza.biz.pl, [20.08.2015].
- Rybarczyk Marek, *Imigranci we Francji. Groźne przedmieścia*, www.wprost.pl/kraje, [30.08.2015].
- Statystyki ludności. Eurostat*, www.ec.europa.eu/eurostat/statistics, [23.01.2016].
- Traktat z Lizbony z 2007 roku*, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864.
- Urząd do Spraw Cudzoziemców. Raporty specjalne*, www.udsc.gov.pl/statystyki/raporty, [20.01.2016].
- World Population*, www.worldpopulation.us/unsus, [23.01.2016].

Data przesłania artykułu do Redakcji: 2016.01.31.

Data wstępnej akceptacji artykułu przez Redakcję: 2016.02.11.