



Migracje a sytuacja demograficzna Polski

Redakcja naukowa
Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska



RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA



Migracje a sytuacja demograficzna Polski

Redakcja naukowa

Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska

Warszawa 2019

Migracje a sytuacja demograficzna Polski

Migration as compared to demographic situation of Poland

Redakcja /Edited by Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska

Rządowa Rada Ludnościowa/The Government Population Council
Warszawa 2019

Copyright by Rządowa Rada Ludnościowa
Warszawa 2019

Książka – ISBN 978-83-66466-02-9
CD – ISBN 978-83-66466-03-6

Recenzent

Prof. dr hab. Janusz Balicki

Projekt okładki

Lidia Motrenko-Makuch

Redakcja

Alina Potrykowska
Eugeniusz Kowalczyk
Adrian Moliński

Redakcja językowa

Dorota Bojarska-Lis

Zdjęcia

Departament Edukacji i Komunikacji GUS
Kazimierz Dziubiński

Rządowa Rada Ludnościowa
00-925 Warszawa, Al. Niepodległości 208
Tel. (48) 22 608 3040, (48) 22 608 31 75, (48) 22 449 40 40 Fax (48) 22 608 38 87

SPIS TREŚCI

WSTĘP – <i>Józefina Hrynkiewicz</i>	5
PRZEDMOWA <i>Józefina Hrynkiewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska</i>	8
ADRESY OFICJALNE	24
<i>List Marka Kuchcińskiego, Marszałka Sejmu RP</i>	24
<i>Wystąpienie Małgorzaty Gosiewskiej, Wicemarszałek Sejmu RP</i>	25
<i>Wystąpienie Stanisława Szweda, Wiceministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</i>	26
CZĘŚĆ I. MIGRACJE A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI.	
STAN BADAŃ – DIAGNOZA	29
1. System osadniczy kraju wobec sytuacji migracyjnej – <i>Tadeusz Markowski</i>	30
2. Migracje a sytuacja demograficzna Polski – <i>Romuald Jończy</i>	37
3. Znaczenie migracji wewnętrznych w rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym Polski – <i>Przemysław Śleszyński</i>	60
4. Dlaczego polska wieś się wyludnia, chociaż przybywa ludzi na wsi? O migracjach wewnętrznych na obszarach wiejskich – <i>Monika Stanny, Weronika Wyduba</i>	74
5. Problemy migracji w zakresie zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego – <i>Gertruda Uścińska</i>	99
6. Migracje wewnętrzne a rozwój i dobrostan społeczności lokalnych – eksploracja przestrzennych aspektów zależności – <i>Włodzimierz Okrasa</i>	117
7. Migracje a sytuacja zdrowotna – <i>Grzegorz Juszczyk, Iwona Paradowska-Stankiewicz, Bogdan Wojtyniak</i>	137
8. Problematyka ludnościowa w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021 – <i>Dorota Szaltys</i>	147
Dyskusja	154
CZĘŚĆ II. POLITYKA MIGRACYJNA A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI	157
Deбата panelowa: Polityka migracyjna a sytuacja demograficzna Polski. Wyzwania dla polityki społecznej i gospodarczej	158
Moderator: <i>Prof. dr hab. Janusz Witkowski</i>	158
Dyskusja	190
ZAKOŃCZENIE: Józefina Hrynkiewicz	196
ANEKS	198

LIST OF CONTENTS

INTRODUCTION – <i>Professor Józefina Hryniewicz</i>	5
FOREWORD <i>Józefina Hryniewicz, Janusz Witkowski, Alina Potrykowska</i>	16
OFFICIAL ADDRESSES	24
<i>Marek Kuchciński</i> , Marshal of the Sejm of the Republic of Poland	24
<i>Małgorzata Gosiewska</i> , Deputy Marshal of the Sejm of the Republic of Poland	25
Statement by <i>Stanisław Szwed</i> , Deputy Minister of Family, Labour and Social Policy	26
PART I. MIGRATIONS AND THE DEMOGRAPHIC SITUATION OF POLAND. STATE OF RESEARCH – DIAGNOSIS	29
1. The settlement system of Poland as compared to the migration situation – <i>Tadeusz Markowski</i>	30
2. Migrations and the demographic situation of Poland – <i>Romuald Jończy</i>	37
3. The importance of internal migration in the socio-economic and territorial development of Poland – <i>Przemysław Śleszyński</i>	60
4. Why is the Polish countryside depopulating, although there are more people in the countryside? On internal migration in rural areas – <i>Monika Stanny, Weronika Wyduba</i>	74
5. Migration problems in the field of employment and social security – <i>Gertruda Uścińska</i>	99
6. Internal migration development and well-being of local communities – exploration of spatial aspects of relations – <i>Włodzimierz Okrasa</i>	117
7. Migration and health situation – <i>Grzegorz Juszczuk, Iwona Paradowska-Stankiewicz, Bogdan Wojtyniak</i>	137
8. Population issues in the 2021 National Population and Housing Census – <i>Dorota Szaltys</i>	147
Discussion	154
PART II. MIGRATION POLICY AND THE DEMOGRAPHIC SITUATION OF POLAND	157
Panel debate: Migration policy and the demographic situation of Poland. Challenges for social and economic policy	158
Moderator: <i>Professor Janusz Witkowski</i>	158
Discussion	190
CONCLUSION	196
APPENDIX	198

Prof. dr hab. Józefina HRYNKIEWICZ

Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej

Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN

WSTĘP

Migracje jako zjawisko złożone dotyczy emigracji, imigracji, repatriacji, przesiedleń, osadnictwa, zaludnienia, wyludnienia oraz wielu innych zjawisk związanych z przemieszczeniami się ludności w przestrzeni. Ruch wędrowny, obok ruchu naturalnego ludności, ma istotny wpływ na stan i strukturę demograficzną kraju i wyodrębnionych jego części. Migracje powodują istotne dla kształtowania sytuacji demograficznej i rozwoju ludności zjawiska oraz procesy, stanowiąc jeden z najważniejszych czynników zmian. Migracje mogą pozytywnie wpływać na stan ludności wówczas, gdy młodzi migrujący zwiększają potencjał demograficzny danego państwa czy terytorium, na którym osiedlają się, podejmując pracę i zakładając rodziny, tym samym powiększając zasób ludności. Migracje przyczyniają się też do odwrócenia sytuacji, czyli wyludnienia, które prowadzi do degradacji terytorium. Migrujący za pracą młodzi wykształceni ludzie opuszczają miejsca, w których dotychczas mieszkali, bowiem nie znaleźli tam dla siebie warunków do realizacji własnych planów życiowych. Nowi mieszkańcy przynoszą na wybrany przez siebie teren nabyte umiejętności, tradycje, obyczaje, próbując je dostosować do potrzeb i warunków nowego środowiska, co powoduje określone skutki społeczne i kulturowe. Migracje w szerokim zakresie wpływają na zmiany warunków życia migrantów oraz osób, wśród których migranci osiedlają się.

Obserwacja i analiza zmian zachodzących w sytuacji ekonomicznej, społecznej, kulturowej, a wreszcie także demograficznej kreuje szeroki przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, stanowiąc podmiot zainteresowania społeczeństwa i polityki. Każde państwo z wielką roztropnością i starannością kreuje swoją politykę, podejmując problemy wynikające z przemieszczania się ludności w obrębie własnego terytorium. Polityka ludnościowa – rozumiana jako celowe i długofalowe działania państwa skoncentrowane na tworzeniu korzystnych warunków kształtowania się zjawisk i procesów demograficznych zapewniających zastępowalność pokoleń i biologiczne przetrwanie narodu – jest domeną działalności państwa. Tylko państwo ma zdolność stosowania konsekwentnie i w długo trwającym procesie narzędzi prawnych, ekonomicznych, społecznych, edukacyjnych, powoływania instytucji realizujących cele polityki ludnościowej. W tak

rozumianej polityce ludnościowej mieści się także polityka migracyjna państwa jako ważne zadanie w kształtowaniu sytuacji demograficznej.

Migracje nie są nowym zjawiskiem. Ludzie przemieszczali się zawsze, najczęściej w poszukiwaniu bezpieczeństwa gwarantującego przeżycie, lepszych warunków życia, lepiej zorganizowanych społeczności. Powody migrowania są różnorodne.

Dzisiejsza konferencja podejmuje zatem zagadnienia warunków, przyczyn, czynników i okoliczności wywołujących migracje, a także skutków, jakie wywołuje.

Witam gości i uczestników konferencji: Panią Małgorzatę Gosiewską Wicemarszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Pana Stanisława Szweda Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Panią Renatę Szczęch Wiceministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Bardzo serdecznie witam Panią Prof. Gertrudę Uścińską Prezesa ZUS, Pana dr. hab. Macieja Duszczyka Prorektora Uniwersytetu Warszawskiego. Witam Pana Prof. dr. hab. Tadeusza Markowskiego wiceprzewodniczącego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Pana Prof. dr. hab. Romualda Jończego, który reprezentuje katedrę Ekonomii i Badań nad Rozwojem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz Komitet Badań nad Migracjami PAN i Komitet Nauk Demograficznych PAN, Pana Prof. dr. hab. Przemysława Śleszyńskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitetu Nauk Demograficznych PAN, Komitetu Nauk Geograficznych PAN, Komitetu Badań nad Migracjami PAN, Panią Prof. dr. hab. Monikę Stanny, Dyrektora Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Panią Weronikę Wydubę z Zakładu Ekonomii Wsi i Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Pana Prof. dr. hab. Włodzimierza Okrasę reprezentującego Uniwersytet im. kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i Główny Urząd Statystyczny, Pana dr. n. med. Grzegorza Juszczyka, Dyrektora Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego, Panią Prof. dr. hab. Iwonę Paradowską-Stankiewicz z Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Pana Prof. dr. Bogdana Wojtyniuka z Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Panią Prof. Annę Krzykowską-Organisiak z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego oraz Pana dr. hab. Pawła Kaczmarczyka z Ośrodka Badań nad Migracjami UW.

Witam członków Rządowej Rady Ludnościowej, która jest organizatorem konferencji, Księdza Prof. Janusza Balickiego, Pana Prof. Jerzego Kowaleckiego, Pana Prof. dr. hab. Adama Kurzynowskiego, Panią Prof. dr. hab. Mariolę Raclaw, Pana Prof. dr. hab. Izzydora Sobczaka, a także zastępcę przewodniczącego Rządowej Rady Ludnościowej Pana Prof. dr. hab. Janusza Witkowskiego oraz Panią dr. Alinę Potrykowską, Sekretarz Generalną RRL.

Bardzo serdecznie witam Panią Dominikę Rogalińską – Dyrektora Departamentu Badań Przestrzennych i Środowiska w GUS, Panią Dorotę Szałtys – Dyrektora Departamentu Badań Demograficznych, Panią dr Agnieszkę Zgierską – Dyrektora Departamentu Pracy, Pana Profesora Jerzego Auksztola – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Gdańsku, pana dr Marka Cierpień-Wolana – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Rzeszowie, Pana Romana Fedaka – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Zielonej Górze, Panią dr Wiesławę Gierańczyk – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy, Panią Aurelię Hetmańską – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Katowicach, Panią Ewę Kamińską-Gawryluk – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Białymstoku, Pana dr Jacka Kowalewskiego – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Poznaniu, Panią Magdalenę Wegner – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Szczecinie, Panią Małgorzatę Wojtkowiak-Jakacką – Dyrektora Urzędu Statystycznego we Wrocławiu oraz Pana dr Krzysztofa Markowskiego – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Lublinie

Migracje i polityka migracyjna we współczesnym świecie staje się problemem trudnym. Jest przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych. Zaprosiliśmy na konferencję komitety naukowe PAN, które w swojej działalności podejmują problematykę migracji.

W konferencji uczestniczą przedstawiciele komitetów PAN: Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, Komitetu Nauk Demograficznych, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny. Przedmiotem zainteresowania wymienionych komitetów są m.in. problemy migracyjne. Uzyskane materiały pomogą stworzyć całościowy obraz zarówno migracji, jak i konsekwencji wiążących się z migracjami. W konferencji uczestniczą eksperci, którzy wystąpią w debacie panelowej reprezentujący zarówno administrację rządową, jak i środowiska naukowe. Witam zatem przedstawicieli Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Polskiej Akademii Nauk. Rządowa Rada Ludnościowa korzysta z gościnności Sejmu RP, z uprzejmości Marszałka Sejmu Pana Marka Kuchcińskiego, Pani Minister Agnieszki Kaczmarskiej i kierownictwa Kancelarii Sejmu. Składam wyrazy podziękowania i wdzięczności za pomoc w zorganizowaniu konferencji.

Szanowni Państwo, korzystając z okazji informuję, że organizujemy też drugą, bardzo szczegółową konferencję dotyczącą depopulacji, która odbędzie się 11 lipca w Rzeszowie, na Uniwersytecie Rzeszowskim. Jej organizatorami są Rządowa Rada Ludnościowa, Uniwersytet Rzeszowski i Główny Urząd Statystyczny. Wszystkich zainteresowanych tą ważną tematyką bardzo serdecznie zapraszam.

PRZEDMOWA

Publikacja zawiera opracowania i materiały zaprezentowane na konferencji ***Migracje a sytuacja demograficzna Polski***, która odbyła się 25 czerwca 2019 r. w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Uczestniczyli w niej eksperci i przedstawiciele komitetów Polskiej Akademii Nauk istotnie zainteresowanych zagadnieniami migracji: Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, Nauk Demograficznych, Nauk Geograficznych, Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. W konferencji uczestniczyli eksperci i pracownicy Głównego Urzędu Statystycznego, urzędów statystycznych, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, naukowcy i wykładowcy wielu uczelni i placówek badawczych, licznie eksperci.

Konferencja wywołała zainteresowanie przedstawicieli władz państwa i rządu, którzy podkreślili to w swoim aktywnym uczestnictwie, w wystąpieniach i nadesłanych pismach.

Marszałek Sejmu RP Marek Kuchciński, w liście skierowanym do Rządowej Rady Ludnościowej oraz uczestników konferencji ***Migracje a sytuacja demograficzna Polski***, podkreślał wagę tematu i wkład RRL w toczącą się obecnie debatę o kształcie polityki migracyjnej Polski. Zaznaczył, że wnioski płynące z konferencji RRL pozwolą na lepsze zrozumienie złożonych mechanizmów wpływających na sytuację demograficzną kraju. W konferencji uczestniczyła Małgorzata Gosiewska, Wicemarszałek Sejmu RP.

Stanisław Szwed, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podkreślił znaczenie współpracy z Rządową Radą Ludnościową, wagę, jaką Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przywiązuje do spraw rodziny i demografii. Wskazał działania, które zostały podjęte przez Ministerstwo w ciągu ostatnich trzech lat dotyczące tematyki polskiej rodziny i mające wpływ na sytuację demograficzną kraju w tym programy społeczne: Rodzina 500 plus, Maluch plus, Karta Dużej Rodziny, ASOS, które stanowią wsparcie dla polskich rodzin. W zakresie polityki migracyjnej wprowadzono rozwiązania, które ułatwiają możliwość zatrudnienia obywateli z państw trzecich. Osoby te, w większości obywatele Ukrainy, wypełniają lukę na polskim rynku, ponieważ w wielu podstawowych branżach brakuje pracowników. Wprowadzono też zmiany, których celem jest porządkowanie procesu zatrudniania cudzoziemców. Wdrożono m.in. dyrektywę sezonową. Podstawowym warunkiem polityki migracyjnej, oprócz otwierania rynku pracy dla cudzoziemców, jest zapewnienie bezpieczeństwa naszym obywatelom. Wspólne działania podjęte przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Mi-

nisterstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji usprawnią procesy migracyjne i będą oddziaływać na polski rynek pracy.

We wstępie do monografii Prof. Józefina Hrynkiewicz podkreśla, że migracje wywołują zjawiska i procesy istotne dla kształtowania sytuacji demograficznej i rozwoju ludności, stanowiąc jeden z najważniejszych czynników zmian. Migracje mogą pozytywnie wpływać na stan ludności wówczas, gdy młodzi migranci zwiększają potencjał demograficzny danego państwa czy terytorium, na którym osiedlają się, podejmują pracę i zakładają rodziny, powiększając tym samym zasób ludności. Migracje są również przyczyną odwrotnej sytuacji, gdy wyludnienie prowadzi do degradacji terytorium, które opuszczają migrujący za pracą młodzi wykształceni mieszkańcy, którzy nie znaleźli warunków realizacji własnych planów życiowych, tam, gdzie mieszkali dotychczas. Procesy migracyjne przynoszą też skutki społeczne i kulturowe, gdy nowi mieszkańcy przynoszą własne umiejętności, tradycje, obyczaje i muszą je dostosować do potrzeb i warunków nowego środowiska. Migracje w szerokim zakresie wpływają na zmiany warunków życia migrantów oraz tych, wśród których migranci się osiedlają – podkreśliła.

Pierwsza część monografii pt. **Migracje a sytuacja demograficzna Polski. Stan badań – diagnoza**, stanowi zbiór ośmiu tekstów autorskich obejmujących różne aspekty problematyki migracji w kontekście sytuacji demograficznej. Stanowią one podstawę empiryczną i teoretyczną do szerokiej dyskusji panelowej, która składa się na część drugą monografii zatytułowaną **Polityka migracyjna a sytuacja demograficzna Polski**.

System osadniczy kraju wobec sytuacji migracyjnej to opracowanie Prof. Tadeusza Markowskiego. Podstawowe wyzwania demograficzne to: depopulacja kraju i obszarów wiejskich, starzenie się społeczeństwa oraz napływ imigrantów do dużych miast. Autor sformułował listę wyzwań dla narodowej polityki przestrzennej i urbanistycznej oraz cele i kierunki działań w polityce rozwoju kraju, w tym wskazania dla polityki przestrzennej państwa. Brakuje tu perspektywnych prognoz rozwoju w skalach przestrzennych. Dotyczy to potrzeby rozpoznania: 1. strumieni imigrantów i przygotowania się po stronie systemu osadniczego do napływu różnych grup imigrantów o różnym stopniu zdolności do integracji, 2. przyszłego (długookresowego) rozkładu transferów społecznych (rent i emerytur) i fal przesuwu transferów wraz z wiekiem mieszkańców w układach terytorialnych. To będzie decydowało o możliwościach komercyjnego i/lub publicznego i samo organizacyjnego rozwiązywania problemów społecznych w układach lokalnych.

Migracje a sytuacja demograficzna Polski – Prof. Romuald Jończy sformułował tezy dotyczące współzależności prezentowanych zjawisk. Migracje stały się decydującym czynnikiem zmian demograficznych zarówno kraju jako całości

ści, jak i w układzie jego poszczególnych regionów, powiatów i gmin. Za wyludnienie Polski odpowiada w głównej mierze emigracja, w mniejszym stopniu niska dzietność, która częściowo z niej wynika. Problem wyludniania ze względu na duże zróżnicowanie winien być rozpatrywany w układzie przestrzennym (województw, powiatów i gmin). Ponad 90% powierzchni Polski wyludnia się dużo szybciej niż Polska jako całość. W ostatniej dekadzie główną przyczyną wyludnienia większości obszaru Polski są prawdopodobnie migracje wewnętrzne – z peryferii do dużych miast. W tym świetle bardzo ważne jest badanie napływu cudzoziemców jako czynnika mogącego istotnie wpłynąć na zmianę sytuacji demograficznej w Polsce

Znaczenie migracji wewnętrznych w rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym Polski; Prof. Przemysław Śleszyński podkreślił, iż poziom i kierunki migracji wewnętrznych mają obecnie olbrzymie znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, a ich rola, wraz ze stopniowym wyczerpywaniem się zasobów źródłowych, będzie rosła. Konieczne jest większe zainteresowanie tą problematyką administracji rządowej i samorządowej. Kluczowy jest monitoring tych zjawisk, bazujący na wiarygodnej statystyce. Zagadnienia migracyjne i szerzej przestrzennej mobilności społecznej powinny być zdecydowanie częściej obecne w politykach rozwoju zarówno ogólnokrajowych (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), jak i branżowych, zwłaszcza w kontekście polityki społecznej i transportowej oraz rozwoju miast i wsi.

W czwartym rozdziale *Dlaczego polska wieś się wyludnia, chociaż przybywa ludzi na wsi? – o migracjach wewnętrznych na obszarach wiejskich* Prof. Monika Stanny i Weronika Wyduba przedstawiły wyniki analizy, zgodnie z którą zmniejszanie się liczby ludności mieszkającej na obszarach administracyjnie wiejskich wcale nie musi oznaczać, że jej udział w ogólnej liczbie ludności kraju się zmienia. Wzrost liczby ludności wiejskiej w kraju nie oznacza też, że problem depopulacji obszarów wiejskich nie występuje. Wyniki analizy wskazują na stałe wyludnianie się stref peryferyjnych, często subregionalnych o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, podczas gdy w wiejskich strefach podmiejskich następuje znaczny napływ ludności. Jest to miejsce, gdzie spotykają się dwa strumienie migracyjne. Pierwszy z nich to strumień zamożnych migrantów z miasta, którzy osiedlają się w bezpośrednim sąsiedztwie granicy miejskiej. Drugi strumień stanowią migranci z wyludniających się stref peryferyjnych, którzy migrują w nieco dalszy pierścień gmin podmiejskich, gdzie koszty życia (m. in. zakupu lub wynajmu nieruchomości) są niższe. Procesy te niosą duże wyzwania dla samorządów lokalnych zarówno tych koncentrujących ludność, jak i tych wyludniających się, bowiem determinują wielkość wpływów podatków dochodowych do budżetów lokalnych, które finansu-

ją infrastrukturę i świadczenie usług publicznych, w szczególności z zakresu opieki zdrowotnej.

Problemy migracji w zakresie zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego – Prof. Gertruda Uścińska podkreśliła, że zagadnienia te trzeba koordynować i badać zarówno z punktu widzenia rynku pracy, jak i z punktu widzenia ubezpieczeń. Trzeba również monitorować i przeprowadzać ewaluacje tych obszarów. Wiele nietypowych form zatrudnienia rodzi różne problemy, np. nowe formy zatrudnienia stwarzają nowe wyzwania. Po pierwsze, co uważa się za „pracę”. Problem ten ma główne znaczenie dla celów zabezpieczenia społecznego. Systemy są zbudowane na koncepcji zastępowania dochodu z pracy świadczeniem. Podstawą ich finansowania są podatki i składki. Drugim wyzwaniem jest to, jak mają się zmieniać systemy zabezpieczenia społecznego, aby wobec zmiany form zatrudnienia dostosować się do tych nowych wymagań? Trzecie wyzwanie odnosi się do tego, że rozwiązanie tych problemów wymaga odważnej polityki i pomysłowości ustawodawcy, który będzie chciał zrozumieć, co jest typowe dla nietypowego pracownika, żeby go objąć ubezpieczeniem społecznym. Dotyczy to nie tylko obywateli własnych, ale i cudzoziemców, którzy często są zatrudnieni w tych nietypowych formach zatrudnienia albo nielegalnie.

W szóstym opracowaniu *Migracje wewnętrzne a rozwój i dobrostan społeczności lokalnych – eksploracja przestrzennych aspektów zależności*, Prof. Włodzimierz Okrasa analizował procesy mobilności przestrzennej zarówno w formie napływu, jak i odpływu, które zachodzą faktycznie na poziomie lokalnych społeczności – aproksymowane w analizach statystycznych przez gminy, najmniejsze jednostki administracyjnego podziału kraju. W tym studium o eksploracyjnym charakterze z racji ograniczonej liczby gmin, dla których skonstruowano analityczną bazę danych, zidentyfikowano istotne czynniki migracji międzygminnej i zależności, także w aspekcie przestrzennym. Występują tam wątki nie podejmowane w empirycznych analizach na tak szeroką skalę. Zależności tych procesów zostały potwierdzone w ujęciu przestrzennym, w tym kierunki mobilności, od poziomu i rodzaju deprywacji (rozwoju) gmin, oraz innych charakterystyk obiektywnych. Równoczesne uwzględnienie czynników obiektywnych – przede wszystkim ekonomicznych i społecznych zarówno z poziomu gminnego, jak też pochodzących z poziomu indywidualnego oraz czynników subiektywnych, w tym wskaźników dobrostanu subiektywnego, daje możliwość uzyskania pełnego obrazu zależności procesów mobilności przestrzennej i zrozumienia zjawiska, które należy badać na poziomie, na którym ono zachodzi na przykładzie migracji międzygminnej.

W artykule siódmym *Migracje a sytuacja zdrowotna* autorzy: dr n. med. Grzegorz Juszczak, Prof. Iwona Paradowska-Stankiewicz i Prof. Bogdan Woj-

tyniak stwierdzili, że w sytuacji upowszechnienia migracji na terenie Europy pojawiły się nowe wyzwania związane z nasilonym ruchem migracyjnym. W związku z tym należy wzmocnić dotychczasowy nadzór epidemiologiczny, m.in. poprzez prowadzenie nadzoru i monitoringu obejmującego: – wspólne dla Europy definicje przypadków, – zgłoszenia oraz gromadzenie danych, – pogłębianie wiedzy na temat związku między migracją a chorobami zakaźnymi, – prowadzenie monitoringu zakażonych/chorujących migrantów i ich udział w programach prewencji, leczenia, – ocenę wpływu migracji na występowanie chorób stanowiących główne wyzwania zdrowotne Polaków, czyli układu sercowo-naczyniowego oraz nowotworów.

W ostatnim rozdziale *Problematyka ludnościowa w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021* – dyrektor Dorota Szałyts stwierdziła, iż w spisie ludności i mieszkań 2021 zastosowana będzie – podobnie jak w 2011 r. – mieszana metodologia gromadzenia danych, obejmująca wykorzystanie zastanych zasobów rejestrowych oraz pozyskiwanie danych bezpośrednio od ludności, gdzie tak jak w spisie 2011 r., użyte zostaną trzy różne techniki ankietowania: samospis internetowy, wywiad bezpośredni oraz wywiad telefoniczny, przy czym główny akcent postawiony będzie na uzyskanie możliwie największego udziału ludności w samospisie internetowym. W porównaniu do spisu z 2011 r. przewiduje się zasadniczą zmianę metody realizacji części terenowej (ankietowej) spisu 2021, polegającą na rezygnacji z badania reprezentacyjnego (na wylosowanej próbie mieszkań) na rzecz badania pełnego (tj. obejmującego wszystkich mieszkańców Polski). Runda spisów 2021 jest ostatnią, realizowaną w dotychczasowej formule. Po 2021 r. Komisja Europejska wdraża nową strategię realizacji spisów ludności i mieszkań obligującą państwa członkowskie do corocznego przekazywania danych. Strategia sformułowana przez Komisję Europejską wymagać będzie od Polski wykorzystania – do realizacji zobowiązań po 2021 – praktycznie wyłącznie danych administracyjnych. Zarówno metodologia, jak i organizacja spisu 2021 muszą zapewnić pozyskanie odpowiedniej jakości danych, pod względem zakresu, jak i szczegółowości.

Część druga monografii pt. **Polityka migracyjna a sytuacja demograficzna Polski** prezentuje wyniki debaty panelowej, którą przygotował i poprowadził Prof. dr hab. Janusz Witkowski – Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej.

Celem dyskusji panelowej była próba odpowiedzi na kilka pytań dotyczących migracji w powiązaniu z sytuacją demograficzną i społeczną w Polsce. Zgodnie z założeniem debaty panelowej – miała ona ukazać nie tylko konkretne działania w różnych społecznościach, ale także zaprezentować sposób postrzegania polityki migracyjnej przez różne instytucje.

W dyskusji wzięli udział paneliści reprezentujący różne instytucje parlamentarne, rządowe i samorządowe oraz środowiska badawcze. Zaproszeni dyskutanci wypowiadali się o różnych aspektach życia społeczno-gospodarczego powiązanych z migracjami, które wzajemnie się przenikają, co oznacza, że w praktyce polityka migracyjna powinna być zharmonizowana z całą polityką społeczną, ludnościową i gospodarczą kraju.

Przekrój tematyczny wypowiedzi był bardzo szeroki, ale mieścił się w konwencji zaproponowanej przez Prof. J. Witkowskiego i obejmował zagadnienia:

- Rola migracji dla realnych procesów demograficznych a potrzeby badawcze.
- Regionalna specyfika migracji a sytuacja demograficzna.
- Monitorowanie migracji dla potrzeb (jako podstawa) polityki migracyjnej.
- Migracje a rynek pracy – czy najważniejszy kierunek działania dla zbilansowania podaży i popytu na pracę.
- Bezpieczeństwo kraju w kontekście migracji a polityka migracyjna.
- Społeczne wyzwania migracji (polityka społeczna, zdrowie, integracja) a polityka migracyjna.

Paneliści wypowiadali się w sprawach stanowiących przedmiot zainteresowań i kompetencji urzędów i jednostek, które reprezentowali. Jak podkreślił Prof. Janusz Witkowski – moderator debaty panelowej – różnorodność tematów była duża, zaś debata panelowa dobrze uzupełniała sesję pierwszą konferencji. Ważnym przesłaniem tej dyskusji było zwrócenie uwagi na konieczność postregania polityki migracyjnej na trzech poziomach: ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym.

Sprawa migracji w powiązaniu z sytuacją demograficzną i społeczną nie jest prosta, tym bardziej, że racjonalną politykę migracyjną trudno realizować bez konkretnej wiedzy, bez odpowiednich danych. Pojawia się zatem problem monitorowania procesu migracji jako podstawy rzetelnej wiedzy o skali mobilności ludności i strukturze migrantów. Tak oczekiwane (rozumiane) monitorowanie musi wykorzystywać wiele źródeł danych. Jesteśmy w dobrej sytuacji, gdyż dysponujemy różnymi źródłami danych o migracjach, mamy wiedzę o ich zakresie i walorach, ale musimy umiejętnie skoordynować te dane poprzez dobrą współpracę instytucji dysponujących odpowiednimi zasobami informacji.

Tematykę uzupełniają teksty przygotowane przez Prof. Adama Kurzynowskiego oraz Prof. Janusza Szymborskiego, opracowane w postaci tez do dyskusji.

Podsumowując konferencję, Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej Prof. Józefina Hryniewicz wskazywała na jej istotne punkty i główne problemy, które pojawiają się w związku ze zmieniającą się sytuacją demograficzną oraz na główne kierunki działań.

Zmieniająca się sytuacja demograficzna musi być punktem wyjścia do projektowania rozwiązań w każdej dziedzinie: w polityce rodzinnej, społecznej, gospodarczej, a także w sferze ochrony bezpieczeństwa obywateli i państwa. Rządowa Rada Ludnościowa – przy życzliwym wsparciu wielu osób – dostarcza analiz i informacji, które jasno wskazują, że sytuacja demograficzna stanowi punkt wyjścia do projektowania rozwiązań wielu problemów w państwie. Potrzebny jest systematyczny monitoring i badania. Monitoring musi obejmować wszystkie wymiary życia gospodarczego i społecznego. Sytuacja demograficzna coraz częściej dowodzi, że najważniejsi są ludzie zarówno ci, którzy pracują i tworzą dochód, ci, którzy konsumują ten dochód, a także ci, którzy wymagają specjalnej troski. Potrzebny jest monitoring sytuacji ludnościowej, szczególnie, że jest ona zmienna wskutek procesów demograficznych.

Konferencja, z udziałem referentów – wybitnych ekspertów w zakresie badań migracji i demografii oraz szerokiego grona dyskutantów pozwoliła na zwrócenie uwagi na kluczowe zadania polityki migracyjnej.

* * *

Rządowa Rada Ludnościowa jest organem doradczym Prezesa Rady Ministrów, działa od 45 lat, przygotowuje analizy, raporty i materiały dla władz państwa. Prezentowane są one na forach krajowych i międzynarodowych, m.in. na posiedzeniach Rady Europy, Unii Europejskiej, Eurostatu, Organizacji Narodów Zjednoczonych. Coroczne raporty o **Sytuacji demograficznej Polski** są przedstawiane Radzie Ministrów RP. Rządowa Rada Ludnościowa zwraca uwagę na pilną potrzebę interdyscyplinarnego podejścia do analizy procesów demograficznych. Postulat ten znalazł akceptację Komitetu Stałego Rady Ministrów.

Rządowa Rada Ludnościowa po uzyskaniu akceptacji oraz patronatu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wspólnie z wojewodami i wojewódzkimi urzędami statystycznymi zorganizowała 16. konferencji regionalnych pt. *Sytuacja demograficzna jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej* (w okresie od 4 lipca 2016 roku do 19 czerwca 2017 roku). Przebieg i rezultaty konferencji wskazały na duże zainteresowanie władz lokalnych, pracowników nauki, środowisk akademickich oraz mediów sytuacją i rozwojem demograficznym w poszczególnych regionach, miastach i gminach, a także na potrzebę szerokiej debaty interdyscyplinarnej dotyczącej skutków zmian demograficznych dla przyszłości państwa, regionów, powiatów i gmin. Konferencje regionalne dostarczyły bogatego materiału, który prezentuje zawiera wyniki analizy wielu ważnych problemów¹.

¹ Publikacje, w tym zawierające materiały konferencji organizowanych przez Rządową Radę Ludnościową są dostępne na stronie internetowej RRL.

Końcowa konferencja ogólnopolska *Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, stanowiąca podsumowanie 16. konferencji regionalnych, zaprezentowała najważniejsze problemy i wyzwania wynikające z sytuacji demograficznej oraz umożliwiła dokonanie porównań w relacjach międzyregionalnych, co pozwoli na poszukiwanie rozwiązań w kształtowaniu przyszłej polityki ludnościowej, tak, aby stawała się istotnym elementem kształtowania rozwoju gospodarczego i społecznego.

Rządowa Rada Ludnościowa składa podziękowania Wszystkim, którzy przyczynili się do zorganizowania konferencji oraz do powstania tej publikacji. Szczególne podziękowania składamy Panu dr Dominikowi Rozkrutowi, Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego za wielką pomoc w organizacji konferencji oraz w wydaniu publikacji.

Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz
Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej

Prof. dr hab. Janusz Witkowski
Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej

Dr Alina Potrykowska
Sekretarz Generalna Rządowej Rady Ludnościowej

FOREWORD

This publication includes studies presented during the conference of the Government Population Council *Migration and the demographic situation of Poland* which took place in the Sejm of the Republic of Poland on 25 June 2019.

The task of the conference, which was attended by experts and representatives of the committees of the Polish Academy of Sciences (on Labour and Social Policy Sciences, on Demographic Studies, on Geographical Sciences, as well as the Committee on Spatial Organization of the Country), Statistics Poland and the National Institute of Public Health – National Institute of Hygiene, and a wide group of experts with theoretical and practical knowledge, was to create the opportunity to draw attention to key migration issues.

Mr Marek Kuchciński, Marshal of the Sejm of the Republic of Poland, in a letter to Professor Józefina Hryniewicz, Chair of the Government Population Council, and participants of the conference *Migration and the demographic situation of Poland* thanked for up such an important topic and contributing to the ongoing debate on the Poland's migration policy. He expressed that the conclusions of the GPC's conference will significantly contribute to a better understanding of complex mechanisms affecting the demographic situation of the country.

Ms Małgorzata Gosiewska, Deputy Marshal of the Sejm of the Republic of Poland, in a message to all participants of the conference *Migrations and the demographic situation of Poland* congratulated the organisation and wished fruitful discussions and important conclusions.

Mr Stanisław Szwed, Secretary of State at the Ministry of Family, Labour and Social Policy, emphasised the importance that the Ministry of Family, Labour and Social Policy attaches to issues related to family and demography. He presented the actions taken by the Ministry over the past three years regarding the subject of the Polish family and affecting the demographic situation of the country. These are the following social programmes: Family 500 plus, Toddler plus, Large Family Card, Programme on Social Participation of Senior Citizens (ASOS), which support Polish families and will affect the demographic situation of the country. As regards migration policy, solutions have been introduced to facilitate the possibility of employing third-country citizens. These people, mostly Ukrainian citizens, fill the gap on the Polish market, because there is a shortage of employees in many key sectors of economy. Changes were also introduced to organise the process of employing foreigners. Among others, the seasonal directive has been implemented. The basic condition of migration

policy, in addition to opening the labour market for foreigners, is to ensure security for our citizens. Joint actions undertaken by the Ministry of Family, Labour and Social Policy and the Ministry of the Interior and Administration will improve migration processes and affect the Polish labour market.

In the introduction to the monograph, Prof. Józefina Hrynkiewicz emphasised that migration causes phenomena and processes important for shaping the demographic situation and development of the population, constituting one of the most important factors of change. Migration can have a positive impact on the state of the population when young migrants increase the demographic potential of a given country or territory in which they settle, take up job and start families, thus increasing the population. Migration is also the cause of the opposite situation when depopulation leads to degradation of the territory left by young educated migrants for work who have not found the conditions for implementing their own life plans where they used to live. Migration processes also have social and cultural effects when new residents bring their own skills, traditions, customs and must adapt them to the needs and conditions of the new environment. Migration has a wide impact on change in the living conditions of migrants and those among whom migrants settle.

The first part of the monograph **Migrations and the demographic situation of Poland. The state of research – diagnosis** is a collection of eight original texts covering various aspects of migration issues in the context of the demographic situation. They constitute the empirical and theoretical basis for a broad panel discussion which forms the second part of the monograph – **Migration policy and the demographic situation of Poland**.

In the first part, an introduction, is a study by Prof. Tadeusz Markowski *The country's settlement system in the face of the migration situation*. The basic demographic challenges include: depopulation of the country and rural areas, ageing of the population, and the migration flows to large cities. The author formulated a list of challenges for national spatial and urban policy, as well as goals and directions of actions in the country's development policy, including indications for the state's spatial policy. There are no prospective development forecasts in spatial scales. This applies to the need to recognise: 1. migration flows and preparation in term of the settlement system for the flows of various groups of immigrants with different degrees of integration capacity, 2. the future (long-term) distribution of social transfers (old-age and disability pensions) and waves of transfer shifts with the age of inhabitants in territorial systems. This will determine the possibilities of commercial and/or public and self-organisational solution to social problems in local systems.

In chapter two, *Migrations and the demographic situation of Poland*, Prof. Romuald Jończy formulated the interdependences regarding the phenomena

presented. Migrations have become a decisive factor in demographic changes both of the country as a whole and in the pattern of its individual regions, poviats and communes. Emigration is primarily responsible for the depopulation of Poland, and to a certain extent low fertility which is partly its results. The problem of depopulation due to large differentiation should be considered in the spatial scale (provinces, districts and communes). Over 90% of Poland's area is depopulating much faster than Poland as a whole. In the last decade, the main reason for the depopulation of the majority of Poland's area are internal migrations – from the periphery to the urban centres. In this light, it is very important to study the flows of foreigners as a factor which can significantly change the demographic situation in Poland

In the article, *The importance of internal migration in the socio-economic and territorial development of Poland*, Prof. Przemysław Śleszyński, emphasises that the level and directions of internal migration have the great importance for the socio-economic development of regions, and their role, along with the gradual depletion of resources, will be growing. Greater interest in this issue of central and local administration is necessary. Monitoring of these phenomena based on reliable statistics is crucial. The issues of migration and broader spatial social mobility should be much more frequently present in development policies, both nationwide (Strategy for Responsible Development, Concept of the Spatial Organization of Country) and especially in the context of social and transport policy as well as urban and rural development.

In chapter four, *Why is the Polish countryside depopulating, although there are more people in the countryside? – on internal migration in rural areas*, Prof. Monika Stanny and Weronika Wyduba presented the results of the analysis according to which the decrease in the population living in administratively rural areas does not necessarily mean that its share in the total population of the country is changing. The increase in the rural population in the country does not mean that the problem of depopulation of rural areas does not occur. The results of the analysis indicate a permanent depopulation of peripheral, often subregional zones with a lower level of socio-economic development, and a simultaneous significant influx of population in rural suburban areas. It is a place where two migration streams meet. The first one is a stream of wealthy migrants from the city who settle in the immediate vicinity of the city border. The second stream are migrants from depopulating peripheral zones who migrate to the somewhat more distant ring of suburban communes, where the cost of living (including the purchase or rental of real property) is lower. These processes pose great challenges for local governments, both those concentrating the population and those depopulating, because they determine the amount of income

tax revenues to local budgets which finance infrastructure and the provision of public services, in particular in the field of health care.

In the chapter, *Problems of migration in the field of employment and social security*, Prof. Gertruda Uścińska emphasised that these issues must be coordinated and studied from the point of view of both the labour market and insurance. These areas also need to be monitored and evaluated. Many atypical forms of employment raise various problems, e.g. new forms of employment create new challenges. First, what is considered a "job." This problem is of major importance for social security purposes. Systems are built on the concept of replacing income from work with a benefit. The basis of their financing are taxes and contributions. The second challenge is how social security systems are to change to adapt to these new requirements with changing forms of employment. The third challenge concerns the fact that solving these problems requires bold policy and inventiveness of the legislator who will want to understand what is typical of an atypical employee in order to cover this employee with social security. This applies not only to own citizens, but also to foreigners who are often employed in these atypical forms of employment or work illegally.

In the sixth study, *Internal migrations and development, and well-being of local communities – exploration of spatial aspects of relations*, Prof. Włodzimirz Okrasa analysed spatial mobility processes both as the inflows and outflows that actually occur at the level of local communities – approximated in statistical analyses by communes, the smallest units of administrative division of the country. This exploratory study, due to the limited number of communes for which the analytical database was constructed, identified significant inter-communal migration factors and relations, also in spatial terms. It includes issues not raised in empirical analyses on such a large scale. Dependences between these processes were confirmed in spatial terms, including mobility directions, on the level and type of deprivation (development) of a commune, and other objective characteristics. Simultaneous consideration of objective factors – primarily economic and social, both from the communal level, and the individual level, and subjective factors, including indicators of subjective well-being, gives the opportunity to obtain a full picture of the relations of spatial mobility processes and understanding of the phenomenon which should be studied at the level at which it occurs taking the example of inter-communal migration.

In chapter seven, *Migration and health situation*, authors Grzegorz Juszczak, PhD, Prof. Iwona Paradowska-Stankiewicz, and Prof. Bogdan Wojtyniak stated that in the situation of large development of migration in Europe, new challenges related to the intensified migration movement have emerged. Therefore, the current epidemiological surveillance should be strengthened, among others, by

conducting supervision and monitoring, including: – definitions of cases common to Europe, – reporting and collecting data, – deepening knowledge about the relationships between migration and infectious diseases, – monitoring of infected/sick migrants and their participation in prevention and treatment programmes, – assessment of the impact of migration on the occurrence of diseases which are the main health challenges of Poles, i.e. of the cardiovascular system and cancer.

In the last chapter, *Population issues in the 2021 National Population and Housing Census*, Director Dorota Szałtys stated that the 2021 population and housing census will use – similarly to 2011 – a mixed methodology of data collection, involving the use of existing register resources and obtaining data directly from population where, like in the 2011 census, three different survey techniques will be used: Internet interview, face-to-face interview and telephone interview, with the main focus on getting the largest possible share of the population in the Internet interview. Compared to the 2011 census, a fundamental change is expected in the method of conducting the field (survey) part of the 2021 census, consisting in abandoning the sample survey (on a random sample of dwellings) in favour of a full survey (i.e. covering all residents of Poland). The 2021 census round is the last one, implemented in the current formula. After 2021, the European Commission is implementing a new strategy for the implementation of population and housing censuses, obliging Member States to submit data annually. The strategy formulated by the European Commission will require Poland to use – in order to meet its commitments after 2021 – practically only administrative data. Both the methodology and the organisation of the 2021 census must ensure that the appropriate quality of data is obtained in terms of the scope and detail.

Second part of the monograph **Migration policy and the demographic situation of Poland** presents the results of the panel debate which was prepared and hosted by Prof. Janusz Witkowski, Vice-Chair of the Government Population Council.

The goal of the panel discussion was to try to answer several questions about migration in relation to the demographic and social situation in Poland. According to the principles of the panel debate, it was to show not only specific actions in various communities, but also to present the perception of migration policy by various institutions.

Panellists who took part in the discussion represented various parliamentary, governmental and local government institutions as well as research communities. Invited panellists spoke about various aspects of socio-economic life associated with migration, which means that in practice migration policy should be harmonised with the entire social, population and economic policy of the country.

The thematic section of statements was very wide, but it was within the convention proposed by Prof. J. Witkowski and covered the following issues:

- The role of migration for real demographic processes and research needs.
- Regional specificity of migration and demographic situation.
- Monitoring migration for the needs (as a basis) of migration policy.
- Migration and the labour market – or the most important course of action for balancing labour supply and demand.
- National security in the context of migration and migration policy.
- Social challenges of migration (social policy, health, integration) and migration policy.

Panellists expressed opinions on matters of interest and falling within the authority of institutions and units they represented. As emphasised by Prof. Janusz Witkowski, moderator of the panel debate, the variety of topics was large, and the panel debate complemented well the first session of the conference. An important message of this discussion was to draw attention to the need to perceive migration policy at three levels: national, regional and local.

The issue of migration in relation to the demographic and social situation is not easy, the more so that it is difficult to implement a rational migration policy without specific knowledge, without adequate data. Therefore, the problem of monitoring the migration process as the basis for reliable knowledge about the scale of population mobility and the structure of migrants arises. Such expected (understood) monitoring must use many data sources. We are in a good situation because we have various sources of data on migration, we have knowledge about its scope and values, but we need to skilfully coordinate this data through good cooperation between institutions that have adequate information resources.

The subject matter is completed by texts of Prof. Adam Kurzynowski and Prof. Janusz Szymborski, prepared in the form of theses for discussion.

Summing up the conference, Chair of the Government Population Council, Prof. Józefina Hryniewicz, pointed to its important items and main problems which arise in relation to the changing demographic situation and to the main directions of actions.

The changing demographic situation must be the starting point for creating solutions in every field: in family, social and economic policy, as well as in the sphere of protecting the security of citizens and the state. The Government Population Council – with the kind support of many people – provides analysis and information which clearly indicate that the demographic situation is the starting point for presenting solutions to many problems in the country. Systematic monitoring and studies are needed. Monitoring must cover all dimen-

sions of economic and social life. More and more often, the demographic situation proves that people are the most important – both those who work and generate income, those who consume this income, as well as those who require special care. Monitoring of the population situation is needed, especially since it is changeable due to demographic processes.

The conference, with the participation of speakers – outstanding experts in the field of migration research and demography, as well as a wide range of discussions, allowed drawing attention to the key tasks of migration policy.

* * *

The Government Population Council, an advisory body to the Prime Minister, has been acting for 45 years, preparing analyses, reports and materials for state authorities. They are presented in national and international forums, including meetings of the Council of Europe, the European Union, the Eurostat, the United Nations. Annual reports on the *Demographic situation of Poland* are presented to the Council of Ministers of the Republic of Poland. The Government Population Council draws attention to the urgent need for an interdisciplinary approach to the analysis of demographic processes. This demand was accepted by the Standing Committee of the Council of Ministers.

The Government Population Council, after obtaining the approval and patronage of the Minister of the Interior and Administration, together with regional governors and regional statistical offices, organised 16 regional conferences *Demographic situation as a challenge for social and economic policy* (in the period from 4 July 2016 to 19 June 2017). The course and results of the conferences showed a great interest of local authorities, academics, academic communities and the media, in the demographic situation and development in individual regions, cities and communes, as well as the need for a broad interdisciplinary debate on the effects of demographic changes on the future of the state, regions, districts and communes. Regional conferences have provided rich material presenting the results of the analysis of many important problems.¹

The final conference on the *Demographic situation of Poland as a challenge for social and economic policy*, which summarised 16 regional conferences, presented the most important problems and challenges arising from the demographic situation and enabled comparisons between interregional relations, which will allow searching for solutions in developing future population policy, so that it would become an important element in shaping economic and social development.

¹ The publications, presenting the *Proceedings* of these conferences organised by the Government Population Council, are available on the *Website* of the GPC.

The Government Population Council would like to thank All who contributed to the organisation of the conference and to the preparation of this publication. We would especially like to thank Mr. Dominik Rozkrut, PhD, President of the Statistics Poland, for his valuable support in organisation of the conference and issuing this publication.

Professor. Józefina Hrynkiewicz
President of the Government Population Council

Professor Janusz Witkowski
Vice-President of the Government Population Council

Alina Potrykowska, Ph.D.
Secretary General of the Government Population Council

ADRESY OFICJALNE

List od Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marka Kuchcińskiego

Warszawa, 10 czerwca 2019 r.

Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Pani
Prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicz
Przewodnicząca
Rządowej Rady Ludnościowej

Szanowna Pani Profesor,

bardzo dziękuję za zaproszenie do udziału w obradach ogólnopolskiej konferencji „Migracje a sytuacja demograficzna Polski”. Żałuję, że nie będę mógł w nich uczestniczyć. Tą drogą chciałbym przekazać pozdrowienia dla organizatorów i uczestników konferencji, życząc zarazem rzeczowych oraz owocnych dyskusji. Tym bardziej, że aktualne problemy uwarunkowań i skutków rozwoju demograficznego zasługują obecnie na szczególną uwagę.

Wszyscy bowiem mamy świadomość, że systematyczne wydłużanie się życia ludzkiego, migracje oraz szereg innych procesów zapowiadają trwale zmiany w strukturze ludności. Zjawiska te niejednokrotnie budzą niepokój i uświadamiają dobitnie, że przed nami jeszcze wiele wyzwań.

Dlatego, korzystając z okazji, pragnę wyrazić słowa szacunku i wdzięczności organizatorom konferencji za zajęcie się kwestią migracji, mającą kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozwoju ludnościowego naszego kraju. Cieszę się przy tym, że nad problemami, które wpisują się w obszar najważniejszych, nurtujących nas obecnie zagadnień dyskutować będzie szerokie i uznane grono ekspertów. Zwłaszcza, że zarówno temat wiodący spotkania, jak i tematy poszczególnych wystąpień zapowiadają wyjątkowo interesującą debatę. Jestem przy tym przekonany, że Państwa dyskusja przyniesie wiele cennych refleksji i wniosków, które w przyszłości przekładać się będą na konkretne działania.

Zycząc zatem konstruktywnej wymiany myśli i poglądów, raz jeszcze serdecznie pozdrawiam organizatorów oraz gości przybyłych na konferencję oraz łączę wyrazy szacunku.



Marek Kuchciński

**Wystąpienie Małgorzaty Gosiewskiej,
Wicemarszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Jeśli Państwo pozwolicie, również chciałabym złożyć wyrazy najszczerzego uznania na ręce Pani Profesor Józefiny Hrynkiewicz, ale i dla całego zespołu za pracę, za zaangażowanie, za tę konferencję oraz te poprzedzające, które odbywały się w kraju, życzę owocnej debaty, udanej dyskusji, udanych prac, a my politycy z Państwa prac będziemy starali się jak najlepiej czerpać, korzystać w podejmowanych decyzjach.

Wystąpienie Stanisława Szweda, Wiceministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Bardzo dziękuję, że możemy w tak wyjątkowym gronie ekspertów pod przewodnictwem Rządowej Rady Ludnościowej i Pani Prof. Józefiny Hrynkiewicz porozmawiać o kwestiach związanych z demografią i migracją. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które mam zaszczyt reprezentować, przywiązuje ogromną wagę – tak jak rząd Prawa i Sprawiedliwości – do kwestii związanych z rodziną i demografią. Jeżeli mówimy o demografii, to mówimy o rodzinie. Warto zatem przypomnieć działania, które zostały podjęte przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ciągu ostatnich trzech lat dotyczące kwestii polskiej rodziny i mające wpływ na sytuację demograficzną kraju.

Mamy świadomość, że jest to duże wyzwanie. Problem demografii stanowi polską rację stanu w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat.

Rozpoczęliśmy w naszym ministerstwie prace od takiej prostej rzeczy jak dołożenie członu Rodzina do nazwy Ministerstwa. Po pierwsze, podkreśla to pozycję rodziny, która traktowana jest jako najwyższe dobro w polityce państwa, w polityce społecznej. Warto przypomnieć programy społeczne, czyli Rodzina 500 plus – świadczenie wychowawcze w kwocie 500 zł, obejmujące wszystkie dzieci do 18 roku życia, które stanowi wsparcie dla polskich rodzin i będzie oddziaływać na sytuację demograficzną. Tym programem obejmiemy 6 800 tys. dzieci, czyli wszystkie dzieci do 18 roku życia. Jest to olbrzymi wysiłek finansowy państwa, ponieważ przeznaczono na ten program kwotę 31 mld PLN, a w 2020 r. 41 mld PLN. Mamy nadzieję, że poprawiamy sytuację materialną polskich rodzin. Wskaźniki, które przedstawiają zmniejszenie się ubóstwa wśród dzieci czy wzrost dzietności są przykładem pomocy, jakiej udziela się polskiej rodzinie. Warto wspomnieć, że wszystkie wcześniejsze prognozy pokazywały, że wskaźniki dzietności będą na bardzo niskim poziomie. W 2015 r., w momencie, gdy PIS objął rządy, wskaźnik dzietności był na poziomie 1,29. Prognozy na najbliższe lata kształtowały go na poziomie 1,31–1,34. Udało się nam przekroczyć barierę 1,45 i taki wskaźnik dzietności będzie się utrzymywał oraz będzie się podwyższał. W liczbach bezwzględnych w 2017 r. urodziło się nam ponad 400 tys. dzieci, zaś w 2018 r. wskaźnik ten się pogorszył, co wynikało z prostej przyczyny, że mamy mniej kobiet, które mogą rodzić dzieci i mimo że wskaźnik dzietności jest na wyższym poziomie to liczba urodzeń jest niższa.

Zależy nam na wspieraniu rodzin i tworzeniu im odpowiednich warunków. Chcemy, aby nasi rodacy pozostawali w kraju, aby mieli tutaj miejsce do pracy, miejsce do mieszkania, i aby wskaźniki dzietności wpływały na rozwój polskich rodzin.

Realizujemy też inne programy takie jak: program Maluch plus skierowany do najmłodszych, opiekę żłobkową obejmującą dzieci do trzeciego roku życia. W 2015 r. przeznaczaliśmy na ten projekt 150 milionów zł, w 2019 było to już 450 milionów. Wielokrotnie zwiększyła się liczba żłobków czy klubów dziecięcych.

Chcemy też dać możliwość łączenia aktywności zawodowej i wychowania dzieci. Karta Dużej Rodziny stanowi ułatwienie dla rodzin wielodzietnych. Warto wspomnieć o polityce państwa, o programach skierowanych do rodziny, o polityce senioralnej, o programie senior plus, o możliwości tworzenia przez samorządy dziennych domów seniora lub klubów seniora. Przeznaczamy 80 mln PLN na te programy. Warto odnotowania jest to, że samorządy są zainteresowane rozwijaniem programów dotyczących wspierania polskiej rodziny. Tworzymy też programy dla organizacji pozarządowych, czyli ASOS. Do tego można też dołączyć program opieka 75 plus, czyli program, który jest realizowany przez samorządy, który polega na zwiększeniu usług opiekuńczych dla osób starszych. To są obszary w ramach polityki rodziny.

Bardzo ważnym czynnikiem jest też kwestia związana z rynkiem pracy stanowiąca kluczowy element sytuacji demograficznej i polityki migracyjnej. Sytuacja na rynku pracy związana jest z płacą minimalną, ustanowieniem stawki godzinowej, kwestią wzmocnienia umów cywilno-prawnych. Koniecznym staje się stworzenie możliwości większego zatrudnienia i zwiększenia stawek płacowych w naszym kraju. Rząd zaproponował płacę minimalną na poziomie 2450 zł, stawkę godzinową na poziomie 16 zł, co stanowi 47% średniej płacy krajowej. Jeśli popatrzymy na ten układ procentowy, to jesteśmy w czołówce państw europejskich, jeśli zaś chodzi o liczby bezwzględne to sytuacja wygląda gorzej.

W kwestiach polityki migracyjnej wprowadzono rozwiązania, które ułatwiają możliwość zatrudnienia obywateli głównie z państw trzecich. Obywatele sześciu państw, czyli Ukrainy, Rosji, Białorusi, Mołdawii, Armenii, Gruzji mogą korzystać z ułatwień dotyczących krótkoterminowego zatrudniania. Badania statystycznie wskazują, że prawie 60% warunków pobytowych jest w Polsce w skali Unii Europejskiej. Obywatele z państw trzecich wypełniają lukę na polskim rynku, ponieważ w wielu branżach, szczególnie tych podstawowych, brakuje pracowników. W większości zatrudniani są obywatele Ukrainy. Wprowadzono zmiany, które miały porządkować proces zatrudniania cudzoziemców. Wdrożono również dyrektywę sezonową. Podstawowym warunkiem polityki migracyjnej, oprócz otwierania rynku pracy dla cudzoziemców, jest zapewnienie bezpieczeństwa naszym obywatelom. Polityka migracyjna musi być tak tworzona, aby odpowiadać na społeczne zapotrzebowania. Wspólne działania podjęte przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwo

Spraw Wewnętrznych i Administracji są najlepszym przykładem kreowania spójnej polityki migracyjnej. Liczę, że w trakcie konferencji zorganizowanej przez Rządową Radę Ludnościową padną propozycje i postulaty, które usprawnią procesy migracyjne i będą oddziaływać na polski rynek pracy.

CZEŚĆ I

MIGRACJE A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI. STAN BADAŃ – DIAGNOZA



Prof. dr hab. Tadeusz MARKOWSKI

Wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN
Uniwersytet Łódzki

1. System osadniczy kraju wobec sytuacji migracyjnej

1.1. Konsekwencje sytuacji demograficznej w Polsce i wyzwania wobec polityki przestrzennej

Podstawowe trendy demograficzne i problemy z tym związane w skalach regionalnych i lokalnych są na ogół dobrze znane w środowiskach naukowych. Niestety ta ogólna perspektywna wiedza nie przekłada się na działania praktyczne. W Polsce bowiem nie mamy sformalizowanej polityki przestrzennej i osadniczej państwa. Podstawowe wyzwanie demograficzne to depopulacja kraju i obszarów wiejskich, starzenie się społeczeństwa oraz napływ imigrantów do dużych miast. Na tym tle można sformułować podstawową listę wyzwań dla narodowej polityki przestrzennej i urbanistycznej.

Do najważniejszych wyzwań z pewnością należy pogłębiająca się polaryzacja demograficzna i wiekowa w przestrzeni kraju, która zagraża spójnemu i społecznie zrównoważonemu rozwojowi kraju. Przejawia się ona w silnym terytorialnym zróżnicowaniu takich potencjałów rozwojowych jak wiedza i umiejętności oraz drenażu kapitału intelektualnego w miejskich układach terytorialno-funkcjonalnych. Procesy te stanowią podstawowe zagrożenie dla rozwoju gospodarki cyfrowej w układach regionalnych.

Polaryzacja demograficzna w układach terytorialnych powoduje powstawanie nadmiernych kosztów społecznych i nieefektywne ekonomicznie formy dostarczania i organizacji usług publicznych. Pogłębia się także dysproporcja między nagromadzonym majątkiem nieruchomym a nowym zainwestowaniem w infrastrukturę publiczną (techniczną i społeczną) i możliwościami endogenego jej utrzymania w różnych skalach regionalnych. Obserwujemy coraz większe uzależnienie niektórych obszarów (Jednostki Samorządu Terytorialnego JST) od społecznych transferów z poziomu centralnego. W konsekwencji grozi to obniżeniem zdolności inwestycyjnych państwa. Różnicują się, a czasem utrwalają, niekorzystne wartości i wzorce kulturowe w tym np. regionalne zróżnicowanie tolerancji wobec imigrantów, a także obniża się poziom kapitału społecznego w skali kraju, jak i w układach regionalnych.

Problemy społeczne i gospodarcze wynikające z deformacji demograficznej i niskiej dzietności pogłębiane są przez chaotyczne procesy urbanizacji i niekontrolowane rozlewanie się obszarów zurbanizowanych. Obserwujemy, że strefy centralne miast przeżywają problemy degradacji tkanki miejskiej. Obszary te zasiedla ludność starsza, natomiast w strefie podmiejskiej niedoinwestowanej w usługi dziecięce lokalizują się mieszkańcy młodszego pokolenia. Koszty obsługi dzieci i czas niezbędny do dowożenia dzieci do strefy centralnej jest czynnikiem ograniczającym skłonność do większej dzietności. Polityka prorodzinna zupełnie pomija ten wymiar.

Negatywnym procesom demograficznym towarzyszy obecnie niekontrolowany napływ imigrantów i mało znane (lub ignorowane) skutki dla miast i obszarów metropolitalnych. Nie dysponujemy wiarygodnymi szacunkami o imigrantach (przybliżone szacunki mówią, że w Polsce przebywa od 1,5 mln, a nawet do 2 mln obcokrajowców, w tym głównie Ukraińców). W 2018 r. wydano obcokrajowcom ok. 680 tys. pozwoleń na pracę. Szacunki urzędu wykazywały, że w Łodzi w czerwcu b.r. w mieście przebywa co najmniej 75 tys. Ukraińców. W skali łódzkiego obszaru metropolitalnego, liczącego ok 1,1 mln mieszkańców – liczba czasowo przebywających Ukraińców może być dwukrotnie większa. Pobieżne badania wskazują, że emigranci decydują o ożywianiu centrów miast i stanowią istotną część popytu na rynku mieszkań. Na podstawie danych MSWiA o powierzchni mieszkań kupionych przez cudzoziemców wynika, że w 2018 r. w Warszawie zakupiono 101 305 m², w Krakowie 51 959 m², Wrocławiu 41 460 m², Gdańsku 9 310 m², Gdyni 3 638 m², Poznaniu 9 094 m², Łodzi 8669 m², a w Szczecinie 5564 m². Największy udział kupujących obcokrajowców to oczywiście Ukraińcy.

Na tle procesów demograficznych i migracyjnych możemy pokusić się o zarysowanie kilku podstawowych trendów w zagospodarowywaniu polskiej przestrzeni. Z pewnością będzie występowała presja na dalszą urbanizację przestrzeni, rozpraszanie zabudowy oraz na *reurbanizację* fragmentów miast, a także *gettoizację* i *grodzenie* przestrzeni miejskich i podmiejskich.

Powiększą się obszary depopulacji terenów wiejskich w różnych skalach i uwarunkowaniach przestrzennych. Można zdefiniować kilkanaście typów obszarów wiejskich w Polsce w zależności od występujących historycznych struktur i podziałów rolnych, tradycji, wielkości gospodarstw rolnych, położenia względem metropolii, systemu autostrad i dróg szybkiego ruchu, docelowo szybkich kolei, atrakcyjności krajobrazowej itp. Podobne analizy trzeba czynić w odniesieniu do małych i średnich miast, gdyż to pozwoli na bardziej trafną politykę urbanistyczną ze strony państwa.

Postępować będzie *semiurbanizacja* obszarów podgórskich i górskich. Szczególnie te obszary, gdzie następuje intensywne i chaotyczne urbanizacja z jedno-

czesną dewastacją krajobrazu i zagrożeniami osuwiskowymi. Pogłębi się w Polsce falowe, przemienne zapotrzebowanie na zlokalizowane usługi dziecięce, opiekę zdrowotną, domy opieki itp. w dużych skalach przestrzennych.

Pogłębiać się będzie znacząco pulsarność (zjawisko dobowej zmienności użytkowników miast) polskiego systemu osadniczego z uwagi nie tylko na makrostrukturalne deformacje demograficzne, ale i silne deformacje regionalne. Regionalne deformacje staną się coraz bardziej znaczące także z uwagi na utrzymywanie przez przesiedleńców więzi z obszarami wiejskimi. Utrwali się przez wiele lat w przestrzennej mobilności społeczeństwa polskiego ślad społeczeństwa wiejskiego.

Utrzyma się migracja do wiodących metropolii ludzi młodych o wysokiej mobilności. Procesy te będą sprzyjać intensyfikacji wielostronnych przemieszczeń takich jak; wizyty w rodzinnych stronach, poszukiwanie lokalizacji drugich domów w stronach rodzinnych oraz w innych atrakcyjnych obszarach. Zjawisko to pogłębi szczególnie weekendowe i sezonowe przepływy.

Wystąpi wysoka polaryzacja dochodów ludności w układach przestrzennych, co stanowi wynik lokalizacji sektorów wytwórczych i wysokopłatnych w kluczowych obszarach metropolitalnych przy jednoczesnej lokalizacji działalności usługowej o niższych i sezonowych dochodach w atrakcyjnych krajobrazowo i turystycznie miejscowościach. Mogą się pojawić typowe miasta dla seniorów (w tym np. nowa funkcja miast uzdrowiskowych).

Za dynamiką procesów demograficznych stoi trudno przewidywalna presja na przestrzeń oraz spekulacje gruntami. Jednostki samorządu terytorialnego same sobie z tym problemem nie poradzą bez pomocy państwa i zmiany systemu planowania przestrzennego.

1.2. Wybrane cele i kierunki działań w polityce rozwoju kraju, w tym wskazania dla polityki przestrzennej państwa

Nie mamy dość wiedzy o możliwych procesach kształtujących polską przestrzeń. Brakuje nam perspektywnych prognoz rozwoju w skalach przestrzennych np.:

- potrzebne jest rozpoznanie strumieni imigrantów i przygotowanie się po stronie systemu osadniczego do napływu różnych grup imigrantów o różnym stopniu zdolności do integracji,
- niezbędne jest rozpoznanie przyszłego (długookresowego) rozkładu transferów społecznych (rent i emerytur) i fale przesunięcia transferów wraz z wiekiem mieszkańców w układach terytorialnych. (To będzie decydowało o możliwościach komercyjnego i/lub publicznego i samo organizacyjnego rozwiązywania problemów społecznych w układach lokalnych).

Brakuje kompleksowych analiz obecnych i antycypowanych skutków (potencjalnych i negatywnych efektów zewnętrznych), jakie będzie wywoływała nowa gospodarka 4.0.

Brakuje dobrych podstaw prawnych do prowadzenia skutecznej polityki przestrzennej. Obecny stan prawny w sferze gospodarki przestrzennej można krótko zdefiniować w sposób następujący: system prawny w gospodarowaniu przestrzenią jest przeregulowany, skomplikowany, nieskuteczny i wywołujący zachowania patologiczne w sferze społecznej, gospodarczej i procesach budowlanych. Towarzyszą temu nadmiernie wysokie straty środowiskowe, społeczne i gospodarcze, a kolejne próby usprawniania systemu regulacyjnego nie przynoszą oczekiwanych efektów, a wręcz prowadzą do jego nadmiernego skomplikowania. Obecny system gospodarowania przestrzenią sprzyja patologii z uwagi na pełne sprywatyzowanie korzyści z renty budowlanej oraz przerzucenie strat powodowanych przez pogłębianie się chaosu przestrzennego na społeczeństwo i budżety publiczne. Udokumentowane przez KPZK koszty społeczne wynikające z chaosu przestrzennego sięgają ponad 84 mld rocznie (Śleszyński, Kowalewski, Markowski 2018).

Większość przedkładanych propozycji rządowych dotyczących poprawy funkcjonowania planowania przestrzennego ma charakter działań fragmentarycznych i pozorowanych. Powiększa się liczba ustaw specjalnych, dewastujących system planowania. Przerwanie tego stanu rzeczy wymaga podjęcia politycznej decyzji o radykalnej reformie polegającej na istotnym uproszeniu systemu planowania przestrzennego i zdecydowanej jego deregulacji oraz ukierunkowaniu na rzeczywistą poprawę ładu przestrzennego.

Wprowadzenie reformy planowania przestrzennego musi odpowiadać zupełnie nowym uwarunkowaniom, w jakich działa współczesna gospodarka, tj. potrzebom holistycznego i zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju, uwzględniającej w pełnym zakresie współzależności procesów gospodarczych i społecznych z zagospodarowaniem przestrzennym. Ponadto nowy system planowania i towarzyszący mu system regulacyjny musi uwzględniać takie cechy współczesnej gospodarki jak: wysoki stopień zmienności i elastyczności procesów gospodarczych, wysoka elastyczność i mobilność inwestorów w sferze gospodarczej i na rynkach budowlanych, coraz wyższa mobilność przestrzenna mieszkańców, zmiany w modelu świadczenia usług publicznych pod wpływem technologii cyfrowych, szybkie moralne zużywanie się zasobów majątku nieruchomego, wyzwania związane ze zmianami klimatu itp.

Niezbędne jest wypracowanie nowej typologii miast dla potrzeb polityki społecznej i urbanistycznej, np. według kryteriów deformacji funkcjonalno-przestrzennej oraz deformacji demograficznej. Jak organizować usługi w chaotycznej rozproszonej zabudowie większości miast powiatowych? Istotną sprawą jest

zapewnienie opieki osobom starszym, niepełnosprawnym z różnymi poziomami ułomności. Na ile, i gdzie tworzyć obszary i wyspecjalizowane obiekty usługowo-mieszkalne zapewniające wysoką jakość usług przy racjonalnych kosztach? Nowoczesne systemy monitorowania stanu zdrowia i potrzeb osób niepełnosprawnych będą wywoływały zwiększony popyt na usługi. Wraz ze wzrostem gospodarczym wystąpią coraz większe oczekiwania i większe koszty zapewnienia usług prozdrowotnych. Jednym z czynników rzutujących na koszty dostarczenia usług, które mogą kontrolować władze publiczne, jest decydowanie o lokalizacji obiektów i centrów świadczenia usług publicznych, a z drugiej strony kontrolowane przez władze publiczne rozmieszczenia w przestrzeni świadczeniobiorców. Taka próba optymalizacji powinna być uznana jako cel interesu publicznego, a tym samym dawać możliwości władcze do modyfikowania struktur przestrzennych pod nowe wymagania wynikające z przestrzennego różnicowania się grup demograficznych. W polskiej polityce publicznej ta problematyka jest zupełnie ignorowana.

Nowe cechy współczesnych procesów społeczno-gospodarczych i zmian oczekiwanych w przyszłości jednoznacznie narzucają konieczność nowego spojrzenia na proces dostosowywania systemu planowania rozwoju, w tym zwłaszcza przestrzennego, jako użytecznego narzędzia regulacji i koordynacji współczesnej gospodarki oraz instrumentu publicznej interwencji na rzecz zapewnienia długotrwałego, zrównoważonego rozwoju, poprawy, jakości życia i jakości przestrzeni.

1.3. Nowy model planowania rozwoju

Reforma systemu planowania przestrzennego musi wyjść od modelu zintegrowanego planowania rozwoju z uwzględnieniem roli regulacyjnego planowania przestrzennego oraz pełnej ochrony interesów publicznych i zbiorowych na tle gospodarowania gruntami i prowadzenia procesów inwestycyjno-budowlanych. Nowy system planowania i gospodarowania przestrzenią musi zapewnić racjonalny udział w generowanych korzyściach z renty budowlanej i z rozwoju gospodarczego przez wszystkich mieszkańców, a sprawcy kosztów zewnętrznych muszą ponosić adekwatne opłaty, kompensujące publiczne koszty na rzecz ochrony interesu publicznego.

Nowy model planowania rozwoju i planowania przestrzennego przez władze publiczne powinien bazować na przyjęciu następujących, wiodących zasad i rozwiązań (wg stanowiska TUP 2019 przygotowanego przez Radę TUP pod kierunkiem T. Markowskiego):

- 1) prawnej ochrony walorów przestrzeni i środowiska (w tym ładu przestrzennego) wraz z możliwością formalnego i operacyjnego doprecyzowania jej

- zakresu w systemie aktów planistycznych, w tym w formie wiążących ustaleń o charakterze przepisów prawa miejscowego obowiązującego na poziomie wojewódzkim i gminnym oraz poprzez akty regulacyjne, wynikające ze sformalizowanej rządowej polityki przestrzennej, wyrażanej w dokumentach krajowej polityki przestrzennej (i urbanistycznej), przyjmowanej uchwałą Sejmu i rozporządzeniami Rządu;
- 2) kontynuacji funkcji – utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu w sytuacji braku planów miejscowych i tworzenia lokalnych zasad użytkowania gruntów w formie prawa miejscowego; zmiany formy użytkowania terenów z funkcji nieurbanistycznej na urbanistyczną powinna odbywać się tylko na podstawie ogólnego planu przeznaczenia terenów;
 - 3) uregulowania warunków korzystania z przestrzeni przez każdego użytkownika–właściciela fragmentu przestrzeni poprzez ustalenia planu miejscowego i inne przepisy systemowe (wyższego rzędu); spełnienie tej zasady może zapewnić powszechność przepisów lokalizacyjnych na obszarach miejskich w formie planów przeznaczenia terenów;
 - 4) wprowadzenia ogólnych planów przeznaczenia terenów ze zbilansowaniem potrzeby ekspansji urbanistycznej w skali miast i większych obszarów funkcjonalnych oraz w skali wojewódzkiej w powiązaniu z systemem planów miejscowych o różnym stopniu szczegółowości, adekwatnych do dynamiki rozwoju i złożoności procesów inwestycyjnych;
 - 5) powiązania sfery ograniczeń prawnych, wynikających z ustaleń planów miejscowych, związanych z ochroną interesu publicznego wobec inwestorów i użytkowników prywatnych z instrumentami ekonomicznymi, racjonalizującymi gospodarowanie przestrzeni w perspektywie długiego trwania i gwarancji rozwoju (m. in. takimi jak podatki od wartości nieruchomości, opłaty środowiskowe, opłaty adiacenckie (opłaty za wzrost wartości nieruchomości) itp.);
 - 6) zrationalizowania selektywności i wymiaru strategicznego w zapisach działań i wiążących ustaleń polegających na ograniczeniu nadmiernej szczegółowości przepisów prawa miejscowego, wprowadzaniu ustaleń (regulacji) o bardziej generalnym charakterze, pozwalających na elastyczne działania w zmieniających się warunkach oraz koncentracji regulacji na ochronie wartości w długiej perspektywie trwania;
 - 7) z uwagi na coraz większą niepewność w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego wprowadzenia do praktyki planistycznej m.in. planowania scenariuszowego i *foresightowego*, opartego o metody eksperckie;
 - 8) pilnego zbudowania banków danych przestrzennych i lokalnych adekwatnych dla procesu monitorowania i ewaluacji przy wdrażaniu zintegrowanych

strategii rozwoju oraz planistycznych dokumentów operacyjnych i regulacyjnych;

Należy wprowadzić, jako integralne działania towarzyszące zmianie modelu planowania przestrzennego, regulacje w sferze prawa materialnego, wzmacniające ekonomiczny sens regulacyjnego planowania przestrzennego, jak m in.:

- 1) wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości;
- 2) wprowadzenie zwiększonego podatku od niezabudowanych terenów budowlanych;
- 3) przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami wygenerowanych w procesie „lobbowania” o przeznaczeniu terenów na cele budowlane w planach zagospodarowania niezgodnie z interesem społecznym;
- 4) powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym poprzez system wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym (skala przyrostu nowych terenów budowlanych w gminach powinna być zewnętrznie kontrolowana i regulowana albo wiążącymi ustaleniami planów wojewódzkich albo krajowymi przepisami na podstawie systemu współzależnych prognoz krajowych i regionalnych, opracowywanych, np. co 5 lat, z możliwością wprowadzenia *quasi* rynku dla międzygminnego handlu prawami do ekspansji urbanistycznej w ramach 5-letnich przydziałów);
- 5) wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i re-parcelacji terenów w planowaniu miejscowym (ważny instrument na rzecz opanowania chaosu przestrzennego, redukcji publicznych kosztów obsługi terenów oraz kształtowania zabudowy pod kątem adaptacji do zmian klimatu);
- 6) stworzenie funduszy kompensacji skutków lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz innych ograniczeń prawnych z tytułu ochrony interesu publicznego.

Bibliografia

Markowski T., Śleszyński P., Kowalewski A. (2018), *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III. *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa, s. 230.

Stanowisko Towarzystwa Urbanistów Polskich (TUP), Warszawa 2019.

Prof. dr hab. Romuald JOŃCZY

Katedra Ekonomii i Badań nad Rozwojem Uniwersytetu Ekonomicznego
we Wrocławiu

Komitet Badań nad Migracjami PAN

Komitet Nauk Demograficznych PAN

2. Migracje a sytuacja demograficzna Polski

2.1. Główne kierunki ruchów migracyjnych w Polsce od czasu transformacji ustrojowej

Na obszarze Polski od czasu transformacji ustrojowo-gospodarczej doszło do znacznego ożywienia w zakresie ruchów wędrowniczych ludności. Migracje stały się decydującym czynnikiem zmian demograficznych zarówno kraju jako całości, jak i w układzie jego poszczególnych regionów, powiatów i gmin. Nasilenie mobilności dotyczyło w różnych okresach, nie tylko migracji zewnętrznych, ale również wewnętrznych. W przypadku emigracji za granicę utrzymywała się ona na wysokim poziomie w całym okresie od końca PRL-u, z dwoma okresami kulminacji. Pierwszy z nich miał miejsce pod koniec lat 80. XX wieku i wiązał się z liberalizacją polityki paszportowej, transformacją polityczno-gospodarczą (Stola 2012), jak również z migracją osób pochodzenia niemieckiego (Jończy 2003). Drugi skorelowany był z kolejnym „otwarcie granic”, związanym z akcesją Polski do Unii Europejskiej, która nastąpiła w czasie dużej presji licznych roczników wyżu demograficznego¹ (Grabowska-Lusińska, Okólski 2009) na cechujący się w tym okresie dużym bezrobociem, polski rynek pracy (Kaczmarczyk, Okólski 2008). Migracja poakcesyjna przyhamowała w 2008 roku, kiedy kryzys gospodarczy, a zwłaszcza spadek kursu euro zmienił warunki pracy na rynku w Europie Zachodniej, zwłaszcza te kształtujące opłacalność pracy Polaków za granicą (Jończy 2009, 2010). Opłacalność tą mierzyć można sformułowanym przez autora wskaźnikiem opłacalności migracji – WOM (Jończy 2003), który w uproszczeniu stanowi krotność przeciętnego polskiego wynagrodzenia uzyskiwanego za granicą przy przeciętnym tam wynagrodzeniu.

¹ Chodzi o roczniki urodzone od końca lat siedemdziesiątych do ok. połowy lat osiemdziesiątych XX w.

$$\text{WOM} = \text{PX} * \text{Q} / \text{PP}$$

gdzie: PX – przeciętna płaca netto w państwie X

PP – przeciętna płaca netto w Polsce

Q – kurs jednostki walutowej państwa X w złotych

Wskaźnik WOM na początku 2008 r. znacznie (o kilkadziesiąt procent) się obniżył, poprzez silny spadek kursu funta brytyjskiego i euro względem złotego (Jończy 2010).

Z kolei wielkość imigracji do Polski utrzymywała się do niedawna na stosunkowo niskim poziomie. Gwałtowny jej wzrost nastąpił dopiero w ostatnich kilku latach w związku z m.in. kryzysem polityczno-gospodarczym na Ukrainie. Kryzys ten – istotnie zmieniając (zwłaszcza poprzez zmianę kursu hrywny do złotego) relacje płacowe między Polską i Ukrainą – wyzwolił dużą falę migracji zarobkowych Ukraińców, co pozwoliło – wraz z imigrantami z innych krajów i przy zmianach polityki migracyjnej Polski – doraźnie zredukować rosnące strukturalne niedobory podaży na polskim rynku pracy.

Jednocześnie w ostatnim dwudziestoleciu wzmożły się migracje wewnętrzne, nasilone zwłaszcza po umasowieniu szkolnictwa wyższego i zdysharmonizowaniu się procesu rozwoju regionalnego i lokalnego. Jak dowodzą chociażby analizy rejestrowanych przepływów w ujęciu przestrzennym kraju (Śleszyński 2016, 2018) współczesne migracje wewnętrzne mają obecnie głównie formę przepływów do dużych ośrodków regionalnych i akademickich, z jednoczesnym „wylewaniem” się ludności na obrzeża dużych i dobrze rozwijających się miast.

Zróżnicowany charakter wszystkich wymienionych procesów migracji (migracje trwałe, zarobkowe, wahadłowe, sezonowe, edukacyjne i in.), ich nieokreślona (nawet dla samych migrujących) trwałość i towarzyszące im powszechne ignorowanie obowiązku meldunkowego (Jończy 2006, Śleszyński 2016), doprowadziły do sytuacji bardzo ograniczonej przydatności danych o migracjach dostarczanych przez statystykę publiczną (Okólski 1997, Jończy 2006). Sprawily też, że kompleksowa ocena sytuacji demograficznej kraju jest obecnie bardzo trudna (zwłaszcza w ujęciu przestrzennym kraju), mimo dostępu do zaawansowanych metod i instrumentów.

Z wymienionych względów niniejszy tekst nie jest (bo nie może być) kompleksowym ujęciem wytyczonego tematu i ilościową analizą kluczowych danych. Przedstawione niżej wnioski i tezy mają częściowo charakter poszlakowy i mają raczej sprowokować do dyskusji naukowo-eksperyckiej. Bazują w dużej mierze na wiedzy autora zebranej w toku autorskich bądź realizowanych ze współpracownikami badań dotyczących stanów ludnościowych, skali, kierunków, skutków i determinant migracji zewnętrznych i wewnętrznych. Wykorzy-

stują też te źródła danych oraz opracowania naukowe² z których (dzięki dbałości ich autorów) – zdaniem autora – wyciągnąć można najbardziej przydatne wnioski w podjętej tematyce.

2.2. Możliwości wykorzystania migracyjnych danych statystyki publicznej wobec rozwoju procesów migracji i problemu kategoryzacji jej form

Zacząć należy od tego, że – jak już wspomniano – **dane statystyki publicznej nie pozwalają na rzetelną ocenę sytuacji demograficznej** w Polsce. Wynika to głównie z bazowania na danych meldunkowych, a tym samym nierejestrowania realnych trwałych migracji niepowiązanych z wymeldowaniem. W praktyce osoby długotrwale (nawet 30–40 lat) nieobecne, niejednokrotnie zmarłe (za granicą) są kategoryzowane jako migranci czasowi, zaś najbardziej charakterystyczne formy migracji czasowej (sezonowa, kilkumiesięczna – zarobkowa, edukacyjna) umykają oficjalnej ewidencji opartej na szablonach pomiaru, które sprawdzały się w przeszłości, jednak współcześnie nie są dopasowane do realiów zachodzących procesów.

Na proces postępujących różnic pomiędzy ludnościowymi danymi GUS (zwłaszcza opartymi na meldunkach), a rzeczywistością wpływają również inne powody „wewnętrzne”. Niewątpliwie jednym z nich jest to, że ostatnie spisy powszechne były prowadzone w inny (metodologicznie) sposób i w innych warunkach niż spisy wcześniejsze, przez co zakres dostępnych danych i możliwości obróbki pozyskanych w ich toku danych – zwłaszcza w ujęciach regionalnych i lokalnych – są ograniczone. Nie pomaga również to, że GUS ma bardzo ograniczone możliwości (uprawnienia) interpretowania swoich własnych materiałów.

Niejako na usprawiedliwienie statystyki publicznej należy zaznaczyć, że **migracje trudniej obecnie mierzyć bo są przy obecnej mobilności ludności (i zróżnicowaniu tej mobilności) bardziej niejednoznaczne i zróżnicowane typologicznie niż kiedyś**. Jest współcześnie zjawiskiem bynajmniej nie precedensowym, że jest się zameldowanym gdzie indziej (często zarówno w kraju, jak i za granicą), mieszka się gdzie indziej (lub w kilku miejscach), gdzie indziej jest się formalnie zatrudnionym, a gdzie indziej pracuje (lub pracuje się w kilku miejscach), gdzie indziej studiuje (lub w kilku miejscach), gdzie indziej robi zakupy i korzysta z usług (najczęściej w wielu miejscach), gdzie indziej uprawia hobby (przy wielu hobby mogą to być różne miejsca) i że każdy z tych statusów zmienia się częściej niż kiedyś. Powoduje to, że współcześnie migracje trudniej jest traktować jako status czy stan, a znacznie bardziej zasadne

² Chodzi m.in. o opracowania Przemysława Śleszyńskiego, Marka Okólskiego i Elżbiety Gołaty.

(choć badawczo trudniejsze) jest traktowanie ich jako ciągle ewoluujący proces, w którym różne stany (migrant edukacyjny, zarobkowy, trwały, reemigrant, reemigrant (zarobkowy) itp.) mogą (choć nie muszą) występować okresowo. Kategoryzację migrantów szczególnie utrudnia fakt, że poszczególne mobilne jednostki najczęściej nie są w stanie ocenić, gdzie są (bo co to znaczy?) i na ile trwały charakter ma ich pobyt (Jończy 2010, 2012b). Stąd też nawet **jedna z najbardziej elementarnych kwestii demograficznych – miejsce i trwałość pobytu nie jest – w przypadku istotnej i najprawdopodobniej ciągle rosnącej – migrującej części ludności sprawą oczywistą (Okólski 1997). Nie może też być łatwą do zakwalifikowania przy pomocy kategorii statystyki publicznej zdefiniowanych dawno i w warunkach innych realiów mobilności.**

Z przykrością należy w tym miejscu stwierdzić, że wielu badaczy, także czołowych demografów kreujących stan wiedzy ludnościowej w Polsce, zdaje się zaskakująco nie przejmować tym, że **wiele kategorii danych ludnościowych (obecnie źle odzwierciedlających rzeczywiste stany) nie może być współcześnie – zwłaszcza dla celów diagnostycznych, a nie *stricte* naukowych – tak wykorzystywanych i obrabianych jak przed kilkudziesięciu laty, kiedy m.in. przez rygorystyczną politykę wyjazdową i „meldunkową” PRL³ podstawowe dane były bardzo dobrej jakości (tzn. dobrze odzwierciedlały stany rzeczywiste).** Problem ten dotyczy zwłaszcza statystyków i innych badaczy starających się wykorzystywać zaawansowane metody statystyczne. Na problem ten – bezkrytycznego wykorzystywania danych – zwróciła niedawno uwagę Elżbieta Gołata w trakcie wspólnego posiedzenia⁴ Komitetów Statystyki i Ekonometrii oraz Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk, poświęconemu najbliższemu spisowi powszechnemu, stwierdzając że „ogólna postawa jest taka, że błąd nielosowy postrzega się jako coś, co nie dotyczy statystyka, a w każdym razie uważany jest za niezbyt jasną kwestię, którą statystyk nie musi się przejmować” (Gołata 2019). W rezultacie takiej postawy naukowcy często – jak to zauważył Antoni Rajkiewicz – posługując się danymi migracyjnymi „liczą, liczą i nie wiedzą co liczą”⁵. W przypadku wielu opracowań i wystąpień ma się wrażenie, że służą one jedynie rozwojowi metod statystycznych, czy wręcz jedynie ich zastosowaniu, nie widać natomiast wysiłku badacza poświęconego ocenie, korekcie danych wyjściowych czy przynajmniej opatrzeniu

³ O wyjazdach z okresu PRL i warunkach tych wyjazdów traktuje świetna praca Dariusza Stoli pt. *Kraj bez wyjścia*, Warszawa 2012.

⁴ E. Gołata, *Wprowadzenie do dyskusji na wspólnym posiedzeniu Komitetów: Nauk Demograficznych i Statystyki i Ekonometrii PAN poświęconym NSP w 2021 roku*, Warszawa GUS, 1.04.2019.

⁵ Wypowiedź Antoniego Rajkiewicza w trakcie konferencji *Współczesne migracje – dylematy Europy i Polski* zorganizowanej z okazji 15-lecia Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, w 2009 roku.

tych danych zastrzeżeniami od dawna zgłaszanych przez badaczy (m.in. Okólski 1997, Sakson, Jończy 2002, 2006, 2012a Śleszyński 2004, 2016). Podejście takie czyni szczególne szkody w przypadku, kiedy generowane dane i wnioski wykraczają poza sferę *stricte* naukową, stając się podstawą diagnoz i kreowanych na ich podstawie polityk. Postawa przedkładająca „jak przetwarzać” nad „uzyskać rzetelne dane” wydaje się być nieobca także w przypadku podejścia GUS do najbliższego spisu powszechnego, w którym główny wysiłek zdaje się być osadzony w sferze późniejszej obróbki materiału, a nie w kierunku pełnego i właściwego pozyskania danych oraz dobrej ich kategoryzacji.

Kompleksowej wiedzy na temat migracji nie dostarczają również skoncentrowane na nich badania naukowe. Mimo ogromnego rozwoju badań migracyjnych w ostatnich latach i częściowego ich koordynowania w ramach m.in. Komitetu Badań nad Migracjami PAN⁶ są one ciągle fragmentaryczne, nieskoordynowane i niespójne, co wynika z różnorodności/wielodyscyplinarności podejścia badawczego oraz małego udziału trudnych i kosztownych badań ilościowych. Rezultaty szeregu prowadzonych badań pozwalają wprawdzie na kwestionowanie/podważanie obrazu rzeczywistości wynikającego z danych GUS (Gołata 2019, Jończy 2003, 2006, 2010, Sakson, Śleszyński 2004, 2016) oraz umożliwiają w niewielu (lokalnych, regionalnych, branżowych) przypadkach poprawne/przydatne diagnozy poważnie wspierające ułomne dane statystyki publicznej⁷, ale są niewystarczające dla kompleksowej czy nawet szerszej oceny sytuacji ludnościowej całego kraju. Często przy tym pochodzą z obszarów/grup/branż „specyficznych”⁸, co nie pozwala na szersze ich spożytkowanie.

2.3. Główna przyczyna nieprecyzyjnej wiedzy o migracjach ludności – nierejestrowane migracje

Wspomniane – raczej powszechne niż incydentalne (Śleszyński 2016) – nieprzestrzeganie obowiązku zameldowania i – zwłaszcza (przy ujemnym saldzie migracji zewnętrznych) – wymeldowania, skutkuje niewielkim i prawie zawsze opóźnionym odzwierciedleniem realnych procesów ludnościowych w danych ewidencyjnych. Rezultatem tego są duże rozmiary nierejestrowanej migracji

⁶ Komitet Badań nad Migracjami PAN opublikował kilka raportów na temat m.in. skutków poakcesyjnej migracji oraz stanu badań nad migracjami, przygotował szereg ekspertyz, a przez dynamiczną działalność znacznie zintegrował środowisko badaczy.

⁷ M.in. diagnozy społeczno-gospodarcze prowadzone w województwie opolskim w ramach przygotowywanych ostatnich strategii regionalnych wykorzystywały w istotnym stopniu dane zgromadzone przez badaczy. Patrz np. *Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 roku*, Opole 2013.

⁸ Np. mniejszości narodowe i etniczne, studenci, Ukraińcy w Warszawie, pracownicy określonej branży itp.

trwałej określanej przez autora mianem emigracji zawieszanej. Rozmiary tej migracji były wielokrotnie przedmiotem badań autora (mikrospisów) na terenie południowo-zachodniej Polski. W województwie opolskim na obszarach wiejskich udziały niewymeldowanych emigrantów stałych we wszystkich badaniach autora prowadzonych w ostatnich kilkunastu latach (Jończy 2003, 2006, 2010, 2017, Jończy, Rokita 2009 2011) dotyczyły przeciętnie ok. 17–20% zameldowanych – patrz tabl. 2.1. Nierzadkie jednak były przypadki miejscowości, gdzie nierejestrowane ubytki oscylowały w granicach 30 i więcej procent, oraz sytuacje, że w grupach ludności w wieku 26–45 lat przekraczały one połowę zameldowanych. Spore rozmiary nierejestrowanej migracji trwałej wynoszące z reguły przynajmniej kilkanaście procent stwierdzono również na mniej kompleksowo badanych obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego i śląskiego. W badanych przez autora kilkunastu miejscowościach Polski centralnej rozbieżności były przeciętnie mniejsze i wynosiły na ogół od kilku do kilkunastu procent. Występowanie istotnej nierejestrowanej migracji trwałej na wsi było regułą, od której zaobserwowano jedno – potwierdzone również badaniami Przemysława Śleszyńskiego (Śleszyński 2016) – odstępstwo. Mianowicie salda⁹ nierejestrowanej migracji były mniejsze na wsiach położonych w pobliżu dobrze rozwijających się miast, pełniących w stosunku do tych miast funkcję tzw. „sypialni”. W niektórych z nich zarejestrowano nawet nadwyżki stanów rzeczywistych ludności nad stanami meldunkowymi.

Warto zwrócić uwagę, że problem nierejestrowanej migracji trwałej musi być inaczej oceniany z perspektywy kraju jako całości, a inaczej z perspektywy lokalnej czy regionalnej. W przypadku kraju należałoby ją rozumieć, raczej jako osoby trwale przebywające za granicą, zaś w przypadku regionu, powiatu, gminy czy innej jednostki terytorialnej (bądź zbiorowości) jako osoby trwale nieobecne w miejscu zamieszkania, czyli również osoby, które przenieśli się w inne miejsce w kraju. Dużą skalę takiej migracji potwierdzają, obok badań autora także inne opracowania np. interesujące zestawienie regionalne – przygotowane przez Przemysława Śleszyńskiego dla województwa mazowieckiego polegające na zestawieniu miejsc zamieszkania oraz adresów korespondencyjnych świadczeniobiorców ZUS. Duże – nierzadko kilkunastoprocentowe rozbieżności – wskazują na spore rozmiary nierejestrowanej migracji trwałej na tym obszarze (Śleszyński 2018).

⁹ Również w miejscowościach położonych w pobliżu dużych miast miał na ogół miejsce spory (choć mniejszy od przeciętnej) nierejestrowany odpływ mieszkańców. Był on jednak rekompensowany przez – częściowo również nierejestrowany napływ przez co saldo migracji nierejestrowanej było bardziej pozytywne.

2.4. Nierzeczywistość danych demograficznych a wskaźniki *per capita*

Fakt nie(zarejestrowania znacznej części – niekiedy ogromnej większości (Jończy 2006) – realnych ruchów migracyjnych, oraz znaczne zróżnicowanie ich nasilenia w układzie przestrzennym kraju, skutkuje nie tylko niewłaściwą oceną sytuacji ludnościowej, ale również zakłóceniem większości wskaźników społeczno-gospodarczych. Dotyczy to zwłaszcza wszelkich mierników *per capita* mierzonych zwłaszcza w przypadku obszarów cechujących się dużym nasileniem migracji. Przy dużym i ponadprzeciętnym występowaniu nierejestrowanej emigracji, wszelkie wskaźniki *per capita* zostaną zaniżone, gdyż zawyżony pozostanie mianownik wskaźnika. Warto być może zwrócić uwagę, że dotyczy to zarówno wskaźników, których niskie wartości są traktowane jako pozytywne (np. wskaźniki zachorowań na choroby), jak i tych których pożądana wartość powinna być wysoka (aktywność gospodarcza). Warto też zwrócić uwagę, że w szeregu przypadków z nierejestrowaną migracją związane są inne transfery towarzyszące – wtórnie deformujące niektóre wskaźniki. Można się tutaj znów posłużyć przykładem Opolszczyzny, z której w okresie przedakcesyjnym, kiedy dokonywała się z niej ogromna emigracja (wcześniej – do ok. 1993 roku – głównie nierejestrowana stała, potem nierejestrowana zarobkowa) przedstawicieli ludności rodzimej, możliwa dzięki posiadaniu podwójnego (polskiego i niemieckiego) obywatelstwa. Statystyce umykała zarówno ogromna skala nierejestrowanej migracji stałej (ok. 10% populacji województwa, do 30% populacji niektórych gmin, do 55% liczebności roczników w badanych miejscowościach), jak i masowa wahałowa migracja zarobkowa dotycząca prawie połowy ludności podejmującej pracę. Umykały jednak również ogromne – wiążące się z tą ostatnią i również nierejestrowane – transfery dochodów. W rezultacie dla właściwej diagnozy konieczne były zarówno próby korekty liczby ludności (redukcja o niewymeldowanych migrantów definitywnych), wskaźników zatrudnienia (o pracujących za granicą), jak i m.in. dochodów rozporządzalnych. Te ostatnie, po uwzględnieniu transferów z zagranicy, oszacowano jako – wtedy (2004, 2006) najwyższe w układzie województw – mimo że w oficjalnym zestawieniu województwo lokowało się poniżej przeciętnej w kraju (Jończy 2006, 2010). Podobne korekty byłyby konieczne w zakresie wielu innych wskaźników, zwłaszcza tych najbardziej deformowanych nierejestrowaną migracją, jak np. wskaźniki bezrobocia i zatrudnienia (Jończy, Rokita 2008), ale również np. wskaźnik dzietności kobiet, który powinien być wyższy na obszarach peryferyjnych drenowanych nierejestrowaną migracją, na których nieodnotowane przez statystykę publiczną „ubytki” kobiet w przedziale wieku 20–40 lat mogą wynosić nawet kilkadziesiąt procent) (Jończy 2017). Szczególnie dotyczy to nierejestrowanej migracji zagranicznej, w przypadku której urodzenia

dzieci przez (niewymeldowane z Polski) kobiety nie są na ogół rejestrowane przez polską statystykę publiczną.

2.5. Prawdopodobny obraz i perspektywy sytuacji demograficznej Polski w świetle procesów migracji

Fakt niezarejestrowania znacznej części ruchów migracyjnych w Polsce pozwala sądzić, że prawdopodobnie **rozmiary trwałego wyludnienia kraju są istotnie większe niż zakładają posiadane dane**, i formułowane diagnozy, dla których punktem wyjścia są najczęściej nierealne dane meldunkowe oraz stare (2002. 2011), niewystarczające i niewłaściwie interpretowane dane spisowe. Badania autora, ale również m.in. obliczenia Przemysława Śleszyńskiego (2016) pozwalają przypuszczać, że realna populacja Polski jest zbliżona do tej, którą większość oficjalnych prognoz zakłada dopiero za 15–20 lat. Wydaje się, że w tej kwestii w pierwszym rzędzie przyjąć należy, że grupa Polaków interpretowana przez spisy powszechnie oraz przez BAEL jako przebywający „czasowo” (zwłaszcza długookresowo) za granicą stanowi raczej migrację trwałą, czego świadomość ma nawet wstrzemięźliwie interpretujący swoje dane GUS. Jest też oczywistym, że pewna część nierejestrowanej migracji, zwłaszcza dotyczącej całych rodzin (także jednoosobowych gospodarstw domowych), musi być, przy zastosowanej w BAEL metodyce, pomijana. Pewnych sygnałów dostarczają też inne źródła danych np. pochodzące z systemu EWUŚ. W systemie tym zarejestrowanych jest ok. 34 mln osób, zaś liczby zarejestrowanych w poszczególnych województwach wykazują dużą zbieżność (są ok. 2 razy większe) z liczbami osób „czasowo” przebywających za granicą według BAEL.

W tym miejscu warto nieco więcej uwagi poświęcić kwestii formułowanych współcześnie prognoz demograficznych traktujących jako punkt wyjścia wątpliwej jakości dane ludnościowe. Przykładem w tym zakresie może być unikatowo szczegółowa prognoza dla miejscowości (Szczygielski, Rauziński) sporządzona w 2007 roku w województwie opolskim w oparciu o dane spisowe z 2002 roku, którą autor skonfrontował z własnymi ustaleniami badawczymi z przeprowadzonych w podobnym czasie mikrospisów w niektórych miejscowościach województwa – patrz tabl. 2.1.

Tabela 2.1. Dane z mikrospisów autora prowadzonych w wybranych miejscowościach województwa opolskiego (Jończy 2010) w zastawieniu z wynikami NSP w 2002 roku i opartą na nich prognozą demograficzną (Rauziński, Szczygielski, 2008)

Lp.	Miejscowość	Liczba mieszkańców wg NSP	Przewidywany ubytek migracyjny do 2020 r.	Prognozowana liczba mieszkańców w 2020 r.	Liczba mieszkańców w 2006* w świetle badań terenowych	Różnica pomiędzy prognozowaną liczbą mieszkańców w 2020 r. a liczbą mieszkańców w 2006 r. ustaloną w badaniach terenowych	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do liczby mieszkańców według NSP	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do prognozowanej liczby mieszkańców w 2020 r. – 100%
1	2	3	5	6	7	8	9	10
1	Grodzisko*	730	44	686	620	66	84,9%	-9,6%
2	Kadłub*	1645	102	1543	1253	290	76,2%	-18,8%
3	Rozmierz*	522	30	492	484	8	92,7%	-1,6%
4	Zimnice Wielkie*	718	45	673	388	285	54,0%	-42,3%
5	Zimnice Małe*	485	19	466	342	124	70,5%	-26,6%
6	Złotniki*	530	24	506	220	286	41,5%	-56,5%
7	Chrzastowice*	1313	94	1219	995	224	75,8%	-18,4%
8	Dębska Kuźnia*	1257	122	1135	792	343	63,0%	-30,2%
9	Schodnia*	878	69	809	529	280	60,3%	-34,6%
10	Krośnica*	948	54	894	814	80	85,9%	-8,9%
11	Borycz*	375	24	351	311	40	82,9%	-11,4%
12	Kozłowice**	711	49	662	611	51	85,9%	-7,7%
13	Sowczyce**	760	38	722	623	99	82,0%	-13,7%
14	Chocianowice**	1182	124	1058	862	196	72,9%	-18,5%
15	Dobrzeń Mały**	758	68	690	579	111	76,4%	-16,1%
16	Borki**	564	57	507	388	119	68,8%	-23,5%
17	Błotnica Strzelecka**	1128	92	1036	776	260	68,8%	-25,1%
18	Oleszka**	176	13	163	221	-58	125,6%	35,6%
19	Żyrowa**	718	46	672	628	44	87,5%	-6,5%
20	Stęblów**	980	68	912	826	86	84,3%	-9,4%
21	Boguszyce**	551	37	514	449	65	81,5%	-12,6%

Tabela 2.1. Dane z mikrospisów autora prowadzonych w wybranych miejscowościach województwa opolskiego (Jończy 2010) w zastawieniu z wynikami NSP w 2002 roku i opartą na nich prognozą demograficzną (Rauziński, Szczygielski, 2008) (cd.)

Lp.	Miejscowość	Liczba mieszkańców wg NSP	Przewidywany ubytek migracyjny do 2020 r.	Prognozowana liczba mieszkańców w 2020 r.	Liczba mieszkańców w 2006* w świetle badań terenowych	Różnica pomiędzy prognozowaną liczbą mieszkańców w 2020 r. a liczbą mieszkańców w 2006 r. ustaloną w badaniach terenowych	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do liczby mieszkańców według NSP	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do prognozowanej liczby mieszkańców w 2020 r. – 100%
1	2	3	5	6	7	8	9	10
22	Chrzowice**	132	8	124	95	29	72,0%	-23,4%
23	Biestrykowice	491	33	458	413	45	84,1%	-9,8%
24	Bogacica	1625	124	1501	1042	459	64,1%	-30,6%
25	Brzeziny	318	21	297	298	-1	93,7%	0,3%
26	Brzęczkowice	66	4	62	55	7	83,3%	-11,3%
27	Chrzelice	677	54	623	491	132	72,5%	-21,2%
28	Dalachów	1314	87	1227	1096	131	83,4%	-10,7%
29	Dobieszowice	536	27	509	358	151	66,8%	-29,7%
30	Dzielów	236	14	222	198	24	83,9%	-10,8%
31	Dzierżkowice	172	12	160	147	13	85,5%	-8,1%
32	Folwark	261	22	239	235	4	90,0%	-1,7%
33	Głuszyna	852	56	796	841	-45	98,7%	5,7%
34	Gola	246	16	230	238	-8	96,7%	3,5%
35	Goszowice	695	54	641	99	542	14,2%	-84,6%
36	Grabin	643	43	600	572	28	89,0%	-4,7%
37	Grocholub	429	28	401	311	90	72,5%	-22,4%
38	Idzikowice	789	54	735	744	-9	94,3%	1,2%
39	Januszkowice	1080	103	977	712	265	65,9%	-27,1%
40	Jarnołtów	485	33	452	433	19	89,3%	-4,2%
41	Jaśkowice	279	11	268	247	21	88,5%	-7,8%
42	Knieja	337	26	311	253	58	75,1%	-18,6%

Tabela 2.1. Dane z mikroskopisów autora prowadzonych w wybranych miejscowościach województwa opolskiego (Jończy 2010) w zastawieniu z wynikami NSP w 2002 roku i opartą na nich prognozą demograficzną (Rauziński, Szczygieski, 2008) (cd.)

Lp.	Miejscowość	Liczba mieszkańców wg NSP	Przewidywany ubytek migracyjny do 2020 r.	Prognozowana liczba mieszkańców w 2020 r.	Liczba mieszkańców w 2006* w świetle badań terenowych	Różnica pomiędzy prognozowaną liczbą mieszkańców w 2020 r. a liczbą mieszkańców w 2006 r. ustaloną w badaniach terenowych	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do liczby mieszkańców według NSP	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do prognozowanej liczby mieszkańców w 2020 r. – 100%
1	2	3	5	6	7	8	9	10
43	Kobiela	342	25	317	343	-26	100,3%	8,2%
44	Koperniki	747	45	702	594	108	79,5%	-15,4%
45	Kotlarnia	757	53	704	571	133	75,4%	-18,9%
46	Kraśków	613	20	593	441	152	71,9%	-25,6%
47	Ligota Górna	106	3	103	82	21	77,4%	-20,4%
48	Ligota Książęca	407	26	381	333	48	81,8%	-12,6%
49	Ligota Prószkowska	880	82	798	671	127	76,3%	-15,9%
50	Lipowa	482	34	448	369	79	76,6%	-17,6%
51	Lubienia	421	17	404	335	69	79,6%	-17,1%
52	Łaziska	602	49	553	460	93	76,4%	-16,8%
53	Łącznik	1310	122	1188	871	317	66,5%	-26,7%
54	Łukowice Brzeskie	521	32	489	409	80	78,5%	-16,4%
55	Mąkoszyce	843	59	784	833	-49	98,8%	6,3%
56	Narok	812	55	757	592	165	72,9%	-21,8%
57	Niwki	128	10	118	101	17	78,9%	-14,4%
58	Nowa Wieś	251	10	241	249	-8	99,2%	3,3%
59	Olszanka	448	30	418	379	39	84,6%	-9,3%
60	Pielgrzymów	72	4	68	79	-11	109,7%	16,2%
61	Pilszcz	792	55	737	431	306	54,4%	-41,5%
62	Pokrzywnica	857	68	789	622	167	72,6%	-21,2%
63	Popielów	2346	231	2115	1416	699	60,4%	-33,0%

Tabela 2.1. Dane z mikrospisów autora prowadzonych w wybranych miejscowościach województwa opolskiego (Jończy 2010) w zastawieniu z wynikami NSP w 2002 roku i opartą na nich prognozą demograficzną (Rauziński, Szczygielski, 2008) (dok.)

Lp.	Miejscowość	Liczba mieszkańców wg NSP	Przewidywany ubytek migracyjny do 2020 r.	Prognozowana liczba mieszkańców w 2020 r.	Liczba mieszkańców w 2006* w świetle badań terenowych	Różnica pomiędzy prognozowaną liczbą mieszkańców w 2020 r. a liczbą mieszkańców w 2006 r. ustaloną w badaniach terenowych	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do liczby mieszkańców według NSP	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do prognozowanej liczby mieszkańców w 2020 r. – 100%
1	2	3	5	6	7	8	9	10
64	Prądy	445	30	415	272	143	61,1%	-34,5%
65	Raków	451	29	422	352	70	78,0%	-16,6%
66	Rzymkowice	594	37	557	494	63	83,2%	-11,3%
67	Staniszczce Małe	1162	106	1056	768	288	66,1%	-27,3%
68	Świerkle	567	59	508	359	149	63,3%	-29,3%
69	Wasiłowice	197	16	181	129	52	65,5%	-28,7%
70	Wilemowice	120	8	112	116	-4	96,7%	3,6%
71	Wojciechów	865	56	809	650	159	75,1%	-19,7%
72	Wódka	210	13	197	159	38	75,7%	-19,3%
73	Wróblin	456	17	439	374	65	82,0%	-14,8%
74	Zakrzów	1067	104	963	929	34	87,1%	-3,5%
75	Zofijówka	69	5	64	68	-4	98,6%	6,3%
76	Żłinice	719	48	671	575	96	80,0%	-14,3%
77	Żużela	562	29	533	499	34	88,8%	-6,4%
	Razem	49813	36362	46177	37514	8663	75,3%	-18,8%

*Liczba mieszkańców ustalona podczas badań terenowych w roku 2002

**Liczba mieszkańców ustalona podczas badań terenowych w roku 2004

Źródło: Jończy 2010.

W świetle tej – podkreślić należy, że przygotowanej przez doświadczonych badaczy i metodycznie poprawnej – prognozy, populacja 77 badanych przez autora miejscowości miałyby się zmniejszyć z 49 813 osób ustalonych w spisie

w 2002 roku do 46 177 osób w 2020 roku. Tymczasem mikrospisy autora dowiodły, że populacja ta liczyła faktycznie ledwie 36 362 osoby już w czasie spisu lub niedługo po nim, ale jeszcze przed przygotowaniem prognozy. Warto tu dodać, że we wspomnianym mikrospisie kategoryzowano badanych jako nadal zamieszkujących w miejscowościach stosunkowo szeroko, zaliczając do nich również osoby pracujące trwale za granicą (migrantów wahadłowych), migrantów czasowych oraz młodzież studiującą i mieszkającą w ośrodkach akademickich (czyli też realnie nieobecna)¹⁰. Przykład ten ze względu na ówczesną specyfikę migracyjną Opolszczyzny nie może być oczywiście ekstrapolowany na kraj, niemniej wskazuje na ogromną rozbieżność dostępnych danych a rzeczywistości.

2.6. Wyludnienie i migracje w układzie przestrzennym kraju – problem migracji z peryferii do centrów

Pisząc o wyludnieniu Polski, warto zwrócić uwagę na kolejny, sygnalizowany już problem mający zarówno praktyczny, jak i badawczy wymiar. Otóż problem wyludnienia Polski jest często traktowany z perspektywy makro (jako zmniejszanie się liczby ludności kraju), ale dużo właściwsze jest rozpatrywanie go w układzie przestrzennym (województw i gmin), gdzie przedstawia się w sposób bardzo zróżnicowany. Szczególnie istotne jest to, że **przyrost demograficzny bądź stabilizacja dotyczy niewielu obszarów, głównie kilku dużych miast i ich obrzeży, zaś zdecydowana większość – ok. 90% powierzchni Polski wyludnia się dużo szybciej niż kraj jako całość** (Dolińska, Jończy 2019, Śleszyński 2018).

Należy też zwrócić uwagę, że za **wyludnienie Polski jako makrosystemu (zmniejszenie liczby ludności kraju) odpowiada w ostatnich 30 latach w głównej mierze emigracja zewnętrzna**, w mniejszym stopniu mniejsza dzietność kobiet. Obecnie niskie wskaźniki dzietności kobiet częściowo (choć jak się wydaje nie decydująco) wiążą się z nierejestrowaną emigracją kobiet w kluczowych dla dzietności przedziałach wieku 18–45 lat.

Z kolei patrząc na problem wyludnienia w ujęciu przestrzennym kraju, sądzić należy, że za **wyludnienie większości obszaru Polski, zwłaszcza dokonane w ostatnim dziesięcioleciu, odpowiada w dużym – i najprawdopodobniej decydującym – stopniu migracja wewnętrzna**, prawdopodobnie pośred-

¹⁰ Metodyka mikrospisów prowadzonych bądź koordynowanych przez autora jest szczegółowo opisana w powoływanych w tekście publikacjach opartych częściowo na tych spisach – patrz m.in. Jończy 2003, 2006, 2010, 2017, Jończy, Rokita 2009, 2011.

nio wpływająca też na zmniejszenie dzietności¹¹. Masowe migracje zewnętrzne kierują się z peryferii do centrów, skupiając się w dużych ośrodkach regionalnych kraju (Śleszyński 2004, 2016) zwłaszcza w tzw. „Wielkiej Piątce” (Warszawa, Wrocław, Kraków, Poznań, Trójmiasto), czyli w dużych i dynamicznie rozwijających się ośrodkach regionalnych. Prowadzone badania (Jończy, Rokita, Tanas 2013, Jończy 2015, Dolińska, Jończy 2016) pozwalają sądzić, że największa skala mobilności wiąże się z wyjazdami, które dokonują się wkrótce po ukończeniu szkół ponadgimnazjalnych, zwłaszcza zaś z wyjazdami na studia. Jak wskazują badania prowadzone w województwie dolnośląskim (Dolińska, Jończy 2016, 2019) i opolskim (Jończy, Rokita–Poskart 2013) – ale również – mniej kompleksowo w innych województwach¹² – młodzież kieruje się nie do najbliższych ośrodków akademickich, ale głównie do kilku największych ośrodków regionalnych kraju, a swoje preferencje dotyczące ośrodka studiów wiąże na ogół z zamiarem przyszłego zamieszkania. Z punktu widzenia perspektywicznych zmian demograficznych na obszarze Polski istotne jest również to, że **kilkukrotnie większa część młodzieży (na ogół 35–55%) zamierza docelowo migrować do dużych ośrodków regionalnych kraju niż wyjechać za granicę (na ogół 13–17%)** (Dolińska, Jończy 2019, Jończy 2015, Jończy Rokita-Poskart, Tanas 2013).

Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju regionalnego kraju **drenaż młodzieży, zwłaszcza pomaturalny jest szczególnie dotkliwy dla regionów pozbawionych dużych ośrodków**. Zaobserwowane prawidłowości pozwalają zakładać, że w przypadku województw mazowieckiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, małopolskiego, pomorskiego, podkarpackiego jest to na ogół migracja z peryferii do dużego – własnego ośrodka regionalnego. W przypadku województw lubuskiego, świętokrzyskiego, opolskiego, ale również warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podlaskiego i w nieco mniejszym stopniu – zachodniopomorskiego oraz łódzkiego jest to migracja na zewnątrz do najkorzystniej położonego ośrodka spośród „wielkiej piątki”. Dla przykładu spośród badanych, z województwa dolnośląskiego (prawie 83% zamierza studiować we Wrocławiu, z kolei w przypadku badanych, z województw opolskiego i lubuskiego macierzysty region na miejsce studiów wybiera zaledwie co czwarty

¹¹ Migracja wewnętrzna najczęściej związana ze studiami powoduje, że (przez studia) opóźnia się moment urodzenia pierwszego dziecka. Najprawdopodobniej wyjazd na studia, przerażając się w trwały powoduje też, że oderwani od rodzin i lokalnych sieci społecznych młodzi ludzie decydują się na mniej dzieci niż w przypadku gdyby zamieszkiwali w pobliżu własnych rodziców.

¹² Badania prowadzone w kierowanej przez autora Katedrze Ekonomii i Badań nad Rozwojem UE we Wrocławiu w identyczny metodycznie sposób w niektórych ośrodkach województw śląskiego, lubuskiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i mazowieckiego. Wyniki niepublikowane w formie zbiorczej.

badany maturzysta. Ta migracja pociąga za sobą również podobnych rozmiarów trwałe zmiany demograficzne. Jeśli w przypadku maturzystów z województwa dolnośląskiego (spoza Wrocławia) ok. $\frac{1}{3}$ maturzystów ma zamiar przenieść się na stałe do własnego ośrodka regionalnego (aglomeracja Wrocławia), to w przypadku badanych z województw opolskiego i lubuskiego adekwatna w rozmiarze zamierzona migracja kieruje się nie do własnego ośrodka regionalnego, ale do najbliższych dużych ośrodków regionalnych – z Opola do Wrocławia, zaś z Zielonej Góry do Wrocławia i Poznania (Dolińska, Jończy 2019). Charakterystyczne jest, że nieco większa skala zamierzonej migracji cechuje badanych z małych i średnich miast niż z obszarów wiejskich, oraz że w zamierzonej migracji wewnętrznej ze wsi i małych miast zdecydowanie (60–76% zamierzających wyjechać) przeważają kobiety – co strukturalnie i długookresowo pogłębia problem wyludnienia.

Niekorzystny bilans migracji młodzieży pomiędzy dużymi i małymi ośrodkami regionalnymi uwidacznia porównanie licealistów z dwóch sąsiadujących ośrodków – Wrocławia i Opola. O ile w przypadku badanych licealistów z Wrocławia ok. 88% zamierza studiować, a ok. 67% docelowo mieszkać w tym mieście, to w przypadku badanych z Opola studiować w nim zamierza jedynie 21% badanych (56% we Wrocławiu), a docelowo mieszkać ok. jedynie 40%. Około 45% licealistów z Opola zamierza docelowo mieszkać w „innym mieście poza regionem”, którym dla $\frac{2}{3}$ tej grupy jest Wrocław (Dolińska, Jończy 2019).

Podobnie lub gorzej przedstawiają się preferencje badanych w miastach, które utraciły rangę ośrodków wojewódzkich. W żadnym z badanych dawnych miast wojewódzkich (Wałbrzych, Legnica, Kalisz, Leszno, Legnica, Przemyśl, Częstochowa) udział badanych zamierzających tam mieszkać w przyszłości nie przekroczył $\frac{1}{3}$ ¹³. W przypadku kompleksowo zbadanych maturzystów z Przemyśla zamiar podjęcia studiów w macierzystym mieście zadeklarowało ledwie 3,4% zaś zamiar docelowego w nim zamieszkania 9% (Pawul 2019). Warto tu przypomnieć, że badani w ostatnich kilku latach maturzyści reprezentują bardzo nieliczne roczniki urodzone pod koniec ubiegłego wieku, które są o ok. połowę mniej liczne (liczba urodzeń w skali kraju wynosiła wtedy ok. 350 tys.) niż wyższe roczniki z początku lat 80. (liczba urodzeń 680–695 tys.).

Warto również nieco uwagi poświęcić strukturze drenażu w kierunku peryferie – centra. **W migracjach ze wsi i małych miast zdecydowanie dominują kobiety (Jończy 2017), zaś w migracjach „na studia” widoczny jest drenaż mózgow – peryferie opuszczają absolwenci posiadający wyższą średnią ocen, a osoby z najniższymi ocenami pozostają (Jończy, Rokita-Poskart, Tanas 2013).**

¹³ Niepublikowane wyniki badań w tych ośrodkach zgromadzone w Katedrze Ekonomii i Badań nad Rozwojem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Podobnie jest z preferencjami dotyczącymi ośrodków akademickich – w małych ośrodkach studiuje „słabsza” (niższe średnie ocen i gorsze wyniki matur) młodzież niż w dużych. Drenaż edukacyjny z obszarów peryferyjnych coraz częściej też wiąże się z podjęciem nauki w szkołach niższego szczebla niż studia. Jak wskazują wspomniane badania młodzieży licealnej stopniowo maleje udział osób podejmujących naukę w najbliższych – małych ośrodkach kształcenia średniego na rzecz szkół ulokowanych w większych ośrodkach. Dotyczy to nie tylko najmniejszych miast, ale również szeregu miast powiatowych. Szczególnie istotne jest to, że transfer ten niejednokrotnie nie wynika z różnic w poziomie nauczania, ale jedynie z wielkości ośrodków i rankingowych różnic w wynikach nauczania powstających i szybko pogłębianych właśnie przez ten drenaż (Dolińska, Jończy 2019).

To samonapędzanie się migracji z peryferii do centrów ma oczywiście szerszy wymiar i – szczególnie na wsi oraz w małych miastach – znamiona sprzężenia zwrotnego. Wyludnienie nasila peryferyjność i prowadzi do ograniczenia potencjału (wyjazd jednostek przedsiębiorczych) i pogarszania, redukcji i likwidacji infrastruktury (szkoły, przedszkola, połączenia komunikacyjne), zaś kurczenie (redukcja ludności, infrastruktury, aktywności gospodarczej, dochodów samorządów itp.), pogłębiając dystans do większych ośrodków, jeszcze bardziej nasila drenaż.

Dodać w tym miejscu należy, że zaistniałe i postępujące wyludnienie stawia przed państwem szereg wyzwań. Najpilniejsze z nich związane będą z opieką nad pozostałymi na peryferiach „rodzicami” – przedstawicielami obu powojennych wyzów, których perspektywiczne emerytury mogą nie pozwolić na samodzielne utrzymanie się, zwłaszcza na terenach wiejskich. Długookresowe działania dostosowawcze będą musiały wiązać się m.in. ze zmianami w gospodarce przestrzennej, polityce społecznej i polegać m.in. na koncentracji zabudowy oraz nieproporcjonalnie silnym wsparciu opieki społecznej na peryferiach. Związane to będzie z dużym konfliktem interesów pomiędzy dużymi aglomeracjami (które wzbogaciły się przejmując młodzież z peryferii) a wyludnioną resztą kraju, która osłabiona demograficznie i fiskalnie wymagać będzie wsparcia.

W kontekście silnego drenażu młodzieży z mniejszych ośrodków regionalnych zasadne wydaje się albo ich nieproporcjonalnie silniejsze wsparcie (niż ośrodków dużych), albo rozważenie innego podziału terytorialnego kraju na regiony – bardziej odpowiadającego realnym procesom rozwoju. Jak się okazuje niektóre dotychczasowe działania mające wesprzeć mniejsze ośrodki regionalne (utworzenie uniwersytetów, politechnik) i miasta powojewódzkie (m.in. utworzenie PWSZ-ów) są niewystarczające dla ich zrównoważonego rozwoju.

2.7. Imigracja jako rozwiązanie problemu ?

W świetle przedstawionych tendencji i wniosków szczególnie istotne wydaje się rozpatrzenie napływu cudzoziemców jako czynnika mogącego istotnie wpłynąć na zmianę sytuacji demograficznej w Polsce. Liczba obcokrajowców przebywających i podejmujących pracę w Polsce, zwłaszcza pochodzących z Ukrainy, w okresie ostatnich kilku lat wielokrotnie wzrosła. Dostępne źródła danych nie pozwalają – z powodów podobnych, jak w przypadku emigracji z Polski – na precyzyjną ewidencję i typologię imigracji, niemniej warto odnotować, że m.in. w okresie lat 2013–2018 czterokrotnie wzrosła (do 325 tys. osób) liczba Ukraińców posiadających karty pobytu w Polsce, zaś liczba oświadczeń o zamiarze zatrudnienia obcokrajowca osiągnęła w 2017 r. 1,8 mln (94% tych oświadczeń dotyczyło obywateli Ukrainy). W 2018 r. wydano także 235 tys. zezwoleń na pracę, z czego 82% dotyczyło obywateli Ukrainy (Górny, Kindler 2018). W sumie między 2013 a 2018 r. zanotowano siedmiokrotny wzrost liczby dokumentów związanych z zatrudnieniem obcokrajowców. Należy zaznaczyć, że dynamiczny i trwający nadal wzrost napływu cudzoziemców związany jest przede wszystkim z kryzysem ukraińskim, który wpłynął na wzrost opłacalności pracy Ukraińców w Polsce i spowodował korzystną dla Polski sytuację możliwości wykorzystania imigranckiego (głównie ukraińskiego) zasobu pracy. W sukurs tej presji migracyjnej przyszły zmiany w przepisach dotyczących zatrudnienia obcokrajowców, konieczne ze względu na szybko rosnące – ilościowe, ale zwłaszcza strukturalne – niedobory podaży na polskim rynku pracy.

Napływ obcokrajowców do Polski obecnie bardzo istotny dla kraju, zwłaszcza w sferze rynku pracy, wydaje się jedynym sposobem ograniczania ogromnej perspektywicznej luki popytowej na polskim rynku, szacowanej na 1,5–6 mln osób do roku 2050 (Śleszyński 2018). W rozpatrywaniu potencjału imigracyjnego istotna będzie również chęć niezwiększania się wskaźnika obciążenia demograficznego implikującego też odpowiednie obciążenia fiskalno-ubezpieczeniowe. Jak zwróciła uwagę Prof. Gertruda Uścińska, utrzymanie tego wskaźnika na obecnym poziomie wymagałoby zwiększania zatrudnienia obcokrajowców w tempie 800 tys. osób rocznie w perspektywie najbliższych 10 lat (Uścińska 2019). Mimo że taki wzrost imigracji wydaje się mało prawdopodobny, to nie ulega wątpliwości, że wzrost imigracji wydaje się najprostszą możliwością rozwiązania kilku powiązanych ze sobą problemów: niedoborów na rynku pracy, wyludnienia i długookresowego zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Opcja ta wymaga rozważenia także z tego powodu, że kosztowna polityka pronatalistyczna (m.in. program 500 plus) wdrożona przez obecny rząd dała relatywnie niewielkie rezultaty w sferze wzrostu liczby uro-

dzeń, choć mogła wpłynąć hamująco na zamiary migracyjne Polaków (Duszczyk 2019). Analiza perspektyw zmian na rynku pracy (luka podażowa na rynku pracy), kształtowania się współczynników obciążenia demograficznego (tzn. ich wzrost) i fiskalnego (też wzrost) prowadzi do trudnego w społecznym odbiorze wniosku, że **konieczny – i to relatywnie pilnie – jest w Polsce wzrost liczby młodych ludzi o deficytowych w Polsce kwalifikacjach, skłonnych podjąć pracę i przyczyniających się do wzrostu urodzeń. Osiągnąć to można dużo pewniej dzięki imigracji obcokrajowców lub/i reemigracji Polaków, nie zaś – przynajmniej w 20–25 letniej perspektywie – dzięki wzrostowi urodzeń i ewentualnemu ponoszeniu w tym celu (w ramach odpowiednich polityk) kosztów jeszcze silniej obciążających nieliczną i zmniejszającą się aktywną zawodowo część społeczeństwa.**

Należy przy tym pamiętać, że nawet zdecydowana polityka Polski w celu stymulowania imigracji np. z Ukrainy może być nieskuteczna w sytuacji pełnego otwarczenia dla Ukraińców granic krajów, tzw. strefy Schengen. Najprawdopodobniej – zważywszy na małe „koszty transakcyjne”, a ok. 3,5 większą opłacalność (WOM) spowoduje to stosunkowo szybkie przekierowanie się strumienia migrantów ukraińskich z Polski na zachód Europy. Warto podkreślić, że mimo znacznej koncentracji imigracji zarobkowej w Polsce, Ukraińcy słabo preferują Polskę jako perspektywiczny kraj emigracji stałej, zwłaszcza przy dostępności do innych.

2.8. Podsumowanie

W przedstawionych rozważaniach nad związkami migracji z sytuacją demograficzną Polski można wyeksponować kilka wniosków.

1. Niezarejestrowanie przez statystykę publiczną istotnej części realnych ruchów migracyjnych pozwala sądzić, że sytuacja demograficzna Polski jest znacznie gorsza niż wynika to z danych meldunkowych i innych źródeł statystyki publicznej. Prawdopodobnie populacja realnie zamieszkująca kraj jest istotnie (o 2–3 miliony) mniej liczna, a tym samym (nieobecni to relatywnie młode roczniki) istotnie starsza niż się przyjmuje.
2. Na wyludnienie kraju w ostatnich 30 latach zasadniczy wpływ miało realne saldo migracji zagranicznych. Spadek dzietności – w różny sposób związany z migracjami – był również istotny, ale – jako problem ekonomiczno-społeczny – ujawnił się silniej w strukturze ludności w dłuższym okresie czasu – zwłaszcza w okresie wymierania obu powojennych wyżów demograficznych.
3. Obszar Polski poza kilkoma dużymi aglomeracjami (zwłaszcza ośrodkami: warszawskim, wrocławskim, krakowskim, trójmiejskim i poznańskim) jest

wyludniony dużo dotkliwiej niż kraj jako całość. Za depopulację peryferii odpowiada w ostatnim dziesięcioleciu decydująco migracja wewnętrzna kierująca się do dużych ośrodków regionalnych, zwłaszcza dotycząca młodzieży podejmującej studia.

4. Migracje na studia są w większości zamierzonymi migracjami definitywnymi do pięciu dużych aglomeracji miejskich kraju, omijającymi małe ośrodki akademickie także mniejsze stolice województw, które są prawie tak samo silnie drenowane, jak mniejsze miasta i jedynie częściowo są w stanie „łatać” luki ludnościowe napływem ludności z peryferii własnego regionu.
5. Tym samym większość Polski wyludnia się przez migracje mające miejsce wewnątrz kraju, które z lokalnego punktu widzenia (oraz z perspektywy regionów z małymi stolicami) generują w ostatnich latach prawdopodobnie największe lokalne ubytki ludności.
6. Głównym powodem decydującym o migracji z peryferii do centrów jest oferta zatrudnienia, która na wsiach i w mniejszych miastach (do wielkości 100–150 tys. mieszkańców) słabo wzrosła i jest strukturalnie niezbieżna z powszechnie wysokimi aspiracjami zawodowymi młodzieży, wynikającymi z powszechnego dostępu do studiów i rozminięcia się struktury kształcenia młodzieży z potrzebami regionalnych i lokalnych rynków pracy.
7. Relatywnie bardziej ograniczona oferta pracy dla kobiet na wsi i w małych miastach wpływa na ich dominację wśród wyjeżdżających. Sprzyja temu większa wrażliwość kobiet na ograniczoną i kurczącą się infrastrukturę społeczną (przedszkola, żłobki, szkoły) i transportową (połączenia komunikacyjne).
8. Migracje wewnętrzne z peryferii, do dużych centrów regionalnych pogłębiają dysproporcje rozwojowe w układzie – duże ośrodki (zwłaszcza „Wielka Piątka”) a peryferie, co powodując przyspieszony rozwój dużych ośrodków oraz „kurczenie się” peryferii (ubożenie ludności i samorządów, redukcja infrastruktury, społecznej i transportowej, nasila dysproporcje i przyspiesza dalszy drenaż.
9. Powoduje to dużą rozbieżność procesów rozwojowych w układzie centra – peryferie i generuje też swoistą rozbieżność interesów lokalnych dużych aglomeracji miejskich oraz reszty kraju.
10. Na ciągle dużą skalę emigracji z Polski mają wpływ głównie czynniki przyciągające (zwłaszcza dochodowe) – makroekonomiczna opłacalność migracji do najważniejszych państw emigracji w ostatnim dziesięcioleciu zmieniła się słabo – w większości państw Europy Zachodniej od kilku lat nadal zarabia się podobną krotność (tzn. 3–4 razy więcej) polskiego wyngrodzenia.

11. Istotne zmiany w makroekonomicznej opłacalności migracji wpłynęły natomiast na pracowniczy napływ migrantów zarobkowych do Polski – głównie z terytorium Ukrainy, przy czym na wzrost opłacalności pracy Ukraińców w Polsce wpłynęło bardziej obniżenie się realnych płac i kursu hrywny na Ukrainie niż, mniej znaczący, wzrost płac w Polsce.
12. Zasadniczym problemem długookresowego rozwoju Polski jest kwestia perspektywicznej stabilizacji demograficznej. Nadrzędnym celem w zakresie tej stabilizacji powinno być nie tyle utrzymanie określonej liczebności populacji mieszkańców, ale określonej – samopodtrzymującej – struktury demograficznej pozwalającej na ekonomiczno-społeczną trwałość rozwoju.
13. Najpilniejszym problemem związanym z wyludnieniem jest perspektywiczne ogromne obciążenie fiskalno-społeczne nielicznych roczników urodzonych po transformacji ustrojowej, wiążące się z koniecznością bezpośredniej bądź przynajmniej fiskalnej opieki nad przedstawicielami licznych roczników wyżów demograficznych.
14. Biorąc pod uwagę perspektywiczne ogromne braki pracowników na rynku pracy i związane z tym problemy rozwojowe, konieczne są działania mające na celu zwiększenie liczby aktywnych zawodowo mieszkańców kraju. Oprócz ewentualnego stymulowania reemigracji, poważnie i pilnie (przed szerszym otwarciem strefy Schengen) rozpatrywanym być musi zwiększenie napływu cudzoziemców jako nie tylko zasobu komplementarnego na rynku pracy, ale także trwałego substytutu demograficznego i fiskalno-przedsiębiorczego.
15. Olbrzymie zróżnicowanie w intensywności procesów wyludnienia zmusza do odejścia od makrosocjalnego spojrzenia na problem wyludnienia i starzenia. Podejście takie nie tylko zamazuje rzeczywistą skalę i strukturę wyludnienia, ale nie jest też zasadne z uwagi na to, że (przy obecnych regulacjach prawnych) większość skutków wyludnienia i starzenia staje się problemem nie rządu i administracji, ale samorządów lokalnych, zwłaszcza gmin. Widoczny przepływ – i perspektywiczna koncentracja – ludności w ledwie kilku dużych ośrodkach regionalnych i ich najbliższym otoczeniu wymusza konieczność zmian w regulacjach dotyczących finansów lokalnych, infrastruktury i opieki społecznej.

Bibliografia

Andrejuk K., Fihel A., Migracje w Polsce w okresie 1989–2004 (2018), [w] 25 wykładów o migracjach, M. Lesińska i M. Okólski (red.), Warszawa.

Czapiński J., Panek T. (red.) (2011), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa; Dolińska A., Jończy R. (2019), *Exodus młodzieży ponadgimnazjalnej do Wrocławia w kontekście jego rozwoju i problemu wyludnienia południowo-wschodniej Polski*, referat na konferencję pt. „Migracje w przestrzeni publicznej”, Wrocław 10–12.09.2019.

Duszczyk M. (2019), *Migracje a polityka społeczna*, referat na konferencję pt. „Migracje a sytuacja demograficzna Polski”, Warszawa 25.06.2019.

Gołata E. (2019), *Wprowadzenie do dyskusji na wspólnym posiedzeniu Komitetów: Nauk Demograficznych i Statystyki i Ekonometrii PAN*, 1.04.2019.

Górny A., Kindler M. (2018), *Cudzoziemcy w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, [w] 25 wykładów o migracjach, M. Lesińska i M. Okólski (red.), Warszawa.

Górny A., Śleszyński P. (2019), *Exploring the spatial Concentration of Foreign Employment in Poland under the simplified Procedure*, „Geografia Polonica” 2019, vol. 92 Iss.3.

Grabowska-Lusińska I., Okólski M. (2009), *Emigracja ostatnia?*, Warszawa.

Grabowska M., Jończy R. (red.) (2013), *Edukacyjny, zarobkowy i definitywny exodus młodzieży z obszarów peryferyjnych Dolnego Śląska i jego skutki dla zrównoważonego rozwoju regionalnego*, Wrocław.

Jaźwińska E., Okólski M. (red.) (2000), *Ludzie na huśtawce. Migracje pomiędzy peryferiami Polski i Zachodu*, Warszawa.

Jończy R. (red.), Rokita D. (2009), *Migracje zagraniczne i zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa opolskiego w kontekście światowego spowolnienia gospodarczego. Stan i tendencje*, Opole.

Jończy R. (2012), *(Nie)przydatność danych statystycznych oraz opartych na nich diagnoz i prognoz społeczno-gospodarczych w kontekście występowania nierejestrowanej emigracji stałej*, [w:] *Polityka społeczna kontynuacja i zmiana*, J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skoczny, C. Żołędowski (red.), Warszawa 2012.

Jończy R. (2012), *Kilka uwag terminologicznych, klasyfikacyjnych i metodologicznych dotyczących ekonomicznych badań nad migracją i zatrudnieniem za granicą*, [w:] *Problemy współczesnej ekonomii – Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Dorocie Kotlorz*, Katowice.

Jończy R. (2010), *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, Opole, Wrocław.

Jończy R. (2003), *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Opole.

Jończy R. (1999), *Migracje zarobkowe z regionu opolskiego do Niemiec. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa.

Jończy R. (2013), *Regionalne skutki odpływu ludności Polski w okresie transformacji (wniośki z badań własnych w regionie opolskim)*, [w:] *Współczesne polskie migracje: strategie – skutki społeczne – reakcja państwa*, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa.

Jończy R. (2009), *Wpływ kryzysu makroekonomicznego na emigrację zagraniczną i migrację na kryzys. Próba oceny z perspektywy makro- i mezoekonomicznej*, [w] *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście kryzysu i procesów demograficznych*, A. Zagórska (red.), Opole.

Jończy R., Rokita D. (2008), *Jakość danych dotyczących bezrobocia i zatrudnienia w województwie opolskim wobec nierejestrowanej emigracji stałej i podejmowania stałej pracy za granicą. Próba weryfikacji*, [w:] *Monitorowanie rozwoju regionu – wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy*, K. Malik (red.), Opole.

Jończy R., Rokita-Poskart D. (2012), *Ekspertyza dotycząca wpływu migracji na sytuację demograficzną i społeczną województwa opolskiego sporządzona na zamówienie Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Opolu*, Opole [materiał niepublikowany].

Jończy R., Rokita-Poskart D., Tanas M. (2013), *Exodus absolwentów szkół średnich województwa opolskiego do dużych ośrodków regionalnych kraju oraz za granicę (w kontekście problemu depopulacji województwa oraz wyzwań dla szkolnictwa wyższego i regionalnego rynku pracy)*, Opole.

Jończy R., Rokita-Poskart D. (2011), *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008–2010 oraz ich wpływ na opolski rynek pracy i sferę fiskalną samorządów terytorialnych. Diagnoza i rekomendacje w kontekście rozwoju regionu*, Opole.

Jończy R. (2009), *Wpływ kryzysu makroekonomicznego na emigrację zagraniczną i emigracji na kryzys (próba oceny z perspektywy makro- i mezoekonomicznej)*, [w:] *Wyzwania dla polityki społecznej Śląska w kontekście kryzysu i procesów demograficznych*, A. Zagórska (red.), s. 114–122, Opole.

Jończy R. (2006), *Wpływ migracji zagranicznych na dysharmonię rozwoju województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy*, Opole.

Jończy R. (2011), *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008–2010. Diagnoza i rekomendacje w kontekście zrównoważonego rozwoju regionalnego (ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy i sfery fiskalnej)*, Opole.

Jończy R. (2008), *Zewnętrzne migracje ludności wiejskiej Opolszczyzny po wejściu Polski do Unii Europejskiej. (Konsekwencje w kontekście sytuacji społeczno-demograficznej i regionalnego rynku pracy)*, Opole, Wrocław.

Jurczyk B., „Być” albo „mieć” – o nieświadomym dylemacie wyjazdów zarobkowych.

Kaczmarczyk P., Okólski M., *Demographic and labour market impacts of migration on Poland*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol 24/3.

Okólski M. (1997), *Statystyka imigracji w Polsce. Warunki poprawności, ocena stanu obecnego, propozycje rozwiązań*, CMR Working Papers 2, Warszawa 1997.

Pawul E. (2019), *Preferencje edukacyjne, migracyjne i zatrudnieniowe licealistów z Przemysła w kontekście rozwoju lokalnego*, [praca migracyjna przygotowana pod kierunkiem R. Jończygo] Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

Rajkiewicz A. (2004), *Swoistości migracyjne województwa opolskiego*, [w:] *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i integracji europejskiej*, K. Heffner (red.), Warszawa.

Rajkiewicz A. (2002), *Wokół współczesnych migracji z Polski do Polski*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego (ze szczególnym uwzględnieniem migracji zagranicznych)*, K. Heffner (red.), Opole.

Rauziński R., Szczygielski K. (2008), *Prognoza pomigracyjna ludności województwa opolskiego na lata 2005–2020 (w przekroju powiatów, gmin i miejscowości)*, Opole.

Rauziński R. (1980), *Zaburzenia w ruchu naturalnym i zasobach pracy pod wpływem migracji zewnętrznych w województwie opolskim w latach 1975–1980*, Opole.

Rosner A. (red.) (2007), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, Warszawa.

Rządowa Rada Ludnościowa (2011), *Sytuacja demograficzna Polski*, Raport 2010–2011, Warszawa.

Sakson B. (2001), *Ludność obecna w Polsce w dniu 6.12.1988 roku. Wpływ „niewidzialnych” migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na strukturę demograficzną Polski*, Warszawa.

Solga B. (2013), *Miejsce i znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*, Opole; Solga B., *Migracje polsko-niemieckie i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich Śląska Opolskiego*, Opole 2002.

Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 roku (2013), Opole.

Stola D. (2012), *Kraj bez wyjścia. Migracje z Polski 1949–1989*, IPN, Warszawa.

Śleszyński P. (2004), *Regionalne różnice pomiędzy liczbą ludności według Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 r.*, *Studia Demograficzne*.

Śleszyński P. (2005), *Różnice liczby ludności ujawnione w Narodowym Spisie Powszechnym 2002*, *Przegląd Geograficzny*, 77, 2, s. 193–212.

Śleszyński P. (2013), *Prawidłowości zróżnicowań przestrzennych emigracji zagranicznej z Polski po 1989 r.*, „*Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*”.

Śleszyński P. (2016), *Identyfikacja i ocena wybranych zjawisk demograficznych w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem wsi i relacji miasto wieś)* Warszawa.

Uścińska G. (2019), *Problemy migracji w zakresie zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego*, referat na konferencję „Migracje a sytuacja demograficzna Polski” Warszawa 2019.

Wieruszewska M. (red.) (2007), *Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę*, Warszawa.

Prof. dr hab. Przemysław ŚLESZYŃSKI

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Komitet Nauk Demograficznych PAN

Komitet Nauk Geograficznych PAN

Komitet Badań nad Migracjami PAN

3. Znaczenie migracji wewnętrznych w rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym Polski

3.1. Podstawowe składowe mobilności

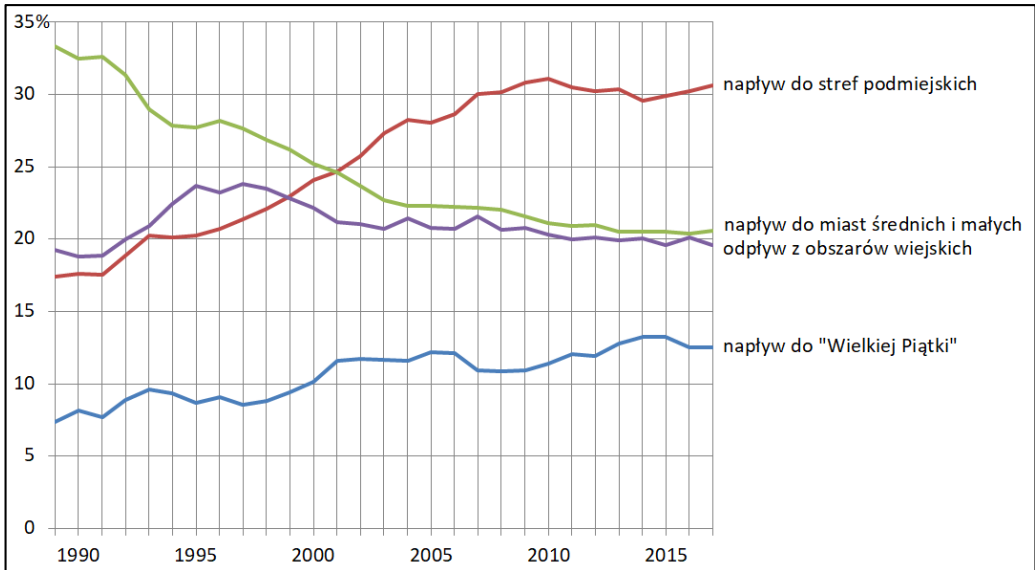
Polska należy do krajów silnie spolaryzowanych pod względem zjawisk i procesów demograficznych. Na obszarze kraju występują duże dysproporcje struktury wieku, płci, wskaźników ruchu naturalnego i migracji. Współcześnie mają miejsce trzy podstawowe grupy procesów demograficzno-osadniczych, w których migracje, w tym przemieszczenia nierejestrowane, odgrywają kluczową rolę:

- a) depopulacja, w tym regionów peryferyjnych, tj. obszarów wiejskich i mniejszych miast (głównie poprzez wzmożony odpływ ludności) oraz średnich i niektórych większych miast (poprzez osłabienie napływu);
- b) koncentracja w najbardziej atrakcyjnych aglomeracjach (napływ ludności do rdzeni miejskich i ich stref podmiejskich);
- c) wewnętrzna dekoncentracja aglomeracji, tj. suburbanizacja.

Składowe te zmieniały się istotnie w okresie po 1989 r. (wykres 3.1). W ogólnej mobilności wzrastał odsetek napływów do największych, najbardziej atrakcyjnych miast tzw. „Wielkiej Piątki” (Warszawa oraz Kraków, Poznań, Trójmiasto i Wrocław), z ok. 7% (1989) do ponad 12% (po 2013 r.) ogółu przepływów wewnętrznych. Silnie wzrastał też napływ do stref podmiejskich, zwłaszcza w okresie 1995–2003, z czego tylko 30–50% pochodziło z rdzeni miejskich w postaci klasycznej suburbanizacji. Stosunkowo dużą stabilnością wykazywał się odpływ z obszarów wiejskich (ok. 20% w całym okresie, z pewną zwyżką w latach 1992–2001). Z kolei wyraźnie spadał napływ do miast średnich i małych. Do roku 2001 pozostawał on główną składową mobilności, zmniejszając się od 1989 r. z 34% do 20% wszystkich przepływów. Należy jednak pamiętać, że wartości te obejmują tylko rejestrowane przepływy i faktyczny odpływ był najprawdopodobniej większy. Wskazuje na to wiele badań, o czym mowa dalej. Podobnie faktyczny obraz mobilności zniekształca-

ją odpływy za granicę, które nasiliły się zwłaszcza po 2000 r. i które stanowiły znaczną alternatywę (konkurencję) dla mobilności wewnętrznej.

Wykres 3.1. Zmiany w strukturze rejestrowanej mobilności wewnętrznej w latach 1989–2017 pomiędzy wybranymi kategoriami gmin



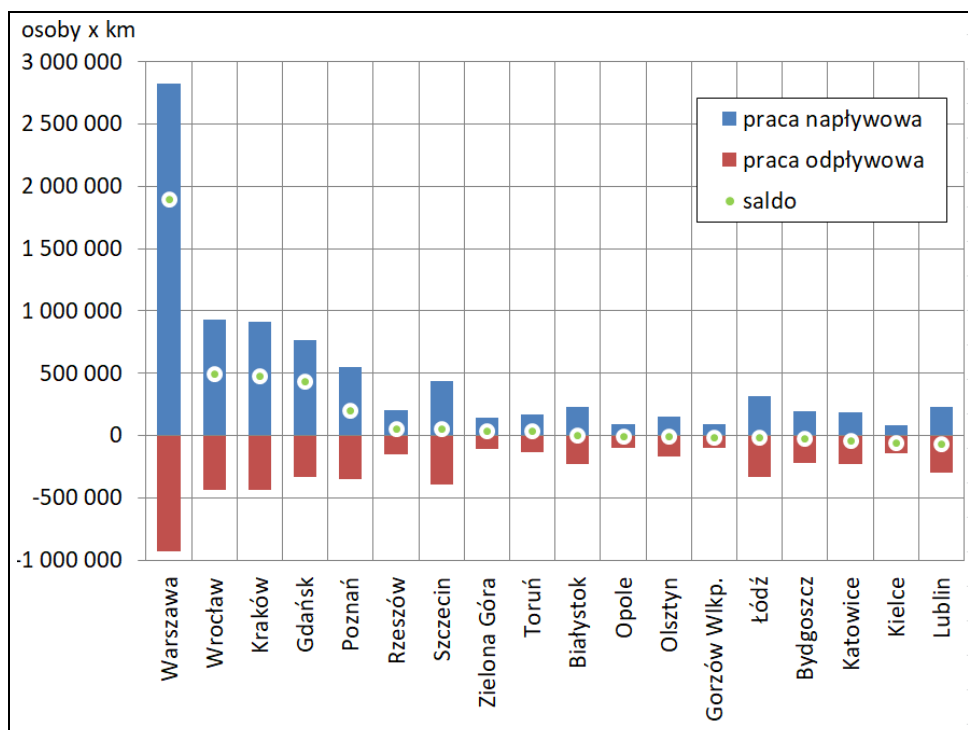
Źródło: na podstawie danych macierzowych GUS (baza zameldowań i wymeldowań międzygminnych).

Depopulacja jest procesem długotrwałym historycznie i nasilającym się. W latach 50. ubiegłego wieku wyludnianiu ulegało ok. 15% powierzchni kraju, w latach 60. – 30%, w latach 70. – 60%, w latach 80. – 50% (spadek wskutek zaznaczenia się powojennego echa wyżu kompensacyjnego), w latach 90. i pierwszej dekadzie XXI wieku – 60%. Aktualnie (druga dekada XXI wieku) jest to ok. 70%, a do 2050 r. szacuje się, że liczba ludności będzie spadać na ok. 85–90% terytorium Polski (Śleszyński i in. 2017). Wyludniają się zwłaszcza tereny wschodnich i północnych części kraju (np. Podlasie, północne i wschodnie Mazowsze, Roztocze, Warmia i Mazury), Opolszczyzna, niektóre obszary górskie i podgórskie (rejon Sudetów, Bieszczad), a w coraz większym stopniu środkowa Polska (Łódzkie, Pomieście). Generalnie, depopulacja w największym stopniu wynika z odpływu (w tym nierejestrowanego), a w drugiej kolejności z ubytku naturalnego (ujemnego salda urodzeń i zgonów). Występuje tzw. błędne koło depopulacji, które P. Eberhardt (1989) określił jako „wzajemne uwarunkowania, utrudniające wzrost produktywności i unowocześnienia gospodarki rolnej w regionach depopulacyjnych”.

Procesem odwrotnym jest koncentracja ludności w obrębie najlepiej rozwiniętych aglomeracji miejskich, w kolejności wskaźnika pracy migracyjnej¹ są to: Warszawa, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Poznań. Ośrodki te są najbardziej atrakcyjne pod względem rynku pracy, wynagrodzeń, rozwoju osobistego, kariery, oferowanych różnorodnych atutów ze strony jakości życia (wykres 3.2.). Spośród 18 miast wojewódzkich tylko 10 miało dodatni wskaźnik pracy migracyjnej (poza wspomnianymi, jeszcze Rzeszów, Szczecin, Zielona Góra, Toruń i Białystok).

Chętniej migrują młode kobiety, co prowadzi do feminizacji dużych ośrodków miejskich w grupie wieku „małżeńskiego” oraz odwrotnie do maskulinizacji peryferyjnych terenów wiejskich. W niektórych gminach Podlasia na 100 mężczyzn w wieku 20–39 lat przypada zaledwie 80 kobiet w tym samym wieku. Niedopasowanie terytorialne płci jest wciąż niedocenianym uwarunkowaniem niskiej stopy urodzeń.

Wykres 3.2. Atrakcyjność migracyjna 16 miast wojewódzkich w 2017 r.

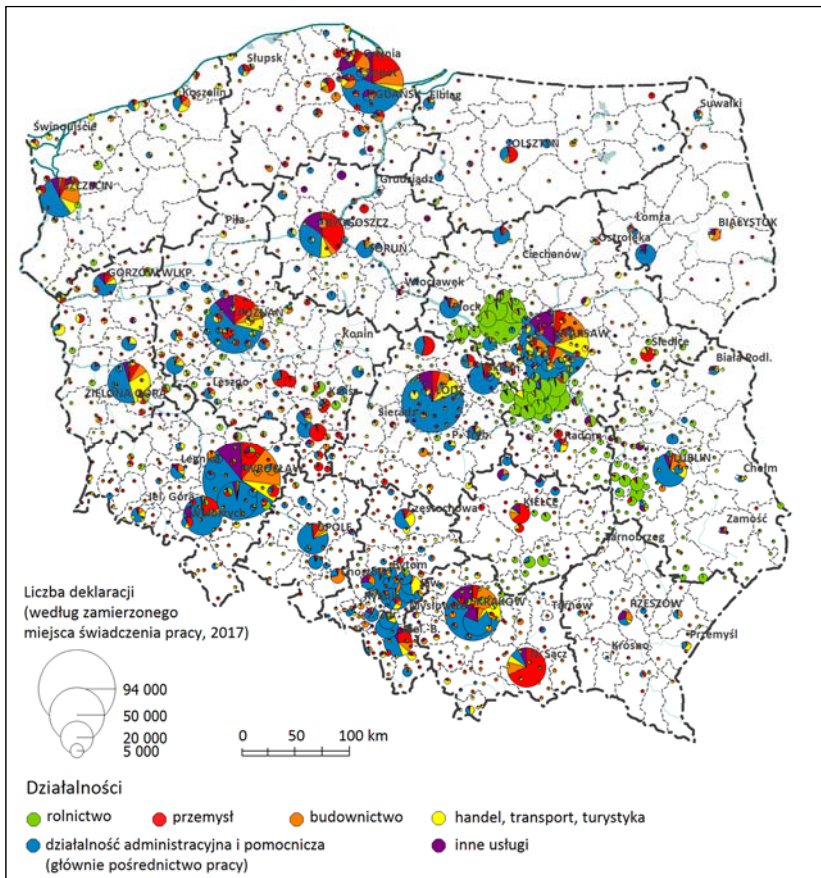


Źródło: na podstawie danych macierzowych GUS.

¹ Jest to różnica (saldo) pomiędzy iloczynami napływów i pokonywanej przez migrantów odległości między gminami oraz analogicznie iloczynów odpływów i odległości (P. Śleszyński 2018a).

W ostatnich dwóch dekadach w Polsce miał miejsce najsilniejszy w historii zagraniczny „exodus” ludności, skierowany zwłaszcza z mniejszych wsi i miasteczek Polski Wschodniej, Północnej, Środkowej, Opolszczyzny (kontynuacja wcześniejszej emigracji) i Podkarpacia. Poza granicami kraju pozostaje 2–3 mln Polaków, którzy w większości (50–75%) nie zamierzają powrócić, uczestnicząc w życiu kraju w ruchu wahadłowym o coraz dłuższej amplitudzie. Z tego powodu liczba ludności Polski jest (i będzie) przeszacowana o 1–2 mln osób w stosunku do danych rejestracyjnych. Równocześnie w Polsce przebywa pewna liczba niezarejestrowanych obywateli innych państw (m.in. z Ukrainy; ryc. 3.1.), ale nie rekompensują oni nierejestrowanej emigracji zagranicznej.

Rycina 3.1. Struktura wydanych oświadczeń o powierzeniu pracy według rodzajów działalności w gminach w 2017 r.

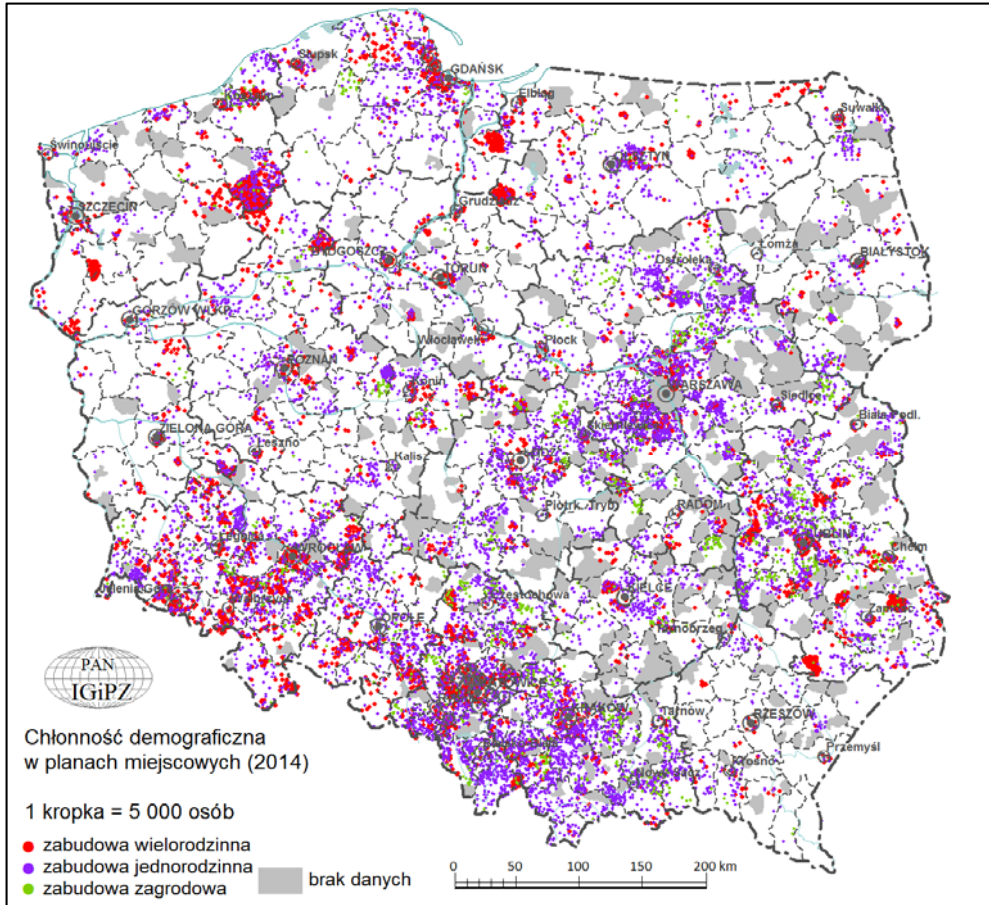


Źródło: A. Górný i P. Śleszyński (2019), *Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure*, *Geographia Polonica*, 92, 3, ss. 331–345, (uproszczone) na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Trzecim charakterystycznym procesem jest wewnętrzna dekoncentracja aglomeracji miejskich, polegająca na migracjach z rdzeni miejskich do stref podmiejskich. O ile jeszcze w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku zjawisko suburbanizacji było charakterystyczne dla największych aglomeracji, np. Warszawy, Poznania, czy Wrocławia, to po ok. 2000 r. nasiliły się procesy dekoncentracji ośrodków na niższych szczeblach hierarchii administracyjno-osadniczej, w tym nawet miast powiatowych, turystycznych i in.

Proces demograficznego rozpraszania osadnictwa jest współcześnie najbardziej charakterystyczny pod względem urbanistyczno-przestrzennym i funkcjonalnym, niesie za sobą niższą efektywność lokalnych systemów społeczno-gospodarczych, silnie podnosi koszty funkcjonowania infrastruktury, przyczynia się w największym stopniu do chaosu przestrzennego i kryzysu w gospodarce przestrzennej, zagraża budżetom samorządów. Według raportu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN nt. ekonomicznych strat i społecznych kosztów bezładu przestrzennego, obciążenia społeczeństwa i gospodarki z tego tytułu nie są niższe niż 84 mld zł rocznie (Kowalewski i in. 2018). Szczególnie poważnym problemem jest wysoka nadpodaż gruntów budowlanych. Według ostatnich szczegółowych danych obliczonych dla 2014 r., w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przewidziano miejsce dla zamieszkania co najmniej 60 mln osób (ryc. 3.2), a więc wielokrotnie więcej, niż w perspektywie kilku dekad wynoszą realne potrzeby, związane z migracjami ludności. Tymczasem planami miejscowymi jest pokryte zaledwie 30% powierzchni kraju, a na pozostałej części zabudowa mieszkaniowa jest realizowana na podstawie tzw. wuzetek (decyzji o warunkach zabudowy), które prowadzą do jeszcze bardziej silnego rozpraszania zabudowy. Od 2003 r. w Polsce wydano ponad 2 mln takich decyzji, z czego około 50% dotyczyło budownictwa jednorodzinnego (Śleszyński i in. 2019).

Rycina 3.2. Chłonność demograficzna według zapisów planów miejscowych

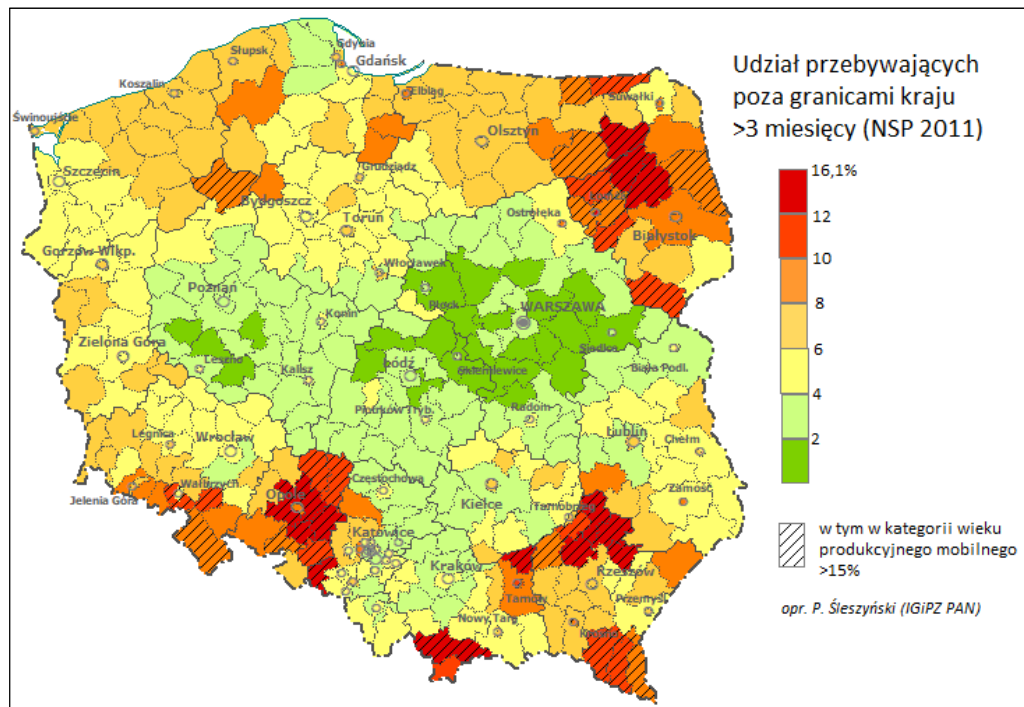


Źródło: P. Śleszyński i in. 2015.

Z powodu nierejestrowanych migracji w Polsce występują poważne braki w identyfikacji statystycznej, poważnie utrudniające lub nawet uniemożliwiające właściwą i wiarygodną ocenę procesów demograficznych. W niektórych regionach przeszacowania dotyczą nawet 20% stanów ludności (ryc. 3.3.). Opolszczyzna, Podlasie, Warmia, Pomieście, Kurpie i in.; (por. Śleszyński 2011, Jończy 2014). Z drugiej strony niektóre aglomeracje są niedoszacowane (np. Warszawa, ok. 200 tys. osób). Wynika to z niewystarczających (niesprawdzających się w erze coraz większej mobilności ludności) rozwiązań ewidencyjnych. Poprawa statystyki w tym zakresie jest poważnym wyzwaniem w związku z przewidywanym spisem powszechnym 2021, mającym być opartym głównie na źródłach administracyjnych. Z pomocą do szacowania ludności (np. dziennej

i nocnej w miastach) przychodzą dane telemetryczne, np. z pomiarów sieci komórkowych (Śleszyński i Niedzielski 2018).

Rycina 3.3. Udział ludności przebywającej poza granicami kraju poniżej 3 miesięcy



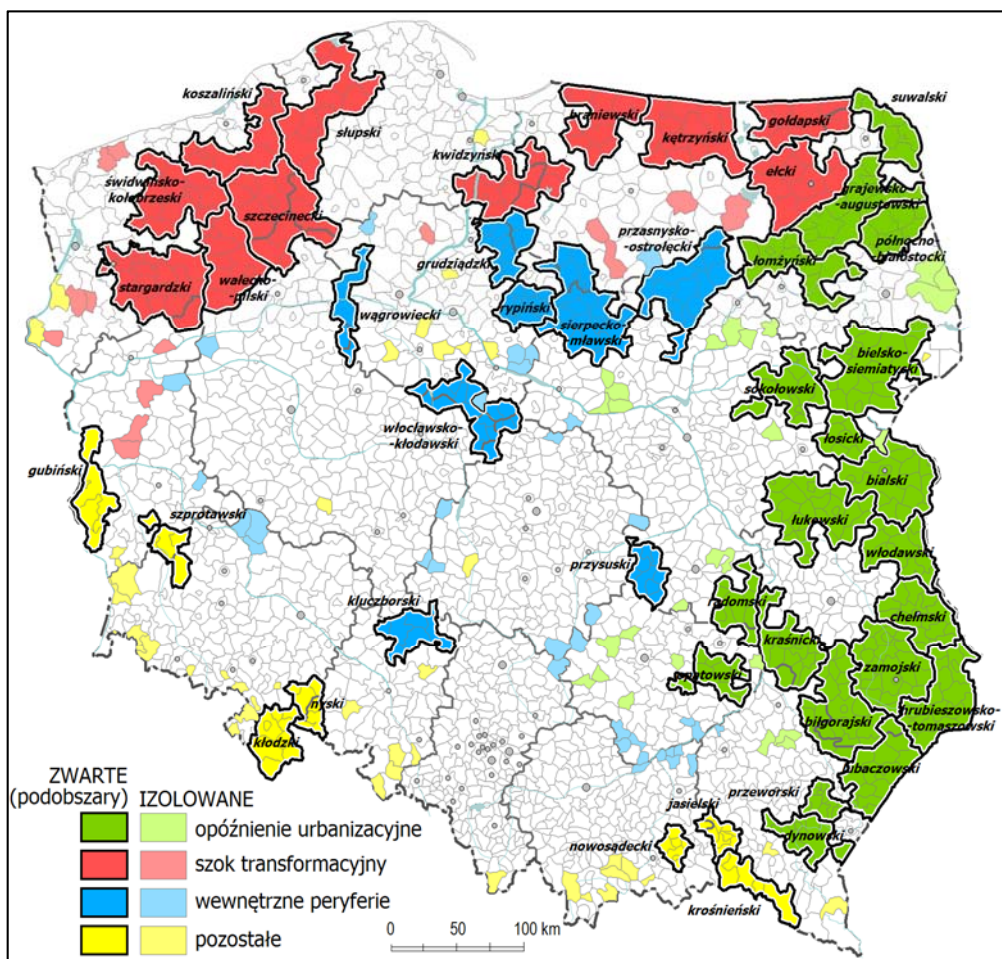
Źródło: na podstawie NSP 2011.

3.2. Spodziewane zmiany w mobilności i ich skutki

Spodziewana jest silna depopulacja większości terytorium kraju i większości gmin w Polsce. Może być ona głębsza, niż zakładają prognozy GUS, z powodu zawyżenia stanów wyjściowych ludności o osoby faktycznie pozostające długoterminowo i tym samym przeszacowanie płodności ogólnej i liczby urodzeń. O ile w poprzednich dekadach depopulacja dotyczyła niemal wyłącznie obszarów wiejskich, w tym zwłaszcza peryferii, w najbliższym czasie należy spodziewać się wzrostu znaczenia problemu *shrinking cities* (kurczenia się miast) (Strykiewicz 2014). Zjawisko to jest szczególnie groźne, gdyż dotyczy również obniżenia bazy ekonomicznej i spadku miejsca ośrodków w hierarchii osadniczej.

Wraz z depopulacją postępuje proces starzenia się ludności Polski, który jest również silnie zróżnicowany terytorialnie. „Najstarsze” są obszary środkowej i wschodniej części kraju (zwłaszcza Podlasie). Inną prawidłowością geograficzną jest silniejsza starość demograficzna centrów miast i najmniejszych wsi (często powyżej 20–25% ludności w wieku poprodukcyjnym). W przyszłości spodziewane jest relatywnie szybsze starzenie się północnych i zachodnich części kraju i stref podmiejskich, m.in. ze względu na wyczerpywanie się zasobów migracyjnych mogących poprzez zwiększenie napływu równoważyć niekorzystne tendencje w strukturze wieku (w strefach podmiejskich ok. połowy napływu pochodzi spoza miast rdzeniowych).

Rycina 3.4. Obszary problemowe w Polsce



Źródło: P. Śleszyński i in. 2017 (zaktualizowane dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w 2018 r.).

Problemy demograficzne są jednym z najważniejszych wskaźników wyróżniania w przestrzeni geograficznej tzw. obszarów problemowych – regionów, w których prawidłowe mechanizmy i procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zostały zachwiane i obszary te zmagają się z szeregiem niekorzystnych zjawisk, a nawet patologii rozwojowych. W 2016 r. w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w ramach prac eksperckich nad *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zdelimitowano w Polsce społeczne i ekonomiczne obszary problemowe, obejmujące 607 gmin i ok. 30% powierzchni kraju (Śleszyński i in. 2017). Były one położone głównie we wschodniej i północnej części Polski (ryc. 3.4.). Potwierdzają one w zasadzie wcześniejsze delimitacje IGiPZ PAN, wykonane w poprzednich dekadach (Eberhardt 1989, Bański 1999, Węclawowicz i in. 2006), wskazując na silną inercję struktur społeczno-gospodarczych w przestrzeni geograficznej.

Obserwowane niekorzystne procesy demograficzne, w tym zwłaszcza dalsza depopulacja i postarzanie struktury wieku, prowadzić będą do powiększającego się niezrównoważenia różnych struktur społeczno-gospodarczych, z rynkiem pracy na czele. Zakładając brak imigracji zagranicznej, luka podażowa na rynku pracy w perspektywie 2050 r. może wynieść 3–7 mln osób w zależności od przyjmowanych założeń, głównie wartości liczby miejsc pracy i wskaźnika aktywności ekonomicznej ludności (Hrynkiewicz i in. 2018, Śleszyński 2018b) (tabl. 3.1, ryc. 3.5.). Największe niezrównoważenie wystąpi w województwach lubelskim, opolskim, śląskim świętokrzyskim (tabl. 3.2.). Niezrównoważenie rynków lokalnych jest też zagrożeniem stabilności finansów publicznych z powodu niższych dochodów i wyższych wydatków (wyższe koszty jednostkowe utrzymania infrastruktury i opieki społecznej).

Tabela 3.1. Warianty symulacyjne luki podażowej na rynku pracy w Polsce w roku 2050

Wariant	Założenia dla 2050 r.		Wyniki dla 2050 r. (w mln osób)		
	popyt na pracę	podaż pracy (skrót: WZ – wskaźnik zatrudnienia, WAE – Wskaźnik Aktywności Ekonomicznej)	popyt	podaż	luka (niedobór)
1. Kontynuacyjny	16,3 mln	52,1% (WZ bez zmian)*	16,3	9,4	-6,9
2. Podażowy	16,3 mln	56,1% (WZ=WAE; zerowe bezrobocie)*	16,3	10,7	-5,6
3. Popytowy	16,3 mln	70% (bezrobocie pomijane)**	16,3	14,1	-2,2
4. Realistyczny	14,7 mln***	62% (WZ+10 p.p.)*	14,7	11,3	-3,4

* średnio dla kraju, faktycznie brane pod uwagę wskaźniki dla powiatów,

** faktycznie przyjmowano +18 punktów procentowych w każdym powiecie,

*** spadek liczby pracujących o 10%, związany ze zmniejszeniem funkcji endogenicznych.

Źródło: P. Śleszyński 2018b.

Tabela 3.2. Warianty symulacyjne popytu i podaży w Polsce w roku 2050 według województw (wariant „realistyczny” z tabeli 3.1.

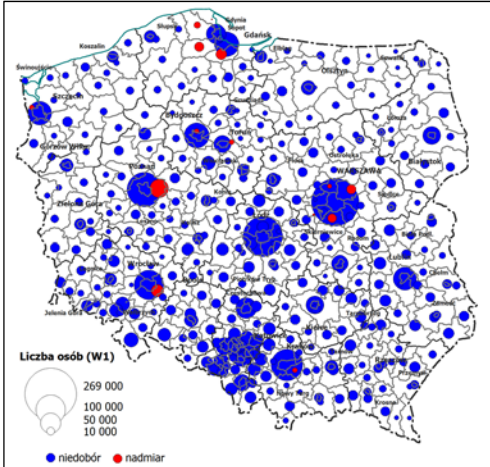
Województwo	Liczba pracujących w 2016 r. (tys.)	Prognoza w 2050 r. (tys.)			Luka podażowa (%) w stosunku do:	
		popyt	podaż	luka (nie-dobór)	popytu	podaży
Dolnośląskie	1 194	1 074	822	-252	-23,5	-30,7
Kujawsko-Pomorskie	842	758	598	-160	-21,1	-26,7
Lubelskie	888	800	558	-241	-30,2	-43,2
Lubuskie	416	375	292	-83	-22,2	-28,5
Łódzkie	1 075	968	656	-312	-32,2	-47,5
Małopolskie	1 419	1 277	1 124	-153	-12,0	-13,6
Mazowieckie	2 365	2 128	1 861	-267	-12,6	-14,4
Opolskie	393	354	226	-129	-36,3	-57,0
Podkarpackie	832	749	611	-137	-18,3	-22,5
Podlaskie	481	432	311	-122	-28,2	-39,3
Pomorskie	936	842	772	-70	-8,3	-9,1
Śląskie	1 899	1 709	1 166	-543	-31,8	-46,6
Świętokrzyskie	505	455	310	-145	-31,9	-46,9
Warmińsko-Mazurskie	544	490	384	-105	-21,5	-27,4
Wielkopolskie	1 542	1 388	1 172	-216	-15,6	-18,5
Zachodniopomorskie	669	602	467	-136	-22,5	-29,1
Polska ogółem	16 000	14 400	11 328	-3 072	-21,3	-27,1

Źródło: P. Śleszyński 2018b (rozszerzone).

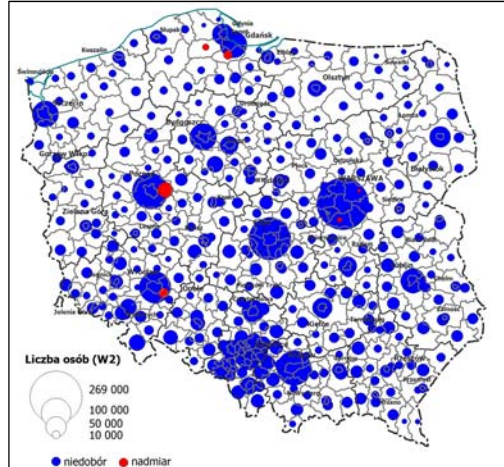
Wraz z silną zmianą struktury wieku powiększać się będzie dysonans między potrzebami społecznymi a siecią usług, zwłaszcza publicznych. Dotyczyć to będzie sieci szkół, placówek zdrowotnych, opiekuńczych itp. Wraz z tym, mogą zaistnieć strukturalne niedopasowania rynku pracy, związane z podażą osób o odpowiednich kwalifikacjach.

Rycina 3.5. Bilans popytu miejsc pracy i podaży zasobów pracy w roku 2050 według 4 wariantów (opisanych w tabeli 3.1)

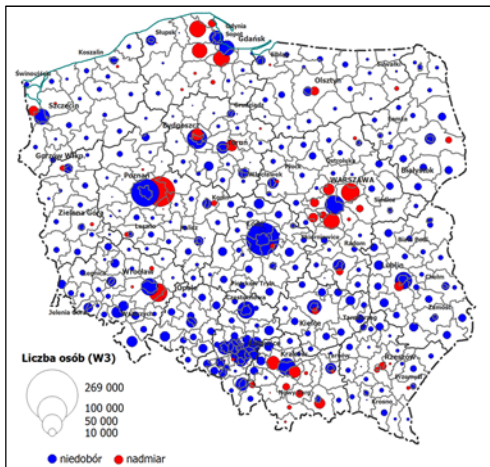
KONTYNUACYJNY



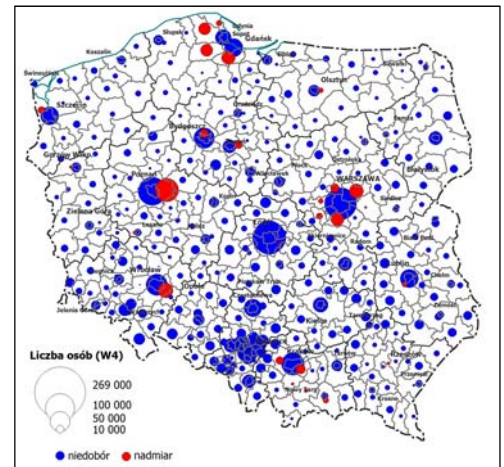
POPYTOWY



PODAŻOWY



REALISTYCZNY



Źródło: Śleszyński 2018b.

Rosnące niedopasowanie miejsc pracy, zamieszkania i usług będzie prawdopodobnie najpoważniejszym czynnikiem, który może przyczynić się do poważnych zmian w strukturze społeczno-gospodarczej województwa, w tym intensyfikacji procesów związanych z mobilnością, depopulacją, a nawet strukturą etniczną. Istnieje tutaj poważne ryzyko dalszej polaryzacji społeczno-gospo-

darczej, związanej z „wypłukiwaniem” zasobów w regionach peryferyjnych i koncentracją rozwoju na wybranych, nielicznych obszarach, zwłaszcza w metropoliach tzw. „wielkiej piątki” (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Kraków).

W powyższym kontekście potrzebne jest przeformułowanie polityki rozwoju, ukierunkowane zarówno na pobudzanie gospodarcze i regionalne równowagę systemów społeczno-gospodarczych, ale także optymalizowanie zagospodarowania przestrzennego w różnych skalach terytorialnych. Konieczne jest zwłaszcza wsparcie średnich miast (właściwie 50–150 tys. mieszkańców), najwięcej tracących na procesach polaryzacji społeczno-gospodarczej wskutek m.in. reformy administracyjnej 1999 r., a stanowiących bardzo ważne ogniwo policentrycznego systemu osadniczego kraju. Dotyczyć to powinno m.in. reindustrializacji tego typu ośrodków miejskich, borykających się z najsilniejszym osłabieniem atrakcyjności migracyjnej po 1989 r. oraz kierowania właśnie tam programów typu Mieszkanie plus.

Zwiększenie atrakcyjności miast średnich jest potrzebne zwłaszcza w środkowej i wschodniej Polsce ze względu na występujący tam problem tzw. niedokończonych urbanizacji. Po drugie, potrzebne jest przeciwdziałanie rozpraszaniu struktur osadniczych. Po trzecie, należy podjąć dyskusję, czy aktualny podział administracyjno-terytorialny i ustawowe kompetencje na różnych szczeblach hierarchii osadniczej są efektywne w związku ze wzrostem mobilności ludności, depopulacją oraz osłabianiem bazy ekonomicznej, zwłaszcza ośrodków powiatowych. Dotyczy to m.in. miejskich obszarów funkcjonalnych, problemu gmin obwarzankowych, słabych kompetencji powiatów i nienawiązywania ich granic do rzeczywistych regionów funkcjonalnych (np. dojazdów do pracy), jak też problemu peryferyzacji obszarów na granicach niektórych województw. Po czwarte, w związku z depopulacją należy wzmacniać więzi międzypokoleniowe oraz poprawiać dostępność przestrzenną z wielkich aglomeracji do peryferyjnych obszarów potencjalnie turystycznych, co może zarówno polepszać jakość życia w starzejących się społecznościach, jak też ułatwić zagospodarowanie porzucanej infrastruktury i ożywić lokalne gospodarki.

Kluczowa jest kwestia rozpoznania faktycznego zaawansowania procesów migracji i ich wpływu na depopulację i starzenia się ludności. Konieczna jest tu ścisła współpraca z GUS w zakresie poprawy wiarygodności statystyki dotyczącej rzeczywistych stanów ludności i zdarzeń migracyjnych, w tym odpływu ludności. W tym kontekście konieczne jest też opracowanie nowych prognoz demograficznych, uwzględniających wyżej wymienione uwarunkowania terminologiczno-identyfikacyjne. Brak wiarygodnych prognoz podważa społeczne (w tym zwłaszcza samorządowe) zaufanie do państwa (doświadczenia autora z wielu konferencji samorządowych i rozmów w jst).

W związku z przewidywaną i nieodwracalną depopulacją przeważających terenów wiejskich (według szacunków, w 344 na 380 powiatów nastąpi spadek liczby ludności – na 88% tak liczonej powierzchni kraju, w tym spośród powiatów wiejskich – w 278 na 314 powiatów i również 88% ich powierzchni), należy pilnie podjąć prace analityczne nad krajowym planem optymalizacji zagospodarowania obszarów wiejskich, uwzględniające takie kwestie, jak zwłaszcza efektywniejsze dopasowanie sieci lokalnych usług, reorganizacja lokalnych układów sieci osadniczej, możliwości korekt i zmian podziałów administracyjnych na szczeblu lokalnym i powiatowym (np. wspomniany problem gmin „obwarzankowych”), polityka migracyjno-osiedleńcza i turystyczno-rekreacyjna. Podobnie, rozwiązania optymalizacyjne, należy odnieść do miejskiego systemu osadniczego, który po 1989 r. pozostaje w stanie coraz większej nierównowagi, a w przyszłości w obliczu wyniszczającej konkurencji w związku z narastającą luką podażową na rynku pracy i „walką o pracownika”.

W obliczu spodziewanej depopulacji polityka społeczna powinna być różnicowana dla różnych typów obszarów funkcjonalnych. Przydatne byłyby działania na rzecz wspierania więzi rodzinnych między dużymi aglomeracjami a obszarami źródłowymi migrantów (przykładowo poprawa dostępności komunikacyjnej i rozwój funkcji lotniskowych pobudziłyby transfery pieniężne do obszarów depopulacyjnych, jak też zapewniły efektywniejszą opiekę dzieci nad pozostającymi na tych obszarach rodzicami i dziadkami).

3.3. Podsumowanie

Poziom i kierunki migracji wewnętrznych mają obecnie olbrzymie znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, a ich rola, wraz ze stopniowym wyczerpywaniem się zasobów źródłowych, będzie rosła. Stąd konieczne jest większe zainteresowanie tą problematyką administracji rządowej i samorządowej. W pierwszej kolejności kluczowy jest monitoring tych zjawisk, bazujący na wiarygodnej statystyce. Po drugie, kwestie migracyjne i szerzej przestrzennej mobilności społecznej powinny być zdecydowanie częściej obecne w politykach rozwoju zarówno ogólnokrajowych (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), jak i branżowych, zwłaszcza w kontekście polityki społecznej i transportowej oraz rozwoju miast i wsi.

Bibliografia

- Bański J. (1999), *Obszary problemowe w rolnictwie Polski*, Prace Geograficzne, 172, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Eberhardt P. (1989), *Regiony wyludniające się w Polsce*, Prace Geograficzne, 148, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Górny A., Śleszyński P. (2019), *Exploring spatial concentration of foreign employment in Poland within simplified procedure*, Geographia Polonica, 92, 3.
- Hrynkiewicz J., Witkowski J., Potrykowska A. (red.) (2018), *Demograficzne i systemowe uwarunkowania polityki zatrudnienia*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Jończy R. (2014), *Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszanej) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Prace Naukowe UE, 360, s. 11–18.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.) (2018), *Koszty chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa.
- Strykiewicz T. (red.) (2014), *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Śleszyński P. (2011), *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, Studia Demograficzne, 2(160), s. 35–57.
- Śleszyński P. (2018a), *Migracje wewnętrzne, [w:] Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2017–2018*, A. Potrykowska (red.), Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, s. 154–195.
- Śleszyński P. (2018b), *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, 183, s. 225–247.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T. (2017), *Delimitacja Obszarów Strategicznej Interwencji Państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Prace Geograficzne, 260, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B. (2018), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, maszynopis, 90 s. + załączniki, <https://www.igipz.pan.pl/aktualnosc/items/analiza-stanu-2017.html>.
- Śleszyński P., Niedzielski M. (2018), *Zastosowanie danych telemetrycznych do szacunku ludności dziennej i nocnej w Warszawie*, Czasopismo Geograficzne, 89, –12, s. 43–60.
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P. (2006), *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie, 6, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

Prof. dr hab. Monika STANNY

Dyrektor Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

mgr Weronika WYDUBA

Zakład Ekonomii Wsi

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

4. Dlaczego polska wieś się wyludnia, chociaż przybywa ludzi na wsi? O migracjach wewnętrznych na obszarach wiejskich

4.1. Wprowadzenie

Czy rzeczywiście obszary wiejskie podlegają procesom wyludniania? – to kluczowe pytanie, na które należy odpowiedzieć. Wbrew pozorom nie jest to pytanie proste, bowiem zmniejszanie się liczby ludności mieszkającej na obszarach administracyjnie wiejskich wcale nie musi oznaczać, że jej udział w ogólnej ludności kraju się zmienia. Odwrotna sytuacja wcale nie musi być współzależna. Wzrost liczby ludności wiejskiej w kraju wcale nie oznacza, że problem depopulacji obszarów wiejskich nie występuje (por. Stasiak, Mirowski 1990, Rosner 2012, Śleszyński 2018).

Statystycznie ujmując wieś jako jeden agregat – jako kategorię przeciwstawną „miastu” – można wyobrazić sobie taką sytuację, kiedy jednocześnie będziemy mówili zarówno o wyludnianiu, jak i o przybywającej liczbie mieszkańców na wsi. Oba te stwierdzenia będą prawdziwe, choć ich weryfikacja będzie wymagała innej skali analizy – mamy tu na myśli poziom agregacji przestrzennej. Zmienne natężenie zjawisk demograficznych w przestrzeni administracyjnej powoduje, że kiedy uśrednimy zjawisko do relacji wieś *vs.* miasto – otrzymujemy obraz wsi zupełnie nie przystający do zróżnicowanej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Zdawać sobie należy sprawę, że mówiąc o „wsi statystycznej”, nasze sądy oparte są na danych uogólnionych. Zadaniem niniejszej analizy jest zwrócenie uwagi na to, jak można uzyskać różne konsekwencje poznawcze, dokonując na wstępie wyboru zarówno w sensie badania zdarzenia, zjawiska bądź procesów w relacji miasto-wieś, jak też poprzez poznanie *continuum* przestrzennego na obszarach wiejskich (między porównywalnymi jednostkami administracyjnymi). Oczywiście im niższy poziom agregacji przestrzennej przyjmiemy, tym „głębiej” możemy wejść w istotę badanego zjawiska.

Celem niniejszego opracowania jest sprawdzenie, czy polska wieś się wyludnia oraz odpowiedź na pytanie, dlaczego jest właśnie tak, skoro statystycznie przybywa ludzi na obszarach wiejskich? Założono, że migracje wewnętrzne ogólnie pojęte jako przemieszczenia ludności na danym obszarze są papierkiem lakmusowym poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a więc ze wzrostem atrakcyjności migracyjnej wzrasta ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Z dotychczasowych badań Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN wynika (Rosner 2012, Rosner 2014, Stanny i in. 2018), że im niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, tym procesy demograficzne są mniej korzystne (zob. też : Li i in. 2019). Dodajmy, że choć analizą danych statystycznych można określać rozmiar migracji, to interpretacja tych wyników jest bardzo trudna i ma ograniczoną wartość interpretacyjną. Z tego względu natężenie procesów migracyjnych porównywane jest zazwyczaj z innymi miarami demograficznymi (np. strukturą wieku). Rzadziej spotyka się analizy, w których wykorzystuje się wielowymiarową miarę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wynika to głównie z trudności/złożoności pomiaru tej drugiej. Autorki są w dość komfortowej sytuacji, ponieważ w IRWIR PAN realizowane jest badanie pt. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*¹, z bazy którego udostępniona jest miara syntetyczna poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (szerzej: Rosner i Stanny 2014, 2016 oraz Stanny i in. 2018). Na podstawie tego badania istnieje możliwość interpretacji i prezentacji wyników na poziomie najniższych jednostek administracyjnych, czyli gmin (LAU, NUTS 5). Oczywiście wątki problemowe zaprezentowane retrospektywnie opisują migracje w ujęciu relacji miasto-wieś. Analiza trendów sięga nawet do danych z lat 50. ubiegłego wieku, choć zamiarem autorek było skoncentrowanie uwagi na procesach migracyjnych wewnątrz krajowych, jakie charakteryzują polską wieś po 1989 roku.

Wyjaśnieniu powinna podlegać również możliwość dostępu do danych na temat kierunków migracji wewnętrznych na poziomie gmin i ich jakości. Potencjalnie mamy dwa źródła informacji: ewidencję bieżącą i spisy powszechnie. W badaniach spisowych migrantem jest osoba, która deklaruje, że w określonym momencie w przeszłości (zazwyczaj okres ten to 12 miesięcy) mieszkała

¹ Monitoring rozwoju obszarów wiejskich (MROW) to wspólny projekt Fundacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej oraz Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, zainicjowany w 2012 r. Jego celem jest systematyczne badanie zmian przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego terenów wiejskich w Polsce. Jak dotąd opublikowano raporty z trzech etapów badań, autorstwa Andrzeja Rosnera i Moniki Stanny: 1/ *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku* (2014), 2/ *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II* (2016) 3/ *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika* (2018) oraz 4/ wydanie anglojęzyczne *Socio-economic development of rural areas in Poland* (2017).

w innym miejscu lub w okresie pomiędzy kolejnymi spisami przybyła do aktualnego miejsca zamieszkania. Pozwala to na porównanie stanów zaludnienia w dwóch punktach czasowych. Ewidencja bieżąca z kolei pozwala określić, od jak dawna zamieszkuje migrant w obecnym miejscu. W pierwszym przypadku nie są brane pod uwagę liczby ruchów, bowiem w okresie międzypisowym jedna osoba mogła przemieszczać się wielokrotnie. Analiza migracji według bieżącej ewidencji również związana jest z pewnymi ograniczeniami interpretacyjnymi, bowiem oparta jest na danych meldunkowych, a więc zależy od tego, jaka część migrantów rzeczywiście dopełnia formalności związanej z zameldowaniem i wymeldowaniem. Ponadto migracje to przestrzenne przemieszczenia, które powodują przekroczenie granicy administracyjnej gminy, dlatego w ich ewidencji pomijane są zmiany miejsca zamieszkania między wsiami tej samej gminy (Rosner 2014).

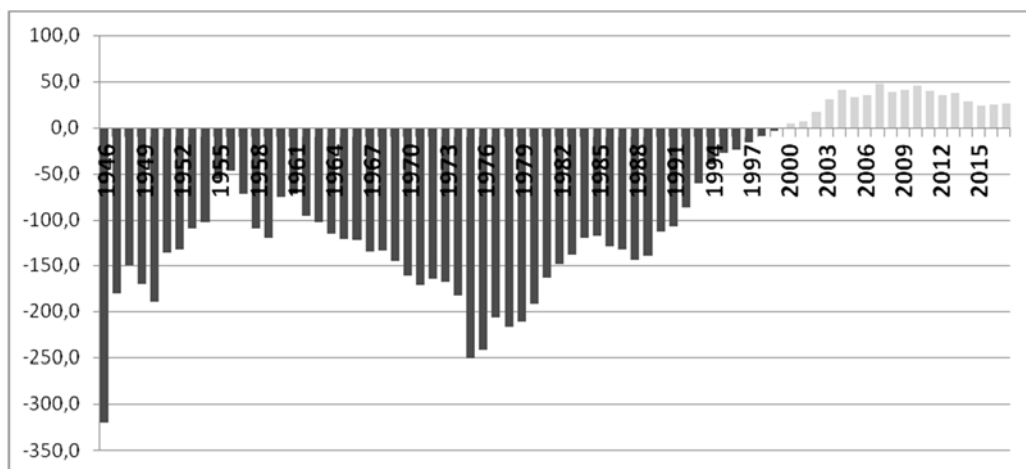
W niniejszym opracowaniu autorki jako bazę informacyjną przyjęły dane ewidencji bieżącej (Banku Danych Lokalnych), ponieważ są dostępne corocznie, a więc możliwe jest obliczenie średniej trzyletniej poszczególnych wskaźników. Jest to zabieg konieczny z uwagi na możliwość występowania w poszczególnych latach dużej przypadkowej zmienności dla małych jednostek administracyjnych, a więc małych populacji gminnych. Do analizy przyjęto dwie informacje dotyczące migracji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich: odpływ na pobyt stały i napływ na pobyt stały. Informacja ta łączy w sobie dwa kierunki migracji: wieś – wieś (zameldowania ze wsi i wymeldowania na wieś) oraz wieś – miasto (zameldowania z miast i wymeldowania do miast). W obliczeniach dotyczących natężeń w mianowniku wykorzystano średni stan zaludnienia na dzień 30 czerwca w latach 2016–2018.

4.2. Przepływ migracyjny między miastem a wsią

Poszukując odpowiedzi na postawione w tytule pytanie, zauważyć trzeba, że od zmiany ustrojowej w Polsce – przez całe 30 lat – udział ludności wiejskiej wzrósł z 37,3% do 40%. Jeszcze w 1950 r. na wsi mieszkało ponad 63% ludności, co stanowiło wówczas 15 743 tys. osób. Po 70 latach, liczba ludności wiejskiej była podobna i wynosiła 15 297 tys. osób. Jest to oczywiście wartość dla populacji zamieszkującej obszar o statusie wiejskim według podziału administracyjnego adekwatnego dla danego roku. Oznacza to, że w całym tym czasie ubytek migracyjny ludności wiejskiej w przybliżeniu odpowiadał rozmiarem przyrostowi naturalnemu. Analizując jednak poszczególne podokresy, zauważyć można, od połowy lat 50. do końca lat 70. zanotowano niemal stabilnie wzrastające natężenie ubytku migracyjnego wsi. Migracje ludności ze wsi do miast związane były zarówno z forsowną industrializacją i urbanizacją kraju,

ale i ze znacznym awansem edukacyjnym młodzieży wiejskiej. Po roku 1980 wystąpiło załamanie obserwowanych wówczas trendów migracji wieś-miasto. Ubytek migracyjny zaczął się zmniejszać i proces ten trwał przez ponad połowę dekady. W jej drugiej połowie natężenie ubytku migracyjnego było względnie stabilne, ale trend spadkowy przybrał przyrost naturalny (co miało związek z fazą falowania demograficznego). Był to okres, kiedy zarówno władza komunistyczna, jak i gospodarka socjalistyczna trwały siłą inercji, pogrążając się w coraz głębszych trudnościach. W 1989 r. nastąpiły zasadnicze zmiany polityczne i gospodarcze, czyli odejście od polityki pełnego zatrudnienia, które zmieniło sytuację na miejskim rynku pracy (Kotowska 1999), co nie sprzyjało przepływowi ze wsi do miast. Stąd przez całą dekadę lat 90. notujemy trwałe zmniejszanie się ujemnego salda migracji. Trend ten w 2000 r. przekształca się z ubytku migracyjnego wieś-miasto w przyrost. Opisany proces graficznie prezentuje wykres 4.1.

Wykres 4.1. Migracje wewnętrzne^a wieś-miasto – saldo ludności dla wsi (w tys.)



^a Dane dotyczą wyłącznie migracji objętych ewidencją statystyczną (tzw. rejestrowanych, na pobyt stały)

Źródło: I. Frenkel, A. Rosner, M. Stanny (2019), *Kształtowanie się populacji ludności wiejskiej*, [w:] *Ciągłość i zmiana Sto lat rozwoju polskiej wsi*, M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), Tom 1, IRWIR PAN, WN Scholar, s. 97.

Jednocześnie, w znaczącej statystycznie skali, pojawiło się zjawisko migracji z centrów miast na obszary podmiejskie, w których wiele dawnych wsi przekształca się w osiedla – sypialnie lub rezydencje, zmieniając swój wiejski charakter. Napływowa ludność zmienia także strukturę demograficzną i społeczno-zawodową zasiedlanych obszarów podmiejskich. Tym samym zjawisku urbanizacji społeczno-zawodowej towarzyszy proces wiejskiej gentryfikacji (Śpiewak 2016; Halamska i in. 2017; Zwęglińska-Gałecka 2019).

Dodatknie saldo migracji wieś-miasto po wejściu Polski do UE znacznie się ustabilizowało na poziomie nie przekraczającym 50 tys. rocznie, choć po światowym kryzysie gospodarczym w 2008 r. (który znacznie odbił się także na rynku mieszkaniowym również i w Polsce) można zaobserwować względny spadek przyrostu migracyjnego do poziomu 25 tys.

Trudno powiedzieć, na ile dane migracyjne odzwierciedlają faktyczną skalę migracji wewnętrznych, gdyż są one oparte wyłącznie o dyscyplinę meldunkową. Po 1989 r. pozostał obowiązek zgłaszania miejsca stałego i czasowego pobytu odpowiednim urzędem, choć jego egzekwowanie znacznie się osłabiło.

4.3. Jaka jest sytuacja demograficzna na obszarach wiejskich w Polsce – gdzie wieś się starzeje?

Migracje ze wsi do miast mają wyraźny wpływ na struktury demograficzne ludności wiejskiej. Po 1989 r. utrzymywał się zaobserwowany w latach 70. niedostatek młodych kobiet, a poprawa struktury wykształcenia powodowała stały odpływ do miast najlepiej wykształconej młodzieży (Witkowski 1990). Zmniejszała się liczba urodzeń ze względu na relatywnie małą liczbę młodych kobiet (co też jest efektem falowania demograficznego), a więc wieś zaczęła się starzeć. W rezultacie zjawisk związanych z przejściem demograficznym (van De Kaa 1987; Okólski 1990; Kotowska 1999) oraz selektywnymi ze względu na wiek i płeć migracjami w przekroju wieś – miasto, struktura demograficzna na wsi ulegała ewolucji w kierunku tzw. piramidy regresywnej, a więc takiej, która charakteryzuje się mało licznymi rocznikami młodymi, a relatywnie dużym i rocznikami ludności w wieku podeszłym (wąską podstawą i szerokim wierzchołkiem). Piramida wieku tego rodzaju oznacza, że należy oczekiwać zmniejszania się danej populacji (Frenkel, Rosner, Stanny, 2019).

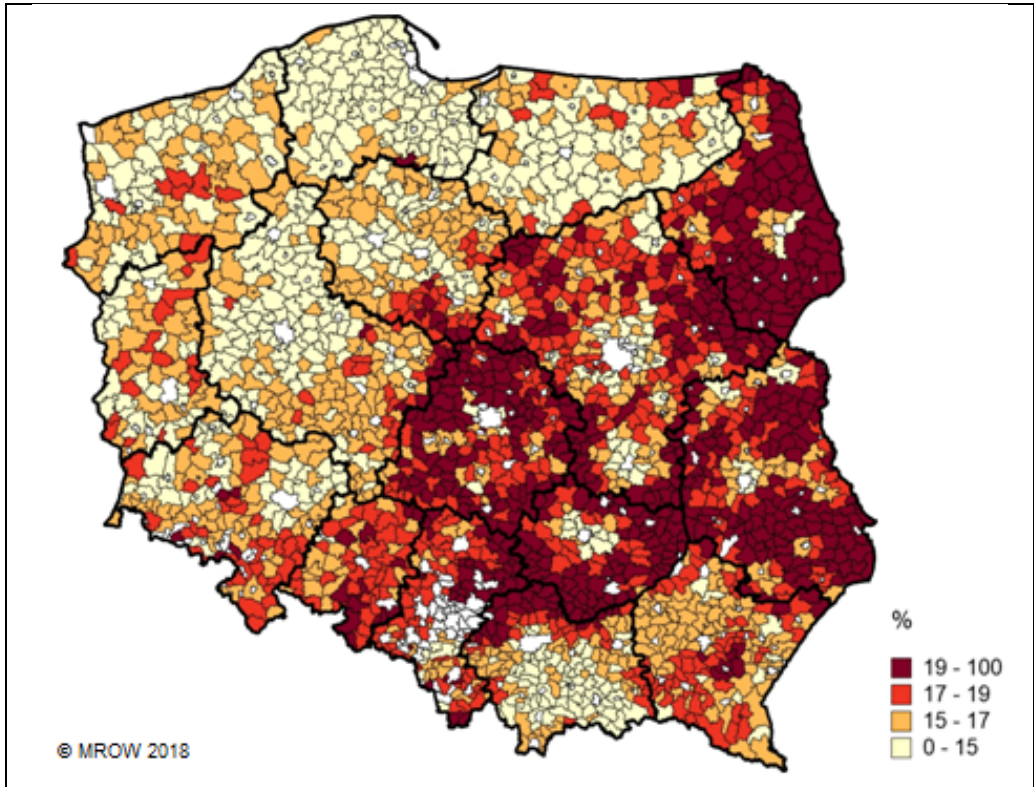
Według raportu OECD (2018, s. 23) szacuje się, że do 2050 r. liczba ludności Polski zmniejszy się o ok. 12%, przy czym liczba ludności miejskiej spadnie o 20% w porównaniu z poziomem z 2015 r., z drugiej strony udział ludności wiejskiej pozostanie na poziomie zbliżonym do obecnego. Sytuację taką zapowiadają nakładające się na siebie procesy demograficzne i pozademograficzne, takie jak niski wskaźnik urodzeń (wciąż wyższy, choć nieznacznie dla wsi) oraz postępująca pery-urbanizacja występująca z tendencją do przenoszenia się mieszkańców do wiejskich części gmin miejsko-wiejskich. Stopniowo rośnie także współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi. Warto podkreślić, że obszary wiejskie w Polsce (w odróżnieniu do wielu państw UE) charakteryzują się niższą jego wartością niż miasta (odpowiednio niespełna 20% wobec ponad 25%). Obserwowane trendy demograficzne różnią się

jednak nie tylko między regionami, ale notuje się znaczne różnice wewnątrzregionalne.

Jako wskaźnik starości w niniejszym opracowaniu przyjęto udział osób w wieku poprodukcyjnym (ryc. 4.1.). W ujęciu statystycznym mieszkańcy wsi w centralno-wschodniej części kraju (w przybliżeniu odpowiadającej dawnemu zaborowi rosyjskiemu) są średnio najstarsi w Polsce. Spośród stu najstarszych demograficznie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w województwie podlaskim zlokalizowana jest ich ponad połowa, a w województwie lubelskim ok. 1/3 (por. Stanny, Rosner, Komorowski 2018). Ponadto relatywnie młodsze są obszary podmiejskie ośrodków regionalnych z uwagi na stały odpływ młodych mieszkańców z gmin peryferyjnych o względnie wysokim udziale osób starszych. W zachodniej części Polski mieszkają względnie młodsze demograficznie społeczności wiejskie. Proces przechodzenia do coraz starszej struktury wieku jest zjawiskiem powszechnym, obejmującym prawie wszystkie gminy, a przestrzenne różnice dotyczą głównie intensywności tego procesu, na który przemożny wpływ wywierały przede wszystkim dwa czynniki – oba stymulowane migracjami (Frenkel, Rosner, Stanny 2019):

- historyczny związany z powojennymi przemieszczeniami ludności i w efekcie młodszą strukturą wieku mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych Polski;
- urbanizacji kraju związany z rozwojem dużych miast oraz napływaniem do nich mieszkańców obszarów wiejskich z rejonów odznaczających się wysokim udziałem rolnictwa w strukturze lokalnej gospodarki, a w efekcie intensywnie starzejących się (tj. z tzw. Ścianą Wschodnią – województwa podlaskiego i lubelskiego oraz obszarów peryferyjnych województw Polski Centralnej).

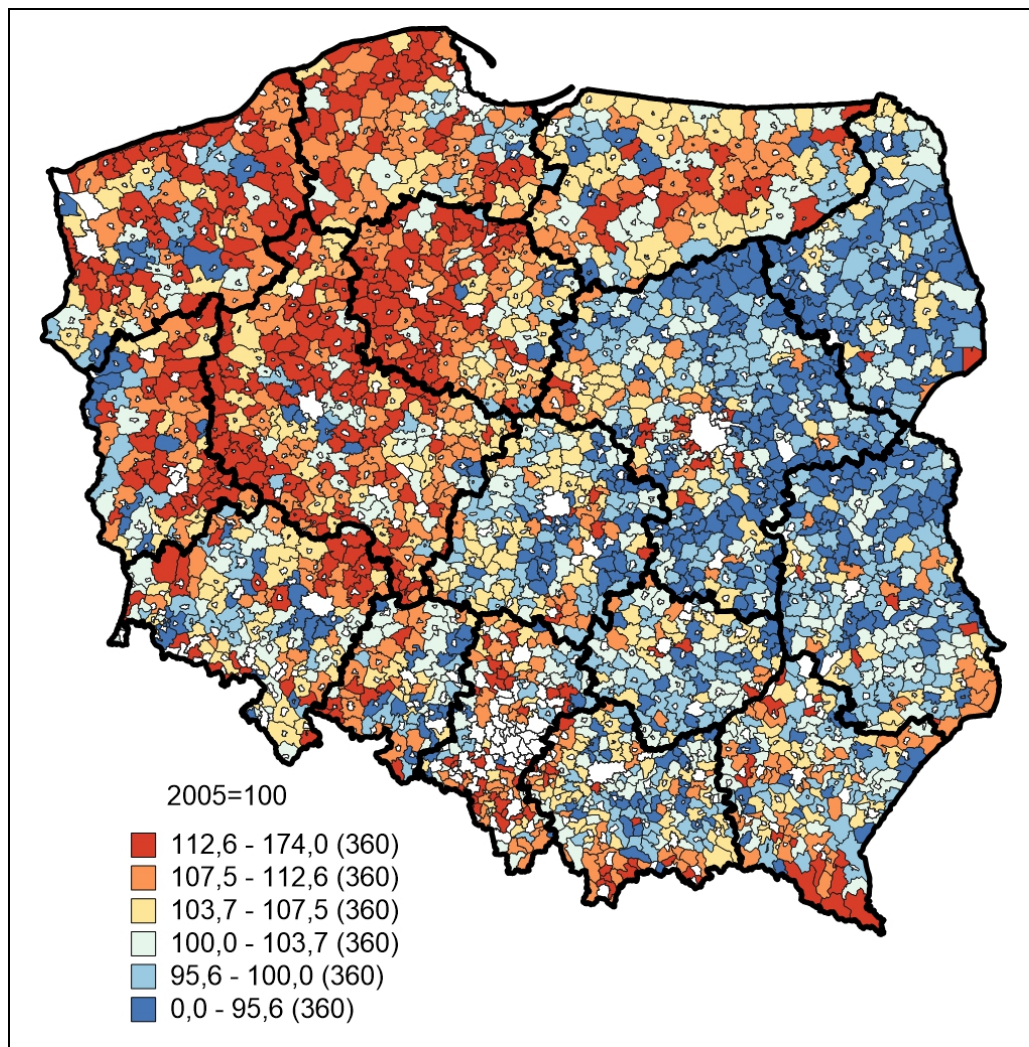
Rycina 4.1. Starość społeczeństwa (% ludności w wieku poprodukcyjnym w 2017 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Stosując ujęcie dynamiczne procesu starzenia się społeczeństwa poprzez opis zmiany udziału osób w wieku poprodukcyjnym w okresie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (ryc. 4.1.), zauważamy że problem ten nie dotyczy wyłącznie obszarów wschodniej i centralnej Polski. Tempo starzenia się społeczeństwa jest aktualnie wyższe na terenach uznanych wcześniej za relatywnie młode demograficznie. Proces falowania demograficznego ma w tym przypadku duże znaczenie, ponieważ przechodzenie w wiek poprodukcyjny roczników urodzonych podczas I wyżu demograficznego jest najsilniejsze na obszarach zasiedlonych po II wojnie światowej, a więc na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski przez ludność napływową charakteryzującą się w tamtym okresie wysokim przyrostem naturalnym (Stanny 2012, Komorowski 2019). Zmiany współczynnika starości są najmniejsze w gminach wyludniających się, gdzie na skutek procesów demograficznych społeczeństwo jest już relatywnie najstarsze.

Rycina 4.2. Dynamika starzenia się (zmiana udziału ludności w wieku proprodukcyjnym w ludności gminy ogółem w latach 2005– 2017)



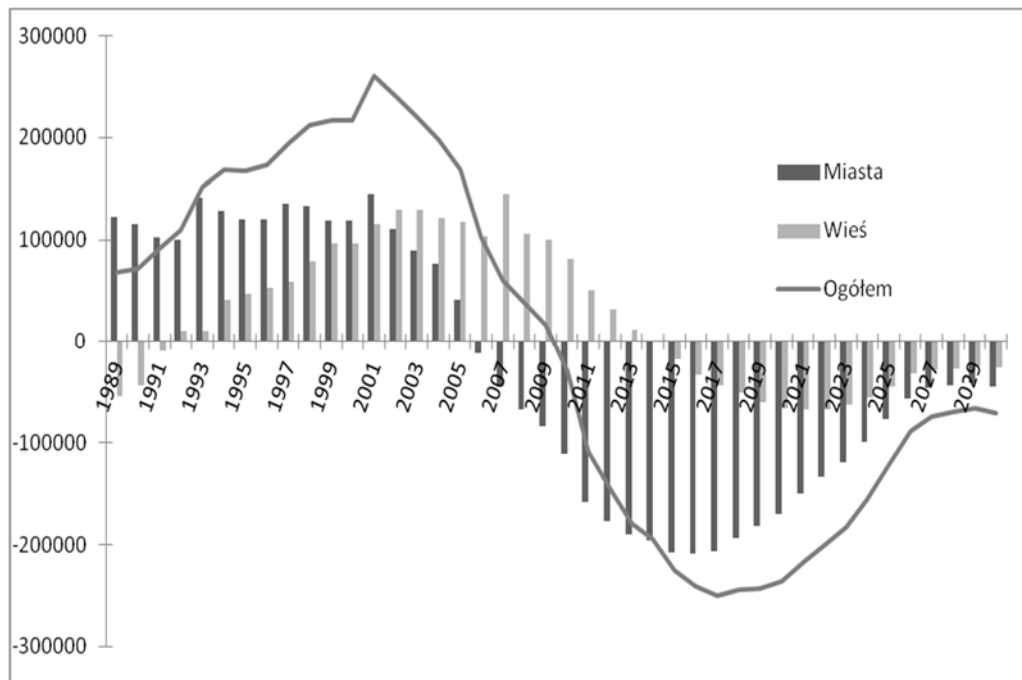
Źródło: opracowanie Ł. Komorowski (2019, IRWiR PAN) na podstawie BDL GUS.

Starzenie się populacji jest znaczącym trendem demograficznym, który – jak wykazano wyżej – wiejskie obszary odczują w różnym stopniu. Rozpoznanie skali i dynamiki tych zjawisk jest istotne w kontekście sporządzanych na szczeblu samorządowym strategii rozwoju lokalnego oraz przyszłych jego wyzwań, którym będą musiały sprostać samorządy gminne. W różnych dokumentach podkreśla się, że w starzejących społeczeństwach niższe będą wpływy podatków dochodowych do budżetów lokalnych, które finansują infrastrukturę

i świadczenie usług publicznych, w szczególności z zakresu opieki zdrowotnej, na które będzie coraz większy popyt (*Strategia ...* 2016; OECD, 2018). Rzadziej mówi się o problemach, jakie starzenie demograficzne wywołuje na rynku pracy i w systemie emerytalnym (Hrynkiewicz 2000; Kotowska 2000; Stanny 2010).

Podział ludności według wieku na podstawie kryterium ekonomicznego umożliwia oszacowanie skali przyrostu bądź ubytku potencjalnych zasobów pracy (wykres 4.2.). Nierównowaga na rynku pracy, która wystąpiła na początku transformacji systemowej według większości badaczy wynikała ze znaczącego spadku popytu na pracę. Rola czynnika demograficznego w analizach jest niedoceniana, mimo że miał on duży wpływ na wielkość podaży pracy. Skala przyrostu liczby ludności w wieku produkcyjnym po 1989 r. w Polsce jest związana bezpośrednio z fazą falowania demograficznego. Wiek 18 lat (dolna granica wieku produkcyjnego) w latach 90. osiągały coraz liczniejsze roczniki dzieci urodzonych przez matki, które należały do powojennego wyżu. Skala przyrostów co roku była wyższa i osiągnęła swoje maksimum w 2001 roku. Maksimum reprodukcyjne na obszarach wiejskich nastąpiło w 2007 r., czyli z sześcioletnim opóźnieniem w stosunku do wartości średniej dla miasta. Rok 2009 jest graniczną datą końca rozszerzonej reprodukcji potencjalnych zasobów pracy jako wypadkowej danych dla miasta i wsi. Należy podkreślić, że wieś od 2003 r. była większościowym udziałowcem, a od 2009 r. już tylko wieś „dostarczała” potencjalne zasoby pracy w Polsce. Roczne realne przyrosty osób w wieku produkcyjnym na wsi odnotowywano do 2014 r., następnie przechodząc od 2015 r. w ubytek. Regres zasobów pracy na wsi nastąpił z opóźnieniem prawie dziesięcioletnim w porównaniu do miasta. Zawężona reprodukcja – jaką obserwujemy – jest skutkiem osiągnięcia przez roczniki I wyżu demograficznego wieku poprodukcyjnego.

Wykres 4.2. Roczne przyrosty (ubytki) ludności w wieku produkcyjnym na wsi i w mieście w latach 1989–2015 (dane rzeczywiste) i 2016–2030 (dane prognostyczne)



Źródło: A. Rosner, M. Stanny (2019), *Przemiany struktury społeczno-zawodowej ludności wiejskiej*. [w:] *Ciągłość i zmiana Sto lat rozwoju polskiej wsi*, M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), Tom 1, IRWIR PAN, WN Scholar, s. 132.

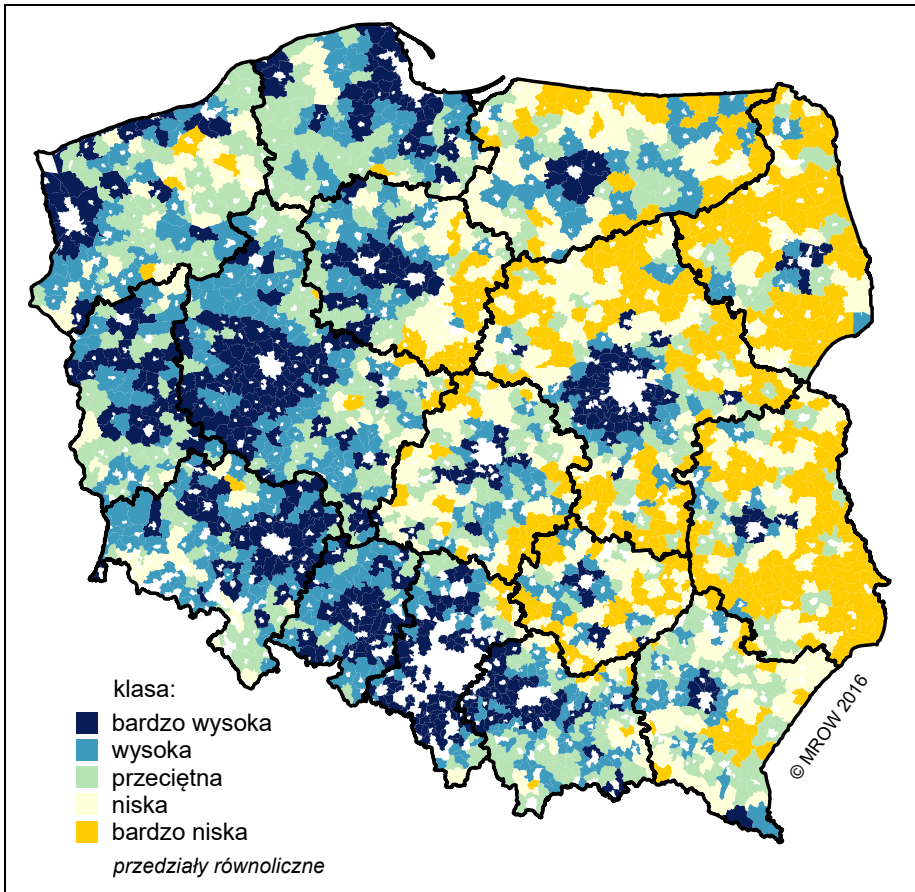
Z prognoz wynika, że coroczne ubytki tej grupy ludności osiągną maksimum pod koniec dziesięciolecia, natomiast z biegiem lat efekty falowania demograficznego osłabną i nastąpi stabilizacja na poziomie nieprzekraczającym 100 tys. rocznie. Wzrastać będzie waga konsekwencji wynikających ze zmieniającego się modelu dzietności polskich rodzin zamieszkujących na wsi.

4.4. Jaki jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich?

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego został zdefiniowany na użytek badania empirycznego pt. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* (2014, 2016, 2018). W projekcie tym rozwój społeczno-gospodarczy rozumiany jest jako proces ewolucji struktur wiejskich w kierunku powstawania środowiska społecznego przyjaznego mieszkańcom, pozwalającego im uzyskiwać godziwe dochody z pracy, możliwie dobrą dostępność do usług publicznych i rynków pracy, dającego im poczucie sprawstwa i pozwalającego na realizację własnych

aspiracji. „Poziom rozwoju” oznacza stopień zaspokojenia tak określonych potrzeb w danym momencie, a więc stopień zaawansowania dokonujących się procesów składających się na poprawę (awans na skali) poziomu rozwoju. Autorzy badania zoperacjonalizowali go jako wielkość za pomocą jedenastu wielkości cząstkowych (składowych), w tym takich zagadnień jak dezagraryzacja lokalnej gospodarki, charakterystyka sektora rolniczego i pozarolniczego, dostępność przestrzenna gmin, lokalne finanse publiczne, rynek pracy, zmiany demograficzne, edukacja, aktywność społeczna, zamożność społeczności lokalnej oraz warunki bytowe mieszkańców. Relacje między składowymi tworzą skalę pomiarową o charakterze porządkowym, która mierzy związki zachodzące między jednostkami analizy (gminami) pod względem danej składowej.

Rycina 4.3. Syntetyczna miara poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce



Źródło: za *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* (A. Rosner, M. Stanny 2016).

Jak już wspomniano, przyjęta procedura statystyczna pozwoliła ustalić porządek hierarchiczny obszarów wiejskich w Polsce według oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (patrz ryc. 4.3.). Zróznicowanie przestrzenne rozkładu miernika syntetycznego wskazuje, iż jest on wynikiem nakładania się na siebie dwóch porządków, czyli mamy do czynienia z polaryzacją dwuosiową [szerzej Stanny 2013, s. 174]. Współwystępują ze sobą: polaryzacja rozwoju w regionie, według *continuum* centrum-peryferie (1) oraz polaryzacja regionów względem siebie, według relacji wschód-zachód (2).

Mówiąc, że regiony (w sensie administracyjnym) są spolaryzowane wewnętrznie (1), mamy na myśli podział obszarów wiejskich na strefy centralne – powiązane z dużymi miastami i strefy peryferyjne – położone z dala od nich, najczęściej leżące wzdłuż granic wojewódzkich (ujawniając również nierzadko przebieg granic podziału administracyjnego sprzed 1999 roku). Oczywiście podział ten nie jest dychotomiczny, bowiem między strefą centralną i peryferyjną występuje strefa pośrednia, oś centrum-peryferia tworzy *continuum*. Wielkość strefy wiejskiej powiązanej z miastem zależna jest nie tylko od wielkości miasta, ale i od pozycji danego ośrodka w regionalnym i krajowym układzie społeczno-gospodarczym oraz roli, jaką pełni w strukturze miejskiej sieci osadniczej. Wyróżniającą się w rozkładzie enklawę korzystnej oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich tworzy aglomeracja warszawska. Jej zasięg oddziaływania obejmuje nawet piąty pierścień gmin około miejskich (wyraźnie rozbudowany od strony zachodniej). Warszawa odznacza się najwyższym potencjałem rozwojowym i stanowi klasyczny rdzeń regionu (Mazowsza), podobnie jak Poznań – rdzeń Wielkopolski.

Wiejską strefę podmiejską silnie powiązaną z rdzeniem miejskim, wykazującą najwyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, wykształciły zasadniczo ośrodki długo i trwale pełniące rolę centrów administracyjno-politycznych (są to stolice 16 regionów administracyjnych). Inne duże miasta, które albo utraciły status wiodącego ośrodka regionalnego (szczególnie były miasta wojewódzkie jak np. Słupsk, Koszalin, Płock, Elbląg), albo skupiały inwestycje programów rozwoju selektywnego (często o monofunkcyjnym profilu gospodarczym, jak np. Radom, Wałbrzych, Jelenia Góra, Konin, Suwałki), wykazują słabsze powiązania społeczne i gospodarcze z wiejskim otoczeniem.

Natężenie korzystnej oceny rozwoju społeczno-gospodarczego słabnie wraz z oddalaniem się od obszaru rdzeniowego w kierunku obszarów peryferyjnych (a przy skrajnie niekorzystnej ocenie określanych jako obszary depresyjne). Proces transformacji ustrojowej, choć ogólnie wzmocnił znaczenie dostępności przestrzennej dużych miast, to jednak wokół ośrodków nie posiadających dominującej pozycji w strukturze hierarchii administracyjnej, integracja gospodarcza ze strefą wiejską ograniczona została w większości przypadków tylko do najbliższego zaplecza.

W tym drugim przypadku (2) układ zróżnicowań przestrzennych jest uwarunkowany historycznie, przy czym szczególnie znaczący wpływ miał okres rozbiórów Polski. Podzielony na trzy części kraj przez ponad 100 lat rozwijał się pod wpływem odmiennych systemów państwowych, przy znacznym zróżnicowaniu poziomów cywilizacyjnych i kulturowych. Konsekwencje ukształtowanych wówczas struktur społeczno-gospodarczych pogłębiały się poprzez kumulowanie efektów kolejnych okresów. Uwarunkowania te tkwią tak głęboko, że ani polityka gospodarcza okresu międzywojennego zakładająca zacieraanie tych różnic, ani procesy powojenne, ani nawet zmiany systemu gospodarczego po 1989 r. (w tym prowadzona od dekady polityka spójności w wymiarze terytorialnym), nie wprowadziły znaczących modyfikacji omawianych zjawisk. Nadal obszary wiejskie wschodniej części kraju (również i części centralnej) wskazują na niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w relacji do regionów zachodnich. Linia demarkacyjna pomiędzy relatywnie wyższym a niższym poziomem rozwoju obszarów wiejskich niemal zbieżna jest z byłą granicą zaborową (szerzej Rosner, Stanny 2014; Halamska i in. 2017).

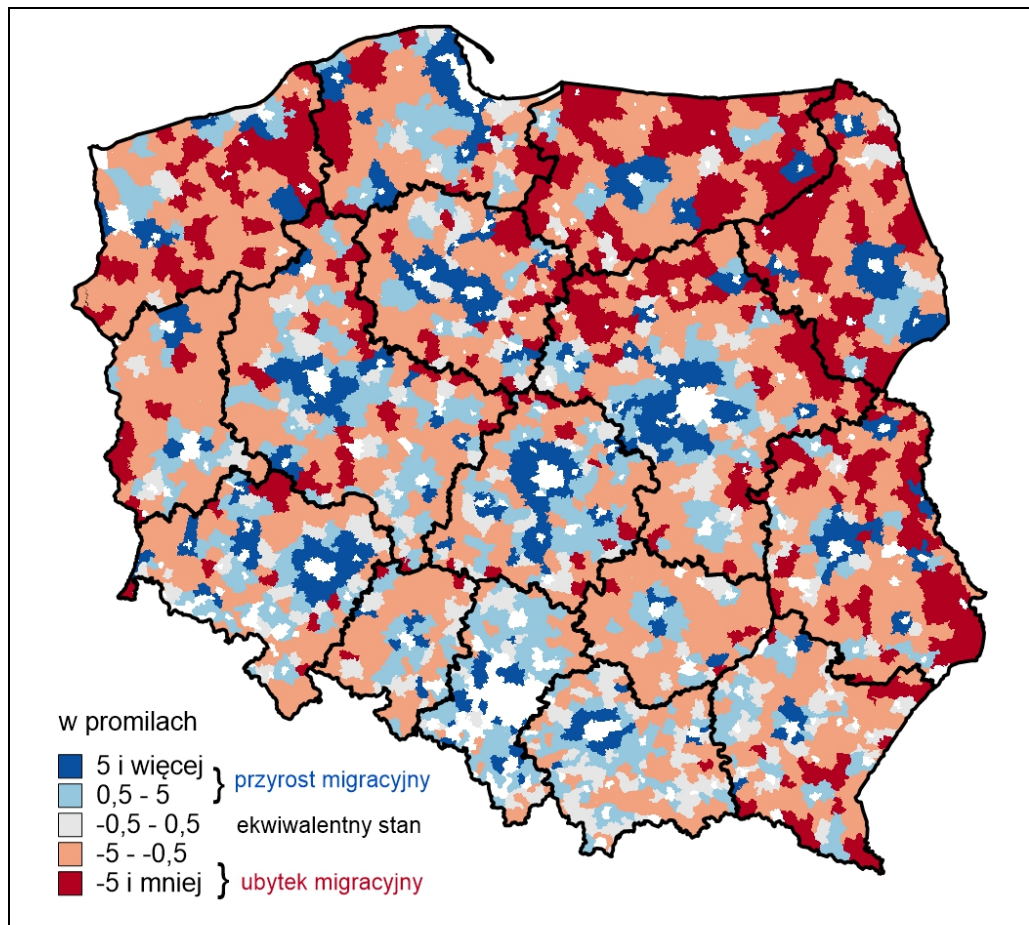
Badania dowodzą (Stanny 2013), że porządek osi centrum-peryferia jest porządkiem silniej oddziaływującymi na atrakcyjność gospodarczą obszaru niż porządek wyznaczony według kryteriów historycznych. Cichym moderatorem omówionych przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich są właśnie migracje (Stanny i in. 2018). Ludność migruje z miejsc mniej atrakcyjnych do bardziej atrakcyjnych w celu poprawy bytu i znalezienia lepszej pracy. Atrakcyjność migracyjna obszarów wiejskich zmniejsza się wraz ze wzrostem odległości od ośrodka miejskiego oraz nasila się emigracyjny charakter obszarów położonych peryferyjnie w stosunku do sieci miejskiej. Ludność migruje przede wszystkim w wiejską strefę podmiejską zarówno z centrów miast, jak i peryferii regionalnych (Rosner 2012, 2014). Te stwierdzenia będą zaprezentowane w dalszej części opracowania, bowiem autorki podejmą próbę określenia siły współzależności tych zjawisk.

4.5. Migracje wewnętrzne, jako papierek lakmusowy zmian społeczno-gospodarczych

Zależność pomiędzy procesami przemieszczeń przestrzennych ludności i zróżnicowaniem rozwoju gospodarczego jest znana od XIX wieku, kiedy Ravenstein określił tzw. prawa migracji (Rosner 2014 za: Lee 1972). Jedno z nich brzmi: „żaden z tych przepływów nie może równać się w swej masie z tym, który powstaje z pragnienia tkwiącego u większości ludzi do poprawienia sobie bytu pod względem materialnym”. Dowiedzenie takiej zależności, że waga procesów migracyjnych w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów jest

bardzo duża, nie jest pionierskie (Kosiński 1960, Grucza 1983, Rosner 1991), ponadto samo takie stwierdzenie nic nie mówi o mechanizmie tych procesów. Aby je wyjaśnić, podejmiemy się charakterystyki nie tylko rozkładu przestrzennego salda migracji, ale także elementów procesów migracyjnych, a więc poszczególnych strumieni migrantów.

Rycina 4.4. Saldo migracji wewnętrznych (na 1000 mieszkańców, średnia z trzech lat 2016–2018)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

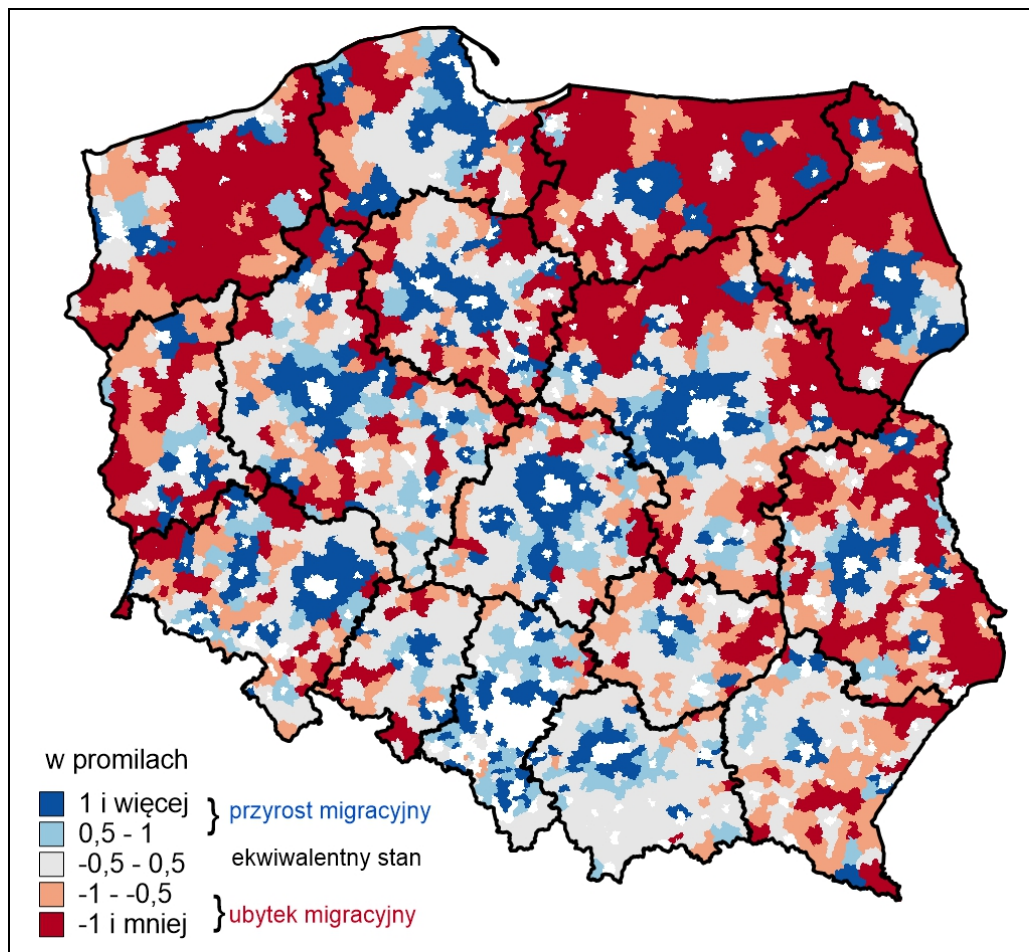
Saldo migracji to różnica pomiędzy napływem i odpływem, a zatem jest to wskaźnik, który charakteryzuje końcowy efekt ilościowy procesów migracyjnych dla danej populacji. Obszary powiększające zaludnienie (a więc o dodatnim saldzie migracji) obejmują liczebnie zaledwie 1/3 gmin wiejskich i miejs-

sko-wiejskich w Polsce i są to przede wszystkim strefy podmiejskie wokół dużych miast, w większości obecnych i byłych miast wojewódzkich. W ich oddziaływaniu rozwijają się, a często i powstają, wsie pełniące funkcję mieszkaniową dla osób przenoszących się ze wsi do miasta – patrz rycina 4.4. Prawidłowość została potwierdzona w przypadku wszystkich szesnastu regionów administracyjnych kraju. Zwraca uwagę fakt, że 66% gmin to obszary zmniejszające zaludnienie. Wyludniają się głównie peryferie regionów Polski Centralnej, w szczególności pogranicze województwa mazowieckiego z kujawsko-pomorskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim. Znacząc zwarty obszar znacznego ujemnego salda migracji, to także Pomorze Środkowe oraz wciąż tzw. Ściana Wschodnia.

Można zatem uznać, że mieszkańcy większości obszarów wiejskich z terenów oddalonych od dużych i średniej wielkości miast wykazują skłonność do migracji do miast lub w ich najbliższą okolicę, a strumień ten jest większy od przeciwnego, czyli napływu na te tereny ludności z miast i terenów podmiejskich. Odbywa się to jednak przy niskiej dyscyplinie meldunkowej, w sytuacji gdy to właśnie meldunki stanowią podstawę do statystycznego rozróżniania ludności wiejskiej i miejskiej (Frenkel, Rosner, Stanny 2019).

Rozkład przestrzenny natężenia salda migracji w przekroju wieś – miasto pokazuje siłę tego strumienia migracji – rycina 4.5. W skali kraju saldo to (przeliczone na 1000 mieszkańców) w porównaniu do lat 70. ubiegłego wieku jest bardzo małe, bowiem jego rozkład przestrzenny pokazuje bardzo charakterystyczne zróżnicowanie. Obszary tracące ludność w wyniku odpływu ludności do miast to jednostki nieposiadające w sąsiedztwie ośrodków miejskich. Rozkład przestrzenny współczynnika wskazuje, że relatywnie najwyższy odpływ do miast występuje w rejonach o tzw. popegeerowskim rodowodzie – jak województwo zachodniopomorskie czy warmińsko-mazurskie. Wysoki odpływ występuje nie tylko na obszarze byłego rolnictwa państwowego, ale także i rolnictwa rodzinnego, tj. w gminach z dominacją funkcji rolniczej w strukturze lokalnej gospodarki. Są to gminy położone w województwie podlaskim, lubelskim oraz w północnej i wschodniej części województwa mazowieckiego. Wyraźne są również łańcuchy gmin ze znacznym ubytkiem ludności położone na granicy regionów – w strefie, którą można określić jako subregionalnie peryferyjną. Tendencja ta jest widoczna niemal w całym kraju za wyjątkiem województw położonych na południu kraju.

Rycina 4.5. Natężenie salda migracji wieś – miasto (na 1000 mieszkańców, średnia z trzech lat 2016–2018)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Drugi biegun rozkładu natężenia migracji wieś-miasto, czyli znacznego przyrostu ludności w wyniku dodatniego salda dla tego strumienia, stanowią gminy miejsko-wiejskie wokół dużych miast. To strefy koncentracji strumieni migracyjnych nie tylko ze wsi głównie peryferyjnych, ale także dla osób przenoszących się z centralnych dzielnic miast. Gminy znajdujące się w bliskiej odległości od dużego miasta, a więc tworzące pierścień otaczający większe miasta, są atrakcyjne dla osób szukających miejsca zamieszkania w cichej okolicy, a zarazem w bliskiej odległości od dotychczasowego miejsca pobytu. Obecnie z jednej strony obserwuje się wzrost migracji z miast na tereny pod-

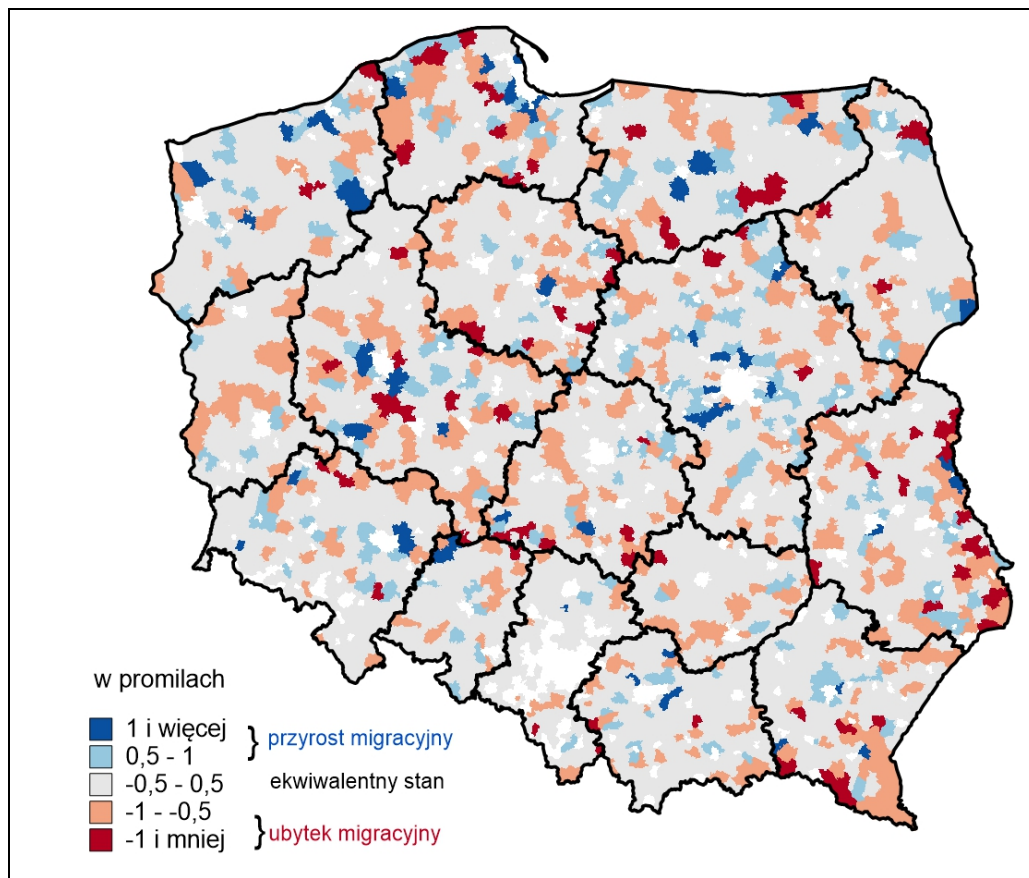
miejskie (peryurbanizację) (Madaleno, Gurovich 2004, Degórska 2017), z drugiej natomiast strony tereny te zmieniają swój charakter z wiejskiego na miejski, w konsekwencji wiele podmiejskich wsi przekształca się w osiedla rezydencjalne/willowe ludności przybywającej z centralnych części miast (wzmagając proces jej gentryfikacji) (por. Czarnecki 2019; Zwęglińska-Gałecka 2019).

Ernest Ravenstein wśród swoich praw zaznaczał także, że migracja odbywa się etapami (Lee 1972). Prawidłowość tę obserwujemy w rozkładzie przestrzennym, w którym wyróżniamy także strefę, gdzie zderzają się ze sobą statystycznie dwa strumienie o podobnej wielkości, a otrzymany efekt jest biski zeru. Jest to już jednak strefa poza oddziaływaniem procesów pery-urbanizacji, czy w odległości powyżej 20–50 km od miasta regionalnego. Takich gmin o niemal ekwiwalentnym przepływie ludności (tu przyjętym jako saldo na poziomie $-0,5$ - $+0,5$ promila) jest blisko 30%. Najczęściej występują one w południowej części kraju. Z kolei w regionach centralnych określają strefę buforową pomiędzy gminami o znacznym ubytku i znacznym przyroście migracyjnym ludności.

Drugi strumień migracji opisywany jako natężenie salda migracji w przekroju wieś – wieś jest stosunkowo niewielki. Badania wskazują (Rosner 2012 1991), że większość tego rodzaju ruchów migracyjnych dokonuje się na małych odległościach i biorąc pod uwagę strukturę wieku migrantów, prawdopodobnie jest powiązana z fazą rozwoju rodziny i przeprowadzką do partnera/małżonka.

W celu lepszej interpretacji skali przepływów zachowano przyjęte dla strumienia wieś-miasto rozpiętości przedziałów legendy zaznaczone pod ryciną 4.6. i rozkład przestrzenny salda migracji wieś – wieś na rycinie 4.6. Większość powierzchni kraju znalazła się w środkowym przedziale skali, a więc w przeważającej części gmin odpływ do innych gmin i napływ z wiejskich terenów do danej gminy jest w przybliżeniu ekwiwalentną wymianą ludności. W tym miejscu należy podkreślić, że w polskiej statystyce nie są ujmowane przemieszczenia wewnątrz tej samej gminy, lecz te przemieszczenia, w wyniku których została przekroczona granica administracyjna gminy.

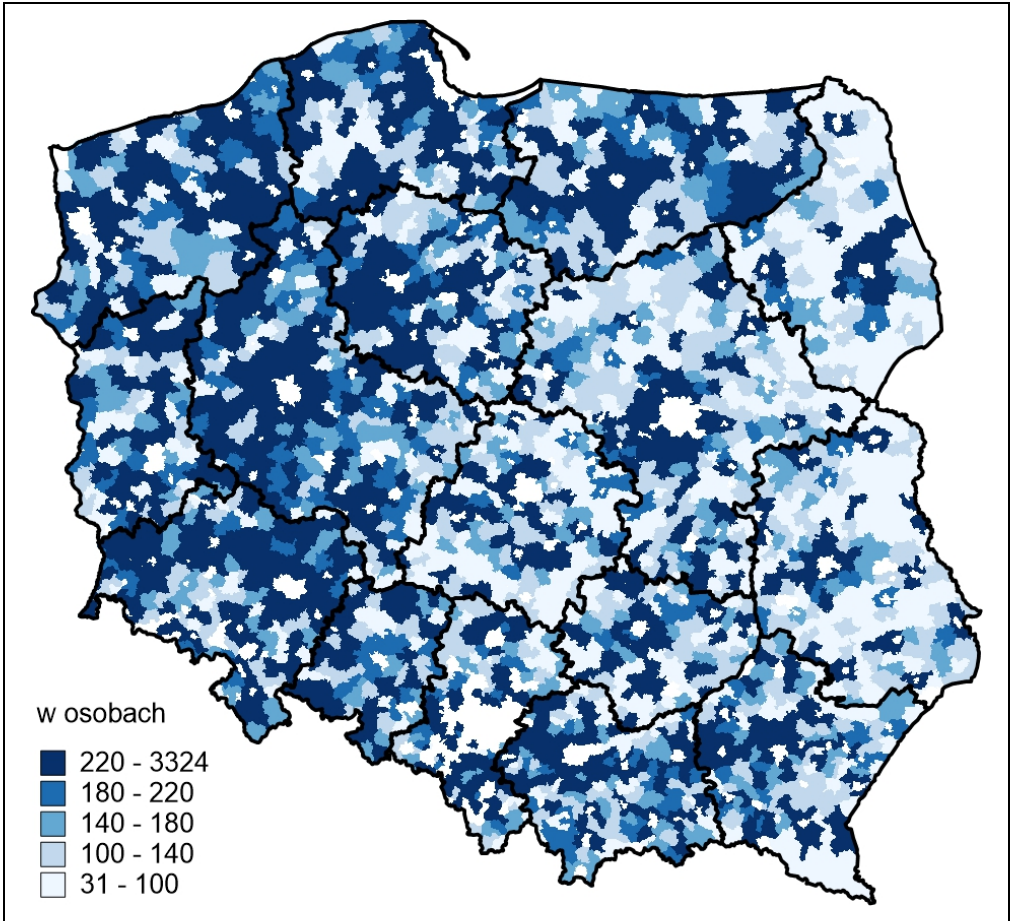
Rycina 4.6. Natężenie salda migracji wieś – wieś
(na 1000 mieszkańców, średnia z trzech lat 2016–2018)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Rzadziej wykorzystywanym wskaźnikiem ruchliwości przestrzennej ludności jest obrót migracyjny. To miara będąca bezwzględną wartością sumy napływu i odpływu, na podstawie której można zidentyfikować obszary silnej i słabej mobilności przestrzennej ludności. Rycina 4.7. pokazuje, że nie tylko w strefach podmiejskich ruchliwość przestrzenna ludności jest wysoka, ale także że ludność tzw. Ziemi Odzyskanych (Ziem Zachodnich i Północnych Polski) jest bardziej mobilna niż ludność tzw. Ziemi Dawnych. Wysoka mobilność jest korzystna z punktu widzenia rynku pracy, ale niekorzystna dla trwałości cech kultury lokalnej i odmienności językowej.

Rycina 4.7. Obrót migracyjny (średnia z trzech lat 2016–2018)

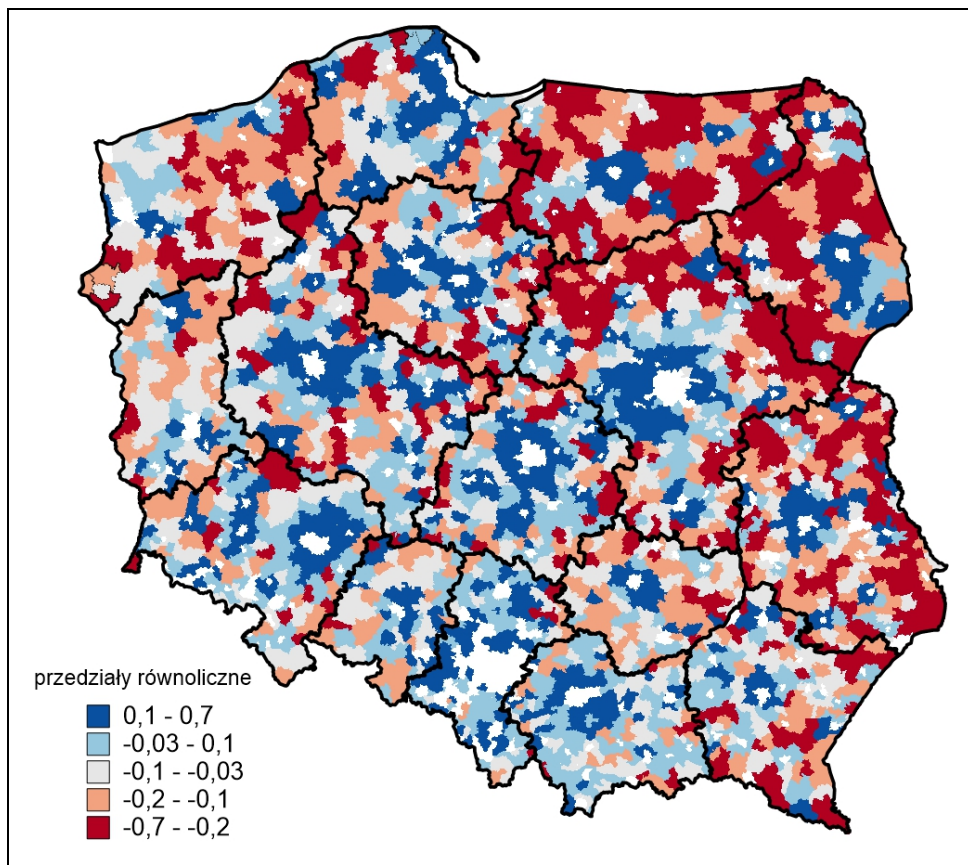


Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Prezentując przegląd przestrzennych trendów migracji wewnętrznych, policzono miarę atrakcyjności migracyjnej. Jest to relacja między saldem migracji a obrotem. Wartość tego wskaźnika waha się od -1 do 1, przy czym niższa wartość występuje, gdy z danego obszaru następuje odpływ, natomiast brak jest napływu, wartość 0 oznacza równowagę między napływem i odpływem, natomiast +1 oznacza obszar napływu, któremu nie towarzyszy odpływ. Wartość dodatnia wskazuje że dany obszar jest atrakcyjny migracyjnie. Z przeprowadzonych analiz wynika, że najkorzystniejsze wartości notują pierścienie gmin położonych wokół miast wojewódzkich oraz innych miast o średniej wielkości. Rycina 4.8. pokazuje, że zachodnia część Polski jest bardziej atrakcyjna pod względem migracyjnym niż część wschodnia. Im większa odległość od miasta

wojewódzkiego lub innego o średniej wielkości, tym obszar jest mniej atrakcyjny migracyjnie. Najwięcej skupisk gmin o względnie najniższej atrakcyjności migracyjnej jest w Polsce północno-wschodniej (województwo podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz północna i wschodnia część mazowieckiego).

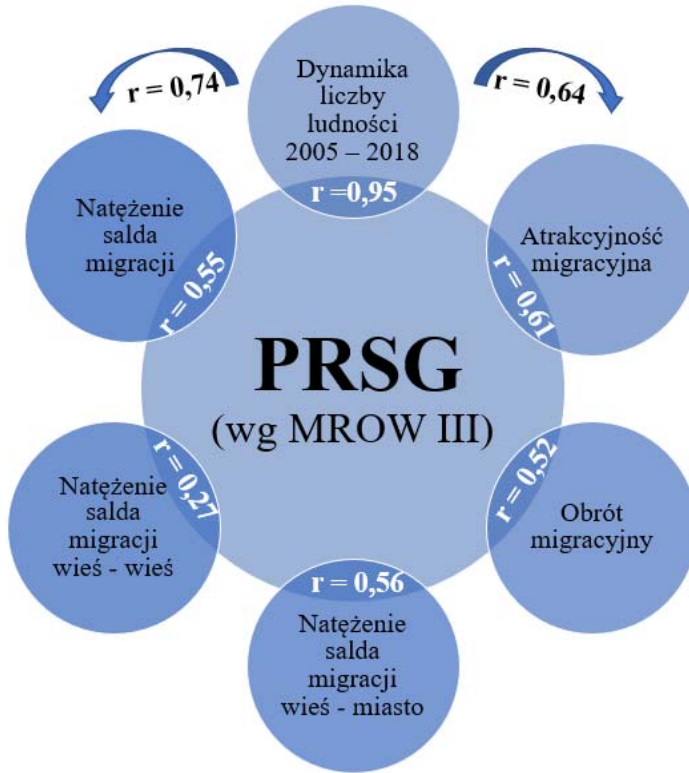
Rycina 4.8. Atrakcyjność migracyjna (średnia z trzech lat 2016–2018)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Weryfikując hipotezę, że migracje wewnętrzne są cichym moderatorem przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich w Polsce oraz, że wraz ze wzrostem atrakcyjności migracyjnej wzrasta ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, dokonano przeliczeń w oparciu o współczynnik korelacji liniowej. Po pierwsze, wykazano względnie wysoką, istotną statystycznie współzależność rozkładów poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego z miarami mobilności przestrzennej (wykres 4.3.). W tym największą ze współczynnikami atrakcyjności migracyjnej i salda migracji.

Wykres 4.3. Statystyczna współzależność rozkładów poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (PRSG) z miarami mobilności przestrzennej



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS oraz MROW III.

Po drugie, wykazano także współzależność zmian liczby ludności w okresie 2005–2017 roku wraz ze zmianą poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie 0,94. Dodatkowo wykazano zależność między zmianą liczby ludności a natężeniem salda migracji na poziomie 0,74 oraz atrakcyjnością migracyjną na poziomie 0,64.

Po trzecie, wykorzystując podział gmin według klas poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, obliczano, jaka była dynamika liczby ludności w okresie 15 lat po wstąpieniu do UE (tabl. 4.1.). Przyjmując, że w badanym okresie przyrost naturalny ludności był bliski zero, potraktowano ruch migracyjny jako zasadniczy komponent determinujący zmiany liczby ludności w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Można zatem uogólnić, że co najmniej przeciętny poziom rozwoju zapewniał gminom utrzymanie liczby ludności na niezmienn-

nym poziomie. Jak już wcześniej wspomniano, ludność z centrów miast i peryferii regionalnych migruje do miejsc bardziej atrakcyjnych, a więc przede wszystkim do wiejskich stref podmiejskich. Nie jest więc zaskoczeniem, że wysoką dynamiką odznaczały się wyłącznie gminy najwyższego poziomu rozwoju, a więc stanowiące bezpośrednie zaplecze miast regionalnych.

Tablica 4.1. Zmiana liczby ludności w klasach poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (PRSG)

Klasy PRSG	Średnia zmiana liczby ludności w okresie 15 lat od wstąpienia do UE
1 – bardzo niska	94,02
2 – niska	97,80
3 – przeciętna	100,46
4 – wysoka	102,83
5 – bardzo wysoka	113,26

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS oraz MROW III.

Przyrost w strefie wysokozurbanizowanej był wyższy niż ubytek ludnościowy w strefie peryferyjnej (najniższego poziomu rozwoju), co oznacza, że klasę gmin najwyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego zasila także znaczny strumień migracji z miast. Wielkość wskaźników dynamiki liczby ludności pozwala sądzić, że strumień migracji w strefę podmiejską ze wsi jest podobnej wielkości jak strumień migracji z ośrodków centralnych.

4.6. Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było sprawdzenie, czy polska wieś się wyludnia oraz odpowiedź na pytanie dlaczego jest właśnie tak, skoro statystycznie przybywa ludzi na obszarach wiejskich? Otrzymane w toku analizy wyniki wskazują na stałe wyludnianie się stref peryferyjnych, często subregionalnych o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Z kolei w wiejskich strefach podmiejskich następuje znaczny napływ ludności. Jest to miejsce gdzie spotykają się dwa strumienie migracyjne. Pierwszy z nich to strumień zamożnych migrantów z miasta, którzy osiedlają się w bezpośrednim sąsiedztwie granicy miejskiej. Drugi strumień stanowią migranci z wyludniających się stref peryferyjnych, którzy migrują w nieco dalszy pierścień gmin podmiejskich, gdzie koszty życia (m. in. zakupu lub wynajmu nieruchomości) są niższe. Procesy te niosą duże wyzwania dla samorządów lokalnych, zarówno tych koncen-

trujących ludność, jak i tych wyludniających się. Determinują bowiem wielkość wpływów podatków dochodowych do budżetów lokalnych, które finansują infrastrukturę i świadczenie usług publicznych, w szczególności z zakresu opieki zdrowotnej.

W kierunkach migracji dominuje strumień wieś – miasto, który wskazuje na emigracyjny charakter obszarów popegeerowskich i tzw. ściany wschodniej. Gospodarki lokalne gmin tych rejonów w dużym stopniu oparte są na sektorze rolnym. Tam, gdzie gospodarka wytwarza pozarolnicze miejsca pracy tam obserwujemy co najmniej zbilansowany ruch migracyjny (skala obrotu migracyjnego jest jednak w tych gminach znacznie zróżnicowana). Większą ruchliwością przestrzenną charakteryzują się mieszkańcy Ziem Zachodnich i Północnych Polski, niż tzw. Ziem Dawnych.

W migracjach wewnętrznych mieszkańców wsi wyróżnić można – analogicznie do przemian społeczno-gospodarczych, polaryzację dwuosiową opartą na kryterium *continuum* miejsko-wiejskiego oraz na kryterium wschód-zachód, choć ta druga oś potwierdzona zarówno saldem, jak i obrotem migracyjnym jest mniej widoczna w trendach przestrzennych. Stopień skorelowania współczynników natężenia ruchu migracyjnego z miarą poziomu rozwoju obszarów wiejskich oraz zmianami w liczbie ludności gminy, pozwala wskazać współczynnik atrakcyjności migracyjnej jako papierek lakmusowy zmian społeczno-gospodarczych.

Na zakończenie pozwalamy sobie na komentarz dotyczący polityki migracyjnej Polski². Polityka migracyjna każdego państwa powinna odpowiadać na bieżące i przyszłe potrzeby rynku pracy. Z prognoz wynika, że rozpoczął się już proces zawężonej reprodukcji zasobów pracy nie tylko w mieście, ale i na wsi. We wspomnianym dokumencie upatruje się ilościowych „rezerw siły roboczej” na obszarach wiejskich, co wskazuje na niedostateczne rozpoznanie zjawisk demograficznych na polskiej wsi. Takich rezerw – w kategoriach ilościowych – nie ma. Można – o czym również nie wyczytamy w dokumencie – szukać potencjalnych zasobów pracy w grupie osób biernych zawodowo, których na obszarach wiejskich jest ok. 2,5 mln, choć wymagało by to pewnych inwestycji w ich aktywizację zawodową. Również warto zastanowić się, czy i jakie są potencjalne rezerwy zasobów pracy w „zatrudnieniu w swoim gospodarstwie rolnym”, a więc nad liczbą osób zarejestrowanych w KRUS, których z obszarów wiejskich rekrutuje się ok. 1,5 mln razem z tzw. domownikami pracującymi w gospodarstwie rolnym. Alokacja osób z tego systemu ubezpieczeń społecznych, które już nie utrzymują się z pracy w rolnictwie (a korzystają z jego

² Dostępny pod adresem: <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>

przywilejów, pracują w szarej strefie) lub utrzymują się pozostając jednak na skraju ubóstwa, potrzebowałyby nowych atrakcyjnych form w systemie powszechnym. Ale ten temat wymaga już osobnych rozważań, analiz dotyczących strukturalnych (jakościowych) aspektów „rezerw” na wiejskim rynku pracy.

Bibliografia

Bank Danych Lokalnych, GUS [<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>].

Czarnecki A. (2019), *Urbanizacja kraju i jej etapy*, [w:] *Ciągłość i zmiana Sto lat rozwoju polskiej wsi*, M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), Tom 1, IRWIR PAN, WN Scholar.

Degórska B. (2017), *Urbanizacja przestrzenna terenów wiejskich na obszarze metropolitalnym Warszawy: kontekst ekologiczno-krajobrazowy*, Prace Geograficzne, nr 262, IGiPZ PAN, Warszawa.

Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA (2019), *Polityka Migracyjna Polski*, Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>

Frenkel I., Rosner A., Stanny M. (2019), *Kształtowanie się populacji ludności wiejskiej*, [w:] *Ciągłość i zmiana Sto lat rozwoju polskiej wsi*, M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), Tom 1, IRWIR PAN, WN Scholar.

Grucza J. (1983), *Wpływ migracji na stan i strukturę demograficzną ludności gmin województw koszalińskiego i słupskiego*.

Halamska M., Hoffmann R., Stanny M. (2017), *Studia nad strukturą wiejskiej Polski*, Tom 2. *Przestrzenne różnicowanie struktury społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, IRWIR PAN, Warszawa.

Hryniewicz J. (2000), *Zmiany demograficzne a zapotrzebowanie na usługi społeczne*, Gospodarka Narodowa, nr 11–12, s. 23–39.

Komorowski Ł. (2019), *Smart villages – odpowiedź na problem depopulacji wsi?*, manuskrypt, IRWIR PAN, Warszawa, s. 25.

Kosiński L. (1960), *Pochodzenie terytorialne ludności Ziem Zachodnich w 1950 r.*, Dokumentacja Geograficzna, z. 2, Warszawa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Kotowska I. E. (1999), *Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, Monografie i Opracowania nr 461, SGH, Warszawa.

Lee E. S. (1972), *Teoria migracji*, [w:] *Modele migracji*, Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej, z. 2/3, IG PAN, Warszawa.

Li Y., Westlund H., Liu Y. (2019), *Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world*, Journal of Rural Studies Vol. 68, s. 135–143.

Madaleno I.M., Gurovich A. (2004), *Urban versus rural' no longer matches reality: an early public agrosidential development in periurban Santiago, Chile*, „Cities” vol. 21, nr 6, s. 513–526.

OECD (2018), *Przegląd Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018*.

Okólski M. (red.) (1990), *Teoria przejścia demograficznego*, PWE, Warszawa.

Rosner A. (1991), *Migracje wieś – miasto a przepływy między typami gospodarstw domowych ludności wiejskiej*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

Rosner A. (2012), *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich. Wiejskie obszary zmniejszające zaludnienie i koncentrujące ludność wiejską*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa.

Rosner A. (2014), *Migracje wewnętrzne i ich związek z przestrzennym zróżnicowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego wsi*, *Wieś i Rolnictwo*, nr 1 (162) 2014.

Rosner A., Stanny M. (2014), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*, Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

Rosner A., Stanny M. (2016), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*, Etap II, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

Stanny M. (2012), *Dynamika zmian demograficznych ludności wiejskiej i jej zasobów pracy*, *Polityka Społeczna*, nr 7.

Stanny M. (2013), *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 330.

Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2018), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*, Etap III, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

Stasiak A., Mirowski W. (1990), *The process of depopulation of rural areas in Central and Eastern*, Conference Papers IGSO PAS.

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (2016), <http://nettg.pl/uploads/docs/2016-08/1470123409-strategia-mr.pdf>

Śleszyński P. (2018), *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa.

Śpiewak R. (2016), *Multifunctionality of organic farming: case study from Southern Poland*, *European Countryside*, 1.2016.

Van de Kaa D. J. (1987), *Europe's Second Demographic Transition*, *Population Bulletin*, 42 (1), s. 3–24.

Witkowski J. (1990), *Warunki życia a zamierzenia migracyjne młodzieży wiejskiej w Polsce*, [w:] J. Witkowski (red.), *Wybrane problemy migracji ludności wiejskiej w Polsce*, Warszawa.

Zwęglińska-Gatecka D. (2019), *Gentryfikacja i jej zasięg*, *Wieś i Rolnictwo*, nr 2 (183) 2019.

Prof. dr hab. Gertruda UŚCIŃSKA

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN

Uniwersytet Warszawski

5. Problemy migracji w zakresie zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego

5.1. Wprowadzenie

W większości krajów standardowy (podstawowy, typowy) model stosunku pracy to zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (8 godz. dziennie/40 godz. tygodniowo z gwarancją [minimalnego] wynagrodzenia). Pracownik jest chroniony przez przepisy prawa pracy, układy zbiorowe pracy i prawo zabezpieczenia społecznego.

W ostatnich latach nastąpił wzrost liczby pracowników zatrudnionych na nietypowych umowach i konieczne są liczne dostosowania ochrony takich pracowników. Wynika to z faktu, że większość praw i ochrony pracowników została zbudowana wokół tzw. standardowych, typowych stosunków pracy. Komisja Europejska wymienia tę kwestię w *Zielonej księdze* w sprawie modernizacji prawa pracy, aby sprostać wyzwaniom XXI wieku (listopad 2006 r.).

Najnowsze badania nad nietypowym zatrudnieniem, wykonane na zlecenie Parlamentu Europejskiego, pokazują, że w ostatnich latach nastąpił wzrost rozpowszechnienia nietypowych umów w Unii Europejskiej. Standardowe kontrakty stanowiły tylko 59% umów w 2015 r., co oznacza spadek z 62% w 2003 r. Badanie pokazuje też, że nietypowy kontrakt ma również wymiar płciowy: mężczyźni częściej niż kobiety pracują na pełny etat i na stałe (65% w porównaniu z 52%) i odwrotnie: kobiety znacznie częściej niż mężczyźni pracują w niepełnym wymiarze godzin. Połowa osób w wieku od 15 do 24 lat pracuje w niepełnym wymiarze godzin, mniej niż 20 godz. tygodniowo lub tymczasowo (na czas określony lub na podstawie stażu).

W XXI wieku zmieniają się formy zatrudnienia i następuje ich duża dynamika. Istnieje zatem konieczność zdefiniowania, czym jest praca z punktu widzenia opłacania podatków i składek oraz z punktu widzenia urealnienia zobowiązań państwa na dziś i na przyszłość, jeśli chodzi o obowiązki państwa, np. gwarancji ochrony prawnej zatrudnienia czy prawa do świadczeń. Dotyczy to nie tylko obywateli własnych, ale i cudzoziemców, którzy podlegają tym sa-

mym przepisom i wykonują bardzo często pracę właśnie w tych nietypowych formach zatrudnienia (np. platformy i inne) albo nielegalnie. Kwestie tego, co rodzi te obowiązki, dyskutuje się i bada w całej Europie.

5.2. Rynek pracy

5.2.1. Inne formy zatrudnienia – nietypowe umowy

Umowy nietypowe są ogólnie definiowane jako umowy o pracę, które są inne od typowej umowy. Może to być wiele rodzajów umów, w tym umowy na część etatu, na czas określony, tymczasowe, dorywcze, sezonowe, platformy, praca wirtualna czy prosumenci.

W 2016 r. w badaniu Eurofund zbadano „nietypowe” formy zawierania umów takie jak praca w niepełnym wymiarze godzin (mniej niż 10 godz. tygodniowo), bardzo krótkie umowy na czas określony, umowy zerogodzinowe i umowy niepisane. Badanie wykazało, że typ pracowników wykonujących bardzo nietypowe formy pracy jest niejednorodny od pracowników o bardzo niskich kwalifikacjach – umowy sezonowe – po wysoko wykwalifikowanych specjalistów – krótkie kontrakty ukierunkowane na zadania.

Postęp technologiczny i większa specjalizacja zadań wykonywanych niekoniernie w strukturze pracodawcy, to nowe wyzwania na rynku pracy. Na przykład społeczność prosumentów, czyli osób wykonujących pracę dla Facebooka czy innych platform mediów społecznościowych – to przykład modelu prosumencji. Prosumenci nie są pracownikami i nie mają wynagrodzenia, chociaż Google jakoś nagradza użytkowników.

5.2.2. Zmiany sytuacji demograficznej w Polsce

Sytuacja demograficzna Polski charakteryzuje się spadkiem liczby ludności. W latach 2012–2016 odnotowano zmniejszenie się liczby ludności Polski o ponad 100 tys. osób. (RRL 2018: 8). To wynik ubytku naturalnego ludności i salda migracji zagranicznych (tamże). Według prognoz Ministerstwa Finansów liczebność populacji Polski spadnie z 38,4 mln do 35,2 mln w 2050 r.

Od kilkudziesięciu lat w Polsce występuje niska liczba urodzeń, która nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. Zmniejsza się dzietność – w 2017 r. współczynnik dzietności wyniósł 1,45 (GUS 2018: 289). Od 2011 r. następuje zmiana wzorca płodności kobiet: pierwsze dziecko rodzą kobiety w starszych grupach wieku (odraczanie decyzji o urodzeniu dziecka).

Od dłuższego czasu obserwujemy również zjawisko starzenia się ludności i proces ten przyspiesza. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety

60 lat, a mężczyźni 65 lat i więcej) wzrósł z 14,8% w 2000 r. do 19,6% w 2015 r. i 20,8% w 2017 r. (RRL 2018: 18). Odnotowujemy wydłużanie się trwania życia, co wynika obecnie z coraz większego spadku natężenia zgonów wśród osób starszych. Wzrasta również liczebność osób w sędziwym wieku (80 lat i więcej) z prawie 860 tys. w 2002 r. do ponad 1,6 mln w 2017 r. (RRL 2018: 18). Udział populacji w wieku produkcyjnym (mężczyźni 18/64 lata; kobiety 18/59 lat) spada: z 64,5% w 2009 r. do 60,6% w 2018 r. (dane Ministerstwa Finansów). Największy spadek liczby osób w wieku produkcyjnym dotyczy tych w wieku 18–45 lat. Efektem tych zmian jest rosnący wskaźnik obciążenia demograficznego i ekonomicznego ludności.

5.3. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy

Od wielu lat Polska jest krajem emigracyjnym. Główne kierunki migracji na „pobyt stały” to Niemcy, Wielka Brytania oraz w mniejszym stopniu USA, Holandia i Irlandia. Skala migracji na pobyt czasowy jest również znaczna. Liczba osób czasowo przebywających poza naszym krajem, głównie w krajach Unii Europejskiej (Wielka Brytania, Niemcy, Irlandia, Włochy, Norwegia), ale jednocześnie mająca zameldowanie w Polsce w 2017 r. wyniosła – według szacunków GUS – 2,5 mln (RRL 2018: 16).

Wśród osób emigrujących występuje silna nadreprezentacja osób w tzw. wieku mobilnym (18–44 lata), często dobrze wykształconych i mających wysokie kwalifikacje. Ponadto wśród emigrujących kobiet wysoki odsetek stanowią kobiety w wieku prokreacyjnym (RRL 2018: 16). Konsekwencją tych zjawisk jest rosnąca liczba dzieci urodzonych poza granicami naszego kraju, z których przynajmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim (RRL 2018: 17).

Większa skala emigracji zarobkowej osób w wieku produkcyjnym oraz spadek poziomu bezrobocia wskutek dobrej sytuacji gospodarczej Polski spowodowały, że powstał problem niedoboru siły roboczej, zwłaszcza w niektórych sektorach gospodarki (np. budownictwo, rolnictwo czy przetwórstwo przemysłowe). Pojawiły się głosy nawiązujące do szerszego dostępu do polskiego rynku pracy dla obcokrajowców i zmian w polityce migracyjnej Polski. W nawiązaniu do tych zagadnień wprowadzono wiele przepisów uprawniających cudzoziemców do podejmowania czasowego zatrudnienia w Polsce, bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

Polska stała się atrakcyjnym krajem dla imigrantów innych narodowości. Cudzoziemcy przyjeżdżają do naszego kraju na pobyt stały, na długi czas (imigracja długookresowa) bądź czasowo¹. Liczba wydanych zezwoleń na pobyt

¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (DzU z 2019 r., poz. 577).

w Polsce po raz pierwszy świadczy o nasileniu imigracji krótkookresowej (pod koniec 2017 r. liczba ta sięgała 700 tys.) (RRL 2018: 17).

Wśród migrantów czasowych przebywających w Polsce największą liczbę stanowią pracownicy i studenci. Oni też wykazują największą skłonność do osiedlenia się w naszym kraju. Aby cudzoziemiec mógł legalnie pracować na polskim rynku pracy, musi spełniać warunki określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy², a mianowicie:

- 1) posiadać dokument dopuszczający do polskiego rynku pracy w postaci:
 - a) zezwolenia na pracę;
 - b) zezwolenie na pracę sezonową;
 - c) oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (ewentualnie być zwolnionym z tego wymogu na podstawie szczególnych przepisów);
 - d) zezwolenie na pobyt czasowy i pracę;
- 2) posiadać tytuł pobytowy, którego podstawa musi uprawniać do wykonywania pracy (np. odpowiednia wiza lub zezwolenie na pobyt).

Nie oznacza to, że wszyscy cudzoziemcy są faktycznie na rynku pracy. Część korzysta z tych uprawnień, a część nie.

5.3.1. Zezwolenie na pracę

Zezwolenie na pracę to dokument, który uprawnia cudzoziemca do podjęcia legalnej pracy w Polsce pod warunkiem posiadania przez cudzoziemca wizen lub zezwolenia na pobyt czasowy pozwalającego na podjęcie pracy w Polsce. W zezwoleniu wskazany jest podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi oraz stanowisko lub rodzaj pracy, którą cudzoziemiec ma wykonywać. Praca jest zatem uważana za legalną tylko wówczas, gdy cudzoziemiec wykonuje tę pracę, która została wskazana w zezwoleniu. Oznacza to, że jeśli cudzoziemiec chce zmienić pracę (tj. pracodawcę lub/i stanowisko pracy lub/i branżę, w której jest zatrudniony), musi uzyskać nowe zezwolenie.

Zezwolenie jest ważne przez okres, na który zostało wydane. Zezwolenie na pracę jest wymagane w wypadku podejmowania zatrudnienia na podstawie zarówno umów o pracę, jak i umów cywilnoprawnych.

O zezwolenie na pracę dla cudzoziemca występuje podmiot powierzający wykonanie pracy – „pracodawca”. Zezwolenie w formie decyzji administracyjnej wydaje wojewoda właściwy ze względu na siedzibę/miejsce zamieszkania pracodawcy.

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2018 r. poz. 107 z późn. zm.).

Zezwolenie na pracę jest wymagane, jeśli cudzoziemiec:

- a) wykonuje pracę w Polsce na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej z pracodawcą, który ma siedzibę /miejsce zamieszkania w Polsce – zezwolenie na pracę typu A;
- b) w związku z pełnieniem funkcji członka zarządu przedsiębiorcy wpisanego do Krajowego Rejestru Sądowego/spółki kapitałowej w organizacji przebywa w Polsce przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy – zezwolenie na pracę typu B;
- c) wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany do Polski na okres dłuższy niż 30 dni w roku kalendarzowym do pracy w oddziale lub zakładzie pracodawcy zagranicznego lub w podmiocie powiązany z pracodawcą zagranicznym – zezwolenie na pracę typu C;
- d) wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego, nieposiadającego zorganizowanej działalności w Polsce (m.in. ani oddziału, ani zakładu) i jest delegowany do Polski w celu realizacji usługi eksportowej, czyli usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym – zezwolenie na pracę typu D;
- e) wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium Polski na okres przekraczający 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy w celu innym niż objęty zezwoleniami typu B, C, D – zezwolenie typu E.

Tabela 5.1. Zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według typów zezwoleń na pracę w latach 2014–2018

Obywatelstwo	Typ zezwolenia na pracę	Liczba wydanych zezwoleń na pracę				
		2014	2015	2016	2017	2018
POLSKA	Razem	43 663	65 786	127 394	235 626	328 768
	A	40 038	61 056	121 872	228 700	315 867
	B	541	315	312	339	449
	C	2 526	3 356	3 962	4 459	7 446
	D	342	502	455	934	2 568
	E	216	557	793	1 194	2 438

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie: <http://psz.praca.gov.pl>.

W 2018 r. wydano 328,8 tys. zezwoleń na pracę dla cudzoziemców. W ciągu ostatnich 5 lat liczba ta wzrosła ponad 7,5-krotnie (w 2014 r. wydano 43,7 tys. takich zezwoleń). Największy udział wśród zezwoleń na pracę stanowią zezwolenia typu A (96,1%). W ostatnich pięciu latach obserwujemy wzrost udziału tych zezwoleń o 4,4 punkty procentowe. Spadł natomiast udział zezwoleń typu C – o 3,5 punkty procentowe (mimo wzrostu liczby tych zezwoleń).

Największy udział w liczbie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców mają obywatele Ukrainy (72,5%). Jeszcze pięć lat temu udział ten wynosił 60,3%; w kolejnych latach rósł do 83,4% w 2016 r., po czym od dwóch lat obserwujemy spadek udziału obywateli Ukrainy. Wyraźnie wzrosła liczba zezwoleń na pracę wydawanych obywatelom Bangladeszu i Nepalu – w ich przypadku w 2018 r. obserwujemy wzrost w stosunku do 2014 r. odpowiednio prawie 30-krotny i prawie 50-krotny. Rośnie również ich udział w strukturze zezwoleń – w 2018 r. wynosił on 2,5% w przypadku Bangladeszu i 6,1% w przypadku Nepalu. Duży wzrost wydanych zezwoleń obserwujemy także w przypadku obywateli Białorusi – ich liczba wzrosła ponad 10-krotnie w ciągu ostatnich 5 lat, a ich udział w strukturze wynosi obecnie 5,9%.

5.3.2. Zezwolenie na pracę sezonową

Od 1 stycznia 2018 r. praca krótkoterminowa może być wykonywana na podstawie tzw. nowego oświadczenia – oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi – oraz zezwolenia na pracę sezonową. Do pracy w związku z oświadczeniem uprawnieni są nadal obywatele sześciu państw (Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy), natomiast zezwolenia na pracę sezonową dotyczą obywateli wszystkich państw trzecich.

Tabela 5.2. Liczba zezwoleń na pracę sezonową wydanych przez powiatowe urzędy pracy w 2018 r. według obywatelstwa

Obywatelstwo	Liczba	W odsetkach
Razem, w tym:	121 436	100,0
Bangladesz	16	0,0
Białoruś	607	0,5
Filipiny	15	0,0
Gruzja	199	0,2
Indie	38	0,0
Mołdawia	359	0,3
Mongolia	17	0,0
Nepal	192	0,2
Rosja	45	0,0
Ukraina	119 926	98,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie: <http://psz.praca.gov.pl>

Zezwolenie na pracę sezonową uprawnia do pracy w podklasach uznanych za sezonowe³, natomiast oświadczenie może dotyczyć wszystkich pozostałych podklas. Praca sezonowa może być wykonywana przez okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym, a praca w związku z oświadczeniem przez okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy.

W 2018 r. powiatowe urzędy pracy wydały 121,4 tys. zezwoleń na pracę sezonową. W przypadku tych zezwoleń zdecydowanie przeważają zezwolenia wydane obywatelom Ukrainy – stanowiły one aż 98,8% wydanych zezwoleń na pracę sezonową. Na kolejnych miejscach znaleźli się obywatele Białorusi oraz Mołdawii (udział wydanych im zezwoleń wynosił odpowiednio 0,5% i 0,3%).

5.3.3. Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (do 2018 r. – oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy)

Na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi mogą pracować tylko obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy. Jest to procedura uproszczona. Dotyczy prac niesezonowych. Warunkiem wykonywania pracy w ramach procedury uproszczonej jest wpisanie przez powiatowy urząd pracy oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń oraz posiadanie przez cudzoziemca dokumentu potwierdzającego tytuł pobytowy w RP, który uprawnia do wykonywania pracy w Polsce.

W 2017 r. zarejestrowano 1824,5 tys. oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, tj. prawie 5-krotnie więcej niż w 2014 r. O ile jeszcze w latach 2014–2015 liczba oświadczeń rosła szybciej niż liczba zezwoleń na pracę, o tyle od 2016 r. obserwujemy odwrócenie tendencji – liczba zezwoleń na pracę dla cudzoziemców rośnie (w stosunku do poprzedniego roku) szybciej niż liczba oświadczeń.

Podobnie jak w przypadku zezwoleń na pracę, tak i w przypadku oświadczeń zdecydowanie przeważają obywatele Ukrainy. Ich udział w latach 2014–2017 wahał się od 97,5% w 2015 r. do 94,0% w 2017 r. Rosnącą grupę stanowią obywatele Białorusi – ich udział w 2017 r. wynosił 3,2%.

Od 1 stycznia 2018 r. wprowadzono nowe oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi – w 2018 r. zarejestrowano 1582,2 tys. takich oświadczeń. Podobnie jak w przypadku „starych” oświadczeń, dominującą grupą cudzoziemców są obywatele Ukrainy (91,4% oświadczeń). Kolejne grupy to obywatele Białorusi (4,0%) oraz Mołdawii (2,3%).

³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (DzU z 2018 r., poz. 1749).

Tabela 5.3. Liczba oświadczeń o zamiarze powierzenia /powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi według obywatelstwa

Lata	Razem	Obywatelstwo					
		Białoruś	Rosja	Ukraina	Moldawia	Gruzja	Armenia
2014	387 398	4 017	1 227	372 946	6 331	2 103	774
2015	782 222	5 599	1 939	762 700	9 575	1 366	1 043
2016	1 314 127	23 400	3 937	1 262 845	20 650	1 698	1 597
2017	1 824 464	58 046	6 150	1 714 891	31 465	11 126	2 786
2018	1 582 225	62 805	6 718	1 446 304	36 742	28 008	1 648

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie: <http://psz.praca.gov.pl>.

Z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy, gdzie brakuje pracowników, imigracja zarobkowa jest zjawiskiem korzystnym. Jednak większa liczba imigrantów zarobkowych rodzi problemy adaptacyjne i napięcia społeczne oraz grozi powiększeniem szarej strefy. Oddzielnym zagadnieniem jest integracja imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym.

5.4. Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych

W Polsce pracuje coraz więcej cudzoziemców objętych ubezpieczeniami społecznymi. W 2008 r. w rejestrach ZUS odnotowano 65,0 tys. cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Na koniec maja 2019 r. zanotowano 628 tys. cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń (o 58 tys. więcej niż w grudniu 2018 r.), w tym 468 tys. to obywatele Ukrainy (75%); 570 tys., czyli 2/3, to mężczyźni.

Na przestrzeni ostatnich 10 lat obserwujemy istotny wzrost liczby ubezpieczonych cudzoziemców, przy czym wyraźne przyspieszenie nastąpiło od 2014 r. W grudniu 2018 r. liczba ubezpieczonych cudzoziemców wyniosła 569,7 tys. Jedynie 6,3% tej liczby to obywatele krajów Unii Europejskiej. Pozostali (533,8 tys. osób, 93,7%) to obywatele krajów spoza Unii Europejskiej. Dla porównania w 2008 r. obywatele krajów UE stanowili ponad 25% populacji cudzoziemców ubezpieczonych w Polsce. W latach 2008–2014 cudzoziemcy stanowili mniej niż 1% ubezpieczonych w ubezpieczeniach emerytalnych i rentowych w ZUS. Na koniec 2016 r. udział ten wyniósł prawie 2%, a w grudniu 2018 r. – już 3,6%.

Tabela 5.4. Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych według obywatelstwa

Obywatelstwo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ogółem	65 041	69 813	78 608	88 423	93 012	101 083	124 349	184 188	293 188	440 255	569 724
Obywatelstwo krajów UE	16 350	17 138	19 048	20 591	22 242	24 656	27 349	29 421	31 694	34 116	35 960
Obywatelstwo krajów spoza UE	48 691	52 675	59 560	67 832	70 770	76 427	97 000	154 767	261 494	406 139	533 764
w tym:											
ukraińskie	16 237	18 602	21 777	27 659	29 713	32 989	49 150	101 150	194 418	316 474	420 723
białoruskie	4 184	4 320	4 927	5 512	6 035	6 387	7 094	8 903	14 351	24 013	34 143
wietnamskie	3 004	3 481	3 951	4 451	4 655	5 267	6 041	6 146	6 528	7 592	8 138
mołdawskie	789	643	817	967	994	1 217	1 767	2 628	5 024	6 510	7 656
rosyjskie	3 018	3 201	3 448	3 558	3 661	3 832	4 178	4 692	5 691	6 654	7 569

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

W przestrzeni publicznej pojawiły się głosy o istotnym znaczeniu cudzoziemców dla kondycji finansowej ubezpieczeń społecznych, lecz dane tego nie potwierdzają. Przepis składek od cudzoziemców na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za 2018 r. stanowił jedynie 2,6% (4,3 mld zł) przypisu ogółem, natomiast przepis składek na ubezpieczenie chorobowe cudzoziemców – 2,3% (0,3 mld zł) przypisu na ubezpieczenie chorobowe ogółem. Wydatki na zasiłki i świadczenia krótkoterminowe wypłacone cudzoziemcom w 2018 r. wyniosły 176 281,5 tys. zł. Wydatki te stanowią 52,5% kwoty przypisu składek na ubezpieczenie chorobowe dla cudzoziemców w 2018 r. Dla porównania przepis składek na numer rachunku składowego w 2018 r. wyniósł prawie 260 mld zł (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia i inne fundusze). Jak zatem widać, kwoty składek płaconych przez cudzoziemców nie są znaczące.

W 2018 r. przeciętna miesięczna podstawa wymiaru, od której zostały obliczone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla cudzoziemców, jest o ponad 20% niższa od przeciętnej miesięcznej podstawy dla ogółu ubezpieczonych w ZUS i wynosiła w grudniu 2018 r. 2,7 tys. zł dla cudzoziemców i 3,7 tys. zł dla ogółu ubezpieczonych w ZUS.

Średnia liczba miesięcy, za które w latach 2017–2018 zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla cudzoziemców, jest niższa niż przeciętna liczba tych miesięcy dla ubezpieczonych ogółem. W dwunastu miesiącach 2017 i 2018 r. dla cudzoziemców opłacone zostały składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za przeciętnie 6 miesięcy, natomiast dla ogółu ubezpieczonych w ZUS za przeciętnie 10 miesięcy.

Analiza kwot zapisanych na kontach cudzoziemców pokazuje, że w przyszłości skala wypłat świadczeń, zwłaszcza długookresowych (emerytury i renty), nie będzie duża i nie będzie znacznie obciążała systemu ubezpieczeń społecznych. Trzeba jednak te wydatki przewidywać.

W Polsce obserwujemy zjawisko starzenia się ludności. Rośnie udział populacji w wieku poprodukcyjnym, a maleje udział populacji w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym. Rośnie także współczynnik obciążenia demograficznego rozumiany jako iloraz liczby osób w wieku poprodukcyjnym i liczby osób w wieku produkcyjnym – obecnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym wynosi 34 osoby.

Aby współczynnik obciążenia demograficznego pozostał na obecnym poziomie, w kilku najbliższych latach liczba cudzoziemców w wieku produkcyjnym musiałyby corocznie przyrastać o 700–900 tys. Jest to więcej niż liczba cudzoziemców zgłoszonych obecnie do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Liczba cudzoziemców w 2028 r. musiałyby wynieść 6,1 mln osób, co stanowiłoby przeszło 22% populacji w wieku produkcyjnym.

Oznacza to, że aby zatrzymać wzrost współczynnika obciążenia demograficznego na obecnym poziomie w 2028 r. co piąta osoba w wieku produkcyjnym musiałaby być cudzoziemcem. Wydaje się, że jest to nierealne. Cudzoziemcy nie są zatem remedium na uratowanie rynku pracy w Polsce w sytuacji starzenia się populacji.

5.5. Obywatele polscy migrujący w Unii Europejskiej w polskim systemie ubezpieczeń społecznych

Swobodne przemieszczanie się osób na terenie Unii Europejskiej, które wynika z wykonywania pracy przez te osoby w różnych państwach członkowskich, powoduje konieczność ustalenia dla tych osób właściwego systemu zabezpieczenia społecznego. W 2018 r. wydano 605,7 tys. zaświadczeń A1 (czyli potwierdzenia podlegania systemowi zabezpieczenia społecznego państwa, które wydało taki dokument), w tym 220,9 tys. wydano pracownikom delegowanym.

Liczba osób, którym w 2018 r. wydano zaświadczenia A1, wyniosła 397,8 tys., w tym 20,8 tys. to obywatele państw trzecich (wzrost w stosunku do 2017 r. odpowiednio o 11% i 2,5%). Wśród osób, którym wydano zaświadczenia A1, zdecydowanie przeważają mężczyźni (86,4%).

W 2018 r. zaświadczenie A1 wydawane było średnio na 218 dni (220 dni w przypadku mężczyzn i 207 dni w przypadku kobiet), tj. o 7 dni dłużej niż w 2017 r. Ponad połowa mężczyzn, którym w 2018 r. wydano zaświadczenie A1, miała poniżej 40 lat, a ponad połowa kobiet powyżej 50 lat.

Zakładając, że osoby, którym wydano zaświadczenia A1 osiągają miesięczny przychód w wysokości przeciętnego wynagrodzenia, to kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe za 12 miesięcy 2018 r. wynosiła 6,5 mld zł. Jeśli nastąpi ograniczenie delegowania pracowników, wpływy ze składek będą mniejsze, ponieważ zostaną one transferowane do kraju wykonywania pracy (zasada *lex loci laboris*).

W ostatnim czasie dokonano znaczących zmian w prawie unijnym odnoszących się do delegowania pracowników w Unii Europejskiej. Chodzi o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającą dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Państwa członkowskie UE są zobowiązane do implementacji przepisów tej dyrektywy do 30 lipca 2020 r. Od tej daty przedsiębiorcy delegujący pracowników muszą przestrzegać przepisów krajowych, głównie w zakresie wynagradzania i innych. Oznacza to, że warunki pracy i płacy pracowników delegowanych nie mogą być gorsze niż pracowników krajowych.

Trzeba dodać, że wynagrodzenia w krajach, do których są delegowani polscy ubezpieczeni, są dużo wyższe niż krajowe⁴.

Projektowana jest także zmiana przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie delegowania, która zawiera bardziej restrykcyjne regulacje w zakresie delegowania, a nawet ogranicza delegowanie z powodu kosztów.

5.6. System ubezpieczeń społecznych w Polsce

Podstawę prawną dla funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych stanowi ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵. Ustawa ta określa zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, które realizuje Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), czyli państwowy fundusz celowy. Środki z tego funduszu przeznaczane są przede wszystkim na wypłatę świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych dzieli się na 5 funduszy: emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy oraz rezerwowy, tworzony dla ubezpieczeń rentowych, chorobowego i wypadkowego. Funduszem rezerwowym dla ubezpieczenia emerytalnego jest odrębny od FUS Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Główne przychody FUS to m.in.:

- składki na ubezpieczenia społeczne niepodlegające przekazaniu do otwartych funduszy emerytalnych,
- refundacja z tytułu przekazywania składek do OFE,
- przekazane środki zgromadzone na rachunku członka OFE w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego, o których mowa w art. 111c ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,
- odsetki od zobowiązań wobec FUS oraz zwroty nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami,
- dotacje i pożyczki z budżetu państwa,
- środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej.

⁴ Na przykład w niektórych krajach Unii Europejskiej minimalne wynagrodzenie przekracza 1000 euro. Zob. MISSOC 2018, gdzie jest zawarta informacja o minimalnym wynagrodzeniu.

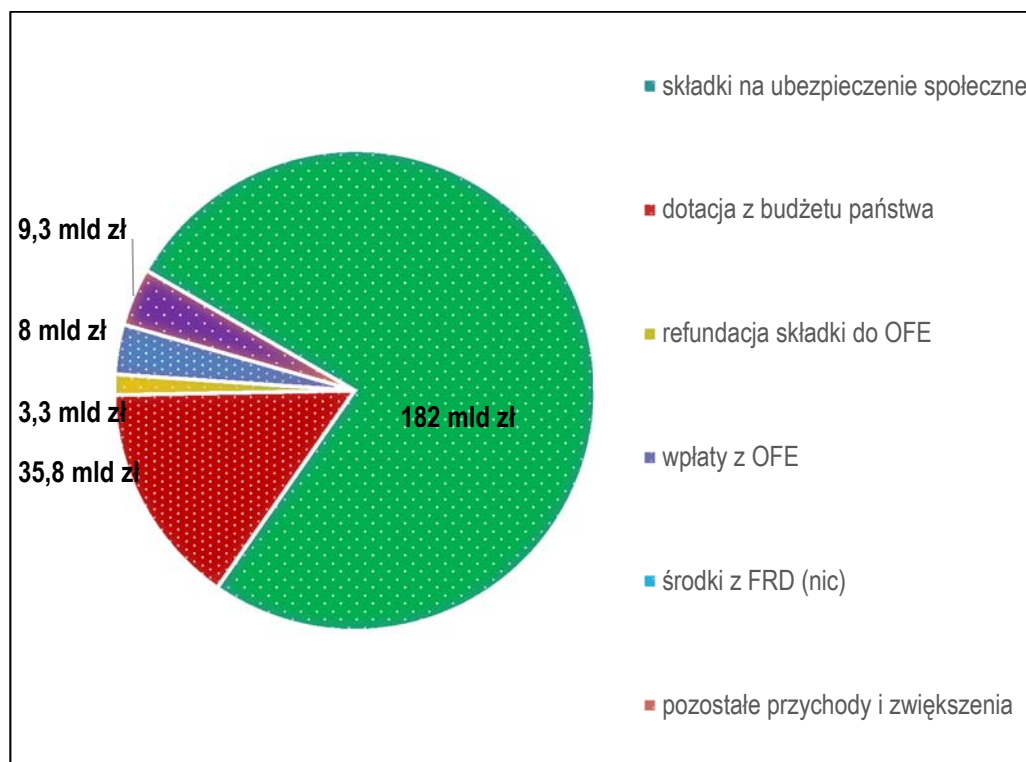
⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 300 z późn. zm.).

Ze środków zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych finansowane są przede wszystkim:

- wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego,
- wydatki bieżące Funduszu (m.in. odpis na działalność ZUS, wydatki na prewencję rentową oraz wypadkową, koszty obsługi kredytów).

Przychody FUS w 2018 r. wyniosły 238,5 mld zł, czyli tyle, co 63% dochodów budżetu państwa (wykres 3.1.).

Wykres 5.1. Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2018 r.



Źródło: dane statystyczne ZUS.

Od 1 stycznia 2018 r. zmieniły się zasady opłacania i rozliczania składek ubezpieczeniowych przekazywanych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Każdy z płatników składek otrzymał swój indywidualny numer rachunku składkowego (NRS), na który jednym przelewem opłaca wszystkie składki. Wpłacane na bieżąco kwoty są najpierw rozliczane na pokrycie najstarszego

zadłużenia w danym ubezpieczeniu albo funduszu (jeżeli takie istnieje), co zapobiega przedawnieniu składek.

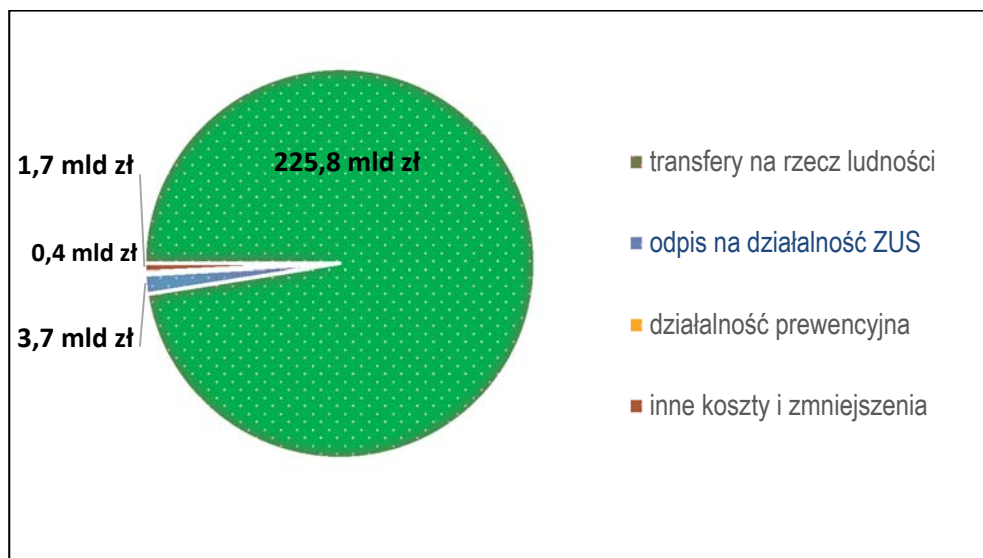
Indywidualny rachunek składkowy to podstawowy element nowego rozwiązania – tzw. e-Składki, czyli kluczowej reformy w Polsce związanej z poborem i ewidencją składek na ubezpieczenia społeczne. Rozwiązanie to upraszcza i poprawia efektywność systemu ubezpieczeń społecznych.

W efekcie w 2018 r. dokonano 30,4 mln wpłat na łączną kwotę 257,2 mld zł, czyli o prawie 20 mld zł więcej (8%) niż w 2017 r. Według stanu na 5 czerwca 2019 r. łącznie od początku 2019 r. na NRS wpłynęły wpłaty w kwocie 118 604,9 mln zł, tj. o 10 291 mln zł (o 9,5%) wyższej niż w porównywalnym okresie w 2018 r. (108 314 mln zł).

Dzięki tej reformie jest zapewniona stabilność finansowa FUS i innych funduszy. Dokonano uszczelnienia systemu poboru składek, w tym m.in. wpłat do Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Wyeliminowano w prawie 100% liczbę błędnych wpłat składek, których przed reformą było kilkadziesiąt tysięcy miesięcznie oraz licznych przypadków jej nieopłacania lub opłacania w innej niż należna wysokości. Reforma zapewniła także szybki dostęp do informacji o stanie finansowym FUS i innych funduszy. Wysoki pobór składek to również wynik dobrej sytuacji gospodarczej. Oba te czynniki umożliwiły sfinansowanie tzw. 13 emerytury w 2019 r. (koszt około 9 mld zł).

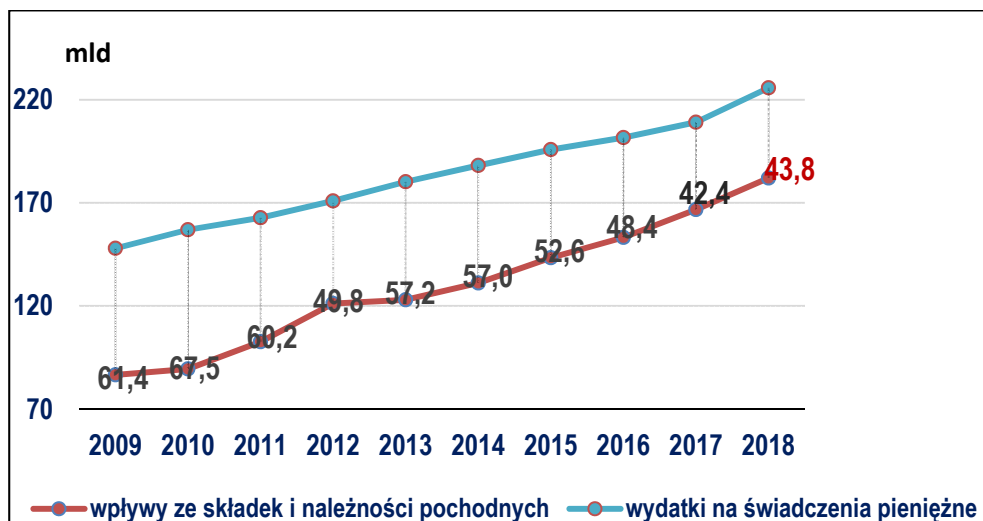
Z kolei wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2018 r. wyniosły 231,6 mld zł, czyli tyle, co 59% wydatków budżetu państwa (wykres 5.2.).

Wykres 5.2. Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2018 r.



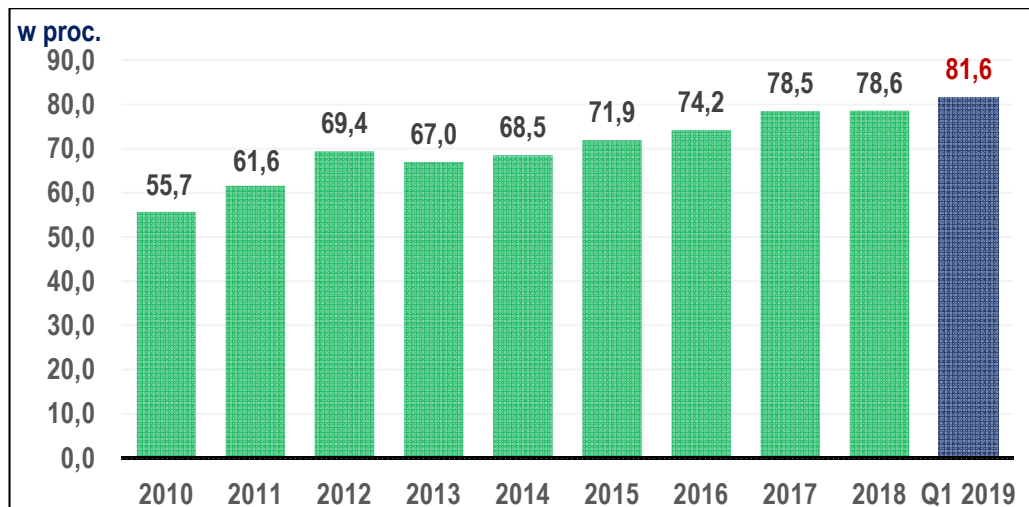
Źródło: obliczenia własne.

Wykres 5.3. Wpływy ze składek i wydatki na świadczenia oraz deficyt ZUS w latach 2009–2018



Źródło: obliczenia własne.

Wykres 5.4. Stopień pokrycia wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze składek w latach 2010–I kwartał 2019



Źródło: obliczenia własne.

Największe wydatki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ponoszone są na wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, na które przeznaczane jest ponad 80% środków wypłacanych z FUS. Należy jednak zaznaczyć, że o ile wydatki emerytalne wraz ze wzrostem liczby wypłacanych świadczeń (m.in. związanym ze zmianami wieku emerytalnego) od lat są coraz wyższe⁶, to liczba pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy oraz kwota wypłat z FUS na ten cel od ponad dekady wyraźnie maleje⁷.

W rosnących wydatkach FUS na świadczenia pieniężne stopniowo zmniejsza się udział kwot przekazywanych na wypłaty emerytur i rent, co oznacza, że wzrasta udział wydatków na świadczenia krótkookresowe, głównie na zasiłki chorobowe i macierzyńskie⁸.

⁶ W 2012 r. była to kwota 156,2 mld zł, natomiast w 2018 r. – 201,2 mld zł (dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS).

⁷ Liczba pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy w 2012 r. wynosiła ponad 1,1 mln, natomiast w 2018 r. – 0,8 mln osób. Z kolei w wydatkach na emerytury i renty wypłaty rent w 2012 r. stanowiły 12,2%, a w 2018 r. 8,4% (dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS).

⁸ W 2012 r. wydatki na inne niż emerytury i renty stanowiły 10,7% ogółu wydatków FUS na świadczenia pieniężne, natomiast w 2018 r. – 10,9%.

5.6.1. Realizacja przepisów rozporządzeń unijnych oraz dwustronnych umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym

Z roku na rok odnotowywany jest systematyczny wzrost liczby transferów świadczeń za granicę do państw członkowskich UE/EFTA. Dla cudzoziemców świadczenia te są realizowane na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz umów bilateralnych.

Zgodnie z realizacją przepisów rozporządzeń unijnych oraz dwustronnych umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił średniomiesięcznie: w 2016 r. – 136 808 emerytur i rent, w 2017 r. – 153 676 emerytur i rent, w 2018 r. – 183 952 emerytur i rent, z czego wypłacano (transferowano) za granicę do państw członkowskich UE/EFTA średniomiesięcznie: w 2016 r. – 35 986 świadczeń, w 2017 r. – 38 554 i w 2018 r. – 43 054 świadczeń.

W 2018 r. liczba transferowanych polskich świadczeń za granicę do państw UE/EFTA wzrosła o około 19% w stosunku do 2016 r. W 2018 r. najczęściej świadczeń przekazywanych było średniomiesięcznie do Niemiec (19 657), Francji (4644), Szwecji (3393), Austrii (3377), Czech (2559) i Wielkiej Brytanii (1604).

5.7. Podsumowanie. Wyzwania na przyszłość

Rynek pracy w XXI wieku podlega dynamicznym zmianom. Pojawia się wiele nowych form zatrudnienia, między innymi elektronicznych (np. platformy zatrudnienia). Część osób traktuje zatrudnienie w nietypowych formach jako główną aktywność ekonomiczną, część jako dodatkowe zatrudnienie. Praca wykonywana w nowych formach zatrudnienia często nie podlega rygorystycznym przepisom prawa pracy, wymagającym stosowania się do norm wynikających ze stosunku pracy i osłon socjalnych. Powoduje to konieczność zdefiniowania, czym jest praca w kontekście opłacania podatków i składek. To również kwestia urealnienia zobowiązań państwa na dziś i na przyszłość, jeśli chodzi o prawo do świadczeń dla tych osób. Dotyczy to nie tylko obywateli własnych, ale i cudzoziemców, którzy często są zatrudnieni w tych nietypowych formach zatrudnienia albo nielegalnie.

W Polsce zagadnienia te trzeba koordynować i badać zarówno z punktu widzenia rynku pracy, jak i z punktu widzenia ubezpieczeń. Trzeba również monitorować i przeprowadzać ewaluacje tych obszarów.

Nowe formy zatrudnienia stawiają przed nami nowe wyzwania. Pierwsze z nich to określenie, co uważa się za „pracę”. Jest to problem, który ma główne znaczenie dla celów zabezpieczenia społecznego. Systemy są zbudowane na

koncepcji zastępowania dochodu z pracy świadczeniem. Podstawą ich finansowania są podatki i składki. Wiele nietypowych form zatrudnienia rodzi różne problemy. Drugim wyzwaniem jest kwestia, jak mają się zmieniać systemy zabezpieczenia społecznego, aby wobec zmiany form zatrudnienia dostosować się do tych nowych wymagań? Trzecie wyzwanie odnosi się do tego, że rozwiązanie tych problemów wymaga odważnej polityki i pomysłowości ustawodawcy, który będzie chciał zrozumieć, co jest typowe dla nietypowego pracownika, żeby go objąć ubezpieczeniem społecznym.

Bibliografia

MISSOC (2018), *EU's Mutual Information System on Social Protection* (System Wzajemnego Informowania o Ochronie Socjalnej), dostępny w Internecie na stronach: <http://ec.europa.eu/>
Rocznik Demograficzny (2018), GUS, Warszawa.

Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2017–2018 (2018), Rządowa Rada Ludnościowa Warszawa.

Uścińska G. (2019), *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady finansowanie, organizacja*, C.H. Beck, Warszawa.

Uścińska G. (2013), *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Lex Wolters Kluwer, Seria Monografie Lex, Warszawa.

Prof. dr hab. Włodzimierz OKRASA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Główny Urząd Statystyczny

6. Migracje wewnętrzne a rozwój i dobrostan społeczności lokalnych – eksploracja przestrzennych aspektów zależności

6.1. Wprowadzenie

Pojmowanie migracji zgodnie z naturą tego zjawiska, jako procesu, zobowiązuje do konkretyzacji perspektywy analitycznej, polegającej przede wszystkim na uściśleniu poziomu rozważań i określeniu jednostki analizy w rozpatrywaniu jej roli w rozwoju ekonomicznym i wpływu na trendy demograficzne. W szczególności w świetle ustaleń współczesnej nowej geografii ekonomicznej akcentujących specyfikę wymiaru lokalnego (np. Capello i Nijkamp 2009) – w odróżnieniu od regionalnego czy makro- i globalnego – w relatywizowanej przestrzennie waloryzacji czynników produkcji, na czele z pracą. Nadto, istnieje narastające, poparte danymi, przekonanie w literaturze o tym, że aglomeracje i procesy koncentracji wokół centrów wielkomiejskich zaczynają być zależne od procesów na poziomie tzw. lokalnych jurysdykcji (Rosenthal and Strange 2008).

Wprowadzenie *explicite* wymiaru lokalnego pozwala nie tylko na adresowanie, jako ważnego, problemu rozwoju endogenicznego – w tym rolę czynników i dóbr pozarynkowych jak kapitał społeczny czy dobra publiczne i usługi społeczne. Pozwala również na dostrzeżenie kwestii nowych, podnoszonych nie tylko w ekonomii behawioralnej czy ogólnej, wskazującej na pozaekonomiczne („poza PKB”/ *beyond GDP*) „wartości dodane”, ale też jak postrzegane i oceniane są efekty przedsięwzięć „rozwojowych” przez ich końcowych użytkowników, mieszkańców społeczności lokalnych. Albowiem ich dobrostan subiektywny ma zarazem wymierny efekt dla funkcjonowania gospodarki, na każdym szczeblu (co akcentowali Stiglitz, Sen i Fitoussi w swoim słynnym Raporcie). Jak to podkreślał A. Sen (2008): *Happiness is not all that matters, but first of all, it does matter (and that is important), and second, it can often provide useful evidence on whether or not we are achieving our objectives in general* (Alkire 2015).

Tradycyjnie, badania przestrzennych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych – wejścia-wyjścia firm i wzory migracji ludności – koncentrowały się na regionalnym poziomie rozważań. Gdy tymcza-

sem, jak zauważają przedstawiciele nowej ekonomii geograficznej, geografii społecznej i socjologii geograficznej, zależności przestrzenne są stosunkowo bardziej znaczące na poziomie sąsiedztw niż regionów. Wprawdzie gmina nie jest socjologicznym desygnatem pojęcia społeczności lokalnej – jak było by nim sąsiedztwo – ale jest rodzajem miniregionu, mającym bardziej bezpośredni wpływ na dobrostan gospodarstw domowych i rodzin (jak również na rentowność firm) niż region, gdyż jest zarazem miejscem charakteryzującym się określonymi warunkami społecznymi, wyposażeniem fizycznym i lokalnie dostarczonymi usługami społecznymi, wnosząc zarazem swoje atrybuty do szerszego pojęcia regionu (np. Ellen i O'Regan 2010). Dodatkowym argumentem za przyjęciem perspektywy lokalnej są też wyniki badania nad skalą oddziaływania procesów „aglomeracji” w stosunku do „lokalności” – np. Rosenthal i Strange (2008) okazali, że efekt aglomeracji maleje w sposób istotny wraz z przekroczeniem dystansu jednej mili (por. Ellen i O'Regan, op cit., s. 365).

Rozpoznanie czynników współodpowiedzialnych za procesy migracji na poziomie lokalnym, będącym zarazem realnym wymiarem, w jakim migranci uczestniczą – zarówno przybywający („napływ”) jak i ubywający („odpływ”), oraz przyjmujący (społeczności lokalne) – stanowi warunek niezbędny dla uznania trafności określonych modeli i tez ogólnych – typu wspomnianej wyżej aglomeracji czy koncentracji/dekoncentracji, polaryzacji/perifyeryzacji, depopulacji itp. oraz adekwatności proponowanych na ich gruncie polityk w zakresie migracji, w szczególności sterowania jej strumieniami. (Nb. wydaje się, że programy zorientowane „horyzontalnie”/adresowane geograficznie, są bardziej efektywne i mają większą szansę powodzenia, niż zorientowane „wertykalnie” (np. klasy wielkości miejscowości); oczywiście przy dostatecznej znajomości „uwarunkowań lokalnych”).

Niniejsze studium, podążając za koncepcyjno-metodologicznymi implikacjami zarysowanej wyżej perspektywy analitycznej, prezentuje wyniki wstępnej analizy empirycznej wybranych zagadnień dotyczących zależności pomiędzy migracją oraz warunkami lokalnymi, i ich pochodnymi – obiektywnymi i subiektywnymi – z uwzględnieniem aspektów przestrzennych, czyli tendencji do współwystępowania określonych wzorów zależności, według zasady podobieństwa i bliskości vs. odmienności i dystansu (jak np. w przypadku klastrów przestrzennych). Jest ono ustrukturuwane następująco: po krótkiej charakterystyce zastosowanych w obliczeniach miar i danych, przedstawione są wyniki analiz, prowadzonych dla uzyskania prowizorycznych choćby odpowiedzi na pytania dotyczące głównych kwestii dających się podjąć na gruncie istniejących danych statystycznych:

- Jaki jest rozkład przestrzenny migracji w kraju, na poziomie gmin?
W szczególności, czy jest on przestrzennie zbieżny z rozkładem poziomu

rozwoju/deprywacji gmin; tzn. czy klastry przestrzenne „napływu” i „odpływu” korespondują z klastrami przestrzennymi deprywacji gmin, czy też są od siebie (przestrzenie) niezależne? Innymi słowy, czy można mówić o odmiennych wzorach migracji, jako z jednej strony, o depopulacji gmin „biednych” lub „małych”, *versus*, z drugiej strony, rozrastania się gmin „zamożnych” i „dużych”?

- Jakie są główne źródła wpływu na procesy migracji wewnętrznej – zarówno w sensie czynników operujących na poziomie gmin (charakteryzowanych za pomocą wybranych, jako hipotetycznie ważnych, atrybutów gmin) oraz na poziomie indywidualnych mieszkańców (charakterystyki gmin pochodne od indywidualnych cech mieszkańców – tzw. zmienne kompozycyjne) (Nb. rozróżnienie pomiędzy zmiennymi typu „atrybuty” i typu „kompozycyjne” znajduje swoje teoriozbiorowe odpowiedniki w mereologicznych podziałach zbiorów w sensie (pochodzącym od Leśniewskiego) na zbiory w znaczeniu kolektywnym i dystrybucyjnym).
- Czy migracja – zarówno napływ, jak i odpływ – pozostaje w zależności (i jakiej?) z poziomem dobrostanu subiektywnego w gminie? Z którym, spośród wielu aspektów dobrostanu, jest to zależność statystycznie istotna? Czy zależności te przenoszą się też na przestrzenne wzory podobieństw i bliskości, tzn., czy przyjmują postać klastrów przestrzennych?

6.2. Dane i pomiar

W analizie występują dwa rodzaje miar, obiektywne i subiektywne, konstruowane i odnoszone do podstawowej jednostki analizy, jaką jest tutaj gmina, w również nie identyczny sposób – bądź jako atrybuty całościowo pojmowanej jednostki analizy, bądź jako kompozycje miar pochodnych od indywidualnych charakterystyk mieszkańców.

Wielowymiarowy Indeks Deprywacji Lokalnej (WIDL). Pierwsze ze wspomnianych miar, obiektywne, są w najbardziej ogólnym przypadku pojmowane, jako poziom rozwoju lokalnego gminy, reprezentowany też w wersji niedorozwoju/deprywacji, za pomocą wielowymiarowego indeksu deprywacji lokalnej (WIDL). Jest on obliczony na podstawie danych statystyki publicznej, Banku Danych Lokalnych, z wykorzystaniem „konfirmacyjnej” analizy czynnikowej dla wybrania pozycji (itemów) o odpowiednio wysokich ładunkach czynnikowych z pierwszą składową – łącznie wyodrębniono 11 dziedzin deprywacji lokalnej: środowisko – finanse – gospodarka – infrastruktura – gospodarka komunalna – mieszkalnictwo – kultura – pomoc społeczna – rynek pracy – edukacja – zdrowie. WIDL jest miarą złożoną, gdyż alfa-Cronbacha przekracza 0,75 (por. Okrasa i Gudaszewski 2017).

Miary drugiego typu, dobrostanu subiektywnego, pochodzą z odpowiedzi na pytania o najważniejsze aspekty życia – jak satysfakcja z relacji rodzinnych i społecznych, sytuacji osobistej, warunków życia w aktualnym otoczeniu itp. – zebranych w ramach cyklicznego (od 2003 do 2015 r.) badania pt. *Diagnoza społeczna* (zob. Czapiński i Panek (red.) 2015; Okrasa 2018).

Oprócz tych dwóch podstawowych, w dalszej analizie zbiorów wykorzystywane są też zmienne pochodzące z sondażowego badania budżetu czasu, przeprowadzonego przez GUS w 2013 r. na reprezentatywnej próbie krajowej; oraz z badań tematycznych prowadzonych przez GUS w zakresie dwóch tematów: migracja wewnętrzna i zagraniczna – dane z zakresu migracji są gromadzone w ramach programu pt. *Ludność. Procesy demograficzne* oraz badania nad rewitalizacją gmin; pewne informacje pochodzą też z Badania Spójności Społecznej (GUS 2015).

Problem włączenia interesujących zmiennych pochodzących z tak wielu źródeł/badań różniących się przy tym pod wieloma względami – jak dane zbierane metodą spisową i dane z badań sondażowych – wymaga, nie tylko stosowania odpowiednich procedur, ale też rodzi pytanie o zakres uszczuplenia budowanej w ten sposób bazy analitycznej. Każde bowiem kolejne dołączenie danych z innego zbioru/badania daje w koniunkcji zbiór pomniejszony/obciążony do tego, z którego zmienne zostały dodane jako ostatnie. Jednakże pomimo nawet znaczącej redukcji, wynikowa baza analityczna zawiera nieporównywalny z żadnym (z reguły monotematycznym) badaniem treściowo bogaty zasób informacji, który pozwala na podejmowanie kwestii badawczych, niedających się w przeciwnym razie nawet adresować na podstawie istniejących danych statystycznych. Warto zauważyć, że utrata jednostek obserwacji – w tym wypadku gmin – w procesie integracji danych z różnych źródeł/badań (w imię dysponowania pożądanymi informacjami/zmiennymi) jest najbardziej odczuwalna w analizie przestrzennej oraz w wielorakiej analizie regresji. Stąd prezentowane niżej wyniki służą przede wszystkim eksploracji zależności pomiędzy ważnymi składowymi problemu – jak migracje wewnętrzne a poziom rozwoju/deprywacji gminy, oraz dobrostanu jej mieszkańców – oraz identyfikacji czynników odpowiedzialnych (przynajmniej częściowo, na ile pozwalają na to osiągalne dane) za opuszczenie swojego miejsca zamieszkania („odpływ”) oraz za wybór określonej gminy jako docelowego miejsca przybycia („napływ”, niezależnie, na jak długo).

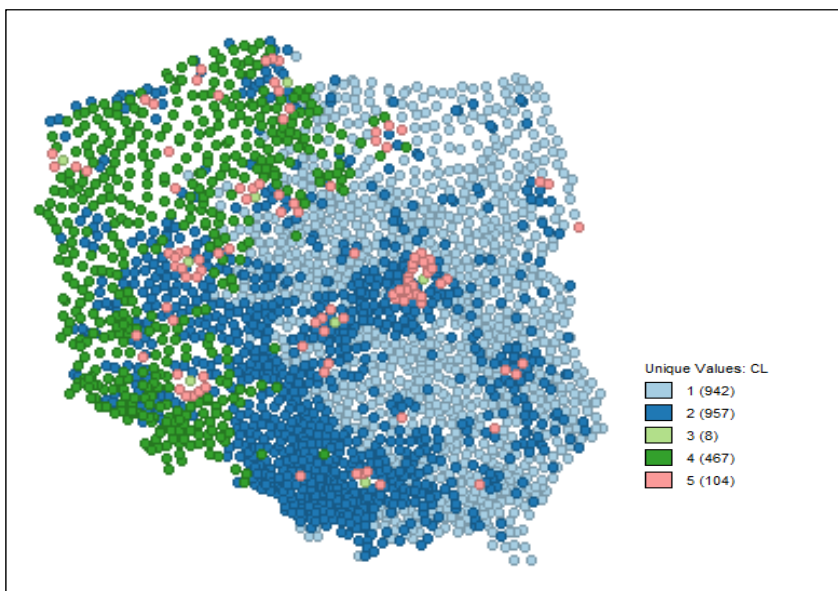
6.3. Aktywność migracyjna a deprecjacja (rozwój) lokalny

Klasy przestrzenne *napływu* i *odpływu* na poziomie gmin

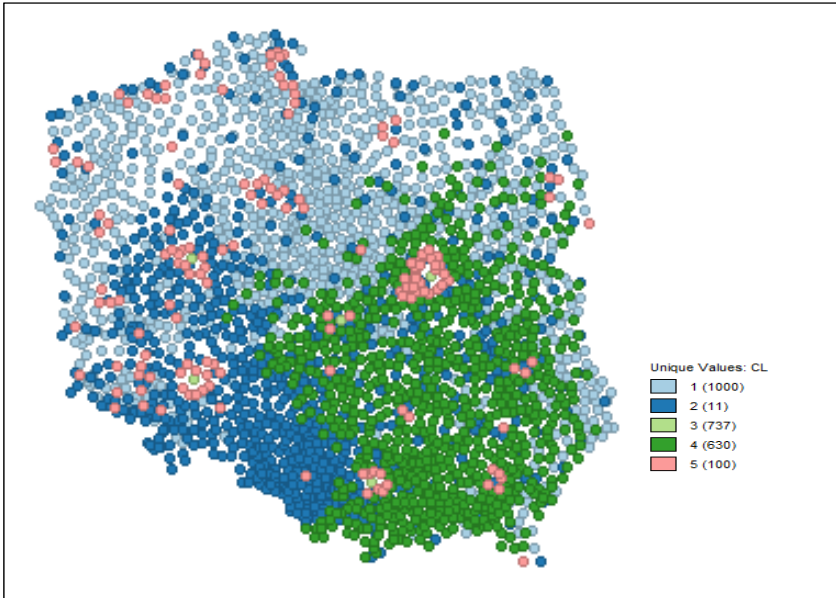
Najbardziej ogólnego obrazu wewnętrznej – zasadniczo, międzygminnej – migracji dostarcza mapa klastrów przestrzennych „napływu” i „odpływu”: liczba zarejestrowanych imigrantów oraz emigrantów, na 1000 mieszkańców w gminie, odpowiednio. Ryciny 6.1a i 6.1b przedstawiają strukturę zjawiska w sensie terytorialnie dających się wyodrębnić gmin o podobnym natężeniu zjawiska, w celu okazania, że po pierwsze, są to procesy o jakościowo odmiennych cechach położenia – poza jedną, jaką jest dominująca rola kilku centrów wielkomiejskich.

Wybijająca się dominacja tzw. wielkiej piątki, wskazywanej jako wiodąca w koncepcjach koncentracji migracji w obrębie aglomeracji (warszawska, poznańska, trójmiejska, krakowska i wrocławska) potwierdza trafność rozpoznanych w literaturze tendencji (np. Śleszyński, w tym tomie) oraz prognozowanego jako podstawowy dla dalszych zmian demograficznych polaryzacyjnego modelu depopulacji. Pozostałe wzory jednorodnego natężenia migracji wewnętrznej są bardziej zróżnicowane.

Rycina 6.1a. Klasy przestrzenne *napływu* do gminy



Źródło: obliczenia własne.

Rycina 6.1b. Klastry przestrzenne *odpływu z gminy*

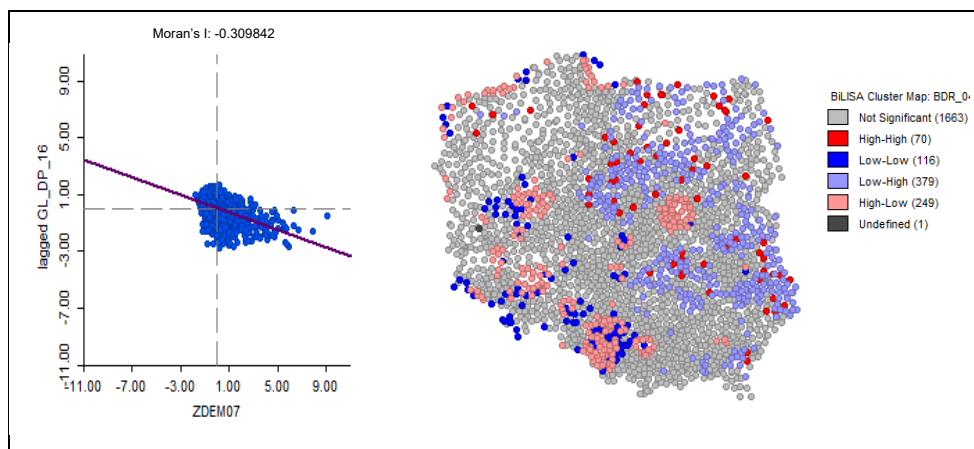
Źródło: obliczenia własne.

O ile klastry napływu układają się raczej pionowo, tzn. według osi wschód-zachód – województwa zachodnio-północne – południowo-centralne – wschodnie (w tym południowe i północne) – o tyle zjawisko odpływu odróżniają się w ujęciu poziomym, tzn. według osi północ-południe – województwa na północ od centrum (w tym, zachodnie i wschodnie), oraz na południe od centrum województwa południowo-wschodnie. Podobnie jak w przypadku napływu, wyodrębniają się województwa południowo-centralne, o tym samym w przybliżeniu natężeniu zjawiska odpływu – rysuje się tu symetria obustronnych procesów migracji wewnętrznej (co nie oznacza, iż to te same gminy biorą udział w obu przypadkach). Jednym z głównych pytań pojawiających się w tym miejscu jest pytanie o to, do jakich gmin – zamożniejszych czy uboższych, mniej rozwiniętych – przybywają imigranci z innych gmin? Oraz, symetrycznie, z jakich gmin emigrują mieszkańcy w większym/mniejszym stopniu. Relacja ta ma dwa aspekty – przestrzenny, który będzie rozpatrzony najpierw, oraz statystyczny, w którym poziom depriwacji lokalnej/rozwoju gminy będzie jednym z głównych czynników mobilności przestrzennej w kraju.

6.4. Migracje wewnętrzne a poziom deprivacji lokalnej – wzory zależności przestrzennej

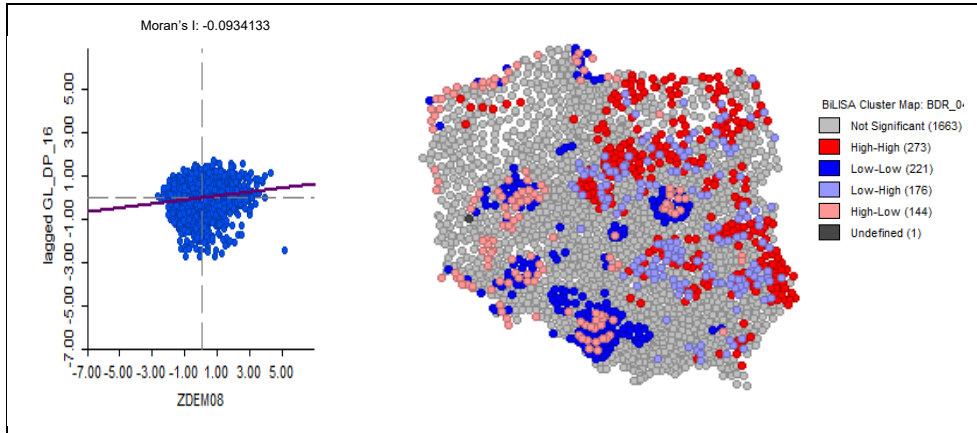
Pomijając dyskusję teoretycznych koncepcji i hipotez formułowanych w literaturze (od czasów Alfreda Webera czy Thiebaut’owskiego spostrzeżenia, że „ludzie głosują nogami”) posiadających testowalne implikacje w odniesieniu do wyżej naszkicowanych pytań o zależności mobilności przestrzennej od ogólnej jakości „lokalności”, tutaj przedstawione są tylko rezultaty odnośnych obliczeń (z wykorzystaniem programów LISA/Local Indicators of Local Associations oraz ESDA/Econometric Spatial Data Analysis – zob. Anselin, 2010). Generalnie, uzasadnione jest oczekiwanie, że na migracje międzyregionalne (i międzylokalne) wpływa zróżnicowanie w zasobach ekonomicznych – w zasadzie w każdym kontekście społeczno-ekonomicznym (np. Y. Kinfu okazał to także w odniesieniu do ludności autochtonicznej w Australii 2005). Poniżej, na wykresach 6.2a i 6.2b, potwierdzenie tych oczekiwań jest zarazem przestrzennie „lokalizowane”, wraz z większym znaczeniem poziomu rozwoju lokalnego dla „napływu” niż „odpływu” z gminy.

Wykres 6.2a. Wykres punktowy Morana i mapa klastrowa *napływu* do gminy



Źródło: obliczenia własne.

Wykres 6.2b. Wykres punktowy Morana i mapa klastrowa odpływu z gminy



Źródło: obliczenia własne.

Jak wskazuje na to nachylenie linii wykresu punktowego, oraz wartości współczynnika I Morana – wynoszące $-0,31$ dla napływu do gminy oraz $0,09$ dla odpływu z gminy – poziom deprywacji (rozwoju) gminy w zdecydowanie większym stopniu wpływa na procesy imigracji niż emigracji międzygminnej. Przy czym w pierwszym przypadku, jest to wpływ negatywny: im większy poziom ogólnej deprywacji (niedorozwoju w zakresie wszystkich dziedzin, chociaż niekoniecznie w tym samym stopniu), tym mniejsze natężenie imigracji do gminy; zależności te są statystycznie istotne (na wysokim poziomie istotności, $p = 0,01$). Chociaż wykres punktowy i współczynnik I Morana, wskazują na dużo mniejszy efekt poziomu deprywacji/rozwoju gminy na odpływ z niej jej mieszkańców, tym niemniej jest on także statystycznie istotny i zgodny z oczekiwaniami, że im generalnie gorsza jest sytuacja w gminie, tym większa skłonność do jej opuszczania. Natomiast wyraźniejszy od wzoru klastrów przestrzennych dla napływu jest taki wzór dla przypadku odpływu. Poza wzmocnieniem argumentacji o stosunkowo najważniejszej roli odgrywanej w procesach migracji wewnętrznej przez wielkomiejskie aglomeracje, warto zauważyć wyłaniający się tutaj obszar konurbacji śląskiej, jako najbardziej znaczący (obok warszawskiej i poznańskiej dla napływu do gmin. A także niski napływ do gmin o wysokiej deprywacji w obszarze wykształcającego się wokół aglomeracji warszawskiej rogala wschodnio-centralnego. Wzór ten wskazuje na jakich obszarach – najwyraźniej nie mieszczących się w ramach województw – należałoby koordynować programy proimigracyjne.

Z nieco mniejszą intensywnością ale także bardzo wyraźnie zarysowują się klastry gmin w obrębie (i otoczeniu) aglomeracji, w których obserwujemy

wysokie natężenie odpływu oraz niskie natężenie odpływu, równocześnie. Czyli są to obszary o stosunkowo największej mobilności przestrzennej, przodujące we wskaźnikach migracji zarówno „do” jak i „z”. Gminy w północno-wschodniej i wschodniej (ale już bez południowej części, tzn. bez tradycyjnego zagłębia emigracyjnego na Podkarpaciu) cechujące się wysokim poziomem deprywacji lokalnej są zarazem najwyższe na skali natężenia odpływu mieszkańców. Jednakże w przeważającej części kraju, rozciągającej się od południa poprzez centrum kraju na północ i na zachód praktycznie nie bierze znaczącego udziału w migracji międzygminnej, zarówno w sensie napływu jak i odpływu – czyli jest generalnie mniej mobilna przestrzennie, przynajmniej, z perspektywy lokalnej (gminnej) i przy pominięciu emigracji za granicę.

6.5. Czynniki wpływu na natężenie migracji wewnętrznej

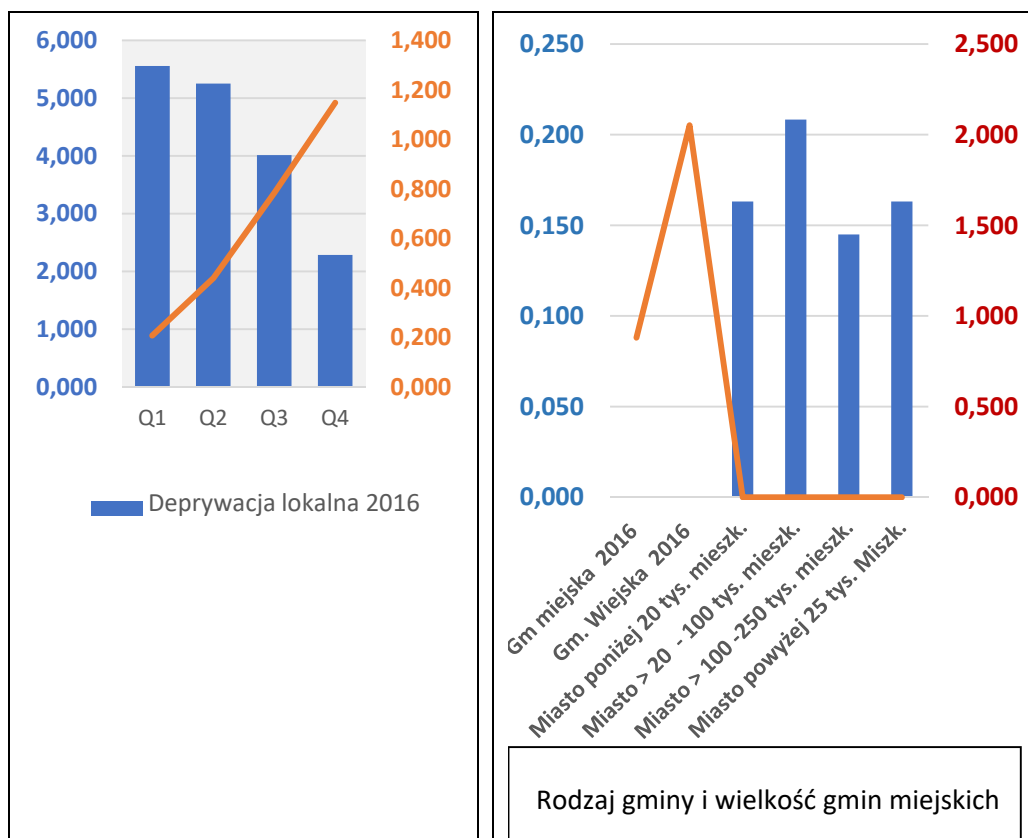
Stosunkowo najbardziej istotnymi charakterystykami obiektywnymi gminy wpływającymi na kierunek i natężenie migracji wewnętrznej wydają się jej rodzaj – miejska, wiejska i mieszana/miejsko-wiejska, przy rozróżnieniu w pierwszej grupie klas wielkości miast – oraz akcentowany już w tytule jej poziom rozwoju czy deprywacji lokalnej.

Ostatnie cechy, w ujęciu kategorialnym, jako kwantyle, występują w tej analizie w dwójakiej postaci. Pierwsza, to wspomniane już miary deprywacji WIDL (wieloraki indeks deprywacji lokalnej) wyprowadzony za pomocą analizy czynnikowej z danych BDL, dla poszczególnych (wybranych) lat. Natomiast wersja druga – którą, w odróżnieniu od powyższej, nazwać można dynamiczną – to miary obliczone z zastosowaniem metodologii Danych Funkcjonalnych/FD (zob. Górecki i in., 2018; Okrasa i in. 2019), którą w największym skrócie scharakteryzować można przez odmienną z klasyczną analizą czynnikową, następująco: o ile w podejściu klasycznym zakładamy, że analizowane obiekty (w tym przypadku gminy) są opisane przez p -wymiarowy wektor zmiennych (cech), $\mathbf{X} = (X_1, \dots, X_p)^\top$ (przyjmując, że $E(\mathbf{X}) = \mathbf{0}$), to w przypadku podejścia według Danych Funkcjonalnych (oznaczanego dalej przez FD), obserwacje obiektów – gmin w kolejnych, wybranych latach - są powtarzane w czasie i przedstawione w terminach zmiennych, w sposób, dla którego właściwym modelem ich opisu jest p -wymiarowy proces losowy $\mathbf{X}(t) = (X_1(t), \dots, X_p(t))^\top, t \in I$.

Efektom jest ranking oraz możliwość konstruowania klastrów gmin z uwzględnieniem zmian (kowariancji) w zbiorze wskaźników włączonych na podobnej zasadzie jak w wersji klasycznej – tzn. za pomocą metody głównych składowych (stąd pełna nazwa podejścia, MFPCA/Multivariate Functional Principal Component Analysis). Pomimo wysokiej korelacji z podejściem klasycznym (w dużym stopniu *by fiat*, gdyż MFPCA zastosowano w istocie do

tego samego zbioru wskaźników, który oryginalnie został wyselekcjonowany za pomocą standardowej wersji analizy czynnikowej), interpretacja i właściwości wynikowych wartości miar deprzywacji – która w ujęciu FD występuje częściej w wersji pozytywnej, jako poziom rozwoju lokalnego, raczej niż deprzywacji – mogą być jakościowo odmienne. Generalnie, uwzględniając ciąg wartości, procesualne ujęcie zjawiska rozwoju lokalnego (deprzywacji) w podejściu FD bardziej odpowiada jego dynamicznej naturze (więcej o podejściu MFPCA – zob. Górecki i in. 2019).

Wykres 6.3. Szanse (odds) dodatniego salda migracji wewnętrznej – przewagi „napływu” do gminy nad „odpływem” z gminy: (a) według poziomu deprzywacji lokalnej i dynamiki rozwoju gminy w latach 2004–2016, w ujęciu danych funkcjonalnych, oraz (b) według rodzaju gminy i kategorii wielkości miasta



Źródło: obliczenia własne.

Dysponując zatem kategoriami alternatywnych skal pomiarowych poziomu deprivacji lokalnej/rozwoju gminy można, w rezultacie zastosowania regresji logistycznej, przedstawić szanse dodatniego salda migracji w gminie – czyli przewagi napływu nad odpływem – jak na wykresie 6.3.a (kwantyl 5-ty jako poziom odniesienia), uzupełniając go o analogiczne szanse dla gmin według rodzaju i klas wielkości miasta, wykres 6.3.b.

Zarówno deprivacja lokalna, jak i poziom rozwoju gminy w ujęciu dynamicznym (wg podejścia danych funkcjonalnych/FD) posiadają bardzo wyraźny wpływ – negatywny w pierwszym i pozytywny w drugim przypadku – na szanse korzystnych dla gminy procesów migracji wewnętrznej, polegającej na przewadze napływu nad odpływem mieszkańców gminy. Szanse te (czyli możliwości osiągnięcia dodatniego salda migracji) maleją dramatycznie wraz ze wzrostem poziomu deprivacji, zaś rosną w analogicznym stopniu, wielokrotnie, wraz z osiągnięciem w latach 2004–2016 poziomem rozwoju lokalnego.

Poziom deprivacji/rozwoju lokalnego jest głównym, ale nie jedynym czynnikiem decydującym o wyborach uczestników procesów migracyjnych, zarówno o opuszczeniu gminy, jak i o uznaniu jej za właściwe miejsce docelowe (przynajmniej tymczasowo). Stąd potrzeba rozpatrzenia innych, hipotetycznie ważnych źródeł wpływu na te wybory – napływ i odpływ – i na ich wypadkowe, tzn. saldo migracji w gminie.

W tabelicy 6.1. przedstawione są wyniki modelu regresji wielokrotnej, zawierającego dwie grupy zmiennych objaśniających obydwie kierunki migracji wewnętrznej. Pierwsza, to zmienne wywiedzione z danych poziomu indywidualnego, gospodarstw i/lub osób, nazwane wyżej zmiennymi kompozycyjnymi, gdyż ich wartości przeciętne lub procentowe udziały są przyporządkowane gminom jako swego rodzaju agregatowe wskaźniki o charakterze zarówno obiektywnym, jak np. dochód, przeciętny czas poświęcany na pracę zarobkową, frakcja osób niepracujących w gminie; bądź o charakterze subiektywnym jak np. zadowolenie z warunków życia, czy poczucie związku z miejscem zamieszkania lub religijną wspólnotą lokalną (parafią). Druga grupa zmiennych to atrybuty gminy (o charakterze kolektywnym), odnoszące się bezpośrednio do określonych aspektów deprivacji lokalnej, kapitału społecznego czy aktywności lokalnych władz samorządowych. Wysokie wartości R^2 (skorygowane) świadczą o dobrym dopasowaniu modelu do danych – poza przypadkiem emigracji/odpływu z gminy, dla którego współczynnik ten wynosi 0.22; we wszystkich trzech pozostałych przypadkach – tj. napływ do gminy oraz saldo migracji wewnętrznej i stałej (ogółem) – współczynnik ten wskazuje, że włączone do modelu predyktory objaśniają dokładnie dwie-trzecie zmienności w zakresie zmiennych zależnych.

Tabela 6.1. Wpływ wybranych charakterystyk gminy oraz cech pochodzenia indywidualnego na natężenie migracji wewnętrznej – napływ, odpływ, saldo migracji w gminie – oraz migracji ogólnej

Model /zmiennie objaśniające	NAPŁYW	ODPŁYW	SALDO migracji wewnętrznej	Ogólne SALDO migracji stałej
	Współcz. Standaryz.	Współcz. Standaryz.	Współcz. Standaryz.	Współcz. Standaryz.
	Beta (t)	Beta (t)	Beta (t)	Beta (t)
<i>(Stala)</i>	(11.971)	(3.857)	(11.941)	(11.971)
Dochód miesięczny netto na osobę (przec. w gminie)	-.101* (-2.214)	-.047 (-.633)	-.083* (-1.728)	-.081* (-1.696)
Liczba lat w miejscu zamieszkania (przec. w gminie)	.111** (2.741)	.204** (3.076)	.011 (.252)	-.006 (-.147)
Zadowolenie z relacji rodzinnych i społecznych (skala FD_2009–15)	.071 (1.339)	.148* (1.720)	-.002 (-.031)	.000 (.006)
Zadowolenie z warunków życia (skala FD_2009–15)	-.149** (-2.685)	-.280** (-3.089)	-.012 (-.209)	-.004 (-.075)
Poczucie związku z parafią, kościołem i wspólnotą religijną (% deklarujących)	-.033 (-.790)	-.152* (-2.240)	.045 (1.035)	.052 (1.189)
Czas na pracę – główną i dodatkową – przec. w gminie	.020 (.483)	-.055 (-.831)	.048 (1.129)	.039 (.913)
Pracujący na terenie własnej gminy – udział procentowy w gminie	-.187*** (-3.626)	.011 (.131)	-.202*** (3.749)	-.198*** (-3.708)
Czas poświęcany na dojazdy i dojścia według celu – przec. w gminie	-.022 (-.521)	.105* (1.547)	-.078* (-1.785)	-.06 (-1.4673)
Deprywacja lokalna (w gminie) w zakresie gospodarki – skala FD (2004–2016)	-.157*** (-2.938)	-.031 (-.352)	-.152** (-2.711)	-.151** (-2.715)
Deprywacja lokalna (w gminie) w zakresie rynku pracy – skala FD (2004–16)	.028 (.542)	.352*** (4.154)	-.154** (-2.816)	-.136** (-2.516)
Deprywacja lokalna (w gminie) w zakresie mieszkalnictwa – skala FD (2004–2016)	-.808*** (-18.421)	-.203** (-2.846)	-.753*** (-16.378)	-.756*** (16.593)
Deprywacja lokalna (w gminie) w zakresie pomocy społecznej – skala FD (2004–2016)	.085* (1.792)	-.078 (-1.013)	.131** (.628)	.112* (2.273)

Źródło: obliczenia własne.

Tabela 6.1. Wpływ wybranych charakterystyk gminy oraz cech pochodzenia indywidualnego na natężenie migracji wewnętrznej – napływ, odpływ, saldo migracji w gminie – oraz migracji ogólnej (dok.)

Model /zmiennie objaśniające	NAPŁYW	ODPŁYW	SALDO migracji wewnętrznej	Ogólne SALDO migracji stałej
	Współcz. Standaryz.	Współcz. Standaryz.	Współcz. Standaryz.	Współcz. Standaryz.
	Beta (t)	Beta (t)	Beta (t)	Beta (t)
Gminy posiadające gminny program rewitalizacji zgodnie (art. 14 ustawy o rewitalizacji /GPR)	-.037 (-.931)	-.040 (-.613)	-.019 (-.455)	-.019 (-.458)
Liczba stowarzyszeń i organizacji NGOs na tys. ludności (2016)	-.028 (-.658)	.132* (1.915)	-.099* (2.235)	-.084* (-1.899)
R ² skorygowane.	.68	.22	.65	.66
*) p <.10; **) p <.05; ***) p <.001. #) Skala FD – obliczenia wg metodologii Danych Funkcjonalnych (zob. w tekście)				

Źródło: obliczenia własne.

Istniejące w literaturze fragmentaryczne, skoncentrowane na wybranych czynnikach, wyniki badań – albowiem tak różnorodnego zbioru zmiennych, o indywidualnym i grupowym charakterze, nie testowano w wymagającym danych z wielu źródeł, modelu ekonometrycznym – pozwalały by na usystematyzowane omówienie roli każdego z wybranych do analizy czynników i na uzasadnienie określonego typu, hipotetycznych oczekiwań. Z uwagi na eksploracyjny charakter tego studium, tego rodzaju odwołania do literatury są tutaj sporadyczne, poprzestając na uznaniu, iż są one *implcite* zawarte w roboczych hipotezach, leżących u podstaw wyboru predyktorów.

Interesująca jest, przykładowo, rola dochodu (osoby lub gospodarstwa domowego) jako motywatora aktywności migracyjnej. W szczególności, czy biedniejsi czy zamożniejsi są bardziej mobilni przestrzennie – i w jakim kierunku? Nadto, czy zamożniejsi napływają do „zamożniejszych” gmin, zaś biedniejsi do mniej zamożnych, jak np. okazały to badania Norda i in. (1995), dowodzące, że migracja międzyregionalna zachodzi w USA według takiego właśnie wzorca, przyczyniając się do wzrostu stopy ubóstwa w microregionach (hrabstwach), w których i tak jest ona na ogół wyższa (zob. Foulkes i Schafft 2010).

Generalnie, z porównania dwóch pierwszych kolumn tablicy 6.1. wnosić można, że potwierdza się oczekiwanie o odmienności kierunku i/lub natężenia

wpływu poszczególnych czynników na kierunek mobilności przestrzennej. I tak, o ile na natężenie strumienia napływu imigrantów do gminy stosunkowo najbardziej znaczący (negatywny) wpływ mają trzy czynniki – frakcja mieszkańców pracujących we własnej gminie, poziom deprywacji w zakresie gospodarki lokalnej, oraz w zakresie mieszkalnictwa – to na natężenie strumienia odpływu z gminy stosunkowo najsilniej rzutują deprywacja w zakresie lokalnego rynku pracy (pozytywnie), a także w zakresie mieszkalnictwa. Efekty tych wpływów niejako sumują się w kolumnach 3 i 4, zawierającej analogiczne wyniki dla salda migracji wewnętrznej i salda migracji stałej (obejmującej także migrację zagraniczną), tzn. wszystkie z wymienionych czynników (napływu i odpływu) mają silny wpływ (przy czym deprywacja w zakresie rynku pracy wpływa na salda w sposób przeciwny niż w przypadku odpływu). Na podkreślenie zasługują następujące obserwacje:

- praca na terenie własnej gminy – wysoki procent takich osób w gminie zdecydowanie nie sprzyja napływowi imigrantów do niej, co najprawdopodobniej oznacza, że potencjalne miejsca pracy (w gminie) są już zajęte przez jej mieszkańców; natomiast efekt tego faktu jest raczej sprzyjający dla opuszczenia gminy (aczkolwiek nie jest on statystycznie istotny); jest on natomiast negatywny i bardzo istotny dla pozytywnego salda (przewagi napływu nad odpływem) zarówno w przypadku migracji wewnętrznej, jak i migracji stałej;
- poziom deprywacji w zakresie gospodarki lokalnej jest również silnie nie-sprzyjający dla napływu do gminy, co wszakże nie ma istotnego znaczenia dla odpływu z gminy, ale ma znaczenie podobne jak dla napływu i dla salda migracji zarówno wewnętrznej jak i stałej;
- wysoki poziom deprywacji w zakresie mieszkalnictwa w gminie ma silnie negatywny efekt zarówno dla imigracji do gminy, jak dla odpływu z gminy, co – wraz z obserwacją o podobnym kierunku wpływu przeciętnych dochodów na osobę w gminie (choć nie jest on istotny dla przypadku odpływu) – sugerować może, że to raczej osoby mniej zamożne z gmin o przeciętnie wyższej jakości mieszkalnictwa (niskiej deprywacji w tym zakresie), są bardziej skłonni do mobilności przestrzennej; niedostatki w zakresie mieszkalnictwa rzutują też negatywnie na wynikowe saldo migracji, zarówno wewnętrznej i stałej – wpływ ten jest stosunkowo najsilniejszy spośród wszystkich uwzględnionych w analizie czynników;
- inne zmienne poziomu gminy zasługujące na uwagę, to deprywacja w zakresie pomocy społecznej – tzw. lokalna polityka społeczna jest w literaturze nt. migracji jednym z głównych obiektów testowania tez mówiących o podążaniu za świadczeniami (za *local welfare state*) i zależności nastawienia wobec przybyszów od tzw. żądań redystrybucyjnych populacji przyjmującej

- (np. Senik, Stichnoth and Van der Straeten 2009); wprawdzie pomoc społeczna nie ma znaczenia ani dla napływu ani odpływu, ale jest istotnym czynnikiem (pozytywnym) dla salda migracji wewnętrznej, a także stałej (choć w nieco mniejszym stopniu);
- kapitał społeczny w gminie, wskaźnikowany tutaj przez liczbę stowarzyszeń i fundacji na 1000 mieszkańców ma pozytywne znaczenie dla odpływu z gminy (być może sprzyja temu działalność informacyjna i inna ułatwiająca opuszczenie swojego miejsca zamieszkania), ale wpływa negatywnie na saldo, będąc zatem mniej sprzyjający napływowi do gminy – co wydaje się spostrzeżeniem wymagającym dalszych uściśleń;
 - istotny wpływ na uczestniczenie w procesach migracyjnych spośród zmiennej pochodzenia indywidualnego ma długość czasu zamieszkiwania w swoim aktualnym miejscu, co sprzyja zarówno napływom (tzn. są to gminy o bardziej ustabilizowanej, trwałej w czasie populacji) jak i odpływom – wynikiem tego jest brak efektu długości czasu zamieszkiwania dla sald migracji; ale poczucie związku ze wspólnotą religijną, z parafią (zborem, kościołem lokalnym), zdecydowanie nie sprzyja opuszczaniu swojego miejsca zamieszkania – zatem identyfikacja i brak poczucia wykluczenia społecznego jest w domyśle czynnikiem istotnym dla decyzji o tym kierunku mobilności przestrzennej;
 - zmienne subiektywne – zadowolenie z relacji rodzinnych i społecznych oraz zadowolenie z warunków życia – są zarazem przykładem skal zbudowanych według objaśnionego wyżej podejścia danych funkcjonalnych dla lat 2009–2015. Zatem zakłada się, że podobny profil subiektywnego dobrostanu, którego są one wskaźnikami, utrzymuje się w gminie do czasu badań nad migracją (2018); rzutuje to oczywiście na możliwe związki między tymi zmiennymi, ale zakładając pewną inercję postaw i stałość dyspozycji do zadowolenia/niezadowolenia, można interpretować powyższe wyniki jako interesujący przyczynek nt. relacji pomiędzy subiektywnym dobrostanem a aktywnością migracyjną; o ile zadowolenie z warunków życia nie sprzyja ani napływom ani opuszczeniu swojego miejsca zamieszkania, to zadowolenie ze związków rodzinnych i społecznych sprzyja emigracji, pozostając bez znaczenia dla sald migracji;
 - warto na koniec tych, sugerowanych wynikami tabl. 6.1. spostrzeżeń dodać, iż mimo nieistotnych wartości współczynników wpływu na procesy migracyjne dwóch zmiennych: czasu poświęcanego przeciętnie w gminie na pracę zarobkową (negatywny wpływ tylko na odpływ z gminy) oraz rewitalizacji prowadzonej w gminie przez lokalne władze samorządowe (wpływ negatywny we wszystkich przypadkach), zostały one włączone do modelu z następujących powodów. Pierwszy, gdyż czas pracy jest standardowo włączaną współzmienną obok dochodu w podstawowym równaniu dobrostanu (Clark (2018). Drugi, jako wskaźnik aktywnej roli lokalnych władz samorządowych,

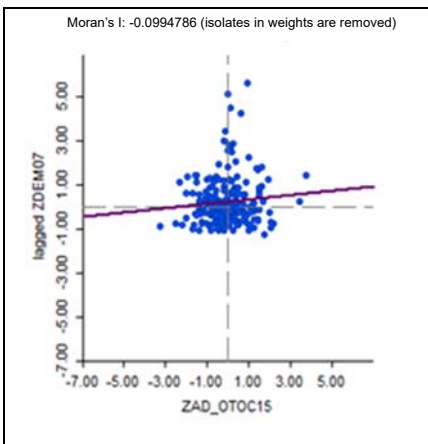
których znaczenie wyraża się mnożnikowym efektem inwestycji – np. Rossi-Hansberg i in (2008) okazali, że każdy dolar zainwestowany przez władze lokalne (w Richmond, VA) pociągał za sobą od 2 do 6 dolarów wzrostu wartości terenów (rewitalizowanych).

6.6. Dobrostan subiektywny a procesy migracji międzygminnej w ujęciu przestrzennym

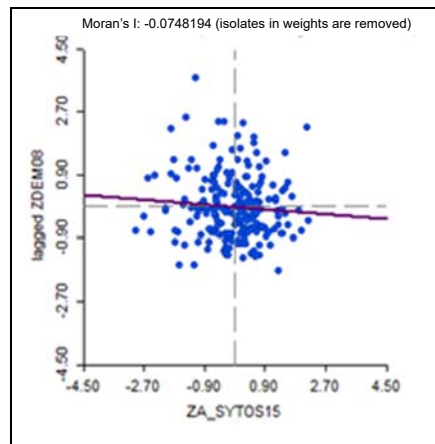
Spostrzeżenie o statystycznie istotnym wpływie zadowolenia z warunków życia na mobilność przestrzenną sugeruje sprawdzenie przestrzennych aspektów tej zależności. Na pytanie, jak dwa inne aspekty dobrostanu subiektywnego – zadowolenie z osobistej sytuacji życiowej oraz zadowolenie z otoczenia, w którym się żyje – wiążą się z międzygminną aktywnością migracyjną. Odpowiedzi dostarczają wyniki analiz przestrzennych (za pomocą programu GeoDa – np. Fischer and Getis, op cit.), przedstawione na wykresach 6.4a i 6.4b. W przypadku obydwóch aspektów dobrostanu subiektywnego – tzn. zarówno zadowolenia z osobistej sytuacji, jak i z otoczenia – podobne są wzory odpowiedzi zarówno co do natężenia, jak i kierunku związku. Wartości współczynnika I Morana są zdecydowanie wyższe i dodatnie dla przypadku napływu (0,10 w obu przypadkach) – jeszcze wyraźniejszy jest ten związek w przypadku salda migracji wewnętrznej (I Morana 0,12) – niż w przypadku odpływu, cechującym się niższymi, a przy tym negatywnymi wartościami korelacji przestrzennej (-0,07 i -0,05, odpowiednio).

Wykres 6.4a Zadowolenie z sytuacji osobistej a napływ i odpływ oraz saldo migracji

zadowolenie i napływ (I Morena 0,10)

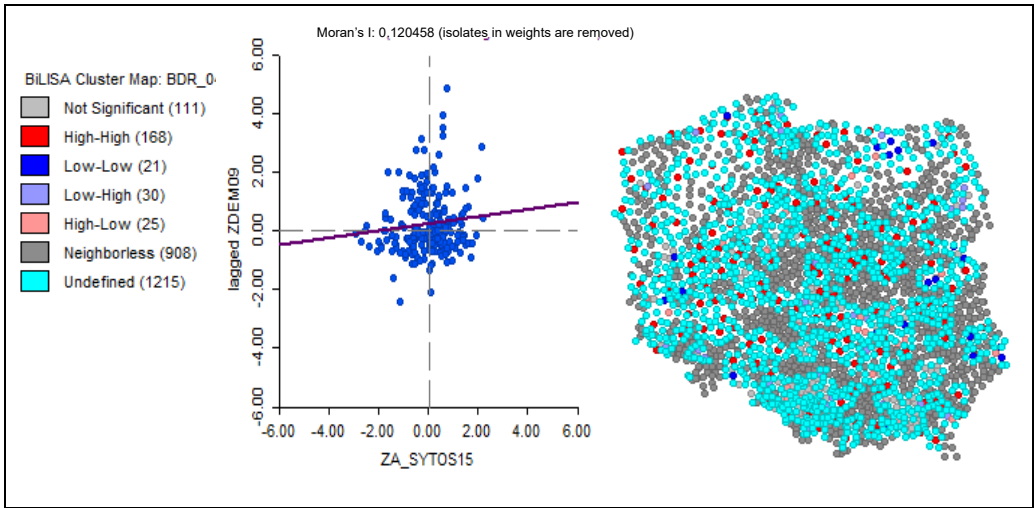


zadowolenie i odpływ (I Morena -0,7)



Źródło: obliczenia własne.

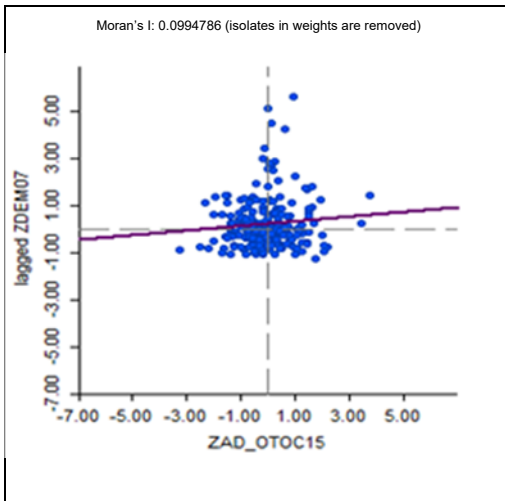
zadowolenie i saldo migracji (I Morena 0,12)



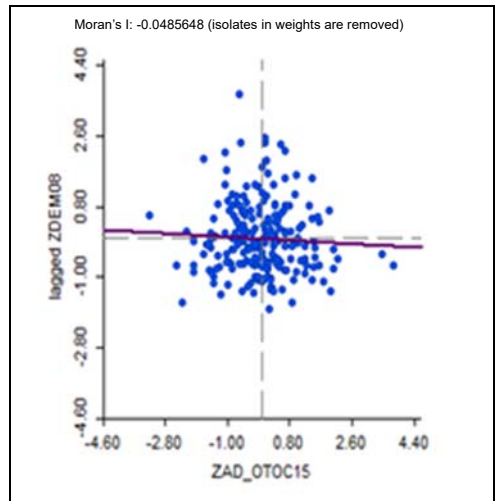
Źródło: obliczenia własne.

Wykres 6.4b Zadowolenie z otoczenia, w którym się żyje a napływ i odpływ, oraz saldo migracji

zadowolenie i napływ (I Morena 0,10)

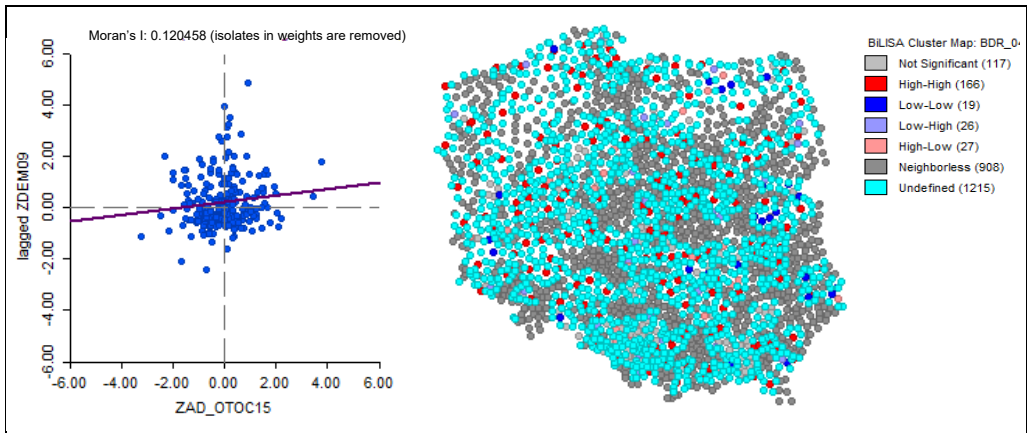


zadowolenie i odpływ (I Morena - 0,05)



Źródło: obliczenia własne.

zadowolenie i saldo migracji (I Morena 0,12)



Źródło: obliczenia własne.

Im większe zadowolenie w obydwu przypadkach (z sytuacji osobistej czy z otoczenia) tym mniejsza skłonność do opuszczania swojego miejsca zamieszkania. Z drugiej strony, pozytywny i bardziej znaczący wpływ ma zadowolenie (także w obu przypadkach) na napływ do gmin – gminy, o przeciętnie wyższym poziomie zadowolenia ich mieszkańców mają zdecydowanie większe natężenie napływu imigrantów z innych gmin. Potwierdzają to także wykresy punktowe Morena dla salda migracji wewnętrznej, które są uzupełnione o mapy klastrów przestrzennych, pokazując zarazem wysokie podobieństwo rozkładu przestrzennego mobilności w obydwu kierunkach.

Pomimo niewielkich liczebności gmin, w których zidentyfikowano osoby badane w ramach Diagnozy Społecznej – z której pochodzą dane nt. zadowolenia mieszkańców – zarysowane tutaj tendencje w zakresie przestrzennych asocjacji pomiędzy zadowoleniem z własnej sytuacji oraz z otoczenia, w którym się żyje a natężeniem mobilności przestrzennej wskazują na ich istotne znaczenie, zarówno dla klimatu (bardziej sprzyjający wobec napływu wśród gmin bardziej „zadowolonych”) jak i dla decyzji o migracji (mniejsze motywacje do emigracji z takich gmin, „zadowolonych”).

6.7. Podsumowanie i wnioski

Procesy mobilności przestrzennej zarówno w wersji napływu, jak i odpływu, zachodzą faktycznie na poziomie lokalnych społeczności, jako geofizycznie istniejących jednostek przestrzennych, miejsc, do których przybywają lub z których wyprowadzają się osoby czy rodziny. Stąd właściwym poziomem

analiz tych procesów są właśnie społeczności lokalne, aproksymowane w analizach statystycznych przez gminy jako najmniejsze osiągalne jednostki administracyjnego podziału kraju. W przedstawionym studium – o podkreślanym wielokrotnie, eksploracyjnym charakterze z racji ograniczonej liczby gmin, dla których można było skonstruować odpowiednio bogatą treściowo, analityczną bazę danych – skoncentrowanym na identyfikacji istotnych czynników migracji międzygminnej i zależnościach, także w aspekcie przestrzennym – adresowane są wątki nie podejmowane w empirycznych analizach na tak szeroka skalę, przede wszystkim w sensie różnorodności źródeł wpływu na te procesy. Oprócz bowiem typowo uwzględnianych w literaturze – i potwierdzonych tutaj, chociaż w ujęciu poszerzonym o aspekt przestrzenny – zależności tych procesów, w tym kierunku mobilności, od poziomu i rodzaju deprywacji (rozwoju) gmin, oraz innych charakterystyk obiektywnych, uwzględniono, jako jeden z istotnych źródeł wpływu na decyzje podmiotów/uczestników migracji międzygminnej ich subiektywne oceny i nastawienie wobec możliwych wyborów. W tym, akceptacji innych, przybywających do gminy (uczestników napływu) bądź opuszczenia miejsca zamieszkania. Tylko równoczesne uwzględnienie czynników obiektywnych – przede wszystkim ekonomicznych, ale też społecznych zarówno poziomu gminnego (atrybutów „kolektywnych”) jak też pochodzących z poziomu indywidualnego (składających się na cechy kompozycyjne gminy) – oraz czynników subiektywnych, w tym sprawdzonych jako rzetelne, wskaźników dobrostanu subiektywnego, daje możliwość uzyskania pełnego obrazu zależności procesów mobilności przestrzennej i zrozumienia zjawiska, które należy badać na poziomie, na którym ono zachodzi – czego okazanie było ambicją tego studium, na przykładzie migracji międzygminnej.

Bibliografia

- Alkire S. (2015), *The Capability Approach and Well-Being Measurement for Public Policy*. Oxford Poverty & Human Development Initiative Working Paper No. 94.
- Anselin L., Syabri I., Kho Y. (2010), *GeoDa: An Introduction to Spatial Data Analysis*. Chapt. A.4. [in] Fischer M.M., Getis A. *Handbook of Applied Spatial Analysis: Software Tools, Methods and Applications*. Springer.
- Capello R., Nijkamp P. (2009), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, DOI: <http://dx.doi.org/10.4337/9781848445987>.
- Czpiński J., Panek T., (red.) (2015), *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Contemporary Economics. Quarterly of University of Finance and Management in Warsaw. Volume 9 Issue 4 (November 2015).

Ellen I. G., O'Regan K. (2010), *Welcome to the Neighborhood: How Can Regional Science Contribute to the Study of Neighborhoods?* Journal of Regional Science, Vol. 50, NO. 1 (2010); 363–379.

Fischer M. M., Getis A. (2010), *Handbook of Applied Spatial Analysis: Software Tools, Methods and Applications*, Springer.

Foulkes M., Schafft K. A. (2010), *The Impact of Migration on Poverty Concentrations in the United States, 1995–2000*, Rural Sociology 75(1), 2010, pp. 90–110 Copyright by the Rural Sociological Society.

Górecki T., Krzyśko M., Waszak, Wołyński W. (2018), *Selected statistical methods of data analysis for multivariate functional data*, Statistical Papers 59:153–182.

Kinfu Y. (2005). *Spatial Mobility Among Indigenous Australians: Patterns And Determinants*, Working Papers in Demography No. 97. Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University

OECD (2009), *Social, Employment And Migration Working Papers*, Income Distribution and Subjective Happiness: A Survey www.oecd.org/els/worki.

Okrasa W. (2018), *The Measurement Aspects of Community Well-Being Research: A Urban-Rural Spatial Justice Perspective*. SCORUS2018 Conference in Warsaw. Warsaw. June 6–8.

Okrasa W., Krzyśko M., Wołyński W. (2019), *Spatio-temporal aspects of community well-being in Multivariate Functional, Data approach*. Proceedings of the Applied Stochastic Models and Data Analysis/ASMDA2019 Conference, Florence (in press).

Okrasa W., Gudaszewski G. (2013), *Metropolizacja i kształcenie wyższe jako czynniki zróżnicowania dobrostanu społeczności lokalnych*, Wstępna Dekompozycja Nierówności. Acta Universitatis Nicolai Copernici DOI: http://dx.doi.org/10.12775/AUNC_ECON.2013.016 EKONOMIA XLIV nr 2 (2013): 231–259

Rossi-Hansberg, E., P.-D.G. Sarte, and R.E. Owens, III. (2008), "Housing externalities: Evidence from Spatially Concentrated Urban Revitalization Programs", Working Paper 08–03. Federal Reserve Bank of Richmond.

Ryan L., Sales R., Tilki M., Siara B. (2008), *Recent Polish Migrants in London Social Networks*, Social Support and Social Capital: The Experiences of Recent Polish Migrants in London. Sociology 2008 42: 672

Rosenthal, S. and W.C. Strange (2008), "Agglomeration and Hours Worked," Review of Economics and Statistics, 90(1): 105–118.

Senik, C., H. Stichnoth and K. Van der Straeten (2009), "Immigration and Natives' Attitudes towards Redistribution: Evidence from the European Social Survey", Social Indicators Research, 91(3): 345–370.

Dr n. med. Grzegorz Juszczyk

Dyrektor Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny

Prof. dr hab. Iwona Paradowska-Stankiewicz

Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny

Prof. dr Bogdan Wojtyniak

Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny

7. Migracje a sytuacja zdrowotna

Migracja ludności jest naturalnym zjawiskiem towarzyszącym człowiekowi od czasów starożytnych po dzień dzisiejszy. W każdym z okresów historycznych migracja miała określone podłoże społeczno-ekonomiczne i uwarunkowania, które decydowały o nasileniu ruchów migracyjnych i ich docelowym kierunku. Według szacunku WHO (World Health Organization) migracja ludności do Regionu Europejskiego WHO od 2005 r. doprowadziła do wzrostu liczby ludności o 5 milionów. Największy wzrost liczby ludności tzn. ok. 70%, nastąpił między 2005 r. i 2010 r. Obecnie szacuje się, że 73 mln migrantów mieszka w Europejskim Regionie WHO, co stanowi około 8% całej populacji europejskiej (WHO 2019).

Okres obserwowanej nasilonej migracji do Europy wynika z potrzeby poprawy sytuacji ekonomicznej osób, które podjęły daleką wędrówkę i wiąże się z nowymi wyzwaniem dla krajów przyjmujących. Szybko i łatwo narastający przepływ osób i towarów pomiędzy różnymi częściami świata sprawia, że zagrożenia zdrowotne – wcześniej występujące jedynie lokalnie – mogą stanowić poważny globalny problem. Takim przykładem są ogniska gorączki Ebola, zakażenia wirusem MERS-CoV (Bliskowschodni Zespół Niewydolności Oddechowej) czy wirusowym zapaleniem wątroby typu A.

W roku 2014 w Afryce Zachodniej pojawiło się ognisko gorączki Ebola, które przez WHO zostało zaklasyfikowane jako zdarzenie stanowiące zagrożenie dla zdrowia publicznego o znaczeniu międzynarodowym (Public Health Emergency of International Concern – PHEIC). Ognisko trwało ponad 2 lata i odnotowano prawie 29 000 przypadków (łącznie przypadki potwierdzone, prawdopodobne oraz podejrzane), z których ponad 11 000 było śmiertelnych. Było to największe ognisko gorączki Ebola od momentu wykrycia wirusa w 1976 roku. Rozprzestrzenienie się ogniska w dużych miastach afrykańskich, mających połączenia

drogą lotniczą z krajami Unii Europejskiej i obu Amerykami wpłynęło na znaczny wzrost ryzyka zawleczenia wirusa na inne kontynenty.

W związku z tym wiele krajów, w tym Polska, musiały podjąć działania mające na celu możliwość szybkiego wykrycia ewentualnych zawleceń i wdrożenia odpowiedniego postępowania w celu ich identyfikacji i leczenia.

Inną chorobą mającą znaczne implikacje dla zdrowia publicznego były zakażenia MERS-CoV, które po raz pierwszy zidentyfikowano w 2012 r. u osób pochodzących z Półwyspu Arabskiego. Dotychczas zakażenia MERS-CoV zdiagnozowano u osób w 26 krajach na świecie, w tym w 8-miu w Europie. Jak dotąd wszystkie zachorowania wystąpiły na terenie krajów Bliskiego Wschodu lub były powiązane z osobami, u których do zakażenia doszło na terenie Bliskiego Wschodu. Zgodnie z danymi WHO, od czasu zarejestrowania pierwszych przypadków w 2012 r. do końca 2015 r., całkowita liczba potwierdzonych laboratoryjnie zakażeń MERS-CoV na świecie wynosiła 1625, w tym co najmniej 586 śmiertelnych. W maju 2015 r. duże ognisko zachorowań, poza krajami Półwyspu Arabskiego, pojawiło się na terenie Korei Południowej. W ognisku tym odnotowano łącznie 185 zakażeń MERS-CoV, w tym 36 śmiertelnych. Zachorowania w przebiegu zakażenia MERS-CoV w tym kraju stanowiły największe ognisko poza terenem Półwyspu Arabskiego. Było ono jednak ograniczone do osób powiązanych z przypadkiem indeksowym. Ustalono, że wszyscy chorzy mieli kontakt z potwierdzonym przypadkiem MERS-CoV podczas pobytu, odwiedzin lub pracy w szpitalu.

Coraz częściej pojawiają się także ogniska spowodowane przez HAV (wirus zapalenia wątroby typu A) o zasięgu międzynarodowym, w których nośnikiem są mrożone owoce miękkie. W roku 2012 w Holandii pojawiły się dwa ogniska wywołane przez HAV (sub-genotyp IA), w których do zakażenia doszło po spożyciu truskawek. Kolejne ognisko mogące mieć związek ze spożywaniem owoców jagodowych odnotowano w 2013 r. na terenie Danii, Norwegii, Szwecji oraz Finlandii. W wyniku przeprowadzonych badań epidemiologicznych ustalono, że do zachorowań doszło po spożyciu mrożonych truskawek. Od stycznia 2013 r. do sierpnia 2014 r. w kilkunastu krajach europejskich miało miejsce ognisko obejmujące przypadki zachorowań (zidentyfikowane na terenie Polski), w którym łącznie zachorowało 1589 osób. W dochodzeniu ustalono, że przyczyną zakażeń było spożycie mrożonych owoców miękkich.

Według danych Eurostatu z 2010 r. w Polsce mieszkali i pracowali obcokrajowcy stanowiący 1% populacji ogólnej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (2004 r.), sytuacja zaczęła się zmieniać i nasz kraj stopniowo zaczął stawać się krajem docelowym dla rosnącej liczby imigrantów. W ciągu 10 lat (2001–2010) liczba osób ubiegających się o status uchodźcy utrzymywała się w granicach od 4000 osób do ponad 11000 osób rocznie.

Z danych z 2010 r. wynika, że najliczniejszą grupą byli obywatele Rosji (73,4% ogółu osób). Dane Straży Granicznej dotyczące granicznego ruchu osobowego wskazują, że w latach 2017 i 2018 największy udział procentowy w całości ruchu osobowego stanowili obywatele Ukrainy – odpowiednio 45% i 43%; następnie Białorusini – odpowiednio 18% i 17% oraz Rosjanie 8% i 7%. Z kolei odsetek cudzoziemców, którzy wjechali do Polski w 2018 r. z Ukrainy, Białorusi i Rosji łącznie, stanowił 82%. Z najnowszych danych przygotowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wynika, że najwięcej migrantów tj. ok. 56% zarejestrowano w Polsce na pobyt czasowy, a ok. 19% na pobyt stały. 60% migrantów zarejestrowanych w Polsce to osoby młode w wieku 20–39 lat, 30%, osoby w wieku 40–59 lat, mężczyźni – 62%. Wśród obcokrajowców dominują obywatele Ukrainy, którzy stanowią 50% wszystkich migrantów.

Ocena stanu zdrowia migrantów jest dużym wyzwaniem, ponieważ ograniczenia zdrowotnych systemów informacyjnych nie wyszczególniają tej populacji. Jedynie w przypadku chorób zakaźnych (ze względu na ich specyfikę oraz związane z ich występowaniem zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego ludności) możliwa jest ocena rozpowszechnienia. System rejestracji chorób zakaźnych uwzględnia fakt migracji do naszego kraju. Główną instytucją odpowiedzialną za m.in. zapewnienie migrantom dostępu do konkretnych placówek służby zdrowia jest Urząd do Spraw Cudzoziemców. Funkcję wspierającą w dostępie do świadczeń zdrowotnych pełni również Polski oddział IOM (International Organization of Migration).

Kluczową wagę stanowi wiedza dotycząca kraju, z którego pochodzą migranci oraz określenia czasu pobytu w kraju transferowym. Trzeba pamiętać, że na zdrowie migranta wpływają trzy fazy: profil zdrowotny kraju, z którego pochodzi; efekt procesu przemieszczania się dużych grup ludności obejmującego kraje pośrednie; oraz proces adaptacji do nowych warunków życia. Każda z wymienionych faz wymaga prowadzenia działań prewencyjnych, ponieważ wśród migrantów występują nierówności w stanie zdrowia. Ustalono, że czynniki socjoekonomiczne, kulturowe i prawne wpływają na zdrowie psychiczne migrantów. Złe warunki życia i pracy, ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej są czynnikami krytycznymi. Zaobserwowano też, że status legalny migrantów paradoksalnie ogranicza dostęp do opieki zdrowotnej. Wszystkie wymienione czynniki, w połączeniu ze złymi warunkami życia migrantów, zwiększają ryzyko transmisji chorób zakaźnych szerzących się drogą powietrzno-kropelkową, pokarmową czy chorób transmitowanych drogą krwi: zapalenie wątroby typu B, zapalenie wątroby typu C, HIV/AIDS. Od dwóch lat w Polsce – w powiązaniu z ruchem migracyjnym – pojawiły się liczne rozproszone ogniska zachorowań na odrę – chorobę zakaźną o najwyższej zaraźliwości, szerzącą się drogą

powietrzno-kropelkową. Prowadzony przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP-PZH) monitoring epidemiologiczno-wirusologiczny zachorowań na odrę pozwalał stwierdzić, że były to zachorowania wywołane wirusami odry o genotypie charakterystycznym dla wirusów występujących poza granicami Polski: wschodnim – głównie ukraińskim, czeczeńskim czy w znacznie mniejszym stopniu zachodnim-niemieckim, angielskim.

W ostatnich latach wśród nowych rozpoznań zakażeń wirusem HIV od 0% do 5% są to rozpoznania wśród osób o innym obywatelstwie niż polskie. W odniesieniu do zawlekanych zakażeń zapalenia wątroby typu B i zapalenia wątroby typu C należy stwierdzić, że ostre zapalenie wątroby typu B zawleczono w 9,8%, przewlekłe zapalenie wątroby typu B zawleczono w 84% (głównie z Holandii, Danii, Norwegii i Szwecji), i zapalenie wątroby typu C zawleczono w 8,7%. Szczegółową analizę zagrożeń zdrowotnych związanych z migracją można prześledzić w raporcie „Robert Koch Institute” o stanie zdrowia Niemców z 2017 r. oraz danych IOM.

Sytuacja epidemiologiczna w innych krajach, zwłaszcza w krajach europejskich, może stanowić zagrożenie zarówno dla Polaków wyjeżdżających za granicę, jak i pozostających w kraju w związku z potencjalnym szerzeniem się zawleczonej choroby.

W celu ograniczenia zachorowań, a także zmniejszenia ryzyka zawleczeń, zgodnie z Ustawą z 1997 r. o usługach turystycznych, osoby wyjeżdżające za granicę powinny zostać poinformowane przez organizatorów turystyki o możliwości zagrożenia występujących w miejscu docelowym podróży. W obecnym programie szczepień ochronnych dla osób podróżujących w zależności od kraju docelowego zalecane są szczepienia przeciwko WZW A, żółtej gorączce, wściekliznie, poliomyelitis (Poliomyelitis, nagminne porażenie dziecięce lub choroba Heinego-Medina) to ostra choroba zakaźna wywoływana przez poliovirusy. Istnieją 3 typy poliovirusów, które nieznacznie różnią się zakaźnością i nasileniem objawów. Jest to choroba „brudnych rąk” – zakażenia szerzą się głównie poprzez bezpośredni kontakt z zakażonym człowiekiem, kontakt ze skażonymi przedmiotami, spożywanie skażonych pokarmów, w wyniku nieprzestrzegania zasad higieny. Możliwe jest też przeniesienie zakażenia drogą kropelkową), ale w indywidualnych przypadkach mogą być wskazane także inne szczepienia. Dodatkowe informacje dotyczące możliwości zapobiegania chorobom występującym w innych krajach można również uzyskać w Punktach szczepień dla osób podróżujących (lista dostępna na stronie www.gis.gov.pl).

Istotne z punktu widzenia sytuacji epidemiologicznej Polski są także choroby niewystępujące na terenie naszego kraju lub choroby, które występują

rzadziej. Spośród chorób, które nie występują w Polsce na uwagę zasługuje malaria zawleczana najczęściej z terenów Afryki (w latach 2010–2015 odnotowano 21–36 przypadków rocznie), która powoduje zwiększoną śmiertelność związaną z opóźnieniem w rozpoznaniu. W 2011 r. odnotowano rodzime zachorowania na malarię na terenie Europy (w Grecji). Co roku obserwuje się wzrastającą liczbę zawleczonych zachorowań na gorączkę denga. Denga to infekcyjna choroba tropikalna wywoływana przez wirus dengi. Objawy obejmują gorączkę, ból głowy, mięśni i stawów oraz charakterystyczną wysypkę, przypominającą spotykaną w odrze. W odosobnionych przypadkach choroba prowadzi do zagrażającej życiu gorączki krwotocznej z krwotokami, trombocytopenią i hipowolemią, może się także rozwinąć wstrząs.

W ostatnich dekadach na świecie odnotowano znaczny wzrost zapadalności na dengę, która obecnie występuje endemicznie w krajach Afryki, Ameryk, Południowej Azji i wyspach Pacyfiku. Duże epidemie pojawiły się w ostatnich latach w Ameryce Południowej (np. Wenezuela). Na uwagę zasługuje również poliomyelitis, choroba, która została wyeradykowana w Regionie Europejskim Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) w 2002 r.

W 2010 r. odnotowano duże ognisko zachorowań wywołane zawleczonym wirusem polio w Tadżykistanie oraz wystąpienia przypadków w granicznych obszarach Federacji Rosyjskiej. Niski stopień zaszczepienia populacji dzieci doprowadził również do wystąpienia w 2015 r. dwóch przypadków poliomyelitis wywołanego szczepem zrewertowanym (cVDPV) na Ukrainie, w graniczącym z Polską Obwodzie Zakarpackim. Wymienione przykłady wskazują na realne zagrożenie zawleczenia dzikich wirusów polio na teren Polski, choć ryzyko wystąpienia ogniska porównywalnego z tym, które pojawiło się w Tadżykistanie jest bardzo niskie, ze względu na wysoki odsetek osób w Polsce zaszczepionych przeciw polio.

Poważnym problem zdrowotnym są infekcje – takie jak gruźlica, zakażenia HIV/AIDS, które często dotyczą osób migrujących do naszego kraju lub przebywających okresowo w obozach uchodźców. Wskazane infekcje wymagają wzmoczonego nadzoru oraz prowadzenia skoordynowanych działań w zakresie przeciwdziałania szerzeniu się tych chorób i ich leczenia.

W ostatnich latach odnotowano liczne ogniska odry w Europie, szczególnie na terenie Ukrainy, Bułgarii i Rumunii. W 2011 r. największe ognisko pojawiło się we Francji. Niski poziom zaszczepienia, nawet jeśli dotyczy niewielkich subpopulacji, może prowadzić do ponownego wprowadzenia patogenu do populacji.

Odrębny problem stanowią zakażenia przenoszone drogą pokarmową, które dotyczą osób podróżujących na tereny ich endemicznego występowania. Stosunkowo często zawleczane do Polski są wirusowe zapalenia wątroby typu

A. Dlatego przed wyjazdem do kraju o średniej i wysokiej endemiczności występowania zapalenia wątroby typu A, zaleca się zaszczepienie podróżujących.

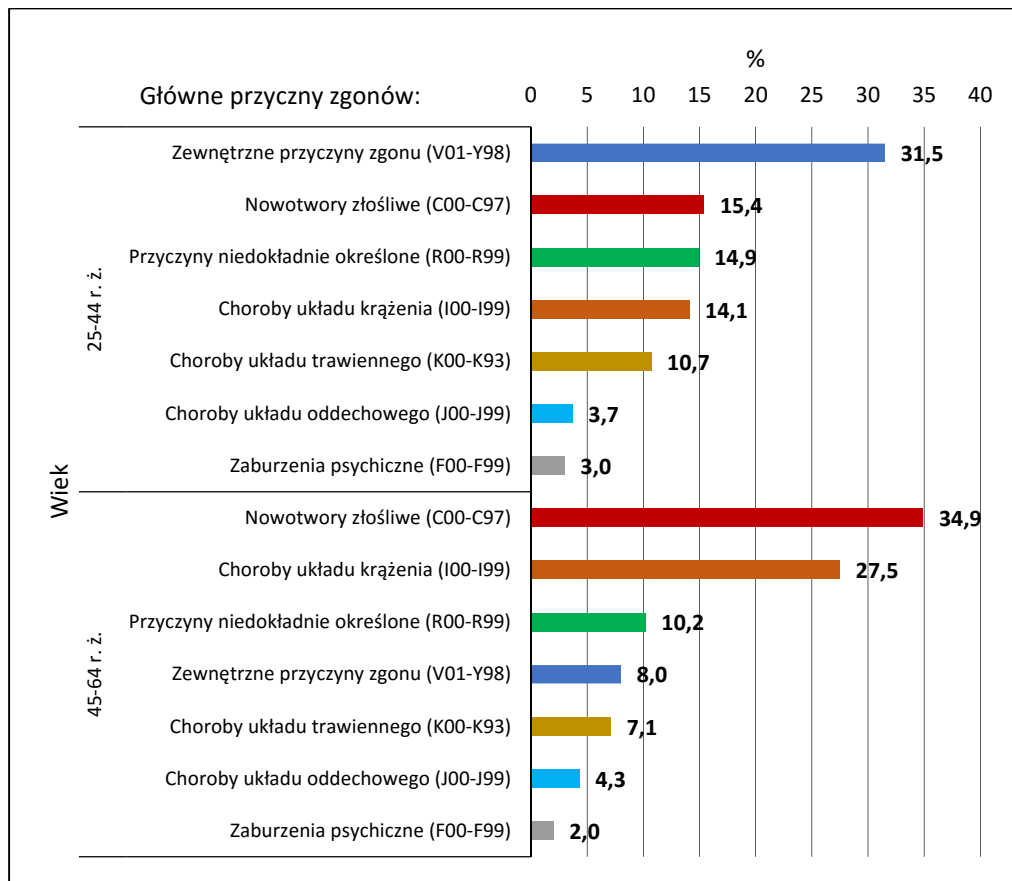
Należy dodać, że zdarzają się zawleczenia takich chorób jak cholera, dur brzuszny. Ogniska cholery regularnie pojawiają się w Afryce, Południowej Azji. Wyższe ryzyko zachorowania na dur brzuszny dotyczy części Afryki Północnej i Zachodniej, południowej Azji, części Indonezji i Peru. Zakażenia przenoszone drogą pokarmową wiążą się ze spożyciem miejscowej żywności lub wody i nie zachowywania należytej higieny. W związku z powyższym Światowa Organizacja Zdrowia opracowała 5 głównych zaleceń dla podróżujących, w tym częste mycie rąk, unikanie potraw niegotowanych lub niedogotowanych, unikanie gotowej żywności przechowywanej w nieodpowiednich temperaturach (np. bufety, sprzedawcy uliczni), obieranie wszystkich owoców i warzyw, picie wody butelkowanej.

Dobrze opisanym przykładem, jak łatwo choroby zakaźne mogą szerzyć się na terenie Unii Europejskiej, jest ognisko wywołane zakażeniem enterokrwotoczną *E. coli* w Niemczech w 2011 r. Ognisko to wywołane było spożyciem skażonych kiełków. Spośród prawie 900 potwierdzonych przypadków zespołu hemolityczno-mocznicowego 5% dotyczyło obywateli innych krajów, w większości krajów Unii Europejskiej, w tym Polski (dwa przypadki).

Z uwagi na fakt, iż migracje dotyczą głównie osób w wieku produkcyjnym, przemieszczających się zarówno wewnątrz kraju, jak i poza granice istotna jest informacja na temat aktualnej sytuacji zdrowotnej tej grupy. Najczęściej występującą przyczyną umieralności w Polsce są choroby układu krążenia, zwłaszcza choroby serca. Przyczyny zgonów osób w wieku produkcyjnym zależą od wieku. W grupie wiekowej 25–44 lata najczęściej zgony następowały z przyczyn zewnętrznych, natomiast w grupie wiekowej 45–64 lata – w wyniku choroby nowotworowej (wykres 7.1.)

Umieralność w okresie aktywności zawodowej jest wyższa wśród mężczyzn niż wśród kobiet, zwłaszcza w grupie wiekowej 45–64 lat (WHO Mortality Data Base, 2016). Umieralność osób w wieku 25–64 lata jest w Polsce większa niż w krajach Europy Zachodniej zarówno w grupie kobiet, jak i w grupie mężczyzn (wykres 7.2.), co w znaczącym stopniu odpowiada za przeciętnie krótsze życie Polaków i Polek w porównaniu z innymi krajami europejskimi.

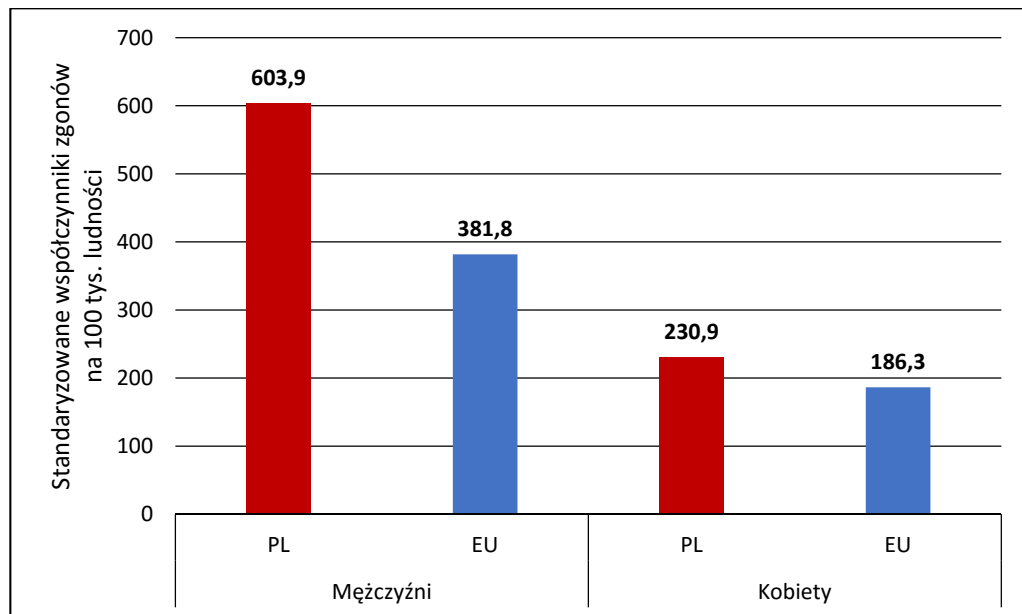
Wykres 7.1. Udział zgonów z powodu głównych przyczyn wśród osób w wieku produkcyjnym w Polsce w grupie wiekowej 25–44 i 45–64 lat z 2016 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Obserwuje się wyraźne różnice w strukturze przyczyn zgonów osób w wieku produkcyjnym. Wraz z wiekiem zwiększa się procentowy udział chorób układu krążenia i chorób nowotworowych. Mężczyźni umierają w większości na choroby układu krążenia i choroby nowotworowe. W najstarszej grupie wiekowej częstość zgonów w powodu chorób układu krążenia i chorób nowotworowych jest do siebie zbliżona. Wśród kobiet również wraz z wiekiem rośnie procentowy udział chorób nowotworowych oraz chorób układu krążenia jako przyczyn zgonów, jednak choroby nowotworowe są częstszą przyczyną zgonów w każdej grupie wiekowej.

Wykres 7.2. Standaryzowane współczynniki zgonów mężczyzn i kobiet w wieku 25–64 lata (liczba zgonów w roku na 100 tys. mieszkańców Polski) z 2016 r.



Źródło: WHO Mortality Data Base 2016.

Mimo korzystnych zmian sytuacja w Polsce w przypadku niektórych kategorii diagnostycznych jest znacznie gorsza od sytuacji w innych krajach europejskich. Wartość standaryzowanego współczynnika zgonów z powodu chorób serca mężczyzn w wieku produkcyjnym na 100 tys. ludności w roku 2016 wynosiła w Polsce 124,5, w Holandii i w Danii – 32,0, w Wielkiej Brytanii – 58,3, w Niemczech – 63,6, w Finlandii – 74,7 a w Czechach 92,5. W stosunku do najniższej wartości stwierdzonej w Holandii i w Danii wartość standaryzowanego współczynnika zgonów z powodu chorób serca była w Polsce prawie cztery razy wyższa. W porównaniu z Czechami wynik uzyskany w Polsce był wyższy o 34,6%. Poziom umieralności z powodu chorób serca w grupie kobiet w wieku produkcyjnym był w Polsce ponad 2,5 razy większy niż w znajdującej się w najlepszej pod tym względem sytuacji Holandii. Wartości standaryzowanych współczynników zgonów wynosiły odpowiednio 31,8 i 12,4.

Współczynnik zgonów z powodu chorób naczyń mózgowych w Polsce w wieku aktywności zawodowej jest większy od przeciętnego poziomu w krajach Unii Europejskiej. W grupie mężczyzn wartość współczynnika jest większa o 82% a w grupie kobiet – o 49%.

Standaryzowane współczynniki zgonów z powodu nowotworów złośliwych również są wyższe w Polsce niż w krajach Unii Europejskiej. W grupie mężczyzn w Polsce w 2016 roku wartość współczynnika wynosiła 151,1/100 tys. ludności, podczas gdy dla Unii Europejskiej przeciętna wartość współczynnika wynosiła 124,9. W grupie kobiet współczynniki wynosiły 107, i 91,3 odpowiednio dla Polski i UE. Zgony przedwczesne osób w wieku produkcyjnym stanowią w Polsce istotny problem. Według danych Europejskiego Biura Regionalnego Światowej Organizacji Zdrowia (baza danych WHO Health for All) w 2016 roku zmarło 69,1 tys. mężczyzn oraz 28,6 tys. kobiet w wieku aktywności zawodowej. Stanowi to 34,2% ogółu zmarłych mężczyzn i 15,4% ogółu zmarłych kobiet.

W kontekście istotnych różnic w stanie zdrowia zarówno między mężczyznami i kobietami, jak i między Polską a innymi krajami Unii Europejskiej ważne jest uwzględnianie faktu opuszczania kraju przez osoby w wieku produkcyjnym w analizach wpływu migracji na zdrowie. Nie mamy obecnie danych pozwalających na badania, które by odpowiedziały na pytanie, czy pobyt za granicą jest korzystny (np. wyższe dochody i dostęp do edukacji oraz systemu opieki zdrowotnej), niekorzystny (utrudnione relacje z rodziną oraz stresogenna adaptacja do nowego środowiska, transmisja chorób zakaźnych), a może neutralny. Pytanie dotyczy też, jaki jest wpływ emigracji członków rodziny na stan zdrowia tych, którzy pozostają w kraju. Analizy i oceny powinny być prowadzone na podstawie specjalnie zaplanowanych badań, ponieważ dane prezentowane w ramach statystyki publicznej nie pozwalają w pełni ocenić tego zjawiska.

Podsumowanie

Należy podkreślić, że pojawiły się nowe wyzwania związane z nasilonym ruchem migracyjnym, które wymagają wzmocnienia dotychczasowego nadzoru epidemiologicznego, m.in. poprzez prowadzenie nadzoru i monitoringu obejmującego:

- wspólne dla Europy definicje przypadków, zgłoszenia oraz gromadzenie danych;
- pogłębianie wiedzy na temat związku między migracją a chorobami zakaźnymi;
- prowadzenie monitoringu zakażonych/chorujących migrantów i ich udział w programach prewencji, leczenia;
- ocenę wpływu migracji na występowanie chorób stanowiących główne wyzwania zdrowotne Polaków, czyli układu sercowo-naczyniowego oraz nowotworów.

Publikacja przygotowana w oparciu o *Raport NIZP-PZH: Wojtyniak, B., i Goryński, P (red). (2018). Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Warszawa: NIZP-PZH

Bibliografia

Dane statystyczne dotyczące ruchu transgranicznego ze strony Straży Granicznej <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (dostęp 30/06/2019).

Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (dostęp 30/06/2019).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dziennik Ustaw z 1997 r., nr 133, poz. 884 z późn. zm.).

WHO Migrants: <https://www.who.int/migrants/en/> (dostęp 15/07/2019).

WHO Mortality Data Base, 2016.

Eurostat Data Base <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Choroby zakaźne i pasożytnicze — epidemiologia i profilaktyka, 2014 (red.) Baumann-Popczyk A, Sadkowska-Todys M, Zieliński A. Wydanie VII. Alfa-medica press. ISBN 978-83-7522-114-5. Bielsko-Biała.

Wojtyniak, B., i Goryński, P. (red), 2018 *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Warszawa: NIZP-PZH.

Dorota SZALTYŚ

Dyrektor Departamentu Badań Demograficznych
Główny Urząd Statystyczny

8. Problematyka ludnościowa w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021

W okresie od dnia 1 kwietnia 2021 r. do dnia 30 czerwca 2021 r., zostanie przeprowadzony na terenie Polski Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, według stanu na dzień 31 marca 2021 r., godz. 24.00

Spisem ludności i mieszkań 2021 zostaną objęte:

- osoby fizyczne stale zamieszkałe i czasowo przebywające w mieszkaniach, budynkach i innych zamieszkałych pomieszczeniach niebędących mieszkaniami;
- osoby fizyczne niemające miejsca zamieszkania;
- mieszkania, budynki, obiekty zbiorowego zakwaterowania oraz zamieszkane pomieszczenia niebędące mieszkaniami.

Spisem natomiast nie zostaną objęci:

- szefowie oraz cudzoziemski personel przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych, członkowie ich rodzin oraz inne osoby korzystające z przywilejów i immunitetów na mocy umów, ustaw lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych;
- mieszkania, budynki, obiekty oraz pomieszczenia będące własnością przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych.

Zbieranie danych statystycznych od osób fizycznych w badaniach o tak szerokiej skali i zasięgu jak spis ludności i mieszkań wymaga szczególnego rodzaju podejścia i regulacji prawnych.

Przy pracach nad koncepcją realizacji spisu ludności i mieszkań rundy 2021 kierowano się przede wszystkim wypełnieniem poznawczych i praktycznych celów spisów, których realizacja jest niezbędna w zarządzaniu społeczno-gospodarczym, zarówno na szczeblu państwa, jak i regionu, a także na poziomie lokalnym. Tym samym spis ludności i mieszkań 2021 powinien:

- dostarczyć pełnej informacji o liczbie i strukturach demograficzno-społecznych i ekonomicznych ludności, gospodarstw domowych i rodzin zamieszkujących lub przebywających w Polsce oraz o rozmiarach zasobów mieszkaniowych, o ich jakości i wykorzystaniu;

- dostarczyć niezastąpionej, najszerzej bazy danych dla dużej części diagnoz społeczno-gospodarczych;
- stanowić podstawę do formułowania kierunków polityki z obszaru gospodarki i rozwoju społecznego;
- pozwolić na zweryfikowanie szacunków opracowywanych przez statystykę publiczną dla wybranych obszarów;
- dostarczyć informacji dla potrzeb tworzenia operatów losowania prób do badań reprezentacyjnych prowadzonych w latach międzypisowych;
- zapewnić zebranie informacji niezbędnych dla międzynarodowych porównań, (w przypadku realizacji spisu 2021 – wypełnić zobowiązania wynikające z zapisów Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz. U. UE. L. z dnia 13.08.2008 r. Nr 218) wraz z rozporządzeniami wykonawczymi określającymi zakres informacji do przekazania do Eurostat-u.

Obok tych standardowych celów, które w znacznej mierze były wypełniane już przez poprzednie spisy ludności i mieszkań, przed spisem 2021 stanęły dodatkowe zadania. Zgromadzone dane z narodowego spisu ludności i mieszkań 2021 powinny posłużyć: do weryfikowania wyników badań realizowanych na małych próbach, do opracowywania szacunków danych o małych obszarach oraz jako punkt wyjścia do prowadzenia przyszłych, ukierunkowanych tematycznie badań, które pozwolą na delimitację obszarów ze względu na zasięg przestrzenny niektórych zjawisk np. lokalizację rynków pracy, zakres oddziaływania miast, obszary ubóstwa itp. Ponadto operat statystyczny – zaktualizowany wynikami spisu – będzie mógł być podstawą do realizacji badań okolo-spisowych dla wybranych obszarów tematycznych np. migracji ludności, cudzoziemców na rynku pracy, planów prokreacyjnych itp.

Spisy powszechne to największe operacje logistyczne, obejmujące proces gromadzenia danych, opracowania wyników, ich analizę i upowszechnianie danych, popularyzację badania oraz jednocześnie najdroższe, w szczególności gdy są przeprowadzane w sposób tradycyjny tj. z udziałem rachmistrza spisuowego oraz wywiadu bezpośredniego. Właśnie z uwagi na wysokie koszty tego przedsięwzięcia szereg krajów podejmuje zdecydowane kroki w kierunku wykorzystania nowych metod, które uczyniłyby spis ludności i mieszkań bardziej efektywnym i mniej kosztownym, przy założeniu, że uzyskane wyniki będą odpowiedniej jakości.

Polska zdecydowała się na realizację w 2021 r. spisu ludności i mieszkań metodą mieszaną, polegającą na połączeniu danych z rejestrów administracyjnych z danymi pozyskiwanymi z bezpośredniego badania, realizowanego poprzez formularz spisowy. Ta metoda po raz pierwszy została wykorzystana

w spisie w 2011 r. Należy podkreślić, że to podejście wpisuje się w ogólnoeuropejski trend wykorzystywania w spisach ludności i mieszkań zasobów informacyjnych rejestrów administracyjnych. Komisja Europejska przygotowując podstawy prawne przeprowadzania spisów w obszarze UE, wzięła pod uwagę dynamiczny rozwój systemów administracyjnych i rozwiązań informatycznych wykorzystywanych przy wyborze metody spisu. W przepisach wspomnianego powyżej rozporządzenia PE i Rady w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań określone zostały szczegółowo źródła, na jakich państwa członkowskie mogą opierać dane statystyczne, a w szczególności na:

- 1) tradycyjnych spisach powszechnych;
- 2) spisach powszechnych opartych na danych z rejestrów administracyjnych;
- 3) połączeniu tradycyjnych spisów powszechnych z badaniami reprezentacyjnymi;
- 4) połączeniu spisów powszechnych w oparciu o dane z rejestrów administracyjnych z badaniami reprezentacyjnymi;
- 5) połączeniu spisów powszechnych w oparciu o dane z rejestrów administracyjnych z tradycyjnymi spisami powszechnymi;
- 6) połączeniu spisów powszechnych w oparciu o dane z rejestrów administracyjnych z badaniami reprezentacyjnymi oraz tradycyjnych spisów powszechnych;
- 7) odpowiednich badaniach opartych na próbie rotacyjnej.

W ramach prac przygotowawczych do spisu 2021 zdefiniowane zostały – w oparciu o informacyjne potrzeby krajowe i międzynarodowe wynikające m.in. z krajowych aktów prawnych, strategii i programów rządowych oraz indywidualne potrzeby użytkowników danych – następujące główne tematy, w ramach których będą gromadzone dane w NSP 2021:

- 1) stan i charakterystyka demograficzna ludności, w tym ludność w obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz osoby bezdomne (bez dachu nad głową);
- 2) edukacja (poziom wykształcenia);
- 3) aktywność ekonomiczna osób, w tym dojazd do pracy;
- 4) niepełnosprawność;
- 5) migracje wewnętrzne i zagraniczne, w tym kraj urodzenia i obywatelstwo;
- 6) narodowość, język i wyznanie;
- 7) gospodarstwa domowe i rodziny;
- 8) stan i charakterystyka zasobów mieszkaniowych (mieszkania i budynki).

Proponowane tematy były konsultowane z kluczowymi odbiorcami danych, którzy wykorzystują dane statystyczne do realizacji swoich zadań statutowych (w szczególności z jednostkami administracji publicznej oraz ośrodkami naukowo-badawczymi). Konsultacje społeczne do spisu 2021 zrealizowane zostały przy wykorzystaniu otwartej ankiety, która została udostępniona użytkownikom

na stronie internetowej GUS i urzędów statystycznych w okresie – listopad 2016 roku – styczeń 2017. Konsultacje zostały wsparte poprzez akcję promocyjną, której celem było rozpowszechnienie informacji o prowadzonych konsultacjach. Analiza wyników konsultacji społecznych pokazała, że respondenci zarówno instytucjonalni, jak i indywidualni, nie zgłaszali dodatkowych potrzeb odnośnie do zaproponowanego zakresu informacyjnego, natomiast kładli duży nacisk na dostępność danych na poziomie lokalnym, przy czym najczęściej wskazywano gminę, a dla wybranych tematów – rejony, obwody statystyczne lub jednostki urbanistyczne.

Szczegółowy raport z przeprowadzonych konsultacji znajduje się na stronie GUS pod adresem: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/>.

Potrzeby międzynarodowe wraz z tematami i ich podziałami zostały wyspecyfikowane w rozporządzeniach wykonawczych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 763/2008 w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań:

Ludność

- 1) Miejsce zamieszkania, obszar geograficzny.
- 2) Lokalizacja miejsca pracy.
- 3) Wielkość miejscowości.
- 4) Płeć.
- 5) Wiek.
- 6) Stan cywilny.
- 7) Bieżąca aktywność ekonomiczna.
- 8) Zawód.
- 9) Rodzaj działalności zakładu pracy.
- 10) Status zatrudnienia.
- 11) Poziom wykształcenia.
- 12) Kraj/miejsce urodzenia.
- 13) Kraj posiadanego obywatelstwa.
- 14) Czy osoba kiedykolwiek zamieszkiwała za granicą i rok przyjazdu do kraju (od 1980 r.).
- 15) Czy osoba kiedykolwiek zamieszkiwała za granicą i rok przyjazdu do kraju (od 2010 r.).
- 16) Okres zamieszkiwania w obecnej miejscowości.
- 17) Miejsce zamieszkania na rok przed spisem.

Rodziny

- 1) Pozycja osoby w rodzinie.
- 2) Typy rodzin.
- 3) Wielkość rodzin (liczba osób).

Gospodarstwa domowe

- 1) Tytuł prawny gospodarstwa domowego do zajmowanego mieszkania.
- 2) Pozycja osoby w gospodarstwie domowym.
- 3) Typ gospodarstwa domowego.
- 4) Wielkość gospodarstwa domowego (liczba osób).

Mieszkania konwencjonalne

- 1) Warunki mieszkaniowe.
- 2) Rodzaje pomieszczeń mieszkalnych.
- 3) Stan zamieszkania konwencjonalnego mieszkania.
- 4) Forma własności.
- 5) Liczba mieszkających osób.
- 6) Powierzchnia użytkowa.
- 7) Liczba izb w mieszkaniu.
- 8) Gęstość zaludnienia (powierzchnia użytkowa).
- 9) Gęstość zaludnienia (liczba izb).
- 10) System zaopatrzenia w wodę.
- 11) Toaleta.
- 12) Łazienka.
- 13) Typ ogrzewania.
- 14) Mieszkania według typu budynku.
- 15) Mieszkania według okresu wybudowania.

Poprawa porównywalności przestrzennej i czasowej jest jednym z głównych celów spisów powszechnych ludności i mieszkań realizowanych po 2021 roku. Opracowanie i udostępnienie danych o ludności na poziomie siatki kilometrowej jest obszarem, na który występuje szczególnie duże zapotrzebowanie użytkowników. W związku z powyższym uzgodniono z krajami UE wprowadzenie do rundy spisów 2021 opracowanych danych według siatki kilometrowej. W tym celu określono unikalną, zharmonizowaną i stałą geoprzestrzenną siatkę odniesienia dla Europy, składającą się z oczek o powierzchni 1 km². Określono konkretne tematy i ich podziały, a także szczegółowy program i metadane do rozpowszechniania danych spisu ludności i mieszkań z 2021 r. geokodowanych w kilometrowej siatce odniesienia.

Kategorie tematów spisu, które mają być przedstawione przez każde państwo członkowskie UE w podziale według kilometrowej siatki odniesienia za rok referencyjny 2021 są następujące:

- 1) ludność ogółem;
- 2) płeć (mężczyźni, kobiety);
- 3) wiek (poniżej 15, 15 do 64, 65 i więcej);

- 4) liczba osób pracujących, jeśli możliwe;
- 5) miejsce urodzenia (w kraju zgłaszającym, w innym kraju UE, poza UE);
- 6) miejsce zamieszkania rok przed spisem (w państwie zgłaszającym, poza krajem zgłaszającym).

W zakresie potrzeb krajowych zdefiniowano z kolei następujące tematy:

Ludność

- 1) Pozostawanie w związku pozamałżeńskim.
- 2) Wymiar czasu pracy (do wyznaczania pracy głównej).
- 3) Główne źródło utrzymania osób.
- 4) Biorcy świadczeń społecznych.
- 5) Emigracja czasowa (osoby przebywające czasowo za granicą).
- 6) Przynależność narodowo-etniczna.
- 7) Język używany w domu.
- 8) Przynależność do kościoła lub związku wyznaniowego.
- 9) Niepełnosprawność prawna.
- 10) Niepełnosprawność biologiczna.

Budynki i Mieszkania

- 1) Własność mieszkania.
- 2) Własność budynku.
- 3) Wyposażenie budynków w urządzenia techniczne.
- 4) Gaz z sieci (w mieszkaniu).
- 5) Rodzaj budynku.
- 6) Rok oddania budynku do użytku.
- 7) Rodzaj stosowanego paliwa do ogrzewania mieszkania.

Dodatkowo – podobnie jak w NSP 2011 – planuje się pozyskać informacje o osobach przebywających w obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz o osobach bezdomnych bez dachu nad głową.

Jak już wspomniano na wstępie w spisie ludności i mieszkań 2021 zastosowana będzie – podobnie jak w 2011 r. – mieszana metodologia gromadzenia danych, obejmująca wykorzystanie zastanych zasobów rejestrowych oraz pozyskiwanie danych bezpośrednio od ludności, gdzie tak jak w spisie 2011 r., użyte zostaną trzy różne techniki ankietowania: samospis internetowy, wywiad bezpośredni oraz wywiad telefoniczny, przy czym główny akcent postawiony będzie na uzyskanie możliwie największego udziału ludności w samospisie internetowym.

W porównaniu do spisu z 2011 r. przewiduje się zasadniczą zmianę metody realizacji części terenowej (ankietowej) spisu 2021, polegającą na rezygnacji

z badania reprezentacyjnego (na wylosowanej próbie mieszkań) na rzecz badania pełnego (tj. obejmującego wszystkich mieszkańców Polski).

Zatem źródłami danych do spisu 2021 będą:

- dane z rejestrów urzędowych i niepublicznych systemów informacyjnych;
- dane uzyskane od osób uczestniczących w spisie (samospis Internetowy);
- dane uzyskane drogą wywiadu telefonicznego;
- dane uzyskane drogą wywiadu bezpośredniego, z wykorzystaniem przenośnych urządzeń elektronicznych, przeprowadzonego przez rachmistrza spisowego.

Runda spisów 2021 jest ostatnią rundą realizowaną w dotychczasowej formule. Po 2021 r. Komisja Europejska wdraża nową strategię realizacji spisów ludności i mieszkań obligującą państwa członkowskie do corocznego przekazywania danych. Obecnie trwają konsultacje z krajami UE odnośnie do możliwości przekazywania w cyklu rocznym zaproponowanych przez Eurostat danych wraz z określonym poziomem szczegółowości stosowanych klasyfikacji, a także poziomem terytorialnym i z uwzględnieniem siatki kilometrowej. W tym kontekście realizacja spisu 2021 pozostaje niezwykle złożonym i trudnym przedsięwzięciem. Bowiem tak sformułowana przez Komisję Europejską strategia wymagać będzie od Polski wykorzystania – dla realizacji zobowiązań po 2021 – praktycznie wyłącznie danych administracyjnych. Zatem zarówno metodologia, jak i organizacja spisu 2021 muszą zapewnić pozyskanie odpowiedniej jakości danych, tak pod względem zakresu, jak i szczegółowości.

Dyskusja I

Piotr Bystrianin
Fundacja Ocalenie

Czy trwają prace nad polityką integracyjną, i czy planuje się realne przeciwdziałanie ksenofobii, rasizmowi i dyskryminacji? Kiedy rozpoczną się konsultacje społeczne z udziałem organizacji pozarządowych, i ile czasu będą trwały?

Marek Szonert
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Problematyka integracji cudzoziemców należy, administracyjnie, do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji może jednak jedynie zadeklarować gotowość do współpracy z MRPiPS w pracach nad taką polityką, podobnie jak i inne ministerstwa i urzędy centralne.

Obecnie trudno jest określić dokładny termin takich konsultacji. W pierwszym rządzie, materiał pt. „Polityka Migracyjna Polski”, po dalszych zmianach i uzupełnieniach, wprowadzonych m.in. w efekcie Konferencji RRL w dniu 25 czerwca 2019 r., powinien zostać przedyskutowany i przyjęty przez Zespół do Spraw Migracji. Po ewentualnym przyjęciu przez Zespół materiał powinien zostać uzgodniony międzyresortowo. Po zakończeniu konsultacji międzyresortowych materiał, uzgodniony i przyjęty przez administrację, może zostać skierowany do konsultacji społecznych. Po konsultacjach społecznych materiał byłby przekazany do akceptacji przez Radę Ministrów.

Prof. dr hab. Sławomir Kalinowski
Instytut Rolnictwa i Rozwoju Wsi PAN

Zostanie niebawem otwarty niemiecki rynek pracy dla pracowników z Ukrainy. Z badań pilotażowych wynika, że część z nich zamierza wyjechać z Polski. Wpływ na to ma wiele czynników, niskie wynagrodzenie – traktowanie ich jako taniej siły roboczej, czy brak partnerskiego traktowania. Pojawia się zatem pytanie, co robi rząd, by zachęcić te osoby do pozostania w Polsce? Dodatkowo rodzi się pytanie, czy Ci migranci przyjeżdżają do Polski tylko by zdobyć środki i wrócić do kraju pochodzenia, tym samym wzbogacając te kraje, czy też chcą w Polsce pozostać? Zatem, czy są to migracje odysejskie czy rubikońskie?

Co zrobić, by te osoby czuły się tutaj dobrze i chciały pozostać, wzbogacając gospodarkę Polski?

Marek Szonert

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Pytanie to powinno zostać skierowane nie tyle do MSWiA, co raczej do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Niewątpliwie sytuacja wymagać będzie stałego poszukiwania niezbędnych gospodarce pracowników, być może opracowania specjalnych programów zachęt i ułatwień, adresowanych do szczególnie poszukiwanych specjalistów. Poza prognozowaniem przyszłych potrzeb Polski w zakresie pozyskiwania zagranicznej siły roboczej, konieczne będzie uwzględnienie aktywizacji osób bezrobotnych i 50+, wzięcie pod uwagę coraz szybciej dokonującego się postępu technologicznego (automatyzacji, sztucznej inteligencji itp.), przez co, jak się wydaje, odpowiedź na pytanie o pracowników cudzoziemskich w przyszłych latach będzie mieć raczej wymiar nie tyle ilościowy (jak wypełnić lukę określonej liczby pracowników), co jakościowy (jak i skąd pozyskać pracowników o określonych, wysokich kwalifikacjach). W przypadku prac nad polityką migracyjną należy wypracować konkretne propozycje rozwiązań tych problemów, rozwiązań wchodzących w skład „Planu wdrażania”, opracowanego po przyjęciu dokumentu „Polityka Migracyjna Polski”. Konkretnie rozwiązania w tym zakresie powinny zostać opracowane przez właściwe resorty i urzędy centralne.

Odnosnie sytuacji na polskim rynku pracy po 1.01.2020 r., będzie ona nietypowa, pierwszy raz mamy z nią do czynienia, a opinie odnośnie zachowań imigrantów z Ukrainy, publikowane w prasie przez różnych ekspertów, są często rozbieżne.

Ewa Kownacka

Instytut Spraw Publicznych

Kiedy i gdzie zostanie opublikowana propozycja polityki migracyjnej oraz ile będą trwały konsultacje społeczne?

Marek Szonert

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Oficjalna publikacja dokumentu pt. „Polityka Migracyjna Polski” może nastąpić wtedy, gdy zostanie on uzgodniony w trybie konsultacji, o których mowa

w odpowiedzi na pytanie o konsultacjach społecznych, i przyjęty przez Radę Ministrów. Wcześniej stanowi on tylko projekt roboczy, którego treść może ulegać nawet zasadniczym zmianom.

Przypominamy, że do konsultacji społecznych powinien zostać skierowany projekt dokumentu uzgodnionego wcześniej przez administrację. Obecnie trudno jest określić, kiedy i jak długo będą trwały takie konsultacje, gdyż nie jest jeszcze gotowy materiał stanowiący przedmiot uzgodnień administracyjnych.

CZEŚĆ II

POLITYKA MIGRACYJNA A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI



Debata panelowa
Polityka migracyjna a sytuacja demograficzna Polski.
Wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej

Moderator

Prof. dr hab. Janusz Witkowski

Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN

Paneliści

Renata Szczęch

Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Dorota Szaltys

Dyrektor Departamentu Badań Demograficznych GUS

Mirosław Przewoźnik

Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Pracy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Wojciech Niemczyk

Departament Analiz i Strategii, Ministerstwo Zdrowia

Piotr Krasuski

Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dr hab. Paweł Kaczmarczyk

Dyrektor Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego

Dr hab. prof. UWM Anna Organiściak-Krzykowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Dr Agnieszka Muzyk

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN

Polityka migracyjna a sytuacja demograficzna Polski

Wyzwania dla polityki społecznej i gospodarczej
Główne obszary problemowe debaty

Witam Państwa na drugiej Sesji naszej konferencji, sesji która ma charakter dyskusji panelowej z udziałem zaproszonych ekspertów, przedstawicieli instytucji publicznych (rządowych) i środowisk naukowych. Ta sesja (debata) nie tylko nawiązuje do tytułu konferencji, ale nawet uściśla tematykę, która jest przedmiotem dyskusji, ponieważ eksponuje politykę migracyjną jako narzędzie oddziaływania na migracje, a dalej na sytuację demograficzną i społeczno-gospodarczą.

Problematyka migracji zyskuje na znaczeniu zarówno ze względu na skalę i różne formy tego zjawiska, jak i jego konsekwencje dla wielu aspektów życia społecznego i gospodarczego, w tym także dla sytuacji demograficznej. Z tego względu migracje powinny być poddane pewnym działaniom (kontroli) polityki społecznej i gospodarczej w celu racjonalizacji najważniejszych strumieni przemieszczeń ludności. Ta racjonalizacja powinna wynikać z odpowiedniej polityki migracyjnej wypracowanej na użytek konkretnej społeczności. W Polsce polityka migracyjna może odgrywać ważną rolę w wielu dziedzinach życia, a jedną z nich jest pożądanym wpływ na sytuację demograficzną.

Z uwagi na fakt, że migracje mają wpływ na wiele sfer życia społecznego i gospodarczego, dyskusja na temat polityki migracyjnej, zwłaszcza w kontekście sytuacji demograficznej, nie jest łatwa. Przede wszystkim dlatego, że w praktyce mamy do czynienia z różnymi rodzajami migracji, a ze względu na uwarunkowania i konsekwencje najważniejsze jest rozróżnienie migracji zagranicznych i wewnątrz krajowych. Polityka migracyjna powinna zatem odnosić się do obu typów migracji. Drugim powodem złożoności praktycznej polityki migracyjnej jest horyzont czasowy. Racjonalna polityka migracyjna powinna być prowadzona (obowiązywać) w długim okresie czasu, choćby w postaci długookresowej wizji najważniejszych zasad tej polityki. Istnieje jednak potrzeba przygotowania i dysponowania odpowiednimi narzędziami polityki migracyjnej dla potrzeb bieżącej praktyki, a więc w krótkim horyzoncie czasowym. Ten dylemat jest ważny także dla kształtowania sytuacji demograficznej kraju i regionów.

Tę różnorodność problemów dotyczących polityki migracyjnej w kontekście sytuacji demograficznej proponuję połączyć w trzy główne bloki tematyczne, do których powinniśmy się odnieść w dyskusji panelowej.

1. Pierwszą kwestią jest wpływ różnych form migracji na sytuację demograficzną. Jeśli polityka migracyjna ma wspierać (ochroniać) sytuację demograficzną, to należy mieć świadomość, w jakich aspektach sytuacji ludnościowej są one najważniejsze. W tym zakresie warto ocenić, jaki jest wpływ migracji na:
 - Dynamikę zmian w liczbie ludności.
 - Strukturę demograficzną ludności.
 - Kształtowanie się procesów demograficznych (urodzenia, zgony, przyrost naturalny).
 - Realne konsekwencje demograficzne w ujęciu przestrzennym (depopulacja, deformacje w strukturze itp.).
2. Dla wypracowania i realizacji racjonalnej polityki migracyjnej niezbędna jest znajomość realnych procesów migracyjnych. Z tego względu w naszej dyskusji powinny pojawić się następujące kwestie:
 - Sposoby monitorowania migracji (odpowiednia baza danych). W tym celu istnieje potrzeba wykorzystania wielu źródeł danych (w tym wyników NSP 2011) i odpowiednia ich integracja oraz koordynacja funkcjonalna.
 - Potrzeba rozpoznania uwarunkowań procesów migracyjnych poprzez odpowiednie badania naukowe.
 - Znajomość regionalnej specyfiki migracji – regionalne ośrodki badawcze.
3. Priorytety (obszary) polityki migracyjnej. Jak już podkreślano, polityka migracyjna, z uwagi na rolę migracji w wielu sferach życia społecznego i gospodarczego, wymaga wyboru odpowiednich priorytetów praktycznych. Z tego względu do najważniejszych priorytetów należy zaliczyć:
 - Sytuację demograficzną, która jest powiązana z migracjami wewnątrz krajowymi (w wymiarze przestrzennym) oraz zagranicznymi (w ujęciu strukturalnym głównie w skali kraju). Czy polityka migracyjna ma szanse uwzględnić potrzeby demograficzne?
 - Rynek pracy, który dość szybko reaguje na migracje, ale czy priorytetem powinny być wyłącznie bieżące potrzeby rynku pracy? Czy, i w jakim zakresie polityka migracyjna powinna brać pod uwagę potrzeby rynku pracy?
 - Szeroko rozumiana polityka społeczna wobec migracji zarówno w kontekście uwarunkowań emigracyjnych, jak i wyzwania imigracyjnych (w tym także procesy integracyjne). Jakie instrumenty polityki społecznej mogą być wykorzystane przez politykę migracyjną?

- Zdrowie jako ważny aspekt polityki migracyjnej. Jest to słabo jeszcze dostrzegany problem migracji, ale z uwagi na globalizację przepływów migracyjnych nie może być pominięty.
- Bezpieczeństwo krajowe i społeczne jako ważny priorytet polityki migracyjnej. Jest to szeroki kontekst bezpieczeństwa postrzegany w wymiarze fizycznym, społecznym, ekonomicznym i demograficznym. Znaczenie tej problematyki powinno znaleźć odzwierciedlenie w polityce migracyjnej.

Wyzwań czekających politykę migracyjną jest więcej i wszystkie są niewątpliwie ważne. Warto jednak odnotować, że wiele aspektów życia społeczno-gospodarczego powiązanych z migracjami wzajemnie się przenika, co oznacza, że w praktyce polityka migracyjna powinna być zharmonizowana z całą polityką społeczną, ludnościową i gospodarczą kraju.

Ze względów organizacyjnych proponuję skoncentrować się na następujących kwestiach:

- Rola migracji dla realnych procesów demograficznych a potrzeby badawcze,
- Regionalna specyfika migracji a sytuacja demograficzna,
- Monitorowanie migracji dla potrzeb (jako podstawa) polityki migracyjnej,
- Migracje a rynek pracy – czy najważniejszy kierunek działania dla zbilansowania podaży i popytu na pracę,
- Bezpieczeństwo kraju w kontekście migracji a polityka migracyjna,
- Społeczne wyzwania migracji (polityka społeczna, zdrowie, integracja) a polityka migracyjna.

Renata SZCZĘCH

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Szanowni Państwo, pragnę bardzo gorąco podziękować Rządowej Radzie Ludnościowej za to, że zorganizowała konferencję poświęconą problemom polityki migracyjnej, które stanowią podmiot pracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Polityka migracyjna stanowi przedmiot zainteresowania nie tylko zgromadzonych na dzisiejszej konferencji osób, ale dotyczy wszystkich obywateli Rzeczypospolitej i wpłynie na losy przyszłych pokoleń.

Nawiązując do wypowiedzi Pana Ministra Stanisława Szweda, pragnę doprecyzować, że dokument nad którym pracujemy, jest wersją wstępną, roboczą, propozycją do dyskusji. Każda uwaga dotycząca tego dokumentu jest bardzo cenna, ponieważ może go wzbogacić o istotne elementy.

Reprezentując stanowisko resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji, pragnę podkreślić kwestię bezpieczeństwa kraju przyjmującego. Należy zazna-

czyć, że przed kryzysem migracyjnym z 2015 r. traktowano migracje międzynarodowe pod kątem szczególności czynnika rozwojowego przyczyniającego się do wzrostu gospodarczego, a trudności i zagrożenia postrzegano jedynie jako skutki błędów w zarządzaniu migracjami. Doświadczenia fali kryzysu z roku 2015 r. pozwalają nam dzisiaj na lepszą ocenę sytuacji, na wszechstronniejsze przygotowanie się na zagrożenia i napięcia społeczne pojawiające się przy zjawiskach związanych z falą migracji. Liczne akty przemocy występujące w Europie Zachodniej przekonują nas o konieczności wyraźnego zaakcentowania poczucia bezpieczeństwa w ogólnej sumie założeń politycznych i działań polityki migracyjnej.

Wiele osób ma skłonność do formułowania związku przyczynowo-skutkowego i szukania zagrożenia bezpieczeństwa, które wynikałoby bezpośrednio z napływu migrantów. W takim ujęciu migranci stanowią zagrożenie, które wcale nie musi zaistnieć. Bardzo ważny jest kontekst, w jakim kierunku przebiegają te procesy. Zadaniem administracji rządowej jest złożenie propozycji dotyczących wykreowania polskiej polityki migracyjnej, zakresu działań zabezpieczających poczucie bezpieczeństwa w Polsce, którym dzisiaj możemy się pochwalić w Europie.

Nasze badania wykazują, że ponad 90% społeczeństwa polskiego udziela wsparcia działaniom zmierzającym do zabezpieczenia bezpieczeństwa i porządku w Polsce. Celem Rządu jest kontynuowanie prac, które pozwolą na utrzymanie wysokiego poziomu zaufania społecznego.

Chciałabym również odnieść się do sytuacji wzrastającego wpływu migracji na instytucje państwa, które są bezpośrednio zaangażowane w ten proces. Przykładowo w ostatnich latach notujemy wzrost liczby osób z doświadczeniem migracyjnym w polskim systemie oświaty, co pokazuje bardzo wielowymiarowy obszar wpływu migracji.

Chciałabym podkreślić zadania, które są podejmowane w obszarze zwalczania nielegalnej migracji. Działania te Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji realizuje poprzez skuteczną ochronę granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Polska stanowi tak zwaną ścianę wschodnią, przez którą odbywa się coraz większy napływ migrantów nie tylko z bliskich nam krajów sąsiedzkich – Ukrainy, Białorusi, ale również z krajów Azji, szczególnie środkowej Azji.

Dr hab. Paweł KACZMARCZYK

Dyrektor OBM UW

Szanowny Panie Profesorze, bardzo dziękuję za tą miłą zapowiedź, dziękuję również za zaproszenie. Muszę przyznać, że kiedy otrzymałem zadanie, żeby powiedzieć coś o potrzebach badawczych związanych z problematyką migracyjną, demograficzną i z procesami społeczno-ekonomicznymi, byłem w nie

lada kłopotcie. Kłopot ten wynikał z faktu, że w ciągu 26-letniej działalności Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego nauczyliśmy się tego, że jeśli jakichś danych nie ma, to musimy je sami „wyprodukować”, czyli pozyskać, przetworzyć, przeanalizować. Wykorzystując te możliwości, na polski grunt, wprowadziliśmy metodę etnosondażu do badań polskich migracji po 1989 roku, zaczęliśmy stosować; Respondent Driver Sampling, by móc powiedzieć coś więcej o funkcjonowaniu w Polsce społeczności imigranckich; metody eksperymentalne (laboratoryjne) i zaczęliśmy posługiwać się danymi z mediów społecznościowych (Big Data). Jest więc dla nas kwestią oczywistą, że działamy w określonych warunkach i jako badacze nie tyle się do nich dostosowujemy, ale staramy się wychodzić poza oczywisty sposób użytkowników danych statystycznych. Robimy zatem wszystko, by deficyty w tej mierze ograniczać za sprawą prowadzonych badań. Niezależnie od dalszych komentarzy, chciałem zrobić ukłon w stronę Głównego Urzędu Statystycznego i Narodowego Banku Polskiego, ponieważ gdyby nie aktywność tych dwóch konkretnych instytucji, nasza wiedza o procesach migracyjnych z i do Polski byłaby dużo mniejsza. Jestem świadomy, że to nie tylko moje osobiste uznanie, ale stanowisko całego środowiska badaczy migracji w Polsce.

Jak wygląda sumowanie naszego stanu wiedzy na temat migracji i migrowania? Od razu zaznaczę, że będę się skupiał przede wszystkim na napływie imigrantów do Polski i tylko w kilku przypadkach będę odnosił się do tematu mobilności Polaków. W mojej ocenie, o wielu wymiarach wiemy bardzo dużo, natomiast ta wiedza jest niestety silnie selektywna. Wiemy dziś całkiem sporo na temat skali migracji do Polski z dość naturalnymi ograniczeniami, które wynikają z tego, że napływ do Polski ma wciąż w dominującej części charakter czasowy, sezonowy. Ta zmienność i płynność zachowań migracyjnych wiąże się z naturalnymi ograniczeniami, jeśli chodzi nie tylko o pomiar, ale i o wskazanie efektów tych konkretnych procesów dla rozwoju demograficznego w kraju. Nie jest to zresztą przypadek szczególny i odosobniony. Bardzo wyraźnie obrazuje to doświadczenie analityków OECD, którzy po wielu latach powszechnie docenianych doświadczeń z harmonizacją danych dotyczących migracji długookresowych i osiedleńczych dopiero teraz podejmują pierwsze – wciąż dalece niesatysfakcjonujące – próby analogicznych działań w odniesieniu do mobilności czasowej.

Podobnie jak w przypadku innych krajów, jednym z podstawowych problemów jest to, na ile dostępne dane rejestrowe odzwierciedlają rzeczywistość. Jak wiemy, polskie rejestry tylko w niewielkim stopniu oddają realia napływu do Polski (choć warto zaznaczyć, że od niedawna wskazują na pozytywny bilans migracyjny na poziomie przepływów, co jest zgodne z instytucją). Znacznie bardziej wiarygodne zdają się dane gromadzone w ramach systemu POBYT

(udostępniane przez Urząd ds. Cudzoziemców), które dotyczą całego spektrum dokumentów pobytowych oraz procedur wobec imigrantów poszukujących w Polsce opieki. Narodowy Bank Polski przedstawił przed kilkoma miesiącami pierwszy szacunek dotyczący zasobu imigrantów przebywających w Polsce (stan na koniec 2016 roku) i pomimo pewnych wątpliwości natury metodologicznej (zwłaszcza w odniesieniu do cech społeczno-demograficznych badanej populacji) jest to niezwykle cenna próba, która – mam nadzieję – będzie kontynuowana. Istnieje wreszcie bogactwo danych na temat procedury uproszczonej, choć w tym przypadku niezbędne są co najmniej dwa komentarze. Po pierwsze, kategoria ta ma fundamentalne znaczenie, jako że napływ w ramach tej procedury to większość współczesnej imigracji do Polski – szacuje się, że w roku 2017 mogło na jej podstawie przebywać w naszym kraju ok. 2,1 miliona osób, w roku 2018 liczba ta była zapewne jeszcze większa. Po drugie, do niedawna dane gromadzone przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej były obarczone poważnym deficytem, jako że sama procedura zakładała wydawanie/rejestrowanie dokumentów, które były jedynie deklaracją woli, a więc nie odzwierciedlały faktycznego stanu przybycia do Polski cudzoziemca i jego zatrudnienia. Od 1 stycznia 2018 r., kiedy zostały wprowadzone zmiany dotyczące procedury uproszczonej (zwłaszcza obowiązek rejestracji nie tylko dokumentów, ale „zdarzeń migracyjnych”, jakoś naszej wiedzy na temat pracowników sezonowych, zwłaszcza z Ukrainy znacznie się poprawiła, a mamy nadzieję, że w kolejnych latach ta wiedza będzie jeszcze lepsza. Oczywiście cytowane powyżej dane rejestrowe i dane, których dostarcza GUS to nie wszystko, oprócz tego mamy do dyspozycji całą gamę danych pochodzących z ośrodków badawczych, organizacji pozarządowych i NBP. Dane te są obecnie niezwykle bogate, choć i one oczywiście mają pewne ograniczenia.

Na czym więc polega bogactwo tych danych?

Po pierwsze, pomimo tego, że często nie mają one charakteru reprezentatywnego, to pozwalają ocenić dynamikę procesów migracyjnych, a także dostarczają niezwykle wartościowych informacji na temat cech strukturalnych samych imigrantów a także relacji migrantów ze społecznościami docelowymi. Wiemy bardzo dużo na temat form strategii migracyjnych, planów osób przebywających w Polsce, możemy się zmierzyć z różnymi wymiarami integracji i także z tym, jak migranci funkcjonują w przestrzeni społecznej w Polsce. Warto zaznaczyć, że gromadzenie tych danych to już nie tylko domena ośrodków warszawskich (realizowana od lat współpraca Narodowego Banku Polskiego z Ośrodkiem Badań nad Migracjami), ale także efekt aktywności licznych centrów badań nad migracjami zlokalizowanych w całym kraju.

Po drugie, za sprawą cyklicznych badań realizowanych na zlecenie NBP wiemy bardzo dużo na temat transferów finansowych i to zarówno emigrantów

z Polski oraz imigrantów z Ukrainy w naszym kraju. Ta wiedza pozwala nam lepiej szacować bilanse płatnicze Polski, ale również odnosić się do krótko- i średnio-okresowych skutków ekonomicznych migracji (dla obu krajów zresztą).

Po trzecie, jesteśmy w stanie prognozować procesy migracyjne. Przykładem jest choćby analiza, jaką przeprowadziliśmy w OBM przed kilku laty (w ramach projektu kierowanego przez prof. Marka Okólskiego), a która stawiała sobie za cel zbadanie rozwoju sytuacji demograficznej i imigracyjnej w Polsce w perspektywie roku 2060. Analiza ta jest o tyle ciekawa, że jednoznacznie wskazała na relatywnie bliski moment, w którym Polska zmieni swój status z kraju emigracyjnego w imigracyjny, ale też sugerowała, że po 2050 roku udział imigrantów w Polsce może zbliżyć się do 20%.

Mówię o tym zasobie wiedzy i robię to świadomie w optymistyczny sposób, by zwrócić uwagę na pewien być może zaskakujący fakt. Otóż, jeśli spojrzymy na polskie badania migracyjne przez pryzmat tego, co dzieje się w tym obszarze, w Europie, to skonstatujemy, że nasza wiedza na temat zjawisk mobilności jest bardzo duża. Chodzi przy tym o coś, co ja osobiście nazywam „czystymi badaniami migracyjnymi”, czyli takimi, które skupiają się na procesach migracyjnych i próbie zrozumienia ich natury. Znacznie mniej badań – przynajmniej do niedawna – dotyczyło funkcjonowania imigrantów w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym czy politycznym, ale to dość oczywista pochodna sytuacji migracyjnej Polski. Niestety wciąż mamy luki w wiedzy dotyczącej mechanizmów migracji, także w odniesieniu do czynników sprawczych mobilności zlokalizowanych w krajach pochodzenia migrantów. Dzieje się tak, ponieważ takie badania wymagałyby np. realizacji projektów lustrzanych, czyli pozyskujących dane zarówno w Polsce, jak i w społecznościach pochodzenia, a doświadczenia międzynarodowe pokazują, jak trudne i przez to rzadkie są tego typu podejścia.

W odniesieniu do deficytów kluczowa jest być może kwestia regionalna. W przypadku określonych miejsc na mapie Polski – a są to przede wszystkim duże i średnie miasta takie jak Warszawa, Wrocław, Lublin, Bydgoszcz, Poznań – nasza wiedza na temat procesów imigracyjnych jest bardzo duża lub znakomita. Niestety, nie wiemy prawie nic na temat tego, co się dzieje poza tymi dużymi aglomeracjami. Dane Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej nieco te lukę uzupełniają, ale znów są to dane rejestrowe, brakuje nam kontekstu, by je lepiej ocenić a często również kategorii porównawczych, np. informacji o polskich pracownikach w określonych sektorach. Podkreślam rolę wymiaru geograficznego, gdyż dostępne dane jednoznacznie wskazują, że od kilka lat imigracja do Polski przestała być silnie i jednoznacznie skoncentrowana geograficznie (w dużych aglomeracjach właśnie) i stała się elementem rzeczywistości społeczno-ekonomicznej całego w zasadzie kraju.

Wciąż wiemy za mało na temat tego, jaki jest wpływ na polski rynek pracy i jakie są efekty społeczne i ekonomiczne migracji. Jest to temat niezwykle ważny tak dla mnie, jak i dla wielu osób, które znajdują się obecnie na sali, i mam świadomość, że za sprawą codziennej pracy zbliżamy się do lepszego zrozumienia skutków procesów migracyjnych, ale przed nami wielkie zadanie – wykorzystywać klasyczne i bardziej innowacyjne podejścia, w tym modele równowagi ogólnej, by kwantyfikować ekonomiczne efekty masowego napływu notowanego w ostatnich kilku latach i odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób imigracja wpływa na sytuację gospodarczą Polski.

Dalej, niestety nie wiemy zbyt wiele na temat tego, jak zmieniają się strategie i zachowania migracyjne osób, które do Polski przyjeżdżają oraz jakie są postępy ich integracji. Paradoksalnie wiemy niewiele o studentach. Posiadamy w zasadzie podstawowe informacje dotyczące tego, jak następuje proces przyjmowania na polskie uczelnie, nie wiemy, jak sobie radzą na tych studiach i nie wiemy co robią po zakończeniu studiów w Polsce. A to – jak się wydaje – są kwestie absolutnie fundamentalne. Od lat cieszymy się z rosnącego umiędzynarodowienia polskich uczelni, ale ze społeczno-ekonomicznej perspektywy o wiele ważniejsze jest to, czy cudzoziemscy studenci zdecydują się w Polsce pozostać po zakończeniu swojej edukacji a jeśli tak, to czy będą w stanie osiągać satysfakcjonujące ich pozycje zawodowe.

I paradoks numer dwa: jest niezwykle zaskakującym to, że w tej chwili coraz mniej satysfakcjonująca jest nasza wiedza na temat migracji Polaków. Dobrym przykładem jest tocząca się obecnie dyskusja na temat tego, jak będą zachowywali się migranci z Polski w kontekście Brexitu. Oczywiście sama kwestia wychodzenia Wielkiej Brytanii ze struktur UE jest wciąż obciążona olbrzymią niepewnością, ale nie zmienia to tego, że nasza wiedza na temat migrujących Polaków jest dziś paradoksalnie mniejsza niż to miało miejsce bezpośrednio w okresie poakcesyjnym. Tutaj warto uderzyć się w piersi, gdyż deficyt ten w pewnej mierze jest pochodną tego, iż zainteresowania polskich badaczy migracji coraz bardziej skupiają się na kwestii imigracji, a nie odpływie z Polski czy sytuacji polskiej diaspory.

W kontekście deficytów, pytanie brzmi: jakich danych potrzebujemy?

Po pierwsze i niezmiennie, potrzebujemy wiarygodnych danych rejestrowych, ale z dwoma istotnymi zastrzeżeniami. Osobiście uważam, że dane te powinny być dostępne bezpłatnie dla osób realizujących badania naukowe. Zdaję sobie sprawę, że nie jest to sprawa prosta, ale można skorzystać z doświadczeń innych krajów, które praktykują otwarty dostęp do tego typu informacji. Dalej, dynamika sytuacji imigracyjnej w Polsce sprawia, że potrzebujemy ich naprawdę szybko a tymczasem jednym z kluczowych problemów, z jakim się zmagamy to często bardzo duże opóźnienie w dostępie do danych

statystycznych, by wspomnieć choćby dane Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Jeżeli chcemy myśleć o monitoringu procesów migracyjnych, a te zmieniają się błyskawicznie w Polsce w ostatnich latach, to dane muszą docierać do nas o wiele szybciej niż dotychczas. Chciałem podkreślić aktywność Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jeśli chodzi o sferę rynku pracy i olbrzymi potencjał, jaki widzę w tworzonym w ramach struktur UdSC Migracyjnym Centrum Analitycznym. Jeśli uda się zrealizować ambitne zamierzenia, mamy szansę na zintegrowanie obecnie rozproszonych systemów informacyjnych i zbiorczy rejestr cudzoziemców przebywających, pracujących i płacących podatki w Polsce.

Druga sprawa, która interesuje mnie z perspektywy czysto badawczej i dotyczy prowadzenia polityki migracyjnej, to dane wykraczające poza schemat przekrojowej migawki oddającej sytuację w danym punkcie czasu. Potrzebujemy danych o charakterze panelowym, podłużnym, czyli takich, które pozwalałyby „śledzić” losy imigrantów i ocenić, na ile postępuje ich proces migracji, jakie są ich kariery na polskim rynku pracy, czy i na ile ma miejsce proces integracji na poziomie tak strukturalnym, jak i społecznym.

Po trzecie, wspomniane już deficyty wiedzy na temat zróżnicowania regionalnego. Badania migracyjne są niezwykle drogie, dlatego skupiamy się w nich często tylko na dużych aglomeracjach, a to sprawia, że nasza wiedza jest niestety bardzo fragmentaryczna.

Czas także wrócić do badań dotyczących Polaków przebywających za granicą. Biorąc pod uwagę stan wiedzy na temat Polaków przebywających za granicą, byłoby niezwykle cenne przeprowadzenie mapowania polskiej diaspory, tzn. realizacji dużego badania, które po raz pierwszy określiłoby, gdzie ci polscy emigranci tak naprawdę są, jakie są ich plany, jaka jest ich sytuacja społeczno-demograficzna, ale także, jaki jest potencjał diaspory, bo prawdopodobnie duża część tych osób za granicą pozostanie. Także do tych badań warto włączyć element panelowy, który pozwoliłby z niedużym opóźnieniem identyfikować nowe wyzwania i pokazywałby, jak zmienia się sytuacja poszczególnych osób w czasie.

Starałem się w syntetyczny sposób wskazać na dokonania polskich badań nad migracjami oraz zasygnalizować, jakie są najważniejsze deficyty w naszym zasobie wiedzy. Na koniec pewna refleksja dotycząca polityki migracyjnej Polski, bowiem zadawałem sobie pytanie: *czy i kto potrzebuje wyników naszych badań?* Diagnoza sytuacji migracyjnej Polski i wizja rozwoju sytuacji w przyszłości, w dużej mierze ignoruje zasób wiedzy, który został zgromadzony nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie. Nie mam wątpliwości, że dokument o charakterze strategicznym jest nam niezmiernie potrzebny. Polska mierzy się z nowymi wyzwaniami w sferze imigracji a dane pokazują, że są one unikalne

w całej Europie, obecność imigrantów kreuje nieznane wcześniej oczekiwania tak w odniesieniu do polityki rynku pracy, jak i dostarczania usług publicznych. Polska znajdzie się wkrótce w niezwykle trudnej sytuacji – będzie musiała konkurować o pracowników nie tylko z krajami regionu, ale także z państwami Europy Zachodniej, które w coraz mniejszym stopniu mogą liczyć na napływ pracowników z tzw. nowych krajów członkowskich. Dlatego potrzebujemy nie tylko dyskusji, ale też pomysłów na nowe, innowacyjne rozwiązania w tej mierze. Ważną kwestią jest bezpieczeństwo i sekurytyzacja imigracji. Byłbym bardzo daleki od tego, by postulować pełne oddzielenie kwestii migracji od różnego typu zagrożeń, w tym terrorystycznych, ale wydaje mi się, że warto skupiać się na zjawiskach realnych a nie wyobrażonych. A tych realnych w Polsce mamy coraz więcej i są one namacalne. Mam na myśli zagrożenia dotyczące spójności społecznej, prekaryzację licznych grup imigrantów, problem ochrony praw pracowniczych, ryzyko substytucji pracowników polskich pracownikami zagranicznymi. Z wielką radością przyjmuję fakt, że polskie władze uznały, że czas najwyższy, by do migracji podejść w sposób systematyczny i strategiczny, ale apelowałbym by działo się to w większym porozumieniu ze środowiskiem naukowym, z organizacjami pozarządowymi i by wspólnie zidentyfikować najbardziej realne problemy, które już wkrótce mogą zdominować dyskusję na temat obecności imigrantów w Polsce.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Z wypowiedzi Pana Profesora wynika, że wiele zadań badawczych jest przed nami. Osobiście marzą mi się badania panelowe, zwłaszcza dotyczące diaspory. GUS przeprowadzał takie badania przez wiele lat, ale były one bardziej faktygraficzne niż przyczynow-skutkowe, chociaż mapę diaspory można było opracować. Współczesne badania migracji, te o których mówimy, to wyzwanie dla całego pokolenia badaczy. Jest ono uzależnione przy tym od możliwości finansowych

i zdolności prowadzenia takich badań np. w USA, w UK, oraz w innych krajach. Problemy, o których mówimy – mocno wyeksponowane w wypowiedzi Profesora Pawła Kaczmarczyka ściśle wiążą się z sytuacją społeczną i gospodarczą. W nich bowiem wyraża się cała złożoność migracji zarówno po stronie uwarunkowań, jak i konsekwencji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że cechy migracji stanowią ważny czynnik wpływający na sytuację społeczną i demograficzną, a ta zależy od stanu i charakteru rozwoju gospodarki. A zatem, co możemy powiedzieć o powiązaniach migracji z rozwojem gospodarczym w ramach hasła: migracje a rozwój gospodarczy.

Piotr KRASUSKI

Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Reprezentuję Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, które odpowiada za strategiczne projektowanie pewnych procesów rozwojowych, również w ujęciu społecznym. Polityka migracyjna niewątpliwie do tych procesów się zalicza. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju jest głównym dystrybutorem środków unijnych, które – dostrzegając pewne aspekty przemian demograficznych oraz brak zasobów ludzkich na rynku pracy – staramy się wykorzystać, by oddziaływać w skali mikro pojedynczych projektów związanych z przyciąganiem obcokrajowców, powrotem Polaków czy też integracją osób już przebywających lub pracowników migracyjnych.

Szersze tło, o którym chciałbym Państwu powiedzieć, dotyczy sytuacji, która wytworzyła się w 2016 roku, kiedy zostały uchylone poprzednie obowiązujące zasady polityki migracyjnej z powodu braku jej aktualności i adekwatności do obecnej sytuacji. Wytworzyła się pewna próżnia, również kompetencyjna, w zakresie właściwości strategicznego wymiaru działań związanych ze sterowaniem procesami migracji. Z jednej strony, mieliśmy od 2015 roku narastającą sytuację na rynku pracy, napływ migrantów, który w większej mierze był bezpieczny, ale nie do końca kontrolowany, mieliśmy również coraz trudniejszą sytuację demograficzną odzwierciedlającą się na rynku pracy. Z drugiej strony przyjęliśmy nowe paradygmaty rozwojowe w postaci rządowej strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, która mówi o tym, że należy tworzyć nową politykę migracyjną uwzględniającą oprócz szeregu innych kwestii aspekt społeczno-gospodarczy.

W tej próżni przygotowaliśmy dokument kierunkowy, który powstał i został przyjęty przez rząd w 2018 r. pod nazwą *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*. Dokument wskazywał kwestie związane zarówno z tym, co nas czeka w przyszłości, jeżeli chodzi o kurczące się zasoby rynku pracy w Polsce, jak również pokazywał reakcje na procesy, które mają miejsce. Priorytety wskazane w dokumencie rządowym o charakterze kierunkowym nie operacyjnym będą wykorzystane w strategii polityki migracyjnej przygotowywanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Punktem wyjścia do przyjęcia pewnego kształtu rozwiązań czy postulatów była sytuacja zastana w latach 2016–2018. Dotyczyła ona m.in. kurczącego się zasobu rynku pracy. W latach 2015–2020 ponad 500 tys. pracowników ubędzie z krajowego rynku pracy w wyniku procesów demograficznych. W perspektywie do 2030 r. ich liczba zmniejszy się do około 1,5 miliona. W obliczu tych procesów potrzebna jest świadoma, mądra, wyważona polityka migracyjna, również służąca temu, by uzupełniać niedobory rynku pracy.

Niedobory na rynku pracy wypełniane są w ograniczony sposób przez osoby wracające za granicę. Nie unikniemy otwierania się na migrację zewnętrzną. Prezentujemy pewne szacunki, wskazujące, że bylibyśmy stratni około połowy punktu procentowego polskiego PKB, gdyby na rynku pracy nie funkcjonowały pewne zasoby, czyli ponad pół miliona osób, które w tej chwili pracują na rzecz polskiej gospodarki. Z jednej strony mamy pewien potencjał, który wykorzystujemy, zaś z drugiej strony musimy zapewnić strategię zatrzymującą ludzi na rynku pracy.

Wiemy o tym, że ponad połowa przedsiębiorstw w Polsce deklaruje czy wykazuje brak rąk do pracy. Dane te są zróżnicowane w zakresie terytorialnym, w zależności od wielkości przedsiębiorstw, od sektora gospodarki. Problem ma naturę horyzontalną. W priorytetach przyjętych przez rząd dotyczących polityki migracyjnej znalazło się całe instrumentarium badawczo-monitoringowe pozwalające rozwijać istniejące rejestry, łączyć je. Przyglądając się możliwościom i kierunkom polityki migracyjnej, należy wskazać, jakich pracowników polski rynek pracy potrzebuje, jakie należy zastosować systemy przygotowania zawodowego.

Cały ten obszar działań stanowi jeden z czterech priorytetów. Drugi priorytet dotyczy konkretnych zachęt dla pracowników i przedsiębiorców do podejmowania pracy bądź działalności w Polsce. Zdajemy sobie sprawę z ograniczonego zakresu możliwości tych działań zarówno w systemie ilościowym, jak i ekonomicznym. Chodzi nam o przyciągnięcie na rynek pracy osób polskiego pochodzenia. Kierując się przesłankami bliskości geograficznej i kulturowej, musimy tworzyć czy też uruchamiać w zależności od sytuacji na rynku pracy kanały czy też instrumenty, które będą przyciągały specjalistów gotowych, żeby podjąć pracę w Polsce, z perspektywą pozostania tutaj na dłużej w zależności od potrzeb polskiej gospodarki oraz sytuacji na rynku pracy.

Trzeci obszar działań związany jest z przyciąganiem studentów do Polski. Jest to grupa osób, która podejmuje studia w Polsce, integruje się z kulturą i społeczeństwem. Studenci, jeżeli spełnią określone warunki, powinni otrzymywać od państwa atrakcyjną ofertę pozostania w Polsce czy preferencyjnego łączenia rodzin.

Czwarta grupa działań (czwarty priorytet) to kwestie włączenia społecznego i integracji cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce. Jest to najszerszy z tych priorytetów, najbardziej wieloaspektowy, który dotyczy m.in. kwestii związanych z nauką języka polskiego. Nauka języka polskiego nie powinna się zaczynać, gdy dana osoba znajdzie się w Polsce, tylko jeszcze za granicą. Widzimy pewne obszary, pewne kraje o charakterze najbardziej pożądanym. Jest to jednak kwestia związana z warunkami pracy i obniżaniem standardów zatrudnienia na rynku pracy. Pracodawca dbając o swój interes ekonomiczny,

może doprowadzić do obniżania standardów zatrudnienia Polaków na rynku krajowym, co byłoby działaniem niepożądanym w kontekście wspomnianych priorytetów społeczno-gospodarczych. Zatrudnianie cudzoziemców związane jest ze wsparciem rodzin pracowników migrujących, wsparciem edukacyjnym dla dzieci. Celem czwartego priorytetu jest stworzenie takich warunków, które umożliwiłyby pracę dla osób, na których polskiej gospodarce w największym stopniu zależy. Priorytet czwarty wiąże się z priorytetem pierwszym, czyli właściwym monitorowaniem, które zawody są deficytowe i jakich pracowników najbardziej potrzebujemy. Polityka migracyjna ma oczywiście inne priorytety, które wpływają na rozwój społeczno-gospodarczy.

Prof. dr hab. Anna ORGANIŚCIAK-KRZYKOWSKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Celem mojego wystąpienia jest próba określenia społeczno-ekonomicznych konsekwencji przemian demograficznych w Polsce. Istota tych przemian wyraża się w zachodzących procesach starzenia demograficznego. Zjawisko to jest wynikiem działania dwóch odmiennych tendencji. Jedną z nich jest wzrost przeciętnej długości życia związany z ogólną poprawą zdrowia i warunków życia ludności. Drugą przyczyną jest spadek dzietności kobiet, połączony ze zmianami w modelu rodziny, stylu życia i ewolucji społecznej roli kobiet. Istotne znaczenie z punktu widzenia istoty i charakteru procesów demograficznych ma nie tylko ruch naturalny, ale także ruch przestrzenny, czyli migracje. Udział osób młodych w strukturze osób emigrujących z Polski powoduje dalsze pogłębianie zjawiska starzenia demograficznego ludności. Konsekwencją nasilania się wymienionych procesów jest kurczenie się zasobów pracy i rosnące obciążenie ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym obejmującą dzieci i młodzież oraz osoby, które zakończyły okres swojej aktywności zawodowej.

Analiza struktury ludności według ekonomicznych grup wieku w Polsce w latach 2010–2018 pozwala zauważyć, że odsetek osób w wieku produkcyjnym obniżył się z 64,4% do 60,6%, czyli o około 4 pkt. proc., tj. o ponad 1 mln osób. W prognozach GUS do roku 2050 wskazuje się na dalsze obniżenie udziału ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności do 51% (przy jednoczesnym obniżeniu liczby ludności ogółem), co w porównaniu z rokiem 2010 spowoduje spadek o 13,4 punktu procentowego.

Powyższe obniżanie się udziału ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności jest pogłębiane przez ujemne saldo migracji zewnętrznych mających charakter pobytów czasowych (choć często trwających ponad 12 miesięcy). Jest ono spowodowane tym, że w migracjach zewnętrznych biorą udział najczęściej osoby młode, będące w wieku 25–35 lat.

Poważne konsekwencje zarówno z punktu widzenia sytuacji gospodarczej, jak i społecznej w Polsce. Nastąpi poważne zmniejszenie liczby osób mogących i chcących pracować. W sposób istotny zmienią się relacje między ludnością w wieku nieprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym.

W 2050 roku na 51% ludności w wieku produkcyjnym przypadnie 49,0% ludności w wieku nieprodukcyjnym. Istotnie zatem wzrośnie wskaźnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym. Kurczenie się zasobów pracy będące konsekwencją długookresowych procesów demograficznych wymagać będzie od rządu wypracowania polityki pozwalającej na uzupełnianie braków w zasobach pracy z jednoczesnymi działaniami na rzecz podwyższenia poziomu zatrudnienia.

Pewnym sposobem na wypełnianie luki w zasobach pracy jest angażowanie osób w wieku poprodukcyjnym do bycia aktywnym zawodowo. Jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że procesy starzenia demograficznego są zaawansowane i wydłużanie aktywności zawodowej osób starszych będzie możliwe tylko do pewnego wieku osiąganego przez te osoby.

Kolejną możliwość wypełniania powyższej luki można upatrywać w gronie osób biernych zawodowo. W Polsce obserwuje się stosunkowo wysoki wskaźnik niepełnosprawności. Relatywnie niewielki odsetek tych osób utrzymuje się z dochodów z pracy. Możliwe, że rehabilitacja osób z lekkim stopniem niepełnosprawności pozwoliłaby na przywrócenie ich do aktywności zawodowej.

Naturalną konsekwencją procesów demograficznych zachodzących w Polsce, relatywnie niskiego wieku przechodzenia na emeryturę, wysokiego odsetka osób biernych zawodowo jest pojawienie się popytu na pracę cudzoziemców. Obecnie coraz wyraźniej obserwuje się zainteresowanie podjęciem pracy w Polsce przez cudzoziemców.

Napływ pracowników cudzoziemskich odbywa się w czasie znaczącego odpływu polskich pracowników za granicę, który mógłby być przeszkodą w rozwoju rodzimych przedsiębiorstw. Stąd przedsiębiorcy chętnie korzystają z możliwości zatrudniania pracowników cudzoziemskich.

Jednym z narzędzi służących łagodzeniu konsekwencji negatywnych zmian w rozmiarach i strukturze wiekowej ludności są działania podejmowane w ramach polityki imigracyjnej. Podpisanie przez Polskę bilateralnych umów z innymi państwami, liberalizacja zasad ruchu granicznego oraz wstąpienie do struktur Unii Europejskiej to wydarzenia, które bezpośrednio przyczyniły się do upowszechnienia zjawiska międzynarodowej mobilności¹. W literaturze przedmiotu wskazuje się na istnienie modelu zmian społeczno-ekonomicznych, które

¹ M. Piotrowski, A. Organiściak-Krzykowska, *Bariery i stimulatory zatrudniania cudzoziemców w województwach Polski wschodniej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2014/3 (303).

określa się mianem tzw. cyklu migracyjnego. Cykl ten prowadzi przez trzy kolejne fazy, którymi są:

- faza mobilności wewnętrznej;
- faza mniej lub bardziej masowych migracji zagranicznych;
- faza, w której import siły roboczej staje się koniecznością².

Popyt na pracę cudzoziemców jest potrzebą, którą w pierwszym etapie pokazują aglomeracje miejskie. W literaturze przedmiotu fakt ten wyjaśnia się przede wszystkim wyraźnie większą chłonnością rynków pracy wielkich miast niż obszarów o charakterze peryferyjnym oraz przewagą czynników przyciągających nad czynnikami wypychającymi z ich obszaru³.

Skala zapotrzebowania na pracę cudzoziemców w Polsce jest uzależniona od czynników o charakterze makro, takich jak poziom wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz czynników mikrozwiazanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa czy gospodarstwa domowego.

Przyczyn pojawienia się zapotrzebowania na zewnętrzne zasoby pracy można upatrywać ponadto w motywach działania pracodawców. Dążenie do obniżenia kosztów zatrudnienia jest jednym z czynników generujących popyt na pracę cudzoziemców, którzy są zatrudniani we wtórnym nie prestiżowym segmencie rynku pracy, nie będącym przedmiotem zainteresowania pracowników rodzimych. Dotyczy to np. prac o charakterze sezonowym, którymi zainteresowani są cudzoziemcy.

Obecnie coraz wyraźniej obserwuje się zainteresowanie podjęciem pracy w Polsce wśród cudzoziemców. Jest to zjawisko korzystne dla państwa przyjmującego, zwłaszcza z powodu uzupełnienia niedoborów siły roboczej, zwiększenia liczby pracujących oraz zwiększenia liczby osób płacących podatki i składki na ubezpieczenia społeczne.

Istotne znaczenie w generowaniu popytu na pracę cudzoziemców mają także czynniki o charakterze instytucjonalnym, w tym przede wszystkim poziom liberalizacji zasad dostępu imigrantów do rynku pracy kraju przyjmującego.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Kluczowe pytanie, z którym zostawiła nas Pani Profesor Anna Organiściak-Krzykowska, zachęca do odpowiedzi, czy migracje to najważniejszy kierunek działania, żeby zaspokoić podaż na kreowany przez gospodarkę popyt. Myślę, że jest to dobra przesłanka do dalszej dyskusji.

² P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, Warszawa 2008.

³ Zob. teoria czynników wypychających i przyciągających (Push- Pull Factors Theory): Lee E.S. 1966, *A Theory of Migration*, „Demography”, Vol. 3, No 1.

Mirosław PRZEWOŹNIK

Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Pracy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Migracje, a rynek pracy – czy najważniejszy kierunek działania dla zbilansowania podaży i popytu na pracę?

1. **Polska polityka migracja konsekwentnie od lat zakłada, iż migracje zarobkowe stanowią jedynie uzupełnienie innych polityk**, które mają zapewnić zbilansowanie podaży i popytu na rynku pracy. Dotyczy to zarówno dokumentu z 2012 r. pt. „Polityka migracyjna Polski”, który przestał obowiązywać w 2016 r. jak i obecnie procedowanego projektu nowej polityki migracyjnej. **Migracje mają stanowić jedynie komplementarne uzupełnienie rodzimych zasobów siły roboczej i nie powinny wywoływać negatywnych skutków na rynku pracy** (np. powodować tzw. efektu wypychania polskich pracowników czy zaniżania wynagrodzeń).
2. Wśród polityk, które w największym stopniu sprzyjają bilansowaniu podaży i popytu na rynku pracy wymienić należy:
 - a. *Aktywizacja zawodowa wolnych zasobów siły roboczej*, w tym takich grup jak osób starszych (np. działania dla osób 50+), młodych, niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych.
 - b. *Wspieranie łączenia ról zawodowych i rodzinnych* (np. program Maluch+, urlopy rodzicielskie).
 - c. *Stymulowanie mobilności wewnątrz krajowej* (np. bon na zasiedlenie czy możliwość zarejestrowania się jako poszukujący pracy w dowolnym lub kilku urzędach pracy).
 - d. *Dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy i kształcenie ustawiczne* (np. niedawna reforma szkolnictwa zawodowego czy dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracodawców i pracowników ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego).
 - e. *Analiza potrzeb rynku pracy i jej komunikowanie szerokiej grupie odbiorców* (np. monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz barometr zawodów realizowany w MRPiPS czy monitoring losu absolwentów – MNiSW).
3. Ze szczególną uwagą w polskiej polityce migracyjnej traktuje się Polaków oraz osoby polskiego pochodzenia, przebywające za granicą. Dotyczy to zarówno najnowszej emigracji poakcesyjnej, jak i wcześniejszych fal emigracyjnych z Polski. Z tego względu w ostatnich latach znacznie zmieniono zasady dot. repatriacji i Karty Polaka (np. w tym roku rozszerzono możliwość uzyskania Karty Polaka na wszystkie państwa). Kontynuowane są

również działania wspierające polskich obywateli chcących powrócić do Polski. W tym roku modernizowany jest portal *Powroty*, przygotowany został informator dla osób rozważających powrót z zakresu nowych form wsparcia w zakresie polityki społecznej, rodzinnej i rynku pracy oraz zorganizowane były spotkania z Polonią.

W kwestii polityki migracyjnej, warto podkreślić, że repatrianci to około 1000 osób rocznie, to jest o 100% większa liczba niż rok temu. Karta Polaka dotyczy około 10 tys. osób i tworzy pewne możliwości powrotu i wejścia na rynek pracy. Zastanawiam się – odnosząc się do toczonych dyskusji nt. kształtu polskiej polityki integracyjnej, czy dla obywateli krajów trzecich pracujących w Polsce rzeczywiście tym ostatecznym elementem byłaby asymilacja. Między pojęciem asymilacji a integracji istnieje dość poważna różnica. Adaptacja byłaby możliwa, natomiast pytanie brzmi, jak może przebiegać proces asymilowania na przykład osoby/rodziny z Syrii czy z byłego kraju Związku Radzieckiego? Można zastanawiać się nad kierunkami migracji oprócz osób z Ukrainy, gdzie wyczerpują się też zasoby. Jednym z możliwych kanałów jest wspomniana wyżej repatriacja, należy jednak pamiętać, że liczba osób polskiego pochodzenia nie jest na tyle duża by zaspokoić potrzeby polskiego rynku pracy. Mimo że repatriacja jest dużo bardziej kosztowna od innych systemów to można wiązać nadzieje, że te osoby, rodziny które przyjadą do Polski w ramach repatriacji na stałe, z pewnością szybciej się zintegrują czy wręcz zasymilują. Nie bez znaczenia są w przypadku repatriantów względy historyczne, nasze jako państwa zobowiązanie wobec Polaków przymusowo przesiedlonych – w celu umożliwienia im powrotu. Kosztów tego procesu nie można przeliczać na złotówki.

4. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zarówno w chwili obecnej, jak i w krótkim i średnim terminie wymienione powyżej polityki i działania nie będą w stanie uzupełnić wszystkich niedoborów na rynku pracy. W związku z tym konieczne będzie uzupełnienie tych niedoborów poprzez odpowiednio zarządzane migracje zarobkowe.
5. Wzrost zatrudnienia cudzoziemców towarzyszy Polsce od ponad 10 lat, ze szczególnie nasiloną dynamiką od 2014 r. Liczba rejestrowanych oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi wzrosła od 2008 r. ponad 10-krotnie a liczby wydawanych zezwoleń około 18-krotnie. W 2018 r. wydanych zostało ok. 330 tys. zezwoleń na pracę cudzoziemca, 121 tys. zezwoleń na pracę sezonową, a do ewidencji wpisano niecałe 1,6 mln oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Wzrost ten utrzymuje się w 2019 r., choć jest on mniej dynamiczny niż w latach ubiegłych. W okresie styczeń–kwiecień 2019 r. zarejestrowano ponad 570 tys. oświadczeń (wzrost o 23%

w porównaniu do analogicznego okresu w 2018 r.), wydano ok. 100 tys. zezwoleń na pracę (wzrost o 46%) oraz ok. 13 tys. zezwoleń na pracę sezonową (wzrost o 26%).

6. Na wzrost zatrudnienia cudzoziemców wskazują też najnowsze dane ZUS. Na koniec pierwszego półrocza 2019 r. ubezpieczonych było prawie 644 tys. cudzoziemców, co oznacza wzrost w porównaniu do czerwca 2018 r. o ok. 20% – 541 tys. Należy przewidywać, że jeśli utrzyma się wzrost gospodarczy oraz niska stopa bezrobocia, to wzrost zatrudnienia cudzoziemców będzie kontynuowany, choć być może o nieco niższej dynamice niż w latach ubiegłych.
7. Obywatele Ukrainy pozostają wciąż najczęściej zatrudnianymi cudzoziemcami w Polsce. Wydaje się dla nich ponad 70% zezwoleń na pracę, ponad 90% oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz znacznie powyżej 90% zezwoleń na pracę sezonową. Stopniowo obserwujemy jednak trend poszukiwania pracowników także w innych państwach, szybciej niż dla ogółu cudzoziemców rośnie udział pracowników m.in. z Białorusi czy państw azjatyckich jak Indie, Nepal i Bangladesz.
8. Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców obecnie szczególnie daje o sobie znać w budownictwie, transporcie czy przetwórstwie przemysłowym (zwłaszcza przetwórstwo spożywcze), rolnictwie, ale także w gastronomii, handlu i niektórych usługach (np. sprzątanie, logistyka). Często zatrudnienie obcokrajowców odbywa się za pośrednictwem agencji zatrudnienia. Według danych MRPiPS ponad 30% agencji pośrednictwa oraz agencji pracy tymczasowej świadczy usługi w związku z pracą cudzoziemców.
9. Jedną z najważniejszych przyczyn zwiększonego popytu na pracę jest zmniejszająca się liczba osób w wieku produkcyjnym. Według prognoz GUS liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o około 590 tys. w 2035 r. Jeszcze w większym stopniu według zakładanej prognozy bo o ponad 800 tys. ma się zmniejszyć liczba osób w wieku produkcyjnym mobilnym (18–44 lata). To jest bardzo istotne, ponieważ to osoby młode najczęściej zasilają nowo tworzone miejsca pracy.
10. W kwestii działań, które należy podjąć w celu aktywizacji istniejących zasobów ludzkich na rynku pracy, należy podkreślić, że aktualnie mamy 950 tys. osób bezrobotnych. Chciałbym też zwrócić uwagę, że przez kilka lat zajmowałem się osobami niepełnosprawnymi. Dzisiaj mamy ponad 500 tys. ludzi z lekkim stopniem niepełnosprawności w wieku powyżej 16 lat z wykształceniem nie wyższym niż zawodowe, a 300 tys. nie wyższym niż podstawowe. Mam nadzieję że reforma szkolnictwa sprawi, że zasób osób niepełnosprawnych zostanie zaktywizowany do pracy, zwłaszcza kiedy mamy

do czynienia z lekkim stopniem niepełnosprawności. Osoby te uzyskują czasem świadczenie na siłę. Kwestie te dotyczą województw – im biedniejsze województwo, tym, mniejszy dostęp do rynku pracy, tym większa presja by uzyskać świadczenia socjalne. Teraz przy pewnej mobilności oraz przy zmianie sytuacji na rynku pracy.

11. Kolejną sprawą – gdzie możemy poprawić sytuację na rynku pracy – jest łączenie ról zawodowych i rodzinnych – Program Maluch Plus i 143 tys. miejsc w żłobkach poprawią możliwość aktywizacji zawodowej kobiet na rynku pracy, stymulowanie mobilności wewnątrz krajowej. Już obecnie funkcjonują takie mechanizmy jak bony na zasiedlenie, wsparcie przy uruchomieniu własnej działalności czy możliwości rejestrowania w każdym urzędzie pracy jako poszukujący pracy, nie tylko jednym, co daje możliwości przeglądu różnych ofert. Należy w dalszym ciągu dostosowywać edukację do potrzeb rynku pracy, czyli poprawić szkolnictwo zawodowe, lepiej wykorzystać Krajowy Fundusz Szkoleniowy, zanalizować potrzeby rynku pracy i komunikowanie szerokiej kategorii odbiorców o możliwościach podjęcia zatrudnienia.
12. W tym kontekście warto podkreślić, że imigranci są źródłem młodszej w stosunku do Polaków siły roboczej. Według raportu OBM/WISE przygotowanego dla MRPiPS w 2018 r. około 70% cudzoziemców, którzy pracowali w Polsce, to osoby poniżej 40. roku życia. Najbardziej liczną grupą wśród migrantów są osoby w wieku 26–40 lat, natomiast wśród Polaków osoby w wieku 40–64 lat. Relatywnie niski wiek pracowników cudzoziemskich ma swoje źródła w naturalnie większej mobilności ludzi młodych, ale także w charakterze pracy przez nich wykonywanej – migranci najczęściej zatrudniani są do prac fizycznych, w których wymagana jest sprawność ruchowa, będąca z reguły mocniejszą stroną ludzi młodszych⁴.
13. Polska nie jest wyjątkiem, jeśli idzie o niekorzystne trendy demograficzne. Większość państw UE ma w związku z tym trudności ze znalezieniem pracowników. Coraz dotkliwsze problemy z uzupełnianiem niedoborów na rynku pracy mają także państwa naszego regionu, do tej pory występujące głównie jako państwa pochodzenia migrantów. Wszystko to razem powoduje, że konkurencja wśród państw UE o pracowników z państw spoza Unii będzie się powiększać. Polska będzie musiała walczyć by utrzymać obecną pozycję pod względem możliwości przyciągania pracowników z zagranicy, przede wszystkim z Ukrainy.

⁴ OBM/WISE, 2018, *Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*.

14. W związku z tym faktem bardzo uważnie śledzimy sytuację w innych państwach a także badania wśród obywateli Ukrainy pracujących w Polsce. Według badań EWL, opublikowanych przed kilkoma dniami około 35% obywateli Ukrainy planuje podjęcie pracy w Niemczech. Ten sam raport wskazuje jednak, że tylko 2,5% z nich spełnia kryteria, które mają obowiązywać w nowych przepisach niemieckich.⁵ W naszej opinii, choć nie ma zagrożenia, że obywatele Ukrainy masowo wyjadą z Polski do innych państw (na korzyść Polski działać będą utrwalone sieci migracyjne oraz bliskość geograficzna, kulturowa i językowa), to konieczne jest przygotowanie rozwiązań w perspektywie długookresowej, które zagwarantują Polsce odpowiednią podaż pracowników z zagranicy.
15. Problem migracji należy też konfrontować z postępem technologicznym, z robotyzacją. Procesy te mogą w istotny sposób ograniczyć potrzeby kadrowe rynku pracy. Według skrajnych scenariuszy dzisiaj brakuje nam miliona ludzi na rynku pracy, do 2030 r. zabraknie ok. czterech milionów. Liczby te mogą jednak nie być tak duże, jeśli procesy automatyzacji mocno wpłyną na rynek pracy. Tym niemniej wiemy, że znaczna liczba cudzoziemców będzie niezbędna do zabezpieczenia potrzeb naszego rynku pracy.
16. Musimy zapewnić odpowiednie zasoby do realizacji procedur administracyjnych, czyli uzupełnić zasoby kadrowe, które obsługują migracje. Należy w miarę możliwości uprościć procedury nie dopuszczając do możliwości zwiększenia nadużyć – mamy wyroki sądowe o nadużyciach w zatrudnianiu dla pozorów. Należy promować zatrudnienie cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach, zapewnić im pracę w Polsce przez dłuższy czas. Chciałbym też na koniec zasygnalizować wagę nowoczesnych systemów informatycznych w procesie zarządzania migracjami. Mamy obecnie w opracowaniu dwa systemy Schengen, jeden to jest Entry Exit System, który mówi o rejestracji wszystkich cudzoziemców wjeżdżających do strefy Schengen, a drugi to jest system Ethias, który będzie pozwalał na szybkie migracje bezwizowe. Jeden system będzie uzupełnieniem drugiego, co pozwoli zwiększyć wiedzę o migrantach i uprościć w przyszłości procedury.
17. Podsumowując, wśród najważniejszych wyzwań w najbliższych latach dotyczących zasad przyjmowania migrantów zarobkowych wymienić należy:
 - zapewnienie odpowiednich zasobów na sprawną realizację procedur legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców;

⁵ EWL, 2019, *Pracownik z Ukrainy między Polską a Niemcami*.

- przemyślenie w jaki sposób można uprościć obecne procedury bez wzrostu ryzyka nadużyć;
- wypracowanie mechanizmów, które w większym stopniu premiowałyby cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach, co ma znaczenie, jeśli weźmiemy pod uwagę szybko transformującą się gospodarkę w stronę gospodarki cyfrowej i zautomatyzowanej;
- zapewnienie by cudzoziemcy o potrzebnych kwalifikacjach mogli pracować w Polsce przez dłuższy okres;
- przemyślenie na ile należy wspierać nowe kierunki napływu cudzoziemców do Polski w sytuacji wyczerpywania się potencjału Ukrainy i innych państw regionu, a także ewentualnej możliwej roli państwa w procesie rekrutacji pracowników z zagranicy.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Nie ulega wątpliwości, że migracje mogą być pewnym instrumentem przyczyniającym się do zbilansowania sytuacji na rynku pracy. Zgadzam się, że podejście do procesów migracyjnych, do polityki migracyjnej wobec migrantów powinno być inne. Ta nowa polityka migracyjna powinna uwzględnić (doskonalić) to, co jest słabością i – co postrzegamy jako nieprawidłowości – w ramach obecnej polityki migracyjnej. Ważne jest również i to, aby migracje były traktowane jako jeden z instrumentów oddziaływania na rynek pracy.

Równie ważnym obszarem działania (instrumentem) powinno być aktywizowanie istniejących, a nie w pełni wykorzystanych obecnie zasobów pracy. Jest także trzeci element (instrument) poprawy bilansu zasobów pracy na rynku pracy, który pojawił się w wypowiedzi Pana dyrektora, a mianowicie robotyzacja procesów produkcyjnych. Mam nadzieję, że ministerstwo będzie działać w tym kierunku, w ramach zapowiedzi zawartych w istniejących dokumentach strategicznych. Jest to bowiem spojrzenie na rynek pracy od strony wielkości popytu kreowanego przez gospodarkę. To, że obecnie polska gospodarka rozwija się także poprzez dużą zatrudnieniochłonność, nie znaczy, że za 10–20–50 lat będzie tak samo. Wiemy bowiem, że w wyniku uwarunkowań demograficznych wystąpią duże ograniczenia wielkości zasobów pracy, które nie wystarczą do kontynuowania obecnego charakteru rozwoju gospodarczego. Przy nowym podejściu do racjonalnego kreowania popytu na pracę, przewidywana luka w wielkości zasobów pracy nie musi być tak duża jak wynika to z prognoz demograficznych.

Wojciech NIEMCZYK

Departament Analiz i Strategii
Ministerstwo Zdrowia

Zdrowotne wyzwania migracji

Departament Analiz i Strategii Ministerstwa Zdrowia zajmuje się tworzeniem opracowania pod nazwą *Mapa Potrzeb Zdrowotnych*. Są to dokumenty określające realizację świadczeń opieki zdrowotnej oraz analizy wspierające szacowanie potrzeb zdrowotnych poszczególnych regionów i całego kraju. Zebrano w nich dane demograficzne i epidemiologiczne, dane dotyczące realizowanych świadczeń, a także wykorzystania zasobów kadrowych i sprzętowych. Na ich podstawie sporządzana jest prognoza przyszłych potrzeb w zakresie świadczeń zdrowotnych dla poszczególnych województw i całego kraju. W tych opracowaniach pojawia się wiele informacji, które są rdzeniem zainteresowań badawczych ekspertów zajmujących się wpływem migracji na realizację potrzeb zdrowotnych populacji. Zadaniem *Mapy Potrzeb Zdrowotnych* jest udzielenie wsparcia i dostarczenie informacji zarządczych np. do NFZ w zakresie kontraktowania świadczeń w regionach.

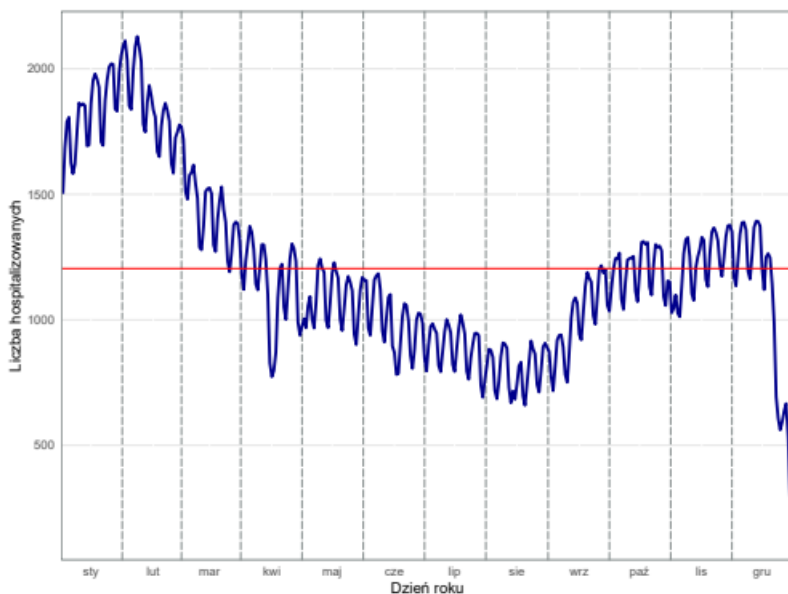
Punktem startowym przy tworzeniu dokumentu były głównie migracje wewnętrzne, czyli interesowało nas, gdzie leczeni są pacjenci z miast oraz gdzie są leczeni pacjenci ze wsi. W kwestii poziomu agregacji analiz, zaczynaliśmy od danych wojewódzkich, aktualnie analizujemy dane z poziomu powiatu, w kolejnych edycjach pragniemy eksplorować dane z poziomu gmin.

Dzieje się to z dwóch względów. Po pierwsze – ważnym elementem wskaźnikowym w obszarze ochrony zdrowia jest sezonowość, prewalencja, zapadalność i chorobowość związana z konkretnymi rozpoznaniem chorobowymi, które staramy się standaryzować względem wieku i płci. Istotne jest – z punktu widzenia ekspertów wspierających nas w pracy operacyjnej – szukanie przyczyn leżących u podstaw określonych zjawisk o charakterze epidemiologicznym. Przykładem zjawisk, dla których czynnik sezonowy ma szczególne znaczenie są np. choroby układu oddechowego, w przypadku których zauważamy istotne znaczenie np. pory roku na fakt istotnego wzrostu zachorowań. Wykres 1. przedstawia sezonowości hospitalizacji ze względu na przyczyny sklasyfikowane jako choroby układu oddechowego w podmiotach lecznictwa zamkniętego na terenie województwa mazowieckiego w 2017 r.

Ma to znaczenie dla procesu planowania świadczeń finansowanych przez płatnika, szczególnie w przypadku przyczyn istotnie skorelowanych z procesami migracyjnymi. Przykładem takich zdarzeń mogą być choroby o charakterystyce zakaźnej (np. odra, ospa wietrzna), jak również wysoce zakaźnej np. go-

rażki krwotocznej, których podejrzenia były przedmiotem weryfikacji właściwych służb na terenie RP.

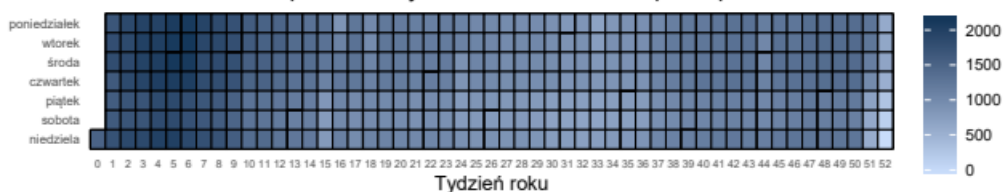
Wykres 1.2.4: Dzienna liczba hospitalizowanych - szereg czasowy



Opracowanie DAIS na podstawie danych z NFZ

Wykres 1.2.5: Dzienna liczba hospitalizowanych - kalendarzowa mapa ciepła

Dzienna liczba hospitalizowanych - kalendarzowa mapa ciepła



Opracowanie DAIS na podstawie danych z NFZ

Przyczyny stojące u podstaw rozprzestrzeniania się chorób, mają charakter zewnętrzny lub wewnętrzny – zewnętrzny podyktowany migracjami zewnętrznymi, wewnętrzny związany z migracjami np. zarobkowymi i innymi zachowaniami społecznymi, które prowadzą do zmiany statusu zdrowotnego, tj. jego poprawy bądź też jego pogorszenia. W kontekście kluczowych zainteresowań map potrzeb zdrowotnych interesują nas trzy perspektywy w kontekście optyki zdarzeń medycznych. Pierwsza to perspektywa jednostkowa, czyli perspektywa

pacjenta – czy ma on dostęp do świadczeń medycznych w takim horyzoncie czasowym, który umożliwi realizację jego potrzeb zdrowotnych. Druga perspektywa – rodzinna dotyczy otoczenia pacjenta. W wielu opracowaniach naukowych poruszających kwestie migracji zewnętrznych porusza się problem związany z uszczerbkiem nie tyle zdrowia somatycznego, co zdrowia psychicznego rodzin, w których jeden z członków zmagają się z chorobą. Migracje i ich wpływ na zdrowie stanowią duet zniuansowany – migracja może mieć wpływ zarówno na zdrowie fizyczne, jak i psychiczne jednostki i jej otoczenia. Ten dualizm ma charakter dwubiegunowy, czyli kondycja zdrowotna powoduje, iż dana osoba migruje za świadczeniem, np. świadczeniem wysokospecjalistycznym, które niejednokrotnie nie są świadczone na poziomie gmin, ale koncentrowane na poziomie regionalnym czy ponadregionalnym. Takim przykładem są wysokospecjalistyczne zabiegi, których duży wolumen warunkuje ich wyższą jakość (np. wysokospecjalistyczne zabiegi w chirurgii onkologicznej). Trzecia perspektywa wynika z tego, że niejednokrotnie najzdrowszy członek rodziny decyduje się na migrację zarobkową tzn. oczekiwać należy że w analizie świadczeń zdrowotnych zostanie w perspektywie poddana m.in. informacja nt. statusu majątkowego pacjentów, ich profilu wykorzystania świadczeń opieki społecznej jak również zagadnienia wykorzystania farmakoterapii czy szerzej compliancu lekowego tj. przestrzegania zaleceń dot. farmakoterapii w populacji migrantów.

Wyzwania, jakie stoją przed obszarem racjonalizacji świadczeń udzielanych migrantom wymagają uwzględnienia podziału medycyny na naprawczą i prewencyjną. Wiele w Polsce mówi się na temat obu tych obszarów. Istnieje pewna, często akcentowana przez ekspertów medycznych, luka związana z medycyną prewencyjną, która wymaga wzmożonej uwagi, w postaci np. badań przesiewowych osób wracających do kraju z migracji zagranicznej. Po drugie, istotne jest tutaj holistyczne podejście do zagadnienia migracji zarówno w kontekście migracji wewnętrznych i zewnętrznych, jak i również reemigracji lub repatriacji. To holistyczne podejście powinno uwzględniać dane pochodzące z wielu źródeł. Można z dużą satysfakcją, podkreślić że jest otwartość zarówno ze strony NFZ-u, który dzieli się danymi, czego przykładem może być nowa inicjatywa *Zdrowe Dane* w efekcie której interesariusze zewnętrzni mają bezprecedensowo szeroki dostęp do danych opisujących wybrane problemy zdrowotne, jak i ZUS-u, który pozwala nam na analizę trendów zjawisk w obszarze absencji chorobowej oraz świadczeń rentowych. Informacja np. o absencji chorobowej osób, które cierpią na zdefiniowane schorzenia, w momencie, gdy korzystają z usług innych niż NFZ nie trafiają do Płatnika. ZUS można zatem wykorzystać w procesie poprawy oszacowania zapadalności i chorobowości w populacji. Dla Zakładu Ubezpieczeń Społecz-

nych współpraca z Ministerstwem Zdrowia i Narodowym Funduszem Zdrowia może służyć na przykład identyfikowaniu potencjalnych obszarów nadużyć ze strony beneficjentów zwolnień lekarskich, gdy epidemiologia rozpoznania oszacowana w oparciu o dane NFZ nie uprawdopodobnia zasadności takiego zwolnienia lekarskiego.

Konkludując, warto odnotować iż winą za stan zdrowia populacji są realia systemu ochrony zdrowia danego kraju. Należy jednakowoż podkreślić też drugi aspekt – troskę o dobrostan, o stan zdrowia konkretnego pacjenta i jego samodzielność w tym zakresie. Odpowiedzialność za stabilność systemu ochrony zdrowia winna być właśnie działaniem wspólnym zarówno pacjentów, jak i osób świadczących służbę pacjentom tj. lekarzy, pielęgniarek i pielęgniarzy, położnych, ratowników medycznych itp. W kontekście wpływu zachowań migracyjnych na stan zdrowia populacji ma tu znaczenie aspekt troski o zdrowie psychiczne migrantów. W literaturze przedmiotu wskazuje się że w ponad 90% przypadków u osób migrujących za pracą poza granice RP odnotowano urazy psychiczne związane z rozłąką z rodziną, u blisko 60% odnotowano długookresowe skutki stresów, a u ponad 30% kontakt z systemem ochrony zdrowia wynikał ze stresu związanego z niedostateczną znajomością języka kraju goszczącego. Wskazać należy że podjęcie wyzwania, aby troska o zdrowie psychiczne m.in. migrantów była traktowana przez interesariuszy systemu ochrony zdrowia z podobną atencją jak działania z zakresu medycyny naprawczej. Jest nie tylko potrzebne, ale i konieczne w kontekście troski o stabilność systemu ochrony zdrowia ale i podnoszoną przez Światową Organizację Zdrowia konieczność zapewnienia elastyczności systemu OZ (tzw. resilience).

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Ta wypowiedź podejmuje próbę określenia zakresu zależności między migracjami a zdrowiem. To prawda, że – migracje zewnętrzne – jak o nich mówiliśmy, to nie tylko ewentualne zagrożenie przeniesienia choroby. W istocie podjęcie tego problemu ukazuje złożoność pewnych jednostkowych sytuacji życiowych, wynikających z migracji bądź wymuszających migracje. Z punktu widzenia jednostki, migracje mogą przyczynić się do poprawy dostępności do opieki zdrowotnej. Relacje między migracjami a zdrowiem mają więc różny wymiar: jednostkowy, lokalny, regionalny czy ogólnokrajowy. Na takie zależności warto – być może – zwrócić uwagę. Problem jest zatem szerszy i zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie: co powodują migracje, jeśli chodzi o stan zdrowia. To jest właśnie ten kierunek myślenia, który warto kontynuować.

Dr Agnieszka MUZYK

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łodzi

Odniosę się do kwestii dotyczących samorządu terytorialnego, w którym dane mi było pracować kilka lat, samorządu, który skupia wszelkie skutki związane z procesami migracyjnymi i musi skonfrontować się z problemami, które z procesów migracyjnych wynikają. Ta problematyka wybrzmiała w poprzedniej części naszej konferencji.

Wielokrotnie pojawiło się sformułowanie, że migracje są niezwykle złożone, dynamiczne, niestabilne. Pochodzę z miasta Łomży, z województwa podlaskiego, i podzielię się refleksją dotyczącą procesów migracyjnych w tej części Polski. Łomża, Stawiski, Siemiatycze, to były te miejscowości, o których krążyły w latach 30–40–50 dowcipy pt. Czy są Stawiski, Łomki czy Łomża, to samolot może startować do Stanów Zjednoczonych – zanotowano tam dużą falę migracji do USA.

Później nastąpiła fala wyjazdów do krajów Unii Europejskiej. Zostaliśmy właściwie, jeśli chodzi o ziemię łomżyńską i województwo podlaskie, zdziśiatkowani przez bardzo intensywną falę migracji. Z drugiej strony dotknęły nas też migracje wewnętrzne – związane z ponadprzeciętnymi wynikami kształcenia w łomżyńskich szkołach. Od początku reformy edukacji licealiści łomżyńscy osiągają wyniki wyższe niż wyniki średnie w województwie podlaskim i w kraju. Plasują się generalnie w czołówce wyników w Polsce.

Opracowując plany strategiczne Łomży, w sposób przewrotny, potraktowałam ten punkt jako negatywny, ponieważ wskutek wyników egzaminów maturalnych, nasi uczniowie masowo wyjeżdżają i zaledwie około 10 procent osób wraca do Łomży. W związku z tym, wszystkie mechanizmy, które zostały już wcześniej omówione dotyczą również naszego regionu i stanowią bardzo poważne wyzwanie dla polityki samorządowej.

Z drugiej strony, migracje spowodowały, że w Łomży podrożały nieruchomości, ziemia, tereny inwestycyjne. Osoby, które wyjeżdżały, inwestowały w działkę, w mieszkanie, w nieruchomość. Szczególnie fala emigracji do USA, czyli pokolenie moich rodziców i starsze osoby inwestowały bardzo dużo w nieruchomości. Stało się to wyrazem statusu społecznego – budowano gigantyczne domy na osiedlach, które są ogromną „kulą przy nodze”. Są to nieruchomości z tzw. kopciuchami, które zanieczyszczają środowisko. Stanowi to zespół naczyń połączonych dla samorządu, w tak zamkniętej społeczności, jaką jest Łomża i ziemia łomżyńska. Nagle pojawiają się obcokrajowcy, nowe grupy – około 15–20 lat temu pojawiła się grupa Czeczeńców, która wzbudziła w Łomży ogromne protesty społeczne, ponieważ jest to zbiorowość bardzo

hermetyczna. Wskutek działania organizacji pozarządowych, napięcia społeczne zostały jednak zniwelowane.

Pojawia się kolejna grupa, czyli Ukraińcy, którzy przyjeżdżają do pracy. Jeżeli mówimy o integracji, to pojawia się kwestia włączania mniejszości do zasadniczej części społeczeństwa tych mniejszości, która stanowi wyzwanie dla rdzennych mieszkańców, do których ta mniejszość przyjeżdża. Jest to wyzwanie dla Łomży, wyzwanie dla całej Polski, która musi przyjąć i przyjmuje obcokrajowców. Jest to wielkie wyzwanie dla szkół, jeśli chodzi o proces integracyjny. Postuluję, by tam, gdzie się pojawiają grupy mniejszościowe – przeprowadzić szkolenia dla dyrektorów szkół, konsultacje ze specjalistami od grup, które się u nas pojawiają. Kontaktowałam się z Profesorem z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który jest znawcą grup Czezeńców, by poradził, jak konflikty, które wybuchają w szkołach rozwiązywać w sposób skuteczny. Jeśli w korporacjach mamy zarządzanie międzykulturowe, gdzie wykorzystuje się ten potencjał po to, by osiągać zysk, to musimy myśleć w kategorii zmian migracyjnych dotyczących zarządzania w pewnym sensie międzykulturowym.

Dorota SZALTYŚ

Dyrektor Departamentu Badań Demograficznych GUS

Monitorowanie migracji dla potrzeb polityki migracyjnej

Tworzona obecnie strategia dotycząca polityki migracyjnej Polski zakłada m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa. Wynika z tego potrzeba stworzenia zharmonizowanego, jednolitego systemu monitorującego procesy migracyjne. System taki powinien być oparty na wielu źródłach, włączając zarówno systemy administracyjne (rejestry, bazy danych), jak również wyniki dedykowanych danemu zjawisku z obszaru migracji badań reprezentacyjnych lub ankietowych, realizowanych czy przez statystykę publiczną, czy też przez ośrodki naukowo-badawcze. Dokonując wyboru źródła, należy jednak pamiętać, że oferuje ono korzyści, ale też stawia ograniczenia pod względem typu i zakresu informacji, których może dostarczać.

W trakcie mojej prezentacji skoncentruję się bardziej na narzędziach, jakimi dysponuje statystyka publiczna, a które z całą pewnością mogą być wykorzystane do kompleksowego monitorowania poszczególnych obszarów migracji, niż na zaproponowaniu całościowej koncepcji systemu zarządzania migracjami.

Statystyka publiczna zawiera w sobie wiedzę i doświadczenie w prowadzeniu badań dotyczących migracji zagranicznych, pozyskiwaniu źródeł danych

administracyjnych, a także ocenie ich jakości. Pozycja statystyki publicznej również jest w pewnym sensie uprzywilejowana. Ustawa o statystyce publicznej z 1995 r. zapewnia bowiem służbom statystyki publicznej dostęp do danych o osobach fizycznych, gromadzonych w oparciu o dostępne źródła, również takie, które pojawiają się w wyniku stałego i postępującego rozwoju technologicznego oraz rozwoju sposobów eksplorowania informacji, będących jego efektem. W tym znaczeniu zatem statystyka posiada obecnie najszerszy dostęp do rejestrów czy baz danych, które zawierają w swoich zasobach dane o migracjach i osobach migrujących w formie identyfikowalnej. Ten fakt ma niebagatelne znaczenie, ponieważ pozwala na stałe rozszerzanie zakresu danych ze źródeł wykorzystywanych dotychczas przez statystykę bądź pozyskiwanie nowych źródeł danych.

Wydawałoby się, że dla potrzeb stałego monitorowania procesów migracyjnych najbardziej wydajnymi, o najszerszym pokryciu zakresu podmiotowego, jak również przedmiotowego i jednocześnie najtańszymi źródłami są rejestry. I to one mogłyby teoretycznie stać się źródłem pełnej wiedzy o zjawiskach migracyjnych. Jednakże krajowe systemy administracyjne mają swoją specyfikę, która determinuje zarówno zakres pozyskanych danych, jak i ich jakość. Wynika to z faktu, iż rejestry funkcjonujące w Polsce są autonomicznymi systemami informacyjnymi tworzącymi własną infrastrukturę informatyczną, organizacyjną, walidacyjną, wprowadzającymi własne standardy informacyjne (m.in. definicje pojęć, identyfikatory systemowe, słowniki i klasyfikacje, aktualizację danych itp.), które nie są skoordynowane ze standardami innych rejestrów. Dodatkowo w polskich rejestrach występuje wysoka redundancja danych, wielokrotne gromadzenie i przechowywanie tych samych informacji o tych samych jednostkach obserwacji. Powszechną praktyką jest, że rejestry nie wymieniają między sobą informacji w celu walidacji własnych zasobów. Jeśli taka wymiana następuje, to ma ona jedynie charakter pomocniczy, ale bez skutków prawnych, np. zmiana adresu zameldowania w rejestrze PESEL nie skutkuje wprowadzeniem aktualizacji do rejestru ZUS, wyjazd na pobyt czasowy za granicę zarejestrowany w rejestrze PESEL nie zostaje odnotowany w bazie NFZ, fakt podania adresu zamieszkania w KEP nie jest wykorzystany przez rejestr PESEL do walidacji i uzupełnienia adresu w zbiorze osób wymeldowanych donikąd, nadany cudzoziemcowi numeru PESEL nie jest automatycznie przenoszony do systemu POBYT itp. Zatem obecnie każdy z istniejących rejestrów, rozpatrywanych w kontekście monitoringu procesów migracyjnych, realizuje wyłącznie własne operacyjne cele, tworząc statystyki w oparciu o własne zasoby i bez możliwości ich walidacji zasobami informacyjnymi pochodzącymi z innych rejestrów.

Z pewnością niedobór środków finansowych na tworzenie lub modernizację systemów informatycznych to główna przyczyna niemożności przejścia z prostego administrowania danych na monitorowanie zjawiska w ujęciu szerszym niż to, które wyznacza dany przepis prawny konstytuujący rejestr czy bazę danych.

Potencjał danych administracyjnych dla potrzeb statystycznych jest niepodważalny – nawet biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej słabe strony tych źródeł. Każde źródło administracyjne traktowane odrębnie istotnie daje wycinkową, obciążoną jakościowo wiedzę na temat danego zjawiska migracyjnego, natomiast integracja rejestrów pozwala na maksymalne wykorzystanie ich zasobu informacyjnego oraz uzyskanie efektu synergii, co skutkuje uzyskaniem kompletnych wyników z szerokim zakresem, dobrych jakościowo i dodatkowo na niskich poziomach agregacji przestrzennej.

Świadomość, jaki potencjał niosą zintegrowane zbiory administracyjne, była punktem wyjścia do budowy przez MSWiA koncepcji Krajowego Rejestru Cudzoziemców.

Aktualnie prace są w toku i trudno określić, kiedy rejestr ten byłby wdrożony, i w jakim terminie mógłby uzyskać formę docelową. Nie należy też zapominać, że rejestr ten pozostawałby jednak ciągle narzędziem operacyjnym, który – z uwagi na swoją funkcję i zdefiniowane raporty (z określonym zakresem informacyjnym) – nie mógłby stanowić źródła dla opracowywania wielu tematów np. wielkości strumieni migracyjnych, charakterystyk osób migrujących wymaganych przez Eurostat (urząd statystyczny UE), itp., nie mógłby być także wykorzystywany w szerszym aspekcie, np. dla celów badawczych, realizowanych przez ośrodki naukowe.

Z tego względu rola statystyki publicznej wydaje się być nie do przecenienia. Jeszcze w okresie przedakcesyjnym Główny Urząd Statystyczny opracował koncepcję systemu badań statystyki migracji w Polsce i rozpoczął jego systematyczne wdrażanie. Przy budowie systemu przyjęto założenie, że statystyka migracji powinna dostarczać informacji o możliwie szerokim zakresie informacyjnym i z uwzględnieniem możliwie najniższego podziału terytorialnego. Biorąc pod uwagę krajowe i międzynarodowe potrzeby informacyjne odnośnie do migracji międzynarodowych oraz możliwości badawcze statystyki publicznej w Polsce, zaproponowano system statystyki migracji zagranicznych, który obecnie opiera się na trzech typach źródeł danych: krajowych systemach administracyjnych, badaniach statystycznych oraz zagranicznych źródłach danych, w tym statystykach innych krajów. System ten jest stale doskonalony. Doskonałą okazją do rozszerzenia zakresu pozyskiwanych danych, sprawdzenia jakości wyników badań realizowanych na wylosowanych próbach czy wreszcie wdro-

żenia nowych innowacyjnych podejść do badania migracji jest zawsze spis ludności i mieszkań.

Statystyka publiczna jest obecnie w fazie bardzo intensywnych przygotowań do przeprowadzenia spisu, który odbędzie się w 2021 r. Wspomniałam już wcześniej, że statystyka jest zobligowana do przekazywania dość szczegółowych informacji o migracjach zagranicznych do Eurostat-u. Po 2021 r. dane te będą musiały być przekazywane na niższych niż do tej pory poziomach podziału terytorialnego, część danych nawet w układach siatki kilometrowej. Jest to wynikiem nowego podejścia do realizacji spisów ludności i przejściem na tzw. spisy roczne.

Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, podjęte zostały działania w zakresie utworzenia zintegrowanej statystycznej bazy cudzoziemców, opartej na wybranych referencyjnych źródłach administracyjnych. Baza ta powiązana ze statystyczną bazą populacji będzie źródłem danych dla NSP 2021, a w następnych latach pozwoli na opracowywanie danych dla wielu tematów migracyjnych, w tym na potrzeby właśnie spisów rocznych, lecz także prognoz migracyjnych jako elementu składowego prognoz demograficznych. Będzie także podstawą do doskonalenia opracowywanych przez statystykę szacunków z zakresu migracji, m.in. cudzoziemców na krajowym rynku pracy. Zgłaszane przez władze na szczeblu rządowym, samorządowym, jak i lokalnym zapotrzebowanie na informacje o rzeczywistej skali cudzoziemców przebywających w Polsce czasowo i podejmujących pracę, było przyczyną podjęcia przez statystykę działań zmierzających do opracowania metody szacowania zasobu pracujących cudzoziemców, w tym pozostających poza ewidencją (w tzw. szarej strefie) z szeroką charakterystyką demograficzno-społeczną i w kontekście regionalnych rynków pracy. Wynik pracy eksperymentalnej jest dostępny na stronie GUS (<https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/>). Prace będą kontynuowane do spisu ludności i mieszkań 2021, którego wyniki skorygują szacunek. Planuje się wdrożenie szacunku do regularnej produkcji statystycznej po 2021.

Jak widać, podstawowym źródłem informacji o migracjach pozostają dla statystyki publicznej systemy oraz rejestry administracyjne i w tym kontekście niezwykle istotną kwestią jest zacieśnianie współpracy z gestorami tych danych. Chcę podkreślić, że jest to bardzo owocna współpraca dla obu zainteresowanych stron, a jej rezultatem jest z jednej strony zrozumienie przez statystyków struktur zbiorów i mechanizmów aktualizacji oraz przetwarzania zbiorów, z drugiej natomiast poprawa jakości danych administracyjnych poprzez włączenie, zasugerowanych przez ekspertów służb statystycznych, np. algorytmów walidacyjnych.

Ważnym aspektem zarządzania migracjami jest znajomość regionalnej specyfiki migracji. Stąd wynika potrzeba wsparcia dla tworzenia i rozwoju komórek analitycznych w instytucjach zajmujących się migracjami. Równie istotne jest wypracowanie bardziej skutecznych mechanizmów, pozwalających na zlecenie dedykowanych badań lub opracowań jednostkom naukowo-badawczym specjalizującym się w problematyce migracji.

Reasumując: statystyka publiczna poprzez dysponowanie odpowiednimi statystycznymi zbiorami danych, wiedzą ekspercką oraz doświadczeniem w realizacji wielu badań bez wątpienia może być ważnym partnerem w budowanym obecnie przez rząd systemie zarządzania migracjami.

Prof. dr hab. Janusz WITKOWSKI

Jak wynika z przebiegu dyskusji, sprawa migracji w powiązaniu z sytuacją demograficzną i społeczną nie jest prosta. Tym bardziej, że racjonalną politykę migracyjną trudno realizować bez konkretnej wiedzy, bez odpowiednich danych. Pojawia się zatem kwestia monitorowania procesu migracji jako podstawy rzetelnej wiedzy o skali mobilności ludności i strukturze migrantów. Tak oczekiwane (rozumiane) monitorowanie musi być zbudowane z wykorzystaniem wielu źródeł danych. Jesteśmy w dobrej sytuacji, gdyż dysponujemy różnymi źródłami danych o migracjach, mamy wiedzę o ich zakresie i walorach, ale musimy umiejętnie skoordynować te dane poprzez dobrą współpracę instytucji dysponujących odpowiednimi zasobami danych. Musimy też poszukiwać dodatkowych źródeł takich np. jak wyniki spisu ludności. Właśnie przygotowujemy się do kolejnego spisu, na podstawie wyników którego będą mogły być tworzone zintegrowane bazy danych. Ta wiedza i te dane przydadzą się być może do tworzenia także innych baz, ale pod warunkiem ścisłej współpracy odpowiednich (różnych) instytucji zainteresowanych migracjami ludności. Przypuszczam, że to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powinno być koordynatorem tego typu prac, ale ostateczna baza danych do monitorowania powinna znajdować się w GUS, bo ta instytucja ma największe doświadczenie w budowaniu tego typu baz, a jednocześnie jest organizatorem i realizatorem spisu ludności i dysponuje zasobem danych z tego badania. Jest więc kilka kwestii merytorycznych i organizacyjnych dotyczących monitoringu, które powinny być rozstrzygnięte, aby przyszła polityka migracyjna nie napotykała na bariery związane z brakiem odpowiednich informacji.

Dyskusja II

Prof. dr hab. Adam Kurzynowski

Rządowa Rada Ludnościowa

W wystąpieniach referentów poruszono dużo ważnych problemów dotyczących migracji oraz ich skutków, które wywołują różnego rodzaju wyzwania dla polityki ludnościowej, gospodarczej i społecznej. Władze krajowe i lokalne poprzez zmiany w/w politykach chcą realizować zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, co nie będzie łatwe np. przy wyludnianiu się pewnej liczby gmin czy powiatów. W procesach migracyjnych, a szczególnie w analizie migracji zagranicznych należy w większym stopniu uwzględnić między innymi dwie sprawy:

Z większą uwagą należy patrzeć na emigracje zagraniczne kobiet w wieku płodności, ponieważ emigrujące kobiety w tym wieku powodują nie tylko ubytek kapitału ludzkiego potrzebnego na rynku pracy, ale równocześnie następuje ubytek potencjalnego kapitału ludzkiego, który tracony jest, gdy kobiety emigrujące zostaną za granicą na stałe i tam urodzą dzieci. Nie spełni się wówczas oczekiwany współczynnik dzietności w Polsce, lecz nastąpi to prawdopodobnie w kraju, do którego wyemigrowały kobiety. W sumie więc każda młoda kobieta emigrująca to potencjalny ubytek kapitału ludzkiego, który można określić na ponad dwie osoby. W przypadku dużej liczby kobiet emigrujących z danego obszaru gospodarczego zagraża to nie tylko wyludnianiem, ale także narastającymi trudnościami na lokalnym i regionalnym rynku pracy, co ogranicza lub spowalnia rozwój gospodarczy. Z badań wynika, że istnieje nie tylko skłonność do zawierania małżeństw binacjonalnych wśród emigrantów, ale także wśród pochodzących z tego samego kraju z silnymi tendencjami na pozostanie na trwałe w kraju, do którego przybyli. Oczywiście emigracje zagraniczne kobiet, które zakończone są powrotem (w tym z dziećmi urodzonymi za granicą) nie powodują tak dużych strat w kapitale ludzkim, ale jednak jego znaczna część (lata pracy zawodowej za granicą) uszczupla zasoby pracy, które potrzebne są na krajowym rynku pracy. Z tego wynika, że sytuacja demograficzna danego kraju lub określanego obszaru administracyjnego (gminy, powiatu, województwa) zależy w pewnym stopniu od migracji zagranicznych, szczególnie na pobyt stały. Natomiast migracje wewnętrzne np. w kierunku dużych aglomeracji, to – jak wynika z danych wskazywanych w referatach – również powoduje osłabienie przyrostu naturalnego z powodu zmian we wzorach życia rodzinnego z mniejszą liczbą dzieci. Wniosek ogólny: rozwój populacji sprzyja rozwojowi

gospodarczemu i społecznemu, a bez kapitału ludzkiego społeczeństwo nie może się rozwijać i z reguły sięga po napływowy-migracyjny kapitał ludzki z innych krajów.

Drugie zagadnienie dotyczy czynników, które mają wpływ na rozwój demograficzny i jego stabilizację na danej przestrzeni społeczno-geograficznej. W referatach mówiono o tej przestrzeni jako obszarze do życia, rozwoju rodziny i populacji jako sile sprawczej rozwoju. Akcentowano konieczność tworzenia warunków do życia rodzin, ich zakładania przy zapewnieniu coraz pełniejszego zaspokajania potrzeb zdrowotnych, materialnych, edukacyjnych, rekreacyjnych, komunikacyjnych i kulturalnych. Te zadania powinna realizować polityka gospodarcza i społeczna, a w tym polityka rodzinna, którą określam jako całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczonych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny, jej powstawania, rozwoju, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról i funkcji. Autorzy referatów wskazywali, że migracja powoduje wyzwania dla różnych podmiotów polityki państwa i samorządów terytorialnych, ale trzeba uwzględnić fakt, że migracja wewnętrzna jak i zagraniczna, w zjednoczonej Unijnej Europie zawsze będzie istniała, to jednak w przyszłości powinna mieć bilansowy charakter. Migracje wewnętrzne, w tym bardzo intensywne w przeszłości przyczyniły się do rozwoju wielkich aglomeracji i ośrodków przemysłowych, ale także miały i mają wpływ na wyludnianie się części obszarów, ponieważ uwarunkowane są wyborami osób i rodzin, podejmowanymi w kontekście konkretnych warunków i ocen możliwości rozwoju w danym środowisku. Tu szczególnie istotne są stwierdzenia w referacie, Pani dyr. Doroty Szałtys, o głównych cechach spisu 2021 i jego znaczeniu ze względu na przewidywane zmiany w sposobie gromadzenia i udostępniania danych po 2021 r. Ta nowa strategia „realizacji spisów ludności i mieszkań obliguje PC do corocznego systemu przekazywania danych...”. Nowy i szybszy sposób pozyskiwania danych spisowych będzie możliwy do wykorzystania przez prowadzących badania naukowe i praktyków.

Podkreślić należy, że w trakcie konferencji omawialiśmy ważne zagadnienia dotyczące jakości statystyki ludności i migracji oraz badań demograficznych, co ma służyć lepszemu rozpoznaniu procesów demograficznych w Polsce i wyzwań, które nauka i praktyka będzie musiała neutralizować. Jakość danych statystycznych ma podstawowe znaczenie przy tworzeniu realnych diagnoz demograficznych i ich wykorzystaniu w strategiach rozwoju zrównoważonego w przestrzeni lokalnej, regionalnej i krajowej.

Prof. dr hab. Janusz Szymborski
Rządowa Rada Ludnościowa
Wszechnica Polska SW w Warszawie

Zagadnienia migracji, w całej swej palecie – emigracji, reemigracji/repatriacji, imigracji – powinny być istotnym obszarem zainteresowania zdrowia publicznego. Jednak, jak pokazują światowe opracowania, zdrowie migrantów pozostaje na marginesie debat nt. migracji. Decyzje są zwykle podejmowane w ministerstwach spraw wewnętrznych czy polityki zagranicznej, a zaangażowanie organów służby zdrowia zazwyczaj nie wykracza poza problematykę zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego. W związku z tym polityki migracyjne nie odnoszą się do społecznych determinantów migracji i zdrowia i pomijają konieczność traktowania migracji jako ważnego obszaru zainteresowania zdrowia publicznego.

W Polsce są dostępne fragmentaryczne informacje na temat organizacji opieki publicznej opieki medycznej dla imigrantów ubiegających się o status uchodźcy, osób dorosłych o uregulowanym statusie pobytu, osób o nieuregulowanym statusie pobytu. Niestety nie można doszukać się danych na temat dostępności i jakości opieki zdrowotnej, których posiadanie jest nieodzownym warunkiem oceny efektywności opieki zdrowotnej nad uchodźcami. Brakuje także – opartych na pogłębionych badaniach ilościowych i jakościowych – informacji na temat problemów zdrowotnych imigrantów z uwzględnieniem ich statusu, a to stanowi barierę dla działań zdrowia publicznego wobec imigrantów. W przyjętym w Polsce Narodowym Programie Zdrowia (NPZ), zarówno w wykazie zadań służących realizacji sześciu celów operacyjnych, jak w wykazie sześćdziesięciu wskaźników monitorowania i ewaluacji NPZ, nie ma żadnej wzmianki na temat zdrowia migrantów. Brak jest także jakichkolwiek odniesień do skali, skutków i polityki zdrowia publicznego wobec emigracji, w tym lekarzy i personelu medycznego oraz reemigracji i imigracji tych grup zawodowych. Problematyka migracji jako obszar zainteresowania zdrowia publicznego jest w praktyce nieobecna w najnowszym (2018 rok) opracowaniu Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny pt. „Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania”. W rozdziałach poświęconych sytuacji demograficzno-społecznej, umieralności i chorobowości, wypadkowości, a także wydatkom na ochronę zdrowia i infrastrukturze systemu ochrony zdrowia brak jest jakichkolwiek odniesień do migracji ludności. Jedynie w rozdziale dotyczącym zachorowań na choroby zakaźne i pasożytnicze można zapoznać się ze śladowymi informacjami na ten temat.

Z kolei w dokumentach dotyczących polityki migracyjnej, zdrowie publiczne było – i nadal jest – traktowane marginalnie, czego dowodem jest m.in. treść

dokumentów „Polityka migracyjna Polski” dyskutowanych na konferencjach Rządowej Rady Ludnościowej 14.01.2019 roku oraz 25.06.2019 roku. W dokumentach tych zostały pominięte istotne z punktu widzenia zdrowia publicznego elementy polityki migracyjnej jak: wpływ emigracji i reemigracji/imigracji określonych grup zawodowych na funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia (SOZ); problematyka zdrowia migrantów i ich dostępu do opieki medycznej w zależności od statusu pobytu. Kondycja zdrowotna imigrantów zarobkowych, bezpieczeństwo i higiena pracy, dostęp do wszystkich składowych SOZ (promocja zdrowia, profilaktyka chorób i urazów, diagnostyka, leczenie i rehabilitacja) to nie tylko obszar zainteresowania zdrowia publicznego, ale także ważny element polityki migracyjnej w kontekście potrzeb rynku pracy. Poważnego rozważenia wymaga np. kwestia szczepień ochronnych osób przybywających z regionów o podwyższonym ryzyku epidemicznym. Rozważania dotyczące wprowadzenia ułatwień w zatrudnianiu lekarzy i personelu medycznego z państw spoza UE, w tym ewentualnych ułatwień dla studentów z tych państw podejmujących kształcenie na studiach medycznych, mają znacznie szerszy kontekst dla SOZ i polityki migracyjnej niż tylko ulotna perspektywa uzupełnienia braków kadrowych w systemie orzecznictwa lekarskiego ZUS. Wydaje się, że w istotnym obszarze polityki migracyjnej, jakim jest pomoc humanitarna i współpraca rozwojowa, powinny być uszczegółowione dane co do charakteru pomocy medycznej (np. rodzaj porad, leki, materiały opatrunkowe, sprzęt, aparatura) oraz podane informacje dotyczące inwestycji w odbudowę infrastruktury i skalę zaangażowania naszych kadr medycznych. Wspieranie Polonii i Polaków przebywających za granicą to kolejny istotny lecz pomijany w polityce migracyjnej obszar zainteresowania zdrowia publicznego. Bez uwzględnienia i sprecyzowania roli zdrowia publicznego w obrębie polityki migracyjnej, nie będzie możliwe zrealizowanie priorytetów społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 23 marca 2018 r.

Debata nt. potrzeby mariażu polityki migracyjnej i zdrowia publicznego wykracza poza polityczne spory związane z przyjęciem 10 grudnia 2018 w Marrakeszu Światowego Paktu na Rzecz Migracji, bowiem jest istotna zarówno dla 164 państw sygnatariuszy, jak i wielu państw, w tym Polski, które nie zdecydowały się na podpisanie porozumienia. W tej dyskusji mogą zostać wypracowane ramy dla: uznania istotnej roli problematyki zdrowia we wszystkich aspektach migracji; określenia miejsca dla skoordynowanych działań zdrowia publicznego w polityce migracyjnej oraz; przedstawienia propozycji rozwiązań analityczno-programowych.

Z różnych przyczyn nie będzie to debata łatwa i dlatego potrzebne są dwa wyjaśnienia. Po pierwsze, marginalizacja „migracji w zdrowiu” i „zdrowia

w migracji” nie dotyczy tylko Polski, ale w świetle ostatnich opracowań, jest problemem ogólnościowym. Po drugie, główna przyczyna takiego stanu rzeczy leży raczej po stronie „zdrowia” i jest związana z dysfunkcjami systemów ochrony zdrowia (niska pozycja zdrowia publicznego i promocji zdrowia w SOZ, marginalna pozycja zdrowia w politykach publicznych, niedostatki myślenia strategicznego z pomijaniem inwestycyjnego charakteru wydatków na SOZ, problemy szpitalnictwa, ambulatoryjnej specjalistycznej i podstawowej opieki zdrowotnej), u podłoża których leży wprowadzenie do SOZ, w większości krajów, neoliberalnych mechanizmów rynkowych.

Ten kontekst powinien być także dostrzegany podczas tworzenia polityki migracyjnej w Polsce, ponieważ trudno będzie oczekiwać od organów i instytucji ochrony zdrowia realnego wsparcia mariażu zdrowia i migracji, zwłaszcza wobec niedostatków strukturalnych i merytorycznych obecnych rozwiązań legislacyjnych wyznaczanych przez Ustawę o zdrowiu publicznym i rozporządzenie o NPZ. Tym niemniej wydaje się, że w procesie budowania polityki migracyjnej, centralne organy państwa powinny przemyśleć możliwość zwiększenia roli zdrowia, m.in. poprzez włączanie przedstawicieli sektora zdrowia (liderów zdrowia publicznego i praktyków) do debat poświęconych wszelkim aspektom migracji, w tym do dyskusji poświęconych zagadnieniom makroekonomicznym, planowaniu wielosektorowych programów, a także ich finansowania.

W opisanej skrótowo sytuacji kluczową rolę w rozwijaniu świadomości decydentów do potrzeby uznania zdrowia jako jednego z zasadniczych wymiarów zjawiska migracji oraz w pozyskiwaniu szerszej akceptacji społecznej dla humanitarnych i gospodarczych aspektów polityki migracyjnej, należałoby przypisać interdyscyplinarnym analizom i badaniom powiązań migracji i zdrowia publicznego oraz opracowaniu opartych na dowodach wskaźników tych powiązań, aby zapewnić możliwie najlepsze monitorowanie, raportowanie, przejrzystość oraz odpowiedzialność w obszarze „migracje i zdrowie”.

W celu rozpatrzenia możliwości urzeczywistnienia tych idei wskazane byłoby przeprowadzenie konkluzywnej debaty nt. powołania niezależnego ośrodka badawczo-koordynacyjno-programowego, np. o roboczej nazwie Krajowe Obserwatorium Migracji i Zdrowia (KOMiZ), w którego zainteresowaniu znalazłyby się różnorodne aspekty zdrowia związane z emigracją, reemigracją, repatriacją, imigracją, daleko wykraczające poza, skądinąd bardzo istotną, problematykę zdrowotnych zagrożeń transgranicznych. W przypadku emigracji chodziłoby m.in. o: zdrowotne przyczyny decyzji o wyjeździe z kraju i zdrowotne skutki dla emigrantów i osób pozostawionych, szczególnie dzieci i osób starszych; dostęp do profilaktyczno-leczniczej opieki zdrowotnej (zdrowie fizyczne i zdrowie psychiczne) w miejscu czasowego osiedlenia i (w tym samym czasie) w Polsce; przyczyny i następstwa emigracji lekarzy i personelu medycznego dla

SOZ i sytuacji zdrowotnej ludności Polski. W przypadku reemigracji m.in. o: uwarunkowania zdrowotne decyzji powrotowych; sytuację zdrowotną reemigrantów (zdrowie fizyczne i zdrowie psychiczne); możliwości i warunki powrotu lekarzy i personelu medycznego. W przypadku repatriacji m.in. o: sytuację zdrowotną reemigrantów; dostęp do profilaktyczno-leczniczej opieki zdrowotnej (zdrowie fizyczne i zdrowie psychiczne), w tym do opieki nad dziećmi oraz opieki nad młodzieżą szkolną. W przypadku uchodźców m.in. o: sytuację zdrowotną uchodźców, dostęp do profilaktyczno-leczniczej opieki zdrowotnej (zdrowie fizyczne i zdrowie psychiczne), w tym szczególnie dzieci, młodzieży i kobiet. W przypadku imigracji zarobkowej m.in. o: sytuację zdrowotną imigrantów; bezpieczeństwo i higienę pracy, zapobieganie wypadkowości i urazom; medycynę pracy; dostęp do profilaktyczno-leczniczej opieki zdrowotnej (zdrowie fizyczne i zdrowie psychiczne); możliwości, warunki (w tym etyczne) imigracji fachowego personelu medycznego.

Wszystkie, zasygnalizowane jedynie kwestie, łączą się z potrzebą utrzymania i rozwijania współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w ramach UE i ONZ oraz współpracy dwustronnej.

ZAKOŃCZENIE

Prof. dr hab. Józefina HRYNKIEWICZ

Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej
Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN

Bardzo dziękuję wszystkim Państwu za aktywny udział w debacie. Dziękuję Panu Profesorowi Januszowi Witkowskiemu, Wiceprzewodniczącemu Rządowej Rady Ludnościowej za przeprowadzenie debaty panelowej, gościom i uczestnikom dziękuję za przygotowane i wygłoszone referaty.

Sprawy, które poruszamy są niezwykle ważne. Pokazują, że zmieniająca się sytuacja demograficzna musi stać się punktem wyjścia do projektowania rozwiązań w każdej dziedzinie: w polityce rodzinnej, społecznej, gospodarczej, a także w sferze ochrony bezpieczeństwa obywateli i państwa. Rządowa Rada Ludnościowa – przy życzliwym wsparciu wielu osób – przygotowuje analizy i informacje, które jasno wskazują, że sytuacja demograficzna stanowi podmiot projektowania rozwiązań wszelakich problemów w systemie administrowania państwem.

Z tym jasnym przekazem o doniosłości sytuacji demograficznej w rozwoju społecznym staramy się docierać do szerokich warstw społecznych. 11 lipca zapraszam Państwa na konferencję do Rzeszowa, która podejmie temat depopulacji. Chcemy pokazać w kontekście struktury administracyjnej państwa możliwości zaspokojenia potrzeb, w tym potrzeb zdrowotnych, mieszkaniowych, potrzeb opieki nad osobami w zaawansowanym wieku. Konferencje Rządowej Rady Ludnościowej charakteryzuje otwarte i jasne formułowanie problemów, uczestnicy i goście konferencji mogą przedstawić własne poglądy i stanowiska w sposób jednoznaczny i oczywisty. Rządowa Rada Ludnościowa nie poprawia ani nie recenzuje wypowiedzi ekspertów, szanując ich wiedzę, doświadczenie i autorytet. Nie musimy zgadzać się z przedstawianym stanowiskiem, uznając jednak, że każdy pogląd zawiera w sobie troskę o lepszy byt Rzeczpospolitej.

Krytyczny stosunek do stosowanych rozwiązań pomoże je naprawić (na przykład dotyczy to map zdrowia wykonanych na podstawie nieaktualnych danych demograficznych).

W Polsce są powiaty, gdzie umieralność z powodów chorób nowotworowych jest 3 razy wyższa niż przeciętna umieralność w Polsce. Weryfikacji wymagają braki na rynku pracy. Badania wykonane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie pokazały, że na Podkarpaciu mamy 360 tys. osób, które mogłyby pracować – ludzie stoją i czekają na pracę. Należy wyklądać środki fi-

nansowe i sięgać po ludzi pozostających bez pracy, ułatwiając im dostosowanie się do zmieniającego się rynku pracy. Trzeba nauczyć się żyć w warunkach, kiedy praca jest dobrem rzadkim i bardzo cenionym. Dzisiejsza konferencja pokazuje, że wprawdzie już dużo wiemy o migracjach, ale potrzebny jest systematyczny monitoring i badania, który muszą obejmować wszystkie wymiary życia gospodarczego i społecznego. Sytuacja demograficzna coraz częściej wskazuje, że najważniejszym podmiotem są ludzie zarówno ci, którzy pracują i tworzą dochód, ci, którzy sumują ten dochód, a także osoby wymagające specjalnej troski oraz opieki socjalnej.

Wszystkim Państwu bardzo dziękuję za przyjęcie zaproszenia do uczestniczenia w pracach konferencji, za wygłoszone referaty, za udział w debacie panelowej Materiały z konferencji zostaną opublikowane (także w formie elektronicznej).



ANEKS



MIGRACJE A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI

Warszawa, Sala Kolumnowa Sejmu RP,
25 czerwca 2019 r.

Program

8.30 – 9.30	Rejestracja uczestników
9.30 - 10.00	Otwarcie konferencji
<hr/>	
10.00 – 11.50	Sesja I. MIGRACJE A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI. STAN BADAŃ - DIAGNOZA Przewodnicząca: Prof. dr hab. Józefina Hryniewicz
	Wpływ migracji na procesy demograficzne Prof. dr hab. Romuald Jończy <i>Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu</i> <i>Komitet Nauk Demograficznych PAN</i>
	Migracje a przestrzenne aspekty sytuacji demograficznej Prof. dr hab. Tadeusz Markowski <i>Uniwersytet Łódzki</i> <i>Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN</i>
	Problemy migracji w zakresie zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego Prof. dr hab. Gertruda Uścińska <i>Uniwersytet Warszawski</i> <i>Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN</i>
	Migracje a polityka społeczna Prof. dr hab. Maciej Duszczyk <i>Uniwersytet Warszawski</i> <i>Komitet Badań nad Migracjami PAN</i>
	Migracje a sytuacja zdrowotna Dr n. med. Grzegorz Juszczak <i>Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny</i>
	Problematyka ludnościowa w Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2021 Dorota Szaltys <i>Departament Badań Demograficznych GUS</i>
11.50 – 12.15	Dyskusja
<hr/>	
12.15 – 12.45	Przerwa
<hr/>	
12.45 – 14.30	Sesja II. DEBATA PANELOWA: POLITYKA MIGRACYJNA A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI Moderator: prof. dr hab. Janusz Witkowski <i>Wiceprzewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej</i>
14.30 – 15.00	Dyskusja
<hr/>	
15.00 – 15.15	Zakończenie i podsumowanie obrad