

Regionalna polityka (i)migracyjna jako narzędzie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego (ze szczególnym uwzględnieniem woj. opolskiego)

Sabina Kubiciel-Lodzińska

Politechnika Opolska, Polska

Streszczenie

Czy możliwe jest tworzenie polityki (i) migracyjnej na poziomie regionalnym? Do tej pory o politykach migracyjnych mówiło się najczęściej analizując je w skali europejskiej lub ogólnokrajowej. Niewykluczone jednak, że zadania z tego zakresu należałoby także wypracowywać na poziomie regionalnym. Wynika to chociażby ze specyfiki pewnych obszarów, a takim jest województwo opolskie, w którym migracje zagraniczne stały się istotnym elementem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Konsekwencją odpływu mieszkańców regionu może stać się napływ cudzoziemców. Sądzić można, że w związku z trwającą obecnie w województwie opolskim dyskusją nad depopulacją oraz tworzeniem mechanizmów zaradczych, warto byłoby zastanowić się także nad wypracowaniem polityki odnoszącej się do napływu obcokrajowców do regionu. Wydaje się, że Opolszczyzna w zakresie opracowania indywidualnej, regionalnej polityki (i) migracyjnej mogłaby być pionierem i stworzyć „dobrą praktykę” dla innych województw, a także dla działań, które mogłyby być realizowane w skali całego kraju. Celem artykułu jest pokazanie napływu obcokrajowców do Polski i województwa opolskiego, który można traktować jako konsekwencję emigracji zagranicznej obserwowanej w kraju i w regionie oraz wskazanie ewentualnych możliwości korzystania z obecności cudzoziemców.

Wprowadzenie

Rozwój regionalny¹ determinowany jest przez szereg zjawisk m.in. gospodarczych, środowiskowych, politycznych oraz społecznych (Malik 2011, s. 13). Jednak kluczowym czynnikiem mającym wpływ na kształtowanie polityk rozwoju regionalnego stały się zmiany demograficzne i społeczne, a w szczególności starzenie się społeczeństwa oraz nasilenie procesów migracyjnych (Malik 2011, s. 28). Dlatego też kapitał ludzki, czyli mieszkańcy danego regionu, a w szczególności ruchy ludnościowe odbywające się w przestrzeni jednostki terytorialnej w określonym czasie mają znaczny wpływ na następujące na nim zmiany. Migracje siły roboczej mają istotnie znaczenie dla sytuacji na regionalnych rynkach pracy i bezpośrednio oddziałują na ich stronę popytową (Kwiatkowski 2008, s. 102). W niektórych regionach migracje stały się kluczowym czynnikiem mogącym zarówno stymulować, jak i blokować ich rozwój. W literaturze za region migracyjny uważany jest obszar wyjątkowy ze względu na skalę i charakter migracji (zarówno pod względem odpływu, jak i napływu) (Heffner 2003, s. 13) oraz znaczenie skutków ruchów ludnościowych dla jego rozwoju. Za taki, z powodu znaczącej emigracji zagranicznej uznawane jest województwo opolskie. Niewykluczone jednak, że następstwem trwającej od lat w regionie emigracji może stać się imigracja — i to jej znaczenie może z czasem przybierać na sile.

Celem artykułu jest pokazanie napływu obcokrajowców do Polski i województwa opolskiego, który można traktować jako konsekwencję emigracji zagranicznej obserwowanej w kraju i w regionie oraz wskazanie ewentualnych możliwości korzystania z obecności obcokrajowców w kontekście prowadzenia regionalnej polityki imigracyjnej.

1. W niniejszym artykule poprzez pojęcie „regionu” rozumiane jest województwo.

1. Warunki formalnoprawne dotyczące legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w Polsce

Przybywających do Polski cudzoziemców należy podzielić na dwie kategorie — obywateli państw należących do Unii Europejskiej oraz obywateli państw trzecich². Wprowadzenie tego rozróżnienia jest konieczne, ponieważ każda z tych grup podlega nieco innym warunkom formalnoprawnym odnoszącym się do legalizacji pobytu oraz podejmowania pracy. Ponadto wśród obcokrajowców można, w pewnym uproszczeniu wyróżnić „imigrantów stałych”, czyli osoby, dla których Polska staje się centrum interesów życiowych oraz „imigrantów zarobkowych”, a więc obcokrajowców przybywających do Polski wyłącznie w celu podjęcia pracy, którzy z reguły mają zamiar powrotu do kraju pochodzenia. Przy czym, obie te grupy w pewnym zakresie przenikają się, tj. osoby będące „imigrantami stałymi” są także pracownikami, a „imigranci zarobkowi” mogą stać się „stałymi”.

Poniżej omówiono wybrane, najczęściej wykorzystywane przez cudzoziemców formy legalizacji pobytu oraz podejmowania zatrudnienia (stan prawny na dzień 30 czerwca 2013). Odnoszą się one do obywateli państw trzecich, ponieważ osoby pochodzące z państw Unii Europejskiej mogą korzystać z szeregu uproszczeń odnoszących się do formalizowania procedur pobytowych oraz podejmowania zatrudnienia na tych samych zasadach, co obywatele polscy.

Obywatele państw trzecich, chcący zamieszkać w Polsce mogą starać się m.in. o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenie na osiedlenie się. Cudzoziemiec może ubiegać się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony jeśli zachodzą okoliczności uzasadniające zamieszkiwanie w Polsce przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Wśród nich wymienić można m.in. wykonywanie przez obcokrajowca pracy, prowadzenie działalności gospodarczej, posiadanie uznanego dorobku artystycznego i zamiar kontynuowania twórczości w Polsce, związek małżeński z Polakiem, podjęcie lub kontynuacja stacjonarnych studiów wyższych, wykonywanie badań naukowych, szkolenia i staże zawodowe.³

Z kolei o uzyskanie zezwolenia na osiedlenie się może starać się cudzoziemiec, który przed złożeniem wniosku przebywał w Polsce nieprzerwanie przez nie mniej niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany lub przez 5 lat w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (żadna z przerw w nim nie może być dłuższa niż 6 miesięcy i nie mogą one przekroczyć łącznie 10 miesięcy). Ponadto jest ono udzielane urodzonemu w Polsce małoletniemu dziecku cudzoziemca, który posiada zezwolenie na osiedlenie oraz obcokrajowcowi, który co najmniej przez 3 lata przed złożeniem wniosku pozostaje w związku małżeńskim z obywatelem polskim lub jest dzieckiem obywatela polskiego i pozostaje pod jego władzą rodzicielską.⁴ Zezwolenie na osiedlenie się wydawane jest na czas nieoznaczony i uprawnia do podejmowania pracy bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę.

Kolejną możliwością legalizacji pobytu, z której mogą korzystać obywatele państw trzecich to zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich.⁵ Udzielane jest cudzoziemcowi przebywającemu w Polsce legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez 5 lat (żadna z przerw w nim nie może być dłuższa niż 6 miesięcy i nie mogą one przekroczyć łącznie 10 miesięcy). Osoba taka musi mieć stabilne źródło dochodu umożliwiające utrzymanie siebie i rodziny oraz posiadać ubezpieczenie zdrowotne.⁶ Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE udzielane jest na czas nieoznaczony. Podobnie jak zezwolenie na osiedlenie się uprawnia do podejmowania pracy bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę.

Obcokrajowcy z państw trzecich, nie korzystający ze zwolnień wynikających z ich sytuacji prawnej lub wykonywanego zawodu,⁷ aby podjąć legalnie pracę w Polsce muszą posiadać zezwolenie na pracę lub tzw. oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

2. Państwo trzecie oznacza państwo nienależące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

3. DzU z 2011 r. nr 264 poz. 1573.

4. Tamże.

5. Z tej możliwości legalizacji pobytu obywatele państw trzecich mogą korzystać po wejściu Polski do UE.

6. DzU z 2011 r. nr 264 poz. 1573.

7. Katalog zwolnień znajduje się w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, DzU z 2011 r. nr 155 poz. 919.

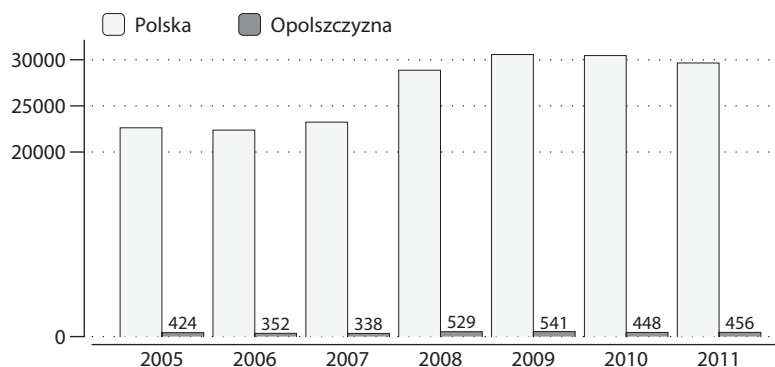
O zezwolenie na pracę występuje pracodawca, a wydawane jest przez urząd wojewódzki (właściwy ze względu na siedzibę pracodawcy). Uzyskanie dokumentu w większości przypadków poprzedza weryfikacja (przeprowadzana przez powiatowy urząd pracy), czy stanowisko, jakie proponowane jest obcokrajowcowi mogłoby zostać objęte przez polskiego pracownika. Dopiero po uzyskaniu negatywnej odpowiedzi może zostać wydane zezwolenie na pracę dla obcokrajowca. Koszt dokumentu to 50 zł, gdy pracodawca zamierza zatrudnić cudzoziemca do 3 miesięcy lub 100 zł, jeśli czas wykonywania pracy przez zagranicznego pracownika ma być dłuższy niż 3 miesiące.

Uproszczoną formą legalizacji zatrudnienia obcokrajowca jest oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Możliwość ta została wprowadzona w 2006 r. rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej.⁸ Umożliwiła osobom pochodzącym z Rosji, Białorusi i Ukrainy podejmowanie krótkookresowego zatrudnienia na uproszczonych zasadach na czas nie przekraczający 3 miesięcy w ciągu kolejnych 6 miesięcy. Początkowo przepisy te ograniczone były do rolnictwa oraz działalności związanej z chowem zwierząt, ale w 2007 r. wprowadzono możliwość korzystania z tej formy zatrudniania obcokrajowców we wszystkich branżach.⁹ W 2008 r. wydłużono okres wykonywania przez cudzoziemców pracy bez konieczności posiadania zezwolenia do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy.¹⁰ W 2009 r. możliwość podejmowania zatrudnienia na uproszczonych zasadach otrzymali obywatele Mołdawii,¹¹ a w 2010 r. Gruzini.¹²

2 Skala i struktura napływu obcokrajowców do Polski i woj. opolskiego w ujęciu wybranych danych statystycznych

Prowadząc rozważania dotyczące kształtowania polityki imigracyjnej konieczne wydaje się pokazanie skali napływu obcokrajowców do Polski, a także do województwa opolskiego. Poniżej zestawiono wybrane dane statystyczne odnoszące się do najczęściej wykorzystywanych przez obywateli państw trzecich form legalizacji pobytu oraz podejmowania zatrudnienia.

Prezentację statystyk rozpoczęto od pokazania zestawień prezentujących napływ tzw. „imiigrantów stałych”. Na rysunku 1 zestawiono liczby zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydane w Polsce i w województwie opolskim w latach 2005–2011.



Rys. 1. Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wydane cudzoziemcom w Polsce i w województwie opolskim w latach 2005–2011

Źródło: Opracowano na podstawie danych opublikowanych przez Urząd do spraw Cudzoziemców pod adresem <http://www.udsc.gov.pl/Statystyki,229.html>, [dostęp: 2013.06.10]

W całym kraju średniorocznie wydawanych było kilkadziesiąt tysięcy takich dokumentów. W Polsce w analizowanym okresie najmniej wydano ich w 2006 r., bo 22 375, natomiast najwięcej w 2009 r., bo aż 30 563. W województwie opolskim kilkuset cudzoziemców w ciągu roku uzyskuje zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Najmniej dokumentów wydano w 2007 r. — 338, natomiast najwięcej w 2009 r., bo 541.

8. DzU z 2006 r. nr 156 poz. 1116.

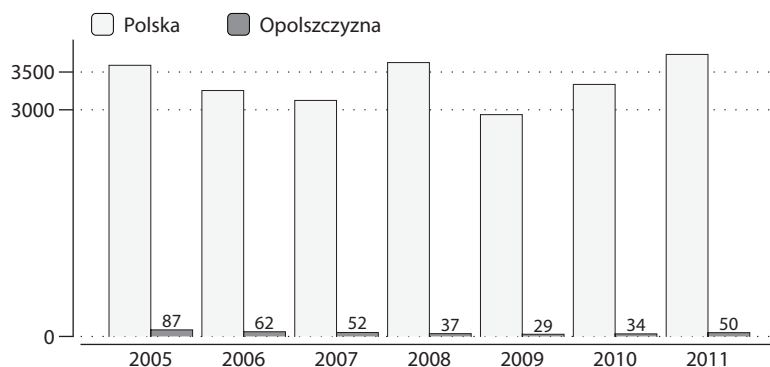
9. DzU z 2006 r. nr 156 poz. 1116 i DzU nr 120 z 2007 r. poz. 824.

10. DzU z 2008 r. nr 17 poz. 106.

11. DzU z 2009 r. nr 21, poz. 114.

12. DzU z 2010 r. nr 236 poz. 1559.

Liczby zezwoleń na osiedlenie się, które wydawane są zarówno w całym kraju, jak i w województwie opolskim są zdecydowanie niższe. Statystyki odnoszące się do lat 2005–2011 zaprezentowano na rysunku 2.

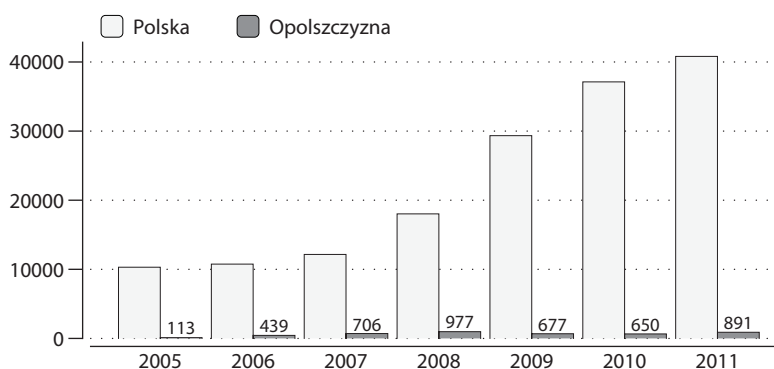


Rys. 2. Zezwolenia na osiedlenie się wydane cudzoziemcom w Polsce i w województwie opolskim w latach 2005–2011

Źródło: Opracowano na podstawie danych opublikowanych przez Urząd do spraw Cudzoziemców pod adresem <http://www.udsc.gov.pl/Statystyki,229.html>, [dostęp: 2013.06.10]

Przeciętnie w ciągu roku w Polsce zezwolenie na osiedlenie się uzyskiwało kilka tysięcy osób. Najmniej dokumentów wydano w 2009 r., bo 2 936, a najwięcej w 2011 r. 3 733. W przypadku województwa opolskiego rocznie wydawanych było kilkadziesiąt zezwoleń na osiedlenie się. W analizowanym okresie najwięcej wystawiono ich w 2005 r., bo 87, a najmniej w 2009 r. — tylko 26.

Druga grupa danych statystycznych zaprezentowana w niniejszym artykule odnosi się do tzw. „imigrantów zarobkowych”. Na rysunku 3 zaprezentowano zezwolenia na pracę wydane cudzoziemcom w Polsce i w województwie opolskim w latach 2005–2011. W analizowanym okresie w skali kraju widać zwiększenie liczby wydawanych dokumentów. W 2005 r. w całym kraju wystawiono ich 10 304, natomiast w 2011 r. liczba ta sięgnęła już 40 808 zezwoleń, a więc zanotowano czterokrotny wzrost. W województwie opolskim w omawianym okresie nie odnotowano tak systematycznego zwiększenia się liczby wydawanych zezwoleń na pracę (choć ich liczba rosła bardziej dynamicznie niż w skali kraju), ale obserwowane jest ich zwiększanie się począwszy od 2005 r. kiedy takich dokumentów wydano tylko 113. W 2008 r. liczba ta osiągnęła poziom 977, a więc odnotowano prawie dziewięciokrotną zwyżkę. W 2009 r. i 2010 r. na Opolszczyźnie wydano nieco mniej zezwoleń na pracę, bo było to odpowiednio 677 i 650, natomiast ponowny wzrost ich liczby odnotowano w 2011 r., bo wystawiono 891 zezwoleń.

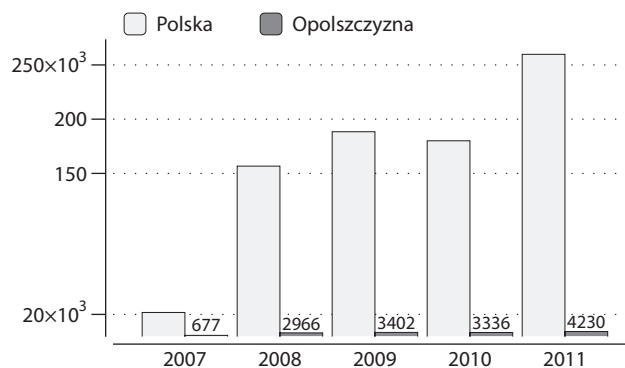


Rys. 3. Zezwolenia na pracę wydane cudzoziemcom w Polsce i w województwie opolskim w latach 2005–2011

Źródło: Opracowanie na podstawie danych opublikowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pod adresem <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>, [dostęp: 2013.06.10]

Dość dużą popularnością wśród polskich pracodawców korzystających z pracy imigrantów cieszy się uproszczona formuła ich zatrudniania, tj. na podstawie tzw. oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Na wykresie 4 zaprezentowano liczby tych dokumentów zarejestrowane w Polsce i w województwie opolskim w latach 2007–2011.

W 2007 r. w całym kraju zarejestrowano nieco ponad 21 tys. oświadczeń, natomiast w 2011 r. liczba ta sięgnęła blisko 260 tys. dokumentów, a więc był to ponad dwunastokrotny wzrost. Natomiast w województwie opolskim w 2007 r. zarejestrowano 677 oświadczeń, zaś w 2011 r. było ich już ponad 4200, czyli sześć razy więcej. Świadczy to o rosnącym zapotrzebowaniu na zagraniczną siłę roboczą, głównie do prac sezonowych.



Rys. 4. Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi zarejestrowane w Polsce i w województwie opolskim w latach 2007–2011

Źródło: Opracowanie na podstawie danych opublikowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pod adresem <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>, [dostęp: 2013.06.10]

Prezentacja wybranych danych statystycznych odnoszących się do „imigracji stałej” i „imigracji zarobkowej” pozwala na stwierdzenie, że napływ obcokrajowców do Polski stymulowany jest głównie przez rynek pracy a cudzoziemscy pracownicy stanowią większość wśród cudzoziemców przybywających do Polski. Wprawdzie ich skala nie jest jak na razie duża, jednak niewykluczone, że będzie się ona zwiększać.

3. Polityka migracyjna — podstawowe kategorie

Jednym z działań, które może pomóc Polsce przygotować się do zwiększonego napływu cudzoziemców jest opracowanie polityki migracyjnej. Polityka migracyjna to podejście danego kraju do przepływów ludnościowych, czyli emigracji, imigracji i reemigracji. Polityka imigracyjna — bo ona ze względu na tematykę artykułu będzie przedmiotem rozważań — to zespół regulacji warunkujących wzajemne interakcje państwa oraz obcokrajowców (Weinar 2005, s. 102). Jej zapisy mogą zachęcać do podejmowania migracji, bądź być dla niej przeszkodą i hamować przyjazd cudzoziemców do danego kraju. Korzystne z punktu widzenia obcokrajowca są liberalne przepisy dotyczące prawa wjazdu (uzyskania wizy), podejmowania zatrudnienia, uzyskiwania praw pobytu czasowego lub możliwości osiedlenia się. Najogólniej rzecz biorąc jest przez nią rozumiany katalog instrumentów prowadzonych przez państwo (Duszczyk 2008, s. 8), na który składa się system prawny regulujący zasady wydawania zezwoleń na wjazd, pracę oraz funkcjonowanie w społeczeństwie kraju przyjmującego. Co ważne, to zasady mające na celu regulowanie napływu imigracyjnego do danego państwa — zwiększanie lub zmniejszanie strumienia migracyjnego bądź utrzymanie go na niezmiennym poziomie. Nierzadko regulacje te odnoszą się do konkretnych grup migrantów (np. azylantów, wysoko wykwalifikowanych pracowników, studentów) lub osób pochodzących z pewnych krajów (regionów, np. w przypadku Niemiec preferencje dotyczyły tzw. Aussiedlers), a ich celem jest zachęcanie lub zniechęcanie obcokrajowców do przyjazdu.

W Polsce dopiero w 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument będący katalogiem proponowanych działań odnoszących się do przepływów ludnościowych pod nazwą *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania* (Zespół do Spraw Migracji 2012). Jest to pierwszy dokument dotyczący procesów migracyjnych będący propozycją działań w tym zakresie adresowany do administracji publicznej. W kontekście imigracji wskazano w nim trzy kluczowe z polskiego punktu widzenia kategorie: imigrantów zarobkowych, zagranicznych studentów oraz osoby polskiego pochodzenia — i te grupy powinny być według zapisów dokumentu przede wszystkim

zachęcane do przyjazdu do Polski. Priorytetowo traktowany jest rynek pracy, jego potrzeby i konieczność uzupełniania imigrantami występujących na nim niedoborów pracowniczych. *Polityka migracyjna Polski...* nie zawiera jednak informacji o źródłach finansowania działań adresowanych do poszczególnych grup migrantów. Jest jedynie katalogiem wskazówek, a nie konkretnych rozwiązań systemowych.

4. Regionalna polityka (i)migracyjna i jej wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny (ze szczególnym uwzględnieniem województwa opolskiego)

Rozwój społeczno-ekonomiczny rozumiany jest jako zmiany zachodzące w sferze społecznej, ale głównie o charakterze ekonomicznym (Chojnicki 2008, s. 22). Wpływ na te zmiany ma szereg czynników (m.in. istniejący potencjał gospodarczy, zasoby pracy, kapitał finansowy oraz poziom nauki i techniki). Część z nich ma charakter powszechny, ale są i takie, które mogą oddziaływać tylko na pewnych obszarach i być dla nich charakterystyczne (Churski 2008, s. 33). W przypadku województwa opolskiego wydaje się, że takim wyjątkowym czynnikiem determinującym jego rozwój są niekorzystne zmiany ludnościowe. W literaturze podkreśla się, że w regionach będących w końcowym okresie przejścia demograficznego lokalne strategie rozwoju nie mogą koncentrować się wyłącznie na zatrzymywaniu spadku ludności i zatrudnienia. Strategie regionów cofających się powinny być bardziej „wyrafinowane”, czyli zapewniające rozwój gospodarczy przy niższym poziomie zaludnienia i zatrudnienia (Domański 2008, s. 50–51). Jednym z elementów takich szerokich działań prowadzonych na poziomie regionalnym jest formułowanie polityk mogących sprzyjać rozwojowi społeczno-ekonomicznemu. Jedną z nich wydaje się być polityka migracyjna, czyli zakres regulacji odnoszących się do przepływów ludnościowych. Jest ona tym bardziej ważna, że zjawiska ludnościowe, a precyzyjniej migracje należą do istotnych czynników wpływających na rozwój regionalny (Churski 2008, s. 68). W Unii Europejskiej zwraca się uwagę, że stworzenie spójnego systemu zarządzania migracjami może przynieść wymierne korzyści. Szacuje się, że dzięki dobrze zarządzanym migracjom można uzyskać nawet lepsze rezultaty niż znosząc bariery w handlu światowym.¹³

Polityka migracyjna kojarzona jest z systemem instytucjonalnym formułowanym zwykle na poziomie krajowym, jednak wydaje się, że wobec zmian demograficznych i społecznych następujących w poszczególnych regionach warto byłoby tworzyć takie polityki także na poziomach województw, aby były dedykowane konkretnym problemom pojawiającym się w danym miejscu. Specyficznym obszarem polityki migracyjnej, jest polityka imigracyjna, czyli przygotowana z myślą o napływie obcokrajowców. Wydaje się być ona szczególnie ważna dla regionów uznawanych za migracyjne, a więc m.in. dla województwa opolskiego. Trwały charakter migracji zagranicznych z Opolszczyzny oraz ich istotny wymiar ilościowy przyczynił się do niekorzystnych zmian ludnościowych w województwie (Heffner i Solga 1999, s. 7–9), a wręcz mówi się o depopulacji regionu. Dlatego w Opolskiem, jako pierwszym w Polsce prowadzone są działania mające na celu zmniejszenie negatywnych skutków depopulacji. Wydaje się więc, że sformułowanie założeń regulujących napływ obcokrajowców, stałych lub okresowych (pracowników-gości) na Opolszczyźnie byłoby jak najbardziej zasadne i potrzebne. Tym bardziej, że obecność na danym terenie siły roboczej jest jednym z kluczowych warunków lokalizacji inwestycji (Solga 2013, s. 98), stąd dbanie o odpowiednie zasoby pracy (w skali i strukturze) wydaje się być istotnym czynnikiem mogącym wpływać na rozwój regionalny. Formułując politykę (i)migracyjną można byłoby próbować stymulować napływ do regionu takich osób, które byłyby pożądane np. z punktu widzenia rynku pracy (osoby mające poszukiwane kwalifikacje) lub mogących w przyszłości być istotnymi dla województwa (np. zagraniczni studenci mogący założyć na Opolszczyźnie rodziny). Niezbędne byłoby także opracowanie instrumentów ułatwiających integrację obcokrajowców (np. kursy językowe) oraz odpowiednie, wcześniejsze przygotowanie społeczeństwa regionu do obecności cudzoziemców. Zachęcanie do imigracji w celu uzupełniania luk na rynku pracy jest jedną ze strategii rozwoju stosowaną w Europie. Dla przykładu w niektórych regionach Finlandii, Szwecji napływ obcokrajowców jest postrzegany

13. Rezolucja w sprawie migracji wykwalifikowanych pracowników i jej konsekwencje dla rozwoju krajowego (Przyjęta w dniu 28 czerwca 2007 r. w Wiesbaden (Niemcy)), Dziennik Urzędowy UE C 254/31.

jako częściowe rozwiązanie problemu zmniejszenia się ludności w wieku produkcyjnym. W Szkocji do pozostania zachęca się głównie zagranicznych studentów tamtejszych uniwersytetów (Ferry i Vironen 2009, s. 203–204). Również w Polsce zwraca się uwagę na nowe paradygmaty rozwoju regionalnego. Wśród nich podkreśla się wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i koniecznością rozstrzygnięcia skali imigracji mieszkańców z państw trzecich (głównie spoza Europy), który mógłby ten problem złagodzić. Chodzi głównie o deficyt siły roboczej, która w Europie Wschodniej według prognoz ONZ do 2050 r. zmniejszy się o 1/3. W Polsce liczba zasobów pracy skurczy się z 27 mln do około 18 mln osób (czyli o 30% w stosunku do stanu obecnego). W przypadku wielu regionów może to skutkować poważnymi barierami rozwojowymi i spadkiem ich konkurencyjności (Strzelecki 2011, s. 16).

Zakończenie

Wśród barier rozwoju regionalnego w Polsce wymienia się m.in. przestarzałą strukturę zatrudnienia i niewystarczający rozwój kapitału ludzkiego (Gajewski i Kwiatkowski 2008, s. 334). Ruchy ludnościowe są więc jednym z kluczowych czynników determinujących rozwój danego obszaru. Emigracja (głównie stała) z reguły działa niekorzystnie, natomiast lepiej rozwijają się obszary imigracyjne (Solga 2013, s. 103). Województwo opolskie pod względem procesów migracyjnych jest obszarem wyjątkowym, a trwająca od lat emigracja zagraniczna jego mieszkańców (zarówno stała jak i okresowa) ma istotny wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny województwa.

Mając na uwadze obecne uwarunkowania demograficzne i ekonomiczne w województwie opolskim — migracje (emigracja, reemigracja oraz imigracja) stanowiąc będą jeden z kluczowych czynników oddziałujących na rozwój regionu. Sądzić więc można, że Opolszczyzna powinna być jednym z pierwszych województw w Polsce, w którym opracowana powinna być regionalna polityka migracyjna uwzględniająca specyfikę województwa oraz występujące na nim ruchy ludnościowe. W sposób szczególny należałoby potraktować działania skierowane do imigrantów, ponieważ w związku z potrzebami pojawiającymi się już obecnie na rynku pracy niezbędne wydaje się być opracowanie mechanizmów, które pozwolą na kompensację niedoborów w pewnych branżach i zawodach, ale jednocześnie uniemożliwią substytucyjne zatrudnianie zagranicznej siły roboczej w stosunku do rodzimych pracowników. Istotne wydaje się ustalenie, czy Opolskie potrzebuje „imigrantów stałych” czy raczej cyrkulacyjnych, którzy podejmowaliby pracę, ale nie osiedlali się w regionie. W przypadku imigracji stałej niezbędnym warunkiem korzystania z potencjału migrantów jest dobrze prowadzona polityka integracyjna.

Przygotowanie regionalnej polityki (i)migracyjnej wpisująłoby się w zalecenia Komisji Europejskiej, która w swoich dokumentach zwraca uwagę na migracje jako istotny czynnik rozwoju. Zaleca ich uwzględnianie w strategiach rozwoju, dążenie do usprawnienia zarządzania migracjami oraz sprzyjanie mobilności pracowników.¹⁴ Również Komitet Regionów podkreśla, że tworzenie polityki imigracyjnej powinno być realizowane przede wszystkim na poziomie władz lokalnych i regionalnych.¹⁵ Imigracja, co potwierdzają doświadczenia wielu krajów europejskich m.in. Niemiec to ogromne wyzwanie, które niesie ze sobą wiele konsekwencji (m.in. w sferze społecznej), dlatego dobrze byłoby, gdyby to zagadnienie znalazło odzwierciedlenie w politykach regionalnych, a dzięki temu można będzie się do napływu obcokrajowców odpowiednio wcześniej przygotować.

Literatura

CHOJNICKI Z. (2008): *Rozwój społeczno-ekonomiczny i jego aspekty aksjologiczne*. [w:] J.J. Parzysek i T. Stryjakiewicz (red.): *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

14. Patr.: Migracja siłą rozwoju, [a:] http://ec.europa.eu/polska/news/130522_migracja_pl.htm; Stronger co-operation and mobility at the centre of the renewed EU migration strategy European Commission — IP/11/1369 18/11/2011, [a:] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1369_en.htm, [dostęp: 2013.06.25].

15. Opinia Komitetu Regionów „Wspólna europejska polityka imigracyjna”, Dziennik Urzędowy UE 2009/C 76/07.

- CHURSKI P. (2008): *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Geografia/Uniwersytet im Adama Mickiewicza w Poznaniu, t. 79, Poznań, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- DOMAŃSKI R. (2008): *Modelowanie ewolucji przestrzennego zagospodarowania: zjawiska, koncepcje, modele*. [w:] J.J. Parysek i T. Stryjakiewicz (red.): *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Poznań, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- DUSZCZYK M. (2008): *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*. [w:] P. Kaczmarczyk i M. Okólski (red.): *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, Warszawa, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW.
- FERRY M., VIRONEN H. (2009): *Reakcje polityki regionalnej na przemiany demograficzne. Opracowanie EoRPA 09/4*. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, [dostęp: 2013.06.25], [a: http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/Ewaluacja_i_analzy/Raporty_o_rozwoju/EoRPA/Documents/09_04.pdf.
- GAJEWSKI P., KWIATKOWSKI E. (2008): *Polityka regionalna w Polsce — próba oceny i rekomendacje*. [w:] E. Kwiatkowski (red.): *Zróźnicowanie rozwoju polskich regionów. Elementy teorii i próba diagnozy*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- HEFFNER K. (2003): *Region migracyjny*. [w:] K. Heffner i R. Rauziński (red.): *Region migracyjny (wybrane aspekty demograficzne, społeczne i gospodarcze na przykładzie Śląska Opolskiego)*, Studia i Monografie/Politechnika Opolska, t. 152, Opole, Oficyna Wydawnicza PO.
- HEFFNER K., SOLGA B. (1999): *Praca w RFN i migracje polsko-niemieckie a rozwój regionalny Śląska Opolskiego*. Opole, PIN IŚ.
- KWIATKOWSKI E. (2008): *Model funkcjonowania regionalnego rynku pracy*. [w:] E. Kwiatkowski (red.): *Zróźnicowanie rozwoju polskich regionów. Elementy teorii i próba diagnozy*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- MALIK K. (2011): *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*. Studia/Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. 135, Warszawa, KPZK PAN.
- SOLGA B. (2013): *Miejsce i znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*. Opole, Wydawnictwo Instytut Śląski.
- STRZELECKI Z. (2011): *Strategiczne wyzwania Polski a polityka regionalna (wybrane problemy)*. [w:] M. Kolczyński i P. Żuber (red.): *Nowy paradygmat rozwoju — najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- WEINAR A. (2005): *Trajektorie polityki migracyjnej w świetle współczesnych opracowań*. „Przełęcz Polonijny”, nr 3 (117), s. 101–115.
- ZESPÓŁ DO SPRAW MIGRACJI (2012): *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*. Departament Polityki Migracyjnej, Warszawa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Akty prawne

- Nowelizacja Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwoleń na pracę, DzU z 2006 r. nr 156, poz. 1116 i nr 120 z 2007 r. poz. 824.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwoleń na pracę, DzU z 2006 r. nr 156, poz. 1116.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, DzU z 2008 r. nr 17 poz. 106.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 lutego 2009 r., DzU z 2009 r. nr 21 poz. 114.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, DzU z 2010 r. nr 236, poz. 1559.
- Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, DzU z 2011 r. nr 155 poz. 919.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, DzU z 2011 r. nr 264 poz. 1573.