



WSPARCIE POLAKÓW PRZEBYWAJĄCYCH CZASOWO W KRÓLESTWIE NIDERLANDÓW – UWARUNKOWANIA I MOŻLIWE DZIAŁANIA PUBLICZNE

Warszawa, 19 grudnia 2012

SEMINARIUM POOLSE MIGRANTEN – PERCEPCJA, RYNEK PRACY, INTEGRACJA

Akcesja Polski do Unii Europejskiej, a w szczególności urzeczywistnienie zasady swobody mobilności, przyczyniło się do istotnego zwiększenia skali migracji Polaków. W szczytowej fazie tego procesu, tj. w 2007 roku poza granicami kraju przebywało blisko 2,3 mln osób, czyli około 6% populacji. Od tego czasu, głównie za sprawą kryzysu, który dotknął w zasadzie wszystkie kraje przyjmujące, liczba ta spada, ale wedle oceny Głównego Urzędu Statystycznego utrzymuje się na poziomie około 2 mln osób.

Na migracyjnej mapie mobilnych Polaków szczególne miejsce zajmuje Królestwo Niderlandów. Stało się tak pomimo tego, że kraj ten nie znalazł się w grupie, która zdecydowała się na bezwarunkowe otwarcie rynku pracy już w maju 2004 roku (Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja), a na wprowadzenie swobody przepływu pracowników przyszło czekać aż do 2007 roku. Tym niemniej, i to już od roku 2006, krajem w przypadku którego notowano największą dynamikę napływu polskich migrantów jest właśnie Królestwo Niderlandów. W konsekwencji, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, kraj ten stał się czwartym najważniejszym „rynkiem migracyjnym” dla Polaków – szacunki GUS wskazują na obecność w tym kraju od 85 do 110 tys. osób (po roku 2007). Z kolei z danych holenderskich wynika, że w 2012 roku liczba zarejestrowanych imigrantów z Polski zbliżyła się do 70 tys., a szacunki uwzględniające zatrudnienie czasowe i sezonowe sięgają 150 czy nawet 200 tys. osób. W ostatnich latach Polacy stali się jedną z najważniejszych grup imigranckich w tym kraju, a biorąc pod uwagę skalę napływu - jest to pozycja dominująca. Skala i dynamika zjawiska tłumaczy nie tylko zainteresowanie tematem (zarówno po polskiej, jak i holenderskiej stronie), ale i stwarza określone wyzwania dla samych migrantów, członków ich rodzin oraz polityk publicznych.

Polscy migranci w Królestwie Niderlandów – tak jak i w innych krajach UE – są grupą silnie zróżnicowaną. Dość powiedzieć, że dane holenderskie wskazują, iż blisko ¼ całego „zasobu” osób pochodzenia polskiego w tym kraju stanowią osoby reprezentujące drugie i kolejne pokolenia imigrantów – potomkowie historycznych fal migracyjnych z lat powojennych i okresu stanu wojennego. Tym niemniej, możliwe jest wskazanie kilku cech specyficznych, które powinny być uwzględniane w czasie dyskusji na temat możliwych działań publicznych. Dane przeanalizowane w trakcie projektu wskazują, że „przeciętny” polski migrant przebywający w Królestwie Niderlandów jest generalnie nieco starszy i gorzej wykształcony niż wskazywałby na to generalny profil migranta w okresie poakcesyjnym. Dominującą rolę w strukturze migrantów odgrywają osoby podejmujące pracę

oraz – przynajmniej od pewnego momentu – mężczyźni. Relatywnie wysoki – choć trudny do oszacowania – jest udział migrantów czasowych, często sezonowych. Wynika to w dużej mierze ze specyfiki holenderskiego rynku pracy z silnie rozwiniętym sektorem agencji pracy tymczasowej. W istocie, rola agencji w obecnym kształcie migracji z Polski do Królestwa Niderlandów jest trudna do przecenienia: dostępne dane wskazują, iż udział Polaków zatrudnionych w tym kraju za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji (działających legalnie bądź nie) sięgać może nawet 60% całej populacji imigrantów z Polski. Wraz z umasowieniem procesu migracyjnego widoczna jest tendencja do pogłębiania więzi z Królestwem Niderlandów, co w wielu przypadkach prowadzi do decyzji o osiedleniu się w tym kraju – to z kolei zjawisko dość typowe na tle innych poakcesyjnych zachowań migracyjnych Polaków.

Zderzenie warunków panujących w Królestwie Niderlandów (silnie sezonowy charakter popytu na pracę cudzoziemców, wysoce elastyczny rynek pracy z najwyższym w UE wskaźnikiem osób zatrudnionych na podstawie umów czasowych, zdecentralizowany system polityczny z istotną rolą decydentów na szczeblu lokalnym, swoisty „kryzys integracyjny” w odniesieniu do imigrantów z poprzednich fal napływu) z konkretną grupą polskich migrantów o określonym profilu prowadzi do sytuacji kryzysowych, które rezonują na poziomie debaty medialnej i politycznej. Możliwe jest wskazanie kilku obszarów krytycznych czy też obszarów wyzwań, które będą przedmiotem szczegółowej refleksji i dyskusji w trakcie seminarium:

- 1) **Rynek pracy oraz system zabezpieczenia społecznego**, w tym rola agencji pracy tymczasowej, możliwości mobilności międzysektorowej / awansu zawodowego, specyfika pracy w Królestwie Niderlandów a obecne i przyszłe świadczenia społeczne.
- 2) **Rynek mieszkaniowy**, który w przypadku Królestwa Niderlandów stanowi specyficzny, ale i jeden z najbardziej krytycznych obszarów problemowych (ze względu na rozwiązania lokalne oraz skalę i dynamikę napływu imigrantów z krajów Europy Środkowej i Wschodniej).
- 3) **Integracja w wymiarze społecznym, politycznym i kulturowym**, ze szczególną rolą kompetencji językowych oraz systemu edukacyjnego.
- 4) **Kwestie wizerunkowe** wynikające w dużej mierze z tego, iż tematyka migracji z Polski na stałe weszła do katalogu tematów debaty politycznej w Królestwie Niderlandów, co znajduje pewne odzwierciedlenie także w Polsce.

Analiza doświadczeń polskich migrantów w Królestwie Niderlandów umożliwia sformułowanie następujących (generalnych) rekomendacji. Celem seminarium będzie poddanie ich pod dyskusję w gronie wybitnych ekspertów, pracowników administracji oraz aktywnych uczestników sceny politycznej oraz wypełnienie ich dodatkową treścią.

WSTĘPNE REKOMENDACJE:

- ✘ Wszelkie podejmowane działania napotykać będą na barierę braku rzetelnej wiedzy na temat najnowszych migracji Polaków do Królestwa Niderlandów. Dlatego niezbędne jest kontynuowanie działań zmierzających do jak najlepszej oceny statystycznego obrazu zjawiska. Obecne rozwiązania – bazujące na systemie rejestracji – nie sprawdzają się wobec relatywnie dużego znaczenia migracji czasowych / sezonowych. Warto rozważyć odwołanie się do szeroko zakrojonych badań panelowych (np. Labour Force Survey) albo / oraz badań dedykowanych, umożliwiających dotarcie do osób obecnie nieuchwytnych dla systemu rejestracji.
- ✘ Największe braki wiedzy dotyczą struktury Polaków przebywających w Królestwie Niderlandów, a zwłaszcza realizowanych przez nich strategii migracyjnych. Biorąc pod uwagę zauważalną tendencję do wydłużania pobytu a nawet osiedlania się, niezbędne staje się zainicjowanie programów badawczych nakierowanych na szeroko rozumiane procesy integracji – w wymiarze ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturowym.
- ✘ Konieczna jest intensyfikacja działań w obszarze dyplomacji publicznej zmierzających do pogłębienia (tworzenia?) świadomości, iż Polacy są obywatelami UE i w tym kontekście odnośnie do nich doświadczeń z napływem „pracowników-gości” z krajów słabiej rozwiniętych nie ma podstaw, a co gorsza utrwała negatywne stereotypy i może utrudniać proces integracji.
- ✘ Warto realizować i prezentować pogłębione badania wskazujące na społeczne i ekonomiczne skutki migracji Polaków do Królestwa Niderlandów. Jak pokazuje przykład Wielkiej Brytanii, rzeczowa i poparta analitycznym potencjałem dyskusja publiczna może być swoistą przeciwwagą dla pełnego stereotypów przekazu medialnego.
- ✘ W okresie poakcesyjnym zmienił się charakter i struktura migracji z Polski. W ślad za tym powinna pójść krytyczna refleksja nad pojęciem diaspy (Polonii) oraz, być może, przededefiniowanie roli i obowiązków państwa polskiego wobec obywateli przebywających (czasowo lub nie) poza granicami kraju.
- ✘ Przemyslenia / przededefiniowania wymaga w szczególności model wsparcia obywateli polskich przebywających za granicą. Powinien on uwzględniać specyfikę danego kraju oraz samych migracji (między innymi ich czasowy charakter).
- ✘ Konieczne wydaje się lepsze rozpoznanie polskiej diaspy i ocena jej możliwości / potencjału dla rozwoju Polski (współpraca biznesowa, sieci kontaktów). Ocena ta winna się odnosić zarówno do osób od dawna zamieszkujących za granicą, jak i przedstawicieli najnowszych fal migracyjnych.
- ✘ Rozwiązania wprowadzone na mocy traktatu akcesyjnego dały obywatelom Polski swobodę mobilności, w tym podejmowania pracy poza granicami kraju. Nie oznacza to jednak, iż zdejmują one z nich odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Polityki publiczne nie powinny zmierzać do zastępowania indywidualnej odpowiedzialności za decyzje migracyjne, choć winny zmierzać do tego, by decyzje te miały maksymalnie racjonalne przesłanki.

- ✘ W tym kontekście istotnym elementem działań publicznych – zarówno po polskiej, jak i po holenderskiej stronie – powinna być kontynuacja działań zmierzających do przekazywania migrantom i potencjalnym migrantom wiarygodnych i praktycznych informacji na temat pobytu, pracy i integracji w Królestwie Niderlandów. Pakiet informacyjny musi podkreślać znaczenie istotnych odmienności między oboma krajami (struktura i funkcjonowanie rynku pracy, rynek mieszkaniowy, system ubezpieczeniowy, system edukacyjny) oraz jasno definiować prawa i obowiązki polskich imigrantów w Królestwie Niderlandów. Odpowiedzi wymagają pytania, o jaki zasób informacji chodzi oraz w jaki sposób docierać do osób najbardziej zainteresowanych.
- ✘ Informacja powinna w szczególności odnosić się do sfery rynku pracy oraz sektora agencji pracy tymczasowej. Pakiet informacyjny musi wskazywać na specyfikę holenderskiego rynku pracy, w tym sektora agencji pracy tymczasowej oraz zawierać szczegółowe dane pozwalające uniknąć problemów związanych z tą formą zatrudnienia (charakter kontraktu, sposoby zgłaszania nadużyć, możliwości dochodzenia swoich praw).
- ✘ Polskie instytucje powinny podejmować wszelkie możliwe działania, by zapobiegać patologiom w „obszarach krytycznych”. Dotyczy to zwłaszcza przypadków dyskryminacyjnych czy nielegalnych praktyk na rynku pracy oraz w odniesieniu do mieszkalnictwa. W praktyce powinno to oznaczać kontynuację oraz zapewne rozszerzenie katalogu działań podejmowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwową Inspekcję Pracy.
- ✘ Polskie instytucje publiczne powinny położyć specjalny nacisk na monitorowanie sytuacji osób zatrudnianych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej oraz podnosić te kwestie na poziomie stosunków bilateralnych. Trzeba jednak pamiętać, że struktura holenderskiego rynku pracy to pochodna długoletniej ewolucji, a skutki dla polskich migrantów wynikają w dużej mierze z faktu, iż pozbawieni są oni pewnych kompetencji właściwych rodzimym Holendrom (dostęp do informacji, znajomość języka).
- ✘ Zamiast koncentracji na przypadkach negatywnych, warto propagować pozytywne doświadczenia, np. poprzez tworzenie i publikowanie listy tych agencji, które nie tylko poddały się certyfikacji, ale również dbają o wysokie standardy świadczonych usług.
- ✘ Konieczna jest dalsza harmonizacja systemów zabezpieczenia społecznego oraz poprawa jej efektywności.
- ✘ Konieczna jest pogłębiona współpraca ze stroną holenderską. W szczególności, warto wspierać te (proponowane) działania, które mogą przyczynić się do poprawy sytuacji migrantów z Polski: poprawa jakości i dostępności informacji, zmiany w odniesieniu do systemu rejestracji w GBA (objęcie nim migrantów krótkookresowych), zwalczanie patologii w sferze pośrednictwa pracy oraz nielegalnych praktyk pracodawców i pośredników (m.in. zwiększenie efektywności Inspekcji Pracy, określenie maksymalnych wartości potrąceń, weryfikacja faktycznego czasu pracy), zachęcanie do nauki języka i działania prointegracyjne (oferta dobrowolnej nauki języka dla obywateli UE, wsparcie szkół z dużym udziałem uczniów z nowych krajów członkowskich).
- ✘ Współpraca ta powinna mieć miejsce nie tylko na szczeblu rządowym, ale i samorządowym, a także dotyczyć organizacji branżowych, związków zawodowych oraz organizacji pozarządowych. Warto wykorzystać potencjał punktów informacyjno-interwencyjnych funkcjonujących już w Królestwie Niderlandów.

- ✘ Powiązanie kontraktu związanego z pracą z mieszkaniem prowadzi do wielu sytuacji patologicznych i z łatwością staje się podstawą do uzależnienia pracownika do pracodawcy / agencji pracy tymczasowej. Warto poszukiwać innych rozwiązań (biorąc pod uwagę specyfikę rynku mieszkaniowego w Królestwie Niderlandów).
- ✘ Kolejnym obszarem wyzwań – zwłaszcza w obliczu pogłębiającej się tendencji do osiedlania się w Królestwie Niderlandów – jest system edukacyjny. Niezbędna jest lepsza informacja dla osób zamierzających wyjechać z dziećmi (zwłaszcza w starszym wieku).
- ✘ System edukacyjny w Królestwie Niderlandów jest oceniany negatywnie przez wielu przebywających tam Polaków. W tym kontekście warto poszukiwać i promować najlepsze praktyki w tym zakresie oraz dążyć do zastąpienia klas przejściowych klasami wielokulturowymi.
- ✘ Rozwiązywanie wielu kwestii o krytycznym znaczeniu dla polskich migrantów w Królestwie Niderlandów (np. w odniesieniu do mieszkalnictwa czy edukacji) wymaga istnienia silnych partnerów instytucjonalnych dla strony holenderskiej. Dlatego konieczna jest ocena potencjału organizacji polonijnych i wsparcie tych z nich, które w bliskiej przyszłości mogą wziąć na siebie ciężar reprezentacji interesów środowiska.
- ✘ Specyfika systemu administracyjnego w Królestwie Niderlandów, a zwłaszcza jego zdecentralizowana struktura, sugerują konieczność podejmowania działań na szczeblu lokalnym i regionalnym. Działania na poziomie krajowym mogą / powinny mieć przede wszystkim kierunkowy charakter.