

Nowa koncepcja polityki migracyjnej Rosji

Katarzyna Chawryło

13 czerwca prezydent Władimir Putin zatwierdził Koncepcję państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej do 2025 roku. To pierwszy kompleksowy dokument definiujący cele oraz kierunki i mechanizmy realizacji polityki migracyjnej Rosji. Dla Federacji Rosyjskiej, która jest głównym kierunkiem migracji dla obywateli państw poradzieckich, procesy migracyjne są ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację społeczno-gospodarczą w kraju: z jednej strony uzupełniają niedobory na rynku pracy, a z drugiej – wzmagają napięcia społeczne. Treść koncepcji świadczy o przyjęciu przez władze pragmatycznego podejścia do problemu migracji, którą przedstawiono jako receptę na złagodzenie negatywnych skutków niżu demograficznego oraz wypełnienie luk na krajowym rynku pracy. Skuteczność w implementacji założeń koncepcji będzie jednak zależeć od przepisów wykonawczych i ich wdrażania. Wiele procedur związanych z migracją (m.in. wjazdowe i meldunkowe) stanowi bowiem podstawę rozpowszechnionych praktyk korupcyjnych. Uporządkowanie tych procedur może być torpedowane przez część pracowników administracji i biznesu, którzy czerpią zyski z nielegalnej migracji.

Nowa polityka migracyjna i sposoby jej realizacji

Koncepcja została opracowana przez Federalną Służbę Migracyjną. Na poziomie deklaracji dokument jest odpowiedzią na realne zapotrzebowanie rosyjskiej gospodarki i rynku pracy. Według prognoz ekspertów z Rosyjskiej Akademii Nauk, w ciągu najbliższych pięciu lat liczba ludności aktywnej zawodowo w Rosji będzie się zmniejszała o około 1 mln rocznie – zatem bez napływu siły roboczej z zagranicy Rosja nie będzie w stanie przezwyciężyć tych negatywnych trendów.

W koncepcji wyraźnie zaznaczono, że imigracja jest zjawiskiem pozytywnym oraz niezbędnym do dalszego rozwoju. Głównym deklarowanym celem koncepcji jest zwiększenie liczby ludności Rosji oraz stymulowanie rozwoju gospodarczego kraju. W tym celu postuluje się przyciągnięcie do Rosji imigrantów, w tym wysoko wykwalifikowanych pracowników, studentów oraz taniej siły roboczej, czyli osób wykonujących proste prace w sektorach już teraz zdominowanych przez imigrantów: budowlanym, usług komunalnych i handlu. Duży nacisk położono na opracowanie systemu zachęt dla przybyszów pragnących zamieszkać w Rosji na stałe oraz dostosowanie rosyjskiego ustawodawstwa do rzeczywistych potrzeb rynku pracy. Koncepcja przewiduje stopniowe upraszczanie procedur wjazdowych, dotyczących zatrudnienia, uzyskania meldunku i opieki medycznej przez imigrantów, jak również opracowanie i wdrożenie kompleksowych programów integracyjnych, które zapobiegałyby izolacji diaspor i napięciom w relacji z innymi grupami

społecznymi. Sprzyjanie imigracji oraz integracji imigrantów ma zniwelować skutki negatywnych trendów demograficznych (spadek liczby populacji, starzenie się społeczeństwa, wyludnianie się Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu), odpływu kapitału ludzkiego z Rosji (przede wszystkim ludzi młodych i dobrze wykształconych) oraz zaspokoić potrzeby rynku pracy. Ponadto koncepcja zakłada sprzyjanie migracji wewnętrznej obywateli Rosji m.in. poprzez ograniczenie barier administracyjnych, tworzenie banków ofert pracy, infrastruktury mieszkaniowej i transportowej dla migrantów. W celu zwiększenia atrakcyjności Rosji jako kierunku migracji przewidziano tworzenie na obszarze WNP centrów promujących język i kulturę rosyjską oraz opracowanie systemu zachęt dla studentów z zagranicy zainteresowanych studiami na rosyjskich uczelniach.

Zmiana tonu w kwestii migracji

Z treści koncepcji wyłania się spójna wizja polityki w kwestii migracji: większe otwarcie Rosji na imigrantów. Stanowi to odejście od populistycznych deklaracji, które podczas kampanii wyborczej składał Władimir Putin: w artykule programowym „Rosja: Kwestia narodowa” ze stycznia br. zapowiadał on m.in. radykalne zaostrzenie przepisów migracyjnych i meldunkowych oraz zwiększenie wymogów formalnych stawianych potencjalnym pracownikom z zagranicy. Tym samym Putin próbował zwiększyć poparcie elektoratu o nastrojach umiarkowanie nacjonalistycznych, odwołując się do nastrojów antyimigranckich zakorzenionych w społeczeństwie rosyjskim. Jak pokazały wyniki sondażu ośrodka WCIOM z lutego br., przeważająca część Rosjan popiera takie postulaty (77% respondentów poparło zaostrzenie prawa migracyjnego, 75% – zaostrzenie przepisów meldunkowych oraz kar za ich łamanie, a 67% – wprowadzenie dla imigrantów egzaminów z języka rosyjskiego).

Dotychczas polityka migracyjna Rosji nie była konsekwentna, a działania Kremla w kwestiach związanych z imigracją miały przede wszystkim charakter reaktywny (np. po zamieszkach na tle etnicznym na pl. Maneżowym w Moskwie w 2010 roku, by wyciszyć nastroje antyimigranckie w społeczeństwie, władze zapowiedziały zaostrzenie przepisów migracyjnych). Polityka władz na szczeblu federalnym i regionalnym była często nieskoordynowana, a problem nielegalnej imigracji wykorzystywano instrumentalnie do osiągnięcia bieżących celów w polityce wewnętrznej (np. zainicjowanie kampanii antyimigranckiej po aresztowaniu rosyjskich pilotów w Tadżykistanie w listopadzie 2011 roku, które miało na celu zademonstrowanie społeczeństwu determinację Kremla w obronie obywateli Rosji). Prowadziło to do wzrostu nastrojów ksenofobicznych w społeczeństwie rosyjskim i pogłębiania się podziałów na tle etnicznym.

Sytuacja migracyjna Rosji

Rosja jest głównym kierunkiem imigracji na obszarze WNP, a obywatele krajów Wspólnoty stanowią ok. 90% wszystkich imigrantów. Według Federalnej Służby Migracyjnej obecnie w Rosji stale przebywa ok. 1,3 mln legalnych imigrantów. Według oficjalnych danych Rosyjskiego Urzędu Statystycznego napływ imigrantów do Rosji w roku 2010 wyniósł 191,7 tys. Jednak rzeczywista skala migracji może być znacznie większa: szacunki ekspertów są rozbieżne i mówią o 5 a nawet 12 mln osób (legalnych i nielegalnych imigrantów).

Najliczniejszą grupę wśród obcokrajowców stanowią niewykwalifikowani robotnicy z Kaukazu Południowego i Azji Centralnej, którzy podejmują nisko opłacane prace (dozorcy, pracownicy na budowach, kierowcy, drobni handlarze), których nie chcą wykonywać obywatele Rosji. Wiele z tych osób przebywa w Rosji nielegalnie i nie jest chronionych przez rosyjskie prawo, nie ma żadnych świadczeń socjalnych i narażonych jest na wyzysk ze strony pracodawców. Ponadto zjawiskiem wywołującym napięcia i nastroje nacjonalistyczne w społeczeństwie rosyjskim jest migracja wewnętrzna, która dotyczy przede wszystkim mieszkańców rosyjskich republik Kaukazu Północnego. Przenoszą się oni do dużych miast europejskiej części Rosji w poszukiwaniu pracy. Według danych spisu powszechnego w latach 2003–2009 około 15 mln mieszkańców Rosji (co dziesiąty obywatel) zmieniło region zamieszkania w obrębie FR. Odrębność kulturowa, językowa i religijna imigrantów oraz brak odpowiednich programów integracyjnych sprawiają, że przybysze z zagranicy oraz z innych regionów Rosji żyją w zamkniętych enklawach, a ich zachowanie, a nawet sama obecność często wywołują negatywne reakcje wśród rdzennych mieszkańców.

Perspektywy realizacji założeń nowej polityki

Koncepcja państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej do 2025 roku jest odpowiedzią rosyjskich władz na rzeczywiste problemy społeczne i gospodarcze kraju, których rozwiązanie wymaga większego otwarcia Rosji na imigrantów. Natura dokumentu, który jedynie wytycza ogóle kierunki rozwoju, nie podając przy tym konkretnych rozwiązań, sprawia jednak, że samo przyjęcie koncepcji nie oznacza rzeczywistej zmiany w polityce Kremla. Jest to jedynie pierwszy krok władz w kierunku świadomego zarządzania i zwiększenia kontroli nad procesami migracyjnymi w kraju. Realizacja założeń koncepcji może przynieść pozytywne efekty, jeśli będzie ona poparta stosownymi przepisami wykonawczymi oraz będzie konsekwentnie egzekwowana. Szansę na to zwiększa rzeczywiste zapotrzebowanie rosyjskiej gospodarki na pracowników z zagranicy. Z drugiej strony, uporządkowanie sfery migracji w Rosji nie leży w interesie części administracji i sektora usług migracyjnych, które czerpią zyski z kontrolowania nielegalnych procedur migracyjnych. W Rosji istnieje rozbudowana sieć firm, wystawiających fikcyjne dokumenty meldunkowe (np. meldując po kilkaset osób w jednym lokalu, w tzw. gumowych mieszkaniach), a organy porządkowe czerpią korzyści finansowe z kontrolowania imigrantów nie posiadających meldunku lub innych niezbędnych dokumentów. Grupy te mogą torpedować wdrażanie nowych rozwiązań, co z kolei może osłabić efekt przyjęcia nowej koncepcji. Dużym wyzwaniem dla władz będzie również przeprowadzenie kampanii informacyjnej promującej założenia nowej koncepcji, bowiem idea zwiększania liczby imigrantów budzi kontrowersje w społeczeństwie rosyjskim, szczególnie w środowiskach nacjonalistycznych.

Aneks

Migracje w regionach Rosji w 2010 roku w tys. osób

	migracje wewnętrzne i zagraniczne łącznie	2010 r.					
		migracje w granicach FR	w tym		migracje zagraniczne	w tym	
			w granicach regionu FR	pomiędzy regionami FR		z krajów WNP	z pozostał krajów
Federacja Rosyjska	2 102, 3	1 910,6	1 035,9	874,7	191,7	179,1	12,6
Centralny okręg federalny	550,7	485,1	178,1	307,0	65,7	61,9	3,7
Moskwa	125,9	110,8	-	110,8	15,1	13,3	1,7
Północno-zachodni okręg federalny	195,0	177,3	70,9	106,4	17,7	16,7	1,0
Sankt Petersburg	67,1	62,5	9,6	52,8	4,7	4,2	0,4
Południowy okręg federalny	185,5	171,9	84,9	87,0	13,7	12,1	1,6
Północnokaukaski okręg federalny	123,4	117,2	75,5	41,8	6,2	5,6	0,6
Nadwołżański okręg federalny	398,4	364,4	251,6	112,8	34,0	31,8	2,2
Uralski okręg federalny	202,2	181,3	103,4	78,0	20,9	20,0	0,9
Syberyjski okręg federalny	350,1	322,4	214,5	107,9	27,7	26,3	1,5
Dalekowschodni okręg federalny	96,9	91,1	57,1	34,0	5,8	4,7	1,1

Na podstawie opracowania Rosyjskiego Urzędu Statystycznego „Liczba ludności i migracja Federacji Rosyjskiej w 2010 r.”; Dane zawarte w tabeli to dane oficjalne nie uwzględniające napływu nielegalnych imigrantów. http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_107/Main.htm

Migracje zagraniczne Rosji z krajami WNP, krajami bałtyckimi i Gruzją w tys. osób

	2009 r.			2010 r.		
	przybyło do FR	wyjechało z FR	przyrost migracyjny	przybyło do FR	wyjechało z FR	przyrost migracyjny
Razem	270,6	21,5	249,1	179,1	22,2	156,9
Armenia	35, 8	1,0	34,8	19,9	0,7	19,2
Azerbejdżan	22, 9	1,1	21,7	14,5	1,1	13,4
Białoruś	5,5	2,6	2,9	4,9	2,9	2,0
Estonia	0,5	0,2	0,3	0,6	0,2	0,4
Gruzja	7,5	0,6	6,8	5,2	0,5	4,8
Kazachstan	38,8	7,2	31,6	27,9	7,3	20,5
Kirgistan	23,3	0,7	22,6	20,9	0,6	20,3
Litwa	0,4	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3
Łotwa	0,7	0,2	0,5	0,8	0,1	0,7
Mołdawia	16,4	0,6	15,8	11,8	0,6	11,2
Tadżykistan	27,0	0,6	26,4	18,2	0,7	17,5
Turkmenistan	3,3	0,6	3,3	2,3	0,1	2,2
Ukraina	45,9	5,7	40,2	27,5	6,3	21,2
Uzbekistan	42, 5	0,7	41,9	24,1	0,8	23,3

Na podstawie opracowania Rosyjskiego Urzędu Statystycznego „Liczba ludności i migracja Federacji Rosyjskiej w 2010 r.” Dane zawarte w tabeli to dane oficjalne nie uwzględniające napływu nielegalnych imigrantów. http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_107/Main.htm