



CMR Working Papers

44/102

Pod redakcją **MAGDALENY LESIŃSKIEJ**

**Polityka państwa wobec
migracji powrotnych
własnych obywateli.
Teoria i praktyka.**

Sierpień 2010

Spis treści

Wstęp.....	4
Magdalena Lesińska	
Rozdział 1.	
Magdalena Lesińska	
Polityka państwa wobec migrantów powrotnych – rozważania wokół założeń teoretycznych	
Wstęp.....	7
1.1 Fenomen migracji powrotnych w przeszłości i obecnie – wyzwanie dla polityki państwa..	7
1.2 Czynniki determinujące efektywność polityki państwa wobec powrotów własnych obywateli.....	10
1.3 Czy i jaka polityka wobec powrotów własnych obywateli? – dylematy państwa.....	11
1.4 Rodzaje i skala działań państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli.....	12
Konkluzje.....	14
Źródła.....	15
Rozdział 2.	
Maciej Szczepański	
Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Polski	
Wstęp.....	16
2.1 Geneza polityki wobec powracających w Polsce.....	17
2.1.1 Czynniki społeczno-gospodarcze.....	17
2.1.2 Czynniki polityczne.....	21
2.2 W kierunku polityki na rzecz powracających.....	23
2.3 W stronę systemowego wsparcia migrantów powracających.....	26
2.3.1 Działania informacyjne skierowane do powracających.....	30
2.3.2 Działania Ministerstwa Edukacji Narodowej.....	31
2.3.3 Abolicja podatkowa.....	32
2.3.4 Szkolenia dla urzędników służb zatrudnienia.....	33
Konkluzje.....	34
Źródła.....	36
Rozdział 3.	
Magdalena Lesińska, Joanna Nestorowicz	
Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Hiszpanii.	
3.1 Charakterystyka Hiszpanii jako kraju emigracji. Uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne emigracji.....	39
3.2 Skala i struktura migracji powrotnych – w przeszłości i obecnie. Profil ilościowy i jakościowy emigracji i powrotów.....	40
3.3 System prawno-instytucjonalny wspierający migracje powrotne obywateli Hiszpanii.....	45
3.3.1 Akty prawne.....	45
3.3.2 Wsparcie instytucjonalne.....	46
3.3.3. Kampanie informacyjne.....	48
3.3.4 Instytucje odpowiedzialne za działania wspierające migracje powrotne.....	48
3.4 Podsumowanie.....	49
Źródła.....	51

Rozdział 4.

Izabela Grabowska-Lusińska

Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Irlandii

4. 1. Tło historyczne, uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne- w stronę zrozumienia irlandzkiej emigracji.....	52
4. 2. Skala i struktura migracji powrotnych do Irlandii.....	56
4. 3. Rozwiązania prawno-instytucjonalne i ich ewaluacja: instytucje, akty prawne.....	58
Konkluzje.....	65
Źródła.....	66

Spis tabel, wykresów i map

Tabele

Tabela 1.1 Zestawienie cech polityki państwa wobec powrotów.....	9
Tabela 2.1 Wzrost PKB, inwestycje zagraniczne oraz wskaźniki rynku pracy w Polsce w latach 2003 – 2007.....	19
Tabela 2.2 Działania ukierunkowane na migrantów powracających zaplanowane przez Grupę Roboczą ds. Reemigracji	28
Tabela 4.1. Trendy migracyjne w Irlandii w latach 1995 – 2004.....	55
Tabela 4.2. Migranci długookresowi i nie-migranci (w %) w latach spisów powszechnych 1986, 1991 oraz 1996.....	56
Tabela 4.3. Struktura działań w ramach strategii dla Irlandzkiej Diaspory.....	63

Wykresy

Wykres 2.1 Emigracja z Polski na pobyt czasowy w latach 2002-2008.....	18
Wykres 2.2 Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 2003-2009.....	20
Wykres 2.3 Średnie dzienne kursy funta i euro w latach 2003-2009.....	20
Wykres 3.1 Zagraniczn przemieszczenia ludności. Wyjazdy i przyjazdy drogą morską. 1882-1936.....	41
Wykres 3.2 Zagraniczne przemieszczenia ludności. Migracje transoceaniczne. 1940-1971.....	41
Wykres 3.3 Migracje wspierane. 1965-2001.....	42
Wykres 3.4 Powroty obywateli Hiszpanii wg regionu poprzedniego pobytu. 1998-2009.....	43
Wykres 3.5 Powroty obywateli Hiszpanii z wybranych krajów Ameryki Północnej i Południowej. 1998-2009.....	43
Wykres 3.6 Powroty obywateli Hiszpanii z wybranych krajów europejskich. 1998-2009.....	44
Wykres 3.7 Obywatele Hiszpanii poza granicami kraju. 2010.....	44
Wykres 4.1. Saldo migracyjne w Irlandii w latach 1871-2005.....	52
Wykres 4.2 Współczynnik migracji netto na 1000 mieszkańców w latach 1960-2002.....	54
Wykres 4.3. Tempo wzrostu gospodarczego, współczynnik migracji netto i stopa bezrobocia w Irlandii.....	55
Wykres 4.4 Chronologia irlandzkiej polityki emigracyjnej.....	64

Mapy

Mapa 4.1 Wskaźnik powrotów na 1000 mieszkańców w latach 1991-1996.....	57
Mapa 4.2 Wskaźnik zatrudnienia w przedsiębiorstwach BIZ w latach 1991-1996.....	57

Wstęp

Magdalena Lesińska

Literatura polska i zagraniczna omawiająca zależności między państwem i migracjami, analizująca politykę migracyjną, skupia się w zdecydowanej większości przypadków na kraju docelowym. Przedmiotem rozważań staje się wpływ państwa na procesy napływowe cudzoziemców, głównie z perspektywy metod i możliwości kontroli, dostępu do rynku pracy, czy integracji. Podczas gdy to państwo wysyłające oraz jego polityka wobec migracji własnych obywateli jest przedmiotem prowadzonych badań i analiz, skupiają się one przede wszystkim na kwestiach związanych z odpływem (analiza ilościowa i jakościowa emigracji) oraz polityce wobec diaspory. Relatywnie niewiele uwagi za to poświęca się polityce państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli¹.

Ten brak zainteresowania może wynikać z kilku przyczyn. Po pierwsze, migracje powrotne (wykluczając w tych rozważaniach bardzo specjalny rodzaj migracji powrotnych, jaka jest repatriacja), w przeciwieństwie do napływu cudzoziemców, nie wiążą się z problemami natury formalnej, takimi jak brak prawa pobytu czy pracy (wszak wracają obywatele – osoby posiadające pełnię praw), mogą zaś występować (w różnym stopniu i charakterze) problemy z reintegracją ekonomiczno-społeczną po powrocie do ojczyzny. Po drugie, są one zazwyczaj rozłożone w czasie, a tym samym nie powodują zauważalnej zmiany tak w statystykach, jak i w codziennej rzeczywistości. Po trzecie, o migracjach powrotnych mówi się najczęściej w kontekście specjalnych programów tzw. „dobrowolnych powrotów” inicjowanych przez państwa docelowe na rzecz ułatwienia powrotu „nadwyżce” migrantów do kraju pochodzenia (poprzez wsparcie finansowe, opłacenie podróży powrotnej, etc.), a często zarządzanych przez organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM). Ten przypadek jest dość dobrze opisany w literaturze, ale uwzględnia przede wszystkim punkt widzenia i interesy krajów docelowych imigracji, które organizują programy powrotne, w mniejszym stopniu zaś państw pochodzenia powracających migrantów (por. IOM 2004).

Doświadczenia państw emigracyjnych pokazują, że intensywne ruchy odpływowe związane są także z migracjami powrotnymi. Państwa mające za sobą doświadczenie masowych wyjazdów własnych obywateli, powinny być przygotowane na ich powrót, a tym samym na wdrożenie odpowiednich działań składających się na politykę wobec powrotów. Moment wystąpienia migracji powrotnych, ich intensywność, rozłożenie w czasie są zależne od wielu czynników. Poniższy tekst skupia się przede wszystkim na perspektywie kraju-ojczyzny powracających migrantów oraz odpowiedzi na pytanie, jakie są możliwe działania podjęte przez państwo wobec powrotów własnych obywateli, które czynniki wpływają na wybór zakresu i charakteru działań, a także jakie są ograniczenia polityki państwa wobec migracji powrotnych. Nie należy zapominać, że migranci powrotni są także pełnoprawnymi wyborcami, i jako tacy są przedmiotem zainteresowania polityków, szczególnie w czasie kampanii wyborczych.

Kwestia powrotów Polaków fali poakcesyjnej stała się przedmiotem szerszego zainteresowania i debaty od 2006 roku. Polityka państwa wobec powrotów stała się w Polsce tematem aktywniejszych działań dopiero w roku 2008, przede wszystkim w ramach Grupy

¹ Jednym z wyjątków w literaturze polskiej jest publikacja M. Duszczyka (2007).

Roboczej ds. Reemigracji. Pojawiły się wtedy pierwsze sygnały o możliwych masowych powrotach Polaków. Migracja powrotna była skutkiem przede wszystkim kryzysu gospodarczego, który zaczął być mocno odczuwalny w krajach docelowych migracji poakcesyjnej Polaków, głównie w Wielkiej Brytanii i Irlandii, ale także w Niemczech czy USA. Najbardziej medialnym okazał się przypadek powrotów Polaków z Islandii, związany on był przede wszystkim z gwałtowną i głęboką zapaścią ekonomiczną tego niewielkiego kraju, a w rezultacie masowym odpływem pracujących tam Polaków.

Wobec braku wiarygodnych analiz, jakiej skali migracji powrotnej można się spodziewać, w jakim okresie czasu może ona nastąpić, czy jest to powrót na stałe, czy ma jedynie charakter tymczasowy, rząd polski stanął przed dylematem związanym z odpowiedzią na pytanie czy i jak powinien zareagować na sygnały o powrotach Polaków z emigracji. Dylemat ten nie jest czymś wyjątkowym, wprost przeciwnie, muszą się z nim zmierzyć wszystkie państwa emigracyjne, które – mając tradycję odpływu swoich obywateli za granicę, często na masową skalę, w wyniku której tworzy się liczna diaspora – powinny także brać pod uwagę możliwość powrotu swoich obywateli do ojczyzny. Żadne z państw nie wypracowało do tej pory skutecznego systemu monitoringu emigracji zarobkowej swoich obywateli, a tym bardziej procesów powrotnych. Szacunki opierają się na fragmentarycznych danych i szacunkach, tym samym analizy czy rekomendacje formułowane na ich podstawie mogą być obarczone określonym błędem interpretacyjnym.

Prawo do powrotu do kraju pochodzenia (podobnie jak prawo do wyjazdu z niego) jest jednym z podstawowych praw każdej jednostki, uznanym w prawie międzynarodowym. Można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje migracji powrotnych: 1) etniczne (repatriacja, powrót drugiego pokolenia), 2) migracje powrotne migrantów zarobkowych. Dodatkowo można także wskazać na migracje powrotne dobrowolne i przymusowe; przykładem tych drugich może być powrót do ojczyzny jako wynik deportacji (wydalenia) z kraju pobytu bądź działań przesiedleńczych. W poniższym tekście przedmiotem rozważań w poszczególnych rozdziałach stanie się wyłącznie polityka państwa wobec dobrowolnych migracji powrotnych migrantów zarobkowych.

Rozdział pierwszy jest próbą podsumowania teoretycznych rozważań na temat polityki państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. To łatwe z pozoru zadanie okazuje się bardzo wymagające ze względu na niedostatek podobnych prób w literaturze. Kolejne rozdziały to studia przypadków wybranych państw, które będąc w swojej historii krajami emigracyjnymi stanęły w pewnym momencie przed faktem migracji powrotnych oraz wyzwaniem związanym z koniecznością politycznej reakcji na ten fakt. Przypadek Polski opisany w rozdziale drugim przez Macieja Szczepańskiego wydaje się szczególnie istotny, przynajmniej z dwóch względów. Po pierwsze brak jest wciąż w literaturze polskiej analizy polityki władz polskich wobec migracji powrotnych ostatnich lat. Po drugie, informacje o możliwych powrotach wymusiły na polskich decydentach dość szybką reakcję w postaci całego szeregu zróżnicowanych działań. Reemigracja stała się nie tylko tematem kampanii wyborczej do parlamentu w 2007 roku, ale także celem określonych działań instytucjonalnych. Z kolei Hiszpania i Irlandia, przedstawione w kolejnych rozdziałach przez Magdalenę Lesińską i Joannę Nestorowicz (Roz. 3) oraz Izabelę Grabowską-Lusińską (Roz. 4) stanowią przykłady tradycyjnych krajów wysyłających, gdzie migracje powrotne nabrały już charakteru długotrwałego fenomenu, a polityka wobec powrotów stanowi stały i ważny składnik polityki migracyjnej tych państw.

Rozdziały 3 i 4 (przypadki polityki Hiszpanii i Irlandii) zostały przygotowane w oparciu o analizy wykonane na potrzeby projektu „Poakcesyjne powroty Polaków”, zrealizowanego przez Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego (OBM UW) na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) na przełomie 2008-2009 roku.

Rozdział 1.

Magdalena Lesińska

Polityka państwa wobec migrantów powrotnych – rozważania wokół założeń teoretycznych

Wstęp

Państwo poprzez swoją politykę odgrywa ważną rolę w przebiegu procesów migracyjnych. Celem poniższego tekstu jest spojrzenie na migracje powrotne z punktu widzenia państwa pochodzenia oraz analiza polityki tego państwa wobec powracających obywateli, wraz z próbą wskazania jej źródeł, instrumentów, możliwości oraz ograniczeń.

Najważniejsze pytania, przed jakimi stoi państwo – a właściwie decydenci odpowiedzialni za politykę migracyjną – można sformułować następująco: czy i w jaki sposób państwo powinno reagować na powroty swoich obywateli? czy wymagane jest podjęcie specjalnych działań? a jeżeli tak – o jakim charakterze i zasięgu? Innego rodzaju dylematem dla decydentów jest pytanie czy aktywnie **stymulować** powroty, czy jedynie być przygotowanym na ewentualność ich wystąpienia i odpowiednio **reagować**, kiedy nastąpią?_

W poniższym tekście pragnę się zastanowić nad możliwym charakterem polityki państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli, wyróżniając dwa ogólne podejścia: stymulujące oraz reakcyjne, wskazując na ich podstawowe cechy charakterystyczne oraz podejmowane działania, analizując warunki ich efektywności i występujące ograniczenia.

Oczywiste jest, że państwo ma ograniczone możliwości wdrożenia efektywnych zachęt do powrotu, może ono jednak wspomagać decyzje o powrocie poprzez rzetelną i łatwo dostępną informację i system wsparcia. Pomimo to w dobie migracji zarobkowych decydującym czynnikiem jest ogólna sytuacja w ojczyźnie, a w szczególności na rynku pracy, gdyż to rynek pracy w największej mierze stymuluje migrację – popychając do wyjazdu, z drugiej strony może być także zachętą do powrotu.

Migracje, w tym również migracje powrotne zmieniły swój charakter w erze powszechnej mobilności. Pytanie, które stanowi obecnie duży problem, ale i wyzwanie dla badaczy migracji jest bardzo podstawowe: czym jest migracja powrotna w dobie europejskiego wolnego rynku pracy? kim jest migrant powrotny? czy tymczasowy pobyt w ojczyźnie po okresie pobytu zagranicą jest powrotem, czy jedynie jedną z faz w wieloetapowym procesie migracyjnym? Państwo musi mieć świadomość tej „płynności” współczesnych procesów migracyjnych, by odpowiedzieć w najlepszy z możliwych sposobów na wyzwania z nimi związane.

1.1 Fenomen migracji powrotnych w przeszłości i obecnie – wyzwanie dla polityki państwa

Obecnie, w rzeczywistości powszechnej mobilności, powroty emigrantów do ojczyzny są stałą częścią procesu migracyjnego, co więcej nie są jego etapem końcowym czy też jednorazowym, wprost przeciwnie – obecnie proces migracyjny coraz częściej składa się z ciągu następujących po sobie etapów wyjazdów i powrotów. Pojawia się zatem pytanie,

czym jest proces powrotu we współczesnych migracjach i czy można go określić mianem powrotu? Nawet jeśli funkcjonuje on w literaturze i w potocznym języku jako „migracje powrotne”, należy wziąć pod uwagę ich specyfikę – jest to zazwyczaj jeden z etapów w nieustającym procesie mobilności, zmiany miejsca zamieszkania (najczęściej w poszukiwaniu lepszych warunków zatrudnienia), gdzie powrót do ojczyzny staje się jedynie tymczasową fazą, powtarzaną wielokrotnie, w wieloetapowym procesie migracyjnym. Szczególnie migranci wysoko-wykwalfikowani po powrocie do ojczyzny deklarują gotowość ponownej emigracji; głównym powodem takiej decyzji wydają się różnice w zarobkach w kraju ojczystym i zagranicą (Athukorala 1990: 335-336). Co więcej, obecnie UE oraz kraje imigracji propagują politykę stymulowania migracji kontraktowych (cyrkulacyjnych, krótkookresowych), które mają za zadanie wypełnić pojawiające się luki na rynku pracy oraz zakładają powrót migrantów zarobkowych do kraju ojczystego w okresie, kiedy potrzeby rynku pracy są zaspokojone. Powroty stają się więc w takim modelu migracji integralną częścią procesu nieustannej mobilności². Ma to swoje znaczenie w badaniach migracyjnych, gdzie trwa ciągła dyskusja nad ustaleniem takiej definicji migranta powrotnego, która obejmowałaby zasygnalizowaną powyżej zmianę w postrzeganiu migracji powrotnych³.

Migracje powrotne do ojczyzny są zjawiskiem stale towarzyszącym procesowi wyjazdu (emigracji). Z kolei polityka wobec migracji powrotnych własnych obywateli jest elementem polityki migracyjnej państwa, w szczególności tej jej części, która adresowana jest do diaspory. Zazwyczaj państwo-źródło ma świadomość, że migracje powrotne mają miejsce, nie projektuje jednak specjalnych działań wobec powracających obywateli, co więcej, zazwyczaj nie ma też takiego oczekiwania ze strony powracających, czy też społeczeństwa. Należy zastanowić się jednak w takim razie kiedy migracje powrotne stają się przedmiotem aktywnej polityki państwa? Wydaje się, że są dwie możliwe sytuacje:

1) kiedy skala migracji powrotnych jest wysoka; wtedy stają się one zjawiskiem widocznym i odczuwalnym na tyle, że stają się przedmiotem zainteresowania opinii publicznej (a jednocześnie faktem medialnym), tym samym muszą się także znaleźć w orbicie zainteresowania decydentów politycznych;

2) państwo definiuje powrót własnych obywateli jako możliwe remedium na określone problemy (w rodzaju kryzysu demograficznego, uzupełnienia niedoborów na rynku pracy), oraz wdraża działania zachęcające migrantów do powrotu.

Takie rozróżnienie staje się podstawą do dalszych rozważań. Wychodzę z założenia, że na działania podjęte przez państwo w ramach polityki migracyjnej można spojrzeć z dwóch perspektyw: jako **reakcję** na skutki procesów migracyjnych oraz jako **kreujące** procesy migracyjne. Wiąże się to z oceną stanu rzeczywistego, czyli możliwością zaistnienia jednej z dwóch sytuacji:

1) kiedy migracja powrotna jest nieunikniona i niezależna od reakcji państwa, które jest celem powrotu. Impulsem do powrotów staje się na przykład niekorzystna sytuacja na zewnętrznych rynkach pracy, tym samym państwo musi się przygotować na powrót swoich obywateli, który i tak nastąpi bez względu na podjęte działania. Taką politykę można określić mianem **polityki w następstwie powrotów**. Jest ona w swoim charakterze **polityką reakcyjną**, podjętą niejako *post factum*, w odpowiedzi na już toczący się proces migracyjny, a jej adresatem stają się realnie wracający obywatele.

² Zob. „Wstęp” w: Grabowska-Lusińska (red.) 2010.

³ Zob. tamże Roz. 2.

2) kiedy powroty obywateli są pobudzane przez państwo, które aktywnie zachęca swoich obywateli do powrotu kierując się własnymi potrzebami wynikającymi z oceny realnej sytuacji danego kraju (demograficznej, potrzeb rynku pracy, etc.). Powroty są zatem uważane przez państwo za pożądane i potrzebne. Działania państwa w takiej sytuacji można określić z kolei jako **politykę na rzecz powrotów**. Jest ona **polityką stymulacyjną**, *in actu*, podjętą z inspiracji państwa, a skierowaną do potencjalnych, jeszcze być może nie do końca zdecydowanych na powrót obywateli.

Zestawienie najważniejszych cech opisujących oba przypadki przedstawia Tabela 1.

Tabela 1.1 Zestawienie cech polityki państwa wobec powrotów

	Polityka w następstwie powrotów (polityka reakcyjna)	Polityka na rzecz powrotów (polityka stymulacyjna)
Adresat polityki	Realni powrotni	Potencjalni powrotni
Charakter działań	Reakcja na powroty	Stymulacja powrotów
Uzasadnienie działań	Minimalizacja napięć i kosztów związanych z powrotem migrantów	Maksymalizacja zysków z migracji powrotnych (kapitał finansowy, społeczny, demograficzny)
Cel	Reintegracja migrantów po powrocie do ojczyzny	Nakłonienie do decyzji o powrocie oraz ułatwienie powrotu
Miejsce	Działania w kraju powrotu	Działania w kraju pobytu
Czas	Po powrocie do ojczyzny	Przed powrotem

Opracowanie własne.

Państwo ma zawsze do wyboru wachlarz zróżnicowanych działań podejmowanych jako odpowiedź na scharakteryzowane wcześniej sytuacje⁴. Porządkując je, można zaproponować ogólne rozróżnienie na trzy rodzaje działań: 1) promujące (zachęcające do powrotu), 2) wspierające (ułatwiający proces powrotu), 3) uzupełniające (reintegracyjne po powrocie).

Działania promujące wydają się wyrazem najbardziej aktywnej polityki państwa, ich celem jest przekonanie obywateli mieszkających i pracujących zagranicą do powrotu do ojczyzny, a tym samym stymulowanie migracji powrotnych. System zachęt może obejmować takie działania jak informacja, zachęty ekonomiczne, kampanie na rzecz powrotów, wskazywanie możliwości inwestycji zasobów pieniężnych posiadanych przez imigrantów powracających, kampanie ideologiczne (pod hasłami powrotu dla dobra ojczyzny). Tutaj znajdują się także wszelkie działania zaliczone powyżej do dwóch pozostałych grup -

⁴ Polityka na rzecz powrotów jest wspierana przez wiele organizacji międzynarodowych (m.in. IOM, OECD, World Bank, UNDP) jako jedno z działań w ramach polityki stymulacji rozwoju w państwach rozwijających się. W literaturze podkreśla się jednak, że skala migracji powrotnych w ramach „programów dobrowolnych powrotów” jest niewielka, a ich wpływ na rozwój państw docelowych bardzo niewielki (zob. np. Ammassari, Black 2001; Olesen 2002).

wspierające i uzupełniające. Do nich z kolei można zaliczyć te działania państwa, które w swoim charakterze skupiają się na minimalizowaniu problemów i napięć związanych z sytuacją w trakcie i po powrocie oraz *de facto* adresowane do osób, które podjęły już decyzje o powrocie lub realnie wróciły do kraju. Przykłady działań państwa zastana szerzej przedstawione w dalszej części tekstu.

1.2 Czynniki determinujące efektywność polityki państwa wobec powrotów własnych obywateli

Zagadnienie, jakie wiąże się ściśle z polityką państwa wobec powrotów jest możliwość i realna zdolność państwa do monitorowania procesu migracji powrotnych, a także fazy późniejszej tego procesu – reintegracji po powrocie, szczególnie w sferze ekonomicznej, czyli odnalezienia się migrantów powrotnych na rodzimym rynku pracy. Oznacza to poważną trudność w ocenie efektywności działań państwa skierowanych do powracających. Można jednak pokusić się o wskazanie czynników, jakie mają wpływ na skuteczność podejmowanych przez państwa kroków, a które mogą być zależne lub nie od polityki państwa.

I. Czynniki mające wpływ na efektywność polityki wobec powrotów bezpośrednio zależne od państwa:

1. Kontakt z diasporą (obywatelami mieszkającymi na obczyźnie). Jednym z głównym czynników sprzyjających powrotom są więzi rodzinne i przywiązanie do miejsca pochodzenia stąd aktywna polityka wobec własnej diaspory, działania podtrzymujące pozytywny obraz ojczyzny w świadomości obywateli mieszkających za granicą – mogą mieć spory wpływ na podjęcie przez nich decyzji o powrocie.
2. Skutecznie działająca rozbudowana instytucjonalna sieć wspomagająca. Składająca się z placówek dyplomatycznych, instytutów kultury, organizacji diaspory, mediów; możliwa do zmobilizowania i uczestniczenia w działaniach promujących i wspierających powroty.
3. Efektywna polityka informacyjna. Skuteczne kanały komunikacji z obywatelami mieszkającymi zagranicą, tak bezpośrednio (media), jak i pośrednio (organizacje i stowarzyszenia diaspory) mają niebagatelny wpływ na przebieg i skuteczność nie tylko w zakresie dwustronnego przesyłania informacji, ale także stają się kanałami wpływu na zachowania diaspory.
4. Zakorzenie legislacyjne i instytucjonalne działań na rzecz powrotów. Polityka migracyjna jako taka zależy od dobrej współpracy międzyresortowej; polityka na rzecz powrotów leży najczęściej w kompetencjach odpowiednich ministerstw pracy i spraw zagranicznych. Zobacz np. przypadek Hiszpanii, (roz.3.1-3.2), czy Irlandii (roz. 4.3) w niniejszym opracowaniu.

II. Czynniki mające wpływ na efektywność polityki wobec powrotów niezależne bezpośrednio od państwa:

1. Sytuacja na rynku pracy w ojczyźnie. Jedną z najważniejszych barier, przed którymi stoją powracający jest reintegracja na rynku pracy, a rola państwa w kreowaniu nowych miejsc pracy czy poziomu wynagrodzeń jest dość ograniczona.

2. Racjonalność zachowań migrantów powrotnych (przygotowanie sobie miejsca powrotu).
3. Gotowość migrantów powrotnych do skorzystania z działań pomocowych wdrożonych przez państwo.

Lista ta oczywiście nie jest pełna i nie wyczerpuje wszystkich możliwych determinantów, tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych, mogących mieć wpływ na przebieg i skuteczność podjętych przez państwo działań wobec powrotów.

1.3 Czy i jaka polityka wobec powrotów własnych obywateli? – dylematy państwa

Podobnie jak odpływ obywateli ma swoje pozytywne i negatywne strony dla danego kraju, tak i ocena bilansu (zysków i strat) procesów powrotnych nie jest prosta. Podkreśla się w literaturze, iż emigracja określonej części społeczeństwa ma swoje dobre konsekwencje: przyczynia się do spadku bezrobocia, łagodzi napięcia na rynku pracy, dodatkowo od emigrantów płynie potężny zastrzyk finansowy w postaci tzw. pieniądza migracyjnego (*remittances*), pobudzającego konsumpcję i inwestycje w kraju. Emigracja obywateli określana jest przez wielu jako warunek kluczowy (a nawet niezbędny) modernizacji państwa (zob. m.in. Layard i in. 1992).

Decydenci – zanim podejmą decyzję o charakterze i skali działań wobec migracji powrotnych własnych obywateli – muszą odpowiedzieć na kilka zasadniczych pytań: 1) czy powroty są wskazane z punktu widzenia interesów państwa; 2) czy (i ewentualnie jak) należy je aktywnie wspierać, 3) czy działania państwa mogą mieć wpływ na kreowanie przepływów powrotnych (a na ile są one wynikiem determinantów niezależnych od danego kraju, np. kryzysu ekonomicznego w krajach pobytu emigrantów).

Podjęcie decyzji o działaniach adresowanych do powracających obywateli oraz ich skali warunkowane jest pozytywną oceną, że warto takie działania podjąć, gdyż leżą one w interesie państwa. Powszechnie uważa się, że migracje powrotne mogą odwrócić negatywny trend, jakim jest *brain drain*, czyli odpływ pracowników wysoko wykwalifikowanych; szczególnie dotyczy to państw rozwijających się (Gosh 2000; Olesen 2002). Państwa przeżywające intensywny rozwój gospodarczy wdrażają politykę mającą na celu maksymalizację zysków z procesów emigracyjnych poprzez działania pobudzające trzy czynniki: *remittances*, inwestycje i powroty (przykład Indii, zob.: Sahay 2007).

Na podjęcie działań wobec powrotów może mieć wpływ ocena sytuacji na rynkach pracy (tak w ojczyźnie, jak i zagranicą), kiedy to wniosek z takiej oceny przybierze jedną z dwóch postaci: migracje powrotne są pożądane ze względu na potrzebny narodowego rynku pracy *versus* migracje powrotne są nieuniknione ze względu na krytyczną sytuację na rynkach zewnętrznych (np. jako efekt kryzysu gospodarczego). W obu przypadkach powinna zaistnieć racjonalna gotowość reakcji państwa na możliwe zjawisko powrotów, wraz ze wszystkimi jego konsekwencjami, także w postaci zagrożenia, związanego z problemem ponownej adaptacji powracających, szczególnie w początkowym okresie swego pobytu w ojczyźnie.

W kreowaniu polityki wobec powrotnych ważna staje się także charakterystyka ilościowa i jakościowa powracających, ta realna, jak i ta wyobrażona (np. wykreowana przez media). Decydenci formując zakres i skalę działań wobec powrotnych opierają się na ocenie wielkości i cech populacji migrantów powrotnych oraz wpływu tego procesu na sytuację w kraju, posiłkując się dostępnymi (a często niepełnymi) danymi na ten temat.

Z punktu widzenia interesu państwa migracje powrotne są najbardziej „opłacalne”, jeśli dotyczą określonych grup: wysoko wykwalifikowanych, a także tych, którzy zdobyli w czasie pobytu i pracy za granicą określony kapitał (i finansowy, i społeczny – w znaczeniu tak oszczędności, jak i nowych umiejętności, kontaktów, przedsiębiorczości) oraz są gotowi i zdolni zainwestować go w ojczyźnie. W optymalnej sytuacji, by powracający mogli stać się faktycznie wartością dodaną dla kraju, muszą zostać spełnione określone warunki: a) migrant powrotny zdobył nowe doświadczenia i umiejętności podczas swojego pobytu i pracy zagranicą; b) umiejętności zdobyte w trakcie zatrudnienia za granicą odpowiadają potrzebom rodzimego rynku pracy (migrant powrotny może wykorzystać z powodzeniem nowe kwalifikacje po powrocie); c) migrant powrotny zdobyte umiejętności faktycznie wykorzysta (znajdzie takie miejsce pracy, gdzie znajdą zastosowanie nabyte przez niego kwalifikacje) (Stahl 1983: 887-889). Jeżeli któryś z tych warunków nie zostanie spełniony, nie ma pewności, że migranci powrotni stanowią będą oczekiwanym walorem dla gospodarki narodowej.

Założeniem polityki wobec powrotów (polityki reakcyjnej) jest nie tyle „zysk” z migrantów powrotnych, co minimalizacja kosztów związanych z ich powrotem, a w szczególności wynikających z trudności z ich reintegracją na rynku pracy (najmniej pożądanym zachowaniem jest rejestrowanie się migrantów powrotnych jako bezrobotnych i korzystanie ze świadczeń socjalnych).

Co więcej, nie we wszystkich przypadkach migracje powrotne są przez państwo postrzegane jako zjawisko pożądane. Wiele krajów otwarcie popiera, a nawet współorganizuje emigrację swoich obywateli, tworząc specjalne programy wspierające wyjazdy, poprzez np. umowy bilateralne, tworzenie sieci agencji pracy, kontrolowaną rekrutację. Należały do nich państwa rozwijające się, jak choćby Filipiny, Korea Południowa, Indonezja, Indie, Chiny, Wietnam, Turcja czy Egipt (Gosh 2000, Massey 1999). Są to zazwyczaj kraje, które musiały stawić czoła przeludnieniu, wysokiemu bezrobociu, a także napięciom społecznym związanym z trudną sytuacją ekonomiczno-demograficzną. Ostatecznie istnieje także negatywna korelacja pomiędzy powrotami, a przepływami finansowymi z zagranicy. Migracje powrotne (szczególnie w masowym wydaniu) nie będą więc zjawiskiem pożądanym przez rządy tych państw, które oczekują od diaspory przede wszystkim wysokiego poziomu *remittances* płynących do tych, którzy pozostali w kraju.

1.4 Rodzaje i skala działań państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli

Poniżej podsumowane zostaną najczęstsze działania państwa podejmowane wobec powracających obywateli.

1. Informacja. Aktywna polityka informacyjna tworzona we współpracy z mediami, portale informacyjne tworzone dla powracających (jak w przypadku Polski: portal powroty.gov.pl zawierający aktualną, pełną i rzetelną informację dotyczącą kwestii prawnych, niezbędnych formalności oraz przydatne adresy, służący także jako interaktywne forum). Kampanie informacyjne w mediach i w największych skupiskach diaspory.
2. Promocja. Pierwszorzędną wagę mają działania promujące – tworzące odpowiedni wizerunek tak kraju powrotu jako przyjaznego do życia i pracy, gotowego na przyjęcie powracających; jak i samych powracających. Bardzo ważne jest propagowanie pozytywnego wizerunku powrotów i powracających, nie jako wyniku porażki migrantów, ale ich racjonalnej decyzji.

3. Zatrudnienie. Aktywna polityka zatrudnieniowa (jak w przypadku Irlandii, gdzie celem stało się natychmiastowe zatrudnienie migranta powrotnego). Stworzenie aktywnego systemu rekrutacji dla pracodawców i pracowników.
4. Szkolenia. Programy szkoleniowe dla powracających realizowane przez odpowiednie jednostki służb zatrudnienia, dotyczące zakładania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej.
5. Struktura instytucjonalna. Stworzenie ciała administracyjnego odpowiedzialnego wyłącznie za kwestie powracających obywateli i realizującego wymienione tutaj działania (np. Wydział ds. Irlandczyków Zagranicą przy MSZ w Irlandii).

W praktyce sposób realizacji wyżej wymienionych działań zależy nie tylko od przeznaczonych na ten cel zasobów finansowo-instytucjonalnych, ale również dotychczasowej tradycji i doświadczeń w realizacji tego typu działań, a w szerszym kontekście – polityki migracyjnej oraz poziomu centralizacji czy też decentralizacji systemu decyzyjnego i administracyjnego⁵.

Innym interesującym zagadnieniem z punktu widzenia planowania i implementacji polityki wobec powrotów jest pytanie o jej charakter, czy powinna być ona jednorodna czy zróżnicowana? Wydaje się, że wiele zależy tutaj od charakterystyki populacji powracających, a w szczególności źródeł decyzji o powrocie oraz czasu spędzonego za granicą. Biorąc pod uwagę, że powroty mają różne intencje i przebieg - za R. Kingiem (2000) możemy wyróżnić powroty okazjonalne, sezonowe, tymczasowe i trwałe - trudno aplikować do nich jednorodne działania. Czas pobytu zagranicą także ma swoje znaczenie, migrant powrotny, który spędził poza krajem relatywnie długi czas zapewne potrzebuje większej ilości informacji, czasu na odnowienie sieci kontaktów, odnalezienia się na rynku pracy i codziennej rzeczywistości; w założeniu więc wymagać może większego wsparcia niż osoba z krótkim stażem emigracyjnym.

Generalnie można przyjąć, że populacja powrotnych reprezentuje cały przekrój społeczno- zawodowy. Należy jednak zwrócić uwagę, że doświadczenia krajów pokazują, że wracają przede wszystkim określone grupy: młodzi (aktywni zawodowo, w wieku prokreacyjnym) oraz emeryci lub osoby tuż przed emeryturą (które zakończyły już swoją aktywność zawodową) (przykłady: Irlandia i Hiszpania). Potrzeby przedstawicieli obu tych grup są inne, a tym samym działania wspierające powrót powinny być sprofilowane. Podczas gdy ci pierwsi (jako młodzi, przedsiębiorczy, samo zatrudniający się) przede wszystkim wymagają szybkiej readaptacji na rynku pracy i oczekują (jeśli w ogóle) działań pomocowych w tym właśnie celu, tak dla drugich najważniejsze będą zasady korzystania z opieki zdrowotnej i socjalnej czy zasady transferu emerytur i rent. Spory odsetek powrotnych tworzą ludzie młodzi będący na wczesnym etapie tworzenia rodziny (często z małymi dziećmi), dla nich bezpieczeństwo socjalne, określony poziom edukacji oraz brak problemów w kształceniu dzieci po powrocie będzie najistotniejszy. Warunkiem sprofilowanych działań jest jednak posiadanie przez decydentów w miarę możliwości pełnej informacji na temat charakterystyki migracji powrotnych, zdobycie których – jak już zostało to wcześniej podkreślone – następuje wiele trudności.

⁵ Patrz przypadek Hiszpanii i autonomii regionów w implementacji polityki migracyjnej, w tym działań wobec migracji powrotnych: roz. 3 niniejszej analizy.

Przypadki migracji powrotnych w wielu krajach (np. Irlandii i Hiszpanii) wskazują, że migranci wracają do tych samych regionów z których wyjechali, co jest wynikiem podjęcia racjonalnej decyzji minimalizującej ryzyko niepowodzenia po powrocie. Dla decydentów oznacza to, że w tych regionach, gdzie emigracja była najliczniejsza, należałoby szczególnie zainteresować się losem powracających oraz szczególnie tam przygotować administrację do sprostania temu wyzwaniu. Ciekawym przykładem jest podejście indywidualne – nie kolektywne – do migracji powrotnych, jak w przypadku Hiszpanii, gdzie istnieje tzw. certyfikat emigranta powrotnego (patrz roz. 3.).

Konkluzje

Analizując politykę państwa wobec powrotu własnych obywateli należy zawsze pamiętać o określonych cechach tego rodzaju migracji. Charakteryzuje się ona dużym stopniem nieprzewidywalności co do swej skali, rozłożenia w czasie, rodzaju oraz faktycznych zamiarów powracających. Szczególnie w dobie powszechnej mobilności wewnątrz UE należy zadać pytanie o sens aktywnych działań skierowanych wobec powracających do kraju obywateli. Po pierwsze, podejmując ryzyko emigracji, wyjeżdżający powinni być świadomi określonych problemów związanych nie tylko ze zmianą państwa zamieszkania, ale także z ewentualnym powrotem do ojczyzny po krótszym lub dłuższym pobycie za granicą. Po drugie, wydaje się że powracający oczekują nie tyle aktywnej pomocy państwa, ale minimalizacji ewentualnych barier, głównie o formalno-prawnym charakterze.

Polityka państwa wobec powracających może przyjąć bardzo różnorodny zakres działań o zróżnicowanym charakterze. Zależy to przede wszystkim od diagnozy decydentów czy powroty są pozytywnym i potrzebnym zjawiskiem, a także od zasobów i zdolności systemu państwa do przygotowania i wdrożenia określonej polityki. Ważną rolę odgrywają także oczekiwania opinii publicznej czy grup interesu (jak np. pracodawców), które mogą stanowić niezbędne źródło nacisku na decydentów politycznych, by podjęli określoną aktywność w kierunku implementacji działań wspomagających powroty. Jak pokazuje przypadek Polski, duże znaczenie ma także moment, kiedy migracje powrotne mają miejsce. Jeśli zbiega się on z kampanią wyborczą, partie polityczne nie tylko zaczynają się interesować losem powracających migrantów, ale także przedstawiać plan i strategię działań wobec nich.

W praktyce polityka państwa wobec migracji powrotnych nie ma zasadniczego, a jedynie wspomagający wpływ na podjęcie decyzji migrantów o powrocie do ojczyzny. Wydaje się – choć nie ma wystarczających danych na jednoznaczne potwierdzenie tej tezy – że aktywna polityka państwa może odegrać określoną rolę w procesie przemiany „chęci do powrotu” w „gotowość do powrotu”, co może mieć znaczenie szczególnie w przypadku określonych grup, jak np. naukowcy czy pracownicy wysoko wykwalifikowani.

Źródła

- Ammassari, Savina, Richard Black (2001). Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development: Applying Concepts to West Africa, *IOM Migration Research Series*, no 5.
[online:http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/mrs_5_2001.pdf]
- Athukorala, Premachandra (1990). International Contract Migration and the Reintegration of Return Migrants: The Experience of Sri Lanka, w: *International Migration Review*, Vol. 24, No. 2.
- Duszczyk, Maciej (2007). Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych. *CMR Working Papers*, Nr 21/(79). Warszawa. [online: <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/601/>]
- Gosh, Bimal (red.) (2000), *Return migration : journey of hope or despair?*, International Organization for Migration, Geneva
- Grabowska-Lusińska, Izabela (red.) (2010). Poakcesyjne powroty Polaków, *CMR Working Papers*, nr 43/(101). Warszawa.
[online <http://www.migracje.uw.edu.pl/publikacja/rodzaj/CMR/>]
- IOM (2004). *Return migration: policies and practices in Europe*. Geneva.
- Layard R., P. Krugman, R. Dornbusch R. (1992). *East-West Migration: The Alternatives*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Massey, Douglas (1999). International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State, w: *Population and Development Review* 25(2); 303-322.
- Olesen, Henrik (2002). Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective, w: *International Migration* Vol. 40 (5).
- Sahay, Anjali (2007). *Cultivation of the Indian Diaspora: From Statistical Analysis to Policy Formulation*, tekst niepublikowany, prezentowany na Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, luty 2007.
- Stahl, Charles W. (1983). Labor Emigration and Economic Development, w: *International Migration Review*, Vol. 16, No. 4.

Rozdział 2.

Maciej Szczepański

Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Polski

Wstęp

Pytanie o to, czy migranci poakcesyjni wrócą do kraju stawiano wkrótce po tym, gdy stało się jasne, że skala wyjazdów zarobkowych związanych ze wstąpieniem do UE znacznie przekroczyła przewidywania ekspertów i osiągnęła status istotnego zjawiska społecznego i ekonomicznego. Za tym, że powrotów należy się spodziewać, przemawiały doświadczenia państw, które w najnowszej historii notowały przypadki masowej emigracji (np. Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja czy Irlandia). W ich przypadku dynamiczny wzrost gospodarczy związany z akcesją do UE powodował wzrost migracji (w tym migracji powrotnych) i stopniowe przejście ze statusu krajów emigracyjnych do państw o dodatnim saldzie migracji (Duszczyk 2007).

Powtórzenie scenariusza państw południowoeuropejskich brano pod uwagę jako prawdopodobne również w Polsce. Eksperci i pracodawcy wiązali z powrotami duże nadzieje licząc na to, że migranci powrotni zapełnią luki na rynku pracy, jakie powstały m.in. w związku z dobrą koniunkturą gospodarczą w Polsce i wyjazdami do pracy za granicą. Na perspektywę powrotu do kraju liczyli też sami emigranci i ich bliscy w kraju. Odczuwalna reemigracja byłaby dla opinii publicznej widocznym znakiem, że warunki życia i pracy w Polsce uległy poprawie.

Oczekiwania społeczeństwa związane z powrotami, a także podnoszone przez ekspertów i polityków obawy odnośnie negatywnych skutków emigracji dla sytuacji na rynku pracy i wzrostu zagrożeń demograficznych, stały się bodźcem dla administracji do rozpoczęcia prac nad polityką adresowaną do osób powracających do kraju. Działania w tym zakresie są „najmłodszym” elementem polskiej polityki migracyjnej (rozumianej szeroko jako całokształt reakcji państwa na zjawisko imigracji i emigracji) prowadzonej po 1989 r., zasługującym z tego względu na szczególną uwagę.

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie procesu tworzenia tej polityki, jej głównych założeń i zastosowanych środków. Ma ono na celu odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Jakie procesy doprowadziły do wypracowania polityki wobec powracających w Polsce?
- Jakie cele stawiali przed sobą projektujący ją decydenci?
- Jaki jest charakter polityki wobec powracających – aktywny (ukierunkowany na stymulowanie powrotów) czy reakcyjny (stanowiący odpowiedź na szanse i zagrożenia związane z reemigracją, ale pozbawiony elementów zachęcających wprost do powrotu)?
- Czy politykę wobec migrantów powrotnych można wpisać w szerszą debatę na temat polityki migracyjnej, jaka toczy się w Polsce?
- Jakie rozwiązania zastosowano w Polsce i czy dobierając je kierowano się doświadczeniami innych państw?

W celu udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania, w opracowaniu przywołane zostały dane statystyczne opisujące stan gospodarki i rynku pracy w Polsce bezpośrednio przed i po akcesji Polski do UE oraz poakcesyjne procesy migracyjne, a także dane pozwalające dokonać porównania opłacalności zatrudnienia w Polsce i „starych” państwach członkowskich UE – w takim zakresie, w jakim były one wykorzystywane w debacie publicznej na temat najnowszych wyjazdów zarobkowych Polaków. Ponadto przeanalizowane zostały materiały źródłowe, takie jak dokumenty rządowe, programy partii politycznych, interpelacje poselskie i stanowiska partnerów społecznych, co umożliwiło prześledzenie działań aktorów mających wpływ na kreowanie polityki wobec powracających oraz procesu jej tworzenia.

W opracowaniu zaprezentowane zostały też nie publikowane wcześniej dane, opisujące rezultaty omawianej polityki. Dostęp do nich, a także do niektórych z przytaczanych informacji był możliwy dzięki osobistemu zaangażowaniu Autora w realizację niektórych z opisywanych działań służących realizacji jej celów⁶. Analiza wykorzystuje więc również elementy obserwacji uczestniczącej.

2.1 Geneza polityki wobec powracających w Polsce

Mimo, iż rozsiani po świecie Polacy tworzą jedną z najbardziej licznych diaspor, Polska w swojej najnowszej historii nie prowadziła aktywnej polityki ukierunkowanej na zachęcanie do powrotu do kraju. Jedynym działaniem w tym zakresie po 1989 r. była polityka wobec tzw. etnicznych Polaków. Osoby polskiego pochodzenia mogły korzystać z uprzywilejowanych kanałów migracji do ojczyzny: przesiedlenia w ramach repatriacji, osiedlenia na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji RP, pobytu na podstawie Karty Polaka i wizy lub innego zezwolenia na pobyt udzielonego w związku z jej posiadaniem (Stefańska 2010). W sumie jednak wygenerowane tym sposobem strumienie migracyjne nie miały wielkiego znaczenia dla wielkości populacji w kraju – przykładowo na podstawie przepisów ustawy o repatriacji do Polski przybyło w latach 1998-2008 łącznie 2106 rodzin (5567 osób) (Sakson 2009).

Sytuacja ta zaczęła ulegać stopniowej zmianie od 2003 r., kiedy Polska stanęła przed wyzwaniem akcesji do UE. Od tego czasu polityka wobec powracających stopniowo się rozwijała. Czynniki, które wywołały tę ewolucję, można podzielić na społeczno-gospodarcze i polityczne.

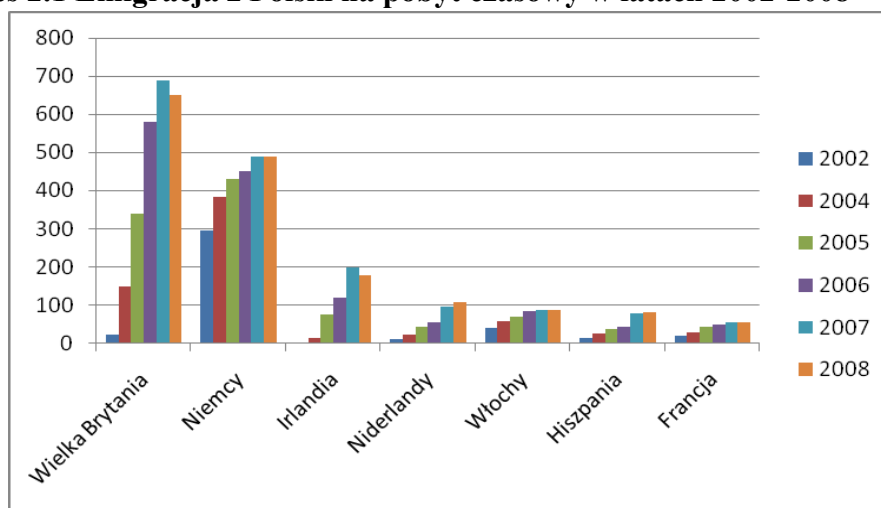
2.1.1 Czynniki społeczno-gospodarcze

Wejście Polski do UE i związane z nią nowe możliwości podejmowania legalnego zatrudnienia za granicą miały znaczący wpływ na wzorce międzynarodowej mobilności Polaków. Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego odnośnie skali poakcesyjnej emigracji wskazują, że liczba obywateli polskich przebywających czasowo za granicą wzrosła w latach 2004-2008 z około 1 miliona osób do około 2,3 miliona, głównie za sprawą zwiększenia liczby wyjazdów do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Dominujące w okresie przedakcesyjnym wyjazdy do Niemiec rosły również po wejściu do UE, stabilizując się w latach 2007-2008 na poziomie 490 tys. (por. Wykres 1.). Niezależnie od kierunku emigracji, Polacy mogli liczyć

⁶ Autor jest koordynatorem merytorycznym portalu dla osób powracających do kraju powroty.gov.pl.

w Europie Zachodniej głównie na typowo imigranckie prace typu „3D” (czyli brudne, niebezpieczne i nisko opłacane).

Wykres 2.1 Emigracja z Polski na pobyt czasowy w latach 2002-2008*



* Dane z 2002 r. pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego. Dane dotyczą liczby osób przebywających za granicą czasowo: dla lat 2002-2006 – powyżej 2 miesięcy, dla lat 2007-2008 – powyżej 3 miesięcy. Źródło: dane GUS (2009).

Do pracy w państwach Europy Zachodniej wyjeżdżali głównie ludzie młodzi – w latach 2003-2009 wśród emigrantów zdecydowanie przeważali ludzie w wieku 25-34 lat, którzy ponad dwukrotnie przewyższali liczebnie osoby w wieku 35-44 lat i ponad 45 lat. Charakterystyczną cechą poakcesyjnej migracji był rosnący udział w niej osób dobrze wykształconych, których udział wzrastał kosztem osób o wykształceniu podstawowym i niższym (Samsonowicz 2009).

Zarówno skala wyjazdów, młody wiek emigrantów, jak i ich wykształcenie uzasadniały pojawiającą się w opiniach ekspertów i dyskursie medialnym tezę, iż ich wyjazd na stałe oznaczałby poważną stratę dla kraju. Badacze analizujący skutki emigracji wskazywali m.in. na negatywne konsekwencje dla kapitału ludzkiego, uzależnienie osób, które pozostały w regionie pochodzenia od środków przekazywanych zza granicy i załamywanie się więzi społecznych (Kaczmarczyk, Napierała 2008, Mackiewicz 2009). Inną negatywną konsekwencją wyjazdów młodych Polaków dostrzeganą przez badaczy było też zagrożenie pogłębienia kryzysu demograficznego. Niektóre badania przeprowadzone w ostatnich latach w Polsce wskazywały na zaburzenia procesów reprodukcji ludności i deformację struktury demograficznej na obszarach szczególnie dotkniętych przez emigrację (Jończy, Rokita 2009).

Jednak najsilniej akcentowaną obawą związaną z emigracją była kwestia powstawania niedoborów siły roboczej o charakterze strukturalnym. Akcesja Polski do UE w 2004 r. i dobra koniunktura gospodarcza w kraju (będąca konsekwencją ogólnej dobrej koniunktury na świecie) spowodowała bowiem znaczącą zmianę jakościową na polskim rynku pracy. Ilustruje ją Tabela 2.1; jak wskazują przedstawione w niej dane, po wejściu do UE Polska weszła w okres wysokiego wzrostu PKB (od niecałych 4% w 2003 r. do 6,6% w 2007 r.), wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (których wartość uległa pomiędzy 2003 a 2007 r. potrojeniu). W znaczący sposób poprawiła się również sytuacja na rynku pracy. Stopa bezrobocia rejestrowanego spadła z ponad 20% na koniec 2003 r. do 11,4% na koniec

2007 r. (dane EUROSTAT mówią o spadku w tym okresie z 19,6% do 9,6%). Było to spowodowane, z jednej strony, wzrostem zatrudnienia (z 51,7 % w 2004 r. do 57% w 2007 r.) i jednoczesnym spadkiem wskaźnika aktywności zawodowej (z 64,2% w 2004 r. do 63% w 2007 r.). Spadek podaży pracy był – do pewnego stopnia – skutkiem emigracji poakcesyjnej⁷.

Tabela 2.1 Wzrost PKB, inwestycje zagraniczne oraz wskaźniki rynku pracy w Polsce w latach 2003 – 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Wzrost PKB brutto	3.9	5.3	3.6	6.2	6.6
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne	4 067	10 453	8 317	15 061	12 843
Wskaźnik zatrudnienia (15-64)	51.2	51.7	52.8	54.5	57.0
Wskaźnik aktywności zawodowej (15-64)	63.9	64.0	64.4	63.4	63.2
Stopa bezrobocia (Eurostat)	19.6	19.0	17.7	13.8	9.6
Stopa bezrobocia rejestrowanego (na koniec roku)	20.0	19.0	17.6	14.8	11.4

Źródło: Fihel, Kaczmarczyk, Mackiewicz-Łyziak i Okólski 2009.

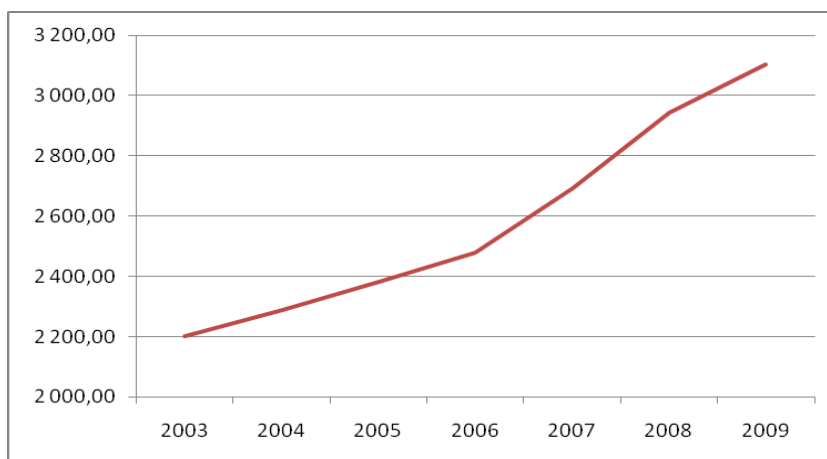
Wzrost zapotrzebowania na pracowników wywołany wzrostem gospodarczym przy jednoczesnym zmniejszeniu zasobów rodzimej siły roboczej doprowadził do powstania luk na rynku pracy w Polsce, zwłaszcza w takich sektorach jak budownictwo, rolnictwo i sadownictwo. Badania Narodowego Banku Polskiego wskazywały, że pomiędzy trzecim kwartałem 2006 i pierwszym kwartałem 2008 r., jednym z głównych czynników wymienianych przez przedsiębiorców jako bariera rozwoju był brak pracowników o określonych kwalifikacjach (Narodowy Bank Polski 2008). Równie niepokojące wnioski płynęły z raportu KPMG, przygotowanego na zamówienie organizacji pracodawców KPPP „Lewiatan” (KPMG 2007) – ponad 50% przebadanych pracodawców deklarowało problemy z rekrutacją pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. W sierpniu 2006 r., podczas debaty w Sejmie ówczesna Minister Pracy i Polityki Społecznej Anna Kalata przyznała, że braki pracowników stają się poważnym problemem (Sejm RP 2008a). Informacje o tym, że w Polsce coraz trudniej znaleźć dobrych fachowców, zaczęły pojawiać się również w mediach, które jako główną przyczynę tego stanu rzeczy wskazywały wzmożone wyjazdy zarobkowe Polaków. Stopniowo w społecznej świadomości zaczął dominować pogląd, że najlepsi, najbardziej wartościowi fachowcy i specjaliści w swoich dziedzinach (zwłaszcza lekarze i budowlańcy) wyjechali za granicę (Gazeta Wyborcza 2006).

Konsekwencją zwiększonego popytu na siłę roboczą przy jednoczesnym spadku jej podaży był wzrost wynagrodzeń w Polsce (zwłaszcza w sektorach, gdzie odnotowywano szczególne trudności w znalezieniu pracowników – co było, jak wspomniano wyżej, do pewnego stopnia skutkiem emigracji) (patrz Wykres 2.2). Następowaly też drastyczne zmiany wartości złotówki względem funta brytyjskiego i euro, które po umocnieniu w okresie przedakcesyjnym, od drugiego kwartału 2004 stopniowo osłabiały się, szczególnie dynamicznie pomiędzy trzecim kwartałem 2007 i drugim kwartałem 2008 r. (patrz Wykres

⁷ Jednak spadek liczby bezrobotnych w Polsce nie był wyłącznie wynikiem procesów migracyjnych, gdyż był również skutkiem wzrostu zatrudnienia oraz spadku liczby osób aktywnych zawodowo (wynikającego ze skłonności Polaków do wczesnego wycofywania się z rynku pracy) (por. Bukowski 2008).

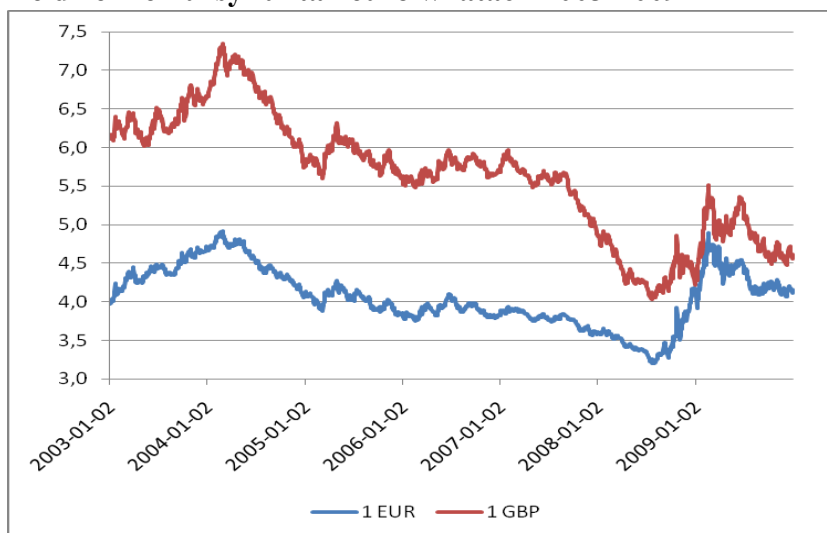
2.3). Oba te zjawiska prowadziły do sytuacji, w której porównanie opłacalności pracy w Polsce i w „starych” państwach członkowskich UE dawało wyniki nadal jednoznaczne, ale mniej drastyczne niż przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Mogło to oznaczać, że Polacy przebywający za granicą – pracujący często poniżej kwalifikacji i napotykający na szklany sufit uniemożliwiający awans zawodowy i społeczny – będą poważnie rozważać powrót do kraju.

Wykres 2.2 Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 2003-2009



Źródło: dane GUS.

Wykres 2.3 Średnie dzienne kursy funta i euro w latach 2003-2009



Źródło: dane NBP.

W tej sytuacji wszyscy aktorzy społeczni byli zgodni, że należy podjąć działania w zakresie polityki wobec powracających. Światowa recesja gospodarcza, jaka wybuchła w drugiej połowie 2008 r., nie zmieniła intencji rządu w tym zakresie; pogorszenie sytuacji ekonomicznej w państwach zachodniej Europy, gdzie notowano najwyższe od kilkunastu lat poziomy bezrobocia, rozważano również jako potencjalną przyczynę wzmożonego ruchu reemigracyjnego, generowanego jednak raczej przez czynniki wypychające z kraju emigracji, niż przyciąganie do Polski (gdzie także obserwowane były objawy spowolnienia gospodarczego, ale do poważnej recesji nie doszło).

2.1.2 Czynniki polityczne

Cechą charakterystyczną dla tematyki migracyjnej w Polsce (zarówno napływu imigrantów jak i wyjazdów z Polski), była jej skromna obecność w debacie publicznej oraz działaniach partii politycznych i organizacji partnerów społecznych. Badania nad rozwojem polityki migracyjnej w Polsce prowadzone m.in. przez Weinar (2005) oraz zespół Ośrodka Badań nad Migracjami (Górny i in. 2010) wskazują, że głównym podmiotem kreującym działania państwa w tym obszarze była i jest administracja publiczna. W Polsce rozwinął się i utrzymał biurokratyczny model rozwoju polityki, gdzie głównym motorem działań w tym zakresie był proces europeizacji, czyli dostosowania do przepisów i zasad wypracowanych przez UE i inne organizacje międzynarodowe (IPiSS 2003, Weinar 2005).

Potężna fala poakcesyjnej emigracji z Polski do Wielkiej Brytanii i Irlandii, a także do pozostałych państw UE i EFTA (za wyjątkiem Niemiec i Austrii, które do dziś utrzymują w stosunku do polskich obywateli rozwiązania przejściowe w zakresie swobody przepływu pracowników) doprowadziła do zasadniczej zmiany jakościowej w procesie formowania polityki migracyjnej w Polsce. Wywołała bowiem ożywioną debatę na temat skutków społecznych i gospodarczych tego odpływu. Emigracja stała się kwestią społeczną, znajdującą się w centrum zainteresowania mediów i polityków.

Co istotne, przed i bezpośrednio po akcesji w dyskursie publicznym przeważały opinie entuzjastycznie oceniające nowe możliwości podejmowania pracy przez Polaków za granicą, a głosy koncentrujące się na zagrożeniach związanych z otwarciem nowych kanałów migracji dla Polaków były marginalizowane.

Z czasem jednak ton dominujący w tym dyskursie ulegał zmianie. W miarę, jak skala migracji przybierała coraz większe rozmiary, opinia publiczna informowana była o trudnych warunkach pracy za granicą, mało atrakcyjnym charakterze pracy jaka czekała na Polaków oraz problemami, jakie niesie ze sobą rozłąka z rodziną i najbliższymi. Stopniowo miejsce optymistycznego nastawienia do zagadnienia emigracji zajmowała narracja podkreślająca jej negatywne skutki dla kraju, samych emigrantów oraz ich rodzin.

Powszechne zainteresowanie kwestią migracji stopniowo doprowadziło do jej upolitycznienia. Polscy politycy dość szybko dostrzegli potencjał polityczny umasowienia zjawiska migracji, *de facto* odwołując się do jednego z paradygmatów teoretycznych wyjaśniających przyczyny emigracji. Zakłada on, że jedną z głównych przyczyn masowej emigracji zarobkowej jest proces transformacji gospodarczej, która wystawiając kraje rozwijające się na działanie sił rynkowych przyczynia się do powstania ludzi zbędnych (z punktu widzenia potrzeb gospodarki), którzy nie odnajdują się w nowej sytuacji na rynku pracy (Massey 1995 za Sassen 1988). Migracje mogą być więc postrzegane jako papierek lakmusowy skuteczności rządu, którego jednym z najważniejszych zadań w kraju transformacji jest jej zakończenie i stworzenie dogodnych warunków do życia dla swoich obywateli. Znakiem sukcesu działań rządu powinno być zmniejszenie skali wyjazdów i powroty zza granicy tych, dla których w kraju pochodzenia nie było dotąd miejsca. Obietnica możliwości powrotu do domu i życia na odpowiednim poziomie jest więc potencjalnie bardzo nośnym hasłem wyborczym, padającym w kraju masowej emigracji na podatny grunt. Podobnie było w Polsce – opinia publiczna oczekiwała powrotów z emigracji, zarówno ze względów osobistych (powrócą przyjaciele, członkowie rodziny), jak i w bardziej uniwersalnym wymiarze (jeżeli emigranci wracają, to znaczy, że kraj się rozwija oraz życie w Polsce jest na coraz wyższym poziomie).

Potrzeba działań Rządu w zakresie kwestii emigracyjnej była też podnoszona przez organizacje pracodawców. Opracowany przez KPMG (2007) na zamówienie Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan raport poświęcony kwestii migracji zarobkowych podkreślał trudności w rekrutacji pracowników o właściwych kwalifikacjach, jako ich źródło wskazując masowe wyjazdy do pracy. Pracodawcy poruszali też kwestię zagrożenia bezpieczeństwa demograficznego Polski przez emigrację - ten argument był przywoływany m.in. przez PKPP „Lewiatan” w oficjalnym stanowisku opublikowanym przed z exposé premiera Donalda Tuska (PKPP „Lewiatan” 2007), w którym organizacja ta wzywała do zachęcania, by młodzi ludzie „wracali z emigracji do kraju i zakładali tu rodziny”. Również Business Center Club apelował do Rządu o powstrzymanie emigracji zarobkowej (BCC 2006). O tym, że zagrożenia związane z emigracją są dostrzegane przez całe środowisko pracodawców świadczy aktywność Rady Przedsiębiorczości – nieformalnego zgromadzenie najważniejszych organizacji pracodawców, biznesu i przedsiębiorców, która w jednym ze swoich stanowisk zwracała uwagę na konieczność zmniejszenia skłonności do wyjazdów do pracy, stanowiących „poważne zagrożenie dla rozwoju Polski”.

O tym, że po wejściu do UE nastąpiło upolitycznienie kwestii migracyjnej świadczy m.in. zainteresowanie posłów tą tematyką wyrażone licznymi interpelacjami i zapytaniami kierowanymi do rządu. W Sejmie V kadencji⁸, posłowie skierowali w sumie dziewięć zapytań i interpelacji do rządu w sprawie emigracji Polaków, pytając o działania nakierowane na powstrzymanie wyjazdów za granicę i nakłonienie do powrotu tych, którzy wyjechali. Posłowie na Sejm VI kadencji (trwającej w chwili opracowywania tego materiału niecałe trzy lata) zwracali się do rządu z podobnymi zapytaniami 18 razy.

Politycy zaczęli też zabierać głos w tej sprawie w mediach, a kwestia emigracji stała się elementem kampanii wyborczej. W kampanii przed wyborami parlamentarnymi 2007 r., Platforma Obywatelska – będąc wówczas partią opozycyjną – głosiła, że młodzi Polacy wyjeżdżając z kraju „głosują nogami”, co miało oznaczać, że poakcesyjna emigracja Polaków jest powodowana nie tylko przesłankami ekonomicznymi, ale stanowi też wyraz sprzeciwu młodego, nastawionego pro modernizacyjnie pokolenia wobec konserwatywnej polityki prowadzonej przez rząd PiS.

Co więcej, politycy postrzegali samych emigrantów jako ważną grupę wyborców. Prawo wyborcze w Polsce zakłada, że głosy oddane na emigracji są doliczane do głosów oddanych w okręgu warszawskim, gdzie tradycyjnie konkurują ze sobą liderzy ugrupowań politycznych. Masowe wyjazdy poakcesyjne do Irlandii i Wielkiej Brytanii dodatkowo zwiększyły znaczenie wyborców głosujących poza granicami kraju⁹.

Tymi czynnikami należy tłumaczyć fakt, iż zapowiedź uruchomienia polityki na rzecz powrotu emigrantów do kraju wielokrotnie powracała jako element kampanii w wyborach do parlamentu w 2007 r. dwóch największych konkurujących ze sobą partii - Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Oba ugrupowania przedstawiły dość podobne w swoich założeniach programy zakładające szereg działań, m.in. przeprowadzenie kampanii informacyjnej adresowanej do reemigrantów, stworzenie preferencyjnych zasad zakładania przez nich własnej działalności gospodarczej, pomoc w poszukiwaniu pracy w Polsce,

⁸ V kadencja sejmiku trwała od 25 września 2005 r. do 21 października 2007 r.

⁹ Co prawda po wyborach okazało się, że głosy emigrantów nie miały prawie żadnego wpływu na ich wynik (Rzeczpospolita 2009). Przed wyborami, w atmosferze przesadzonych informacji na temat skali wyjazdów mogło się jednak wydawać, że głosy wyborców przebywających za granicą mają duże znaczenie dla sytuacji politycznej w kraju.

inicjatywy wspierające radzenie sobie z formalnymi i praktycznymi barierami utrudniającymi powrót. W swoich propozycjach partie polityczne akcentowały też element aktywnego zachęcania do powrotu (MPiPS 2007b, 2007c; Platforma Obywatelska 2007; Prawo i Sprawiedliwość 2007). Platforma Obywatelska uczyniła kwestię powrotów z emigracji jeden z głównych wątków swojej kampanii wyborczej w przed wyborami parlamentarnymi w 2007 r.¹⁰, zwracając się o pomoc w opracowaniu założeń programu skierowanego do osób powracających do kraju do Instytutu Spraw Publicznych, który we wrześniu 2006 r. opublikował dokument zatytułowany „Emigrować i wracać – rekomendacje dla instytucji publicznych” (Kolarska-Bobińska i in., 2006). Swoją własny program ukierunkowany na zachęcanie emigrantów do powrotu zapowiedział też ówczesny Prezydent RP Lech Kaczyński, wywodzący się z PiS (Warsaw Voice 2007).

Podsumowując, potrzeba aktywności państwa w obszarze migracji powrotnych była podyktowana koniecznością minimalizowania społeczno-ekonomicznych konsekwencji masowych wyjazdów Polaków, w szczególności takich jak zagrożenie pogorszeniem sytuacji demograficznej i brakami pracowników o określonych kwalifikacjach, na które wskazywali eksperci oraz organizacje pracodawców. Rolę katalizatora do podjęcia tych działań odegrały czynniki polityczne wynikające z faktu, iż opinia publiczna była bardzo zainteresowana losem emigrantów, a oni z kolei - dysponując prawem do głosowania - mają bezpośredni wpływ na wynik wyborów w Polsce. Nie mniejsze znaczenie miał symboliczny wymiar zmodernizowanego kraju, atrakcyjnego dla powracających, wykorzystywany jako element kampanii wyborczej, a także naciski organizacji pracodawców.

2.2 W kierunku polityki na rzecz powracających

Polska jest historycznie krajem emigracyjnym, który dopiero w ostatnich latach podlega stopniowej transformacji w kierunku kraju emigracyjno-imigracyjnego. Władze już w okresie międzywojennym rozumiały konsekwencje, jakie ten stan rzeczy miał dla sytuacji społecznej i gospodarczej kraju, co zaowocowało wypracowaniem w Polsce rozbudowanej polityki emigracyjnej. Obejmowała ona zarówno dojrzałą strukturę instytucjonalną, jak i doktrynę zakładającą zapewnienie obywatelom możliwości emigracji, kontrolowanie tego procesu oraz opiekę nad emigrującymi (Kicinger 2009). Wśród wielu działań ukierunkowanych na zarządzanie emigracją, pomyślano również o wsparciu dla ruchów reemigracyjnych. W 1933 r. Rada Organizacyjna Polaków z Zagranicy opublikowała „Informator dla reemigrantów. Poradnik dla tych, którzy myślą o powrocie”. Władze nie starały się namawiać do powrotu, ograniczając się jedynie do udzielania wyjaśnień powracającym odnośnie formalności związanych z reemigracją (Iglicka 2010).

Współcześnie postulat stworzenia polityki reemigracyjnej został sformułowany przez zespół ekspertów pod kierownictwem prof. Antoniego Rajkiewicza, działający w ramach Rządowej Rady Ludnościowej¹¹. Opracowany przez zespół „Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa” (IPiSS 2003) stanowił próbę syntetycznego ujęcia całej problematyki migracji w Polsce oraz polityki migracyjnej. Został opracowany jako element prac nad

¹⁰ W mediach emitowane były spoty reklamowe PO, w których Donald Tusk zapowiadał, że Polska ma szansę stać się najbardziej prężnie rozwijającą się gospodarką w Europie, stanie się *drugą Irlandią*, do której emigranci zaczną wracać.

¹¹ Rządowa Rada Ludnościowa jest organem doradczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących zagadnień demograficznych i polityki ludnościowej. W jej skład wchodzi przedstawiciele środowiska naukowego oraz strony rządowej (poszczególnych resortów). Prace Rady są koordynowane przez GUS.

założeniami polityki ludnościowej w Polsce, a bezpośrednim impulsem do jego stworzenia były wyniki prac I Kongresu Demograficznego, który miał miejsce w 2002 r. Autorzy raportu traktują migrację jako proces mogący przyczynić się do zmniejszenia zagrożeń demograficznych w Polsce. Definiując politykę migracyjną proponują szerokie jej ujęcie jako *„całokształt zasad i działań państwa w odniesieniu do migracji zagranicznych z i do Polski (emigracji i imigracji)”* (IPiSS 2003:4). Takie podejście jest ich zdaniem uzasadnione z tego względu, że odpływ ludzi ma kluczowy wpływ na charakter i kształt procesów migracyjnych w Polsce. Analizując dotychczasowe działania państwa podkreślają fakt, iż polityka wobec emigracji koncentrowała się na podtrzymywaniu więzi z diasporą, wsparciu w ochronie jej praw jako mniejszości narodowej i różnorodnych formach wspierania jej aktywności. Oznaczało to *de facto* promowanie emigracji, co było błędem, zważywszy na pogarszającą się sytuację demograficzną kraju.

W tej sytuacji nie dziwi, że jedną z głównych rekomendacji raportu był postulat zasadniczej reorientacji polityki migracyjnej, m.in. poprzez wypracowanie działań w zakresie polityki reemigracji Polaków (IPiSS 2003:21). Autorzy postulowali umiejscowienie jej w ramach polityki w odniesieniu do Polonii i Polaków poza granicami kraju, przedstawili też przykładowe środki, jakie mogłyby być zastosowane w tym obszarze, proponując promowanie reemigracji poprzez *„system zachęt i ulg dla reemigrantów – inwestorów, rozwój rynku usług i systemu opieki dla emigrantów w wieku emerytalnym, korzystne zapisy dotyczące mienia przesiedleńczego (ulgi i zwolnienia celne)”* (IPiSS 2003:23). Zidentyfikowanymi w raporcie instytucjami, które powinny prowadzić działania w zakresie reemigracji były: Ministerstwo Finansów (w zakresie polityki fiskalnej promującej reemigrację), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (w zakresie tworzenia warunków prawnych i organizacyjnych promujących reemigrację), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (w zakresie promocji reemigracji i repatriacji) oraz administracja lokalna i samorządy (w zakresie kształtowania polityk regionalnych i tworzenia warunków dla reemigracji).

Mimo, że raport został opracowany przez oficjalne ciało doradcze Prezesa Rady Ministrów, nie stał się on bezpośrednim bodźcem do bardziej zdecydowanych działań Rządu w zakresie polityki migracyjnej. Jednak część przedstawionych w nim postulatów, w tym odnośnie polityki reemigracyjnej, była stopniowo wdrażana¹². Ewolucję podejścia do tego zagadnienia można prześledzić analizując odpowiedzi przedstawicieli rządu na interpelacje i zapytania poselskie. Jak wspomniano powyżej, podczas V kadencji Sejmu posłowie zwracali się w sprawach migracyjnych do rządu dziewięć razy. Najczęściej wyrażali swoje zaniepokojenie falą wyjazdów zagranicznych Polaków, akcentując zagrożenia demograficzne, utratę dobrze wykształconej młodzieży i pracowników służby zdrowia. Posłowie oczekiwali od rządu podejmowania działań na rzecz powstrzymania emigracji (Sejm RP 2006a, 2006b, 2006c).

Tematyka migracji zarobkowej – jako zjawisko związane z rynkiem pracy – znajduje się we właściwości ministra pracy i polityki społecznej, dlatego na większość z nich odpowiedzi udzielał minister kierujący tym resortem. Początkowo dominowała w nich argumentacja mówiąca o tym, że wyjazdy nie mają charakteru masowego i akcentująca pozytywne skutki wyjazdów z kraju (jak np. transfery zarobionych za granicą środków, rozwój osobisty i zawodowy emigrantów, atrakcyjność zagranicznych zarobków) (Sejm RP

¹² Katalizatorem tych działań było upolitycznienie kwestii emigracyjnej w Polsce, omówione w części dotyczącej genezy polityki wobec powracających.

2006a). Zadaniem władz nie jest podejmowanie prób zatrzymywania polskich obywateli w kraju (które są po pierwsze skazane na niepowodzenie, a po drugie godziłyby w jedno z fundamentalnych praw, na którym jest ufundowana Unia Europejska, czyli swobodny przepływ osób), tylko wspieranie ich w procesie mobilności międzynarodowej, której bilans jest dla Polski pozytywny (Sejm RP 2006b).

W odpowiedziach na bardzo podobne interpelacje opracowanych kilka miesięcy później, pojawiają się nowe akcenty *„z punktu widzenia korzyści i kosztów migracji zarobkowej Polaków istotne znaczenie będzie posiadać charakter wyjazdów i skala powrotów, (...) do najważniejszych zadań dla administracji rządowej, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych należy tworzenie warunków, które sprzyjałyby powrotom do kraju zwłaszcza osób, które będą mogły przyczynić się do zdynamizowania wzrostu gospodarczego dzięki doświadczeniu zawodowemu i posiadanemu kapitałowi finansowemu i zawodowemu”* (Sejm RP 2007a). Oznacza to, że resort przyznał, że bilans międzynarodowej mobilności pracowników jest uwarunkowany charakterem tej migracji (np. rodzajem pracy podejmowanej za granicą, wysokością zarobków, wystąpieniem akumulacji kapitału społecznego) oraz tym, czy emigranci do Polski powrócą. Ponadto minister właściwy ds. pracy wskazał na bardzo ważną rolę, jaką państwo może i powinno odegrać w stymulowaniu powrotów. W odpowiedzi na inną interpelację, minister wskazuje na rozwój struktury instytucjonalnej w zakresie polityki migracyjnej (utworzenie Departamentu Migracji w MPiPS, Departamentu Polityki Migracyjnej w MSWiA, Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji oraz działającej w jego ramach grupy roboczej ds. reemigracji, działającej pod przewodnictwem KPRM), której istotnym elementem będą *„środki skoncentrowane na wspieraniu powrotu Polaków do kraju po czasowej emigracji”* (Sejm RP 2007b). Następne odpowiedzi ukazują dalszą ewolucję stanowiska resortu, który informował, że prowadzi analizę działań mających umożliwić *„znoszenie barier utrudniających podjęcie decyzji o powrocie do kraju oraz wdrożenie przedsięwzięć zachęcających emigrantów do powrotu* (Sejm RP 2007c), dzięki którym *Polska będzie miała szansę powtórzyć sukces Irlandii, do której wraz z migracjami powrotnymi jej obywateli popłynął szeroki strumień inwestycji”* (Sejm RP 2007d).

Pierwsze plany rządu w zakresie polityki na rzecz migrantów powracających zostały sformułowane w 2006 r. w opracowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych programie *„Blżej pracy, bliżej Polski. Jego celem było „polepszenie obsługi, informacji oraz opieki wobec Polaków w krajach o zwiększonej migracji zarobkowej”* (MSZ 2006). Program dość szczegółowo precyzował zadania resortu spraw zagranicznych w tym zakresie, a jednocześnie stanowił punkt wyjścia do szerszej współpracy międzyresortowej i międzynarodowej na rzecz długofalowej narodowej strategii migracji, która miała być opracowana na szczeblu międzyresortowym. Głównym elementem programu było zwiększenie zaangażowania MSZ w krajach migracji poakcesyjnej poprzez otwarcie nowych konsulatów i wzmocnienie obsady działających już placówek. Tematyka działań wobec osób powracających z emigracji została w tym dokumencie zasygnalizowana w kilku podstawowych wymiarach, m.in. pomocy osobom, które ze względu na trudną sytuację życiową nie są w stanie sfinansować swojego powrotu do kraju (MSZ), udzielania niezbędnych informacji powracającym (MPiPS), pomocy nauce dzieciom emigrantów wychowywanym za granicą (MEN).

Program *„Blżej pracy, bliżej Polski”* odwoływał się do planów rozwiązań instytucjonalnych służących opracowaniu całościowej polityki migracyjnej dla Polski.

Realizacją tej zapowiedzi było utworzenie w lutym 2007 r., na mocy rozporządzenia ówczesnego Premiera RP Jarosława Kaczyńskiego, Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, którego celem było stworzenie takiej strategii. Wydawało się, że to wydarzenie będzie miało istotny wpływ na rozwój polityki będącej przedmiotem tego opracowania. Tak się jednak nie stało – kolejne działania w tym zakresie były co prawda wynikiem współpracy między resortami, jednak wynikały one z inicjatywy któregoś z resortów, a nie międzyresortowego zespołu, powołanego specjalnie w tym celu.

Drugim istotnym dokumentem rządowym, w którym dostrzeżono potrzebę działań na rzecz reemigrantów był „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą”, opracowany w październiku 2007 r. Jednym z celów strategicznych polityki polonijnej wymienionych w tym dokumencie było „*ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, zwłaszcza z państw, (...) do których nastąpiła migracja zarobkowa po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*” (Rządowy program... 2007:5). Jednak pomimo tak wyraźnie zasygnalizowanej intencji stymulowania poakcesyjnych ruchów reemigracyjnych, program ten nie obejmował żadnych nowych działań, które miałyby być podjęte w celu ich realizacji, ponad to co zostało zapisane w programie „Bliżej pracy, bliżej Polski”. Stosunkowo wiele miejsca poświęca się natomiast w nim zagadnieniu repatriacji i – bardziej ogólnie – kontaktu, wsparcia i ułatwiania powrotu do kraju osób posiadających polskie pochodzenie.

Pod koniec 2007 r. minister właściwy ds. pracy Joanna Kluzik-Rostkowska przedstawiła koncepcję programu „Powrót” (MPiPS 2007). Podobnie jak w przypadku dwóch omawianych już dokumentów, zakładała ona koordynację działań poszczególnych resortów na rzecz powracających zza granicy. W rzeczywistości, ze względu na kalendarz polityczny zrealizowano tylko jedno działanie opracowane z myślą o programie „Powrót”, to jest uruchomiono stronę internetową Departamentu Migracji w MPiPS¹³.

Podsumowując pierwszy etap kształtowania polityki wobec powracających w Polsce można stwierdzić, że nie zakończył się on opracowaniem dojrzałego, systemowego rozwiązania. Specjalne ciało doradczo-konsultacyjne utworzone w celu wypracowania całościowej polityki migracyjnej w Polsce nie zostało wykorzystane do opracowania spójnej strategii działań. Poszczególne programy, opracowane najpierw przez MSZ, a następnie przez MPiPS, nie miały charakteru całościowego stanowiły raczej konglomerat koncepcji zgłaszanych przez poszczególne resorty, „wywoływane do tablicy” przez inicjujące dany program ministerstwo.

2.3 W stronę systemowego wsparcia migrantów powracających

Pod koniec 2007 r., po wyborach do Parlamentu nastąpiła zmiana koalicji rządzącej. Mimo, iż partia, która formowała rząd (PO) dysponowała programem skierowanym do osób powracających Narodowy program „Powrót do domu” (Platforma Obywatelska 2007), nie został on przyjęty jako program rządowy (Sejm RP 2008c). Prace nad polityką na rzecz osób powracających do kraju były kontynuowane przez Grupę Roboczą ds. Migracji Powrotnych,

¹³ Strona internetowa Departamentu Migracji MPiPS działała pod trzema adresami internetowymi: migracje.gov.pl, powroty.gov.pl, polacy.gov.pl. Zawierała głównie informacje na temat warunków życia i pracy za granicą i zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Funkcją adresowaną do reemigrantów była możliwość zamieszczania ofert pracy przez pracodawców i ogłoszeń o poszukiwaniu pracy przez migrantów. W listopadzie 2008 r. pod adresami www.powroty.gov.pl i www.polacy.gov.pl została nowa uruchomiona nowa strona internetowa skierowana do osób powracających do kraju. Strona internetowa Departamentu Migracji MPiPS działała dalej pod adresem www.migracje.gov.pl; została ostatecznie zawieszona po likwidacji tego departamentu w sierpniu 2009 r.

działającą w ramach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. Grupa została powołana 14 lutego 2008 r. „w obliczu masowego odpływu za granicę mieszkańców Polski oraz przewidywanego procesu migracji powrotnych” (Duszczyk i inni 2009). Jej zadaniem była refleksja nad założeniami rządowego programu ukierunkowanego na reemigrantów. Pracom grupy przewodniczył minister w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michał Boni, a w jej skład weszli – oprócz przedstawicieli resortów – również członkowie Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa RM.

Jednym z pierwszych działań grupy był przegląd wcześniejszych inicjatyw w zakresie polityki powrotów oraz ich integracja, gdyż „na przestrzeni ostatnich dwóch lat [2005-2007] podejmowano próby realizacji kilku programów dotyczących powrotów” (Sejm RP 2007e). Prowadzono też konsultacje poza grupą roboczą, temu służyła m.in. konferencja zorganizowana przez MSZ we współpracy ze Stowarzyszeniem Wspólnota Polska z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych, administracji publicznej i ekspertów. Ponadto MPiPS zamówił w Instytucie Spraw Publicznych analizę „Strategie wybranych państw dotyczące migracji powrotnych” (Sejm RP 2007e). Początkowo skupiono się na badaniu aktualnych trendów w sferze migracji i powrotów. Dostępność danych pozwalających opisać dokładnie proces migracji powrotnych jest jednak niewielka, co wynika z jednej strony z generalnej niedoskonałości systemów ewidencjonujących międzynarodowe przepływy osób (większość z nich wypacza obraz napływu cudzoziemców, a tym bardziej – ich odpływu, gdyż nie przewidują opcji ich wyrejestrowania z ewidencji osób), a z drugiej – ze specyfiki polskiej mobilności, odbywającej się w coraz większym stopniu w ramach unijnej swobody przepływu pracowników oraz mającej często charakter intencjonalnie nietrwały. Pewne wnioski zostały jednak sformułowane, w oparciu o dane szacunkowe opracowane przez GUS, analizę danych państw docelowych, dane NSP¹⁴, liczbę formularzy E301 i E303¹⁵ zarejestrowanych w wojewódzkich urzędach pracy oraz bazę migrantów powrotnych Ośrodka Badań nad Migracjami UW wyodrębnioną na podstawie wyników BAEL (por. Anacka 2010). Projektując rozwiązania dla Polski, grupa korzystała też z doświadczeń innych państw (Duszczyk i inni 2009).

Grupa Robocza ds. Migracji Powrotnych sformułowała program oparty na założeniu, że powroty są nieuniknioną konsekwencją masowej emigracji. W miarę stabilna sytuacja polskiej gospodarki i na polskim rynku pracy, kontrastująca z recesją obserwowaną na będą napędzały powroty, ale nie przyjmą one ruchu masowego. Uznano też, że skoro emigracja była często wynikiem niskiej oceny sytuacji w miejscu pochodzenia migranta, można się spodziewać, że w wielu przypadkach migranci będą osiedlać się w Polsce w innym miejscu niż to, z którego wyjechali¹⁶. Oznacza to, że migracje powrotne powinny być zarządzane również na poziomie regionalnym. Ponadto członkowie grupy podkreślali, że duża część migrantów powrotnych ma problemy z reintegracją na rynku pracy (Duszczyk i inni 2009).

¹⁴ Narodowy Spis Powszechny z 2002 r. ujawnił liczną grupę reemigrantów, którzy zostali dość gruntownie przebadani (por. Iglicka 2002). Około 1/3 tych osób po krótkim okresie pobytu w Polsce wyjechała ponownie za granicę, gdyż miała problemy z reintegracją na polskim rynku pracy.

¹⁵ Formularze unijne z serii E300 umożliwiają korzystanie ze wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie zasiłków dla bezrobotnych.

¹⁶ Założenie to zasadniczo różni się od doświadczeń innych państw, zwłaszcza Irlandii (por. Grabowska-Lusińska (red.) (2010), w których reemigranci najczęściej decydowali się powracać do miejsca swojego pochodzenia. Teza, że w przypadku Polski jest inaczej ma pewne uzasadnienie w wynikach badań selektywności migracji powrotnych Polaków (por. Anacka 2010), ale z pewnością będzie wymagała dalszej weryfikacji.

Co najważniejsze, Grupa podjęła decyzję, że rząd nie powinien wpływać na indywidualne decyzje emigrantów o powrocie poprzez namawianie ich do powrotu – tak samo, jak nie powinien starać się zatrzymać wyjeżdżających. Przekonanie to wynikało stąd, iż migracja jest prawem każdego obywatela UE, a ponadto – byłoby to „kontrproduktywne” (Duszczyk i inni 2009). Oznacza to, że świadomie zdecydowano się na model reaktywnej polityki reemigracyjnej.

Program przygotowany przez Grupę Roboczą ds. Reemigracji został ogłoszony w kwietniu 2008 r. Składał się z sześciu pakietów, w ramach których planowano szczegółowe działania (zobacz Tabela 2.2). Każde z nich było projektowane w oparciu o projekcję potrzeb reemigrantów. Po określeniu spodziewanych potrzeb reemigrantów, poszukiwano propozycji rozwiązań, które były następnie konfrontowane z istniejącymi rozwiązaniami prawnymi i strukturą instytucjonalną. Dopiero gdy okazywało się, że aktualnie rząd nie dysponuje odpowiednimi narzędziami, sugerowano zmiany przepisów.

Tabela 2.2 Działania ukierunkowane na migrantów powracających zaplanowane przez Grupę Roboczą ds. Reemigracji

Pakiet 1: System obsługi migranta (powrotnego)
<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie powszechnie dostępnego i rozpoznawalnego portalu internetowego; • Opracowanie i dystrybucja „Poradnika migranta powrotnego”; • „Internetowy urząd pracy” • Wsparcie powracających migrantów poprzez włączanie ich w system szkoleń / orientacji zawodowej • System doradztwa w zakresie możliwości inwestycyjnych / biznesowych w kraju
Pakiet 2: Likwidacja barier/ułatwienia dla osób chcących powracać z zagranicy
<ul style="list-style-type: none"> • Ułatwienia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej (np. zakładanie i prowadzenie firm siostrzanych) • Instytucja kredytu podatkowego i ulgi inwestycyjnej • Granty na indywidualny transfer technologii • Abolicja podatkowa, unikanie podwójnego opodatkowania • Ułatwienia w zakresie uznawania wykształcenia/kwalifikacji nabywanych poza granicami Polski • Ułatwienia w zakresie nabywania bądź przywracania obywatelstwa polskiego.
Pakiet 3: Rozwiązania skierowane do konkretnych grup docelowych (w fazie projektowania)
<p style="text-align: center;">Przykładowe grupy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lekarze i personel medyczny • Naukowcy • Polscy studenci studiujący za granicą • Przedstawiciele „drugiego pokolenia” polskiej emigracji

Pakiet 4: Działania skierowania do rodzin migrantów i migrantów powrotnych
<ul style="list-style-type: none"> • Działania w sferze edukacji; zwłaszcza: zapewnienie możliwości nauki języka polskiego za granicą, opracowanie i wdrożenie systemu adaptacji dzieci powracających z zagranicy do polskiego systemu edukacyjnego • Działania nakierowane na rodzinny wymiar decyzji migracyjnych;
Pakiet 5: Działania skoncentrowane na administracji publicznej
<ul style="list-style-type: none"> • Szkolenia dla urzędników różnych szczebli (z wykorzystaniem „Poradnika migranta powrotnego”) • Włączanie organizacji pozarządowych do działań na rzecz migrantów powrotnych
Pakiet 6: Informacja i promocja
<ul style="list-style-type: none"> • Działania promocyjno-informacyjne związane z uruchomieniem portalu internetowego • Wsparcie działań informacyjnych samorządów lokalnych • Włączenie przedstawicieli konsulatów i ambasad do działań promocyjnych • Szeroko pojęta popularyzacja programu.

Źródło: Boni (2009).

Analizując realizację działań wymienionych w Tabeli 2., można je podzielić na dwie grupy. Do pierwszej będą należały te z nich, które są realizowane niezależnie od omawianego programu, a zostały doń włączone w ramach poszukiwania rozwiązań problemów reemigrantów wśród istniejących już narzędzi. Do tej grupy można zaliczyć np. działanie z Pakietu 1 „*System doradztwa w zakresie możliwości inwestycyjnych / biznesowych w kraju*”. Instytucją wskazaną do realizacji tego zadania była Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Przygotowując się do jego realizacji, Agencja zamówiła badanie pilotażowe mające sprawdzić potrzeby osób powracających do kraju w tym zakresie. Wyniki badania zrealizowanego przez Ośrodek Badań nad Migracjami UW wykazały jednak, że potrzeby powracających w tym obszarze nie różnią się zasadniczo od potrzeb Polaków pozostających w kraju (Grabowska-Lusińska 2009). W związku z tym PARP odstąpiła od koncepcji tworzenia narzędzi dedykowanych do powracających, wychodząc z założenia, że mogą oni korzystać z istniejącej już sieci punktów konsultacyjnych działających w ramach utworzonego przez Agencję Krajowego Systemu Usług. Dwa inne działania z Pakietu 1 - „*Internetowy urząd pracy*” oraz „*Wsparcie powracających migrantów poprzez włączanie ich w system szkoleń / orientacji zawodowej*” są realizowane przez instytucje rynku pracy w ramach projektu Zielona Linia (www.zielonalinia.gov.pl) oraz działalności urzędów pracy z zakresu doradztwa i aktywizacji zawodowej. Również w tej grupie mieszczą się działania z pakietu 4 na rzecz powrotu do kraju naukowców, prowadzone od 2006 r. w ramach programu *Homing*. Program realizuje Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, będąca niezależną organizacją pozarządową, dzięki finansowaniu pozyskanemu ze środków budżetowych i europejskich w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Również niektóre działania Pakietu 2 (na przykład dążenie do uproszczenia procesu rejestracji działalności gospodarczej) są prowadzone przez administrację publiczną niezależnie od polityki wobec powracających.

Drugą grupę stanowią działania, dla których bezpośrednim impulsem były prace Grupy Roboczej ds. Migracji Powrotnych. Zostaną one bardziej szczegółowo omówione poniżej.

2.3.1 Działania informacyjne skierowane do powracających

W ramach Pakietu 1 i 6 zaplanowano działania informacyjne skierowane do powracających, czyli stworzenie powszechnie dostępnego i rozpoznawalnego portalu internetowego oraz opracowanie i dystrybucja „Poradnika migranta powrotnego”, a także przeprowadzenie kampanii informacyjnej mającej na celu ich rozpowszechnienie. W tym celu stworzono program „Masz PŁan na powrót?”, który był wynikiem współpracy merytorycznej MPiPS, resortów reprezentowanych w grupie Roboczej ds. Migracji Powrotnych (m.in. MSWiA, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Gospodarki) i Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Program był współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, a za bieżącą obsługę techniczną i administracyjną odpowiadało Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. „Masz PŁan na powrót?” miał za zadanie ułatwianie Polakom, którzy zdecydowali się opuścić kraj emigracji, bądź też rozważają taką możliwość, powrotu do Polski i „zadomowienia” się w starym lub nowym miejscu zamieszkania. W założeniu cel ten miał zostać osiągnięty poprzez dostarczenie precyzyjnych i wiarygodnych informacji niezbędnych do właściwego zaplanowania procesu przenosin i ponownej organizacji życia w Polsce. Program miał charakter pilotażowy – początkowo zaplanowano, że będzie on realizowany do końca 2009, z możliwością przedłużenia na 2010 r., na co się zdecydowano ze względu na duże zainteresowanie stworzonym w ramach programu portalem internetowym. Obecnie trwają przygotowania do przedłużenia funkcjonowania portalu w latach 2011-2013.

Jak podkreślano w oficjalnych komunikatach, „Masz PŁan na powrót?” nie był programem promocji Polski, kampanią wizerunkową ani też kampanią mającą wpływać na indywidualne decyzje migrantów o powrocie do kraju. Stanowił on raczej narzędzie mające ułatwić naturalną mobilność międzynarodową Polaków, którzy bardzo chętnie korzystają z jednej z podstawowych wolności demokratycznych oraz fundamentalnych zasad, na jakich ufundowana została UE, czyli ze swobodnego przepływu osób. Program informacyjny dla reemigrantów miał być więc kolejnym narzędziem ułatwiającym mobilność zarobkową polskich obywateli, wpisującym się w logikę funkcjonowania tej swobody. Jego wartość dodana polegała na tym, że grupą docelową programu miały być osoby planujące powrót, a nie wyjazd z kraju, a także fakt, iż docelowo miał on objąć nie tylko Polaków przebywających w państwach członkowskich EOG i Szwajcarii, ale również osoby planujące powrót z państw trzecich.

Na program składały się dwa główne komponenty. Pierwszym z nich był drukowany „Powrotnik. Nawigacja dla powracających”, czyli specjalny poradnik prowadzący krok po kroku Czytelnika z emigracji do kraju. Przygotowano go w formie zbioru odpowiedzi na pytania, jakie mogą mieć osoby napotykalne administracyjne i formalne trudności związane z przenosinami do kraju. Wyjaśniał on między innymi, o jakich formalnościach nie należy zapominać przed powrotem do Polski i w jakich sprawach udać się do urzędu bezpośrednio po powrocie do kraju. Podpowiadał, jak odnaleźć się na polskim rynku pracy po powrocie i jak założyć tu własną działalność gospodarczą. Dużo miejsca poświęcono w nim problemom podatkowym oraz objaśnieniom procedur związanych z przeprowadzką do kraju całych

rodzin. Zawierał ponadto informacje o świadczeniach społecznych, które w wielu przypadkach mogą być przenoszone do Polski i wypłacane po powrocie do kraju. Wyjaśniał również zasady dostępu do publicznej służby zdrowia po powrocie.

„Powrotnik” został wydany w nakładzie 50 tys. egzemplarzy listopadzie 2008 r. W grudniu tego roku był dystrybuowany jako bezpłatny dodatek do Dziennika Polskiego i Cooltury, wydawanych w Wielkiej Brytanii oraz do Polskiej Gazety, wydawanej w Irlandii. Zainteresowanie poradnikiem było bardzo duże - wydawcy tych tytułów odnotowali minimalną liczbę zwrotów. „Powrotnik” trafił też do polskich organizacji, stowarzyszeń i parafii w tych krajach, a także do polskich placówek dyplomatycznych na terenie EOG i Szwajcarii.

Drugim narzędziem informacyjnym stworzonym w ramach programu był serwis internetowy www.powroty.gov.pl. Użytkownicy mogli znaleźć w nim rozszerzone i na bieżąco aktualizowane informacje z „Powrotnika”, a także informacje regionalne (podstawowe informacje o perspektywach znalezienia pracy i inwestowania, bazy teleadresowe urzędów i instytucji istotnych z punktu widzenia osób powracających do kraju, wiadomości o projektach, targach pracy i szkoleniach adresowanych m.in. do reemigrantów). Bardzo istotną funkcjonalnością serwisu była możliwość konsultacji z ekspertami i uzyskania indywidualnych informacji od utworzonego specjalnie na potrzeby projektu zespołu złożonego z pracowników administracji rządowej (na poziomie ministerstw) oraz administracji samorządowej (doradcy EURES – Europejskich Służb Zatrudnienia). Każda osoba zainteresowana pozyskaniem informacji związanej z powrotem do kraju powinna otrzymać ją w formie elektronicznej nie później niż po upływie 14 dni od daty zarejestrowania pytania przez system internetowy¹⁷. Odpowiedzi na indywidualne pytania można było również uzyskać podczas organizowanych cyklicznie czatów z ekspertami.

Program wzbudził duże zainteresowanie mediów w Polsce oraz mediów polonijnych, co wynikało z osobistego zaangażowania premiera RP oraz przewodniczącego zespołu ds. reemigracji, Ministra Michała Boniego w jego promocję. Inauguracja portalu powroty.gov.pl odbyła się 24 listopada 2008 r. w Londynie, w czasie spotkania premiera z organizacjami polonijnymi. W tym dniu rozpoczęła się też kampania informacyjna w polonijnej prasie i w mediach elektronicznych w Wielkiej Brytanii i w Irlandii.

Wszystkie te działania sprawiły, że „Powrotnik” i portal powroty.gov.pl w krótkim czasie stały się marką rozpoznawaną zarówno w kraju, jak i wśród polskich emigrantów na Wyspach Brytyjskich. W ciągu pierwszego miesiąca funkcjonowania, portal odwiedziło ponad 50 tysięcy unikalnych użytkowników (z czego ponad połowa wchodziła na portal spoza terytorium Polski), którzy zadali prawie 1000 pytań ekspertom. W okresie od 24 listopada 2008 r. do czerwca 2010 r., użytkownicy odwiedzili portal ponad 650 tys. razy, a jego redakcja udzieliła odpowiedzi na ponad 4100 pytań.

2.3.2 Działania Ministerstwa Edukacji Narodowej

Istotną rolę w ułatwianiu powrotu reemigrantów z dziećmi w wieku szkolnym do kraju odgrywa Ministerstwo Edukacji Narodowej i podległe mu instytucje (Kuratoria Oświaty, ośrodki szkoleniowe dla nauczycieli). Jednym z problemów osób powracających do kraju z dziećmi w wieku szkolnym jest kwestia kontynuowania przez nie nauki. Kilkuletni okres pobytu zagranicą i ograniczony kontakt z językiem polskim jako językiem nauczania, może

¹⁷ W praktyce średni czas odpowiedzi wynosi ok. 5 dni kalendarzowych (dane CRZL).

prowadzić do dużych problemów podczas readaptacji w Polsce. W celu rozwiązania tego problemu dla dzieci reemigrantów zaczęto organizować bezpłatne zajęcia wyrównawcze z języka polskiego lub innych przedmiotów, o ile nauczyciele stwierdziliby taką potrzebę, przez maksymalny okres 12 miesięcy. Obowiązek organizacji takich zajęć spoczywa na jednostce samorządu terytorialnego, która prowadzi daną szkołę. Środki na ten cel pochodzą m.in. z subwencji oświatowej, której wysokość uwzględnia fakt nauki w danej gminie dzieci o takich potrzebach (Sejm RP 2010).

Ponadto Ministerstwo Edukacji Narodowej zaczęło prowadzić kampanię informacyjną adresowaną do rodziców, dyrektorów szkół i rad pedagogicznych, w ramach której opracowano ulotki i plakaty udostępniane w szkołach, urzędach miast, urzędach pracy i biurach paszportowych (Sejm RP 2010). MEN opracował też specjalny informator „Dziecko z rodziny migracyjnej w systemie edukacji” (MEN 2009)¹⁸.

Jednym z ważniejszych działań resortu było uruchomienie portalu „Polska szkoła” (www.polska-szkola.pl), opracowanego przez Polonijne Centrum Nauczycielskie w Lublinie (instytucję oświatową powołaną przez ministra właściwego ds. edukacji narodowej, merytorycznie i metodycznie wspomagającą nauczycieli spoza RP uczących języka polskiego i innych przedmiotów w języku polskim). „Polska Szkoła” jest portalem społecznościowym, integrującym nauczycieli, dyrektorów szkół i rodziców (w kraju i za granicą) oraz urzędników MEN i PCN w Lublinie. Głównym polem działania portalu jest nauka w szkołach polonijnych, jednak MEN akcentuje też element reemigracyjny, namawiając rodziców do myślenia o powrocie ich dzieci do polskiego systemu edukacji już na etapie planowania wyjazdu za granicę.

2.3.3 Abolicja podatkowa

Przeprowadzenie abolicji podatkowej było jednym z filarów działań na rzecz reemigrantów i stanowiło bezpośrednią realizację wyborczych obietnic złożonych przez Platformę Obywatelską. O jej wprowadzenie walczyli sami emigranci, którzy specjalnie w celu wywarcia nacisku na polskie władze zorganizowali się w początkowo nieformalną grupę, a następnie w stowarzyszenie o nazwie Poland Street i przeprowadzili szereg manifestacji pod polską ambasadą w Londynie. O tym, jak bardzo atrakcyjnie politycznie było spełnienie tej obietnicy świadczy fakt, że po wyborach parlamentarnych w 2007 r. do Sejmu trafiły aż trzy projekty ustawy abolicyjnej: dwa poselskie (jeden zgłoszony przez SLD, drugi – przez PO) oraz projekt rządowy, który został ostatecznie uchwalony. Wypracowanie odpowiedniej formuły abolicji nie było proste z tego względu, iż oznaczało *de facto* uprzywilejowanie pewnej grupy obywateli, co mogło oznaczać problemy natury konstytucyjnej. Urzędnicy resortu finansów pracując nad odpowiednimi przepisami przeprowadzali konsultacje mające na celu uniknięcie takiej sytuacji (Sejm RP 2008b). Determinacja, z jaką szukano rozwiązania świadczy o silnej woli politycznej w tym zakresie.

Potrzeba przeprowadzenia abolicji podatkowej wynikała z potrzeby naprawienia negatywnych skutków umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, jaka wiązała Polskę z Wielką Brytanią (i kilkoma innymi państwami). Wprowadziła ona niekorzystną – z punktu widzenia obywateli – metodę unikania podwójnego opodatkowania, czyli metodę

¹⁸ Działania MEN były ukierunkowane również na rozwiązywanie problemu tzw. eurosieroctwa, czyli sytuacji w której jedno lub oboje rodzice wyjeżdżają pozostawiając w kraju dzieci. Aby poznać skalę tego zjawiska MEN opracował specjalny projekt badawczy „Sytuacja edukacyjna i wychowawcza dzieci i młodzieży, których rodzice wyjechali w celach zarobkowych za granicę”, który zaplanowano na maj 2010 r. (Sejm 2010).

proporcjonalnego odliczenia¹⁹. Rząd RP wynegocjował w 2007 r. z rządem brytyjskim jej zmianę, dzięki czemu Polacy pracujący w ciągu jednego roku podatkowego i w Anglii, i w Polsce, rozliczając się z polskim fiskusem za 2008 r. i następne lata mogli uczynić to wg korzystniejszej dla nich metody wyłączenia z progresją. Problemem pozostawały jednak nadal przychody uzyskane w latach 2002-2007 (pierwsza data wynika stąd, iż zaległości wobec fiskusa ulegają przedawnieniu po pięciu latach).

Konieczność zapłacenia wysokiego podatku mogła zniechęcać wielu emigrantów do powrotu. W tej sytuacji postanowiono przeprowadzić abolicję polegającą na umożliwieniu emigrantom wstecznego rozliczenia z fiskusem – wg bardziej korzystnej metody wyłączenia z progresją (mimo, iż w tym okresie obowiązywała metoda proporcjonalnego odliczenia). Osoby, które w obawie przed koniecznością oddania fiskusowi znacznej części wynagrodzenia w ogóle nie rozliczyły się, mogły tego dokonać bez żadnych konsekwencji. Migranci, którzy złożyli zeznanie podatkowe, mogli otrzymać zwrot różnicy pomiędzy odprowadzonym przez nich podatkiem a kwotą, jaką zapłaciliby gdyby rozliczali się wg bardziej korzystnej dla nich metody.

W celu upowszechnienia informacji o abolicji, Ministerstwo Finansów przeprowadziło kampanię informacyjną "Ulga na powrót". Obejmowała ona utworzenie specjalnej zakładki na stronie internetowej resortu finansów, gdzie zamieszczono informacje o zasadach korzystania z abolicji oraz odpowiednie formularze. Ponadto wykorzystano w niej Krajową Informację Podatkową, czyli infolinię, gdzie utworzono sekcję informującą o tym rozwiązaniu.

Mimo akcji informacyjnej i obecności tej kwestii w mediach, zainteresowanie abolicją było umiarkowane. W sumie złożono 99 525 wniosków, z których 70% dotyczyło dochodów uzyskanych w Wielkiej Brytanii (Sejm RP 2009). Urzędy skarbowe wydały 57 628 decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych na łączną kwotę 320,6 mln zł. oraz umorzyły 102,1 mln zaległych odsetek, a także 31 117 decyzji o zwrocie zapłaconego podatku, który w sumie wyniósł 94,2 mln zł (Gazeta Wyborcza 2010). Tak skromne wyniki abolicji mogły wynikać z braku zaufania do państwa – część mediów informowało o niej jako o „pułapce fiskusa” (Gazeta Prawna 2008), a także z chłodnej kalkulacji (zaległości skarbowe ulegają przedawnieniu po upływie pięciu lat; dlatego część osób, które nie planowały szybkiego powrotu do kraju, mogła zdecydować się na nie ujawnianie w Polsce swoich dochodów uzyskanych za granicą).

2.3.4 Szkolenia dla urzędników służb zatrudnienia

Istotnym działaniem wymienionym w programie był program szkoleniowy skierowany do pracowników administracji publicznej. Urzędnikami, którzy mają najczęściej styczność z reemigrantami są pracownicy służb zatrudnienia. Dlatego też opracowano dla nich program szkoleniowy z zakresu szeroko pojmowanej polityki migracyjnej, który uwzględniał też wymiar reemigracyjny. Projekt nosił tytuł „Szkolenia dla kadry publicznych

¹⁹ Polska podpisała umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z ponad setką państw. W umowach tych stosowana jest jedna z dwóch metod unikania podwójnego opodatkowania: proporcjonalnego odliczenia (dochód osiągany za granicą jest opodatkowany w Polsce, ale od należnego podatku odlicza się podatek zapłacony za granicą) lub wyłączenia z progresją (polegająca na tym, że dochód osiągnięty za granicą wyłącza się z podstawy opodatkowania w Polsce; jego wysokość bierze się jedynie pod uwagę przy ustalaniu stawki podatku od pozostałych dochodów podlegających opodatkowaniu w Polsce). Druga z tych metod jest znacznie korzystniejsza z punktu widzenia podatników. Polski rząd stopniowo odchodzi od stosowania metody proporcjonalnego odliczenia, negocjując zmiany umów, które ją wykorzystywały.

służb zatrudnienia” i był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki; jego realizację powierzono Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRL). Umożliwił on przeszkolenie 399 pracowników powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy oraz pracowników urzędów wojewódzkich w całym kraju.

Konkluzje

W opracowaniu przeprowadzona została analiza nowego obszaru polskiej polityki migracyjnej, jaką są działania wobec osób powracających do kraju. W związku z tym, że polityka ta nadal się w Polsce rozwija, brakuje dystansu czasowego niezbędnego przy ocenianiu rezultatów prowadzonych działań. Przedstawiona w materiale analiza koncentrowała się więc na mechanizmach tworzenia tej polityki i wynikach tego procesu, nie podejmując próby ich oceny.

Pomiędzy 2004 i 2007 rokiem wystąpił w Polsce splot czynników społeczno-gospodarczych i politycznych, które wygenerowały potrzebę prowadzenia polityki wobec powracających. Przede wszystkim, na skutek akcesji do UE doszło do podwojenia populacji polskich emigrantów, którymi stali się w przeważającej części młodzi, nierzadko relatywnie dobrze wykształceni ludzie. Ich wyjazd budził ambiwalentne uczucia – początkowo emigracja była postrzegana jako zjawisko raczej o dodatnim bilansie (zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i w kontekście sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju), jednak w miarę pozytywnej zmiany sytuacji gospodarczej w kraju, możliwość pozostania przez te osoby na stałe za granicą budziło różnego rodzaju obawy, przede wszystkim odnośnie sytuacji na rynku pracy. Poprawa sytuacji gospodarczej w Polsce, powstanie wielu miejsc pracy i wzrost wynagrodzeń sprawiał, że istniały podstawy do rozważenia prowadzenia polityki wobec powracających – zarówno aktywnej, jak i biernej.

Nie mniej istotne dla rozwoju polityki wobec powracających było znaczenie czynników politycznych wynikające z dysponowania przez emigrantów czynnym prawem wyborczym, a także nośność mitu powrotu jako elementu kampanii wyborczej. Pewną rolę odegrały też naciski organizacji pracodawców.

Projektując działania na rzecz powracających, rząd postawił sobie za cel przede wszystkim likwidację barier utrudniających reemigrację. Nie deklarowano natomiast chęci nakłaniania emigrantów do powrotu – pozostawiając tę decyzję im samym i namawiając raczej do racjonalnej oceny własnej sytuacji. Dlatego też politykę tę można zaklasyfikować jako reakcyjną. Tym założeniom podporządkowany był wybór wykorzystanych do jej realizacji narzędzi. Przede wszystkim postawiono na działania informacyjne, adresowane zarówno do samych reemigrantów (poprzez portal powroty.gov.pl i „Powrotnik”), jak i urzędników, z którymi mogą mieć styczność powracający (głównie pracownicy publicznych służb zatrudnienia). Wśród najważniejszych działań należy też wymienić ułatwianie reintegracji dzieci w wieku szkolnym i abolicję podatkową.

Projektując narzędzia skierowane do osób powracających, rząd dysponował wiedzą na temat doświadczeń państw europejskich w tym zakresie. Wydaje się jednak, że podejmowane działania wynikały przede wszystkim ze specyfiki polskiej sytuacji, a nie np. z chęci czerpania z praktyki innych państw mających już za sobą metamorfozę z państwa emigracyjnego w kraj imigracji netto.

To, że część zaplanowanych działań nie została dotychczas zrealizowana można wytłumaczyć tym, że powroty nie nabrały cech zjawiska masowego. Wręcz przeciwnie,

dostępne dane na temat powrotów Polaków do Polski pozwalają stwierdzić, że powroty do kraju z emigracji były w ostatnich latach zjawiskiem o raczej niewielkim natężeniu (Grabowska-Lusińska (red.) 2010). Jeżeli ta sytuacja się nie zmieni, nie należy się spodziewać dalszego rozwoju tej polityki na szczeblu rządowym. Z drugiej strony, niektóre z prowadzonych już działań będą najprawdopodobniej kontynuowane (zwłaszcza portal powroty.gov.pl i działania ukierunkowane na wsparcie edukacji dzieci powracających).

Wyniki przeprowadzonych badań wykazały ponadto, że polityka wobec powracających jest elementem szeroko rozumianej polityki migracyjnej, stopniowo rozwijanej w Polsce od 1989 r. Co ciekawe, wyraźna jest ciągłość jej rozwoju w ostatnich latach. Potrzeba prowadzenia tych działań została zasygnalizowana przez ekspertów działających na zlecenie lewicowego rządu jeszcze w 2003 r. Partie polityczne odgrywające pierwszoplanowe role na scenie politycznej od 2005 r. – PiS i PO – w swoich programach wymieniały dość zbliżone cele tej polityki i zestaw narzędzi służący jej realizacji. PiS podjęła pierwsze działania na rzecz wdrożenia polityki wobec powracających w 2007 r., a PO po dojściu do władzy wprowadziła w życie program w ogólnych założeniach spójny z koncepcją PiS. Świadczy to o pewnym konsensusie wśród części elity politycznej, jaki wykształcił się w podejściu do zagadnienia migracji zarobkowej, a także stanowi argument na poparcie tezy o biurokratycznym charakterze rozwoju polityki migracyjnej w Polsce. Obecny układ sił politycznych (z dominującą rolą PO i PiS) pozwala sądzić, że ukazany w niniejszym opracowaniu kurs polityki wobec powracających nie ulegnie w najbliższych latach zasadniczym przemianom.

Gdyby jednak rządzący zdecydowali się na rozwijanie polityki wobec powracających dążąc do bardziej aktywnego modelu, powinni działać w sposób bardzo przemyślany. Zanim w świat będą rozesłane sygnały wzywające do powrotu, należy upewnić się, że oferta dla reemigrantów jest atrakcyjna, i że po powrocie będą oni w stanie zadomowić się w kraju. Bowiern w przypadku rozczarowania polską rzeczywistością, kolejny wyjazd takich osób może okazać się emigracją na stałe.

Źródła

- Anacka, M. (2010). *Poakcesyjni migranci powrotni w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności*, w: Grabowska-Lusińska, I. (red.), (2010), *Poakcesyjne powroty Polaków, CMR Working Papers 43/101* Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa. <http://www.migracje.uw.edu.pl/publikacja/rodzaj/CMR/>
- Bukowski, M. (red.) (2008). *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Warszawa: Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Business Center Club (2006). *BCC zaapelował do przedstawicieli resortu finansów i pracy*, Warszawa, <http://www.bcc.org.pl/Artykul.1845+M52021a363cb.0.html>
- Duszczyk, M. (2002). *Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo polski w unii europejskiej*, IPS UW, Warszawa.
- Duszczyk, M. (2007). *Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych*, Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami, CMR Working Papers No 21/79.
- Duszczyk, M., P. Kaczmarczyk i A. Rusielewicz (2009). *Raport z działania grupy roboczej ds. migracji powrotnych Polaków*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Gazeta Prawna (06.10.2008), E. Matuszewska, *Abolicja to donos na siebie!*.
- Gazeta Wyborcza (14.01.2010), P. Skwirowski, *Nasza mała abolicja*.
- Górny A., I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, red. (2010). *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Grabowska-Lusinska, I. (red.), (2009). *Powroty Polaków. Raport końcowy projektu eksploracyjnego dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa.
- Grabowska-Lusinska, I. (red.), (2010). *Poakcesyjne powroty Polaków, CMR Working Papers 43/101* Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa. <http://www.migracje.uw.edu.pl/publikacja/rodzaj/CMR/>
- GUS (Główny Urząd Statystyczny) (2008b). *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004 – 2007*, www.stat.gov.pl.
- Iglicka, K. (red.) (2002). *Migracje powrotne Polaków. Powroty sukcesu czy rozczarowania?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Iglicka, K. (2009). *Powroty polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki migracyjnej. Raport z badań*. Raporty i Analizy, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa.
- Iglicka, K. (2010). *Zarządzanie emigracją – wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej i gospodarczej*. Raporty i Analizy nr 1/10, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa.
- Jończy, R. (2003). *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Instytut Śląski, Opole.
- Jończy, R., D. Rokita (red.) (2009). *Migracje zagraniczne i zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa opolskiego w kontekście światowego spowolnienia gospodarczego. Stan i tendencje*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.
- Kicinger, A. (2009). *Polska polityka migracyjna 1918-2004*, referat na konferencji „Polska polityka migracyjna: zarys historyczny i wyzwania współczesności”, 23 listopada 2009.

- Kolarska-Bobińska, L. (red.) (2006). *'Emigrować i wracać – rekomendacje dla instytucji publicznych'*, *Analizy i opinie*, 66, 9/2009.
- KPMG (2007). *Migracja pracowników - szansa czy zagrożenie?*, Warszawa, www.kpmg.pl.
- Kaczmarczyk, P., J. Napierała (2008). *Współczesne migracje zagraniczne mieszkańców Lubelszczyzny – skala, cechy strukturalne, konsekwencje*, w: *Migracje zagraniczne a procesy rynku pracy. Przypadek Lubelszczyzny*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Instytut Rynku Pracy – Fundacja Nowy Staw, Warszawa-Lublin.
- Mackiewicz, M. (red.) (2009). *Prognoza wielkości reemigracji do województwa opolskiego osób pracujących za granicą do 2013 roku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Opole – Warszawa.
- Massey, D. S. (1995). *The New Immigration and Ethnicity in the United States*, *Population and Development Review* 21, no 3 (September 1995): 631-652.
- MEN (2009), *Dziecko z rodziny migracyjnej w systemie oświaty - materiał informacyjny dla dyrektorów szkół i rad pedagogicznych*, Warszawa, dostępny pod adresem: http://edUNET.tarnow.pl/res/edUNET_portal/portalbu/aktual_2010/2009_07_men_euromigracje___broszura_dla_szk_.doc.
- MPiPS (2007). *Program powrót (konceptcja)*, www.mpips.gov.pl.
- MSZ (2006). *Program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską Migracją zarobkową „bliżej pracy, bliżej Polski”*, www.msz.gov.pl.
- MSZ (2007). *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą*, Warszawa, <http://www.msz.gov.pl/Rzadowy,program,wspolpracy,z,Polonia,1818.html>.
- Narodowy Bank Polski (2008). *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w II kw. 2008 r.*, Warszawa, <http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport2kw2008.pdf>
- PKPP „Lewiatan” (2007). *Oczekiwania PKPP Lewiatan wobec expose premiera Donalda Tuska*, Warszawa, http://www.pkpplewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2007/1/oczekiwania_pkpp_lewiatan_wobec_expose_premiera_donalda_tuska
- Platforma Obywatelska (2007). *Narodowy Program „Powrót do domu”. Co zrobić żeby wrócili?*, www.platforma.org.
- Prawo i Sprawiedliwość (2007). *Program 2007*, www.pis.org.pl.
- Rzeczpospolita (02.02.2006). M. Czekaniński, K. Sadłowska, *„Pracodawcy narzekają na brak fachowców”*.
- Rzeczpospolita (19.05.2007). W. Wybranowski, *Jadą po głosy Polonusów*.
- Samsonowicz, (2009). *Migracje zagraniczne*, w: Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2008-2009*, Warszawa.
- Sejm RP (2006a). *Interpelacja poselską nr 1684 w sprawie emigracji młodych Polaków pod rządami Prawa i Sprawiedliwości*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2006b). *Interpelacja poselska nr 1970 w sprawie emigracji polskich lekarzy za granicę*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2006c). *Interpelacja poselska nr 2807 w sprawie planów rządu mających na celu ograniczenie zarobkowej emigracji absolwentów wyższych uczelni*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2007a). *Interpelacja poselska nr 7380 w sprawie emigracji zarobkowej Polaków i głoszenia hasel zachęcających młode osoby do wyjazdów za granicę*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2007b). *Interpelacja poselska nr 7842 w sprawie migracji zarobkowej Polaków*, www.sejm.gov.pl.

- Sejm RP (2007c). *Interpelacja poselska nr 8327 w sprawie programów przeciwdziałania emigracji zarobkowej Polaków*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2007d). *Interpelacja poselska nr 8501 w sprawie wpływu wysokości minimalnego gwarantowanego wynagrodzenia na emigrację zarobkową Polaków oraz sytuację na krajowym rynku pracy*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2007e). *Zapytanie poselskie nr 3 w sprawie realizacji programu "Powrót do domu"*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2008a). *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP V kadencji*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2008b). *Interpelacja poselska nr w sprawie wprowadzenia tzw. abolicji podatkowej, czyli zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku od dochodów uzyskanych za granicą*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2008c). *Interpelacja poselska nr 6796 w sprawie Narodowego Programu "Powrót do domu" dotyczącego wprowadzania ulatwień dla Polaków powracających z emigracji do kraju*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2009). *Interpelacja poselska nr 8983 w sprawie przedłużenia terminu wymaganego dla złożenia wniosków o zastosowanie abolicji podatkowej*, www.sejm.gov.pl.
- Sejm RP (2010). *Interpelacja poselska nr 15398 w sprawie problemów edukacyjnych dzieci reemigrantów*, www.sejm.gov.pl.
- Stefańska, R. (2010). *Polityka wobec cudzoziemców polskiego pochodzenia*, w: A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, red. (2010), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Warsaw Voice (2007). *President campaigns to persuade migrants to return*, www.warsawvoice.com.
- Weinar, A. (2005). *Polityka migracyjna Polski w latach 1990-2003*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa.

Rozdział 3.

Magdalena Lesińska, Joanna Nestorowicz

Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Hiszpanii.

3.1 Charakterystyka Hiszpanii jako kraju emigracji. Uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne emigracji.

Hiszpania zmieniła swój status z kraju wysyłającego w kraj przyjmujący zaledwie w połowie lat osiemdziesiątych (Cornelius 2004). Jest to państwo z długą tradycją masowej emigracji, sięgającej epoki konkwistadorów i podboju Ameryki Południowej. Współczesne fale emigracji Hiszpanów były częścią ruchów migracyjnych, jakie miały miejsce w całej Europie Południowej oraz skutkiem przemian politycznych i ekonomicznych w tym kraju.

Przełom XIX i XX wieku (okres do 1914 roku; szacuje się, że Hiszpanię opuściło wtedy około 1 mln mieszkańców) to emigracja przede wszystkim do Ameryki Południowej (głównie do Argentyny, Urugwaju, Brazylii i na Kubę; na kierunek emigracji za ocean zdecydowało się 80% opuszczających swój kraj Hiszpanów), ale także do Algierii i Maroka oraz do krajów Europy Zachodniej. Ten ostatni kierunek stał się dominujący po pierwszej wojnie światowej, kiedy to Francja stała się głównym krajem docelowym licznej wtedy fali emigracji politycznej (spowodowanej dyktaturą Primo de Rivery). Kolejna fala emigracji była skutkiem wojny domowej (1936-1939), w jej wyniku wyjechało około 200 tys. osób.

Kolejny etap ruchów emigracyjnych (1945-1975) wiązał się bezpośrednio z sytuacją polityczną w Hiszpanii (dyktaturą generała Franco) oraz nie najlepszą sytuacją ekonomiczną kraju. Należy pamiętać, że Hiszpania do lat osiemdziesiątych była jednym z najsłabiej rozwiniętych krajów w tej części Europy, dodatkowo zamkniętym politycznie, scentralizowanym, opartym na w dużej mierze znacjonalizowanej gospodarce i rolnictwie. Szacuje się, że w tym okresie wyemigrowało z Hiszpanii około 3 mln osób, dość wysoki był także poziom mobilności wewnętrznej (około 5 mln osób przeniosło się z terenów wiejskich do miast). Podstawowym kierunkiem emigracji zagranicznej w okresie powojennym stała się Europa Zachodnia (Niemcy, Francja, Szwajcaria, Belgia). Czynnikiem wspomagającym wybór miejsca docelowego były sieci migracyjne, głównie rodzinne. Należy też podkreślić silne zróżnicowanie regionalne w stopniu nasilenia emigracji; przodujące regiony to Galicja, Asturia i Wyspy Kanaryjskie. Wysoki poziom emigracji utrzymywał się nieustannie przez dwie dekady (1950-1970) i obejmował przede wszystkim ludzi młodych (głównie mężczyzn), ale także całe rodziny z dziećmi. Przeważającą grupą byli nisko wykształceni i niewykwalifikowani, a główną motywacją ich wyjazdu był wysoki poziom bezrobocia, brak perspektyw, ogólna społeczna deprecjacja.

W literaturze opisującej tą falę emigracji zewnętrznej podkreśla się często pozytywne jej rezultaty: zmniejszenie poziomu bezrobocia, złagodzenie napięć na rynku pracy, zmniejszenie deficytu budżetowego oraz dodatkową aktywizację gospodarki dzięki środkom finansowym płynącym od emigrantów do rodzin pozostawionych w ojczyźnie. Przykład Hiszpanii potwierdza tezę, że fala emigracyjna stała się jednym z warunków koniecznych do zaistnienia procesów modernizacyjnych w tym kraju.

Dynamiczny rozwój gospodarczy, którego początki sięgają zmiękczenia dyktatury Franco, a przyspieszenie przyniosło członkostwo we Wspólnotach Europejskich (od 1986 roku) i rozwój gospodarki w pełni wolnorynkowej, sumarycznie przyczyniły się do wzrostu

poziomu życia. W tym okresie znacznie obniżyła się stopa wyjazdów, a jednocześnie dynamicznie nastąpił wzrost liczby imigrantów przybywających do Hiszpanii. Kraj ten stał się jednym z najbardziej popularnych celów imigrantów z państw Ameryki Południowej (z powodu bliskości językowo-kulturowej) i północnej Afryki (z powodu bliskości geograficznej). Na początku lat 1990. liczba imigrantów rezydujących w Hiszpanii była porównywalna z liczbą obywateli hiszpańskich przebywających stale za granicą i ciągle dynamicznie wzrastała. Na przełomie wieków kraj ten zaczął przodować w statystykach państw przyjmujących imigrantów.

Należy podkreślić, że dynamika procesów migracyjnych oraz przemiana z państwa emigracji w państwo imigracji była charakterystyczna także dla pozostałych krajów regionu Europy Południowej. Co wyróżnia Hiszpanię, to skala przemieszczeń ludności oraz wysoki poziom napływu imigrantów.

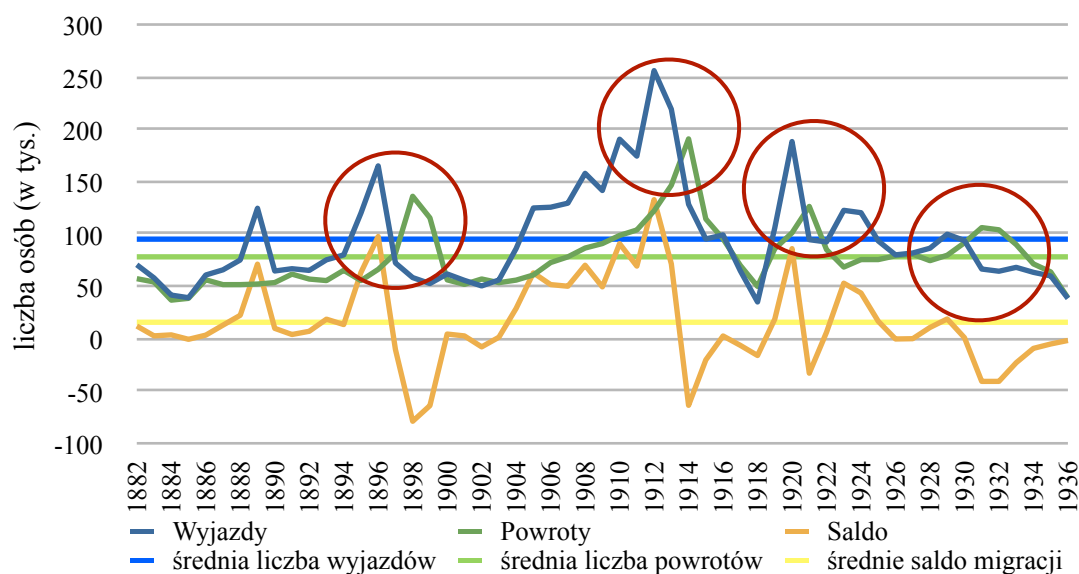
3.2 Skala i struktura migracji powrotnych – w przeszłości i obecnie. Profil ilościowy i jakościowy emigracji i powrotów.

Powroty do Hiszpanii były zauważalnym zjawiskiem w każdym okresie czasu, towarzyszyły równoległe, choć w różnej skali, procesom wyjazdowym. Istnieje jednak problem w oszacowaniu rzeczywistej skali powrotów z powodu niedostatecznych źródeł danych.

Dane ilościowe dotyczące procesów migracyjnych do i z Hiszpanii były zbierane od roku 1882. Informacje dotyczące początku tego okresu mają jednak dwa istotne ograniczenia: 1) dotyczą wyłącznie podróżujących trzecią klasą drogą morską (warunek wynikający z ówczesnej definicji migranta) oraz 2) dotyczą zarówno obywateli Hiszpanii, jak i obywateli innych państw przekraczających granicę hiszpańską. Stosując te kryteria, do roku 1936 odnotowano 5,2 mln wyjazdów z Hiszpanii i 4,3 mln przyjazdów. Należy jednak pamiętać, że w tym kontekście liczba osób przyjeżdżających do kraju jest w porównaniu do rzeczywistej liczby powrotów szacunkiem mocno zawyżonym.

Na wykresie 3.1 widać momenty bardziej intensywnej emigracji w latach 1896, 1912, 1920 oraz 1929. Widać też, że po tych okresach następuje również widocznie zwiększona liczba przyjazdów. Co ważne, nie można jednak jednoznacznie określić, na ile wzrost liczby przyjazdów jest wynikiem, na który składają się powroty Hiszpanów, a na ile są to przyjazdy obywateli państw drugich, stymulowane odpływem rodzimej siły roboczej z Hiszpanii. Średnie saldo migracji (różnica liczby wyjazdów i liczby przyjazdów) pozostaje dodatnie i przybiera w analizowanym okresie średnią wartość blisko 17 tys. osób.

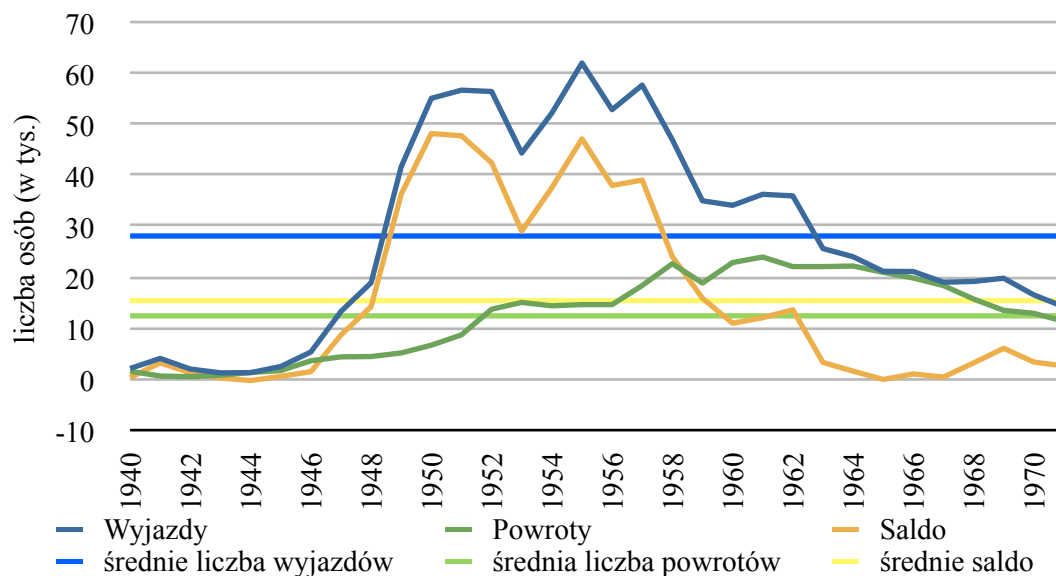
Wykres 3.1 Zagraniczn przemieszczenia ludności. Wyjazdy i przyjazdy drogą morską. 1882-1936



Źródło: opracowanie własne. Dane: <http://www.culturamigrante.org> za: Tafunel i Carreras (2005).

Kolejnym okresem, za który dostępne są spójne dane migracyjne, są lata 1940-1972. Hiszpania pozostaje krajem emigracyjnym także w tym czasie. Saldo migracji jest wciąż dodatnie, z wyraźnym maksimum przypadającym na lata 1950. To, co odróżnia ten okres od poprzedniego, to bezwzględnie dodatnie saldo migracji oraz brak wyraźnego wzrostu liczby powrotów po okresie intensywnych wyjazdów w latach 1951-1963. Dane za ten okres dotyczą tej samej definicji migranta, co wcześniejsze statystyki, z tym wyjątkiem, że od roku 1959 obejmują także osoby podróżujące drogą lotniczą. Ponadto od 1966 oprócz podróży do i z obu Ameryk, Azji czy Oceanii, uwzględniane są także migracje na kontynent afrykański.

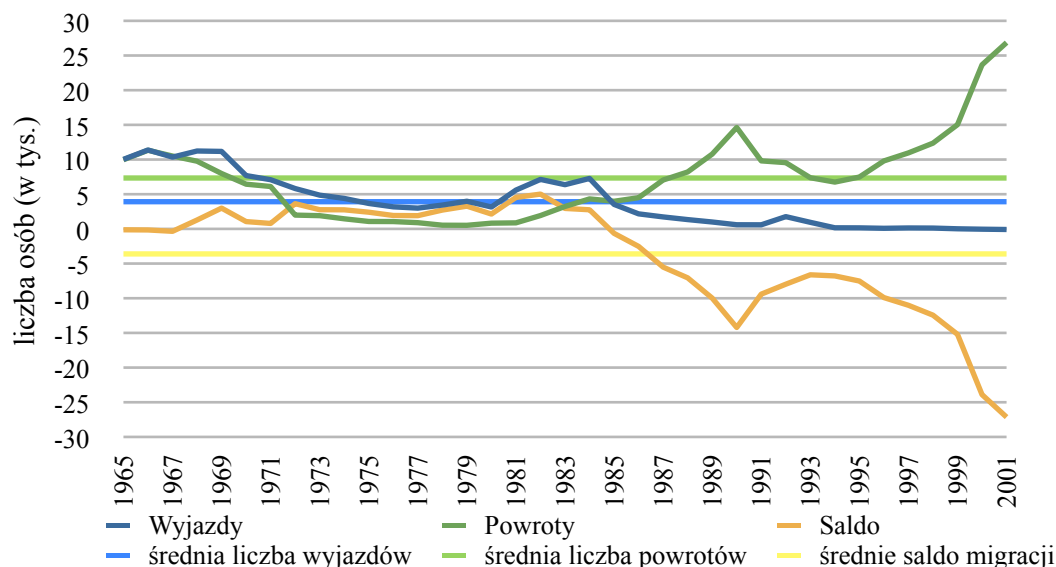
Wykres 3.2 Zagraniczne przemieszczenia ludności. Migracje transoceaniczne. 1940-1971



Źródło: opracowanie własne. Dane: <http://www.culturamigrante.org> za: Tafunel i Carreras (2005).

Od roku 1965 w statystykach odnotowywano również emigrację transoceniaczną, wspieraną przez instytucje państwowe. Wsparcie to obejmowało przetwarzanie dokumentacji niezbędnej do podjęcia zatrudnienia w kraju docelowym, zatwierdzanie kontraktów pracowniczych, jak również bonifikaty związane z podróżą.

Wykres 3.3 Migracje wspierane. 1965-2001



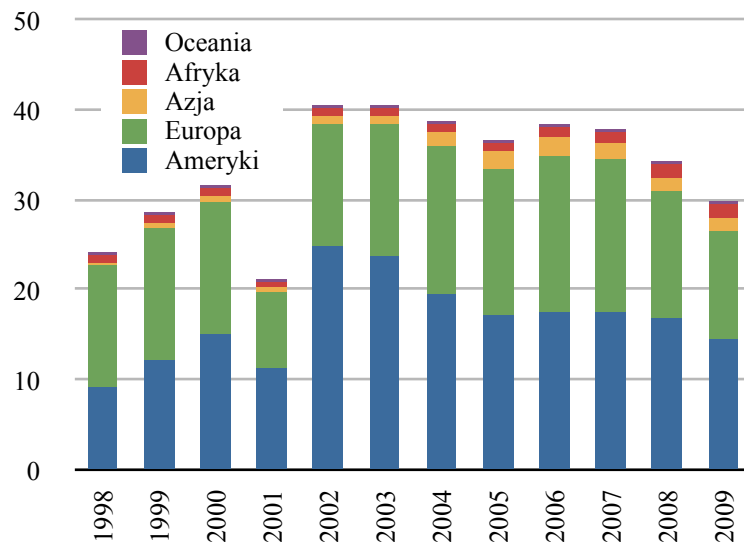
Źródło: opracowanie własne. Dane: <http://www.culturamigrante.org> za: Tafunel i Carreras (2005).

Spadek wyjazdów oraz szczególnie intensywna fala powrotów pojawiła się na przełomie lat 1970./1980. (por. wykres 3.3) i trwała przez całe lata 1980. Powodem był kryzys ekonomiczny, kurczenie się rynków pracy oraz coraz bardziej restrykcyjna polityka migracyjna w krajach Europy Zachodniej. W samym regionie Andaluzji pod koniec lat 1980. migracje powrotne stanowiły ponad 60% wszystkich przybywających tam imigrantów (Rodriguez, Egea, Nieto 2002). Badania przeprowadzone w tym regionie potwierdziły, że wśród powracających dominują dwie grupy: osoby starsze (65-69 lat), które powróciły, by spędzić lata emerytury w ojczyźnie oraz dorośli (30-34 lata), którzy jako młodzież wymigrowali w latach 1980.

Większość powracających emigrantów wróciło do miejscowości, z których pierwotnie wyjechali. Głównym czynnikiem takiej decyzji były silne więzi rodzinne i lokalne charakterystyczne dla społeczności wiejskich oraz zminimalizowanie ryzyka związanego powrotem i ponowną społeczną i ekonomiczną reintegracją. Podkreśla się pozytywny wpływ powrotów na sytuację demograficzną regionu, która była bardzo niekorzystna z powodu wcześniejszych masowych wyjazdów. Migracje powrotne dały też impuls do dynamicznego rozwoju na poziomie lokalnym usług i infrastruktury związanej z edukacją, opieką społeczną, służbą zdrowia, mieszkalnictwem. W tamtym okresie czasu rząd hiszpański nie podejmował w praktyce żadnych działań o charakterze zachęcającym czy wspierającym zjawisko powrotów.

Według danych rejestrowych dotyczących zameldowania, w okresie 1998-2009 do Hiszpanii wracało ok. 30 tys. obywateli rocznie, co oznacza, że w każdym roku przybywało jedno miasto wielkości Nowego Targu (por. Wykres 3.4).

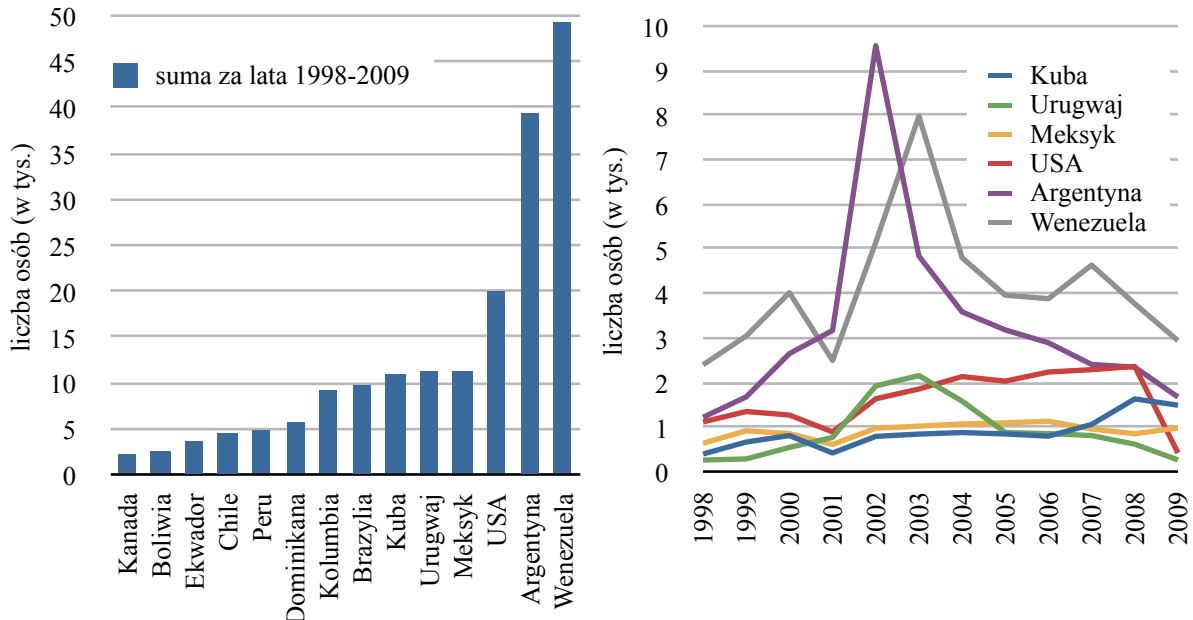
Wykres 3.4 Powroty obywateli Hiszpanii wg regionu poprzedniego pobytu. 1998-2009



Źródło: opracowanie własne. Dane: Hiszpański Urząd Statystyczny www.ine.es

Najliczniejsze w latach 1998-2009 były powroty z krajów Ameryki Północnej i Południowej, w których uczestniczyło ponad 195 tys. Hiszpanów, co stanowiło blisko 50% ogólnej liczby powracających w tym okresie:

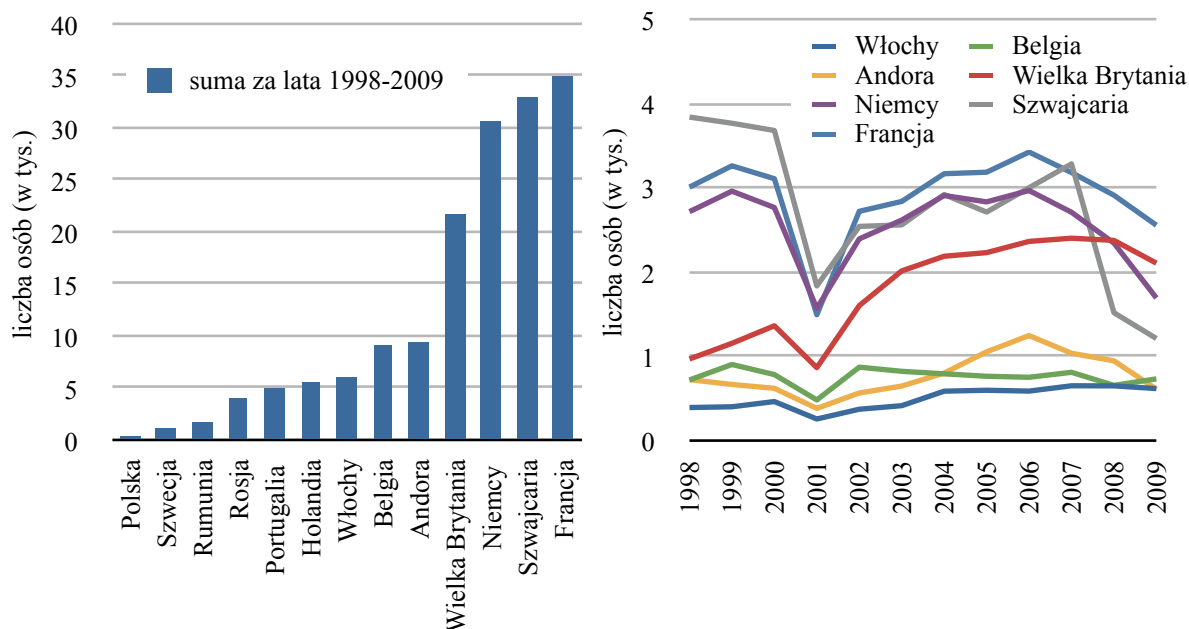
Wykres 3.5 Powroty obywateli Hiszpanii z wybranych krajów Ameryki Północnej i Południowej. 1998-2009



Źródło: opracowanie własne. Dane: Hiszpański Urząd Statystyczny www.ine.es

Drugie pod względem liczebności były w ostatnich latach powroty z krajów Europy, które dotyczyły blisko 175 tys. obywateli Hiszpanii.

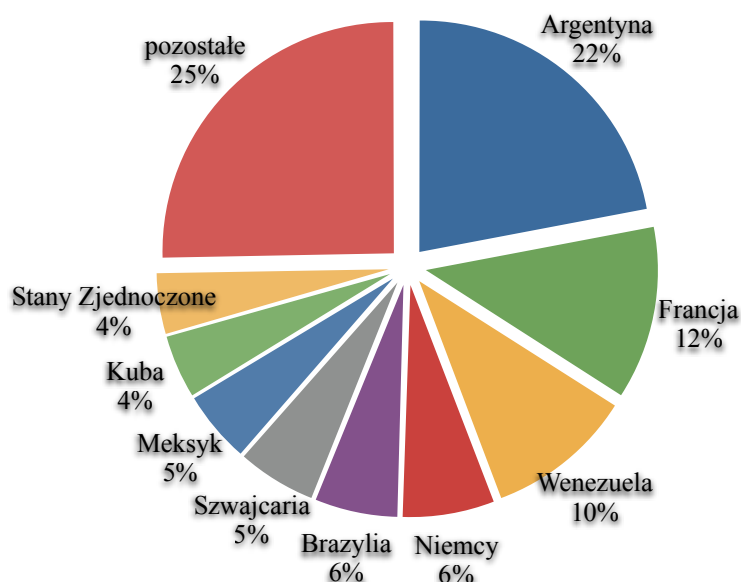
Wykres 3.6 Powroty obywateli Hiszpanii z wybranych krajów europejskich. 1998-2009



Źródło: opracowanie własne. Dane: Hiszpański Urząd Statystyczny www.ine.es.

Dane hiszpańskiego spisu powszechnego z 2001 roku mówią o blisko 1,4 mln obywateli Hiszpanii, którzy mieszkają poza granicami kraju. Zbliżoną liczbę podaje aktualny spis wyborców z czerwca 2010 roku (por. Wykres 3.7). Należy jednak pamiętać, że osoby przebywające na emigracji to także potomkowie Hiszpanów, którzy opuścili kraj parę dekad temu i, mimo nieposiadania często hiszpańskiego obywatelstwa, oni również mają prawo do korzystania z ochrony rządu hiszpańskiego oraz działań wspierających powrót. Współcześnie główną kategorią osób powracających są jednak osoby starsze, na emeryturze, którzy zakończyli swoją aktywność na rynku pracy.

Wykres 3.7 Obywatele Hiszpanii poza granicami kraju. 2010



Źródło: Opracowanie własne. Dane: www.ciudadaniaexterior.mtin.es, spis wyborców.

3.3 System prawno-instytucjonalny wspierający migracje powrotne obywateli Hiszpanii

Pomimo iż migracje powrotne mają miejsce w Hiszpanii od długiego już czasu, to system wspierający powroty obywateli tego kraju do ojczyzny powstał *de facto* w ciągu ostatnich kilku lat.

3.3.1 Akty prawne

Obowiązujące akty prawne dotyczące obywateli Hiszpanii przebywających poza granicami oraz migrantów powrotnych związane są z następującymi obszarami:

- Opieka medyczna i prawa do emerytury i innych świadczeń socjalnych:
 - Rezolucja Głównej Dyrekcji Emigracji z 8.4.2008,
 - Rezolucja Głównej Dyrekcji Emigracji i Głównej Dyrekcji Narodowego Instytutu Zabezpieczeń Społecznych z 25.2.2008
 - Rezolucja Głównej Dyrekcji Emigracji z 3.12.2007,
 - Zarządzenie Ministra Pracy i Spraw Socjalnych TAS/561/2006 z 24.2.2006,
 - Ustawa 3/2005 z 18.3.2005.
- Wsparcie finansowe dla migrantów powrotnych:
 - Dekret Królewski 8/2008 z 11.1.2008,
 - Dekret Królewski 1493/2007 z 12.11.2007.
- Instytucjonalne wsparcie dla migrantów powrotnych:
 - Zarządzenie Ministra Pracy i Imigracji z 21.1.2009,
 - Dekret Królewski 230/2008 z 15.2.2008,
 - Zarządzenie Ministra Pracy i Spraw Socjalnych TAS/874/2007 z 28.3.2007,
 - Ustawa 40/2006 z 14.12.2006.

Najważniejsze z obowiązujących aktów prawnych odnoszących się i regulujących kwestie migracji powrotnych to:

Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 roku, w Art. 42 stanowi o tym, że *państwo stoi na straży i zabezpiecza ekonomiczne i socjane prawa pracowników hiszpańskich poza granicami kraju, jak również kieruje swoją politykę w stronę ich powrotu* [tłumaczenie własne].

Ustawa 40/2006 (Ley 40/2006) z 14.12.2006.

Dotyczy statusu obywateli hiszpańskich poza granicami kraju. Jest to podstawowy akt regulujący działania władz hiszpańskich w zakresie migracji powrotnych. Ustawa jest aktem odpowiadającym na konstytucyjny obowiązek dbania o prawa obywateli przebywających poza granicami kraju. Mówi zarówno o gwarantowaniu emigrantom takich samych przywilejów, jakimi cieszą się Hiszpanie przebywający w kraju, jak też o formach wspierania emigrantów w podtrzymywaniu więzi kulturowych z rodzimym krajem. Ustawa ma także na

celu zapewnienie komplementarnej ochrony socjalnej i prawnej względem przepisów obowiązujących w krajach docelowych hiszpańskich emigrantów. Akt ten określa także ramy działania rządu centralnego oraz władz regionalnych w procesie reintegracji migrantów powrotnych, przy zachowaniu prawa do nieustającego, swobodnego przepływu pracowników.

Dekret Królewski 1493/2007 (Real Decreto 1493/2007) z 12.11.2007

Reguluje zasady udzielenia pomocy migrantom powrotnym w sytuacjach wyższej potrzeby. Dekret dotyczy osób, które przebywały zagranicą przynajmniej pięć lat. Prawo do otrzymania pomocy finansowej mają migranci w ciągu dziewięciu miesięcy od powrotu do Hiszpanii. W dokonywaniu ewaluacji sytuacji wyższej potrzeby analizowane są cztery mierniki: 1) dochód, 2) trudność w reintergracji na rynku pracy związana np. z wiekiem, 3) liczba osób na utrzymaniu aplikanta oraz 4) wydatki na gospodarstwo domowe.

W związku z charakterem części migracji powrotnych (osoby w wieku i/lub o statusie emerytalnym) nowa legislacja związana z migracjami powrotnymi reguluje kwestie wypłaty świadczeń emerytalnych, związanych z niepełnosprawnością i leczeniem. Warto zauważyć, że ochrona socjalna zapewniona tym dekretem nie dotyczy jedynie rodziny, ale uwzględnia także osoby pozostające w stałym związku z migrantem, ale nie będących współmałżonkami.

3.3.2 Wsparcie instytucjonalne

Struktura instytucjonalna, jaka powstała dla wsparcia migracji powrotnych dotyczy dwóch ścieżek – działań adresowanych do konkretnych organizacji zajmujących się tą grupą oraz bezpośrednio do samych migrantów.

Wsparcie adresowane do organizacji. Istnieje system subwencji otrzymywania przez organizacje na działania wspierające migrantów powrotnych poprzez doradztwo w sprawie reintegracji na rodzimym rynku pracy (Rezolucja Generalnej Dyrekcji Emigracji z 20 lutego 2008 przygotowana w oparciu o Zarządzenie Ministra Pracy i Spraw Socjalnych TAS/874/2007 z 28 marca 2007). Prawo do wnioskowania o sfinansowanie tego typu programów mają organizacje publiczne i prywatne, rządowe oraz pozarządowe, działające na terenie Hiszpanii lub w kraju docelowym, które podejmują działania na rzecz obywateli Hiszpanii deklarujących chęć powrotu do kraju. W ocenie projektów bierze się pod uwagę następujące kryteria: 1) liczbę Hiszpanów, których potencjalnie obejmuje projekt; 2) wielkość obszaru terytorialnego realizacji projektu; 3) doświadczenie i poziom wyspecjalizowania instytucji-wnioskodawcy oraz 4) zawartość merytoryczną projektu.

Wsparcie adresowane do migrantów powrotnych. Ramy wsparcia dla migrantów powrotnych określa rekomendowana ścieżka powrotu, opisana w hiszpańskim "Powrotniku" (*Guia del Retorno*). Na etapie przed powrotem główną instytucją pomocową jest konsul w kraju pobytu. Powracający powinien skontaktować się z tą instytucją, by uzyskać zindywidualizowane informacje na temat sugerowanych dalszych działań oraz wszelkie informacje związane ze swoimi prawami i obowiązkami wynikającymi z faktem powrotu (kwestie formalności, sprawy celne, obywatelstwa, potwierdzenia okresu pobytu zagranicą, etc.). Osoba zdecydowana na powrót powinna także udać się do urzędu pracy i spraw socjalnych kraju pobytu, by zdobyć potwierdzenie aktywności zarobkowej na zagranicznym rynku pracy oraz dowód wpłat na system ubezpieczeń społecznych. Wszystkie te dokumenty należy potwierdzić w konsulacie hiszpańskim w kraju pobytu. Są one niezbędne dla uzyskania tzw. certyfikatu emigranta powrotnego, który to jest potrzebny m.in.

do uzyskania wszelkich świadczeń przysługujących migrantom powrotnym (emerytur, rent, zasiłku dla bezrobotnych, uczestnictwa w program reintegracyjnych itp.).

W celu uzyskania certyfikatu obywatel Hiszpanii musi przedłożyć w konsulacie, ambasadzie lub innym przedstawicielstwie Królestwa Hiszpanii dokumentację potwierdzającą:

- tożsamość: paszport lub inny dokument równoważny,
- obywatelstwo hiszpańskie,
- datę ostatniego wyjazdu z Hiszpanii,
- chęć powrotu do Hiszpanii na stałe (zakończony kontrakt, deklaracja konsularna o zmianie miejsca zamieszkania itp.); w przypadku niemożności przedstawienia takiego dokumentu wydanie certyfikatu może nastąpić dopiero po faktycznym powrocie do Hiszpanii i uzyskaniu innych dokumentów potwierdzających chęć stałego osiedlenia,
 - staż pracy zagranicą,
 - potwierdzenie możliwości transferu świadczeń społecznych dla osób powracających z krajów Unii Europejskiej lub Szwajcarii (formularz E-301),
 - rezygnację z korzystania ze wsparcia socjalnego świadczonego przez kraju dotychczasowego zamieszkania,
 - okres odprowadzania składek na system ubezpieczeń społecznych i świadczeń dla bezrobotnych zagranicą.

Wsparcie powrotu jest organizowane także w formie zindywidualizowanej. Osoby chcące skorzystać z indywidualnego wsparcia w okresie powrotu są zobowiązane do stawienia się na rozmowę w konsulacie hiszpańskim w kraju pobytu. W konsulacie wypełnia się kwestionariusz osobowy, który jest dalej wysyłany do regionu w Hiszpanii, w którym dana osoba zamierza się osiedlić. Tam przygotowany jest następnie pakiet informacyjny, uwzględniający informacje niezbędne danej osobie w procesie reintegracji w Hiszpanii, te dotyczące funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, rynku pracy, usług, edukacji, rynku mieszkań. Tak przygotowany pakiet jest następnie odsyłany do osoby zainteresowanej. Taka formuła ma na celu zoptymalizowanie decyzji o powrocie poprzez zapewnienie adekwatnych informacji przed podjęciem decyzji co do powrotu i miejsca ewentualnego powrotu. Kontakt z osobami zainteresowanymi odbywa się w założeniu poprzez internet, co wydaje się najszybszą i najlepszą formą komunikacji także dlatego, że przebywają one poza granicami kraju. Należy zwrócić uwagę na decentralizację i zaangażowanie niższego szczebla administracji (regionalnego i lokalnego) w przygotowywanie informacji na potrzeby powracających. Jest to związane z wysokim poziomem decentralizacji Hiszpanii i różnicami w rozwiązaniach prawnych i funkcjonowaniu poszczególnych regionów.

W zależności od potrzeb, obywatele Hiszpanii mogą liczyć na wsparcie finansowe podróży powrotnej.

Inne formy wsparcia. Istnieją także inne formy wsparcia dla migrantów powrotnych gotowych do podjęcia aktywności na rynku pracy w formie samozatrudnienia. Wsparcie to jest administrowane zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Choć ta forma pomocy nie jest adresowana wyłącznie do migrantów powrotnych, to może być przez nich wykorzystana. Wsparcie finansowe obejmuje: 1) minimalne zapomogi w trudnej sytuacji życiowej; 2) pokrycie zobowiązań kredytowych lub wynikających z nich odsetek; 3) pomoc

w finansowaniu własnej działalności gospodarczej w procesie jej zakładania; 4) techniczne i zawodowe wsparcie przy zakładaniu własnej działalności gospodarczej.

Zapytania i wnioski o tego typu wsparcie powinny być kierowane do urzędu pracy w przypadku chęci założenia własnej działalności gospodarczej lub do innych właściwych urzędów funkcjonujących w danym regionie.

3.3.3. Kampanie informacyjne

Na potrzeby emigrantów powracających do kraju został stworzony specjalny portal informacyjny <http://www.ciudadaniaexterior.mtin.es/>

Najważniejszym jego celem jest dostarczenie aktualnej i w miarę najpełniejszej informacji związanej z formalnościami, jakich należy dokonać przed (będąc jeszcze w kraju pobytu) i po powrocie do Hiszpanii.

Powstała także publikacja adresowana do osób na różnym etapie decyzji o powrocie: dopiero rozważających powrót, powracających i już będących w kraju²⁰. Ma ona w założeniu służyć jako wszechstronne kompendium wiedzy i praktyczny przewodnik na temat formalnej strony migracji powrotnych. Jego treść można porównać z polskim „Powrotnikiem”. Poszczególne działy zawierają informacje dotyczące m.in.:

- Wsparcia przed powrotem (w tym sprawy konsularne, przywrócenie obywatelstwa hiszpańskiego, uzyskanie dokumentów potwierdzających aktywność zawodową, regulacje dot. opłat celnych za import ruchomości oraz efektów zmiany miejsca zamieszkania, samochody: cło i rejestracja, kwestie paszportowe);
- Wsparcia po powrocie (dowód tożsamości, odnowienie przeterminowanego hiszpańskiego prawa jazdy, potwierdzenie niepełnosprawności, dowód zmiany nazwiska, konta bankowe zagranicą);
- Bezrobocia (rodzaje i warunki uzyskania zasiłków dla bezrobotnych);
- Pomocy medycznej (dla bezrobotnych i emerytów, opieka zdrowotna w ramach ubezpieczenia społecznego dla osób bez dochodów, opieka medyczna dla powracających osób pochodzenia hiszpańskiego, którym nie przysługuje opieka z żadnego innego tytułu);
- Emerytury i innych form opieki społecznej i mieszkania dla osób starszych oraz będących w potrzebie;
- Edukacji (nostryfikacja i uznawalność dyplomów i zaświadczeń o wykształceniu uzyskanych zagranicą, uznawalność części studiów odbytych zagranicą, uznawalność tytułów dających uprawnienia zawodowe zgodnie z dyrektywami UE, uprawnienia dotyczące udziału migrantów powrotnych w działaniach centrów szkoleniowych);
- Aneksy (spis teleadresowy biur, urzędów pracy i spraw socjalnych, urzędów regionalnych, stowarzyszeń migrantów powrotnych oraz inne użyteczne adresy).

3.3.4 Instytucje odpowiedzialne za działania wspierające migracje powrotne

Instytucjami odpowiedzialnymi za politykę migracyjną, w tym także za działania wspierające migracje powrotne obywateli Hiszpanii jest Ministerstwo Pracy i Imigracji (www.mtin.es)

²⁰ Publikacja dostępna jest także w internecie: <http://www.ciudadaniaexterior.mtin.es/es/pdf/guia-retorno.pdf>

Urzędem celowym i bezpośrednio odpowiedzialnym za implementację działań wspierających obywateli hiszpańskich powracających do kraju jest *Oficina Española del Retorno*. Funkcjonuje on przy Ministerstwie Pracy i Imigracji oraz Sekretariacie Stanu ds. Imigracji i Emigracji od kwietnia 2007 roku. To on jest odpowiedzialny za udzielanie porad i konsultacji powracającym. Z danych urzędu wynika, że od momentu powstania (kwiecień 2007) do grudnia 2007 urząd ten udzielił informacji na temat powrotu do kraju 1241 obywatelom Hiszpanii mieszkającym zagranicą. 360 osób zdecydowało się na powrót, deklarując to poprzez urząd; 84% z tych osób jest aktywnych zawodowo (głównie ze Szwajcarii, Holandii i Brazylii). Pozostali to emeryci, których potrzeby ograniczają się do zapewnienia mieszkania oraz pomocy medycznej. Zdecydowana większość (88%) konsultacji było udzielonych osobom indywidualnym, reszta to zapytania kierowane przez instytucje. Główne obszary zapytań kierowanych do Urzędu dotyczą opieki medycznej, emerytur, uznawalności dyplomów, zasiłków dla bezrobotnych, mieszkań oraz nadawania obywatelstwa. Zapytania pochodzą głównie z Argentyny, Wielkiej Brytanii oraz z Francji. Aby skrócić procedurę powrotu konsultacje są udzielane telefonicznie lub pocztą elektroniczną. Budżet działań skierowanych do migrantów powrotnych w 2007 opiewa na 1,4 mln euro.

Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior podejmuje działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego i ekonomicznego obywateli hiszpańskich przebywających poza granicami kraju. Wśród tych działań szczególne znaczenie mają te związane z zapewnieniem świadczeń emerytalnych oraz doraźnym wsparciem finansowym. Ponadto instytucja ta zajmuje się wspieraniem edukacji, kultury oraz zatrudnienia hiszpańskich emigrantów i ich rodzin. W celu wykonania swoich zadań współpracuje z innymi agendami rządowymi.

Ważną rolę pośrednią we wsparciu powrotu i reintegracji mają instytucje kulturalno-edukacyjne działające w krajach pobytu. Zapewniają one stały kontakt z rodzimą kulturą, językiem i nauką obywatelom hiszpańskim zamieszkałym zagranicą. Należą do nich sieć placówek Instytutu Cervantesa, działalność edukacyjna skierowaną do emigrantów prowadzi także *Universidad Nacional de Educación a Distancia* (UNED).

3.4 Podsumowanie

System wsparcia powracających stworzony przez rząd hiszpański powstał stosunkowo niedawno, z tego też względu trudno ocenić jego skuteczność. Pomimo faktu, że zjawisko powrotów było obecne przez długi okres już wcześniej, to powstał on dopiero w ostatnich latach i nie zawiera on szczególnego rodzaju działań adresowanych do aktywnych zawodowo migrantów powrotnych. Warty uwagi jest dobrze rozwinięty system informacji oraz podejście indywidualne i zaangażowanie szczebla lokalnego w system wspierający powrotnych. Instytucja „certyfikatu migranta powrotnego”, który należy uzyskać przy aplikacji o wsparcie po powrocie, czyli potwierdzenia stażu pracy, opłacania ubezpieczenia społecznego także wydaje się interesującym rozwiązaniem, gdyż zapewnia migrantowi po powrocie minimum formalności związanych z ustaleniem jego praw socjalnych. Jednocześnie jednak warto zauważyć, że te działania nie obejmują wszystkich, ale jedynie tych z migrantów powrotnych, którzy sami wykonują pierwszy krok i włożą wysiłek w przygotowanie dokumentacji niezbędnej do uzyskania „certyfikatu”.

Kluczowe znaczenie we wszystkich fazach powrotu mają działania informacyjne, a system instytucjonalny odpowiedzialny za te działania obejmuje kilka różnych szczebli. W fazie przed powrotem podstawową rolę odgrywają konsulatory, na nich spoczywa

odpowiedzialność za dostarczenie pełnej i wiarygodnej informacji powracającym. Informacje dotyczące sytuacji w danym regionie/miejscowości w Hiszpanii, jako potencjalnym miejscu docelowym migranta powrotnego otrzymują za pośrednictwem *Oficina Espanola del Retorno*, które to biuro z kolei wykorzystuje dane bezpośrednio uzyskane od urzędów lokalnych. Podejście indywidualne na pewno jest bardziej czaso- i kapitałochłonne, ale wydaje się, że zmniejsza ryzyko niewłaściwej decyzji przez osobę decydującą się na powrót, daje możliwość lepszego przygotowania się do powrotu, zmniejsza niebezpieczeństwo szoku adaptacyjnego, a tym samym zwiększa wydatnie szanse na szybką i udaną reintegrację.

Ważną ścieżką działań wspierających są te, mające charakter pośredni, adresowane do organizacji zajmujących się powrotnymi migrantami. Oznacza to, że nacisk kładziony jest na rozwój stałej instytucjonalnej sieci wspomagającej, która ma długą perspektywę działania i docelowo może zostać wykorzystana także w innych celach i w działaniach adresowanych do innych grup społecznych. W związku ze specyfiką migracji powrotnych, grupą docelową działań rządu hiszpańskiego są głównie osoby starsze, już nieaktywne zawodowo. Wsparcie tej grupy ma charakter ściśle socjalny, dotyczy korzystania z systemu opieki społecznej i opieki zdrowotnej.

Źródła

- Cornelius Wayne A. (2004). Spain: The Uneasy Transition from Labour Exporter to Labour Importer, w: Cornelius W.A. i in. *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press.
- Rodriguez V., C. Egea, J.A. Nieto (2002). Return Migration in Andalusia, Spain, w: *International Journal of Population Geography* 8/ 2002.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones (2008). Guía del retorno.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones (2008). Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
- Tafunel A. i Carreras X. (2005). Estadísticas Históricas De España: Siglos XIX-XX, tom I-III, Fundacion BBVA.

Strony internetowe

- Urząd Statystyczny Hiszpanii: <http://www.ine.es/>
- Portal migracyjny: <http://www.culturamigrante.org>
- Akty prawne Królestwa Hiszpanii: www.derecho.com
- Portal rządowy dla diaspory: <http://www.ciudadaniaexterior.mtin.es/>

Rozdział 4.

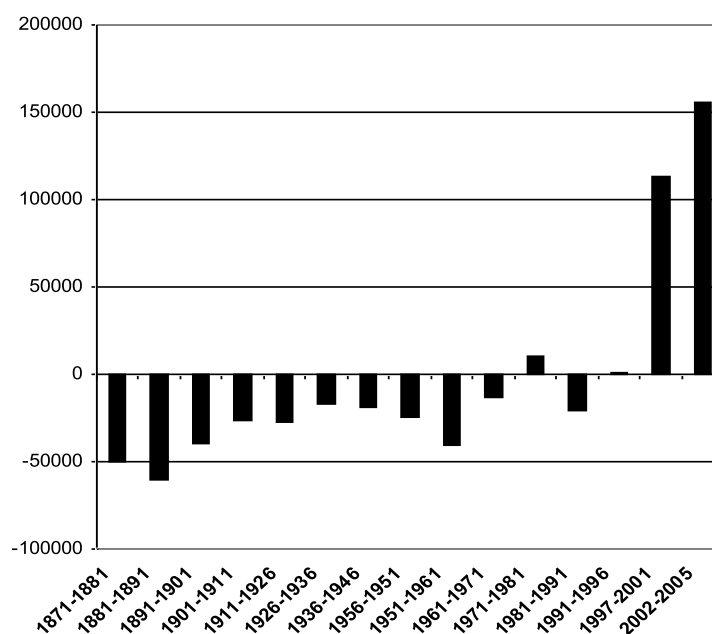
Izabela Grabowska-Lusińska

Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Irlandii

4. 1. Tło historyczne, uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne- w stronę zrozumienia irlandzkiej emigracji

Irlandia jest krajem, który doświadczał masowej emigracji od lat 1840. do połowy lat 1990., co daje około 8 pokoleń Irlandczyków poza granicami macierzystego rynku pracy. Ludzie wyjeżdżali w różnych okresach, z różnych powodów, z różnymi kwalifikacjami, na zróżnicowany okres czasu, ale głównie do krajów anglojęzycznych (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia, Kanada). Emigracja stanowi „centrum irlandzkiego doświadczenia nowoczesności” (Tovey, Share 2000: 104) oraz kluczowy element procesu transformacji irlandzkiej gospodarki z agrarnej w gospodarkę przemysłową. Żaden kraj nie zaznał w takim stopniu brzemiennego w skutkach procesu wyludnienia, nazwanego przez irlandzkich socjologów procesem mającym „patologiczny wymiar” (Tovey, Share 2000: 104). To był jedyny kraj w Europie w XIX w., gdzie wielkość populacji uległa radykalnemu zmniejszeniu. Poziom emigracji znacznie przewyższył poziom przyrostu naturalnego.

Wykres 4.1. Saldo migracyjne w Irlandii w latach 1871-2005



Źródło: Central Statistics Office (różne lata).

Wychodźstwo z Irlandii od połowy XIX w. było typowym przykładem „wychodźstwa rodzinnego” (Gliwic 1932), migracji opartej na sieciach, która polega na tym, że ci, co się poprzednio osiedlili za granicą, pomagają w emigracji pozostałym członkom rodzin i społeczności lokalnych. W ten sposób wzmacnia się siła przyciągająca, dośrodkowa kraju imigracji w czasach

dotadniej koniunktury, a jej działanie osłabia się w czasach dekonunktury gospodarczej lub występuje silna migracja powrotna.

Emigrację zainicjowała w Irlandii najbiedniejsza ludność wiejska, co jest charakterystyczne dla zjawiska wędrowek ludności ze wsi do miast, a nie dla wędrowek międzynarodowych, rekrutujących przeważnie zamożniejsze warstwy niższych klas. Ta okoliczność kładzie specyficzne piętno na migracji irlandzkiej i odróżnia ją od innych (Gliwic 1932).

Bilans populacji w Irlandii w XIX i XX w. przedstawia się następująco. Jeszcze w 1841 r. w Irlandii mieszkało, zgodnie ze spisem ludności, 6 529 tys. osób. Wielka klęska głodu w latach 1845–1848, spowodowana nieurodzajem i zarazą ziemniaka, doprowadziła ponad milion mieszkańców do śmierci lub emigracji, głównie do Stanów Zjednoczonych. Przywiązani do katolickiej tradycji rodzinnej emigranci z Irlandii ściągali do Stanów Zjednoczonych swoje rodziny, co w efekcie doprowadziło do systematycznego zmniejszania się liczby ludności w Irlandii - do 3 469 tys. osób w 1891 r., do 2 955 tys. w 1946 r., aż do 2 818 tys. w 1961 r.– był to najniższy poziom zaludnienia w historii nowożytnej Irlandii. Według danych spisu ludności w *Irish Free State* w 1926 r., od 1841 r. wieś irlandzka straciła w ciągu 85 lat 64,4 % swej ludności, miasta, prócz stolicy – 13%, a tylko Dublin z jego czterema przedmieściami zyskał 47% (Gliwic 1932).

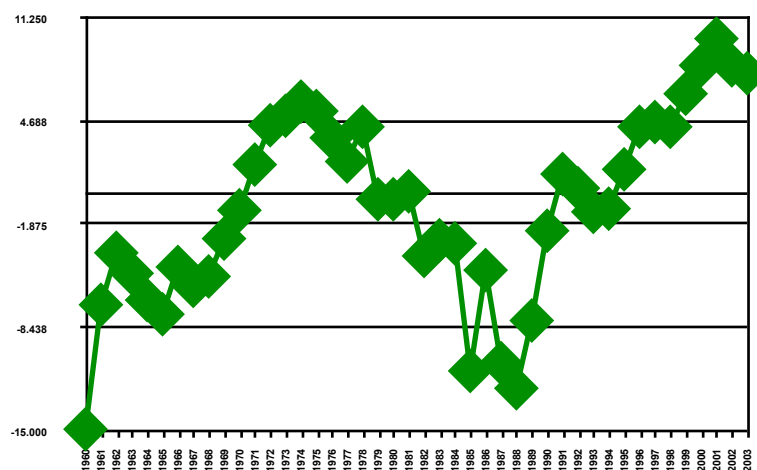
Odzyskanie przez Irlandię niepodległości w 1922 r. nie wpływało przez długi czas na zmianę sytuacji na irlandzkim rynku pracy. W dalszym ciągu irlandzki rynek pracy był traktowany jako wspólna z brytyjskim rynkiem pracy przestrzeń zarobkowania. Wpłynęło na to kilka czynników. W latach 1920. w Irlandii zostały wprowadzone wysokie taryfy celne, które były utrzymywane właściwie do końca lat 1950. XX w. Podczas gdy przepływ towarów był znacznie ograniczony, przepływ siły roboczej był całkowicie swobodny. Sytuacja ta stwarzała nierównowagę w irlandzkiej gospodarce i powodowała „wypychanie” pracowników. Była jednocześnie pewnym ewenementem w skali europejskiej, zwłaszcza że w okresie po II wojnie światowej dążono właśnie do swobodnego przepływu towarów, a polityki imigracyjne krajów odnotowujących niedobory podaży pracy, były ukierunkowane na jednoczesne przyciąganie pracowników (Fitz Gerald, Kearney 1998). Dodatkowymi czynnikami wypychającymi (Lee 1966) w Irlandii były różnice w wynagrodzeniu i poziomie zatrudnienia, które utrzymywały się do końca lat 1980. XX w.

Sytuacja na rynku pracy, a co za tym idzie struktura zatrudnienia i zmiany demograficzne (wynikające głównie z procesów migracyjnych) wzajemnie na siebie oddziaływały. Im warunki na rynku pracy stawały się korzystniejsze, tym bardziej sprzyjało to migracjom powrotnym.

Jeden z pierwszych programów rządowych mających na celu poprawę sytuacji gospodarczej kraju w latach 1950. XX w. (*First Programme for Economic Expansion*) miał wpłynąć znacząco na napływ siły roboczej, głównie rekrutującej się spośród migrantów powrotnych. Napływ siły roboczej netto w wieku 30 lat i powyżej wraz z rodzinami nastąpił dopiero w latach 1970. XX w., wraz ze znaczną poprawą sytuacji na rynku pracy – wzrostem płac, poprawą zabezpieczenia społecznego (Conniffe, Kennedy 1984).

Lata 1960. XX w. to okres kluczowych reform systemu edukacyjnego w Irlandii. Wzrosła znacznie liczba osób kształcących się (w 1961 r. uczyło się 78 tys. osób w wieku 15 lat i więcej, a już w 1981 r. 200 tys.), a ogólny wskaźnik uczących się podniósł się z 20 do 33% (Conniffe, Kennedy 1984). Powodowało to jednak rosnące nadwyżki niezagospodarowanych, dobrze wykształconych zasobów pracy, które w latach 1970. i 1980. decydowały się na emigrację.

Wykres 4.2 Współczynnik migracji netto na 1000 mieszkańców w latach 1960-2002



Źródło: International Statistical Yearbook 2005.

Wraz z akcesją Irlandii do Wspólnot Europejskich w 1973 r. zaczęto prowadzić politykę włączenia do rynku pracy osób do tej pory „nieaktywnych zawodowo” lub osób, które z różnych względów zaniechały tej aktywności (w tym na skutek dyskryminacyjnych praktyk na rynku pracy), zwłaszcza kobiet zamężnych i osób w wieku przedemerytalnym, co przyczyniło się do zwiększenia zasobów pracy.

Lata 1980. to kolejny okres znacznego odpływu siły roboczej z Irlandii wskutek trudnej sytuacji gospodarczej, wywołanej dekonjunkcją gospodarczą i reformami strukturalnymi. Wówczas bezrobocie wzrosło do poziomu ok. 17% i najbardziej dotknęło młodą i liczną siłę roboczą, której potencjał, na skutek reform strukturalnych dotyczących tradycyjnych sektorów gospodarki, nie mógł zostać w pełni wykorzystany.

Skutkiem tego była nasiloną czasowa migracja zarobkowa zagranicę. Od początku lat 1980. była ona stałym elementem życiorysu młodych, dobrze wykształconych Irlandczyków. Migrowali oni głównie do Wielkiej Brytanii lub (rzadziej już) do Stanów Zjednoczonych, które w tamtym czasie prowadziły dość restrykcyjną politykę imigracyjną. Jak piszą Belchem i Tenfelde (2003), Irlandczycy jeszcze w latach 1980. XX w. postrzegali brytyjski rynek pracy jako jednolitą z irlandzką przestrzeń zarobkowania. Migracja do Wielkiej Brytanii, zdobycie doświadczenia i pomoc rodzinie w kraju były niejako naturalnym wyborem przynajmniej jednego członka rodziny. Odpływ fachowców z kraju stanowił w latach 1980. poważną barierę rozwojową Irlandii.

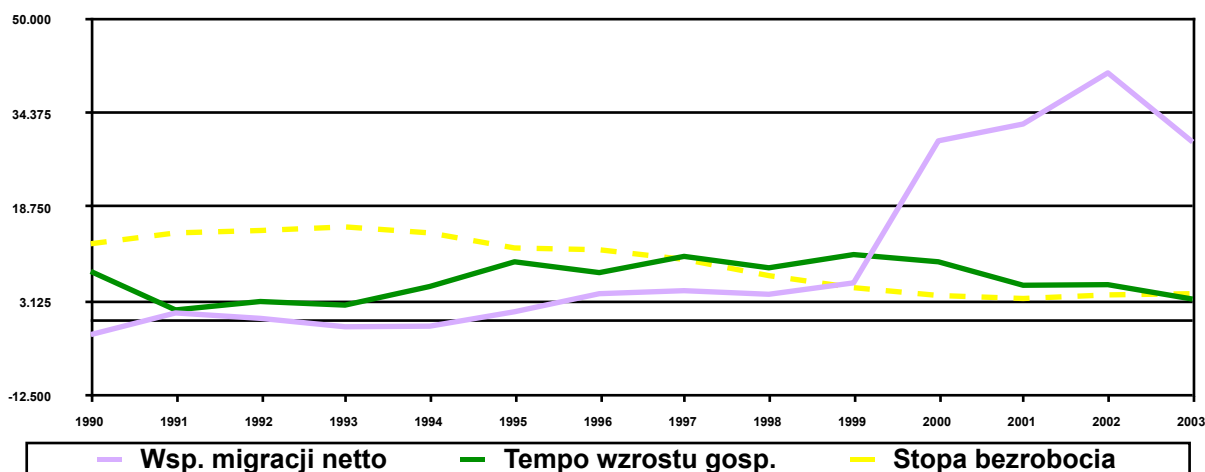
Analiza strumieni migracyjnych w okresie od połowy lat 1980. do połowy lat 1990. na tle innych krajów UE wskazuje, że Irlandia do 1989 r. była jedynym krajem UE, wykazującym dwucyfrowe wartości wskaźnika emigracji - w promilach w stosunku do liczby ludności (National Economic and Social Council 1991).

Znacząca poprawa na irlandzkim rynku pracy, która zaczęła następować wraz z rozwojem gospodarczym od pierwszej połowy lat 1990. XX w., wpłynęła na decyzje o powrocie do kraju wielu migrantów lat 1980. oraz okresów wcześniejszych (Karett, Trace 1998). Również potomkowie emigrantów XIX w. (migrantów fali „Wielkiego Głodu” i okresów późniejszych) zaczęli wchodzić na rynek irlandzki wraz ze swoimi inwestycjami, wykorzystując zasoby młodej, fachowej i dobrze wykształconej, a przy tym taniej irlandzkiej siły roboczej. W latach 1990. znacznie zwiększył się zasób siły roboczej. Sytuacja ta była następstwem kilku czynników, m.in.

wchodzeniem na rynek pracy osób wyżu demograficznego lat 1970. Ponadto wysoki stopień płodności w latach 1970. spowodował zwiększenie w latach 1990. odsetka ludności w wieku produkcyjnym. Udział ludności w wieku od 15 do 64 lat w populacji, który w latach 1980. kształtował się na poziomie 59,8%, w roku 1999 wzrósł do 66,6% (OECD).

W latach 1990. tendencja polegająca na stałym odpływie siły roboczej uległa odwróceniu (Punch, Finneran 1999). Do Irlandii zaczęły powracać osoby, które opuściły kraj w latach 1980., nie widząc dla siebie szans zawodowych w kraju rodzinnym, a ich powrót najczęściej wiązał się osiedleniem.

Wykres 4.3. Tempo wzrostu gospodarczego, współczynnik migracji netto i stopa bezrobocia w Irlandii



Źródło: Euromonitor, Global Database

Rok 1994/1995 był rokiem przełomowym. Irlandia po raz pierwszy od połowy lat 70. XX w. uzyskała dodatnie saldo migracji. Według szacunków Eurostat w 1996 r. Irlandia zaczęła wykazywać dodatnie saldo migracji w wysokości 0,23% ludności kraju. Była to wielkość przewyższająca średnią dla Unii Europejskiej (0,20%), a nawet Wielkiej Brytanii (0,14%), kraju przez długi czas przyjmującym emigrujących Irlandczyków. W porównaniu z innymi „nowymi krajami imigracyjnymi”, np. Grecją i Hiszpanią w 1996 r., Irlandia była najbardziej atrakcyjnym krajem docelowym dla migrantów.

Tabela 4.1. Trendy migracyjne w Irlandii w latach 1995 – 2004

Rok	Emigracja w tys.	Imigracja w tys.	Migracja netto w tys.
1995	33,1	31,2	- 1,9
1996	31,2	39,2	+ 8,0
1997	25,3	44,5	+ 19,2
1998	28,6	46,0	+ 17,4
1999	31,5	48,9	+ 17,4
2000	26,6	52,6	+ 26,0
2001	26,2	59,0	+ 32,8
2002	25,6	66,9	+ 41,3
2003	20,7	50,5	+ 29,8
2004	18,5	50,1	+ 31,6

Źródło: The Irish Labour Market Review 2004, FAS.

4. 2. Skala i struktura migracji powrotnych do Irlandii

Szczegółowe charakterystyki społeczno-demograficzne (m.in. miejsce urodzenia, wiek, wykształcenie, stan cywilny, czas wyjazdu i powrotu) osób, które podejmowały migrację oraz wróciły do Irlandii w porównaniu z populacją nie-migrującą zostały szczegółowo omówione przez J. Fitzgeralda, T. Fahey i B. Maitre (1998) Fitz Geralda i Kearney (1998) oraz przez A. Punch i C. Finneran (1999). Z analiz tych wynika, że od końca lat 1980. wzrastała liczba powracających osób, które urodziły się na terenie Irlandii (Tabela 4.2).

Tabela 4.2. Migranci długookresowi i nie-migranci (w %) w latach spisów powszechnych 1986, 1991 oraz 1996

Kategoria	1986	1991	1996
Migranci powrotni urodzeni w Irlandii	49%	53%	59%
Irlandczycy urodzeni zagranicą	60%	61%	70%
Ogółem migranci długookresowi	109%	114%	129%
Nie-migranci	891%	886%	871%
Populacja ogółem	100,0%	100,0%	100,0%
<i>W liczbach absolutnych</i>	<i>3 524 600</i>	<i>3 502 400</i>	<i>3 596 500</i>

Źródło: Central Statistics Office

Okazuje się, że częściej wracały kobiety niż mężczyźni (1018 kobiet na 1000 powracających mężczyzn w 1986 i 1052 kobiety w 1996), pomimo faktu, że w strumieniach emigracyjnych XX w. przeważała męska część populacji. W okresie od 1996 do 2002 średnia roczna stopa migracji netto wynosiła +6,9 na 1000 mieszkańców dla kobiet i +6,7 dla mężczyzn (*Census Returns* 2002). Analiza danych spisowych pokazuje, że 1 na 8 osób w wieku od 50-64 była Irlandczykiem urodzonym w Irlandii i spędziła przynajmniej rok poza granicami kraju. Dane pokazują również, że znacząca liczba młodych osób urodzonych w Irlandii znalazła się w grupie migrantów powrotnych, zwłaszcza tych urodzonych pomiędzy 1961 a 1971, a którzy powrócili do kraju pomiędzy 1991 a 1996.

Okazuje się również, że najwięcej powrotów było do regionów najczęściej wysyłających migrantów, tzn. zachodnio-północnej części Irlandii; np. 20% populacji Hrabstwa Donegal (północna część Republiki Irlandii) stanowili migranci powrotni, z czego 75% wróciło z Wielkiej Brytanii, a przebywali tam minimum rok.

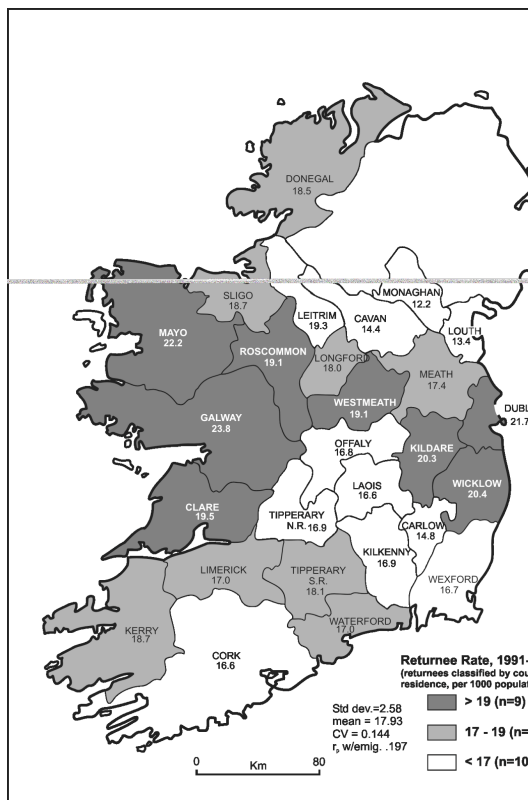
Status społeczno-ekonomiczny migrantów powrotnych był znacznie wyższy niż niemigrującej populacji. 31,7% migrantów powrotnych ukończyło edukację na poziomie średnim, w porównaniu do 16,8% populacji niemigrującej. Powracający mężczyźni byli najczęściej pracownikami budowlanymi (17,9% w porównaniu do 10,9% populacji niemigrującej) oraz specjalistami, technikami i pracownikami służby zdrowia (19,2% w porównaniu do 8,9% populacji niemigrującej). W tej ostatniej kategorii również kobiety były nadreprezentowane (37,8% w porównaniu do 20,1% kobiet niemigrujących). Dane sugerują, że na powrót zdecydowały się osoby dobrze wykwalifikowane, co nie oznacza, że stopa bezrobocia wśród powracających również rosła w tamtym okresie.

Istotną cechą migracji powrotnych do Irlandii jest również grupa osób we wczesnym okresie tworzenia rodziny (z małymi dziećmi lub dziećmi dopiero co urodzonymi w Irlandii). W 1996 r. cztery na pięć irlandzkich rodzin miały dziecko urodzone w Irlandii, przy czym przynajmniej jeden rodzic tego dziecka był urodzony w Irlandii lub zagranicą. Trend ten oznacza,

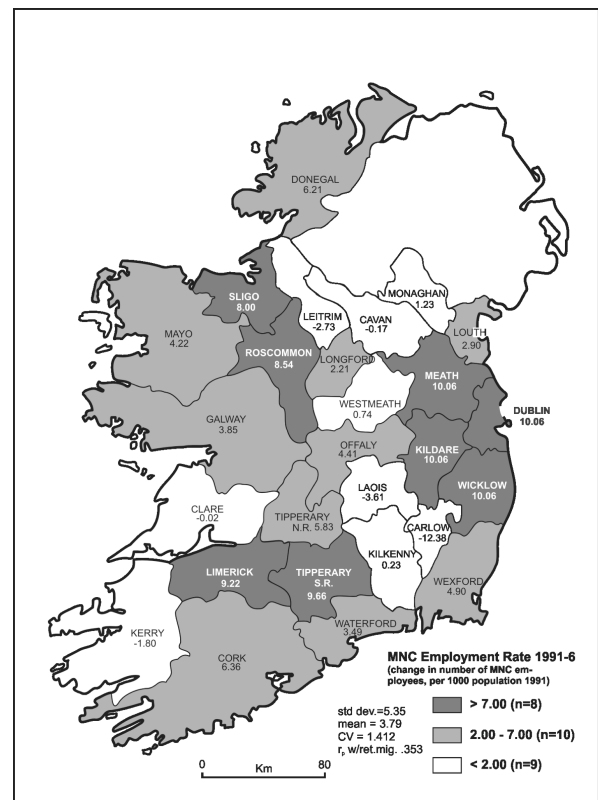
że od połowy lat 1990. do Irlandii zaczęli napływać ludzie młodzi (w wieku prokreacyjnym), chcący zakładać w Irlandii rodziny, co może sugerować powrotną migrację definitywną. Kolejną cechą charakterystyczną migracji powrotnych do Irlandii jest fakt, że ok. 10% wszystkich migrantów powrotnych stanowili ludzie w wieku przedemerytalnym 45-64 lata (głównie mężczyźni), co może oznaczać chęć powrotu na emeryturę do Irlandii.

Jedną z hipotez dotyczących irlandzkich migracji powrotnych mówi o tym, że migranci wracali tam, gdzie powstawały atrakcyjne miejsca pracy tworzone przez bezpośrednich inwestorów zagranicznych. W celu weryfikacji tej hipotezy zostały w Irlandii przeprowadzone badania. Gdyby ta hipoteza została w pełni zweryfikowana pozytywnie, oznaczałoby to, że największy wskaźnik powrotów powinien być na wschodnim wybrzeżu, głównie w okolicach Dublina. W istocie tak nie jest, jednak równie wysoki wskaźnik utrzymuje się na zachodnim wybrzeżu, w najmniej rozwiniętych hrabstwach (np. hrabstwo Mayo), gdzie wskaźnik zatrudnienia w przedsiębiorstwach BIZ jest najniższy. Badanie to dało podstawy do wnioskowania, że nie sytuacja na rynku pracy jest decydującym, a na pewno nie jedynym czynnikiem sprzyjającym powrotom, ale więzi rodzinne i przywiązanie do miejsca pochodzenia (Jones 2003) oraz chęć kształcenia dzieci w rodzimym systemie edukacyjnym (Walter 2002).

Mapa 4.1. Wskaźnik powrotów na 1000 mieszkańców w latach 1991-1996



Mapa 4.2. Wskaźnik zatrudnienia w przedsiębiorstwach BIZ w latach 1991-1996



Źródło: Jones 2003: 158-159.

4. 3. Rozwiązania prawno-instytucjonalne i ich ewaluacja: instytucje, akty prawne

Trudno określić chronologiczny początek irlandzkiej polityki emigracyjnej. Pierwsze działania związane z zachęcaniem do wyjazdu zagranicę, zwłaszcza osoby wykluczone społecznie, były jeszcze podejmowane przez władze brytyjskie (np. *Orphan Emigration Scheme*). Kolejne działania, zdecydowanie nieformalne, były podejmowane przez Irlandzkie Państwo Podziemne i zmierzały do zaangażowania irlandzkich emigrantów do włączenia się w walkę o niepodległość (wsparcie finansowe i militarne oraz lobbing na rzecz wolnej Irlandii).

Po odzyskaniu niepodległości i ukonstytuowaniu się niezależnej Republiki Irlandii w 1922 r. (po blisko 700 latach brytyjskiej niewoli) sytuacja gospodarcza była na tyle zła, że raczej powodowała kolejne fale migracyjne- największe lat 1950. i 1980.- a nie zachęcała do powrotów. Nawet rozwiązania dotyczące wsparcia rynku pracy w latach 1950. i wprowadzenie 0% podatku korporacyjnego nie zachęciły Irlandczyków do powrotów. Czynniki te zadziałały dopiero w latach 1990. Warto w tym miejscu wspomnieć, że irlandzka konstytucja z 1937 r. (z poprawkami po referendum dot. Porozumienia Wielkanocnego z 1998 r.) w art. 2 określającym zasady obywatelstwa osób urodzonych w Irlandii oraz tych, które prawnie zostały zakwalifikowane do przyznania im irlandzkiego obywatelstwa, jednocześnie stwierdzając, że „*irlandzki naród ceni wyjątkową łączność z osobami o irlandzkich korzeniach, a mieszkających zagranicą, które dzielają irlandzką tożsamość i dziedzictwo narodowe*” [tłumaczenie własne].

W 1938 r. powstała jedna z pierwszych formalnych inicjatyw zmierzająca do wsparcia irlandzkich emigrantów zagranicą. Po tragicznym pożarze kwater pracowniczych, w których zginęło 12 irlandzkich migrantów sezonowych, utworzono Międzyresortowy Komitet ds. Migracji Sezonowych, którego głównym zadaniem miało być przeciwdziałanie wyzyskowi irlandzkich pracowników w krajach przyjmujących.

Jedną z bardziej sformalizowanych i ukonstytuowanych form aktywnej polityki emigracyjnej Irlandii było utworzenie w 1984 r. tzw. Komitetu Diona, którego zadaniem miało być wsparcie organizacji charytatywnych oferujących pomoc socjalną dla irlandzkich emigrantów w Wielkiej Brytanii. Grantem finansowym Diona²¹ zarządza do dnia dzisiejszego Komitet Diona, który ukonstytuował się jako komitet doradczy irlandzkiego rządu w odniesieniu do pomocy socjalnej dla irlandzkich emigrantów w Wielkiej Brytanii. Grant Diona leży w gestii Ministra Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia i jest alokowany na wniosek Komitetu. Zarządza nim Ambasada Irlandii w Londynie, a przewodniczącym komitetu jest Radca Handlowy. Obok wspierania organizacji pozarządowych oferujących pomoc najbardziej potrzebującym Irlandczykom zagranicą i finansowania badań w zakresie potrzeb socjalnych, zadaniem Komitetu jest również monitoring instrumentów i działań realizowanych w ramach brytyjskiej polityki migracyjnej, które odnoszą się lub nie (a powinny) do wsparcia socjalnego imigrantów. Komitet Diona jest również odpowiedzialny za realizację programu ‘Safe Home’ adresowanego do migrantów powrotnych w podeszłym wieku.

Pod koniec lat 1990. opinia publiczna zaczęła wywierać presję na zwiększenie środków znajdujących się w Funduszu Diona w celu jeszcze szerszego wsparcia tych Irlandczyków, którzy nie poradzili sobie na emigracji. Argumentem przemawiającym z tym była wielkość tzw. pieniądza migracyjnego przekazywanego przez Irlandczyków do kraju.

Kolejnym przejawem działań w ramach niedookreślonej jeszcze polityki emigracyjnej było stworzenie w 1988 r., pod auspicjami Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Międzyresortowego Komitetu ds. Emigracji (ang. *Inter-Departmental Committee on Emigration- ICE*), w skład

²¹ *Dion* to irlandzkie słowo oznaczające „ochronkę”.

którego wchodziłi przedstawiciele: Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Rodziny, Zdrowia i Dzieci, Środowiska i Samorządu Lokalnego, Edukacji i Nauki oraz Agencja Pracy i Szkoleń FÁS. Zakres działań Komitetu obejmował:

- monitoring, we współpracy z konsulatami i ambasadami irlandzkimi w krajach przyjmujących rozwiązania prawno-instytucjonalnych w krajach przyjmujących, które mogłyby dotyczyć irlandzkich emigrantów;
- wymianę informacji i pomysłów pomiędzy ministerstwami i agencjami rządowymi, zwłaszcza w odniesieniu do pomocy przedwyjazdowej i potencjału powrotów;
- koordynację wspólnych inicjatyw i działań;
- przygotowanie bazy danych dotyczących emigracji i spraw z nią związanych;
- identyfikowanie płaszczyzn, w których interwencja jest niezbędna;
- przygotowanie rekomendacji dla Ministra Spraw Zagranicznych do dalszych działań.

Kolejnym komponentem polityki w odniesieniu do migrantów powrotnych, określanej w tamtym czasie polityką wobec Irlandzkiej Diaspory²², było pierwsze wystąpienie Prezydent Mary Robinson na rozpoczęcie pierwszej kadencji jej prezydentury, w którym powiedziała ona, że chce reprezentować tych Irlandczyków, którzy są zarówno w kraju, jak i poza nim. W kolejnym wystąpieniu adresowanym do obu izb irlandzkiego parlamentu, wygłoszonym 2 lutego 1995 r. przedmiotem było „70 milionów ludzi rozsianych po całym świecie, którzy mogą uważać się za Irlandczyków”²³. Wystąpienie miało charakter symboliczny. To jego retoryka, a nie propozycja konkretnych instrumentów, miała stworzyć „podatny grunt” dla powracających migrantów. Pani Prezydent chciała ukierunkować myślenie irlandzkiego społeczeństwa, że emigracja to nie tylko kronika cierpień, bólu i grobów bliskich poza granicami kraju, choć te komponenty są głęboko wpisane w irlandzką tożsamość narodową, ale także sukces Irlandczyków, którzy potrafili podjąć trud emigracji, dostosować się do warunków kraju przyjmującego, wykształcić się na emigracji lub wykorzystywać wykształcenie zdobyte w Irlandii, a które niestety, przez pewien czas, nie mogło zostać wykorzystane na rodzimym rynku pracy. Istotnym postulatem złożonym w 1995 r. przez Panią Prezydent było wsparcie irlandzkich placówek konsularnych oraz współpraca rządu z organizacjami pozarządowymi, które wspierają irlandzkich emigrantów do dzisiaj.

W tym samym roku parlamentarna Komisja ds. Rodziny wydała raport pt. „*Family Network-Irish Diaspora*”, w którym odniosła się do znaczenia emigracji i wyzwań z nią związanych dla irlandzkiej rodziny.

Od połowy lat 1990., wraz z rozwojem „tygrysa celtyckiego” irlandzka gospodarka zaczęła odnotowywać poważne niedobory pracowników. Jednak rząd potrzebował 5 lat, aby stworzyć strategię zmierzającą do wypełniania powstałych niedoborów na rynku pracy pracownikami spoza rodzimego rynku pracy, w pierwszej kolejności migrantami powrotnymi, także przodkami wcześniejszych pokoleń Irlandczyków, a następnie pracownikami cudzoziemskimi (w pierwszej kolejności w ramach ówczesnej UE; następnie z krajów akcesyjnych-A8; a w ostatniej kolejności obywatelami krajów trzecich, spoza UE).

²² Wcześniej działania władz były nakierowane na zachęcanie do emigracji. W 1848 zastosowano *The Orphan Emigration Scheme*, które miał zachęcać irlandzkie sieroty do wyjazdu z Irlandii do Australii.

²³ <http://www.oireachtas.ie>

W marcu 2000 r. rząd irlandzki ustanowił program „*Jobs Ireland Programme*” mający na celu przyciąganie do pracy w Irlandii pracowników, którzy mieliby wypełnić powstałe niedobory: w pierwszej kolejności migrantami powrotnymi. Przeznaczono na ten cel 4 mln ówczesnych funtów irlandzkich, które miały być wykorzystane w latach 2000-2002. Plan ten miał zostać zrealizowany przez irlandzki Urząd Pracy i Szkoleń (FÁS).

FÁS wybrał instrumenty aktywnej polityki zatrudnieniowej, które miały, przynajmniej w założeniu doprowadzić do sytuacji „natychmiastowego zatrudnienia migranta powrotnego”. Pierwszą z płaszczyzn aktywności FÁS było wykorzystanie istniejących zasobów. W latach 1980., kiedy to Irlandia odnotowywała bardzo wysoką stopę bezrobocia (ok. 18%), irlandzki urząd pracy zdecydował się wysłać swoich pracowników do partnerskich urzędów pracy krajów UE10, w których Irlandczycy najczęściej podejmowali zatrudnienie, aby wesprzeć tych, którzy poszukiwali pracy zagranicą. W 2000 r. zakres obowiązków delegatów FÁS odwrócił się o 180 stopni, a ich nadrzędnym zadaniem było zachęcanie i wspieranie Irlandczyków powracających na rodzimy rynek pracy.

Wśród nadrzędnych celów realizacji rządowego programu były: wytworzenie ogólnej świadomości, że Irlandia jest krajem przyjaznym do życia i pracy; zachęcenie jak największej ilości wykwalifikowanych pracowników (głównie Irlandczyków wyedukowanych w Irlandii lub zagranicą) do podjęcia pracy na irlandzkim rynku pracy; stworzenie globalnej platformy rekrutacyjnej dla pracodawców; partnerstwo pomiędzy biznesem, rządem (wybranymi ministerstwami oraz agencjami rządowymi- głównie FÁS i IDA) oraz agencjami rekrutacyjnymi w celu zwiększenia podaży pracy w Irlandii.

Wśród kluczowych elementów programu znajdowały się: portal internetowy (<http://www.jobsireland.ie>); stworzenie bazy wolnych miejsc pracy i zachęcanie pracodawców do odpowiedzi na każde CV migranta powrotnego; kampania informacyjna: udział w targach rekrutacyjnych i w targach karier oraz organizowanie „wystaw rekrutacyjnych” prezentujących warunki życia i pracy w Irlandii. Działania te zrealizowano w lokalizacjach największych skupisk Irlandczyków: Nowej Funlandii w Kanadzie; WB: Londyn, Birmingham, Manchester, Liverpool i Walia; Nowy Jork; Bombaj (we współpracy z Enterprise Ireland); Cape Town i Johannesburg; Berlin; Hannover (we współpracy z EXPO 2000) i Kolonia; Hiszpania.

Wspomniane wystawy rekrutacyjne były otwierane przez irlandzkie osobistości: ministrów; znane osoby życia publicznego. Wystawom zawsze towarzyszyły panele dyskusyjne, do udziału, w których zawsze zapraszano indywidualnych migrantów powrotnych, którzy już wrócili na irlandzki rynek pracy, aby opowiedzieli o swoich doświadczeniach.

Jednym z nadrzędnych celów omawianego programu było wpisanie go i współprezentacja z Narodowym Planem Rozwoju, którego elementem było zachęcanie zagranicznych inwestorów i pracowników do realizacji inwestycji w Irlandii. Dlatego jedną z grup docelowych programu realizowanego przez FÁS było zachęcanie inwestorów zagranicznych, którzy mogliby przywieźć do kraju, w ramach transferu, irlandzkich migrantów powrotnych. Jednym z przykładów działań zrealizowanych w tym zakresie było zorganizowanie seminarium w Nowym Jorku w Construction Companies and Consulting Engineers z panelem ekspertów (ministrów irlandzkiego rządu, FÁS oraz przedstawicieli związków pracodawców) i wystawą. Wydarzeniem zainteresowały się lokalne media, które kilkakrotnie powtarzały relacje. Kolejnym działaniem zrealizowanym w ramach programu były stałe stoisko informacyjne na dublińskim lotnisku, które głównie nasilało swoje działanie w okresach przedświątecznych i wakacyjnych.

Zamierzeniem FÁS było również nawiązanie kontaktów ze społecznościami migranckimi w krajach przyjmujących. Wraz instytucją medialną Smurfít Media publikowano gazety „Irish

Post” w Wielkiej Brytanii i „Irish Voice” w Stanach Zjednoczonych, w których zamieszczano informacje o wystawach rekrutacyjnych oraz informacje o sytuacji bieżącej w Irlandii w ogóle, a w szczególności na irlandzkim rynku pracy. Do przygotowania informacji dotyczącej pracy w Irlandii zaangażowano profesjonalną agencję PR, która np. przygotowała informacje o życiu i pracy w Irlandii, które rozdawano w czasie Parady Św. Patryka w Nowym Jorku.

Z analiz FÁS wynika, że „wystawy rekrutacyjne” w latach 2000-2002 odwiedziło ok. 400 tys. osób. Portal internetowy był jednym z najczęściej odwiedzanych w tamtym czasie witryn internetowych i w okresie 6 miesięcy miał 22 miliony odwiedzin.

W 2002 roku irlandzki Senat (Seanad), grupa reprezentująca emigrantów podjęła działania na rzecz wzrostu uprawnień politycznych wśród irlandzkich emigrantów nie posiadających irlandzkiego obywatelstwa, jednak bez większych efektów.

W 2002 r. irlandzkie Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło działania adresowane do, jak to wówczas określono, Irlandczyków zagranicą. Specjalnie do tego celu stworzono grupę zadaniową, która miała przygotować raport dla ówczesnego Ministra SZ, Briana Cowena²⁴, tworzący podstawy zintegrowanej, spójnej i długoterminowej polityki emigracyjnej Irlandii.

Po raz pierwszy starano się podejść do polityki emigracyjnej w sposób holistyczny: wyraźnie określone założenia, plan działania oraz struktury umożliwiające faktyczną realizację zaplanowanych działań.

Wśród założeń programu znalazły się:

- zapewnienie, że Irlandczycy przebywający poza granicami kraju, wyemigrowali dobrowolnie; zostali przygotowani do wyjazdu i są zdolni do niezależnego funkcjonowania w społeczeństwach przyjmujących;
- ochrona i wsparcie Irlandczyków przebywających zagranicą, zwłaszcza tych, którzy zostali zmuszeni do emigracji oraz popadli w marginalizację w kraju przyjmującym;
- ułatwienie powrotów i reintegracja w irlandzkim społeczeństwie, zwłaszcza chorych i starszych;
- wsparcie Irlandczyków przebywających zagranicą, którzy kultywują irlandzką tożsamość narodową.

W celu wypełnienia powyższych założeń programu skonstruowano zintegrowaną strategię działania, która opierała się na stworzeniu trzech modułów wsparcia: (1) dla wyjeżdżających; (2) dla przebywających zagranicą; (3) oraz dla powracających do Irlandii.

1. Moduł wsparcia dla wyjeżdżających (*Pre-departure services*):

- przygotowanie do niezależnego życia i planowania ścieżki zawodowej w ramach modułu edukacyjnego na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum (edukacja w społeczeństwie wielokulturowym oraz w klasie maturalnej (planowanie ścieżki zawodowej; alternatywy względem emigracji);
- przygotowanie wszechstronnych materiałów informacyjnych przygotowujących potencjalnych migrantów do wyjazdu (np. we współpracy z siecią Biur Porad Obywatelskich);
- określenie zasad wsparcia finansowego dla organizacji, które zajmują się udzielaniem informacji i porad „migracyjnych”.

2. Moduł wsparcia dla Irlandczyków zagranicą (*Services to the Irish Abroad*):

²⁴ „Ireland and the Irish Abroad. Report of the Task Force on Policy regarding Emigrants to the Minister for Foreign Affairs Mr. Brian Cowen, T.D.” (August 2002).

- promocja zasad współpracy pomiędzy instytucjami statutowymi i dobroczynnymi w Irlandii i zagranicą zajmującymi się irlandzkimi emigrantami;
- alokacja środków finansowych dla organizacji działających na rzecz krzewienia irlandzkiej tożsamości narodowej (budowania wspólnoty, działalność kulturalna i sportowa);
- zlecona ekspertyza na temat faktycznych możliwości komunikacyjnych Internetu w docieraniu do potencjalnych migrantów w kraju i faktycznych zagranicą;
- ustanowienie Programu Nagród dla najbardziej efektywnie działających instytucji wspierających Irlandczyków zagranicą.

3. Moduł wsparcia dla migrantów powrotnych (*Services to Returning Emigrants*):

- ustanowienie zasad finansowania opieki zdrowotnej i socjalnej (w tym mieszkalnictwo) dla migrantów powrotnych w podeszłym wieku;
- wprowadzenie programu „Wakacje w Irlandii” dla Irlandczyków w podeszłym wieku, na stałe mieszkających w Wielkiej Brytanii, którzy nie są w stanie przesiedlić się na stałe do Irlandii;
- wprowadzenie porad i szkoleń zawodowych dla migrantów powrotnych (Agencja Pracy i Szkoleń FÁS).

Odpowiedzialność za politykę wobec migrantów oraz koordynację wszelkich działań z nią związanych ponosi irlandzkie MSZ. Do tego celu pod jego auspicjami, Grupa Zadaniowa sugerowała stworzenie specjalnie do tego przeznaczonej instytucji - Agencji dla Irlandczyków Zagranicą - z budżetem 18 milionów euro w 2003 r. i 34 milionów euro w 2005 r.- w miejsce istniejącego od 1988 r., a wspomnianego powyżej, Międzyresortowej Grupy ds. Emigracji.

Warto zwrócić uwagę, że Międzyresortowa Grupa ds. Emigracji przygotowała raport odpowiadający na propozycje przygotowane w strategii *'Ireland and the Irish Abroad'* dla Ministra SZ przez Grupę Zadaniową. Większość z rekomendacji została przyjęta pozytywnie, z wyjątkiem ustanawiania nowej instytucji określanej jako Agencja dla Irlandczyków Zagranicą. Międzyresortowa Grupa ds. Emigracji sugerowała raczej poruszanie się w ramach istniejących struktur instytucjonalnych, zdecydowanie poparła skoncentrowanie działań w MSZ oraz stworzenie coś na kształt Grupy Doradczej dla Ministra SZ wraz z sekretariatem ulokowanym w MSZ, która to miałaby koordynować podejmowane działania. Ostatecznie powstał Wydział ds. Irlandczyków Zagranicą w MSZ (*Unit of Irish Abroad*).

Wraz z rozszerzeniem UE w 2004 r. i wprowadzeniem nowych zasad w dostępie do irlandzkiego rynku pracy dla obywateli państw trzecich, została podniesiona kwestia podejmowania pracy w Irlandii przez osoby, które posiadają korzenie irlandzkie, a nie posiadają irlandzkiego obywatelstwa (głównie Amerykanie), ponieważ ich możliwości w podejmowaniu pracy w Irlandii, zgodnie z zasadami polityki imigracyjnej, znacznie zostały ograniczone. Rząd irlandzki jednak konsekwentnie utrzymał w mocy wyjściowe postanowienia, wprowadzając jednak tzw. *Fast Track Visa System* dla wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE, co miało ułatwiać podejmowanie pracy zwłaszcza przez tych obcokrajowców, którzy posiadają irlandzkie korzenie, a nie posiadają irlandzkiego obywatelstwa.

W 2008 r. świat akademicki²⁵ przygotował *Position Paper*, który miałby dawać podstawy do stworzenia strategii wobec Irlandzkiej Diaspory. Ideą tego dokumentu jest aktywizacja i *networking* istniejących zagranicą różnego rodzaju organizacji irlandzkich, nie tylko organizacji

²⁵ National Institute for Regional and Spatial Analysis; prof. Mark Boyle i prof. Rob Kitchin.

oferujących wsparcie socjalne, ale także różnego rodzaju stowarzyszeń, klubów, ośrodków, towarzystw etc. Autorzy dokumentu uważają, że tego typu „powiązanie” jest istotne z punktu widzenia Irlandzkiej Diaspory, ponieważ w niektórych lokalizacjach występuje nagromadzenie różnego rodzaju irlandzkich instytucji, a w innych nie, co może sprzyjać poczuciu wyobcowania irlandzkich emigrantów przebywających w tych miejscach, gdzie irlandzkich organizacji po prostu nie ma. W dokumencie zwrócono uwagę, że nie ma wyraźnej polityki państwa irlandzkiego wobec Irlandzkiej Diaspory, określającej czytelne zasady współdziałania, z korzyścią dla obu stron. Zwłaszcza współpraca z organizacjami skupiającymi środowiska specjalistów, jak np. z *Irish Network for Irish Professional in New York* albo *Irish Technological Leadership Group* w Dolinie Krzemowej. W zamierzeniu autorów strategia działań wobec Irlandzkiej Diaspory powinna odnosić się do całego spectrum życiowych spraw i zachęcać do działań na rzecz kraju ojczystego: społecznych, kulturowych, politycznych oraz ekonomicznych.

Autorzy zaproponowali strukturę działań w ramach strategii:

Tabela 4.3. Struktura działań w ramach strategii dla Irlandzkiej Diaspory

Relacje	Wsparcie	Ułatwienie, rozwój
Irlandia- Irlandzka Diaspora	<ul style="list-style-type: none"> - Pomoc socjalna, wsparcie, porady, informacja, lobbying, pomoc prawna (Irish hAbroad Unit, konsulaty/ambasady, organizacja parasolowa EAN); - Obsługa migrantów powrotnych EAN; - Wydarzenia kulturalne i pielęgnowanie tożsamości narodowej (także przez media publiczne RTE). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sieci biznesowe i wsparcie biznesu (Enterprise Ireland, BioLink USA-Ireland, TechLink, UK-Ireland); - Pieniądz migracyjny i filantropia (Ireland Fund, IFI etc.); - Wsparcie polityczne; - Wsparcie BIZ; - Rynki zbytu dla irlandzkich produktów.
Irlandia-„nowi Irlandczycy”	<ul style="list-style-type: none"> - Programy rekrutacji utalentowanych migrantów (FAS i DETE); - Struktury wspierające integrację migrantów w Irlandii i ich organizacje (Minister ds. Integracji; programy przeciwko rasizmowi; migracyjne NGO; grupy wsparcia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programy: „Nowy irlandzki ambasador” i dla absolwentów szkół wyższych; - Wsparcie dla irlandzkich inwestorów zamierzających prowadzić interesy w krajach pochodzenia migrantów; - Budowanie relacji biznesowych pomiędzy Irlandią a krajami pochodzenia imigrantów; - Rozwijanie programów wymiany kulturalnej, społecznej i edukacyjnej.
Irlandzka Diaspora-Irlandzka Diaspora	<ul style="list-style-type: none"> - Filantropia i wsparcie socjalne -Wsparcie organizacji najczęściej odwiedzanych przez migrantów 	<ul style="list-style-type: none"> - Wzajemne wsparcie na poziomie lokalnym, regionalnym, narodowym i międzynarodowym, zwłaszcza tym rodakom, którzy otwierają nowy biznes lub wchodzą na nowe rynki; - Interakcja pomiędzy społecznościami irlandzkimi w różnych częściach kraju przyjmującego, np. programy wymiany kulturalnej, sportowej; - Rozwój transnarodowych archiwów i projektów związanych z dziedzictwem narodowym.
Irlandzka Diaspora-„nowi Irlandczycy”	<ul style="list-style-type: none"> - Filantropa wspierająca imigrantów w Irlandii; - Dzielenie się doświadczeniami zwłaszcza przez migrantów powrotnych z imigrantami. 	<ul style="list-style-type: none"> - Budowanie linków biznesowych z imigrantami przebywającymi w Irlandii i tworzenie nowych kanałów biznesowych.

Źródło: Boyle, Kitchin 2008.

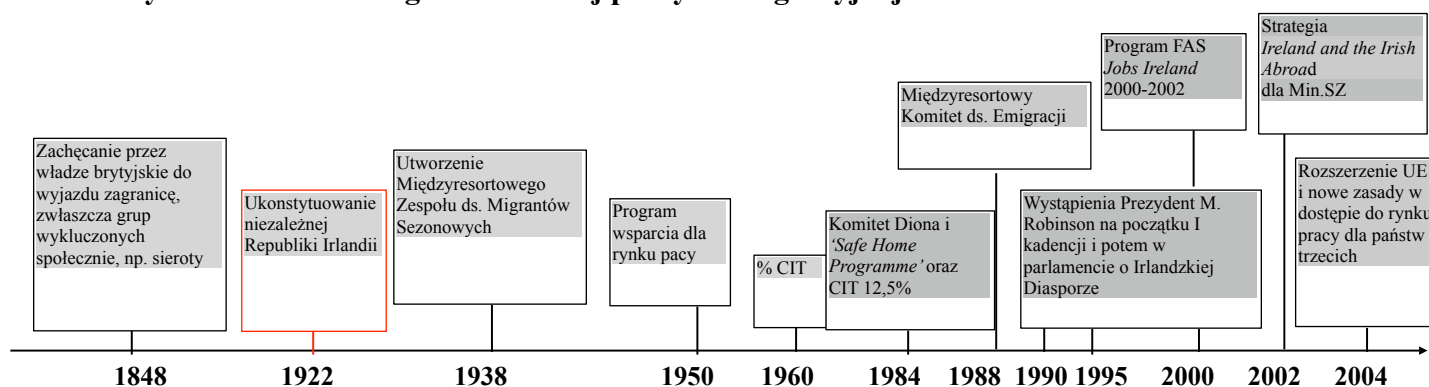
Autorzy dokumentu sugerują jak najszybsze stworzenie Zielonej Księgi uwzględniającej strukturę i propozycje działań oraz sposoby ich wdrożenia. Następnie stworzenie Białej Księgi i przyjęcie jej przez irlandzki parlament. Propozycja strategii jest obecnie poddawana dyskusji.

Irlandzka polityka emigracyjna, wyjściowo nieuporządkowana, składająca się z wyrywkowych inicjatyw (jak np. Komitet Diona, czy inercyjny Międzyresortowy Komitet ds. Emigracji) na przełomie wieków XX i XXI nabrała spójności, długoterminowości i pewnej konsekwencji, choć bez wyraźnego ugruntowania legislacyjnego. Jak pokazuje powyższa analiza nie powstały żadne specyficzne instrumenty prawne w odniesieniu do migracji powrotnej, a instrumenty, którymi posługuje się rząd mają raczej charakter „miękkiej” (Komitety Międzyresortowe, wydziały w ramach ministerstw, strategie, plany działania etc.). Jeżeli jakaś sfera jest regulowana przez prawo unijne, np. transfer emerytur i rent, Irlandczycy nie stosują dodatkowych rozwiązań prawnych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że rząd irlandzki, pomimo zmiany statusu Irlandii z kraju emigracyjnego w kraj imigracyjny, prowadząc od niedawna przecież wyraźnie zorientowaną na pozyskiwanie pracowników w ramach UE, politykę imigracyjną, nie zrezygnował z polityki emigracyjnej. Emigracja, nawet ta krótkookresowa, tzw. *gap year*, jest wpisana w irlandzką mentalność. Na tym etapie także potrzebne jest wsparcie, edukacja młodzieży, przygotowanie do wyjazdu, umiejętność samodzielnego funkcjonowania w wielokulturowych społeczeństwach przyjmujących, planowanie karier, poszukiwanie alternatyw wobec emigracji. Jednocześnie rząd irlandzki widzi ciągłą konieczność wspierania, poprzez pomoc organizacjom charytatywnym, tych irlandzkich emigrantów, którzy zostali wykluczeni przez społeczeństwa przyjmujące, a z różnych względów nie są w stanie powrócić do rodzimego kraju (zwłaszcza Irlandczyków w Wielkiej Brytanii) oraz emigrantów lat 1950. i 1960., którzy aktualnie są w podeszłym wieku (zwłaszcza tych, którzy żyją w krajach przyjmujących w bardzo trudnych warunkach). To dla nich stworzono specjalne programy umożliwiające powrót osób starszych do kraju, bądź jeżeli to nie jest możliwe na stałe, to chociaż na wakacje. Istotna nadal wydaje się być kwestia reintegracji na irlandzkim rynku pracy, zwłaszcza tych emigrantów, którzy przez długi czas zarabkowali poza nim (w tym ma pomagać irlandzki Urząd Pracy i Szkoleń FÁS). Kluczowe wydają się być zagadnienia dotyczące uznawalności kwalifikacji i nostryfikacji dyplomów, które powierzono w Irlandii instytucjom do tego powołanym (także w ramach konkretnych branż).

Jako podsumowanie przedstawiona jest zbiorcza chronologia irlandzkiej polityki emigracyjnej (Wykres 4.4).

Wykres 4.4 Chronologia irlandzkiej polityki emigracyjnej



Źródło: opracowanie własne.

Konkluzje

Irlandia jest jednym z niewielu krajów świata o tak niebagatelnych doświadczeniach w odniesieniu do emigracji w ogóle, a w szczególności do migracji powrotnych. Analiza fal emigracyjnych różnych okresów pokazuje zróżnicowanie tego fenomenu pod względem struktury społeczno-demograficznej oraz kraju docelowego, do którego docierali irlandzcy emigranci (jednak z dominacją USA i Wielkiej Brytanii). Warto jednak zwrócić uwagę, że o ile ludzie wyjeżdżali w różnych okresach, o tyle mogą wracać (jeśli nie oni sami, to ich dzieci) w zbliżonym czasie. Powroty migrantów różnych fal emigracyjnych do Irlandii trwają nieprzerwanie od 1996 i nasiliły się na przełomie wieków XX i XXI.

Jak pokazuje analiza danych spisowych, wracają ludzie o wysokim kapitale ludzkim, którzy przyczyniają się do irlandzkiego wzrostu gospodarczego. Nie oznacza to jednak, że wśród migrantów powrotnych nie ma ludzi, którzy nie doświadczyli stanu bezrobocia. Im także, a może przede wszystkim, potrzebne jest wsparcie po powrocie (najczęściej oferowane przez irlandzki Urząd Pracy i Szkłań FÁS).

W przypadku irlandzkim teza, że dobre miejsca pracy, zwłaszcza te związane z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, przyciągają emigrantów do powrotu, nie została w pełni potwierdzona. Okazuje się, że równie ważnym, a może nawet ważniejszym czynnikiem są więzi rodzinne i przywiązanie do miejsca pochodzenia. W wielu przypadkach migranci wracają tam, skąd wyjechali.

Wyjściowo chaotyczna, reakcyjna polityka emigracyjna Irlandii, obecnie zintegrowana, spójna, wielowymiarowa i długoterminowa jest przykładem polityki budowanej od podstaw. Jednak w dalszym ciągu irlandzka polityka emigracyjna nie jest zakorzeniona legislacyjnie, co może oznaczać pewne ograniczenia w skuteczności działań. Warto zwrócić uwagę na uwzględnienie w ramach irlandzkiej polityki emigracyjnej wsparcia dla wyjeżdżających, przebywających zagranicą oraz powracających z zagranicy. Podział szczegółowych działań na owe trzy moduły sprzyja kompletności z jednej strony, i skuteczności z drugiej w odniesieniu do realizacji priorytetów i wydatkowania budżetu. Centralną osią polityki emigracyjnej Irlandii wydaje się być wsparcie i *networking* organizacji (przede wszystkim charytatywnych) działających na rzecz Irlandczyków zarówno przebywających w kraju emigracji, jak i powracających z zagranicy. Szczególny jednak nacisk wydaje się być położony na wsparcie osób wykluczonych społecznie w krajach przyjmujących oraz wsparcie osób starszych.

Źródła

- Barret A., Trace F. (1998). Who is coming back? The educational profile of returning migrants in the 1990s, *Irish Banking Review*, Summer.
- Barret A., FitzGerald J., Nolan B. (2002). Earning inequality, returns to education and immigration into Ireland, *Labour Economics*, nr 9.
- Barry F., (red.) (1999). *Understanding Ireland's Economic Growth*, Macmillan Press Ltd, London.
- Barry F., Crafts N.F.R. (1999), Some Comparative Aspects of Ireland's Economic Transformation, *Irish Banking Review*, Autumn.
- Barry F., Bradley J., Hannan A. (2001). *The Single Market, The Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth*, University College Dublin, Dublin.
- Barry F. (2002). The Celtic Tiger Era: Delayed Convergence or Regional Boom, *ESRI Quarterly Economic Commentary*, Summer.
- Barry F. (2003). Economic Integration and Convergence Process in the EU Cohesion Countries, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, nr 5.
- Central Statistics Office (2003). *Census 2002. Usual Residence, Migrations, Birthplaces and Nationalities*, Stationery Office, Dublin.
- Boyle M., Kitchin R. (2008), Towards and Irish Diaspora Strategy: A Position Paper, *NIRSA Working Paper Series*, Nr 37, maj.
- FAS, The Irish Market Review 2002-2008, Foras Aiseanna Saothair. Training and Employment Authority, dostep online: www.fas.ie/FAS_Review/immigration.html
- Fitzgerland J., Kearney I. (1998). Migration and the Irish Labour Market, *Working Paper*, Nr 113, The Economic and Social Research Institute, 26 June, Dublin.
- Fitzgerald J., Fahey T., Maitre B., The Economic and Social Implications of Demographic Change, *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, Vol. XXVII, Part V, One Hundred and Fifty-First Session 1997/1998.
- Gliwic H. (1932). *Materiał ludzki w gospodarce światowej*, tom II, Warszawa, Trzaska, Evert i Michalski S.A.
- „Ireland and the Irish Abroad. Report of the Task Force on Policy regarding Emigrants to the Minister for Foreign Affairs Mr. Brian Cowen, T.D.” (2002).
- Jones R.C. (2003). Multinational investment and return migration in Ireland to the 1990s- a county level analysis, *Irish Geography*, Volume 36(2), s. 153-169.
- Kearney I. (1998). Is There a Stable Migration Equation for Ireland, *Working Paper*, The Economic and Social Research Institute.
- Kennedy K.A., Dowling B.R. (1975). *Economic Growth in Ireland, The Experience since 1947*, Gill and Macmillan, Dublin.
- Malcolm E. (1996). *Elderly Return Migration from Britain to Ireland: A Preliminary Study*, National Council for the Elderly, Report No. 44, Dublin.
- National Economic and Social Council (1991). *The Economic and Social Implications of Emigration*, NESI, Dublin.
- Punch A., Finneran C., The Demographic and Socio-Economic Characteristics of Migrants: 1986-1996, *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, Volume XXVIII, Part I, One Hundred and Fifty-Second Session 1998/1999.
- Report of the Inter-Departmental Working Group to Consider the Recommendations of The Taskforce on Policy Recommendations Regarding Emigrants* (2002).
- Tovey H., Share P. (2000). *A Sociology of Ireland*, Gill&Macmillan.

Walter B. et al. (2002). A study of the existing sources of information and analysis about Irish emigrants and Irish communities abroad, Anglia Polytechnic University, Cambridge.

World Bank (2007). Migration and Remittances in Ireland, *Migration and Remittances Factbook*.