

Dustczyk, Maciej

Working Paper

Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych

CMR Working Papers, No. 21/79

Provided in Cooperation with:

Centre of Migration Research (CMR), University of Warsaw

Suggested Citation: Dustczyk, Maciej (2007) : Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych, CMR Working Papers, No. 21/79, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/140805>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Doświadczenia wybranych państw
członkowskich Unii Europejskiej
w zakresie migracji powrotnych**

Maciej Duszczyk

August 2007

Centre of Migration Research
Faculty of Economic Sciences
Warsaw University
Banacha Street 2B
02-097 Warsaw
Poland
Tel.: +48 22 659 74 11
Fax: +48 22 822 74 05
www.migracje.uw.edu.pl
migration.cmr@uw.edu.pl

Spis treści

Streszczenie	I
Abstract	I
Wstęp	1
1. Skala migracji w kontekście członkostwa w UE	2
1.1. Migracje w ramach sześciu państw założycielskich Wspólnoty Europejskiej.....	2
1.2. Pierwsze rozszerzenie Wspólnot Europejskich – Wielka Brytania, Dania oraz Irlandia, 1973 rok	3
1.3. Drugie rozszerzenie – Grecja, 1981	4
1.4. Trzecie rozszerzenie – Hiszpania i Portugalia, 1986	6
1.5. Czwarte rozszerzenie – Finlandia, Austria oraz Szwecja, 1995	9
1.6. Wejście Polski do Unii Europejskiej, 2004.....	9
2. Stymulowanie migracji powrotnych	11
2.1. Czynniki wpływające na decyzję o powrocie	11
2.2. Wybrane instrumenty stymulowania migracji powrotnych	13
2.3. Przykłady stosowania konkretnych instrumentów stymulowania migracji powrotnych.....	14
2.4. Inne instrumenty stosowane w przypadku emigracji.....	15
Słowo końcowe	16
Główne wnioski	16
Bibliografia	19

Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych

Streszczenie

W historii Unii Europejskiej mieliśmy do czynienia z kilkukrotnym przekształcaniem się krajów typowo emigracyjnych w emigracyjno-immigracyjne. Dotyczy to w szczególności Włoch (przełom lat 60. i 70.), Irlandii (przełom lat 80. i 90.), Grecji (lata 80.) oraz Hiszpanii i Portugalii (lata 90.). Przemiany te miały bezpośredni związek z uzyskiwaniem przez te państwa członkostwa we Wspólnotach Europejskich.

We wszystkich przypadkach, w średniej perspektywie czasowej, członkostwo danego państwa we Wspólnocie spowodowało zahamowanie emigracji oraz wystąpienie migracji powrotnych. Proces ten nie przebiegał jednak analogicznie. Na termin jego wystąpienia zasadniczy wpływ miała sytuacja gospodarcza, a w szczególności prognozy dot. sytuacji na rynku pracy. Istotnym były również czynniki polityczne związane m.in. z postrzeganiem kierunku przemian zachodzących w danym państwie.

Doświadczenie innych państw europejskich może być analizowane pod kątem obecnej sytuacji Polski. Jednocześnie jednak fakt stosowania w przypadku Grecji, Hiszpanii oraz Portugalii dłuższych okresów przejściowych związanych ze swobodnym przepływem pracowników utrudnia konstruowanie jednoznacznych wniosków, szczególnie w zakresie przewidywania terminów wystąpienia migracji powrotnych. Najwięcej podobieństw do obecnej sytuacji Polski występuje przy analizie przypadku Hiszpanii.

Experience of return migration of selected countries of the European Union

Abstract

Throughout the history of the European Union quite a few cases of transformation of typical emigration countries into countries of both emigration and immigration have been noted. This regards Italy (end of 60s/beginning of 70s), Ireland (end of 80s/beginning of 90s), Greece (in the 80s) and Spain and Portugal (in the 90s), especially. Such transformation of these countries was directly related to their acquisition of EU-membership.

In the case of all the countries, gaining EU-membership ultimately resulted in a fall in the level of emigration and the phenomenon of return migration. However, there were noticeable variations in the time frame within which the latter process took place in a given country. The economic situation of the country, and especially prognoses as to the situation on the labour market, appears to be a decisive factor in shaping the process of return migration. Also political factors, inter alia connected with the perception of the direction in which the country was proceeding, proved to be of crucial importance.

The experiences of other European countries may be analysed with a view to ascertaining the current standing of Poland. At the same time, however, it must be underlined that the Greek, Spanish and Portuguese cases differed greatly from the Polish one in terms of the duration of the transition periods for the free movement of labour, which were considerably longer than for Poland. Hence, definite conclusions as to the Polish case cannot be drawn on the basis of this analysis, particularly with reference to the time-frame within which return migration from Poland might start taking place. Considering the current situation of Poland, the Spanish case appears the most analogous.

WSTĘP

Obecnie zachodzące zmiany w zakresie migracji zatrudnieniowych Polaków skłaniają do zastanowienia się nad ich konsekwencjami w dłuższej perspektywie. W uproszczeniu można przyjąć, iż będą miały one pozytywne skutki związane głównie ze zdobyciem przez migrantów doświadczenia zawodowego z pracy za granicą, upowszechnienia się znajomości języków obcych, szczególnie języka angielskiego oraz poczynienia oszczędności, które będą mogły być wykorzystane zarówno na podniesienie standardu życia jak i do założenia własnej działalności gospodarczej. Pozytywny bilans migracji jest jednak uwarunkowany wystąpieniem dwóch zjawisk. Po pierwsze utrzymaniem kontaktów z Polską, co przejawia się m.in. transferami wynagrodzeń i realizacją inwestycji. Po drugie zaistnieniem, w nieodległej przyszłości, migracji powrotnych, co pozwoli akumulować w Polsce zyski z pracy Polaków za granicą. Wydaje się, iż migracje powrotne staną się udziałem Polski w perspektywie najbliższych kilku lat. Spodziewany wzrost gospodarczy oraz spadek bezrobocia są czynnikami, które będą zachęcały emigrantów do powrotu do kraju pochodzenia. Jednocześnie gorsze możliwości realizacji kariery zawodowej na obczyźnie, chociażby z powodu braku dostatecznej znajomości języka obcego również będą przyczyniały się do podejmowania decyzji o powrocie. Ogólnie rzecz biorąc większość racjonalnych argumentów zweryfikowanych w oparciu o doświadczenia innych państw w tym zakresie dowodzą, iż obecna fala migracyjna ulegnie zahamowaniu, a następnie odwróceniu. W tym kontekście rodzi się wiele pytań: kiedy nastąpi odwrócenie obecnie obserwowanej tendencji?, jakie czynniki są decydujące dla decyzji o powrocie?, czy państwo ma odpowiednie instrumenty do zarządzania migracjami powrotnymi?, czy należy uzupełniać niedobory pojawiające się na rynku pracy poprzez otwieranie rynku pracy dla cudzoziemców czy też czekać na powrót emigrantów?

Na powyższe pytania próbuje odpowiedzieć niniejsze opracowanie. Zostało ono podzielone na dwie części. W pierwszej z nich omówiono doświadczenia w zakresie procesów migracyjnych tych państw, które stawały się członkami Wspólnoty Europejskiej wcześniej niż Polska. W drugiej natomiast przedstawiono czynniki, które wpływają na podejmowanie decyzji o migracji powrotnej oraz znane w historii instrumenty stosowane przez rządy państw, mające na celu zachęcenie swoich obywateli do powrotu. Opracowanie zostało przygotowane w oparciu o wtórną analizę literatury przedmiotu oraz bezpośrednie konsultacje z ekspertami w zakresie polityki migracyjnej zarówno z Polski, jak i z zagranicy. Niestety kwestia migracji powrotnych, a szczególnie stosowanego instrumentarium jest stymulująca jest bardzo słabo omówiona zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu. Oznacza to konieczność podjęcia bardziej szczegółowych badań w zakresie migracji powrotnych mogących odpowiedzieć na pytania o efektywność stosowania instrumentów zachęcających do powrotu.

1. SKALA MIGRACJI W KONTEKŚCIE CZŁONKOSTWA W UE

1.1. Migracje w ramach sześciu pierwszych państw założycielskich Wspólnoty Europejskiej

Fenomen migracji zatrudnieniowych we Wspólnocie Europejskiej zaczął się wraz z rosnącym zapotrzebowaniem na zagraniczną siłę roboczą zgłaszanym przez państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, które charakteryzowały się wysokim wzrostem gospodarczym oraz niedoborem pracowników rodzimych na rynku pracy. W krajach tych pod koniec lat 50. XX wieku zaczęły pojawiać się niedostatki w zakresie siły roboczej co spowodowało wprowadzenie w życie aktywnych instrumentów werbunkowych, które miały spowodować napływ obcokrajowców i wypełnienie luk jakie pojawiały się na rynku pracy. W tym czasie połowa pracowników cudzoziemskich pochodziła z Włoch (tabela 1). Byli zatrudniani głównie we Francji i Szwajcarii, a pod koniec lat 50. również w Niemczech. Na początku lat 60. sytuacja uległa zmianie. W wyniku wzrostu gospodarczego oraz zdecydowanej poprawy sytuacji na rynku pracy we Włoszech obywatele tego państwa zaprzestali migracji zagranicznych oraz coraz częściej decydowali się na powrót do kraju pochodzenia. Przykładowo w połowie lat 70. do kraju pochodzenia wróciło ok. 200 tys. Włochów pracujących w innych krajach Wspólnoty. Pozostałe kraje jak np. Belgia czy Holandia również notowały od połowy lat 70. spadek liczby swoich obywateli pracujących w innych krajach członkowskich (Molle 1994:201).

Od początku lat 60. udział Włochów w liczbie zatrudnionych obcokrajowców w państwach członkowskich EWG systematycznie spadał. Spowodowało to konieczność rozszerzenia werbunku poza granicę EWG, głównie w kierunku Turcji, Jugosławii, Grecji oraz Hiszpanii.¹ Zgodnie z danymi statystycznymi obrazującymi saldo migracji Włochy przekształciły się w państwo emigracyjno-imigracyjne na początku lat 70. Jeszcze w 1970 r. ujemne saldo migracji wyniosło ponad 150 tys. osób, aby w następnych latach notować rok rocznie dodatnie saldo na poziomie kilkudziesięciu tysięcy osób (np. w roku 1975 dodatnie saldo migracji wyniosło ponad 20 tys. osób). Dopiero jednak od początku lat 90. roczne dodatnie saldo migracji wynosiło ponad 100 tys. osób (np. w 1993 r. ponad 180 tys. osób) (obliczenia własne na podstawie danych Eurostat).

Tabela 1. Pierwsze zgody na podjęcie zatrudnienia przyznane robotnikom cudzoziemskim przez sześć pierwszych państw Wspólnoty Europejskiej

Okres	1958-1961	1962-1965	1966-1969 (a)
Ogółem (tys.) (b)	273	595	565
W tym: EWG (%)	60	36	30
W tym Włosi (%)	49	32	26

Źródło: Molle 2000, s. 201.

a) Zniesione dla robotników z krajów EWG w 1968 roku zgodnie z rozporządzeniem 1612/68.

b) Nie wliczono Algierczyków we Francji.

Na początku lat 70. w pięciu państwach WE (oprócz Włoch) wskaźnik zatrudnienia obcokrajowców zwiększył się do 7%. W niektórych działach gospodarki, szczególnie

¹ Więcej na ten temat w: Anioł 1994.

należących do drugiego sektora rynku pracy, zależność utrzymania produkcji od zagranicznej siły roboczej była jeszcze większa.

W latach 1974-1975 kraje imigracyjne zatrzymały napływ obcej siły roboczej i wprowadziły restrykcyjną politykę imigracyjną. Doprowadziło to do spadku liczby zatrudnionych obcokrajowców z 8,1 mln w roku 1973 do 6 mln osób w 1976 roku (Opawski 1989).

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że głównymi importerami siły roboczej w roku 1973 były: RFN (30,7%), Francja (23,8%), Wielka Brytania (23,8%), a spoza EWG, Szwajcaria (10,7%). Jednocześnie kraje te zanotowały w latach 60. i 70. najwyższy ze wszystkich krajów Europy Zachodniej wzrost gospodarczy.

Tabela 2. Udział danego kraju w zatrudnieniu obcokrajowców w 1973 roku w (%)

Kraj	Udział kraju w zatrudnieniu obcokrajowców w (%)
Belgia	3,3
Dania	0,6
Niemcy	30,7
Francja	23,8
Wielka Brytania	22,6
Luksemburg	0,5
Holandia	2,0
Norwegia	0,2
Austria	2,9
Szwecja	2,7
Szwajcaria	10,7

Źródło: Kuntze 1975.

1.2. Pierwsze rozszerzenie Wspólnot Europejskich – Wielka Brytania, Dania oraz Irlandia, 1973 rok

Państwem, które miał istotne znaczenie w kontekście migracji zagranicznych, a które stało się członkiem EWG w roku 1973 była Irlandia. Pozostałe dwa kraje: Dania i Wielka Brytania charakteryzowały się dodatnim saldem migracyjnym. Z punktu widzenia poszukiwania analogii do obecnej sytuacji Polski, istotnym jest zbadanie wpływu członkostwa Irlandii na migracje pracowników objętych swobodnym przepływem osób. W tym kontekście należy pamiętać, iż w przypadku Irlandii pozostałe państwa nie zdecydowały się na wprowadzenie okresów przejściowych w zakresie przepływu siły roboczej. Oznaczało to, iż obywatele Irlandii z dniem członkostwa uzyskali prawo do podejmowania zatrudnienia w pozostałych państwach członkowskich EWG. Do Traktatu Akcesyjnego dołączono jednak specjalną „Wspólną Deklarację w sprawie swobodnego przepływu pracowników”, w której państwa członkowskie zagwarantowały sobie prawo do wprowadzenia instrumentów ochronnych w przypadku, kiedy ich sytuacja na rynku pracy ulegałaby pogorszeniu w wyniku napływu pracowników irlandzkich. Sytuacja taka jednak nigdy nie miała miejsca (CEUW 1998).

Omawiając przykład Irlandii należy mieć świadomość, iż mamy do czynienia z tzw. „mikro rynkiem pracy”. W praktyce oznacza to, iż wyjazd nawet kilku procent Irlandczyków do innych krajów członkowskich mógłby przez te państwa zostać niezauważony. Dlatego też

przykład Irlandii warto analizować raczej pod kątem tendencji migracyjnych, a nie konsekwencji ekonomicznych czy też społecznych dla państw przyjmujących.

Z dostępnych danych statystycznych dotyczących migracji zatrudnieniowych Irlandczyków wynika, iż do momentu wstąpienia do Wspólnot kraj ten notował stałe ujemne saldo migracji zagranicznych. Przykładowo w latach 60. całkowite ujemne saldo migracji wyniosło ponad 200 tys. osób, co dla tak małego kraju było olbrzymią stratą. Bezpośrednio przed wstąpieniem do Wspólnoty oraz w pierwszych latach po uzyskaniu członkostwa Irlandia miała niewielkie dodatnie saldo migracji, rzędu kilku tysięcy osób (obliczenia własne na podstawie danych Eurostat). Na podstawie literatury przedmiotu można wnioskować, iż było to spowodowane zahamowaniem emigracji skierowanej do Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Wydaje się, że gwarancja poprawy warunków życia związana z członkostwem we Wspólnocie okazała się wystarczającym czynnikiem hamującym postawy emigracyjne. Na początku lat 80. Irlandia zanotowała po raz kolejny ujemne saldo migracji. Było to spowodowane bardzo trudną sytuacją na rynku pracy i bezrobociem sięgającym w połowie lat 80. ponad 15%. Pod koniec lat 80. i na początku lat 90. sytuacja na rynku pracy uległa zasadniczej poprawie, co spowodowało zahamowanie emigracji i powrót znaczącej liczby Irlandczyków do kraju pochodzenia. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że saldo migracji zagranicznych, jakie można było obserwować w Irlandii, jedynie w niewielkim stopniu zależało od samego faktu przyjęcia tego kraju do Wspólnoty Europejskiej. Głównym czynnikiem hamującym migrację okazał się bowiem wzrost gospodarczy i szybka poprawa standardu życia, co w przypadku Irlandii nastąpiło dopiero pod koniec lat 80., czyli ponad 15 lat od momentu wstąpienia do EWG. Fakt poprawy sytuacji ekonomicznej Irlandii w tym okresie był jednak bezpośrednio związany z jej członkostwem we Wspólnocie. Pod koniec lat 80. weszły bowiem w życie dyrektywy liberalizujące swobodny przepływ kapitału, co spowodowało napływ inwestycji do Irlandii. Dlatego też można stwierdzić, iż Irlandia niejako „skonsumowała” swoje członkostwo w EWG dopiero po piętnastu latach od swojego wejścia do Wspólnoty.²

Według obecnych trendów poziom emigracji zagranicznych Irlandczyków jest bardzo niewielki, a Irlandia z państwa typowo emigracyjnego stała się państwem przyjmującym siłę roboczą pochodzącą z innych państw europejskich. W bardzo szybkim tempie kraj przesuwa się w górę w rankingu państw członkowskich UE posiadających największy odsetek pracowników cudzoziemskich na rynku pracy.

1.3. Drugie rozszerzenie – Grecja, 1981

Przed uzyskaniem przez Grecję członkostwa we Wspólnotach Europejskich migracja do państw Europy Zachodniej stanowiła dla tego kraju jeden z bardzo istotnych filarów gospodarki. Przykładowo w roku 1973, aż 9% siły roboczej Grecji pracowało w państwach członkowskich Wspólnoty (Molle 1994:206). Przekazywali oni do swojego kraju ok. 24% wartości importu, co miało istotny wpływ na bilans handlowy w rozliczeniach z krajami EWG. Głównym kierunkiem migracji obywateli greckich były Niemcy. Do połowy lat 70. w Grecji mieliśmy do czynienia z permanentnym ujemnym bilansem migracji zagranicznych (tabela 3). Pod koniec lat 70. nastąpił spadek liczby robotników z Grecji zatrudnionych we Wspólnotach. Od tego czasu można zaobserwować proces migracji powrotnych Greków. Do

² Ponadto w literaturze przedmiotu jako czynniki decydujące dla odwrócenia tendencji migracyjnych wymienia się uzyskanie porozumienia pomiędzy głównymi aktorami na rynku pracy (trzyletnie paki społeczne zawierane przez rząd, związki zawodowe i organizacje pracodawców) (por. Nicholson, East 1987:44-46).

połowy lat 80. wyniosła ona ok. 150 tys. osób (Martin 2000:191-201). Głównym czynnikiem wpływającym na powroty było uzyskanie stabilizacji politycznej (demokratyzacja rządów po upadku dyktatury „czarnych pułkowników”) oraz napływ funduszy strukturalnych, co przełożyło się na wzrost liczby miejsc pracy m.in. na wyspach greckich, które stanowiły najbardziej niebezpieczne regiony kraju. Od momentu wstąpienia Grecji do Wspólnot kraj ten nigdy nie zanotował już ujemnego salda migracji. Jednocześnie jednak po analizie statystycznej salda migracji po 1981 r. można wysnuć wniosek, iż Grecja stała się atrakcyjnym miejscem dla imigracji pracowniczej dopiero po roku 1990, kiedy to nadwyżka imigracji nad emigracją wyniosła ponad 100 tys. osób (Kupiszewski 1998:72). Wtedy też zaczął spadać udział Greków w liczbie pracowników cudzoziemskich zatrudnionych w krajach typowo imigracyjnych krajach członkowskich Wspólnot Europejskich. W przypadku Grecji możemy również mówić o pozytywnym efekcie wejścia w życie, pod koniec lat 80., nowych przepisów liberalizujących swobodny przepływ kapitału we Wspólnocie, co zwiększyło wolumen inwestycji zagranicznych.

W tym miejscu należy jednak dokonać jednego spostrzeżenia. Otóż w większości przypadków liczby prezentowane w literaturze przedmiotu prezentują jedynie oficjalne dane. Brak jest estymacji dotyczących ruchów migracyjnych Greków, którzy pracowali przez kilka lat poza granicami, ale fakt ten nie został odnotowany przez statystykę, chociażby z powodu nie zgłoszenia opuszczenia kraju, a następnie powrotu. Zasadniczo utrudnia to dokonanie całościowej oceny procesu. Uwzględnienie jednak faktu nierejestrowanych wyjazdów i powrotów zwiększałoby dodatnie saldo migracyjne Grecji, szczególnie w latach 90. Potwierdzają to analizy zmian na niemieckim rynku pracy dotyczące udziału Greków w strukturze narodowościowej zagranicznej siły roboczej w Niemczech. W połowie lat 60. udział ten wynosił ok. 16% w ogólnej liczbie pracowników obcokrajowców pracujących w RFN (Opawski 1989). Wraz z dochodzeniem do członkostwa udział ten znacząco się zmniejszał, osiągając bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa poziom ok. 6 % (Greków zastąpili Turcy).

Przy porównywaniu sytuacji Grecji z obecną sytuacją Polski istotny jest również fakt, iż kraj ten został objęty bezwarunkowym siedmioletnim okresem przejściowym w zakresie swobodnego przepływu pracowników. Zastosowanie takiego scenariusza do Polski oznaczałoby, iż Polacy mogliby podejmować pracę w innych państwach członkowskich dopiero w roku 2011, kiedy to sytuacja ekonomiczna, chociażby z powodu efektu polityki spójności, powinna być inna niż obecnie. Dlatego też przykład Grecji może być stosowany do Polski jedynie w ograniczonym zakresie.

Należy jednak jednoznacznie stwierdzić, iż doświadczenia Grecji pokazuje, że w obliczu zmniejszających się różnic w wynagrodzeniach oraz stworzenia nowych możliwości w kraju (powodujących znaczący spadek opłacalności zagranicznych wyjazdów zarobkowych) następuje ograniczenie potencjału migracyjnego, a także rezygnację z decyzji o emigracji zatrudnieniowej oraz wzrost tendencji do migracji powrotnych (Glytsos 2004).

Tabela 3. Emigracja i imigracja w Grecji w latach 1970-1975

	1971	1972	1973	1974	1975
Emigracja	61 700	43 400	27 500	24 500	20 300
Imigracja	24 700	27 500	22 300	24 500	34 200
Saldo	-37 000	-15 900	-5 200	-----	13 900

Źródło: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji 1996.

Dla przedstawienia analizy tendencji migracyjnych migracji przydatnym jest również przykład studentów greckich studiujących w innych państwach członkowskich EWG. Liczba ta w latach 70., 80. oraz 90. utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie. Studiowali oni głównie we Włoszech, Francji, Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech. Wahała się ona od 1/5 do 1/3 wszystkich studentów greckich. Pomiędzy rokiem 1970 a 1990 zaszła jednak bardzo istotna zmiana. W latach 70. studenci wyrażali chęć pozostania na stałe w państwie, w którym studiowali, natomiast w latach 80. i 90., czyli po wstąpieniu do Wspólnot zdecydowana większość z nich wracała do ojczyzny (Kontis 1992:279-294).

1.4. Trzecie rozszerzenie – Hiszpania i Portugalia, 1986

Doświadczenia Portugalii, oraz w szczególności Hiszpanii ze względu na wiele podobieństw może być w największym stopniu analizowane pod kątem obecnej sytuacji Polski. Zarówno Portugalia jak i Hiszpania, podobnie jak Polska, przed wstąpieniem do Wspólnot Europejskich były bardzo ściśle powiązane gospodarczo z państwami członkowskimi EWG. W przypadku Hiszpanii podobieństwo do Polski dotyczy również liczby ludności i doświadczeń migracyjnych. Bezpośrednio przed uzyskaniem członkostwa ok. 100 tys. hiszpańskich pracowników sezonowych było zatrudnionych we Francji i tylko niewielka część z nich deklarowała chęć powrotu po ustaniu zatrudnienia. Całkowitą liczbę Hiszpanów podejmujących pracę za granicą szacowano w latach 1964-1975 na ok. milion osób (Uścińska, de Cortazar y Nebrada, Opińska-Guevara 1999).

Główna różnica pomiędzy Polską a krajami południa Europy polega na zakresie prawnych możliwości migracji. Zarówno Hiszpania jak i Portugalia zostały objęte okresami przejściowymi ze strony wszystkich dziesięciu „starych” państw członkowskich EWG. Pomimo ich skrócenia, Portugalczycy i Hiszpanie dopiero po sześciu latach mogli korzystać ze swobodnego przepływu pracowników (w Luksemburgu mogli podejmować pracę bez zezwolenia dopiero po ośmiu latach). Kierunki emigracji pracowników pochodzących z Hiszpanii i Portugalii, przed wstąpieniem do Wspólnot, były bardzo jasno określone. Zdecydowana większość Portugalczyków podejmowała zatrudnienie we Francji. Wielu Hiszpanów poszukiwało pracy we Francji, jednakże wielu z nich pracowało również w Niemczech. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji korzyści finansowe z migracji pełniły istotną rolę w zasilaniu gospodarek zarówno Hiszpanii jak i Portugalii. W roku 1973 ok. 19% Portugalczyków i ok. 4% pracowników hiszpańskich pracowało w krajach Wspólnoty. Hiszpańscy pracownicy transferowali do swojego kraju pochodzenia ok. 9%, natomiast Portugalczycy aż 37% wartości importu tych krajów. Poprawiali oni tym samym w

bardzo znacznym stopniu bilans handlowy zarówno Hiszpanii, jak i Portugalii (Molle 1994:205).

Zarówno Hiszpania jak i Portugalia do połowy lat 70. notowały znaczące ujemne saldo migracji zagranicznych. Przykładowo, w roku 1962 ujemne saldo migracji Hiszpanii wyniosło prawie 130 tys., a w 1973 r. ponad 60 tys. osób. Spadek liczby pracowników pochodzących zarówno z Hiszpanii, jak i Portugalii zatrudnionych za granicą w końcu lat 70. i początku lat 80. można przypisać polityce admisyjnej w krajach przyjmujących oraz znaczącej liczbie powrotów do kraju pochodzenia. Jeszcze w latach 80. saldo migracji zagranicznych było neutralne, z niewielką przewagą emigracji. Trzeba mieć jednak świadomość, iż podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji wiele osób, które podejmowało zatrudnienie w krajach członkowskich EWG nie informowało o tym władz hiszpańskich czy portugalskich. Dlatego też, można przyjąć założenie, iż pomimo oficjalnego ujemnego salda migracji, na podstawie danych dotyczących migracji z państw przyjmujących migrantów, migracje powrotne były o wiele bardziej powszechne niż to prezentują oficjalne statystyki. Z dostępnych danych wynika, że migracje powrotne w tym okresie objęły ok. 200 tys. Hiszpanów i ok. 100 tys. Portugalczyków. Przyczyny zmniejszania się emigracji były analogiczne jak w przypadku Grecji. Dopiero od początku lat 90. oficjalne saldo migracji, zarówno z przypadku Portugalii jak i Hiszpanii jest jednoznacznie dodatnie.

Z analiz przeprowadzonych przez Marka Kupiszewskiego wynika, iż w roku 1985, czyli bezpośrednio poprzedzającym rozszerzenie, do wszystkich państw członkowskich wyemigrowało ponad 10 tys. obywateli Hiszpanii, z czego ok. 5,7 tys. osób do Niemiec. Pięć lat później, pomimo wielu obaw, liczba ta wzrosła nieznacznie, o ok. 3 tys. osób. Było to spowodowane głównie migracjami kadry menedżerskiej, która wykonując przez pewien okres pracę w innych państwach, zdobywała tam doświadczenie zawodowe (tabela 4). Trzeba również pamiętać, iż poziom bezrobocia w Hiszpanii w roku 1990 przekroczył 20 %. Był to główny czynnik napędzający emigrację zatrudnieniową. Należy jednak stwierdzić, iż samo uzyskanie członkostwa nie spowodowało praktycznie żadnych zmian w poziomie migracji (było to jednak prawdopodobnie konsekwencją wspomnianymi już okresami przejściowymi w swobodnym przepływie pracowników).

W przypadku Portugalii wpływ uzyskania członkostwa na poziom migracji był bardziej znaczący. O ile bezpośrednio przed uzyskaniem członkostwa z Portugalii do innych państw członkowskich wyjechało niewiele ponad 3,5 tys. osób, o tyle w roku 1990 ponad 10,5 tys. (tabela 4).

Tabela 4. Napływ migrantów z Hiszpanii i Portugalii do wybranych krajów Wspólnot Europejskich w 1985 i 1990 r.

Kraj	Rok	Belgia	Dania	Niemcy	Irlandia	Holandia	Łącznie	Produkt Krajowy Brutto na osobę w Hiszpanii i Portugalii wyrażony w procentach średniego dochodu 12 krajów Wspólnot Europejskich
Portugalia	1985	373	78	2 126	398	533	3 508	52,2
	1990	1 539	124	7 806	265	806	10 540	54,5
Hiszpania	1985	1 057	641	5 749	974	1 612	10 033	71,8
	1990	1 438	837	8 067	1 155	1 851	13 348	75,4

Źródło: Kupiszewski 1998, s. 73.

W 1986 r. przeprowadzona została analiza socjologiczna migracji hiszpańskiej. Wynikało z niej, iż ponad 60 % Hiszpanów pracujących na stałe za granicą deklarowało chęć powrotu do kraju pochodzenia. Jednocześnie ponad połowa poczyniła w Hiszpanii istotne inwestycje jak np. zakup mieszkania. Posiadanie majątku w Hiszpanii był wymieniany jako jeden z głównych powodów poważnego podejścia do migracji powrotnej. Istotny jest również fakt, iż Hiszpanie deklarowali powrót również z powodu ich zdaniem dobrze rozwiniętego systemu zabezpieczenia społecznego w Hiszpanii (por. Uścińska, de Cortazar y Nebrada, Opińska-Guevara 1999:54-59).

Powyższe kwestie okazały się w przypadku Hiszpanii rozstrzygające. Migracja powrotna notowana od połowy lat 80. spowodowała spadek liczby Hiszpanów zatrudnionych w krajach przyjmujących. W przypadku Francji pomiędzy rokiem 1985 a 1995 liczba pracowników hiszpańskich spadła o 35%. Natomiast w analogicznym okresie w Niemczech liczba ta spadła o 20%.

Analiza literatury przedmiotu przynosi też ciekawe wnioski odnośnie zmian w typach migracji zatrudnieniowych Portugalczyków, po wstąpieniu tego kraju do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Otóż na początku lat 90. XX w. migracje na stałe pracowników portugalskich do Niemiec zostały w znacznym stopniu zastąpione przez konkretne inwestycje realizowane w ramach swobodnego świadczenia usług w ramach Wspólnoty. Pracownicy zatrudnieni w portugalskich firmach realizowali „umowy o dzieło” najczęściej jako podwykonawcy. Oznaczało to, iż liczba pracowników portugalskich zasadniczo nie zmniejszyła się, natomiast zmienił się ich status. Ten typ migracji został jednak ograniczony pod koniec lat 90. kiedy to Niemcy na podstawie prawa wspólnotowego wprowadziły przepisy zmuszające firmy zatrudniające pracowników delegowanych do wypłacania wynagrodzeń w wysokości obowiązującej pracowników niemieckich oraz opłacania składek na ubezpieczenie społeczne (World Bank 2007).

1.5. Czwarte rozszerzenie – Finlandia, Austria oraz Szwecja, 1995

W przypadku trzech państw, które stały się członkiem Unii Europejskiej w 1995 r. kwestia swobodnego przepływu pracowników nie budziła jakichkolwiek kontrowersji. Również poziom migracji pomiędzy „nowymi” i „starymi” państwami członkowskimi był niewielki, dlatego też przykład ten może zostać pominięty w analizie doświadczeń wejścia innych państw do Wspólnoty Europejskiej dla obecnej sytuacji Polski.

1.6. Wejście Polski do Unii Europejskiej, 2004

Z punktu widzenia stosowania okresów przejściowych w swobodnym przepływie pracowników wejście Polski oraz pozostałych siedmiu krajów z Europy Środkowo-Wschodniej jest bezprecedensowe. Po raz pierwszy obywatele typowych krajów emigracyjnych, pomimo wprowadzenia okresów przejściowych w swobodnym przepływie pracowników mogą podejmować zatrudnienie w niektórych „starych” państwach członkowskich na podobnych zasadach jak czynią to obywatele piętnastki. Powoduje to trudności w przenoszeniu doświadczeń z poprzednich rozszerzeń na dzisiejszą sytuację. Z całą pewnością w przypadku Grecji, Hiszpanii i Irlandii fakt odłożenia w czasie możliwości podejmowania pracy za granicą wpłynął w pewien sposób na poziom emigracji w kontekście członkostwa tych państw we Wspólnocie Europejskiej. Nie wiadomo, jaki byłby poziom migracji zatrudnieniowej Polaków, jeżeli żadne z państw EU-15 nie zdecydowałoby się na zniesienie ograniczeń. Prawdopodobnie jednak skala migracji byłaby mniejsza i ograniczałaby się raczej jedynie do tych osób, na których istniałoby istotne zapotrzebowanie na rynkach pracy państw przyjmujących. Zapewne mielibyśmy do czynienia z kontynuacją sytuacji z przed wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli podejmowania przez pracowników Polski legalnego zatrudnienia sezonowego oraz nielegalnego na dłuższy czas. Należy jednak pamiętać, iż głównym czynnikiem stymulującym migracje jest popyt w krajach przyjmujących. Dlatego też można założyć, iż pomimo okresów przejściowych zatrudnienie Polaków w takich krajach jak Wielka Brytania, Irlandia czy Norwegia na pewno by rosło.

Przy analizie obecnej sytuacji Polski w zakresie migracji należy pamiętać, iż w niedawnej historii zanotowaliśmy już istotny wzrost migracji powrotnych. Z danych GUS wynika, iż w latach 1990-1997 do Polski na pobyt stały przybyło ok. 51,6 tys. osób – trzykrotnie więcej niż w całej dekadzie lat 80. Ponad połowę z nich stanowili powracający z emigracji Polacy, najwięcej z Niemiec (GUS 1998). Głównymi przyczynami powrotów były: upadek systemu komunistycznego oraz lepsza perspektywa rozwoju kariery zawodowej (wykorzystanie doświadczenia zdobytego za granicą) w Polsce niż na obczyźnie. Fakt ten wydaje się być dobrym prognostykiem na przyszłość (por. Iglicka 2002; Górny, Osipovic 2006).

Migracje zatrudnieniowe mają w Polsce długoletnie tradycje. Ograniczając się do okresu po 1989 roku można zauważyć, iż zdecydowanie na pierwszym miejscu, w latach 90. XX i na początku XXI wieku po względem skali migracji, znajdowały się Niemcy (rocznie legalne zatrudnienie podejmowało ponad 200 -250 tys. osób). Na kolejnych miejscach plasowały się Stany Zjednoczone (180 tysięcy osób) i Kanada (50 tysięcy osób). W innych państwach skala legalnej migracji zatrudnieniowej nie przekraczała w ujęciu rocznym kilku, maksymalnie kilkunastu tysięcy pracowników. Były to głównie, uszeregowane malejąco pod względem wielkości diaspory, Francja, Austria, Holandia, Szwecja, Belgia, Wielka Brytania, Dania, Australia, Grecja, Norwegia, Rosja, Czechy, Finlandia i Włochy (World Bank 2007:50).

Obecnie Polacy mogą swobodnie podejmować zatrudnienie w Bułgarii, Czechach, na Cyprze, w Estonii, Finlandii, Grecji, Irlandii, Islandii, na Litwie, Łotwie, Malcie, w Portugalii, Rumunii, na Słowacji, w Słowenii, Szwecji, na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Na częściowe otwarcie swoich rynków pracy dla Polaków zdecydowały się Dania (możliwość poszukiwania zatrudnienia i pracy na pełny etat), Francja (otwarcie w wybranych zawodach), Holandia (otwarcie w wybranych zawodach), Lichtenstein (na podstawie umowy z UE) i Norwegia (skrócenie procedury ubiegania się o zezwolenie). Istniejące przed akcesją ograniczenia, z pewnymi modyfikacjami, utrzymały Austria, Belgia, Luksemburg i Niemcy.

Z dostępnych niepełnych danych (np. poprzez badanie dot. skali zatrudnienia Polaków przy pracach typowo sezonowych) wynika, iż rocznie legalne zatrudnienie podejmuje w krajach EOG pomiędzy 800 a 900 tysięcy obywateli polskich (około dwa razy więcej w stosunku do okresu bezpośrednio poprzedzającego akcesję Polski do UE). W tej liczbie ujęte są także osoby podejmujące pracę sezonową oraz przemieszczające się wahadłowo między Polską a krajem zatrudnienia. Takie założenie pozwala przyjąć, iż liczba osób, które mają doświadczenie pracy w UE po 1 maja 2004 roku jest wyższa. Krajami o największej dynamice migracji jest Irlandia, Wielka Brytania oraz Norwegia. W ostatnim czasie spada znaczenie Niemiec. Jednakże pod względem liczby osób mających doświadczenie z pracy za granicą kraj ten nadal znajduje się na pierwszym miejscu.

Typowy polski pracownik pracujący za granicą jest młody (do 35 roku życia), posiada krótkie doświadczenie z pracy w Polsce, nie posiada dzieci, jest lepiej wykształcony niż wskazywałaby na to średnia krajowa. Wykonuje zazwyczaj prace niewymagające wysokich kwalifikacji.

W zgodnej opinii ekspertów skala migracji zarobkowej po 2004 roku, pomimo przekroczenia wcześniejszych szacunków, nie była na tyle duża, aby zdestabilizować sytuację społeczno-gospodarczą zarówno w Polsce, jak i w innych krajach wysyłających imigrantów, jak i krajach przyjmujących pracowników (KE 2006). Stała się jednak tematem licznych artykułów prasowych alarmujących opinię publiczną oraz prezentujących sensacyjne i nieprawdziwe oceny procesów migracyjnych. Dokonując rzetelnej analizy procesów migracyjnych po 1 maja 2004 roku należy stwierdzić, iż ich wpływ na obecną sytuację na rynku pracy pozostaje umiarkowany. Pojawiające się na polskim rynku pracy luki, w większości przypadków, spowodowane są boomem gospodarczym, co przekłada się na rosnący popyt na pracowników. Przykładowo, tylko w ostatnim czasie zapotrzebowanie na pracowników budowlanych zwiększyło się trzykrotnie, co przy braku możliwości szybkiego nabycia odpowiednich umiejętności przez pracowników innych branż czy też bezrobotnych musi generować rywalizację o pracowników i wzrost cen usług.

Należy założyć, iż obecnie podobnie jak to miało miejsce w przypadku innych państw, które stawały się członkami Unii Europejskiej, po kilku latach od wstąpienia Polski do Wspólnoty wystąpi zjawisko powrotów osób, które zdecydowały się na migrację zatrudnieniową. Ich skala będzie jednak uzależniona od kilku czynników, które zostaną omówione w drugiej części opracowania.

2. STYMULOWANIE MIGRACJI POWROTNYCH

Problematyka migracji powrotnych nie znalazła do tej pory wystarczającego, całościowego opisu w literaturze przedmiotu. Większość publikacji na temat migracji jedynie w pobieżny i słabo udokumentowany sposób odnosi się do procesów powrotnych emigrantów zarobkowych. Nawet publikacje przygotowywane przez takie instytucje, jak Bank Światowy czy Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji traktują ten problem w sposób bardzo pobieżny. Spowodowane jest to głównie problemami związanymi z mierzeniem skali migracji powrotnych oraz niejednoznaczności w ocenie efektywności stosowania instrumentów je stymulujących. Organizacja Narodów Zjednoczonych nie wymienia instrumentów mających na celu stymulowanie migracji powrotnych wśród działań, które powinny zawierać polityki migracyjne państw demokratycznych. Potwierdzeniem takiego właśnie podejścia są polityki migracyjne państw, które w ostatnich trzydziestu latach przekształciły się z krajów emigracyjnych w kraje emigracyjno-imigracyjne. Przykładowo hiszpańska polityka migracyjna nie zawiera aktywnych instrumentów skierowanych do migrantów pochodzenia hiszpańskiego. Plan rządowy, który reguluje zasady imigracji do Hiszpanii (tzw. Plan Greco) obejmuje kilkanaście szczegółowych kwestii, ale nie odnosi się do migracji powrotnych (Kicinger, Saczuk 2004:3). Jednocześnie w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele opisów instrumentów stymulujących migracje powrotne przez państwa przyjmujące migrantów, mające na celu spowodowanie ich odpływu do krajów pochodzenia. Nie jest to jednak problematyka niniejszego opracowania.

2.1. Czynniki wpływające na decyzję o powrocie

W zdecydowanej większości opracowań panuje przekonanie, iż masowe migracje powrotne są jednoznacznie powiązane z procesem poprawy warunków ekonomicznych oraz społecznych w kraju pochodzenia (Coleman 1994:3-6). Potwierdzają to omówione w pierwszej części opracowania przykłady Włoch, Irlandii, Hiszpanii oraz Portugalii. Innymi czynnikami stymulującymi do podjęcia decyzji o powrocie są: brak zainteresowania ze strony pracownika lub pracodawcy w przedłużaniu zatrudnienia czasowego, złe doświadczenia z pracy za granicą (np. dyskryminacja ze względu na pochodzenie), zgromadzenie odpowiednich środków finansowych pozwalających na podwyższenie standardu życia w kraju pochodzenia oraz czynniki rodzinne (np. choroba bliskiego członka rodziny). Perspektywa podjęcia decyzji o powrocie zdecydowanie wzrasta w sytuacji, w której dany pracownik ma problemy z legalizacją swojego pobytu lub zatrudnienia (MOP 2004).

W związku z tym, iż główne czynniki wpływające na decyzję o powrocie mają charakter ekonomiczny oznacza to, iż większość działań rządów państw, które chcą stymulować migracje zagraniczne powinny odwoływać się do kwestii gospodarczych. Nie oznacza to jednak, iż nie powinny być stosowane inne instrumenty z zakresu polityki społecznej. Jednakże działania te powinny mieć jedynie uzupełniający charakter. Takie podejście potwierdza to, że zdecydowaną większość literatury przedmiotu (Adda, Dustmann, Mestres 2006).

W literaturze przedmiotu oprócz ww. czynników ekonomicznych mających bezpośredni wpływ na decyzję o powrocie do kraju pochodzenia, wymienia się również kwestie związane z wyobrażeniami w zakresie odniesienia sukcesu czy też porażki z pracy za granicą. Przykładowo w przypadku obserwacji migracji powrotnych Włochów, czynnik ten w wielu przypadkach miał niezmiernie istotne znaczenie. Osoby, które w ich własnej opinii nie zrealizowały swoich celów emigracyjnych, bardzo szybko decydowały się na powrót. Decydowało o tym przede wszystkim przesadzone i nierealistyczne wyobrażenie o wysokości

wynagrodzeń i poziomie życia w krajach przyjmujących.³ Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku emigracji powrotnych z Danii. Badania nad przyczynami wyjazdów pracowników, którzy powracali do swoich państw pochodzenia wykazały, iż były to głównie osoby, które miały problemy ze znalezieniem pracy lub też wykonywały pracę poniżej swoich kwalifikacji (Zimmermann 2002).

Do ciekawych wniosków w kontekście migracji powrotnych prowadzi również analiza czynników stymulujących migrację powrotne Irlandczyków. Otóż badania na ten temat przeprowadzone przez Bank Światowy pokazały, iż zdecydowanie większe tendencje do powrotu wykazywały osoby dobrze wykształcone. W ich przypadku bowiem powrót do ojczyzny, po zdobyciu pewnego doświadczenia i środków finansowych za granicą, był naturalnym elementem kariery zawodowej oraz realizacji aspiracji, które nie mogły być zrealizowane w kraju przyjmującym. W większości przypadków powroty te następowały z krajów nie anglojęzycznych, co prowadzi do wniosku, iż brak wystarczającej znajomości języka kraju przyjmującego jest naturalnym determinantem do podjęcia decyzji o powrocie przez osoby mające ponad średnie aspiracje w zakresie kariery zawodowej (World Bank 2007:89).

Omawiając problematykę migracji powrotnych należy sobie zadać pytanie, kiedy może ona wystąpić. Można się tu posłużyć przykładem państw z południa Europy. Ponownie analizując dane statystyczne zamieszczone w pierwszej części opracowania można dojść do wniosku, iż impuls migracyjny wygasa po 5-10 latach od akcesji danego państwa do Wspólnoty. W przypadku Polski prognozy wskazują, iż może się to stać w podobnym czasie. Przykładowo, firma *Capital Economics* szacuje, że po 2009 roku wzmocni się tendencja odwrotna, kiedy to pracownicy z innych krajów członkowskich coraz częściej decydować się będą na powrót do Polski. Potwierdzają to badania opinii publicznej, gdzie, udział Polaków zainteresowanych zatrudnieniem za granicą spada. W listopadzie 2006 roku 11% badanych zapowiadało podjęcie starań zmierzających do wyjazdu, a dodatkowe 6 % było otwartych na oferty pracy zza granicy (CBOS 2006). Polacy mają też coraz wyższe wymagania związane z zatrudnieniem w innym kraju członkowskim – 51% badanych było skłonnych podjąć pracę za wynagrodzeniem przekraczające 5000 tysięcy złotych, a dla 56% warunkiem było, aby zatrudnienie to miało legalny charakter.

Należy również pamiętać, iż decyzje o powrocie zapadają najczęściej w oparciu o czynniki występujące w danym momencie. Oznacza to, iż wiele osób, które deklarowało powrót w przeciągu kilku miesięcy, po pewnym okresie pobytu za granicą może zmienić swoje plany. Jednocześnie osoby, którym wydawało się, iż na stałe zostaną za granicą zmienia swoją decyzję i decyduje się na powrót. Przykładowo aż 60% Włochów, którzy wrócili z emigracji do Niemiec na początku swojego pobytu za granicą nie zakładało swojego powrotu (Adda, Dustmann, Mestres 2006:2, 7, 8).

W kontekście migracji powrotnych, w literaturze przedmiotu omawiana jest także kwestia migracji powrotnych osób, które zakończyły aktywność zawodową (głównie emerytów i rencistów). Powrót tej kategorii osób, choć w sposób bezpośredni nie wpływa na sytuację na rynku pracy, to pośrednio ma pewien wpływ na poziom zatrudnienia. W zdecydowanej większości przypadków emeryci i renciści, którzy decydują się na powrót do kraju swojego pochodzenia dysponują znaczącymi środkami finansowymi, które są konsumowane w miejscu ich pobytu. Przykładowo migracje powrotne osób powyżej 60. roku życia, do Włoch oraz Hiszpanii spowodowały znaczący wzrost zatrudnienia w usługach skierowanych do osób w podeszłym wieku.

³ Więcej na ten temat w: IMR 1974, *Expectations and reality: a case study of return migration from the United States to Southern Italy*, nr 8.

Inną kwestią są powroty młodych osób stanowiących drugą generację emigrantów. Osoby te o ile posługują się językiem pochodzenia swoich rodziców, wielokrotnie decydują się na studia w kraju swoich przodków. Proces ten jest szczególnie zauważalny w przypadku Włochów zamieszkałych w Niemczech. W ich przekonaniu podjęcie studiów np. w Mediolanie jest o wiele bardziej atrakcyjne niż w którymkolwiek z miast niemieckich. Wzięcie tej kwestii pod uwagę może być również sygnałem dla Polski, iż przy kreowaniu polityki mającej na celu stymulowanie migracji powrotnych nie powinno się zapominać o przedstawicielach wcześniejszych fal emigracyjnych.

Kolejną problemem rozważanym w kontekście migracji powrotnych jest kwestia łączenia się rodzin w kraju przyjmującym oraz liczba dzieci uczęszczających tam do szkół. Rosnąca liczba pełnych rodzin oraz dzieci, które one posiadają jest sygnałem, iż dana grupa narodowościowa nie traktuje kraju przyjmującego jedynie jako miejsca do zarabiania pieniędzy, ale raczej jako kraj docelowy. Zasadniczo zmniejsza to tendencje do migracji powrotnych. Wydaje się, iż ta konstatacja powinna stymulować badaczy oraz decydentów do bardziej szczegółowych analiz odnośnie procesów tworzenia się rodzin przez pracowników polskich zatrudnionych za granicą.

Dokonując pewnego rodzaju podsumowania można wysnuć następujące wnioski w kontekście czynników decydujących o migracjach powrotnych (tabela 5).

Tabela 5. Czynniki decydujące o migracjach powrotnych

Czynniki wpływające pozytywnie na migracje powrotne	Czynniki wpływające negatywnie na migracje powrotne
Znacząca liczba osób w wieku 60+ zamieszkałych poza granicami kraju	Dobra znajomość języka kraju przyjmującego
Posiadanie rodziny (dzieci) w kraju pochodzenia	Uczestnictwo w gospodarstwie domowym
Nieemożność zrealizowania planów zawodowych w kraju przyjmującym	Utrzymująca się duża (przynajmniej 30 proc.) różnica wynagrodzeń pomiędzy państwem pochodzenia a przyjmującym
Dobre perspektywy wykorzystania umiejętności/pieniędzy zarobionych za granicą w państwie pochodzenia	Niskie wykształcenie
Dobra informacja o pozytywnych zmianach w państwie pochodzenia	Możliwość pełnego korzystania z infrastruktury społecznej państwa przyjmującego.
Wysoki poziom wykształcenia	
Tęsknota za stylem życia w kraju pochodzenia	

Źródło: Zestawienie własne

2.2. Wybrane instrumenty stymulowania migracji powrotnych

Międzynarodowa Organizacja Pracy rekomenduje rządów krajów emigracyjnych, aby czyniły wszystko, aby emigranci zarobkowi nie tracili kontaktu z krajem pochodzenia. Określane jest to w literaturze przedmiotu jako „Związek z domem rodzinnym”. Ma to zdaniem MOP zdecydowanie zwiększać szanse na powroty emigrantów (MOP 2004:27). Ponadto rekomendowane jest tworzenie programów szkoleniowych dla powracających emigrantów oraz oferowanie pomocy w odnalezieniu się na rynku pracy (np. poprzez programy realizowane przez służby zatrudnienia) oraz przy założeniu własnej firmy (informacje

dostępne na stronach internetowych oraz przesyłane pocztą na życzenie osoby zainteresowanej) (MOP 2004:125).

Grupą zawodową, która powinna być objęta szczególnym zainteresowaniem ze strony państwa pochodzenia są przedsiębiorcy. Ze swej natury przejawiają oni większe skłonności do ryzyka, a ich decyzje ekonomiczne są powodowane potrzebą maksymalizacji zysku, co powinno skłaniać do powrotów. Pomimo tego, że przemiana z emigranta-pracownika w emigranta-przedsiębiorcę jest zabiegiem trudnym, to w przypadku powodzenia na rynku kraju przyjmującego istnieje naturalna skłonność do poszukiwania kolejnych wyzwań w państwie pochodzenia. W takiej sytuacji niezmiernie istotnym jest ułatwienie przez instytucje państwowe powrotu takiej osobie oraz jej wsparcie, szczególnie w pierwszym okresie prowadzenia działalności gospodarczej. Należy mieć świadomość, iż zysk dla państwa pochodzenia z powrotu takiej jednostki jest szczególnie istotny nie tylko z powodów społecznych, ale i ekonomicznych. Jednocześnie niepowodzenie tego typu powrotu, jeżeli następuje z winy administracji publicznej, może zniechęcać innych przedsiębiorców do powrotu do kraju pochodzenia (por. Santos 1994: 63-65).

Pracownicy reemigranci podobnie jak przedsiębiorcy, choć w nieco mniejszym zakresie, powinni być grupą docelową dla aktywnej polityki państwa, szczególnie w sytuacji dynamicznie zmieniającego się rynku pracy. Pomimo tego, że doświadczenie zdobyte za granicą jest trudno wymierne, to nie ulega wątpliwości, że przekłada się na konkretne umiejętności i *know-how* ceniony przez pracodawców po powrocie do kraju. Doświadczenie pracy za granicą jest postrzegane jako jedna z najważniejszych zalet pracownika. Zdaniem 28 % pracodawców taki pracownik lepiej sobie radzi w miejscu pracy niż osoba, która nie opuszczała kraju w celach zarobkowych (KPMG 2007:5).

Przy prowadzeniu polityki mającej na celu stymulowanie migracji powrotnych nie należy zapominać o tradycyjnych działaniach. Dobre prawo, stabilna sytuacja gospodarcza, rozwinięta infrastruktura fizyczna i dobrze funkcjonujący system ubezpieczeń społecznych będą magnesem dla osób rozważających swój powrót do kraju po okresie zatrudnienia za granicą.

Przy programowaniu działań dotyczących migracji powrotnych trzeba pamiętać również o tych, którym się nie powiodło. Wielokrotnie byli emigranci przechodzą po powrocie do kraju załamanie psychiczne wynikające z odniesionej porażki i niezrealizowania marzeń o lepszej przyszłości. Może to powodować tendencje do ich wykluczenia społecznego. Ponieważ zjawisko to może się w przyszłości w Polsce nasilać instytucje pomocy społecznej powinny być gotowe na sprostanie wyzwaniom, jakie niesie ze sobą pomoc takim osobom.

2.3. Przykłady stosowania konkretnych instrumentów stymulowania migracji powrotnych

Jednym z elementów stosowania konkretnych rozwiązań w zakresie stymulowania migracji powrotnych jest zawieranie na poziomach narodowych „paktów społecznych”, które pozwalają na w miarę bezkonfliktowe wprowadzanie reform ekonomicznych i społecznych. Najlepszym przykładem jest tu Irlandia, która w zasadniczej mierze oparła swoją kampanię promującą ten kraj na sukcesie, jakim było zawarcie trzyletnich „paktów społecznych” uzgadnianych pomiędzy pracodawcami, związkami zawodowymi, przy udziale administracji rządowej. Pozwoliło to prezentować Irlandię jako kraj atrakcyjny dla inwestorów, a więc także i dla migrantów powrotnych. Podobną sytuację mamy w Hiszpanii, w której to w 1994 r. zawarto pierwszy pakt społeczny i gdzie związki zawodowe zaakceptowały redukcję przepisów chroniących pracowników przed zwolnieniami. Wejście nowych przepisów było jednym z czynników, które zachęcały hiszpańskich emigrantów do powrotu (Jimeno 2002).

Ciekawych przykładów w zakresie realizacji polityki stymulującej migrację powrotne dostarczają Chiny, które od kilku lat realizują program zachęcający Chińczyków, którzy ukończyli studia za granicą do powrotu do kraju pochodzenia. Mają oni możliwości szybkiego napisania doktoratu lub też realizacji nowatorskich projektów badawczych czy też ekonomicznych. Ponadto na terytorium tego kraju tworzy się specjalne parki technologiczne z infrastrukturą, gdzie reemigranci mogą prowadzić działalność gospodarczą. Program ten zaczyna przynosić pierwsze efekty. Liczba powracających Chińczyków w roku 2004 była dwukrotnie wyższa niż w roku 2003 (MOP 2004:27).

Najważniejszymi elementami polityki mającej na celu stymulowanie przez administrację rządową migracji powrotnych jest polityka informacyjna oraz upowszechnienie instrumentów ułatwiających powracającym migrantom reintegrację w społeczeństwie. Te dwa elementy są stosowane zarówno przez kraje europejskiej jak i położone na innych kontynentach. Przykładowo, rząd Jamajki zdecydował się na wprowadzenie instrumentów, które pozwalają reemigrantom uporać się z biurokratycznymi barierami w zakresie legalizacji powrotu i pobytu. Filipiny zdecydowały się natomiast na powołanie „Centrum monitoringu migracji”, którego jednym z celów jest oferowanie powracającym znalezienie pracy, szkoleń, przekwalifikowań, programów „aklimatyzacji”. Ponadto wpisuje takie osoby na specjalną listę, do której dostęp mają pracodawcy chcący zatrudnić pracowników posiadających doświadczenie z pracy za granicą.

Najlepszym przykładem, który może zostać wykorzystany przez Polskę jest irlandzka polityka informacyjna mająca na celu skłonienie emigrantów do powrotu. Rząd irlandzki przeznaczył specjalną pulę pieniędzy (ok. 4 mln euro) na realizację programu informacyjnego oraz promującego Irlandię jako „Celtickiego tygrysa”, w którym bardzo łatwo można realizować karierę zawodową. Na początku publiczne służby zatrudnienia zidentyfikowały branże, w których realnie brakowało pracowników. Następnie w mediach (prasa, telewizja, Internet) rozpoczęto zamieszczanie reklam oraz artykułów sponsorowanych prezentujących zmiany, jakie zachodzą w Irlandii oraz jej sukces ekonomiczny. Działania zostały skomasowane w szczególności w Wielkiej Brytanii oraz USA, czyli w tych państwach, w których przebywało najwięcej Irlandczyków, a ich charakter przypominał funkcjonowanie firm „headhunterskich”. Artykuły oraz reklamy były zamieszczane w tych gazetach, które trafiały bezpośrednio do Irlandczyków (np. *Irish Voice* wydawany w USA). Powołano również specjalną stronę internetową (www.jobireland.com), na której znalazły się niezbędne informacje dla osób, które chciałyby powrócić do Irlandii. W czasie pierwszych sześciu miesięcy od jej założenia zanotowano ponad 20 mln wejść. Ponadto w miejscach, w których przewidywano liczną grupę Irlandczyków np. w czasie „Dnia św. Patryka” prowadzono kampanię promującą powroty. Dbano także aby wszystkie imprezy gromadzące Irlandczyków organizowane za granicą były otwierane przez ambasadorów lub też przez wysokich przedstawicieli rządu irlandzkiego (McCormic 2006).

2.4. Inne instrumenty stosowane w przypadku emigracji

Zdecydowana większość państw, które zanotowały ujemne saldo migracji zagranicznych, w krótkim czasie decydowało się na liberalizację zasad podejmowania zatrudnienia przez obcokrajowców oraz wprowadzało w życie projekty mające na celu przyciągnięcie innych kategorii osób. Bardzo ciekawy w tym kontekście jest przykład Grecji, która pod koniec lat 80. realizowała projekt ściągania obywateli innych państw pochodzenia greckiego. W szczególności chodziło o dwie kategorie osób. Po pierwsze, potomków emigrantów greckich, którzy przenieśli się na terytorium Rosji Sowieckiej pomiędzy rokiem 1916 a 1923. Było to

spowodowane okupacją turecką Grecji. Po drugie chodziło o osoby, które wyjechały z Grecji w latach 50. po stłumieniu wojny domowej i wprowadzeniu dyktatury wojskowej. Pomiędzy rokiem 1987 i 1993 do Grecji wróciło wtedy ok. 47 tys. osób. Całkowita migracja powrotna jest szacowana na ok. 100 tys. osób. Z punktu widzenia wypełniania luk na rynku pracy program ten okazał się umiarkowanym sukcesem. W wyniku szoku kulturowego, niedostatecznej znajomości języka greckiego oraz niedostosowania wykształcenia do potrzeb rynku pracy ponad 50% reemigrantów przez dłuższy czas po przyjeździe do Grecji pozostawała bezrobotna.⁴

W przypadku Francji, która notuje duży odpływ specjalistów, szczególnie do USA, zdecydowano się na wdrożenie programu, który pozwoli na korzystanie z doświadczeń zdobytych za granicą. Każdy samodzielny pracownik naukowy pracujący we Francji ma prawo do otrzymania raz w roku grantu na zaproszenie naukowca pochodzenia francuskiego w celu utrzymywania formalnych lub nieformalnych kontaktów naukowych i badawczych. Program ten pozwala francuskiej nauce, praktycznie bez kosztów korzystać z wiedzy dostępnej pracownikom najbardziej renomowanych instytutów światowych. Kraj ten prowadzi ponadto specjalny rejestr pracowników o francuskich korzeniach pełniących szczególnie eksponowane stanowiska na świecie.

Słowo końcowe

Procesy migracji powrotnych są bezpośrednio związane z sytuacją ekonomiczną państwa wysyłającego oraz przyjmującego. Należy założyć, iż jeszcze przez wiele lat różnice w zakresie rozwoju gospodarczego pomiędzy Polską a wieloma innymi członkami Unii Europejskiej będą zachęcały do podejmowania pracy za granicą. Nie oznacza to jednak, iż proces ten będzie miał obecne rozmiary. Przy zaistnieniu kilku czynników (m.in. wzrostu wynagrodzeń i pewności zatrudnienia), co przełoży się na tzw. „akceptowalny poziom satysfakcji z pobytu w kraju pochodzenia” następować będzie zjawisko powrotów. Jego skala oraz czas, w którym wystąpi będzie jednak zależeć nie tylko od czynników ekonomicznych, ale również po części od działań władz, zmierzających do przyciągnięcia reemigrantów. Istotnym będzie również wizerunek państwa w krajach przyjmujących emigrantów.

Główne wnioski

1. Państwa członkowskie Wspólnoty, które w przeszłości notowały istotny odpływ pracowników nie stosowały znaczącej liczby instrumentów skierowanych bezpośrednio do emigrantów. Skupiały się głównie na uzyskaniu spokoju społecznego mającego na celu uzyskanie szerokiego poparcia dla reform gospodarczych (Irlandia), wykorzystania środków strukturalnych, szczególnie w regionach najbiedniejszych, skąd pochodziło najwięcej emigrantów (Grecja), informowaniu o przemianach w kraju (Irlandia) oraz poprawie sytuacji na rynku pracy i stymulowaniu wzrostu gospodarczego (Hiszpania).
2. Polska w swojej najnowszej historii już raz doświadczyła migracji powrotnych. Wystąpiły one na początku lat 90. kiedy to do Polski wróciła znacząca liczba emigrantów z lat 70. i 80. Ich decyzje były podyktowane upadkiem systemu komunistycznego oraz lepszymi perspektywami kariery zawodowej w Polsce niż na obczyźnie.

⁴ Więcej na ten temat w: Fundacja Dublińska 1994: 56-58.

3. Wszystkie państwa, które przekształciły się w kraje emigracyjno-imigracyjne posiadają świadomą politykę imigracyjną ukierunkowaną z jednej strony na zapewnianie pojawiających się luk na rynku pracy, z drugiej na zapobieganiu imigracji osób niepożądanych (np. o bardzo niskim wykształceniu). Poszczególne państwa stosują jednak różne instrumenty. Przykładowo Grecja skupia się na reemigracji osób, które mają korzenie greckie, Hiszpania natomiast decyduje się na abolicję nielegalnych pracowników, którzy w praktyce funkcjonują od wielu lat na hiszpańskim rynku pracy.
4. Obecnie świadomą politykę w zakresie stymulowania migracji powrotnych stosują Chiny. Skierowana jest ona głównie do absolwentów uczelni zagranicznych, którzy otrzymują szanse robienia doktoratów oraz realizacji własnych projektów badawczych i ekonomicznych.
5. Głównym argumentem za podjęciem decyzji o powrocie jest kwestia możliwości bardziej efektywnej realizacji aspiracji zawodowych w kraju pochodzenia niż w kraju emigracji, głównie w zakresie poziomu wynagrodzeń, stabilizacji zatrudnienia oraz zakresu dostępnej kariery zawodowej. Pozostałymi czynnikami są: kwestie rodzinne (posiadanie niechętnych emigracji najbliższych członków rodziny), brak widocznego i namacalnego sukcesu zawodowego w kraju emigracji oraz trudności w aklimatyzacji w nowym miejscu zatrudnienia.
6. Demokratyczne państwo dysponuje jedynie ograniczonymi instrumentami mogącymi w sposób efektywny wpływać na poziom oraz termin podejmowania migracji powrotnych. Zdecydowana większość działań, jakie można podejmować nie różni się od tych instrumentów, które związane są ze stymulowaniem wzrostu gospodarczego, stabilizacji sytuacji na rynku pracy, otwierania szybkich ścieżek kariery zawodowej oraz poprawy perspektyw, szczególnie dla młodzieży.
7. Najbardziej efektywnym działaniem stymulującym migracje powrotne jest polityka informacyjna skierowana do emigrantów. Jej głównym elementem powinno być przekazywanie informacji o pozytywnych zmianach w Polsce.
8. Informacje na temat Polski powinny być zamieszczane w prasie, która jest szczególnie chętnie czytana przez Polaków oraz na stronach internetowych odwiedzanych przez Polaków zamieszkałych za granicą. Dobrym medium jest również TV Polonia.
9. Polska powinna prowadzić politykę „stałego kontaktu” z Polakami za granicą. W szczególności chodzi tu o uczestniczenie przedstawicieli ambasad oraz administracji rządowej w imprezach masowych, w których uczestniczą Polacy.
10. Wzorem Irlandii wskazanym byłoby założenie interaktywnej strony internetowej, na której zamieszczono by niezbędne informacje oraz za pomocą której można byłoby uzyskać dodatkowe informacje dla bezkonfliktowego powrotu do kraju.
11. Miejscem, w którym powinny być rozpowszechniane informacje o Polsce i możliwościach, jakie ona oferuje są liczne za granicą polskie kościoły. Można do tego wykorzystać również fakt masowego uczestniczenia polskich emigrantów w niedzielnych mszach.

12. Ważną informacją dla Polaków za granicą byłoby również zawarcie paktu społecznego pokazującego stabilizację sytuacji na rynku pracy. Doświadczenie Irlandii oraz Hiszpanii w tym zakresie powinno być wzięte pod uwagę.
13. Działania, które mogą przynieść pewien skutek powinny być adresowane z jednej strony do ogółu emigrantów (np. promocja państwa jako miejsca o bardzo dobrych perspektywach rozwojowych), z drugiej do tych przedstawicieli grup zawodowych, których brak gospodarka i społeczeństwo odczuwa w największym stopniu (np. przyspieszanie pokonywania kolejnych stopni kariery zawodowej przez lekarzy, zwiększanie możliwości kształcenia w najbardziej pożądanym specjalizacjach).
14. Polska dysponuje również instrumentami w zakresie rynku pracy, które mogą być kierowane do emigrantów (ewentualnie mogłaby być konieczna nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Można tu wymienić m.in. granty powrotne, pożyczki na prowadzenie działalności gospodarczej, a przede wszystkim udzielanie wszelkich jak najbardziej nawet szczegółowych informacji na temat polskich realiów i możliwości realizowania aspiracji zawodowych.

Bibliografia

- Adda J., Dustmann Ch., Mestres J. (2006), *A Dynamic model of return migration*, Londyn
- Anioł W. (1994), „Migracje w Europie”, w S. Golinowska, E. Marek (red.), *Studia o procesach migracji zagranicznych*, Tom I, IPiSS, Warszawa.
- CBOS (Centrum Badania Opinii Społecznej) (2006), *Praca Polaków w krajach Unii Europejskiej*, 11.2006, Warszawa.
- CEUW (Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego) (1998), *Dokumenty dotyczące przystąpienia do Wspólnot Europejskich Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii oraz Grecji*, Warszawa.
- Coleman D. (1994), *Migration: Facts and figures w: European Conference on Migration and the Social Partners – Proceedings*, Fundacja Dublińska, Luksemburg.
- Dustmann Ch., Bentolila S., Faini R. (1996), *Return Migration: The European Experience* Economic Policy, nr 22.
- EUROSTAT 2000, 2001, 2002, 2003.
- Fundacja Dublińska (1994), “The socio-economic integration of Pontians in Greek Society”, w: *European Conference on Migration and the Social Partners – Proceedings*, Luksemburg.
- IMR (International Migration Review) (1974), *Expectations and reality: a case study of return migration from the United States to Southern Italy*, nr 8., www.pubmed.gov.
- Glytsos N.P.(2004), *Potential flows of labour to EU 15 and to Greece from the Enlargement to the East*, (materiał powielony przedstawiony na konferencji w dniu 7 grudnia 2004 r.), Warszawa.
- Górny A., Osipovič D., (2006), *Return migration of second - generation British Poles*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny) (1998), *Migracje zagraniczne ludności w Polsce w latach 1988-1997*, Warszawa .
- Iglicka K. (2002), *Migracje powrotne Polaków. Powroty sukcesów czy rozczarowań ?*, ISP, Warszawa
- Jennissen R.P.W.(2004), *Macro-economic determinants of international migration in Europe*, Amsterdam.
- Jimeno J. (2002), “Employment policies in Spain (1975-2000). Lessons for Central European Countries acceding to the European Union”, w: B.Funk, I. Pizzati, *Labour, Employment and Social Policies in the EU. Enlargement Process*, World Bank, Washington.
- Kicinger A., Saczuk K.(2004), *Migration policy in the European perspective – development and future trends*, CEFMR Working Paper nr 1.

KE (Komisja Europejska) (2006), *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie z funkcjonowania okresów przejściowych w swobodnym przepływie pracowników*, 02.2006, Bruksela.

Kontis A.I. (1992), "Labour mobility", w: P. Kazakos, P.C.Ioakimidis, *Greece and EC Membership Evaluated*, Londyn.

Kupiszewski M.(1998), „Czy na podstawie doświadczeń innych krajów można przewidywać zmiany migracji międzynarodowych po przyjęciu Polski do UE ?”, w: P. Korcelli (red.) *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do UE*, PAN, Warszawa.

Martin C. (2000), *The Spanish Economy in the new Europe*, St. Martin's Press, INC, Nowy York.

McCormic B. (2006), "Workforce returns to its homeland in the course of time: Ireland's experience" – wystąpienie na konferencji pt: *Does Latvia Follow Ireland's Path: Migration of Workforce*, 20.01.2006, Ryga.

KPMG (2007), *Migracja pracowników szansa czy zagrożenie ?*, Warszawa.

Kuntze O.E.(1975), *Anstieg der Ausländerbeschäftigung gestoppt*, Info-Schnelldienst, 21.04.1975.

Molle W.(1994), *Ekonomika Integracji Europejskiej*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Warszawa.

Molle W. (2000), *Ekonomika Integracji Europejskiej*, Gdańsk.

MOP (Międzynarodowa Organizacja Pracy) (2004), *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Genewa.

Nicholson F., East R.(1987), *From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities*, Harlow.

Opawski K. (1989), *Gastarbeiterzy w RFN*, PWN, Warszawa

Santos A.R.(1994), "Migrants and social partners", w: *European Conference on Migration and the Social Partners – Proceedings*, Fundacja Dublińska, Luksemburg.

Uścińska G., De Cortazar y Nebrada C.G., Opińska-Guevara E.(1999), *Hiszpania a Unia Europejska*, IPiSS, Warszawa.

World Bank (2007), *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Soviet Union*, 9.06.2007.

Zimmermann K.F. (2002), *Migration and its impact on the labour market and education*, Centre for Economic Policy Research, Briefing Paper nr 38.