

Nr 66

09/2006



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Analizy i Opinie

Analyses & Opinions

**Emigrować i wracać
- rekomendacje
dla instytucji publicznych**

Emigrować i wracać - rekomendacje dla instytucji publicznych*

- *Polska potrzebuje kompleksowej, długofalowej polityki migracyjnej uwzględniającej zarówno emigrację, jak i imigrację do Polski. Przygotowując jej założenia, trzeba przede wszystkim wziąć pod uwagę, że przeobrażeniom ulega samo zjawisko emigracji.*
- *Należy zmienić sposób postrzegania powrotów w kategoriach „porażka lub sukces”. W dobie globalizacji rynków pracy migracje są bowiem rodzajem zwykłej życiowej aktywności.*
- *Ważne jest, aby emigranci utrzymywali więzi z Polską: mieli szansę uczestniczenia w życiu politycznym, społecznym i kulturalnym kraju. Można to osiągnąć dzięki działaniom instytucji polskich za granicą oraz rozbudowie sieci powiązań z instytucjami w Polsce. Chodzi tu głównie o konsulaty, których zakres kompetencji i funkcje powinny zostać znacznie poszerzone.*
- *Należy uruchomić portal internetowy „Wyjazdy i Powroty” zawierający informacje przydatne zarówno dla osób chcących wyjechać w celach zarobkowych, jak i przebywających lub pracujących za granicą.*
- *W celu powstrzymania Polaków od szukania zatrudnienia za granicą oraz skłonić do powrotu tych, którzy obecnie pracują poza krajem, należy przede wszystkim stworzyć im możliwości godnego życia w Polsce. Proponowane rozwiązania to m.in. ułatwienia w znalezieniu pracy oraz rozpoczęciu działalności gospodarczej oraz motywowanie poszczególnych grup zawodowych do powrotu, np. poprzez system stypendiów oraz promocję elastycznych form zatrudnienia.*

Zjawisko stałego przemieszczania się ludności na świecie zaczęło być trwałym elementem polskiej rzeczywistości. Obejmuje ono zarówno wyjazdy i powroty Polaków, jak i coraz bardziej widoczną obecność obcokrajowców w Polsce. Zmianom tym nie towarzyszą jednak odpowiednie działania ze strony instytucji publicznych.

Powinna zostać przyjęta kompleksowa, długofalowa polityka migracyjna uwzględniająca zarówno emigrację, jak i imigrację do Polski. Jej celem byłoby integrowanie działań wielu instytucji państwowych, partii politycznych i organizacji pozarządowych. Należy sukcesywnie liberalizować dostęp do polskiego rynku pracy, co pozwoli na uzupełnienie

*Rekomendacje zostały przygotowane przez zespół ISP pod kierownictwem prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej, w składzie: Justyna Frelak, Piotr Maciej Kaczyński, Piotr Kazmierkiewicz, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek. Stanowią one część raportu przygotowanego na zamówienie Platformy Obywatelskiej.

ewentualnych niedoborów rodzimej siły roboczej przez obywateli innych państw. W tej kwestii również nie ma kompleksowej strategii działania.

Przygotowując założenia i plan działania polityki migracyjnej, trzeba przede wszystkim wziąć pod uwagę, że przeobrażeniom ulega samo zjawisko emigracji. Dzięki Internetowi, tanim rozmowom telefonicznym oraz przystępnym cenom biletów lotniczych wyjeżdżający nie tracą kontaktu z krajem. Decyzja o wyjeździe nie jest już aktem jednorazowym i ostatecznym, odwiedziny w kraju są częste, można też w każdej chwili wrócić do kraju na stałe. Obecnie emigracja jest raczej wyjazdem niż pełną rozłąką. Zmiana charakteru tego zjawiska wymaga dostosowania do niego strategii działania organów państwowych.

Należy również zmienić sposób postrzegania powrotów w kategoriach „porażka lub sukces”. W dobie globalizacji rynków pracy migracje są bowiem rodzajem zwykłej życiowej aktywności. Obecnie wyjazd z kraju nie oznacza ucieczki, lecz skorzystanie z szansy realizacji własnych aspiracji. Powroty zaś nie są porażką, ale realizacją planów.

W ostatnich latach zmienił się też typ polskiego pracownika migrującego. Najczęściej wyjeżdżają osoby młode i bezdzietne. Zwykle są to albo pracownicy niewykwalifikowani, albo osoby o wysokich kwalifikacjach lub wąskich specjalizacjach. Coraz częściej, w przeciwieństwie do poprzedników, których wyjazdy miały charakter sezonowy, emigrują oni na dłuższy czas.

Obecna emigracja przyniesie państwu polskiemu pozytywny skutek, jeśli następstwem wyjazdów będą powroty do kraju. Powracający przywiozą doświadczenia, kontakty oraz kapitał inwestycyjny. To, czy podejmą decyzję o powrocie, będzie jednak

w dużej mierze zależało od sytuacji gospodarczej w Polsce oraz od rozwoju cywilizacyjnego.

Najważniejszym warunkiem, którego spełnienie może powstrzymać Polaków od szukania zatrudnienia za granicą oraz skłonić do powrotu tych, którzy obecnie pracują poza krajem, jest stworzenie im możliwości godnego życia w Polsce. Wśród wielu działań prowadzących do tego celu za najważniejsze należy uznać uproszczenie systemu podatkowego i regulacji prawnych oraz politykę sprzyjającą inwestowaniu w Polsce. Do kluczowych zadań warunkujących osiągnięcie sukcesu należy zaliczyć także odpowiednie wykorzystanie funduszy europejskich i państwowych.

Równie ważne jest, aby emigranci utrzymywali więzi z Polską: mieli szansę uczestniczenia w życiu politycznym, społecznym i kulturalnym kraju. Można to osiągnąć dzięki działaniom instytucji polskich za granicą oraz rozbudowie sieci powiązań z instytucjami w Polsce. Dla emigrantów ważny jest bowiem łatwy dostęp do informacji, zarówno na temat warunków płacy i pracy w kraju docelowym, jak i możliwości powrotu. Informacje i pomoc udzielane przez instytucje polskie ułatwią powrót osobom przedsiębiorczym, a tym, którzy nie wracają, obawiając się, że zostanie to zakwalifikowane jako porażka, pozwolą przełamać obawy i pokonać poczucie bezradności.

Rekomendacje Instytutu Spraw Publicznych dotyczą dwóch podstawowych elementów polityki wobec zjawiska masowej emigracji Polaków: utrzymywania związków z krajem osób wyjeżdżających oraz zachęcenia ich do powrotu.

Pakiet pierwszy: utrzymywanie więzi z Polską

Utrzymywanie więzi z państwem polskim

- Należy uruchomić portal internetowy „Wyjazdy i Powroty” zawierający informacje przydatne zarówno dla osób chcących wyjechać w celach zarobkowych, jak i przebywających lub pracujących za granicą. Część portalu powinna zawierać informacje adresowane do osób planujących powrót do kraju.
Zakres tematyczny obejmowałby informacje o: (1) warunkach zatrudnienia i pobytu w danym kraju; (2) kluczowych dla emigrantów regulacjach i procedurach; (3) możliwościach kontaktu z instytucjami i organizacjami ważnymi dla osób przyjeżdżających. Istotnym elementem byłyby też informacje dotyczące pośrednictwa pracy oraz tego, jak radzić sobie nieuczciwymi pracodawcami. Wydzielona część portalu zawierałaby informacje przeznaczone dla reemigrantów (patrz: pakiet drugi).
- Konieczne jest przyspieszanie prac nad upowszechnieniem korzystania z Internetu w kontaktach z instytucjami państwowymi. Taka możliwość powinna być dostępna w wielu sprawach, takich jak założenie firmy, rozliczenie się z podatku itp. Jest to szczególnie ważne dla osób przebywających za granicą, mających utrudniony dostęp do polskich urzędów.
- Należy rozszerzyć możliwości kontaktowania się obywateli RP z konsulatami za pośrednictwem Internetu, tak aby klienci mogli drogą elektroniczną składać wnioski o udzielenie słubu, wydanie paszportu blankietowego, odpisu aktu urodzenia itp.
- Należy radykalnie zmienić funkcje i zakres kompetencji konsułów. Konsulaty powinny udzielać informacji i pomocy w zdecydowanie szerszym zakresie, obejmującym problemy, z którymi najczęściej borykają się emigranci. Mogłyby też ułatwiać kontakty z odpowiednimi instytucjami kraju przyjmującego lub organizacjami pozarządowymi. W tym celu byłoby wskazane korzystanie z pomocy wolontariuszy z wyspecjalizowanych polskich organizacji pozarządowych bądź odpowiednio przeszkolonych stażystów.
- W krajach, w których istnieją duże skupiska ludności polskiej, powinna działać infolinia, czynna całą dobę. Udzielałaby ona informacji na temat ważnych kwestii związanych z pobytom i pracą w danym kraju. Taką infolinię również mogliby obsługiwać stażyci i wolontariusze. Informacja o infolinii powinna być dostępna w samolotach i, autobusach do i z Polski, a także w miejscach popularnych wśród Polaków (np. Victoria Station w Londynie, „ściany płaczu”, polskie sklepy itp.), powinny ją również rozpowszechniać kanały radiowe i telewizyjne, zarówno polskie dostępne za granicą (np. TVP, TV Polonia), jak i miejscowe.
- Tam gdzie występuje duża koncentracja polskich emigrantów należy otworzyć nowe pla-

cówki konsularne. Gwałtownemu wzrostowi wyjazdów z Polski nie towarzyszyło bowiem odpowiednie przystosowanie polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych. Przede wszystkim należy zagwarantować obywatelom RP kontakt z pracownikami konsulatów w tych ośrodkach, do których emigranci

trafiają bezpośrednio po przyjeździe (np. Londyn, Dublin).

- Należy zwiększyć liczbę konsulów honorowych, współpracujących z placówkami dyplomatycznymi i konsulatami RP.

Umożliwienie większego udziału w polskim życiu publicznym

- Kluczową sprawą jest przekonanie przebywających za granicą Polaków, że ich problemy mają dla Polski znaczenie. Otwiera to ogromne pole do działania. polskim partiom politycznym, mediom oraz inicjatywom obywatelskim o charakterze społeczno-politycznym.
- Partie, chcąc pozyskać i podtrzymywać poparcie wśród Polaków za granicą, powinny tworzyć swoje koła w większych skupiskach polonijnych i inicjować debaty nad ważnymi dla kraju kwestiami. W okresie przedwyborczym kandydaci mogliby odwiedzać skupiska obywateli polskich za granicą, a programy partii powinny uwzględniać potrzeby i postulaty środowisk emigracyjnych.
- Partie polityczne powinny tworzyć w środowiskach polonijnych fundacje, których działalność miałaby na celu przekonanie emigrantów, że nie są oni pozbawieni wpływu na życie w Polsce.
- Konieczne jest wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla obywateli polskich przebywających za granicą. Obecnie obowiązująca procedura głosowania osobistego w nielicznych i odległych placówkach dyplomatycznych stanowi znaczne utrudnienie (dopisanie do spisu wyborców, konieczność podróży, koszty itp.), co zniechęca poważną część wyborców do udziału w wyborach krajowych. W głosowaniu korespondencyjnym materiały wyborcze (koperty, karta do głosowania, instrukcja, zaświadczenie) przesłano by na wniosek wyborcy pod wskazany adres. Po oddaniu głosu byłyby odsyłane do najbliższego konsulatu. Takie rozwiązanie jest szeroko stosowane w systemach wyborczych wielu państw, zapewniając wyborcy wygodną metodę udziału w wyborach i znacznie podnosząc frekwencję. Wydaje się, że wprowadzenie głosowania korespondencyjnego będzie możliwe już w następnych wyborach.
- Należy jak najszybciej rozpocząć prace nad wprowadzeniem głosowania za pośrednictwem Internetu. Jest to forma, która najskuteczniej zachęciłaby do oddania głosu wiele młodych osób przebywających za granicą.

Utrzymanie kontaktu z kulturą polską oraz jej promocja

- Konieczne jest poszerzenie funkcji i zmiana sposobu działania instytutów kultury polskiej, tak aby uwzględniały one potrzeby i zainteresowania przedstawicieli nowej fali emigracji.
- Instytuty te mogą m.in. stanowić zaplecze spontanicznych inicjatyw diaspory, udzielając powierzchni, sprzętu audiowizualnego, wspierając je organizacyjnie i promocyjnie. Ważne, by miejsca te były znane członkom społeczności lokalnej. Dobrymi wzorcami mogą być takie instytucje jak British Council, Instytut Cervantesa czy Instytut Goethego, które pełniąc wśród rodaków funkcje edukacyjne/informacyjne, oddziałują jednocześnie na otoczenie, upowszechniając własną kulturę i język.
- W celu promocji Polski i kultury polskiej za granicą można organizować corocznie dni polskie, w wielu krajach, najlepiej w tym samym czasie, np. 3 Maja („Polska majówka”).

Możliwość edukacji oraz nauki języka polskiego

- Zasadne jest wprowadzenie kursów internetowych języka polskiego oraz zajęć doskonalących znajomość tego języka.
- Należy również rozważyć wprowadzenie kursów językowych w telewizji (np. Telewizji Polonia), adresowanych do Polaków oraz obcokrajowców.
- Pożądane byłoby wprowadzenie zarówno w telewizji, jak i w Internecie regularnych kursów uzupełniających dla dzieci i młodzieży, przygotowujących do podjęcia nauki w Polsce. Dodatkowym rozwiązaniem byłyby kursy korespondencyjne.
- Nauczanie języka polskiego powinno zostać upowszechnione w szkołach publicznych tych krajów, w których przebywają duże grupy polskich emigrantów, często bowiem ich dzieci nie mają możliwości nauki języka ojczystego. Jednocześnie polskie instytuty kultury powinny wprowadzić profesjonalne i zestandaryzowane kursy języka polskiego.

Działania sektora pozarządowego

- Organizacje pozarządowe powinny odgrywać szczególną rolę w świadczeniu pomocy Polakom za granicą oraz w utrzymywaniu przez nich kontaktów z krajem. Specjalizują się one

w udzielaniu konkretnej pomocy, działają szybko i elastycznie. W licznych krajach wykonują wiele zadań zalecanych przez administrację państwową i otrzymują na tę działalność środki publiczne. Polska i rządy krajów przyjmujących mogłyby finansować inicjatywy zakładające współpracę polskich organizacji z lokalnymi partnerami z trzeciego sektora.

- W udzielanie pomocy Polakom należy również włączyć miejscowe biura porad obywatelskich oraz organizacje zajmujące się nieodpłatnym poradnictwem prawnym. Działalność ta po-

winna być finansowana przez polskie placówki dyplomatyczne na zasadzie kontraktowania, po rozstrzygnięciu konkursów na świadczenie usług dla polskich obywateli. Zasadne jest zaangażowanie w prace tych instytucji m.in. wolontariuszy rekrutujących się spośród doświadczonych emigrantów oraz osób, które zdobyły doświadczenie, wykonując w Polsce zadania podobnego typu. Ich pomoc może obejmować np. tłumaczenie, pośrednictwo w sytuacji słabej znajomości języka i/czy problemów w nawiązaniu kontaktów.

Pakiet drugi: powrót do Polski

Należy zmienić w społecznej percepcji ocenę osób wracających z zagranicy. Jedną z barier utrudniających emigrantom podjęcie decyzji o powrocie do kraju stanowi przekonanie, że powrót jest przyznaniem się do porażki. Trzeba więc rozwa-

żyć przeprowadzenie kampanii promującej powroty i upowszechniającej historię osób, które wróciły i odniosły sukces, np. zakładając firmę w Polsce. Można również zorganizować dla takich osób konkursy.

Informacje na temat warunków powrotu do kraju

- Ważnym czynnikiem wpływającym na decyzję o powrocie z emigracji jest znajomość warunków, jakie państwo stwarza reemigrantom. Informacje o tym mogłyby zostać umieszczone w portalu internetowym „Wyjazdy i Powroty”. Polskie przedstawicielstwa za granicą, przede wszystkim konsulaty, również powinny zapewnić osobom planującym powrót do Polski profesjonalną pomoc oraz dostęp do informacji,

zwłaszcza nt. podatków, uznawalności dyplomów, składek emerytalnych, szkolnictwa. Podobne stanowiska obsługi reemigrantów mogłyby powstać w urzędach pracy lub wydziałach spraw obywatelskich, w których powracający uzyskaliby „przewodnik reemigranta” lub otrzymywaliby pomoc w konkretnych sprawach.

Ułatwienia w znalezieniu pracy oraz rozpoczęciu działalności gospodarczej

- W portalu internetowym „Wyjazdy i Powroty,” skierowanym do Polaków za granicą, powinny być publikowane oferty pracy w Polsce. Do tej inicjatywy mogłyby się włączać jednostki samorządu terytorialnego, firmy zagraniczne inwestujące w Polsce oraz inne przedsiębiorstwa zainteresowane pozyskiwaniem pracowników z zagranicy.
- Powinny zostać usunięte trudności w uznawaniu okresów przepracowanych poza krajem. Praca za granicą często bowiem niesie za sobą utratę ciągłości zatrudnienia dla potrzeb wyliczenia emerytury (zwłaszcza zaś w przypadku trudności z udokumentowaniem zatrudnienia).
- Konieczne jest uproszczenie procedur zakładania firm oraz ułatwienie rozpoczęcia działalności gospodarczej przez Internet. Część formalności powinna być załatwiona jeszcze podczas pobytu za granicą.
- Należy uprościć procedury umożliwiające re-emigrantom przenoszenie firm do Polski.
- W celu zachęcenia do inwestowania w Polsce proponujemy utworzenie specjalnego funduszu typu *venture capital*. Fundusz ten, powołany przez rząd RP z udziałem zainteresowanych samorządów, mógłby udzielać preferencyjnych kredytów i pożyczek osobom, które chcą zainwestować w Polsce zarobione za granicą pieniądze.
- Warto rozważyć wprowadzenie specjalnych rozwiązań dla osób, które, powracając do Polski, mają problemy z udokumentowaniem swojego dochodu. Może temu służyć ścieżka legalizacji dochodów uzyskanych z pracy „na czarno”. Skłoniłoby to osoby często zmuszone do nielegalnej pracy do inwestowania w kraju.

Kasy mieszkaniowe

- Przyspieszenie rozwoju budownictwa jest czynnikiem, który może sprzyjać powrotowi Polaków do kraju. Trudna sytuacja mieszkaniowa to bowiem jeden z głównych powodów decydujących o emigracji młodych Polaków. Należy rozważyć wprowadzenie programu oszczędnościowego w postaci kas mieszkaniowych, w których osoby zainteresowane powrotem zainwe-
- stują oszczędności uzyskane podczas pracy za granicą. Systematyczny program oszczędzania i możliwość zakupu mieszkania mogłyby być czynnikami zachęcającymi do ponownego osiedlenia się w kraju.

Motywowanie poszczególnych grup zawodowych do powrotu

- W przypadku zawodów medycznych wszelkie długookresowe rozwiązania muszą zakładać znaczne podniesienie wynagrodzeń personelu publicznej służby zdrowia. W celu sfinansowania podwyżek należy rozważyć jak najszybsze wprowadzenie opłat rejestracyjnych za usługi w publicznej służbie zdrowia.
- Należy upowszechnić elastyczne formy zatrudnienia pielęgniarek z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego (popularne na Zachodzie *flexicurity*). Jedną z takich możliwości są spółdzielnie pielęgniarek.
- W przypadku studiów na kierunkach medycznych postulujemy wprowadzenie grantów finansujących studia. Warunkiem uzyskania grantu byłoby podpisanie zobowiązania, że odpracuje się w Polsce określony okres, np. 5 lat od uzyskania dyplomu. W ten sposób, zapewniając wsparcie przez cały okres studiów i stażu, wiązałyby się tę grupę z krajem.
- Młodym naukowcom należy zapewnić większe możliwości rozwoju poprzez zwiększenie wydatków na Badania i Rozwój (R&D). W tym celu należałoby odpowiednio dostosować priorytety wykorzystania funduszy europejskich zapisane w Narodowej Strategii Rozwoju Wskazane jest, by dotacje dla uczelni zawierały komponent uzupełniający pensje młodych i obiecujących naukowców, pozwoliłoby to na zapewnienie im odpowiednich warunków do pracy na polskich uczelniach.

Rekomendacje Instytutu Spraw Publicznych stanowią część raportu przygotowanego na zamówienie Platformy Obywatelskiej.

**Analizy i Opinie
Nr 66, wrzesień 2006**

Redagują: dr Jacek Kucharczyk
Mateusz Fałkowski
e-mail: mateusz.falkowski@isp.org.pl
Jarosław Ćwiek-Karpowicz
e-mail: jarek.cwiek@isp.org.pl
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha
e-mail: jasio70@interia.pl

Instytut Spraw Publicznych
Adres: ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa, Polska
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl