



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

# RAPORTY I ANALIZY

**NR 1/10**

**Zarządzanie emigracją – wyzwania dla polskiej  
polityki zagranicznej i gospodarczej**

**Krystyna Iglicka**

**Krystyna Iglicka**

## **Zarządzanie emigracją – wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej i gospodarczej<sup>1</sup>**

- Według ostatnich szacunków GUS liczba Polaków pozostających czasowo na emigracji (stan na grudzień 2008) wyniosła 2,21 mln (spadek tylko o 60 tys. w porównaniu z grudniem 2007). W 2008 roku spadek napływu odnotowano jedynie w przypadku Wielkiej Brytanii (o 40 tys.), Irlandii (20 tys.) i USA (brak dokładnych danych) (za GUS). W tymże samym roku kraje, które odnotowały wzrost polskich migrantów to Holandia (10 tys.), Dania i Norwegia (po ok. 2 tys.).
- Pięć lat, które minęło od rozszerzenia Unii Europejskiej i otwarcia rynków pracy przez większość krajów UE dla Polaków, stanowi pewnego rodzaju cezurę. Najwyższy już czas przestać zastanawiać się, czy *'wrócą czy nie wrócą'* tylko zastanowić się, jak tę niewątpliwą porażkę, jaką jest ubytek, młodych, dynamicznych ludzi, spróbować przekuć w sukces.
- Niezwykle niepokojący jest jednocześnie fakt, iż zdaniem NBP, wysokość transferów pomiędzy I kwartałem 2008 roku i I kwartałem 2009 roku spadła o 25%, co stawia Polskę (wraz z Turcją i Mołdową) w trójce krajów emigracyjnych na świecie, które w okresie obecnego kryzysu gospodarczego dotknięte zostały największym spadkiem transferów. Podobny spadek zanotowany został w przypadku porównania II i III kwartałów 2009/2008 – co oznaczać może trwalszą tendencję.
- Wy tłumaczeniem może być fakt, że gospodarki Wielkiej Brytanii i Irlandii najbardziej uderzone zostały przez kryzys, w związku z tym część migrantów mogła stracić pracę bądź też zorientować się całkowicie na przetrwanie kryzysu na emigracji i przestać wspomagać bliskich w kraju.

---

<sup>1</sup> Opracowanie to jest zmienioną i skróconą wersją części rozdziałów książki, Iglicka, K., *Powroty Polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki migracji*, Warszawa, Scholar 2010.

- Oznacza to jednak, co wspominałam już w raporcie CSM poświęconym pułapce migracyjnej:  
[http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analazy/2009/Krystyna%20Iqlicka%20Powroty%20Polaków%20w%20okresie%20kryzysu%20gosp.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analazy/2009/Krystyna%20Iqlicka%20Powroty%20Polaków%20w%20okresie%20kryzysu%20gosp.pdf), że część migrantów może gwałtownie zubożeć w okresie recesji.
- Oznacza to również, iż część polskich migrantów nie miała i nie ma stabilnej pozycji ekonomicznej, co stanowi również kolejne wyzwanie dla państwa polskiego, w kwestii zarządzania emigracją poakcesyjną.
- W obecnym stuleciu nastąpiła ‘era diaspor’. Nastanie ery diaspor związane jest z rozwojem nowoczesnych środków transportu ułatwiających mobilność oraz z polityką wielokulturowości stosowaną przez wiele krajów przyjmujących, która pobudziła dumę i asertywność etniczną.
- W dyskursie naukowym i politycznym nastąpiło powolne odejście od rozważania diaspor w ujęciu li tylko kulturowym i etnicznym. Punkt ciężkości przełożył się na kwestie ekonomiczne. Komunikat Komisji Europejskiej z 2005 roku szczególnie nacisk położył właśnie na rolę diaspor w kreowaniu rozwoju ekonomicznego regionów wysyłających nazywając je ‘agentami rozwoju ekonomicznego’.
- Typologia polityk angażowania diaspor składa się z trzech filarów: 1) budowanie struktury; 2) prawa diaspor; 3) obowiązki diaspor<sup>2</sup>.
- Polska ma niebagatelny dorobek w zarządzaniu emigracją w wymiarze symbolicznym i instytucjonalnym. Dorobek ten nie został jednak opracowany ani w zwartych opracowaniach analitycznych, ani w opracowaniach naukowych (zarówno w języku polskim czy też angielskim)<sup>3</sup>. Powoduje to, że dla europejskich analityków i badaczy dorobek Polski w sferze zarządzania emigracją jest nieznan.
- Drugi filar polityki angażowania diaspor – prawa diaspor został, po 1989 roku, skonstruowany przez kolejne rządy niemal od podstaw. Jednak tu

---

<sup>2</sup> Gamlen (2006).

<sup>3</sup> Próbę inwentaryzacji stanu faktycznego podejmuje najnowszy (grudzień 2009) raport MSZ [http://www.msz.gov.pl/files/docs/polonia/Raport\\_PPG.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/polonia/Raport_PPG.pdf)

również nie doczekaliśmy się ani zwartych analiz, ani poważniejszych opracowań naukowych.

- Trzeci filar polityki angażowania diaspory – obowiązki diaspory – sprowadza się głównie do korzyści ekonomicznych i politycznych, jakie kraj wysyłający może odnieść z faktu posiadania diaspory. Temu właśnie wymiarowi poświęcony jest niniejszy raport.
- Nie ma łatwych i gotowych rozwiązań w tej dziedzinie. W niniejszej analizie opisane zostały niektóre z rozwiązań stosowane przez państwa emigracyjne pod każdą szerokością geograficzną. Celem tej pracy jest wspólne zastanowienie się, które z tych rozwiązań możliwe są do zaimplementowania na gruncie polskim tak, aby nie rozbudzając zbyt dużych nadziei wśród młodej, poakcesyjnej Polonii prowadzić po prostu ‘zmudną pracę ‘u podstaw’, która w przyszłości procentować będzie zarówno sukcesem polskiego lobby w EU, jak i (co w pewnym sensie powinno być tożsame) sukcesem Polski.

## **Wprowadzenie**

Pierwszym, który zauważył, iż liberalne demokracje mogą również w pewien sposób regulować wypływ swoich obywateli i jednocześnie rozgrywać przy tym swoje interesy zarówno ekonomiczne, jak i polityczne był Schmitter-Heisler (1992). W jego opinii polityka emigracyjna państw wysokorozwiniętych nie sprowadza się do kontroli wyjazdów. Ma ona trzy podstawowe składniki. Są to: umowy bilateralne, stymulowanie powrotów oraz kontakty z diasporą.

Rola pierwszego składnika a więc umów bilateralnych jest następująca. Państwo może kontrolować napięcia społeczne związane z wysoką stopą bezrobocia w sytuacji wejścia na rynek pracy wyżu demograficznego poprzez pozyskiwanie pracodawców za granicą (Schmitter-Heisler, 1992, Weinar, 2006). Korzyści z wysyłania pracowników na kontrakty zagraniczne są dla państwa wysyłającego większe niż miałyby to miejsce, gdyby migracje były nieuregulowane umowami państwowymi. W obu sytuacjach praca w innych warunkach, w innym kraju prowadzi na ogół do zwiększenia kwalifikacji pracowników, zdobycia nowych umiejętności, elastyczności – co, w długim okresie, pomnaża kapitał ludzki. Jednakże tylko w

sytuacji istnienia umów bilateralnych zarobki pracowników są opodatkowane – państwo wysyłające czerpie więc z tego faktu bezpośredni zysk (Confalonieri, 1979).

Kwestia migracji powrotnych powinna być, zdaniem wielu badaczy, przedmiotem osobnej polityki państwa (van Gendt Rien 1977, King 2000). Badacze wskazywali tu rolę polityki rynku pracy oraz polityki społecznej.

Istnieją dwa główne rodzaje powrotów. Powrót migrantów może być spontaniczny bądź też stymulowany przez państwo. W obu przypadkach jednak państwo może, uznając, iż ten napływ jest korzystny z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego, prowadzić politykę swoistego odzyskiwania kwalifikacji i wiedzy<sup>4</sup>.

Kontakty z emigrantami, czyli diasporą, trzeci element polityki emigracyjnej jest niezwykle ważnym składnikiem polityki migracyjnej. Zarówno bowiem umowy bilateralne jak i stymulowanie powrotów kładą nacisk na czasowy charakter migracji i przyjmują milczące założenie, że migracja skończy się powrotem. Spontanicznym bądź sterowanym przez państwo ale zawsze powrotem.

Część migrantów zostaje jednak na zawsze, bądź na bardzo długi okres poza granicami kraju. Kontakty z tymi, którzy mają prawa obywatelskie w kraju docelowym, mogą w ostatecznym rezultacie przynieść wymierne korzyści polityczne na arenie międzynarodowej dzięki udzielanemu przez nich poparciu. Polityka wobec diaspor powinna być niezwykle ważnym elementem polityki zagranicznej krajów, które mają dużą ilość swoich obywateli rozsianych po świecie. Temu trzeciemu elementowi polityki emigracyjnej poświęcona jest niniejsza analiza.

---

<sup>4</sup> Historia stymulowania powrotów do Polski ma w tradycji polskiej polityki dość długą historię. Już bowiem w 1933 roku powstał 'Informator dla reemigrantów. Poradnik dla tych, którzy myślą o powrocie do Polski', który wydany zastał przez Radę Organizacyjną Pokazów z Zagranicy. Informator należy potraktować jako kompendium wiedzy o Polsce, zmianach politycznych, ekonomicznych i społecznych oraz prawno-instytucjonalnych rozwiązaniach dla **powrotników** (bo tak wtedy nazywano migrantów powrotnych). Redakcja podkreśla w inwokacji do 'Informatora' – **'Nie chcemy namawiać, tylko udzielać wyjaśnień. Decyzja w sprawie pozostania na miejscu, bądź też powrotu do Polski – należy tylko do Was samych'**. (Slany, Iglicka, w druku).

Członkowie powstałego w 2007 roku przy Kancelarii Premiera Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji skorzystali dużo z doświadczeń i ideologii Polski międzywojennej związanych z reemigracją. Zespół ten opracował bowiem w 2008 roku informator 'Powrotnik. Nawigacja dla powracających'. Widać w Powrotniku sporo odniesień do myśli przewodniej Informatora dla reemigrantów powstałego w 1933 roku, który postanowił się skupić na *'rzetelnej informacji dotyczącej formalności i kosztach związanych z przejazdem, przewożeniem rzeczy, przesyłką pieniędzy, nabyciem obywatelstwa, nabywaniem nieruchomości'*..., itp. (szerz. zob. 'Informator dla reemigrantów...1933).

### Kwestie definicyjne

Termin diaspora jest starym konceptem, w przeszłości odnosił się głównie do Żydów<sup>5</sup>, Ormian, Greków i Chińczyków. Od końca lat 1980-tych termin ten stosowany jest również w odniesieniu do innych narodowości. Polska diaspora nazywana jest Polonią.

W ujęciu encyklopedycznym diaspora oznacza rozproszenie członków danego narodu wśród innych narodów lub też wyznawców danej religii wśród wyznawców innej (<http://pl.wikipedia.org/wiki/Diaspora>). Wspólne cechy diaspor to:

1. przenoszenie się z pierwotnej ojczyzny na nowy obszar lub wiele obszarów
2. wspólna pamięć ojczyzny wszystkich członków diaspory
3. pielęgnowana, mimo upływu czasu i przestrzennego rozproszenia tożsamość etniczna
4. poczucie solidarności członków diaspory
5. pewne napięcia w relacjach z ludnością krajów zamieszkania
6. możliwość wniesienia cennego wkładu kulturowego w społeczności krajów zamieszkania (<http://pl.wikipedia.org/wiki/Diaspora>)

W fundamentalnej pracy poświęconej rozumieniu diaspory Brubaker (2005) dyskutując z ujęciem encyklopedycznym starał się ustalić kilka twardych i miękkich kryteriów definiujących to zjawisko. Są one następujące: po pierwsze 'rozproszenie' (*dispersion*), po drugie 'zorientowanie na ojczyznę' (*homeland orientation*), oraz po trzecie 'wstrzeźliwość wobec całkowitej integracji/akceptacji państwa przyjmującego' (*boundary maintenance*). Zdaniem twórcy tych kryteriów jedynie pierwsze kryterium można uznać za 'twarde'. Kryterium drugie 'zorientowanie na ojczyznę' oznacza w krótszej bądź dłuższej perspektywie powrót bądź też działania wspomagające ojczyznę, co nie zawsze musi być prawdą w przypadku członków diaspory zwłaszcza drugiego bądź trzeciego pokolenia. Ten sam problem dotyczy trzeciego kryterium. Brubaker (2005) pisze, że fakt wstrzeźliwości wobec całkowitej integracji/asymilacji z krajem przyjmującym (*boundary maintenance*) zrozumiałą jest jedynie dla migrantów (pierwszego pokolenia diaspory). Co jednak z

---

<sup>5</sup> Sheffer (2003) wspomina, że do niedawna wydania encyklopedyczne wyjaśniając termin diaspora nie tyle ilustrowały co bezpośrednio definiowały ten koncept tylko i wyłącznie poprzez zjawisko rozproszenia Żydów traktując je jako paradygmat diaspory. Na przykład wydanie encyklopedyczne Webster's z 1988 definiuje diasporę jako ' *the dispersed Jews after the babylonian captivity*'.

pokoleniem drugim bądź trzecim? Co jeśli są to generacje całkowicie zasymilowane? Już przecież w latach 1970tych Armstrong (1976) wspominał, że tylko w przypadku klasycznych diaspor możemy mówić o pokoleniowej niechęci do pełnej integracji.

Z problematyką kwestii definicyjnych łączy się problem liczebności członków diaspor. Sheffer (2003:100) próbując ustalić stan liczebny największych diaspor na świecie wyróżnia trzy podstawowe kategorie członków tej zbiorowości: członkowie właściwi (*core*), członkowie uboczni (*marginal*) i (w dokładnym tłumaczeniu) członkowie uśpionym snem zimowym (*dormant*). Podając jednak liczby dotyczące największych diaspor: Chińczyków (35 milionów), Kurdów (14 milionów), Irlandczyków (10 milionów), Żydów (8 milionów), Włochów (8 milionów), Polaków (4,5 miliona)<sup>6</sup>, Greków (4 miliony), Turków (3,5 miliona) i Japończyków (3 miliony) ten sam autor nie podaje jednak kryterium, na podstawie którego podane zostały te liczebności.

Brubaker (2005) uważa, że wszelkiego rodzaju próby policzenia członków diaspor sprowadzają się do liczenia osób na podstawie pochodzenia (*ancestry*) i że w związku z tym dyskusja o diasporze w kategoriach analitycznych ma twarde i miękkie wymiar definicyjne. Wymiar twarde polega na samym fakcie stworzenia nowej formy społecznej, słabością zaś koncepcji są właśnie próby szacunku.

W kontekście tych rozważań warto przypomnieć ciekawą propozycję Sheffera (2003), który stwierdził, że diaspor powinny się również analizować w kategoriach przeznaczenia (*destiny*) uśpionych snem zimowym członków diaspor (*dormant members*) do którego to przeznaczenia państwa wysyłające powinny ich stymulować/rozbudzać<sup>7</sup>.

Znaczenie konceptu podlegało dynamicznym zmianom w ostatnich latach. Brubaker (2005) pisze nawet, że w obecnym stuleciu nastąpiła 'era diaspor'. Nastanie ery diaspor związane jest z rozwojem nowoczesnych środków transportu ułatwiających mobilność oraz z polityką wielokulturowości stosowaną przez wiele krajów przyjmujących, która pobudziła dumę i asertywność etniczną.

---

<sup>6</sup> Z kolei Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami wspomina 15-16 milionów osób o polskim pochodzeniu i nie posiadających obywatelstwa polskiego oraz obywateli polskich przebywających poza granicami kraju (<http://www.msz.gov.pl/files/docs/polonia2007.pdf>).

<sup>7</sup> W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dość symptomatyczny tytuł referatu dr. Michała Garapicha, który zaprezentowany został 14.01.2010 roku na połączonym zebraniu migracyjnych Komitetów PAN i PAU. Tytuł ten brzmiał 'Nic nie jestem Polsce winien – jednostka a wspólnota w polskiej kulturze migracyjnej. Perspektywa antropologiczna'.

Generalnie w dyskursie naukowym i politycznym następowało powolne odejście od rozważania diaspor w ujęciu li tylko kulturowym i etnicznym. Punkt ciężkości przełożył się na kwestie ekonomiczne. Komunikat Komisji Europejskiej z 2005 roku szczególnie nacisk położył właśnie na rolę diaspor w kreowaniu rozwoju gospodarczego regionów wysyłających nazywając je agentami rozwoju ekonomicznego.

W kategoriach praktycznych termin 'diaspora' stosowany jest głównie w sytuacjach roszczeniowych (wymagania państwa macierzystego wobec swoich rozproszonych członków): ekonomicznych (kwestia kreowania dużych projektów gospodarczych przez państwa wysyłające i szukające wsparcia finansowego 'na zewnątrz'), oraz w sytuacjach politycznych (kwestia apelowania przez państwo wysyłające do lojalności wobec zamierzeń politycznych ojczyzny).

### **Wyzwania i zagrożenia**

Istnienie diaspor powoduje jednak dużo wyzwań (również politycznych) zarówno dla państw wysyłających, jak i przyjmujących. Wiele projektów rewolucji bądź wielkiej zmiany społecznej powstało dzięki liderom diaspor. Najczęściej wymieniane w literaturze przedmiotu nazwiska to Garibaldi, Lenin, Gandhi czy też Ho Chi Min (Vertorec, 2005).

Jak pisze Baubock (2008), kraje wysyłające starają się wykorzystać udział transferów pieniężnych z migracji w różnego rodzaju programach inwestycyjnych, jednak z drugiej strony mogą czuć się czasami zagrożone aktywnością polityczną grup emigranckich, która wymyka się ich kontroli i która niekiedy doprowadzić może (poprzez wsparcie właśnie finansowe) do zmian politycznych w kraju wysyłającym<sup>8</sup>. Oprócz wsparcia finansowego, na przykład, partii politycznych<sup>9</sup> czy też NGOs diaspora finansować może również działalność terrorystyczną (za granicą) lub wspierać konflikty w ojczyźnie.

Kolejnym wyzwaniem i zagrożeniem zarówno dla państw przyjmujących, jak i wysyłających jest problem etniczności biedy związany (w Europie) z imigrantami.

---

<sup>8</sup> Na przykład to właśnie diaspora wpłynęła na wynik wyborów w Iraku w 2005 roku.

<sup>9</sup> Diaspora chorwacka w czasie wyborów w 1990 roku wsparła kandydaturę Franjo Tudžmana na prezydenta i w zamian otrzymała 12 ze 120 miejsc w parlamencie, więcej niż jakkolwiek reprezentacja mniejszości etnicznych (Vertorec, 2005).



**Z perspektywy krajów przyjmujących zagrożeniem może być ‘podwójna lojalność’ migrantów ekonomicznych, dlatego też w większości krajów imigranckich nie proponuje się długookresowej polityki integracyjnej dla tych grup migranckich. Ma to promować, zdaniem polityków krajów przyjmujących, migracje cyrkulacyjne, które nie doprowadzą do utworzenia diaspory Baubock (2003).**

Przyzwolenie na podwójne obywatelstwo jest jednym ze sposobów na przyciągnięcie migrantów przez ojczyznę co znów w przypadku krajów przyjmujących może budzić zagrożenie związane z kwestią lojalności. Współczesne liberalne demokracje nie mają jednak zbyt silnych instrumentów restrykcji w tej kwestii. Gigurani (2006) daje przykład USA, gdzie szacuje się, że więcej niż 500 tysięcy rocznie rodzonych dzieci – automatycznie obywatele USA - posiada również przynajmniej jeszcze jedno obywatelstwo.

### **Typologia polityk angażowania diaspory**

Większość badaczy zajmujących się przemieszczeniami międzynarodowymi czy też polityką migracyjną nie zajmowało się istotnie problematyką emigracji. Badania i problemy dotyczące mobilności ludności koncentrowały się głównie na zjawisku imigracji. Uzasadnienie stanowił fakt, iż główny nurt teorii migracji tworzony był przez naukowców pochodzących z państw wysokorozwiniętych, liberalnych demokracji, które dawno już przestały borykać się z problemem emigracji, dotknięte zostały jednak przez napływ cudzoziemców. Tak więc dyskurs naukowy dotyczący polityki zarządzania emigracją bądź też polityki angażowania diaspory jest niezwykle ubogi w porównaniu, na przykład, z dyskursem dotyczącym zarządzania imigracją. Na dodatek brak mu solidnych podstaw teoretycznych i zgromadzonego materiału empirycznego, który pomógł by wytypować pewnego rodzaju modele tej polityki.

Do niedawna dyskusja dotycząca zarządzania emigracją oparta była na czterech założeniach, **bądź też mitach** (Gamlen, 2006:3):

1. 'brak polityki zarządzania emigracją nie oznacza, że państwo nie wywiązuje się z obowiązku wobec diaspory (Baubock, 2003, Abella, 2006);
2. kraje posiadające politykę zarządzania emigracją to kraje należące do tak zwanych geopolitycznych peryferii jak na przykład południowo-wschodnia Europa, Afryka, Azja, Azja-Pacyfik (Ong, 1999);
3. kraje stosujące politykę angażowania diaspory to kraje biedne (Ong, 1999);
4. kraje stosujące politykę angażowania diaspory to kraje, w których obywatelstwo przyznaje się na podstawie kryterium etniczności' (Anderson, 1992).

Gamlen (2006) w swojej pionierskiej pracy dotyczącej typologii polityk angażowania diaspory, w której opisał sposoby zarządzania emigracją w 70 krajach świata<sup>10</sup>, podważył te założenia wskazując, iż bez względu na poziom PKB dwa podstawowe założenia (bądź przesłanki), jakimi kierują się współczesne państwa w swoich politykach angażowania diaspory, to: tworzenie więzi z członkami diaspory (z poszanowaniem ich obywatelskiej suwerenności). Więzy mogą być wykorzystane na korzyść państw wysyłających poprzez odpowiednie instrumenty stosowane w ramach polityki zagranicznej bądź gospodarczej danego państwa.

Typologia polityk angażowania diaspory, utworzona na podstawie działań 70 krajów, składa się z trzech filarów: 1) budowania struktury (*capacity building*); 2) rozszerzania praw państwa emigracyjnego na członków diaspory (*extending rights*); 3) egzekwowania obowiązków od członków diaspory przez państwo emigracyjne (*extracting obligations*), Gamlen (2006:9).

### **Budowanie struktury: wymiar symboliczny i instytucjonalny**

Budowanie struktury diaspory może mieć miejsce w ujęciu symbolicznym, przez które państwa rozumieją rozwój i promocję kultury i edukacji, politykę mediów

---

<sup>10</sup> Wśród których znalazły się, między innymi, Austria, Niemcy, Finlandia, Francja, Węgry, Szwajcaria, Japonia, USA i Kanada. Z braku dostępnych informacji w języku angielskim w opracowaniu tym nie znalazł się przypadek Polski.

emigracyjnych i politykę mediów krajowych wobec diaspory<sup>11</sup>, promocję kraju emigracyjnego na obczyźnie, organizowanie konferencji, spotkań z organizacjami emigracyjnymi, których celem jest emocjonalne zaangażowanie migrantów w sprawy ojczyzny.

Budowanie struktury ma również wymiar instytucjonalny, który w zależności od polityki zarządzania emigracją może polegać na: rozbudowie sieci konsulatów, budowaniu sieci powiązań transnarodowych w ujęciu instytucjonalnym, tworzeniu w państwie macierzystym agencji szczebla ministerialnego z kadrą urzędniczą nakierowaną na sprawy diaspory oraz ciągłym monitorowaniu procesu budowania struktury w ujęciu instytucjonalnym (Gamlen, 2006:9).

### **Prawa diaspory**

Rozszerzenie praw państwa emigracyjnego na członków diaspory dotyczy zarówno praw politycznych (w zależności od państw członkowie diaspory mogą: ubiegać się o stanowiska państwowe w ojczyźnie, mają czynne prawa wyborcze, głosują w ambasadzie, głosują drogą pocztową, muszą wrócić do kraju na głosowanie, podwójne obywatelstwo wyklucza możliwość głosowania, itp.), jak i praw obywatelskich i społecznych. W tej grupie za najważniejsze uznaje się objęcie pracowników migrantów systemem ubezpieczeń społecznych kraju rodzinnego, pomoc, konsultacje dotyczące relacji z pracodawcą zagranicznym w sytuacji wyzysku oraz pomoc dotyczącą rozliczeń podatkowych (Gamlen, 2006:9).

### **Obowiązki diaspory: wymiar polityczny i ekonomiczny**

Trzeci filar polityki angażowania diaspory to obowiązki członków diaspory wobec państwa emigracyjnego. Sprowadza się to głównie do korzyści ekonomicznych i politycznych jakie kraj wysyłający może odnieść z faktu posiadania diaspory.

Założenie przyjmowane przez państwa, iż korzyści będą mieć charakter wymierny wpływa, po pierwsze, z faktu poniesionych przez nie nakładów w

---

<sup>11</sup> W kontekście roli mediów Ragazzi (2006) pisze, że to państwa wysyłające kreują poczucie przynależności do ojczyzny członków diaspory i przez to czynią ich podatnymi na wpływ tych rządów. Ragazzi (2006) proponuje, aby termin diaspora był więc kategorią państwową (*a state category*).

wymiarze budowania struktury i rozszerzenia praw, jak również z przesłanki, że poniesione przez państwa nakłady przekładają się na wzmocnienie emocjonalnych i racjonalnych podstaw do interesowania się krajem rodzinnym przez członków diaspory.

W wymiarze politycznym korzyści sprowadzają się głównie do lobbingu diaspory na rzecz kraju ojczystego<sup>12</sup>, w wymiarze ekonomicznym, któremu poświęcę tu więcej miejsca, korzyści sprowadzają się głównie do transferów pieniężnych pochodzących od migrantów (Gamlen, 2006:9).

W literaturze ekonomicznej toczy się ożywiona dyskusja dotycząca roli transferów pieniężnych z migracji. Otwarte pozostaje pytanie, czy korzyści z transferów, jakie odnoszą jednostki (poszczególni członkowie gospodarstwa domowego), mogą być przeniesione na szczebel makro czyli czy mogą mieć wpływ na rozwój gospodarczy kraju wysyłającego. Wiadomo, że większość transferów pieniężnych przekazywana jest na bieżącą konsumpcję a tylko niewielki procent na inwestycje<sup>13</sup>.

Rozważając efekty transferów pieniężnych należy zwrócić uwagę na ich efekt negatywny związany z problemem ryzyka moralnego (*moral-hazard problem*). Badacze zajmujący się wpływem transferów z migracji na zachowania i strategie ekonomiczne gospodarstw domowych w krajach wysyłających zaobserwowali, iż rodziny migrantów w kraju zaczynają ograniczać swoją aktywność zawodową i zarobkową licząc na stałe zabezpieczenie swojego bytu z transferów (Kyle 2000, Pries 2006). Prowadzić to może w rezultacie do stagnacji ekonomicznej zwłaszcza w ujęciu regionalnym.

Kraje wysyłające tworzą dużo programów mających na celu transferowanie pieniędzy pochodzących z migracji na cele rozwojowe. Pierwszym krokiem jest tworzenie infrastruktury przyjaznej diasporze. Należy pamiętać, że dla wielu biednych gospodarstw domowych relacja przekaz-odbiór transferów z migracji to jeden z

---

<sup>12</sup> Niektóre kraje, jak na przykład Izrael czy Armenia utworzyły Izraelsko-Amerykańskie i Ormiańsko – Amerykańskie stowarzyszenia, które uchodzą za jedno z najsilniejszych grup lobbingowych w Waszyngtonie. Również diaspora irańska odegrała kluczową rolę w skłonieniu Amerykanów do interwencji zbrojnej w Iraku w 2003 roku (Gigauri, 2006), a Polonia amerykańska odegrała bardzo dużą rolę w lobbingu na rzecz wejścia Polski w strukturę NATO.

<sup>13</sup> Szacuje się, że w Mołdowie tylko 7% transferów z migracji jest inwestowanych (Gigauri, 2006). W Polsce wyniki badań wskazują, że migranci przeznaczają pieniądze z pracy zagranicą głównie na cele bieżące, wydatki na żywność, opłaty, spłaty długów, leczenie (Wieruszewska, 2007), wsparcie rodziny w kraju, mieszkanie (Iglicka, 2008), potrzeby codzienne (Garapich, Osipovic, 2007).

niewielu kontaktów z sektorem finansowym<sup>14</sup>. Państwa macierzyste tworzą więc specjalny klimat sprzyjający pozyskaniu transferów oficjalną drogą. Tak więc agendy

<sup>14</sup>Narodowy Bank Polski szacuje, że w całym okresie 2004-2008 transfery pieniężne z migracji wyniosły 70 miliardów złotych. Jednak jak wynika z raportu Ministerstwa Gospodarki (*Wpływ emigracji...2007*) cały czas wielkie kwoty pieniędzy transferowane są do Polski kanałem nieoficjalnym, w czasie podróży przez samych migrantów, ich krewnych i znajomych. Bowiern według tego samego raportu pieniądź gotówkowy w obiegu (poza kasami banków) wzrósł z 50 do 67 miliardów złotych w okresie maj 2004 – październik 2006. Ponieważ stan depozytów ludności pozostawał w tym okresie bez zmian autorzy raportu twierdzą, iż główną przyczyną tego wzrostu jest zwiększenie ilości walut obcych wymienianych na złotówki w kantorach. W strukturze skupu walut obcych dokonywanego przez banki zarówno z osobami prywatnymi jak i kantorami zauważono znaczny wzrost udziału funta brytyjskiego. W 2004 roku skup tej waluty wynosił tylko 6% ogólnej wartości skupionych walut co stanowiło 401 miliardów euro. W roku 2005 wartość skupu funta na kwotę 761 miliardów złotych stanowiła już 12% ogólnej wartości skupionych walut a w pierwszym półroczu 2006 roku już 15% (541 milionów euro). Niezwykle niepokojący jest jednak fakt, iż zdaniem tego samego źródła czyli NBP wysokość transferów pomiędzy I kwartałem 2008 roku i I kwartałem 2009 roku spadła o 27% co stawia Polskę (wraz z Turcją i Mołdową) w trójce krajów emigracyjnych na świecie, które w okresie obecnego kryzysu gospodarczego dotknięte zostały największym spadkiem transferów (zob. tab. 1).

Tablica 1 Zmiany procentowe w przepływach transferów wśród krajów otrzymujących największe środki finansowe z migracji, 2008/2009.

Kraje otrzymujące najwyższe transfery z migracji	Zmiana procentowa	Główne kraje przyjmujące migrantów z danego kraju
Pakistan	+23%	Indie, Arabia Saudyjska
Bangladesz	+16%	Indie, Arabia Saudyjska
Wyspa Zielonego Przylądka	+6%	Portugalia, USA, Francja, Holandia
Filipiny	+3%	USA, Arabia Saudyjska
Jordania	-1%	Zachodnie Wybrzeże i Strefa Gazy, Arabia Saudyjska
Salwador	-11%	USA, Kanada
Honduras	-11%	USA, Nikaragua
Kenia	-11%	USA, Tanzania
Meksyk	-12%	USA, Kanada
Moroko	-12%	Francja, Hiszpania
Ekwador	-21%	Hiszpania, USA
Polska	-27%	UK, Niemcy, Irlandia
Mołdowa	-37%	Rosja, Włochy
Turcja	-43%	Niemcy, Francja

Źródło: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-Sept09.pdf> (dane dla Polski za NBP).

Wytlumaczeniem może być fakt, że gospodarki Wielkiej Brytanii i Irlandii najbardziej uderzone zostały przez kryzys w związku z tym część migrantów mogła stracić pracę bądź też zorientować się całkowicie na przetrwanie kryzysu na emigracji i przestać wspomagać bliskich w kraju. Oznacza to jednak, co wspominałam już w raporcie CSM poświęconym pułapce migracyjnej, [http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analizy/2009/Krystyna%20Iglicka%20Powoty%20Polaków%20w%20okresie%20kryzysu%20gosp.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Krystyna%20Iglicka%20Powoty%20Polaków%20w%20okresie%20kryzysu%20gosp.pdf) że część migrantów może gwałtownie zubożeć w okresie recesji. **Oznacza to również, iż część polskich migrantów nie miała i nie ma stabilnej pozycji ekonomicznej, co stanowi również kolejne wyzwanie dla państwa polskiego w kwestii zarządzania emigracją poakcesyjną.** Potwierdzeniem tej hipotezy może być fakt, iż spadek transferów z migracji utrzymał się w II kwartale 2009 roku (o 25% w porównaniu z II kwartałem 2008 roku) i III kwartale 2009 roku (o 20,6% w porównaniu do analogicznego okresu 2008) (Iglicka, 2010).

banków krajów ojczystych operujące zagranicą przyciągają migrantów do korzystania z ich usług oferując preferencyjny procent<sup>15</sup>, obniżają koszty transakcji, itp. Wprowadza się szereg instytucji, które monitorują historię transferów gospodarstw domowych w poszczególnych regionach. Dzięki takiemu monitoringowi ubogie gospodarstwa domowe uzyskać mogą wiarygodność kredytową w sytuacji potrzeby. A w skali makro transfery pieniężne podnoszą wiarygodność kredytową danego kraju ([http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_062507.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_062507.pdf)).

Jednym z ciekawszych projektów, którego celem jest przyciągnięcie pieniędzy migranckich na inwestycje jest program Tres Por Uno (3x1) zastosowany przez Meksyk gdzie do każdego jednego peso przetransferowanego przez migrantów władze lokalne i państwowe dokładają trzy peso (Gamlen, 2006:16).

Niektóre kraje tworzą specjalne strefy wolnołowe celem przyciągnięcia i zachęcenia członków diaspory do inwestycji. Innym powszechnie stosowanym rozwiązaniem nakierowanym na pozyskanie pieniędzy diaspory do wielkich przedsięwzięć jest tworzenie specjalnych agend do spraw inwestycji na wysokim szczeblu administracji państwowej, które ułatwiają członkom diaspory ominąć przeszkody biurokratyczne (*red tape*) towarzyszące dużym inwestycjom (Gamlen, 2006:16).

Rząd Mołdawii (kraju pierwszego pod względem wysokości transferów pochodzących z migracji w stosunku do PKB) ogłosił szereg projektów, które poprzez oferowanie wysokich odsetek i innego rodzaju zachęt, nakierowane są na przyciągnięcie pieniędzy migranckich w inwestycje zarówno lokalne jak i narodowe (Gigauri, 2006, [http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_062507.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_062507.pdf)).

Generalnie kraje emigranckie starają się wykorzystać pieniądze diaspory w swoich strategiach gospodarczych i inwestycjach zagranicznych bezpośrednich co, podają za Gamlenem, (2006), antropolog polityczny Aihwa Ong nazywa 'post rozwojową strategią państwa' (*postdevelopmental state strategy*) (Ong, 1999:21)

W literaturze dotyczącej polityk angażowania diaspory nie znalazłam opisów dotyczących wykorzystywania transferów migranckich w rozwój drobnej

---

<sup>15</sup> Badania wskazują, że typowa kwota transferowana przez migrantów stanowi, w zależności od kraju równowartość 200 USD. Im mniejsza kwota tym koszt transakcji większy. Rozumiejąc ważność kwestii wpływu transferów indywidualnych na rozwój gospodarczy kraju zdecydowano, że w korytarzu finansowym pomiędzy Meksykiem a Stanami Zjednoczonymi koszt transferu 300 USD spadł w okresie 1999-2004 o 54% z 26 USD do 12 USD. W końcu 2006 wyniósł już tylko 10,60 USD ([http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_062507.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_062507.pdf)).

przedsiębiorczości – czyli tego do czego zachęca rząd polski. Gigurani (2006) opisując przypadek Mołdawii pisze wprost, że miło byłoby myśleć o migrantach jako potencjalnych przedsiębiorcach, ale zupełnie nie jest jasne dlaczego właśnie migranci, lub członkowie ich rodzin, mieliby mieć więcej umiejętności/kwalifikacji do prowadzenia firmy/przedsiębiorstwa od pozostałych członków społeczeństwa. Analizy dotyczące wkładu transferów pieniężnych w rozwój drobnej przedsiębiorczości podkreślają jedynie rolę tych transferów jako kapitału początkowego ułatwiającego dostęp do kredytu i umożliwiającego jego spłacanie ([http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_062507.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_062507.pdf)).

Innego rodzaju programy angażujące diasporę w rozwój kraju ojczystego to programy oparte na transferze wiedzy. Kraje emigracyjne wypracowały dwa rodzaje polityk odzyskiwania wiedzy i kwalifikacji utraconych przez emigrację. Pierwszy rodzaj to ułatwianie tymczasowego pobytu osobom z dużymi osiągnięciami w swojej dziedzinie na krótkookresowe (kilka tygodni, miesiąc, czasami dłużej) konsultacje lub staże. Najbardziej znanym programem, w ramach takiej polityki jest działający już 30 lat TOKTEN (Transfer of Knowledge Through Expatriate Networks), w ramach którego wypracowano całą gamę dobrych praktyk. Program ten rozpoczął się w Turcji w latach 1970-tych, teraz stosuje go już przeszło 50 krajów Vertorec (2005).

Drugi rodzaj polityki to tworzenie wirtualnych sieci (*virtual cluster approach*) współpracujących na rzecz kraju: naukowców i członków sektora R&D, osób zaangażowanych w nowe biznesowe przedsięwzięcia i wysoko-wykwalifikowanych specjalistów pracujących na rzecz międzynarodowych korporacji. W zależności od rodzaju projektu rolą członków diasporę zaangażowanych w wirtualną sieć może być: lobbying, konsultacja lub też szukanie inwestorów (Gamlen, 2006).

Gigurani (2006) wskazuje na jeszcze jedną ważną formę organizacyjną diaspor związaną z poczuciem przynależności diasporę do ojczyzny i chęcią jej budowania (*mode of nation building*) co ma również wymiar ekonomiczny. Są to mianowicie związki osób pochodzących z tego samego miasta ('home town associations'), które wspierają swój region w sytuacji katastrof bądź klęsk naturalnych. Tak działo się w przypadku, na przykład, trzęsienia ziemi w Turcji w 1999 roku lub też tsunami w 2004 roku, które zaangażowało w wielkim stopniu diasporę Sri Lanki, Indii, Tajlandii i Indonezji (Orozco i Rause, 2007).

Kwestia zarządzania emigracją to problem budowy narodowego społeczeństwa w transnarodowej przestrzeni. To również, jak wspomina Fitzgerald (2006) kwestia kontroli emigracji z perspektywy neopluralistycznej, w którym to podejściu państwo uważane jest za wielopoziomą organizację, w której to osoby za nie odpowiedzialne oraz pozostali aktorzy (związani silnymi więzami zarówno emocjonalnymi jak i racjonalnymi) walczą o swoje (państwa) interesy.

Skala i charakter migracji z Polski zaskoczyła zarówno badaczy, jak i polityków. Wiemy już sporo o mechanizmach i strategiach migrantów. Nie wiemy natomiast, jak tę niewątpliwą porażkę związaną z odpływem młodych, wykształconych i dynamicznych ludzi przekuć w częściowy choćby sukces kraju. Dlatego też kompleksowe zarządzanie emigracją, zwłaszcza tą młodą, poakcesyjną, którego celem powinno być stworzenie z jak największej części nowych członków polskiej diaspory agentów dalszego rozwoju ekonomicznego i społecznego Polski wydaje się, moim zdaniem, jednym z najbardziej pilnych do wypracowania elementów polityki zagranicznej i gospodarczej kraju.

## LITERATURA



Abella, M. 2006. Should Labour Migration Be Left to the Market? Some Lessons for Origin States. In *States and Emigrants*, Trinity Term Seminar Series. Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

Anderson, B. 1992. The New World Disorder, *New Left Review* (193).

Armstrong, J. A., 1976, 'Mobilized and proletarian diasporas', *American Political Science Review*, vol. 70, nr 2.

Baubock, R., 2003, 'Expansive Citizenship: Voting beyond territory and membership', *Political Science and Politics* vol.38, nr 4.

Brubaker, R., 2005, 'The 'diaspora' diaspora', *Ethnic and Racial Studies*, vol. 28, nr.1, styczeń.

Confalonieri, M., 1979 'Le rimesse degli emigrati e l'economia delle zone di partenza'. *Studi Emigrazione*, no 16 (3), pp. 5-41.

Fitzgerald, D., 2006, 'Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control', *International Migration Review*, vol. 40, nr.2.

Gigauri, G., 2006, *Diasporas as Vehicles of Development. Learning from International Experience – Transatlantic Security and Immigration Project's Publication.*

Gamlen, A.,M., 2006, *Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kind of states use them?*, University of Oxford, Working Paper nr. 32.

Garapich, M., P., i Osipovic, D., 2007, *Migpol. Badanie sondażowe wśród obywateli polskich zamieszkałych w Wielkiej Brytanii i Irlandii.* Migresearch-Grupa Żywiec SA.

Iglicka K. 2008, *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*. Warszawa, Scholar.

Iglicka, K., *Powroty Polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki migracji*, Scholar 2010.

'Informator dla reemigrantów. Poradnik dla tych, którzy myślą o powrocie do Polski', 1933, Drukarnia Polska, Warszawa.

King, R., 2000, 'Generalizations from the history of return migration', w B. Ghosh (ed.) *Return Migration. Journey of Hope or Despair?*. Geneva: IOM/UN.

Kyle, D., 2000, *Transnational Peasants. Migrations, Networks, and Ethnicity In Andean Ecuador*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Ong, A., 1999, *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*, Durham, Duke University, North Carolina.

Powrotnik. Nawigacja dla powracających, 2008, Warszawa.

Pries, L., 2006, 'Transnational Migration – New Challenges for Nation States and New Opportunities for Regional and Global Development', w: Iglicka, K (red) *Transnational Migration – Dilemmas*, CSM, Warszawa.

Ragazzi, F., 2006, 'Diaspora as a State Category: The Case of Croatia. In States and Emigrants', Trinity Term Seminar Series. Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

Sheffer, G., 2003, *Diaspora Politics: At Home Abroad*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schmitter-Heisler, B., 1992 'The Future of Immigrant Incorporation: Which Models? Which Concepts?' *International Migration Review* 26(2), pp. 623-45.

Slany, K., Iglicka, K., ( w druku), Reemigracja w perspektywie historyczno-socjologicznej, POAKCESYJNE MIGRACJE POWROTNE POLAKÓW: GENEZA, PRZYCZYNY I KONSEKWENCJE, Materiały RPO, Warszawa.

Speare, A., Jr., 1971, 'A Cost-Benefit Model of Rural to Urban Migration in Taiwan', w: *Population Studies* nr 25: 117-130.

van Gendt Rien, 1977, *Return migration and reintegration services*. Paris : OECD

Webster's, 1988, *Encyclopedic Dictionary of the English Language*, Lexicon Publications, Inc., Nowy Jork.

Weinar, A., 2006, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Scholar, Warszawa.

Wieruszewska, M., (red) 2007, *Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, Warszawa.

*Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, 2007, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i prognoz, Warszawa, luty.

Strony internetowe:

<http://pl.wikipedia.org/wiki/Diaspora>

<http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-Sept09.pdf>

[http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analizy/2009/Krystyna%20Iglicka%20Powroty%20Polaków%20w%20okresie%20kryzysu%20gosp.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Krystyna%20Iglicka%20Powroty%20Polaków%20w%20okresie%20kryzysu%20gosp.pdf)

Leveraging Remittances for Development, 2007, Migration Policy Institute, [http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_062507.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_062507.pdf).

Orozco, Z., i Rause, R., 2007, Migrant Hometown Associations and Opportunities for Development: a global perspective, Migration Policy Institute <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=579>

Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za granicą, 2007, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/polonia2007.pdf>

Vertorec, S., 2005, The political importance of diasporas, Migration Information Source Fundamentals, [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)  
[http://www.msz.gov.pl/files/docs/polonia/Raport\\_PPG.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/polonia/Raport_PPG.pdf)

**CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH (CSM)** jest fundacją – niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym, zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. CSM prowadzi projekty badawcze, organizuje liczne konferencje i seminaria, przygotowuje raporty i analizy, publikuje artykuły i książki. Centrum utrzymuje kontakty merytoryczne z czołowymi ośrodkami badawczymi w dziedzinie stosunków międzynarodowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w USA, Rosji, Ukrainie i w wielu innych krajach.

Działalność CSM ma charakter analityczno-edukacyjny. W ciągu 15 lat zbudowaliśmy wpływowe forum dla debaty nad polityką zagraniczną z udziałem polityków, dyplomatów, urzędników państwowych i samorządowych, przedsiębiorców, dziennikarzy, naukowców, studentów, jak też przedstawicieli wielu innych organizacji pozarządowych.

Założycielem i Prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest amb. Janusz Reiter.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25

00-688 WARSZAWA

tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68

fax: (+48 22) 646 52 58

e-mail: [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl)

[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)