

# VI. Załącznik

## Mapa Drogowa



### I. Wprowadzenie

**Mapa Drogowa** to swoista strategia dotycząca reemigrantów – Opolan, którzy zdecydowali się na powrót do regionu. Została opracowana przez Uniwersytet Opolski przy współudziale instytucji i środowisk, zainteresowanych zmniejszeniem negatywnych skutków obserwowanego zjawiska. Zawarte w opracowaniu proponowane cele i zakres niezbędnych do przeprowadzenia działań wynika z diagnozy, obrazującej sytuację w regionie.

Realizacja przedmiotowej strategii powinna w znaczny sposób:

- zwiększyć liczbę reemigrantów przybywających do regionu,
- ograniczyć negatywne skutki pozostawiania reemigrantów bez pracy,
- pozwolić na wypracowanie spójnego systemu współpracy instytucji bezpośredniej i pośredniej pomocy reemigrantom,
- pośrednio zmniejszyć liczbę migrantów z regionu.

Mapa Drogowa dla województwa opolskiego jest dokumentem zbieżnym z dokumentacją strategiczną regionu i kraju w zakresie dziedzinowym (przeciwdziałania migracji, ograniczania bezrobocia itp.) oraz rozwojowym (regionu, kraju i Wspólnoty).

Szczegółowe informacje, stanowiące określone narzędzia, są załącznikami operacyjnymi do dokumentu: Rozkład Jazdy, Przewodnik Reemigranta, Warsztaty Interdyscyplinarne.

### II. Problematyka migracji – charakterystyka demograficzna

Wysoki współczynnik migracji w województwie opolskim to w dużej mierze skutek istnienia tu najliczniejszej w kraju niemieckiej mniejszości narodowej, w wyniku czego od dzie-

sięcioleci znaczna liczba mieszkańców regionu pracuje poza granicami kraju, wykorzystując posiadany paszport niemiecki. Ta sytuacja uległa nasileniu poprzez dołączenie do tej grupy osób narodowości polskiej w chwili otwarcia rynku pracy przez niektóre kraje UE. Należy zwrócić także uwagę na fakt, że województwo opolskie znajduje się w otoczeniu dwóch silnych regionów, które stają się naturalnym celem migracji wewnątrz-krajowej, także dla reemigrantów. Na podstawie aktualnych danych GUS dowiadujemy się, że ujemny wynik salda migracji w regionie opolskim w ostatnich latach zmniejszał się systematycznie. To stanowi informację, że sukcesywnie zaczyna „brakować” ludzi, którzy planują wyjazd za granicę, bo np. jeszcze się uczą. Okazuje się także, że poziom napływu (imigracji) jest praktycznie stały, co oznacza, że nie notujemy fali powrotów (mierzonych migracjami stałymi). Statystyka w tym zakresie nie ujmuje liczby osób, które powróciły i ze względu na brak odpowiednich warunków akomodacyjnych podjęły decyzję o ponownej migracji krajowej lub zagranicznej. W związku z powyższym województwo opolskie należy do nielicznych obszarów w kraju, które charakteryzują się tak dalece ugruntowaną tradycją odpływu migracyjnego. W odniesieniu do województwa opolskiego po raz pierwszy użyto też terminu region migracyjny. Dane statystyczne (GUS) wskazują, że na obszarze tym ma miejsce zdecydowanie bardziej intensywny spadek poziomu zaludnienia aniżeli w kraju, jednocześnie też skala emigracji jest wciąż znacząca. Mimo, że prognozy wskazują, iż po 2020 roku w województwie opolskim będziemy mieli do czynienia z procesem systematycznego spadku skali emigracji, to długotrwały jej charakter, szeroki wymiar oraz określone konsekwencje społeczno-ekonomiczne, widoczne zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i na poziomie regionu, w sposób wyraźny wciąż będą wpływały na procesy

społeczno-demograficzne oraz gospodarcze w regionie. Na podstawie danych prognozy GUS z 2008 roku można wykazać, iż tempo spadku zaludnienia w regionie opolskim i w całym kraju, różni się w zasadniczy sposób. W tak zarysowaną koncepcję skali i czynników zmian zaludnienia województwa (mechanizmów składowych, tj. poziomu przyrostu naturalnego i salda migracji) w sposób całkowicie zgodny wpisują się zarysowane tendencje w ruchu migracyjnym.

Według modelu zmian migracyjnych, w województwie opolskim będziemy obserwowali stałą, relatywnie intensywny proces spadku skali emigracji i równocześnie wzrost imigracji. Dodatkowo, co jest bardzo istotne z punktu widzenia budowy modelu wspierania reemigracji, tempo zmian relacji: poziom emigracji - poziom imigracji ma być w woj. opolskim zdecydowanie wyższe niż w całej Polsce. Identyfikowane tendencje oznaczają wprost, iż nawet jeżeli powstają za granicą dowolne formy modelu migracyjnego, to udział regionu opolskiego w tym procesie jest dynamicznie malejący. Hipoteza o dodatnim saldzie migracji regionu opolskiego stoi w jaskrawej opozycji do projekcji UE, w której region opolski ma jedno z najniższych wskaźników przyrostu naturalnego (nawet w skali świata), ale także najniższe (najgorsze) bilanse wymiany migracyjnej spośród wszystkich polskich województw.

Ostatnim elementem składającym się na ogólną wymianę migracyjną jest saldo migracji krajowych, często nieobecnych w analizach ruchów migracyjnych. Wydaje się, iż pomijanie wymiany krajowej jest uchybieniem merytorycznym niektórych badań nad migracjami, z powodu mniejszego znaczenia w wymiarze ilościowym od wymiany ponadkrajowej. W 2009 roku saldo wymiany zagranicznej to wielkość – 1107 osób, saldo krajowe – 616 osób, ale przy znacznie większym obrocie migracyjnym. Wskazuje to, iż w procesie napływu – odpływu w układzie Opolskie – Polska zaangażowanych było prawie 21 tys. osób, natomiast decyzje o wyjeździe na stałe – powrót z zagranicy to tylko ok. 3,1 tys, czyli prawie 7-krotnie mniej. Uwzględniając wszystkie okoliczności i proporcje, istotne jest przynajmniej zarysowanie przesłanek migracji krajowych, przyjmując jako drugi powód tzw. „efekt żaby”.

Głównym wyzwaniem dla wyjaśnienia mechanizmów, skali i trwałości przemieszczeń ludności jest realizacja tych wykazanych w projekcie zadań, które przebiegają w środowisku niedostępnym (słabo dostępnym) informacyjnie. Dotyczy to migracji niepodlegającej rutynowym badaniom statystycznym, o charakterystyce zjawiska opartego na mniej lub bardziej rozbudowanych badaniach autorskich i serii szacunków, opartych o bilanse liczby ludności. Można także wykorzystać dane statystyczne krajów docelowych migrantów, jednak także te dane obejmują głównie informacje wytwarzane z uwagi na potrzeby rynków pracy i polityki społecznej krajów docelowych. Problemem jest też zjawisko wahań, związanych z koniunkturą gospodarczą na danych rynkach, a także skutek otwierania rynków pracy Niemiec i Austrii. Podkreślać należy ten ostatni aspekt, bowiem postępujące zjawisko otwiera-

nia się rynków pracy Europy Zachodniej, szczególnie wpływ rynku niemieckiego na opolski rynek pracy, wymaga silnego zaakcentowania nie tyle zagadnień związanych z potencjalną reemigracją, ale przede wszystkim z obroną opolskiego rynku pracy, a w szczególności wybranych działów opolskiej gospodarki. Otwarcie rynków niemieckiego i austriackiego może spowodować realokację Polaków w ramach UE, oraz EOG (kierunek: Norwegia, Szwajcaria), a tym samym wzmocnić siłę „ssania” w opuszczanych przez opolskich migrantów państwach starej UE.

### III. Problematyka migracji – charakterystyka gospodarcza

Współczesne migracje, zwłaszcza przemieszczenia w obszarze Unii Europejskiej, cechuje duży stopień nieprzewidywalności co do swej skali, rozłożenia w czasie, rodzaju oraz faktycznych zamiarów osób powracających. W rzeczywistości, powody powrotów zależą od wydarzeń ekonomicznych, społeczno – politycznych oraz indywidualnych preferencji migranta. Dokonując analizy czynników typu *push* i *pull* pomiędzy Polską a krajami UE, stanowiącymi cel imigracji zarobkowej Polaków, zauważa się iż w dalszym ciągu dominują te, które raczej zachęcają do podejmowania decyzji o wyjeździe niż pozostawania w kraju. Mimo odczuwalnego już wzrostu gospodarczego, dystans dzielący Polskę od najwyższej rozwiniętych państw Europy Zachodniej jest nadal duży. Jednocześnie imigranci stanowią istotny czynnik rozwoju tych krajów, poprawiają ich sytuację demograficzną, neutralizując negatywne skutki demograficznego regresu. Znaczący jest też wkład wnoszony do zachodnioeuropejskiej gospodarki przez imigrantów – obcokrajowców. Ułatwiają oni przewyższenie istniejących „wąskich gardeł” i luk na tamtejszym, zwłaszcza podrzędnym rynku pracy, dlatego popyt na tańszą siłę migrancką jest – mimo utrzymującego się bezrobocia w tych krajach – wciąż wysoki. Stąd, mimo protestów rodzimej siły roboczej, rządy poszczególnych państw zachodnich zapewniają, iż w dalszym ciągu oczekują pracowników z Polski i pozostałych krajów UE. Swobodnemu przemieszczaniu i podejmowaniu pracy na terytorium państw członkowskich sprzyjają również wypracowane na obszarze UE regulacje prawne w zakresie polityki imigracyjnej.

Ekonomiczne konsekwencje migracji zarobkowych są szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju regionalnego. W ostatnich latach wiele ważnych ustaleń w tej dziedzinie wniosły prowadzone w regionie analizy nad ekonomicznymi konsekwencjami wyjazdów zarobkowych i opłacalnością migracji. Skala wyjazdów zagranicznych, przekraczająca poziom bezrobocia w regionie pochodzenia migrantów może co prawda zredukować ich bodźcowe oddziaływanie, jednak ograniczeniu bezrobocia nie musi towarzyszyć jednoczesny wzrost zatrudnienia i aktywności gospodarczej. Wyjeżdżający pobudzają wprawdzie koniunkturę poprzez znaczny transfer dochodów migracyjnych, ale przede wszystkim w regionach i obszarach, z których importowane są dobra, usługi, a często także zasoby

pracy. Najnowsze badania, zmierzające do ustalenia dominującej wśród zarobkowych migrantów czasowych postawy i świadomości w zakresie lokowania ich dochodów w rozwój sektora małej i średniej przedsiębiorczości w regionie pochodzenia, wydają się zapełniać wyraźną lukę w tym zakresie. Obecnie istnieją nieliczne tylko przykłady efektywnie funkcjonujących firm, utworzonych przez osoby, które dla kapitału pozyskanego za granicą znalazły inne niż konsumpcyjne przeznaczenie. Tymczasem jest to istotna kwestia, gdyż emigranci stale zarobkujący za granicą stanowią cenne – rzeczywiste bądź potencjalne – źródło kapitału ekonomicznego dla regionu wysyłającego. Z punktu widzenia oceny migracji zagranicznych i związanych z nimi kosztów i korzyści, rozpoznanie czynników zachęcających do reemigracji, motywów i strategii powrotów oraz możliwości wykorzystania kapitału migracyjnego stają się obecnie zagadnieniem ważnym dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i poszczególnych regionów odpływowych.

Z dotychczasowych analiz wynika, iż w przypadku regionu opolskiego zmiana klimatu wokół aktywności gospodarczej migrantów oraz oddziaływanie na zmianę modelu konsumpcji zarobionych środków migracyjnych, to podstawowe wyznaczniki konieczności sformułowania regionalnej polityki migracyjnej, zwłaszcza w sytuacji, gdy na poziomie ogólnokrajowym brakuje jej zrębów. Warto rozwinąć więc system szkoleń i porad, ułatwień i zachęt w systemie podatkowym, system wspierania inicjatyw innowacyjnych i przedsiębiorczych zachowań wśród mieszkańców ze środowisk migranckich, wskazywania możliwości bezpiecznej akumulacji kapitału w sektorze małej i średniej przedsiębiorczości i wreszcie, promowanie na szerszą skalę firm, które powstały na bazie kapitału, wiedzy i doświadczeń zdobytych podczas dłuższego pobytu lub pracy za granicą. Koncentracja przedsięwzięć regionalnych na tworzeniu warunków społeczno-ekonomicznych, sprzyjających powrotom, może okazać się ważnym – aczkolwiek jak wskazano wcześniej – niekoniecznie wystarczającym działaniem. Przede wszystkim, nie należy zapominać o inicjatywach wzmacniających związki migrantów z regionem pochodzenia.

#### **IV. Problematyka migracji – charakterystyka socjologiczno-psychologiczna**

Ważnym nurtem badań jest identyfikacja pozaekonomicznych motywacji decyzji jednostki o emigracji. Wprawdzie wiadomo, że najistotniejszym motywem skłaniającym Polaków (w tym mieszkańców Opolszczyzny) do wyjazdu, jest trudna sytuacja ekonomiczna i brak pracy w ojczyźnie. Jednak psychologowie interesują bardziej takie czynniki jak system wartości, potrzeby, uwarunkowania osobowościowe czy subiektywna ocena własnej sytuacji ekonomicznej. Badania dowodzą, że młodzież, która decyduje się na wyjazd za granicę, niezależnie od poziomu wykształcenia, cha-

rakteryzuje się wysokim poziomem aspiracji, dużą aktywnością życiową, skłonnościami do podejmowania ryzyka oraz umiejętnością wykorzystywania własnych atutów w różnych okolicznościach. Wyniki badań nad psychologicznym profilem potencjalnego emigranta prowadzą do wniosku, że migracja ma przede wszystkim pozytywne skutki dla kraju przyjmującego. Najczęściej emigrują osoby ambitne, z wysoką potrzebą osiągnięć, przedsiębiorcze, sumienne, otwarte na nowe doświadczenia, takie dla których praca jest ważniejsza niż rodzina. Ponadto, emigranci częściej charakteryzują się skłonnościami do podejmowania ryzyka oraz umiejętnością wykorzystywania własnych atutów w różnych okolicznościach. Z badań na próbie studentów kończących naukę, wynika że wśród młodych Polaków w aspiracjach do kariery międzynarodowej dominuje, obok motywów ekonomicznych (chęć zarabiać więcej niż w Polsce), negatywna motywacja osiągnięć, czyli lęk przed porażką. Planowana emigracja jest w postrzeganiu studentów raczej „sposobem, aby nie wychodzić na nieudacznika”; sposobem, aby uniknąć opinii osoby biernej i niezaradnej aniżeli sposobem na osiągnięcie sukcesu. Inaczej mówiąc, młodzi planują często emigrację, bo nie radzą sobie z presją społeczną. Stres emigranta ma charakter wielowymiarowy; w literaturze opisano szereg wymagań - stresorów, które są częścią procesu adaptacji imigrantów:

- Stresory kulturowe/normatywne, które wynikają z różnic między społeczeństwem i kulturą pochodzenia jednostki a społeczeństwem i kulturą kraju przyjmującego, m.in. różnice językowe, różnice w zakresie skryptów kulturowych, norm regulujących funkcjonowanie społeczne jednostki;
- Stresory instrumentalne: dotyczące materialnej jakości życia, jak trudności mieszkaniowe czy obniżony status zawodowy. Szczególnie niższy status zawodowy może powodować potencjalnie stres związany z obniżeniem samooceny;
- Stresory społeczne, mające związek ze środowiskiem społecznym imigranta, takie jak nietolerancja, dyskryminacja i izolacja społeczna, występująca w społeczeństwie przyjmującym;
- Stresory rodzinne, czyli zmiany następujące w systemie rodzinnym w wyniku procesu migracji;
- Emocjonalne stresory, czyli niepewność i niepokój związany z przyszłością, poczucie straty i braku przynależności do kraju przyjmującego.

Kombinacja czynników stresogennych opisanych powyżej może zwiększyć podatność na stres imigrantów i prowadzić w przypadku uruchamiania nieskutecznych sposobów radzenia sobie z nim do osłabienia zdrowia psychicznego (depresji, lęku, chorób psychosomatycznych). Bez względu na kraj pochodzenia, emigranci do-

świadczą wielu problemów w przystosowaniu, które dają w efekcie osłabienie różnych wskaźników zdrowia psychicznego i dobrostanu.

Szczególną rolę w radzeniu sobie ze stresem akulturacji przez imigranta może odgrywać wsparcie społeczne. Zadaniem psychologów jest przybliżenie wiedzy na temat procesu akulturacji i wsparcie migrantów w zakresie wyboru takich strategii akulturacji, które są funkcjonalne z perspektywy migranta i prowadzą do jego akceptacji w społeczeństwie przyjmującym. Opisane zależności i zjawiska mogą być wykorzystane przez różne instytucje państwowe i pozarządowe do wspierania adaptacji emigrantów i readaptacji osób powracających z emigracji. Wiedza psychologiczna może być wykorzystywana do działań edukacyjnych przed planowanym wyjazdem emigracyjnym. Z jednej strony, może służyć podnoszeniu kompetencji kulturowych osób wyjeżdżających (dostarczenie odpowiednich skryptów kulturowych umożliwiających przystosowanie w nowym środowisku), z drugiej strony – dostarczeniu potencjalnym emigrantom wiedzy o kosztach (często pomijanych przez zainteresowanych) w zakresie trudności adaptacyjnych (szok kulturowy) i trudnościach w relacjach z rodziną i przyjaciółmi. Te niedoceniane koszty to m.in. eurosieroctwo, depresyjność pozostawionych dzieci czy trudności adaptacyjne w nowym środowisku kulturowym dzieci zabieranych przez migrantów.

## V. Dotychczasowe działania kierowane do reemigrantów

W Polsce podjęto do tej pory kilka inicjatyw rządowych bezpośrednio związanych z „promowaniem” zjawiska reemigracji. W większości posiadają one charakter instrumentów „miękkich”. Wyjątkiem jest tutaj Ustawa o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 25 lipca 2008 roku, zwana abolicją podatkową. Jej celem jest zmniejszenie obciążeń podatkowych osób zamierzających powrócić do kraju. Według danych Ministerstwa Finansów, z wnioskami o abolicję podatkową wystąpiło dotychczas 99 525 osób; najwięcej spośród pracujących w Wielkiej Brytanii oraz Holandii. Są to kraje, w których w ostatnich latach osiedliło się wielu Polaków, jednocześnie też Polska ma (lub miała) podpisaną z nimi umowę przewidującą obliczenia podatku metodą proporcjonalnego opodatkowania, która często okazuje się dla migrantów niekorzystna. Wśród najbardziej efektywnych programów wspomagania reemigracji zaliczyć należy:

- Ustawę o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 25 lipca 2008 roku;

- Program Ministerstwa Spraw Zagranicznych „Blżej pracy, bliżej Polski”;
- Program „Masz Plan na powrót?”;
- Portal [www.powroty.gov.pl](http://www.powroty.gov.pl), prowadzony przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich;
- Program „Powrotnik”;
- Program Stowarzyszenia Młodej Polonii w Wielkiej Brytanii „12 miast – wracać, ale dokąd?”;
- Projekt „Wracaj do Polski”;
- Program Zarządu Województwa Opolskiego „Opolskie, tutaj zostaj!”.

Charakter działań podjętych w ramach programu rządowego wyznacza określony zespół prac, które należy wykonać, aby efektywnie minimalizować (według jego twórców) problemy reemigrantów (w układzie pakietowym):

### Pakiet 1: System obsługi migranta (powrotnego)

- Stworzenie powszechnie dostępnego i rozpoznawalnego portalu internetowego;
- Opracowanie i dystrybucja „Poradnika migranta powrotnego”;
- „Internetowy urząd pracy”;
- Wsparcie powracających migrantów poprzez włączenie ich w system szkoleń zawodowych;
- System doradztwa w zakresie możliwości inwestycyjnych i biznesowych w kraju.

### Pakiet 2: Likwidacja barier, ułatwienia dla osób planujących powrót z zagranicy

- Ułatwienia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej (np. zakładanie i prowadzenie firm siostrzanych);
- Instytucja kredytu podatkowego i ulgi inwestycyjnej;
- Granty na indywidualny transfer technologii;
- Abolicja podatkowa, unikanie podwójnego opodatkowania;
- Ułatwienia w zakresie uznawania wykształcenia, kwalifikacji nabywanych poza granicami Polski;
- Ułatwienia w zakresie nabywania bądź przywracania obywatelstwa polskiego.

### Pakiet 3: Rozwiązania skierowane do konkretnych grup docelowych (w fazie projektowania)

Przykładowe grupy:

- Lekarze i personel medyczny;
- Naukowcy;
- Polscy studiujący za granicą;
- Przedstawiciele „drugiego pokolenia” polskiej emigracji.



#### **Pakiet 4: Działania skierowane do rodzin migrantów i migrantów powrotnych**

- Działania w sferze edukacji: zwłaszcza zapewnienie możliwości nauki języka polskiego za granicą, opracowanie i wdrożenie systemu adaptacji dzieci powracających z zagranicy do polskiego systemu edukacyjnego;
- Działania skierowane na rodzinny wymiar decyzji migracyjnych.

#### **Pakiet 5: Działania skoncentrowane na administracji publicznej**

- Szkolenia dla urzędników różnych szczebli (z wykorzystaniem „Poradnika migranta powrotnego”);
- Włączanie organizacji pozarządowych do działań na rzecz migrantów powrotnych.

#### **Pakiet 6: Informacja i promocja**

- Działania promocyjno-informacyjne związane z uruchomieniem portalu internetowego;
- Wsparcie działań informacyjnych samorządów lokalnych;
- Włączenie przedstawicieli konsulatów i ambasad do działań promocyjnych;
- Szeroko pojęta popularyzacja programu.

Na poziomie regionalnym zrealizowano w ostatnim czasie kilka projektów poświęconych problematyce reemigracyjnej. Centrum Doradztwa Strategicznego w Krakowie opracowało dwa bliźniacze projekty: „Kierunek Małopolska” i „Kierunek Dolny Śląsk”, w chwili obecnej trwają prace nad trzecim projektem: „Kierunek Śląsk”. Agencja badawcza Grupa IQS podjęła badania pt. „Powrót do domu – psychospołeczne mechanizmy adaptacyjne migrantów powrotnych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego”. Z kolei w województwie opolskim firma konsultingowa Ecorys przeprowadziła analizę pt. „Prognoza wielkości reemigracji do województwa opolskiego osób pracujących za granicą do 2013 roku”.

Ciekawym rozwiązaniem są również próby podejścia do migracji jako narzędzia rozwoju regionalnego, podjęte w ramach dwóch projektów realizowanych przez Katolicki Uniwersytet Lubelski w partnerstwie z kilkunastoma podmiotami europejskimi, w tym z Izbą Zatrudnienia we włoskim regionie Veneto jako miejscu docelowym migracji z województwa lubelskiego. Pierwszy z tych projektów: Migralink miał na celu m.in. przebadanie zjawiska legalnej migracji zarobkowej w obszarze Europy Środkowej, Adriatyku i Bałkanów, stworzenie innowacyjnego systemu obsługi migrantów i zarządzania migracjami powrotnymi oraz przeszkolenie w tym kierunku pracowników administracji i organizacji pozarządowych z Polski, Słowacji i Węgier. Dzięki tym działaniom, w województwie lubelskim kilkudziesięciu pracowników administracji uzyskało specjalizację Migration officer – specjalista ds. migracji. Projekt był następnie kontynuowany w ramach projektu Migravalue, do którego obok KUL-u zostało włączone Ministerstwo Pracy i Polityki

Spółecznej. Celem projektu było stworzenie modelu aktywnego zarządzania ruchami migracyjnymi jako narzędzia rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w regionie pochodzenia, jak i regionie docelowym emigracji oraz wzmocnienie więzów łączących te regiony poprzez wspieranie finansowego i ludzkiego kapitału tworzonego przez migrantów.

Programem działań praktycznych, który w 2007 roku powstał w województwie opolskim z inicjatywy Zarządu Województwa Opolskiego jest „Opolskie, tutaj zostaję!”. Jak do tej pory, to jedyny program z założenia mający zmniejszyć skalę wyjazdów zarobkowych. Drugi z programów realizowanych w Urzędzie Marszałkowskim: „Opolskie, tutaj zamieszkam” skierowany jest raczej do mieszkańców województw ościennych, których chcemy zachęcić do zamieszkania w regionie opolskim, promując jego walory: wysoki poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, tańsze niż w innych regionach koszty zamieszkania oraz atrakcyjne i spokojne okolice.

Program „Opolskie, tutaj zostaję!” promuje możliwości zatrudnienia i rozwoju zawodowego w regionie opolskim, by w efekcie stworzyć przeciwwagę dla intensywnej promocji zatrudnienia poza granicami kraju, szczególnie w sytuacjach, gdy emigracja nie jest powodowana ekonomiczną koniecznością. Zarząd Województwa Opolskiego zaprasza do uczestnictwa w tym pomysle opolskie firmy, uczelnie, urzędy pracy oraz szkoły. Strona programu [www.tutajzostaje.opolskie.pl](http://www.tutajzostaje.opolskie.pl) jest bazą danych w zakresie ofert pracy i oferty edukacyjnej, programów wsparcia dla przedsiębiorców oraz imprez kulturalnych i turystycznych. Od stycznia 2010 roku program posiada bezpłatny profil na portalu społecznościowym „Nasza Klasa”.

Zgodnie z powyższymi założeniami i dotychczasową wiedzą na temat procesów adaptacji reemigrantów, należy zastanowić się, jak na poziomie pojedynczego regionu, który nie ma wpływu na szereg elementów o charakterze makroekonomicznym, powinien wyglądać wzorcowy system wsparcia. Propozycja rozwiązania finalnego powinna uwzględniać trzy płaszczyzny:

- perspektywę ilościową migracji powrotnych w ogóle (Baza Migrantów Powrotnych BAEL) oraz jakościową (panelowe, trackingowe badanie jakościowe migrantów powrotnych i studentów);
- perspektywę administracyjną, w tym: w postaci ilościowej – baza formularzy E 301 – i jakościowej – analizy w zakresie ewaluacji informacji i doradztwa migrantom powrotnym;
- płaszczyznę pracodawców i samozatrudniających się migrantów powrotnych (reprezentatywne badanie migracji powrotnych na bazie REGON).

W związku z powyższym, wszelkie działania podejmowane w ramach przedsięwzięcia powinny uwzględniać najlepsze wyniki uzyskane dla Polski, ze szczególnym uwypukleniem efektywnego oddziaływania instrumentarium na poziomie regionu. Wykorzystanie trzech wspomnianych płaszczyzn

zagwarantuje kompleksowość, koherentność i kompletność powstałego rozwiązania.

nym uwypukleniem reemigracji, opracowano analizę strategiczną SWOT migracji/reemigracji regionu w wymiarze STEEP (uwarunkowania: Społeczne, Technologiczne, Ekonomiczne, Ekologiczno-Przestrzenne i Polityczne).

## VI. Analiza SWOT w regionie

Na podstawie dotychczasowych spostrzeżeń oraz wniosków wypływających z badań problematyki migracji, ze szczegól-

### Mocne strony

IDENTYFIKOWANE ELEMENTY	WYMIAR STEEP
1. Powszechna akceptacja i presja społeczna dla działań związanych z tworzeniem warunków do powrotu z migracji	SPOŁECZNY
2. Wysoki poziom świadomości społecznej regionu o niebezpieczeństwach i zagrożeniach związanych z odpływem wysokiej jakości kapitału ludzkiego	SPOŁECZNY
3. Wysoki poziom przygotowania i doświadczenia partnerów społecznych	SPOŁECZNY
4. Silne zaplecze badawczo-analityczne problematyki migracji w kraju	TECHNOLOGICZNY
5. Prawidłowa identyfikacja kierunków rozwoju regionu w oparciu o przemysł (chemiczny, spożywczy, budowlany, transportowy)	TECHNOLOGICZNY
6. Sprawnie działające instytucje wsparcia w regionie	EKONOMICZNE
7. Gotowość instytucjonalna do świadczenia pomocy dla osób zakładających działalność gospodarczą	EKONOMICZNE
8. Wysoka deklarowana przez mieszkańców jakość życia	EKOLOGICZNO- PRZESTRZENNY
9. Posiadanie istotnych walorów lokalizacyjnych (położenie regionu, dostępność szlaków transportowych, potencjał środowiska naturalnego) stanowią potencjalną atrakcję dla inwestorów	EKOLOGICZNO- PRZESTRZENNY
10. Największe zaangażowanie władz regionu w niwelowanie problemu migracji/ reemigracji	POLITYCZNY
11. Łączenie wokół problemu migracji/ reemigracji wszelkich grup społecznych i politycznych	POLITYCZNY

### Słabe strony

IDENTYFIKOWANE ELEMENTY	WYMIAR STEEP
1. Akceptacja doraźnych korzyści finansowych nad więziami rodzinnymi i społecznymi	SPOŁECZNY
2. Przyzwolenie, a nawet zachęcanie do czasowej migracji zarobkowej	SPOŁECZNY
3. Niewystarczająca liczba miejsc (punktów) poradnictwa i doradztwa zawodowego	SPOŁECZNY
4. Niewystarczający poziom współpracy instytucji naukowych z przedsiębiorstwami w kierunku tworzenia produktów i usług regionalnych	TECHNOLOGICZNY
5. Brak możliwości wykorzystywania w regionie narzędzi o charakterze makroekonomicznym	EKONOMICZNY
6. Słaby stopień rozwoju gospodarczego w porównaniu do regionów ościennych	EKONOMICZNY
7. Brak wyraźnych zachęt do powrotu	EKONOMICZNY
8. Niewystarczający poziom przygotowania infrastrukturalnego i merytorycznego (system zachęt) dla potencjalnych inwestorów	EKOLOGICZNO- PRZESTRZENNY
9. Słaba aktywność na scenie ogólnokrajowej i międzynarodowej w zakresie wspierania produktów regionalnych	EKOLOGICZNO- PRZESTRZENNY
10. Niewystarczająca współpraca badaczy regionalnych problematyki migracji/reemigracji z decydentami regionalnymi	POLITYCZNY
11. Brak kompleksowych rozwiązań dedykowanych tylko reemigrantom	POLITYCZNY
12. Niewystarczająca współpraca podmiotów zaangażowanych w obsługę reemigranta	POLITYCZNY
13. Brak ujednoczonych procedur i postępowania z reemigrantem	POLITYCZNY
14. Utrudnienia administracyjno-organizacyjne w udzielaniu pomocy reemigrantom	POLITYCZNY
15. Łączenie bezpośrednie działań kierowanych do potencjalnych migrantów z oddziaływaniem na reemigrantów	POLITYCZNY

### Szanse

IDENTYFIKOWANE ELEMENTY	WYMIAR STEEP
1. Efektywne wykorzystanie środków pomocowych (fundusze strukturalne, mechanizmy finansowe itp.) do stworzenia zasad i wspierania systemu adaptacji reemigrantów	SPOŁECZNY
2. Włączenie wszystkich instytucji i partnerów społecznych do systemu wsparcia reemigrantów	SPOŁECZNY
3. Wypracowanie efektywnego systemu wsparcia, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy psychologicznej dla reemigrantów i ich rodzin	SPOŁECZNY
4. Wspieranie współpracy B+R z przedsiębiorstwami regionu oraz finansowanie technologii rozwijających region (foresight regionalny)	TECHNOLOGICZNY
5. Powstanie klastrów wykorzystujących kapitał naukowy, wdrożeniowy i naturalny regionu	TECHNOLOGICZNY

6. Mniej korzystne tempo rozwoju regionu/ kraju jak w przypadku dotychczasowych miejsc migracji (impuls do powrotu reemigrantów)	EKONOMICZNY
7. Zwiększenie zachęt ekonomicznych (podatki lokalne, wsparcie opłat do ZUS itp.) dla reemigrantów	EKONOMICZNY
8. Stworzenie banku ofert pracy dla reemigrantów	EKONOMICZNY
9. Określenie właściwego znaczenia i wykorzystania uwarunkowań środowiskowo- przestrzennych dla regionu	EKOLOGICZNO- PRZESTRZENNY
10. Identyfikacja i wsparcie finansowe produktów/ usług regionalnych, które zachęcą reemigrantów	POLITYCZNY
11. Opracowanie i realizacja strategii pozyskiwania inwestorów dla regionu	POLITYCZNY
12. Pozapolityczna zgoda na działania wspierające adaptację reemigrantów	POLITYCZNY

## Zagrożenia

IDENTYFIKOWANE ELEMENTY	WYMIAR STEEP
1. Brak akceptacji społecznej na traktowanie w sposób uprzywilejowany reemigrantów	SPOŁECZNY
2. Brak wystarczającego i efektywnego wsparcia dla dużej liczby reemigrantów, którzy mogą pojawić się w regionie	SPOŁECZNY
3. Niewystarczające nakłady na stymulowanie powstawania nowych, kluczowych dla regionu rozwiązań	TECHNOLOGICZNY
4. Brak wsparcia ze strony działań makroekonomicznych państwa	EKONOMICZNY
5. Brak porozumienia względem akceptacji przywilejów (zachęt) dla reemigrantów oraz ich rodzin	EKONOMICZNY
6. Nieprzygotowanie terenu (inventaryzacja dostępnych lokalizacji, uzbrojenie, itp.) dla potencjalnych inwestorów	EKOLOGICZNO- PRZESTRZENNY
7. Rozdrobnienie środków finansowych, które mogłyby wesprzeć produkt/ usługę finansową regionu	EKOLOGICZNO- PRZESTRZENNY
8. Niebezpieczeństwo niespełnienia akceptowalnych warunków adaptacji dla całej grupy reemigrantów	POLITYCZNY
9. Brak internalizacji celów przeciwdziałania prawidłowej reemigracji jako priorytetu polityki rozwoju regionu	POLITYCZNY

W kontekście prezentowanej analizy należy zauważyć, iż problematyka migracji/reemigracji ma nieco odmienne znaczenie dla regionu (bilans kosztów i korzyści migracji):

	Korzyści dla regionu	Koszty dla regionu
<b>Obszar ekonomiczny</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Zmniejszenie bezrobocia w związku z odpływem migrantów i zmniejszeniem popytu na pracę w regionie.</li> <li>Transfer części pieniędzy zarobionych za granicą do regionu.</li> <li>Wzrost popytu na określone towary i usługi ze strony migrantów i ich rodzin.</li> <li>Ogólny wzrost jakości życia i zamożności rodzin migrantów.</li> <li>Wzrost liczby firm w związku z zakładaniem działalności gospodarczej przez powracających z zagranicy migrantów.</li> <li>Budowane i remontowane domy migrantów zwiększają wartość terenu, na którym są zlokalizowane.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Widoczne braki w zasobach pracy, zwłaszcza określonych branż.</li> <li>Presja na wzrost wynagrodzeń spowodowana brakiem pracowników na rynku pracy.</li> <li>Wyjazdy obniżają stan budżetów gminnych, ponieważ osoby pracujące za granicą tam płacą składki.</li> <li>Występuje zagrożenie inflacją jako efekt niekontrolowanego napływu pieniędzy/zarobków emigrantów do regionu pochodzenia.</li> <li>Ma miejsce degradacja ekonomiczna obszarów wyludniających się i pozabawionych w wyniku emigracji nowych inicjatyw gospodarczych.</li> <li>Wyjeżdżają głównie osoby młode, przedsiębiorcze, mogące pracować dla rozwoju tego regionu.</li> <li>Obciążenie systemu opieki zdrowotnej, które spowodowane jest leczeniem się migrantów w kraju, pracujących za granicą w trudnych warunkach i ponad siły.</li> <li>Wzrost wydatków na opiekę socjalną samotnych członków rodzin migrantów (np. starszych rodziców).</li> <li>Pogłębia się niedopasowanie zasobów pracy do potrzeb przedsiębiorców.</li> </ol>
<b>Obszar demograficzny</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Wzrost wykształcenia i edukacji, finansowanej ze środków zarobionych za granicą.</li> <li>Perspektywa emigracji zachęca wielu do podnoszenia swoich kwalifikacji i inwestycji w kapitał ludzki.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Obniżenie się populacji ludzi młodych.</li> <li>Obniżenie się populacji osób wykształconych.</li> <li>Zniekształcenie struktury wieku (na niektórych obszarach jest mniej młodych osób, a więcej starszych).</li> <li>Wyraźna depopulacja niektórych obszarów (gmin).</li> </ol>
<b>Obszar społeczny</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Wzrost kompetencji zawodowych migrantów.</li> <li>Wzrost innowacyjności i nastawienia proinwestycyjnego migrantów.</li> <li>Wzrost znajomości obcego języka.</li> <li>Łatwość nawiązywania przez migrantów kontaktów, otwartość na nowe informacje i wzory.</li> <li>Wzrost poczucia bezpieczeństwa socjalnego migranta i członków jego rodziny (np. możliwość odłożenia pewnej części środków w funduszu emerytalnym).</li> <li>Budowane i remontowane domy migrantów poprawiają estetykę miejscowości.</li> <li>Dzięki emigracji nastąpił awans cywilizacyjny regionu.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Zerwanie więzi społecznych i rodzinnych.</li> <li>Istotne koszty wsparcia psychologicznego dla migrantów i ich rodzin.</li> <li>Dodatkowe wspieranie niekorzystnej relacji osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku poprodukcyjnym w kontekście zjawiska starzenia się społeczeństwa.</li> <li>Tworzenie kosztownego systemu wsparcia instytucjonalnego, starającego się niwelować problem.</li> </ol>

Zauważalny jest wyraźny wpływ odpływu migracyjnego na możliwości i kierunki rozwoju społeczno - gospodarczego tego obszaru, w sensie zarówno pozytywnym, jak i negatywnym. Ubytek migracyjny ludności i permanentny charakter tych wyjazdów bezpośrednio i pośrednio oddziałuje na strukturę demograficzną regionu, w znacznym stopniu pogarszając ją. Migracje zagraniczne skutkują poważnymi zaburzeniami demograficznymi: spadkiem liczby urodzeń, deformacjami w strukturze wiekowej i płci populacji regionalnej, starzeniem się społeczeństwa, rozbięciem rodzin, osłabieniem więzi społecznych. Wyjazdy wpływają także na potencjał finansowy ludności, który przekłada się jednak przede wszystkim na zainwestowanie w indywidualne przedsięwzięcia, podnoszące jakość życia i prestiż społeczny. W mniejszym natomiast stopniu wiążą się z rozwojem przedsiębiorczości w zakresie lokowania dochodów migracyjnych w sektor małej i średniej przedsiębiorczości. Oznacza to, że migranci w regionie opolskim charakteryzują się mniejszą skłonnością do ponoszenia ryzyka związanego z działaniami przedsiębiorczymi i łatwo akceptują kontynuowanie migracji wahadłowych. Skala migracji zagranicznych przekraczająca poziom bezrobocia w regionie opolskim może co prawda redukować ich bodźcowe oddziaływanie, jednak ograniczeniu bezrobocia nie musi towarzyszyć jednocześnie wzrost zatrudnienia i aktywności gospodarczej. Wyjeżdżający pobudzają wprawdzie koniunkturę, ale przede wszystkim w regionach i obszarach zewnętrznych, z których importowane są dobra i usługi, a często także zasoby pracy.

W efekcie, z punktu widzenia polityki regionalnej i lokalnej, strategiczny bilans korzyści i kosztów związanych z migracjami zewnętrznymi wyraźnie osłabia pozycję gospodarczą i społeczną regionu opolskiego, zwłaszcza w sytuacji, gdy migracje posiadają permanentny i masowy charakter. Pomimo generalnie korzystnych skutków ruchów migracyjnych w zakresie dochodów indywidualnych, poziomu konsumpcji i usług z nimi powiązanych, to ogólne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu opolskiego pogarszają się, co uruchamia proces przekształcania go w strukturę marginalizującą się.

## VII. Cel i główne założenia Mapy Drogowej

W świetle prezentowanych założeń, celem głównym Mapy Drogowej jest **ukazanie najważniejszych kierunków prac, których efekty poprawiają adaptację społeczno-zawodową reemigrantów po powrocie do regionu**. Proponowany cel jest spójny z dokumentacją o charakterze strategicznym w regionie i kraju. Realizacja celu głównego jest możliwa dzięki efektywnemu wykorzystaniu instytucji rządowych, samorządowych i partnerów społecznych (szczegóły roli, jaką powinni pełnić poszczególni uczestnicy, stanowią zapis dalszej części Mapy). Mając na względzie określone dotychczas kierunki działań samorządu oraz polityki państwa w zakresie stymulowania

prawidłowej adaptacji reemigrantów wracających do regionu, przyjęto następujące priorytety:

<b>PRIORYTET 1.</b> POPRAWA WIEDZY NA TEMAT JAKOŚCI OBSŁUGI REEMIGRANTA
DZIAŁANIE 1.1 ZWIĘKSZENIE WIEDZY NA TEMAT POTRZEB REEMIGRANTA I JEGO RODZINY W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH
DZIAŁANIE 1.2 ZWIĘKSZENIE WIEDZY NA TEMAT POTRZEB REEMIGRANTA I JEGO RODZINY W INSTYTUCJACH NON PROFITOWYCH ORAZ WŚRÓD PARTNERÓW SPOŁECZNYCH
DZIAŁANIE 1.3 PROWADZENIE BADAŃ I ANALIZ STOPNIA SPEŁNIENIA OCZEKIWAŃ REEMIGRANTÓW NA RYNKU PRZEZ INSTYTUCJE I JEDNOSTKI BADAWCZE REGIONU
<b>PRIORYTET 2.</b> POPRAWA SYSTEMU WSPÓŁPRACY PODMIOTÓW OTOCZENIA REEMIGRANTA
DZIAŁANIE 2.1 IDENTYFIKACJA PODMIOTÓW BEZPOŚREDNIEGO I POŚREDNIEGO WSPARCIA REEMIGRANTÓW ORAZ BUDOWA SIECI WSPÓŁPRACY
DZIAŁANIE 2.2 WZMACNIANIE I DOSKONALENIE SYSTEMU WYMIANY INFORMACJI POMIĘDZY PODMIOTAMI WSPARCIA REEMIGRANTÓW
<b>PRIORYTET 3.</b> POPRAWA SKUTECZNOŚCI WSPARCIA KIEROWANEGO DO REEMIGRANTA
DZIAŁANIE 3.1 TWORZENIE NOWYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ WSPOMAGAJĄCYCH ADAPTACJĘ REEMIGRANTA
DZIAŁANIE 3.2 INICJOWANIE I WSPIERANIE ZMIAN MODYFIKACJI SYSTEMU WSPARCIA

### Priorytet 1. Poprawa jakości obsługi reemigranta

Realizacja działań związanych z poprawą jakości obsługi klienta, jakim jest reemigrant, ma na celu zwrócenie uwagi na szczególne potrzeby zgłaszane przez niego na rynku. Z przeprowadzonych badań wynika, że w przypadku braku wsparcia ze strony instytucjonalnej osób, które powróciły z migracji do regionu, istnieje duże prawdopodobieństwo zrażenia takiej osoby i bezpowrotną jego migrację z regionu (na rzecz innego kraju lub regionu). Konieczne zatem staje się permanentne monitorowanie potrzeb, jakie zgłasza reemigrant na rynku. Ze względu na złożoność struktury grupy reemigrantów oraz przyczyn, jakie spowodowały powrót do regionu, zauważa się konieczność wyodrębnienia następujących działań:

#### Działanie 1.1 Zwiększenie wiedzy na temat potrzeb reemigranta i jego rodziny w instytucjach publicznych

Szczególnie uprzywilejowaną grupą ze względu na instytucjonalny charakter prowadzonych działań i administracyjny umocowanie działalności statutowej mają urzędy i instytucje publiczne. Aby móc poznać stopień dostosowania oferowanych przez te jednostki pomocy, należy w sposób ustawiczny śledzić informacje przekazywane przez poszczególnych reemigrantów. Pozwoli to nie tylko na poznanie złożoności problematyki dotyczącej grupy powracające z określonych obszarów Europy, ale także na modyfikowanie narzędzi. Wiedza w tym zakresie pozwoli też na aktualizację dokumentów regulacyjnych, warunkujących procesy adaptacyjne w regionie.



## **Działanie 1.2 Zwiększenie wiedzy na temat potrzeb reemigranta i jego rodziny w instytucjach non profitowych oraz wśród partnerów społecznych**

Istotnym elementem całego systemu wsparcia są instytucje pozarządowe, wykonujące działania wspierające dla reemigranta jako dyspozycje swojej misji. W odróżnieniu od instytucji publicznych, jednostki te nie posiadają formalnych kanałów finansowania swojej działalności. Niemniej, podejmowane działania są niejednokrotnie skuteczniejsze od działań administracji publicznej i terytorialnej, ze względu na dużą elastyczność i szybkość dostosowywania się do potrzeb klientów. Wśród instytucji tego rodzaju szczególną uwagę warto zwrócić na podmioty wsparcia psychologicznego. Może się bowiem okazać, że zachodzi konieczność udzielenia tego rodzaju pomocy reemigrantowi oraz jego rodzinie. Część reemigrantów po powrocie do kraju jest zestresowana i przeżywa depresję wynikającą z szoku kulturowego, potrzeby odbudowywania relacji z rodziną i przyjaciółmi oraz budowania nowego planu na życie. Dlatego do reemigracji należy się odpowiednio przygotować, najlepiej jeszcze przed faktycznym powrotem, także pod względem psychologicznym, stąd rola organizacji wsparcia psychologicznego w budowanym systemie wsparcia wydaje się istotna.

## **Priorytet 2. Poprawa systemu współpracy podmiotów otoczenia reemigranta**

Warunkiem koniecznym dla kreowania efektywnych powrotów jest odpowiednie kształtowanie instytucjonalnego systemu wsparcia. Reemigrant, zobowiązany do załatwienia różnorodnych spraw związanych z powrotem, styka się z szeregiem instytucji, które powinny rozumieć problem reemigracji oraz postrzegać reemigrantów jako określoną grupę wsparcia. Istnieje zatem potrzeba uświadomienia poszczególnym instytucjom ich miejsca i roli w procesie wspierania powrotów.

### **Działanie 2.1 Identyfikacja podmiotów bezpośredniego i pośredniego wsparcia reemigrantów oraz budowa sieci współpracy**

Jak wskazano, reemigrant zobowiązany do załatwienia różnorodnych spraw związanych z powrotem, styka się z szeregiem instytucji. Wśród tych instytucji znajdują się zarówno podmioty publiczne, jak i organizacje pozarządowe oraz biznesowe. Szeroka identyfikacja wszystkich instytucji z otoczenia reemigranta staje się zatem punktem wyjścia na drodze do budowania systemu współpracujących ze sobą podmiotów. Znajdą się wśród nich wszystkie te, które są kompetentne w zakresie spraw formalnych (np. Urząd Miasta, Urząd Gminy, Urząd Wojewódzki, Starostwo Powiatowe, Urząd Skarbowy); w zakresie spraw rodzinnych (Urząd Stanu Cywilnego, dyrektorzy przedszkoli oraz szkół określonych typów); w zakresie spraw związanych z poszukiwaniem pracy bądź założeniem

własnej firmy (Powiatowy Urząd Pracy, Wojewódzki Urząd Pracy, Agencje Pośrednictwa Pracy, Urząd Miasta, Urząd Gminy, Urząd Skarbowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych); w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych (Narodowy Fundusz Zdrowia); w zakresie świadczeń społecznych (Powiatowy Urząd Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Powyższa typologia zwraca uwagę na szeroki zakres możliwej współpracy. Zasadniczym jej celem powinna być pomoc osobom powracającym z zagranicy oraz umożliwienie reemigrantom spożytkowania pozyskanego za granicą kapitału w regionie. Chodzi przede wszystkim o kapitał ekonomiczny, oszczędności zgromadzone za granicą oraz kulturowy, czyli nowe umiejętności i doświadczenie pracy w innych środowiskach.

### **Działanie 2.2 Wzmacnianie i doskonalenie systemu wymiany informacji pomiędzy podmiotami wsparcia reemigrantów**

W celu doskonalenia systemu współpracy, niezbędne jest wskazanie ujednoczonego zespołu działań, jakie muszą podjąć jednostki „opiekujące się” reemigrantem. Dotychczasowe propozycje są w dużym stopniu odosobnione i tym samym niespójne, a w efekcie podejmowane działania bywają bardzo rozproszone. W tym kontekście, w celu kreowania mechanizmu efektywnej reemigracji, należy stworzyć system rozwiązań, zaleceń i rekomendacji w zakresie miejsca i roli poszczególnych instytucji w procesie efektywnej reintegracji społeczno – zawodowej reemigranta. Na ich podstawie, określone instytucje i organizacje poziomu lokalnego i regionalnego będą w stanie współdziałać, wykorzystując ujednoczoną procedurę postępowania, przeprowadzając reemigranta od potrzeby, którą zgłaszał, do efektu, którego oczekiwał – w powiązaniu z potrzebami reemigranta, tj. z uwzględnieniem jego kwalifikacji, wykształcenia, doświadczenia zawodowego, zwłaszcza tego, które pozyskał za granicą. Stworzenie efektywnie funkcjonującego systemu przepływu współpracy i informacji może zwiększyć skuteczność działania tego typu podmiotów (np. w przypadku przedsiębiorców: poprzez dostęp do informacji o osobach powracających z zagranicy i posiadających określone kwalifikacje). Szczególną uwagę w tym systemie zwraca się na skoordynowanie działań i powiązań pomiędzy instytucjami rynku pracy z obszaru Publicznych Służb Zatrudnienia. Chodzi przede wszystkim o potrzebę uruchomienia między nimi przepływu informacji odnośnie sytuacji na lokalnym rynku pracy w powiązaniu z potrzebami reemigranta, tj. z uwzględnieniem jego kwalifikacji i wykształcenia.

## **Priorytet 3. Poprawa skuteczności wsparcia kierowanego do reemigranta**

Bieżący monitoring oraz inicjowanie nowych działań w systemie wsparcia to warunki skuteczności jego funkcjonowania. Warto śledzić tzw. dobre praktyki w zakresie uruchomienia sprawnie działającej polityki aktywnego stymulowania powrotów i zaadaptować je na lokalne potrzeby.

### **Działanie 3.1 Tworzenie nowych przedsięwzięć wspomagających adaptację reemigranta**

W celu realizacji i wdrażania programów związanych z kształtowaniem efektywnej reemigracji, należy w odpowiedni sposób budować system instytucjonalny, nastawiony na wspieranie reemigracji. Proponowane działania w tym zakresie powinny wynikać z regionalnych/lokalnych potrzeb społeczno-demograficznych oraz gospodarczych i jednocześnie uwzględniać jakościowy oraz ilościowy aspekt procesów emigracyjnych, zwłaszcza reemigracyjnych. Nowe przedsięwzięcia, oprócz aspektów informacyjno-promocyjnych, w sposób szczególny powinny obejmować działania oscylujące wokół aktywizacji reemigranta na rynku pracy, postrzeganej poprzez pryzmat działań o charakterze szkoleniowym, doradczym i finansowym. W pewnym sensie optymalnym rozwiązaniem może się stać utworzenie specjalnego podmiotu, którego celem byłaby określona koordynacja oraz nadzór nad prowadzonymi i wdrażanymi działaniami. Jednocześnie osoby powracające z zagranicy mogłyby uzyskać w tym miejscu informacje na tematy dotyczące dopełnienia obowiązków formalnych, możliwości znalezienia pracy, założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, możliwości pozyskania na nią środków, planów rozwoju miasta/gminy, firm inwestujących w regionie czy możliwości nabycia działek budowlanych oraz lokali usługowych.

### **Działanie 3.2 Inicjowanie i wspieranie zmian modyfikacji systemu wsparcia**

O skuteczności systemu wsparcia decydować będzie zakres wdrożenia rozwiązań instytucjonalnych przez poszczególne instytucje szczebla lokalnego/regionalnego. Ważnym elementem tej skuteczności będzie też ciągła modyfikacja systemu, tak aby proponowane rozwiązania z jednej strony wynikały z bieżących potrzeb społecznych i ekonomicznych jednostki lokalnej/regionalnej, z drugiej – z artykułowanych potrzeb grupy reemigrantów. Ciągłe doskonalenie narzędzi, korekty i uzupełnienia w systemie są zatem nieodłącznym elementem jego elastyczności.

## **VIII. Schemat postępowania w zakresie reemigracji**

Prezentowane ujęcie ma charakter wprowadzający w tematykę zagadnień związanych z partnerami działań wspomagających reemigrację w regionie. Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz ujętych m.in. w opracowaniu pn. „Instytucje partnerów reemigracji” (załącznik do Mapy Drogowej), możliwe stało się wskazanie rozwiązania, pozwalającego na realizację głównych założeń Mapy Drogowej. Szczegółowy zakres działań proponowanego postępowania, z uwypukleniem schematu aktywności względem reemigranta, znajduje się w doku-

mencie szczegółowym pn. „Rozkład Jazdy”. Dokument ten ma charakter operacyjny i opisuje zarówno miejsce, jak i rolę poszczególnych instytucji w procesie efektywnej reintegracji społeczno-zawodowej reemigranta wraz z rekomendacjami dla wybranych instytucji. W sposób szczegółowy prezentuje instytucje i organizacje poziomu lokalnego (regionalnego), które powinny współdziałać na rzecz prawidłowej adaptacji reemigranta, jak również ujednoliconą procedurę postępowania od identyfikacji jego potrzeb do efektu, którego oczekiwał.

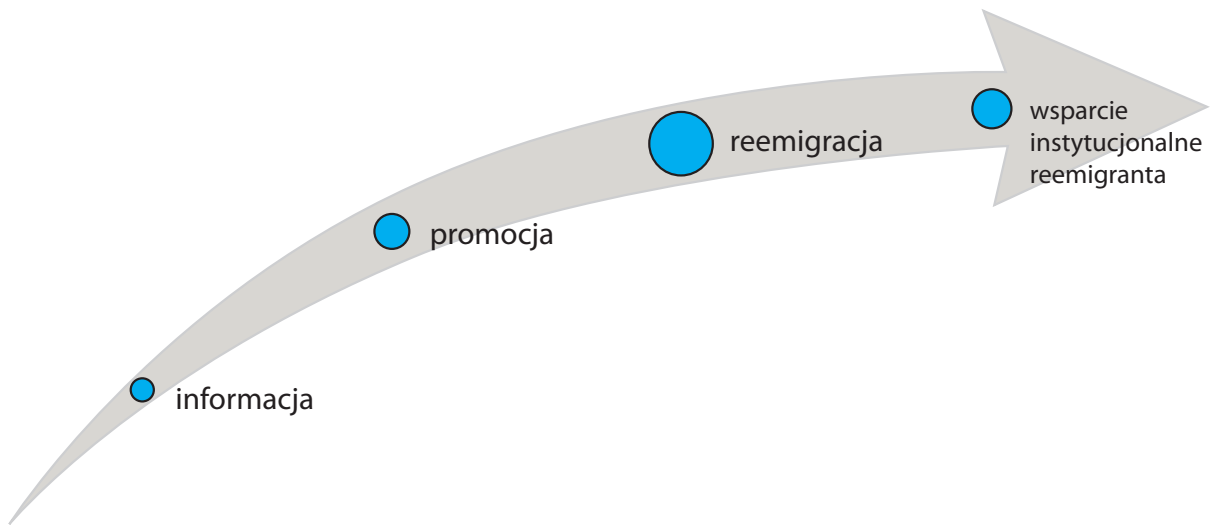
Generalnie, systematyka działań mających na celu wsparcie reemigrantów, może koncentrować się na dwóch podstawowych płaszczyznach działania, tj. płaszczyźnie informacyjnej i promocyjnej. Płaszczyzny te, w założeniu winny stanowić jeden ze spójnych elementów, mających na celu :

- wzbudzenie zainteresowania regionem,
- wzbudzenie świadomości i chęci reemigracji,
- podjęcie działań o charakterze reemigracyjnym,
- reemigrację.

Głównym postulatem koordynacji działań w zakresie wspomagania prawidłowej adaptacji reemigranta jest oparcie się na działalności Punktów Obsługi Klienta Urzędów Miast/Gmin i Punktów Konsultacyjnych Powiatowych Urzędów Pracy, spełniających funkcję „jednego okienka”, gdzie osoba powracająca z reemigracji udaje się w celu otrzymania bezpośredniej pomocy w rozwiązaniu powstałych po powrocie problemów. Kluczowym aspektem jest rozstrzygnięcie dwóch elementów: lokalizacji oraz finansowania działalności takiego punktu.

W odniesieniu do lokalizacji, bezwzględnym wymogiem jest umiejscowienie takiego miejsca najbliżej obywatela, dokąd z pewnością musi się udać po powrocie. Stąd wybór w/w podmiotów wśród różnego typu instytucji, gdyż w pierwszej kolejności reemigrant odwiedza Urząd Gminy/Miasta oraz Powiatowy Urząd Pracy. W tym zakresie lokalizacja jest ściśle związana z finansowaniem. Można założyć, że proponowany system opiera się na działalności już istniejących podmiotów, a nie powstawaniu nowych. Nie będzie to zatem pociągało za sobą wzrostu zatrudnienia, a jedynie poszerzenie zakresu obowiązków o problematykę związaną z potrzebami reemigrantów. Zorganizowanie punktu spełniającego zadanie „jednego okienka” dla reemigranta mogłoby zatem odbyć się niemal bezkosztowo. Ponadto, lokalizacja punktu na poziomie powiatu (PUP), umożliwiłaby bardziej sprawną współpracę takich jednostek w regionie. Niemniej, większa dostępność takiego punktu pozwoli na potencjalne zwiększenie możliwości dotarcia do osób potrzebujących pomocy.

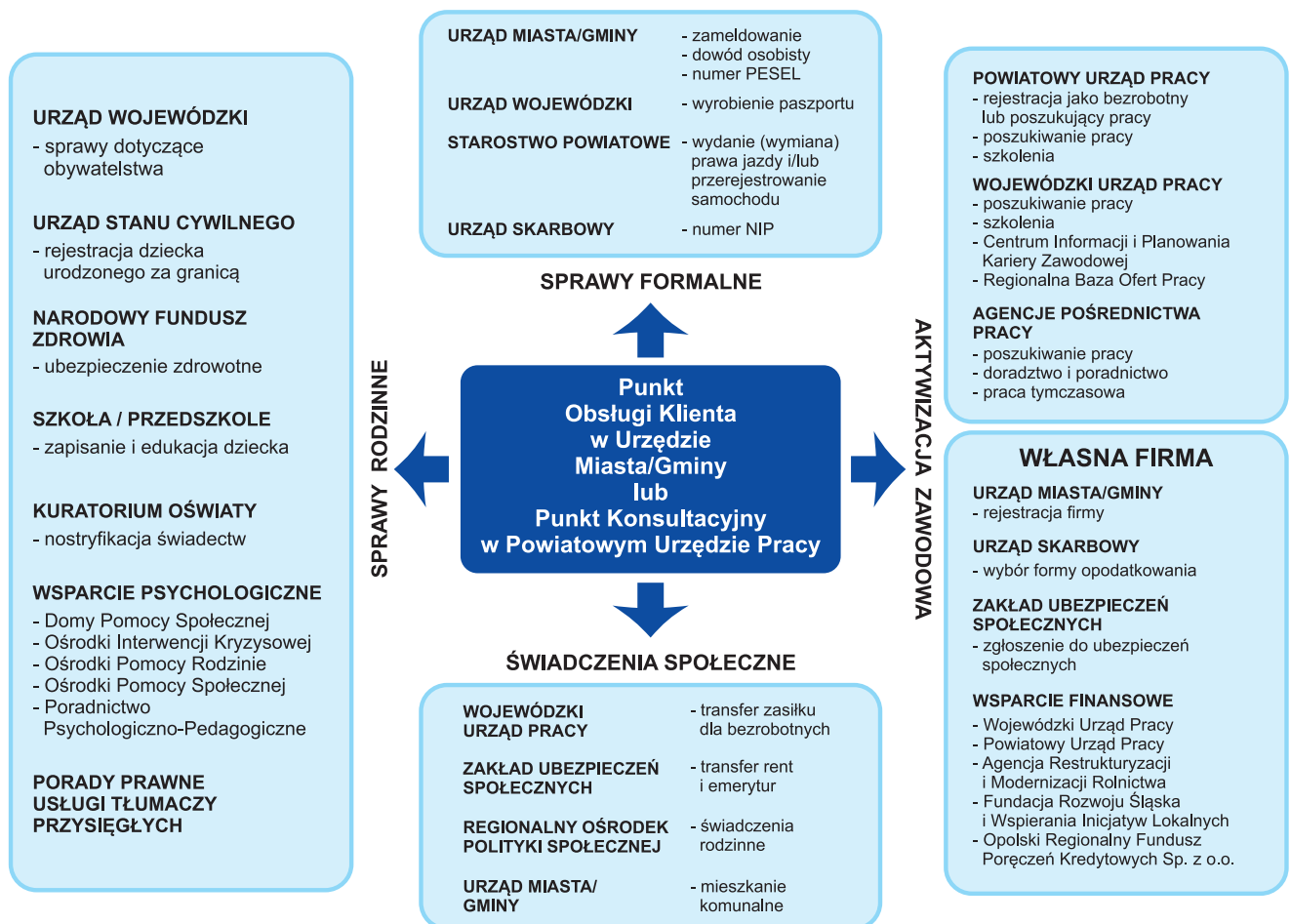
Na powyższym schemacie zaprezentowano miejsce i znaczenie Punktu Obsługi Klienta (Punktu Konsultacyjnego) w instytucjonalnym systemie wspierania reemigracji. W sposób szczególny zwrócono w nim uwagę na potrzebę efektywnej reintegracji zawodowej, czyli zakończonej pozyskaniem po powrocie z zagranicy pracy. Sytuacja ta wymaga stworzenia systemu skoordynowanych działań i powiązań pomiędzy instytucjami rynku pracy z obszaru Publicznych Służb Zatrud-

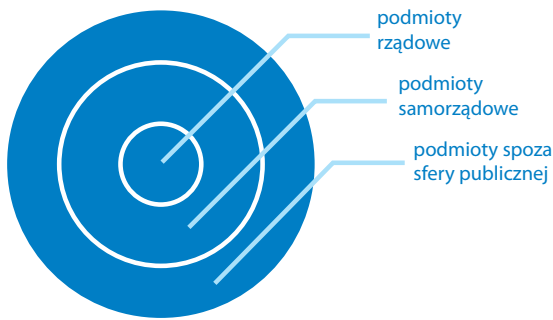


nienia. Zachodzi przede wszystkim potrzeba uruchomienia między nimi a Punktem Konsultacyjnym przepływu informacji odnośnie sytuacji na lokalnym rynku pracy, w powiązaniu z potrzebami reemigranta, tj. z uwzględnieniem jego kwalifikacji, wykształcenia, doświadczenia zawodowego, zwłaszcza tego, który pozyskał za granicą.

Jak zaznaczono wcześniej, osoby powracające z zagranicy mogłyby uzyskać w tym miejscu najważniejsze, niezbędne informacje dotyczące dopełnienia formalności, możliwości

znalezienia pracy, założenia firmy, pozyskiwania środków pomocowych itp. W Punkcie można zorganizować też dyżury specjalistów, np. psychologa, prawnika czy doradcy zawodowego. Punkt konsultacyjny może zatem łączyć w sobie działalność doradczą z informacyjną. Najważniejszym jego zadaniem byłoby udzielanie informacji i kierowanie reemigranta do odpowiednich instytucji, celem załatwienia wymaganych formalności oraz współpraca w przepływie informacji pomiędzy instytucjami.





Rysunek 1. Schemat „podmiot wsparcia” – opracowanie własne

## IX. Zakończenie

Choć powroty nie są zjawiskiem obcym w Polsce, to wydaje się, że dyskusja na ich temat ożywiła się dopiero pod wpływem masowych wyjazdów zarobkowych Polaków, będących efektem akcesji do struktur unijnych. I chociaż Polska jest nadal typowym krajem emigracyjnym i zjawisko imigracji, w tym reemigracji nie jest duże, ocenia się, iż – wzorem innych krajów europejskich – także w Polsce z czasem wzrastać będzie znaczenie powrotów z emigracji. Wskazuje na to przykład Włoch, Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii, których członkostwo w Unii Europejskiej spowodowało w średniej perspektywie czasowej zahamowanie emigracji oraz wystąpienie migracji powrotnych. Na przebieg procesów emigracyjnych i reemigracyjnych w tych krajach zasadniczy wpływ miała sprzyjająca sytuacja gospodarcza, a w szczególności sytuacja na rynku pracy oraz pozytywne kierunki przemian politycznych i społecznych.

Badania prowadzone w niektórych regionach migracyjnych pokazują, że czynniki ekonomiczne są istotnymi, lecz nie jedynymi stymulatorami powrotów. Choć obecni emigranci nie zrywają całkowicie kontaktów z krajem pochodzenia i nie podejmują decyzji o emigracji stałej, rozważając powrót, ułokują swoją przyszłość i kapitał w Polsce dopiero wówczas, gdy warunki do reemigracji będą sprzyjające, kiedy poprawi się klimat dla biznesu, rozpoczną się efektywne działania na rzecz rozwoju mieszkalnictwa, zaplecza kulturalno-sportowego, poprawi się perspektywa dla gospodarki, podatków, rynku pracy. W chwili obecnej, sytuacja na rynku pracy oraz jakość życia i zabezpieczenie socjalne nie są w Polsce na tyle korzystne, aby przyciągnąć znaczącą grupę emigrantów. Co za tym idzie, dopóki działać będą czynniki ekonomiczno-socjalne, które są najistotniejszym stymulatorem wyjazdów zarobkowych, dopóty wyzwałać one będą mobilność zagraniczną Polaków.

Ułatwienia powrotów, gdy posiadają trwałe i konsekwentny charakter, są ważnym czynnikiem pozwalającym na wykorzystanie potencjału osób planujących powrót do kraju. Wydaje się, że ze strony urzędów państwowych, migranci mogą liczyć obecnie jedynie na ogólne informacje o sytuacji w kraju i sygnały przekonujące, że powrót może być rozsądnym i opłacalnym rozwiązaniem. Brakuje natomiast szerszych i bardziej konkretnych działań, odwołujących się do kwestii gospodarczych i społecznych, skierowanych do tej grupy społecznej, a zwłaszcza

do potencjalnych przedsiębiorców. Wykorzystanie potencjału migracji powrotnych wymaga większego niż dotychczas wsparcia skierowanego zwłaszcza w stronę osób, które mogą napotkać problemy z integracją na polskim rynku pracy (np. słabiej wykształconych). Należy przy tym pamiętać, iż – jak pokazuje badania – skłonność do przedsiębiorczości migrantów zależy nie tylko od czynników obiektywnych (np. posiadanie kapitału, stabilne i przewidywalne otoczenie prawno – regulacyjne, sprawna i kompetentna administracja), ale też od cech psychologiczno – społecznych (np. klimat społeczny wokół przedsiębiorczości, mentalność przedsiębiorcza). Dlatego więc, mimo iż ważnym czynnikiem powrotu migrantów i ich aktywności inwestycyjnej jest kreowana przez podmioty szczebla centralnego sytuacja gospodarcza i polityczna w kraju, to inicjatywy podejmowane w tym kontekście na szczeblu regionalnym i lokalnym przez władze samorządowe i organizacje pozarządowe również mogą przynieść efektywne rezultaty. Ich aktywność (np. w zakresie przeciwdziałania dezaktywizacji zawodowej i społecznej migrantów) będzie niewątpliwie istotnym, choć posiadającym uzupełniający charakter, działaniem w procesie wspierania powracających migrantów.

Z punktu widzenia interesu regionu, migracje powrotne są najbardziej opłacalne, jeśli dotyczą określonych grup migrantów. Przede wszystkim więc osób wykwalifikowanych, a także tych, którzy zdobyli w czasie pobytu i pracy za granicą kapitał finansowy i społeczny w postaci nowych umiejętności, kontaktów i postaw przedsiębiorczych i są gotowi zainwestować go w regionie pochodzenia. Najmniej pożądanym zachowaniem jest rejestrowanie się migrantów powrotnych jako bezrobotnych i korzystanie przez nich ze świadczeń socjalnych. W tej sytuacji jedynie informacje ze strony państwowych urzędów na temat sytuacji w kraju i sygnały przekonujące, że powrót może być rozsądnym i opłacalnym rozwiązaniem to zbyt mało. Potrzebne są szersze i spójne działania, odwołujące się do kwestii gospodarczych i społecznych.

## X. Załącznik – Instytucje partnerów reemigracji

System instytucjonalno–podmiotowy organów, w których reemigranci mogliby uzyskać informacje i wsparcie po powrocie z zagranicy cechuje pewna doza rozproszenia i rozpiętości. W materii tej można wyróżnić trzy podstawowe grupy podmiotów, wywodzące się ze sfery państwowej, samorządowej jak i prywatnoprawnej.

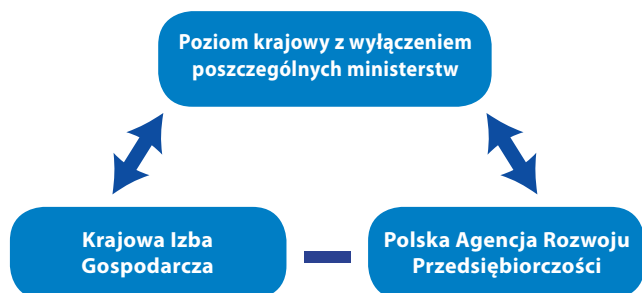
Terytorialność wskazanych podmiotów (tzn. rozpatrywana poprzez pryzmat ich kompetencji merytorycznych) dotyczy obszaru:

- wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, samorządu województwa),
- województwa (w znaczeniu jednostki podziału administracyjnego),



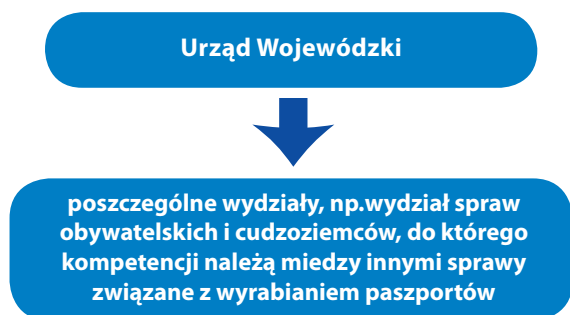
Przykładowo, można w materii tej wyróżnić następujące grupy podmiotów:

### POZIOM KRAJOWY



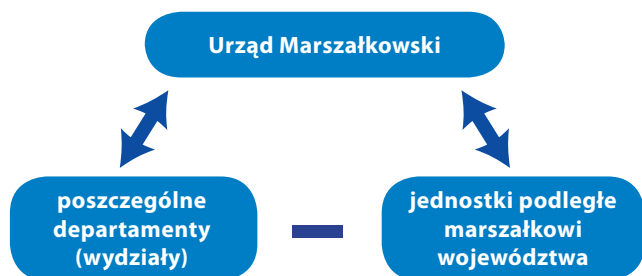
Rysunek 2. Poziom krajowy – przykładowe podmioty wsparcia

### POZIOM WOJEWÓDZTWA



Rysunek 3. Poziom województwa – schemat wsparcia

### POZIOM WOJEWÓDZTWA SAMORZĄDOWEGO



Rysunek 4. Poziom województwa samorządowego – schemat wsparcia

### POZIOM POWIATU SAMORZĄDOWEGO



Rysunek 5. Poziom powiatu samorządowego – schemat wsparcia

kraju (poziom ten może być postrzegany poprzez pryzmat organizacji czy też obsługi określonych programów wsparcia). Wśród departamentów (wydziałów) urzędu marszałkowskiego (województwo opolskie) można wskazać na:

- Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej, który realizuje program **Opolski System Informacji Społeczno – Gospodarczej**,
- Departament Edukacji i Rynku Pracy,
- Departament Współpracy z Zagranicą i Promocji Regionu, który to wraz z Departamentem Edukacji i Rynku Pracy współrealizuje program **Opolskie, tutaj zostają!**

Wśród jednostek podległych marszałkowi województwa (województwo opolskie) można przykładowo wskazać na:

- Wojewódzki Urząd Pracy,
- Opolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Spółka z o.o.,
- Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki,
- Opolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego.

Wśród wydziałów starostwa powiatowego (województwo opolskie) można przykładowo wskazać na :

- Wydział Komunikacji,
- Wydział Budownictwa.

Natomiast wśród jednostek podległych staroście powiatowemu (województwo opolskie) wskazać można na:

- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.

Wśród wydziałów urzędu miasta (województwo opolskie), można przykładowo wskazać na:

- Wydział Komunikacji,
- Wydział Spraw Obywatelskich,
- Wydział Gospodarki i Promocji Miasta,
- Urząd Stanu Cywilnego,
- Wydział Lokalowy,
- Wydział Urbanistyki, Architektury i Budownictwa.

Wśród jednostek podległych prezydentowi miasta (województwo opolskie) wskazać można na:

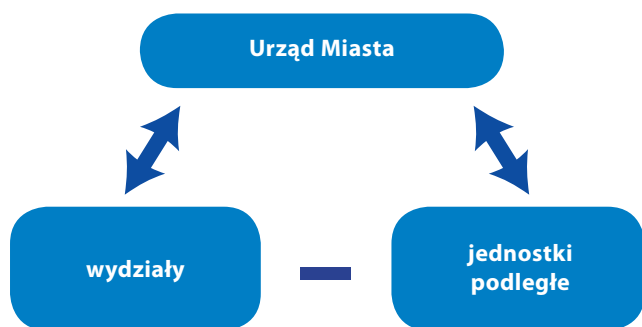
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie,
- Powiatowy Urząd Pracy.

Wydaje się, iż powyższy system organów czy też podmiotów, ze względu na wskazane rozproszenie i zróżnicowanie podmiotowo-przedmiotowe, może nie być w pełni przyjazny i zrozumiały dla reemigrantów. Mając na względzie konieczność załatwienia określonych spraw, wielopodmiotowość organów może stanowić pewną barierę (przykładowo, wynikającą z braku wiedzy merytorycznej o istocie sprawy i kompetencji danego organu) dla sprawnego i optymalnego wypełnienia wymogów formalno-prawnych, związanych z powrotem z emigracji.

W szczególności dotyczy to spraw:

- obowiązku meldunkowego,
- przerejestrowania środka transportu,
- wyrobienia paszportu,
- wystąpienia o numer PESEL (np. dla dziecka urodzonego za granicą),

## POZIOM GMINY SAMORZĄDOWEJ



Rysunek 6. Poziom gminy samorządowej – schemat wsparcia

## POZIOM PODMIOTÓW SPOZA SFERY PUBLICZNEJ



Rysunek 7. Podmioty spoza sfery publicznej – schemat wsparcia



Rysunek 8. Program reemigracja – schemat podmiotowy – opracowanie własne

- legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych.

Ponadto, mogą wystąpić trudności związane z lokalizacją podmiotowo-przedmiotową instytucji czy organów w kontekście związanym z wypełnieniem obowiązków formalno-prawnych po powrocie z zagranicy, np. związanych z rejestracją działalności gospodarczej.

## Struktura instytucjonalna

Zważywszy na idee programu, jego realizacja mogłaby zostać przeprowadzona za pomocą podmiotów związanych ze strukturami samorządowymi lub przy wykorzystaniu możliwości kooperacyjnych z podmiotami spoza sfery publicznej.

W pierwszym przypadku mowa o realizacji programu przez jednostki organizacyjne struktur samorządowych: jednostki powiązane w sposób ścisły (pod względem organizacyjno-finansowym) z podmiotami samorządowymi.

W zależności od zakresu wzajemnej kooperacji, wspólnej polityki programowej, spójności działania, jednostki te mogłyby funkcjonować w sposób samodzielny przy zachowaniu nadzoru administracyjnego przez odpowiednie wydziały czy też departamenty danej struktury samorządowej.

W tym przypadku realizacja programu charakteryzowałaby się pewną dozą zdecentralizowania, polegającą na samodzielnym tworzeniu (przez jednostkę samorządu terytorialnego) punktów informacyjno-doradczych.

Wskazane punkty (oddziały, agendy) mogłyby być jednostkami organizacyjnymi określonego podmiotu samorządowego, który nadzorowałby jednocześnie ich merytoryczną sferę działalności.

Natomiast w celu monitorowania idei programu, ewentualnej koordynacji działań czy też modyfikacji przyjętych założeń na poziomie jednostek samorządowych realizujących program reemigracji, mogłaby zostać ukonstytuowana rada programowa, w skład której wchodziłoby przedstawicieli poszczególnych struktur samorządowych, realizujących rzeczony program.

Ze względu na wskazaną powyżej sferę kooperacji, organ ten nie miałby raczej kompetencji o władczym charakterze, lecz co do zasady jego rola przejawiałaby się w działaniach o charakterze:

- koordynującym,
- monitorującym,
- sprawozdawczym,
- postulatycznym,
- informacyjnym.

Tym samym, za argument celowościowy, dotyczący utworzenia tego organu, mogłyby posłużyć argumenty związane z koniecznością zachowania pewnej spójności merytoryczno-programowej, logistyki działań, jak i osiągnięcia potencjalnych, wymiernych efektów.

Rzecz jasna, mając na względzie choćby samodzielność prawno-ustrojową jednostek samorządowych, organ ten nie miałby kompetencji rozstrzygająco-merytorycznych czy też nadzorczych nad podmiotami samorządowymi, realizującymi rzeczony program. Ponadto, mając powyższe na względzie, jego powołanie czy też istnienie wypada rozpatrywać w ujęciu fakultatywnym a nie obligatoryjnym, tzn. w sposób bezwzględnie obowiązujący.

## Struktury mieszane

### Partnerstwo publiczno- prywatne jako forma realizacji programu reemigracja

Mając na względzie istotę programu, można w materii tej poddać pod rozagę potencjalną możliwość jego realizacji przy kooperacyjnym współdziałaniu podmiotów samorządowych, jak i podmiotów nie związanych organizacyjnie czy też funkcjonalnie ze sferą samorządu terytorialnego.

W szczególności wskazać tu można na założenia podmiotowo-przedmiotowe ustawy z 19.12.2008 roku o partnerstwie publiczno- prywatnym<sup>1</sup>.

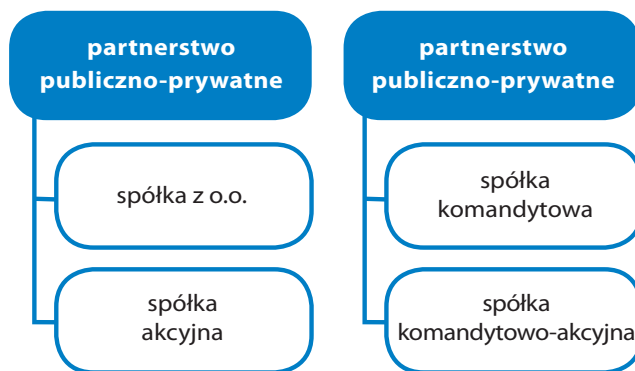
Zgodnie z art. 1. ustawa określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego, którego to przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

Być może, mając na względzie istotę programu, w której to przecież wystąpić może pewien element podziału zadań i ryzyk (np. finansowych, wynikających z konieczności zaangażowania środków), ustawa ta mogłaby znaleźć zastosowanie w komentowanej dziedzinie. Zważywszy na fakt, iż art. 2 ustawy wskazuje, że pojęcie przedsięwzięcia dotyczy również szeroko postrzeganych aspektów związanych ze:

- świadczeniem usług,
- wykonaniem dzieła, w szczególności wyposażeniem składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność lub
- innym świadczeniem połączonym z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno- prywatnego lub jest z nim związany,
- ustawa ta mogłaby znaleźć swoje praktyczne zastosowanie w komentowanej materii.

Powołując się na określone źródła w literaturze przedmiotu, można za B.P. Korbus, M. Strawiński przyjąć, iż koncepcja partnerstwa publiczno- prywatnego najogólniej wyrażana jest jako „partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny”<sup>2</sup>.

M. Moszoro wskazuje natomiast, że poprzez partnerstwo publiczno- prywatne postrzega się „przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej, prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających”<sup>3</sup>.



Rysunek 9. Partnerstwo publiczno- prywatne – typy spółek

### Spółki prawa handlowego jako formy realizacji programu reemigracja

Przy akceptacji przedstawionej powyżej tezy, w celu realizacji programu jednostki samorządowe mogłyby zawiązać z partnerem prywatnym spółkę celową, o której jest mowa w art. 14 ust. 1 ustawy (regulacja ta wskazuje na cztery typy spółek).

Byt prawny tych podmiotów, zasady reprezentacji i prowadzenia spraw, wymogi formalno – prawne, związane z ich powstaniem i likwidacją, reguluje ustawa z 15.09.2000 roku Kodeks Spółek Handlowych<sup>4</sup>.

Istotne natomiast jest to, iż zarówno cel jak i przedmiot działalności tych spółek nie może wykraczać poza zakres przedmiotowy określony umową o partnerstwie publiczno- prywatnym. Tym samym, spółki te mogłyby zostać wyłącznie tworzone na potrzeby realizacji idei partnerstwa publiczno- prywatnego, związanego z wdrażaniem założeń programu reemigracji.

Dlatego za bezsporny należy uznać fakt, iż w przypadku, w którym spółka ta miałaby realizować zadania wynikające z programu reemigracja, to zarówno cel jak i przedmiot jej działania powinny wynikać z zapisów umowy, o której jest mowa w art. 7 ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym<sup>5</sup>.

Zastrzeżenie to powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w regulacjach wewnętrznych spółek, gdyż ich przedmiot działalności określony w umowie (spółka komandytowa – art. 105 kodeksu spółek handlowych, spółka z o.o. – art. 157 kodeksu spółek handlowych) bądź w statucie (spółka komandytowo- akcyjna – art. 130 kodeksu spółek handlowych, spółka akcyjna – art. 304 kodeksu spółek handlowych) powinien pokrywać się z zakresem regulacji przyjętej w umowie o partnerstwie publiczno- prywatnym, do realizacji której spółki te zostały zawiązane.

Klasyfikacja działalności do poszczególnych jej rodzajów dokonywana jest w oparciu o regulacje rozporządzenia Rady Ministrów z 24.12.2007 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji

<sup>1</sup> Dz.U. z 2009, Nr 19, poz 100 z późn. zm

<sup>2</sup> B.P.Korbus, M.Strawiński, Partnerstwo publiczno- prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, Warszawa 2009, s.49

<sup>3</sup> M. Moszoro, Partnerstwo publiczno- prywatne w sferze użyteczności publicznej, Warszawa 2010, s.59

<sup>4</sup> Dz.U. z 2000, Nr 94, poz 1037 z późn. zm

<sup>5</sup> Regulacja ta stanowi w ust 1, iż przez umowę o partnerstwie publiczno- prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Działalności (PKD)<sup>6</sup>. Klasyfikacja ta jest klasyfikacją pięciopoziomową ( tj. poziom pierwszy – sekcja, drugi – dział, trzeci – grupa, czwarty – klasa, piąty – podklasa) i została opracowana na podstawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczych Unii Europejskiej NACE Rev. 2.

Przykładowo, w dziedzinie związanej z funkcjonowaniem spółek realizujących idee partnerstwa publiczno-prywatnego rozpatrywanego poprzez pryzmat programu reemigracja, wskazać można następujące rodzaje działalności:

- 63.12.Z – działalność portali internetowych,
- 64.99.Z – pozostała finansowa działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych,
- 70.22.Z – pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania,
- 72.20.Z – badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych,
- 78.10.Z – działalność związana z wyszukiwaniem miejsc pracy i pozyskiwaniem pracowników,
- 82.11.Z – działalność usługowa związana z administracyjną obsługą biura,
- 82.20.Z – działalność centrów telefonicznych (*call center*),
- 82.30.Z – działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów,
- 82.99.Z. – pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej, gdzie indziej niesklasyfikowana,
- 85.59.B – pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane.

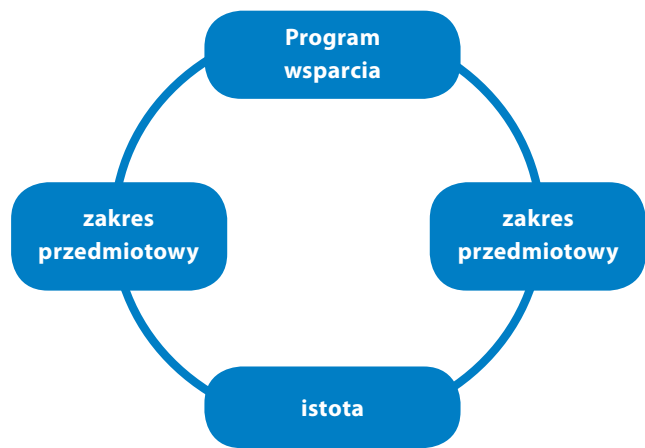
### Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w programie reemigracja - zarys zagadnienia

Jak wskazano, istota umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym, art. 7 ustawy, przejawia się w tym, iż partner prywatny zobowiązuje się do:

- realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem. Zgodnie z wymogiem ustawowym – por. art. 7 ust. 2 – wynagrodzenie winno przede wszystkim zależeć od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego,
- poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub
- poniesienia ich przez osobę trzecią.

Jednostki samorządowe (tzw. podmioty publiczne) przyjmują na siebie zobowiązanie do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego, które może nastąpić w drodze: sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy.

Zważywszy na istotę komentowanej materii jak i strukturę podmiotów potencjalnie uczestniczących w realizacji programu reemigracyjnego, w celu zabezpieczenia interesów jednostek samorządowych, umowa powinna w swojej treści



Rysunek 10. Program wsparcia – schemat rozwiązań konstrukcyjnych – opracowanie własne

zawierać regulacje dotyczące skutków prawno – finansowych niewykonania lub nienależytego wykonania jej założeń programowych.

W szczególności chodzi tu o wskazanie kar umownych jak i ewentualnego obniżenia wynagrodzenia partnera lub też spółki, o której jest mowa w art. 14 ust. 1 rzezzonej ustawy. Ponadto należy tu zamieścić odpowiednie regulacje uprawniające partnera samorządowego do sprawowania i wykonywania bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia.

### Postulowany obszar regulacyjny

Mając powyższe na względzie, za celowe można uznać postulowanie wprowadzenia jednego, w miarę kompleksowego i uniwersalnego programu wsparcia dla powracających z emigracji (przykładowo na potrzeby niniejszego opracowania funkcjonującego pod zbiorczą nazwą *Program reemigracja*).

Tym samym wydaje się, iż program ten mógłby przykładowo regulować kwestie dotyczące: celów, założeń, podmiotów i organów wspierających, podmiotów realizujących, środków i form wsparcia.

Ze względu na wagę zagadnienia, celowym byłoby przypisanie organom samorządu terytorialnego zasad wdrażania i realizacji jego założeń programowych.

Wydaje się, iż ze względu na ustawowo określony zakres działania, idee upowszechniania i realizacji wskazanego programu spoczywałyby w głównej mierze na organach samorządu województwa i samorządu gminy. W mniejszym stopniu problematyka ta mogłaby dotyczyć powiatów samorządowych.

Teza ta znajduje swoje uzasadnienie w odpowiednich regulacjach ustawowych, normujących zagadnienia związane z funkcjonowaniem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przykładowo wskazać tu można na art. 14 ustawy z 05.06.1998 roku o samorządzie województwa<sup>7</sup>, który w swojej treści stanowi między innymi, iż samorząd ten wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, dotyczące:

<sup>6</sup> Dz.U.z 2007,Nr 251, poz 1885 z późn.zm

<sup>7</sup> Dz.U.z 2001, Nr 142, poz 1590 z późn.zm



- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Regulacja ta powiązana jest z art. 11 komentowanej ustawy (strategia rozwoju województwa), który przykładowo stanowi o:

- pobudzaniu aktywności gospodarczej,
- wspieraniu i prowadzeniu działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu,
- podnoszeniu poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowaniu rynku pracy,
- pozyskiwaniu i łączeniu środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej.

Dlatego też na samorządzie województwa winien spoczywać obowiązek określenia, realizacji i wdrażania rozwojowej polityki regionalnej, której jednym z przejawów winno być opracowanie i wdrażanie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej cele i zadania związane z szeroko postrzeganymi aspektami powrotów migracyjnych.

Rzecz jasna, polityka ta winna uwzględniać ramy programowe, w tym ustawowe, przyjęte na szczeblu państwowym<sup>8</sup>.

Natomiast w odniesieniu do samorządu gminy, można wskazać na regulacje ustawy z 08.03.1990 roku o samorządzie gminnym<sup>9</sup>. W szczególności, zagadnienie to można rozpatrywać poprzez pryzmat art. 7 ustawy, który między innymi odnosi się w swojej treści do spraw związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (zadania własne), dotyczących choćby zagadnień odnoszących się do:

- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24.04.2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> J.Lemańska – Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym. Kraków 2006,s.193 wskazuje, iż polityka realizowana i prowadzona przez struktury samorządowe powinna między innymi spełniać funkcję stabilizacyjną mającą na celu osiągnięcie wzrostu zatrudnienia, utrzymaniu rozwoju gospodarczego czy funkcję alokacyjną polegającą na celowym oddziaływaniu na strukturę produkcji, rozmieszczenie pracy, kapitału.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2001, Nr 142, poz 1591 z późn zm

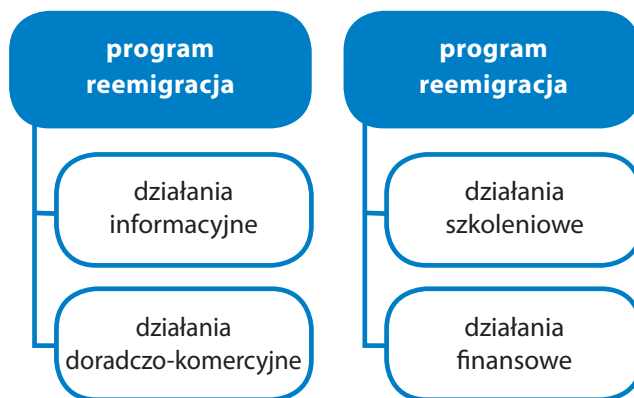
<sup>10</sup> Dz.U. z 2010, Nr 234, poz 1536. . Zgodnie z powołaną regulacją, działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez:

<sup>1</sup>) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

<sup>2</sup>) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

<sup>3</sup>) spółdzielnie socjalne;

<sup>4</sup>) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy



Rysunek 11. Program reemigracja – schemat działań – opracowanie własne

Zaangażowanie samorządu powiatowego znaleźć może swoje uzasadnienie w zapisach ustawy z 05.06.1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>11</sup>. Przykładowo, można wskazać tu na regulacje art. 4, który dotyczy spraw o charakterze ponadgminnym, związanych z :

- pomocą społeczną,
- polityką prorodziną,
- przeciwdziałaniem bezrobociu oraz aktywizacją lokalnego rynku pracy,
- ochroną praw konsumenta,
- współpracą i działalnością na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24.04 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W nawiązaniu do powyższego, przykładowe narzędzia kształtowania polityki reemigracyjnej mogłyby dotyczyć dwóch generalnych aspektów, tj.:

- opracowania i wdrożenia kompleksowego, spójnego programu działania obejmującego współpracę struktur samorządowych,
- opracowania i wdrożenia kompleksowego, spójnego programu działania obejmującego współpracę podmiotów samorządowych z podmiotami spoza sfery publicznoprawnej.

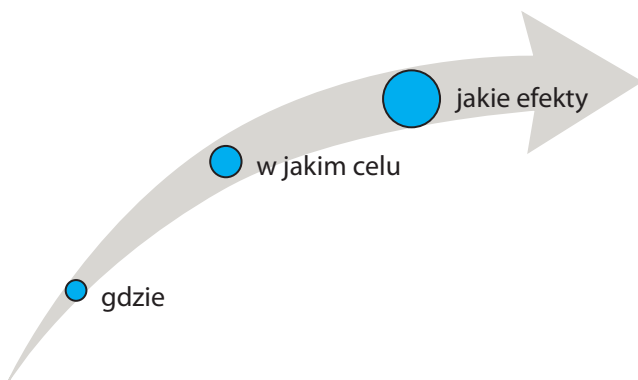
Wydaje się, iż rozwiązania programowe mogłyby koncentrować się wokół zagadnień związanych z:

- promocją regionu,
- rozwojem regionu,
- zmianami infrastrukturalnymi, społecznymi, gospodarczymi,
- upowszechnianiem walorów bytowych regionu,
- rozpowszechnianiem położenia i walorów geograficznych regionu,
- propagacją walorów zawodowych regionu,

z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 i Nr 151, poz. 1014), które:

– nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2010, Nr 142, poz 1592 z późn.zm



Rysunek 12. Program reemigracja – cele działania podmiotów informacyjno-doradczych

- promocją walorów inwestycyjnych regionu,
- upowszechnianiem walorów infrastrukturalnych,
- informacją o walorach socjalno – edukacyjnych regionu.

Wskazane założenia programowe mogłyby odnosić się również do subregionu (powiat) i gminy samorządowej.

Program ten mógłby przykładowo opierać się na czterech podstawowych płaszczyznach, stanowiących jedną, spójną całość polityki reemigracyjnej.

Założenia organizacyjne programu mogłyby przykładowo dotyczyć stworzenia na poziomie województwa i gmin samorządowych (być może również i powiatów, aczkolwiek mogłaby tu powstać zbyt rozbudowana i kosztochłonna struktura administracyjna) punktów (oddziałów, agend – sfera nazewnictwa pozostaje tu sprawą drugorzędną) informacyjno – doradczych, zajmujących się wdrażaniem rozwiązań i idei programu.

Wydaje się, iż z punktu widzenia potencjalnego reemigranta, działalność tych podmiotów powinna zostać wyznaczona poprzez prostą konstrukcję schematyczną, odnoszącą się do miejsca, celu i efektów wynikających z tytułu wzajemnego kontaktu.

Merytoryka działań tychże jednostek mogłaby oscylować wokół szeroko postrzeganych spraw związanych z pomocą, rozwiązywaniem problemów, udzielaniem informacji dla reemigrantów. W sposób schematyczny ich zakres działalności mógłby dotyczyć sfery: informacyjnej, merytorycznej, doradczej.

Innymi słowy, podmioty te mogłyby zostać wyposażone w kompetencje związane z załatwianiem spraw merytorycznych, przejawiających się przykładowo w:

- pomocy w kompletowaniu stosownych dokumentów,
- pomocy w wypełnianiu dokumentów,
- pomocy w sporządzaniu określonych wniosków,
- pomocy w sporządzaniu określonych podań,
- pomocy w sporządzaniu określonych pism.

Dodatkowo – zważywszy na ich zakres umocowania – podmioty te mogłyby wypełniać funkcje informacyjno - doradcze, związane przykładowo z:

- kierowaniem zainteresowanych do właściwych organów i instytucji,

- informowaniem o obowiązującym stanie prawnym,
- informowaniem o wymogach formalno-prawnych, dotyczących określonych aspektów, zarówno ze sfery prywatno-jak i publicznoprawnej, związanej z powrotami z emigracji.

Podmioty te mogłyby również zajmować się szeroko postrzeganą działalnością szkoleniową, związaną z:

- przystosowaniem reemigrantów do warunków życia i funkcjonowania w *de facto* nowej czy też zmienionej rzeczywistości społeczno-prawnej,
- zakładaniem działalności gospodarczej,
- przebranżowieniem,
- zdobyciem nowych uprawnień, kwalifikacji lub profesji.

W przypadku realizacji programów związanych z uzyskaniem wsparcia finansowego, podmioty te pełniłyby również funkcje:

- instytucji redystrybującej środki finansowe,
- organu nadzorczo-kontrolnego nad prawidłowością wykorzystania przez beneficjentów przyznanych środków.

Wydaje się również, iż podmioty te mogłyby udzielać wsparcia i doradztwa psychologicznego, związanego z koniecznością dostosowania się i readaptacji do nowych warunków prawnych, socjalnych i bytowych dla osób powracających z zagranicy.

W celu w miarę sprawnego wdrożenia programu, jego funkcjonowania jak i kontaktu, za celowe można by uznać stworzenie portalu internetowego, który oprócz funkcji typowo informacyjnej, mógłby stanowić formę kontaktu merytorycznego pomiędzy podmiotem realizującym program a potencjalnym jego beneficjentem (reemigrantem).

Portal ten mógłby zawierać informacje dotyczące:

- spełnienia wymogów formalno-prawnych związanych z powrotem z emigracji,
- schematu postępowania po powrocie z emigracji (tzn. gdzie, kiedy, w jakim celu należy się udać po powrocie z zagranicy),
- podmiotów i instytucji, w których reemigrant mógłby samodzielnie załatwić sprawy urzędowe po powrocie z emigracji,
- przykładowych wzorów pism i dokumentów koniecznych do wypełnienia po powrocie z zagranicy,
- instytucji udzielających wsparcia psychologicznego,
- instytucji szkoleniowych,
- podmiotów doradczych,
- bazy ofert pracy,
- bazy ofert szkoleniowych,
- programów unijnych, które mogłyby znaleźć zastosowanie w readaptacji, przystosowaniu, rozpoczęciu działalności przez reemigrantów.

Ponadto, można rozważyć wprowadzenie usługi infolinii, która służyłaby nawiązywaniu kontaktów, udzielaniu informacji czy rozstrzyganiu określonych problemów merytorycznych, które występują zazwyczaj w procesach reemigracyjnych.



## **Redakcja – zespół projektowy:**

### **Recenzent naukowy:**

prof. zw. dr hab. Dorota Kotlorz

### **Eksperti:**

prof. dr hab. Krystian Heffner  
Politechnika Opolska

dr Brygida Solga  
Politechnika Opolska

dr inż. arch. kraj. Urszula Szachowicz  
Uniwersytet Opolski

dr Edyta Szafranek  
Uniwersytet Opolski

dr hab. Kazimierz Szczygielski  
Politechnika Opolska





*Realizowany projekt jest ważną inicjatywą badawczą o innowacyjnym charakterze i dużej użyteczności. Ta użyteczność powinna sprawić, że rezultaty wypracowanych w projekcie metod będą istotnym czynnikiem brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji na różnych poziomach i w różnych obszarach – uwypuklających problem migracji i rynku pracy.*

*Przedstawione w projekcie rozwiązania dotyczące zmniejszenia emigracji zarobkowej i zwiększenia*

*wsparcia reemigracji – stanowią też cenną przesłankę do wypracowania procedur i rozwiązań o charakterze systemowym i długofalowym. Realizowany projekt ma duże znaczenie poznawcze i aplikacyjne. Podjęte w nim problemy i próby ich rozwiązania powinny znaleźć stałe miejsce w polityce regionalnej Opolszczyzny.*

prof. zw. dr hab. Dorota Kotlorz



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIwersytet  
Opolski**

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego KAPITAŁ LUDZKI na lata 2007–2013

Projekt realizowany przez Uniwersytet Opolski  
pn. „Wypracowanie metod zmniejszania emigracji zarobkowej i wspierania powrotu migrantów na polski rynek pracy”