

Polski Przegląd Migracyjny

The Polish Migration Review

Labour Migrations in the Modern World

The Evaluation
of the European Union Directives
on Legal Migration

Cities Towards Migrants.
Do Local Authorities
Become Leaders
in the Integration Policy?

MUZEUM
EMIGRACJI
GDYNIA ul. Polska 1



The Polish Migration Review

Polski Przegląd Migracyjny 2/2018 (4)

The Polish Migration Review

Scientific Council:
Mary Patrice Erdmans, Case Western Reserve University (US)
Beth Holmgren, Duke University (US)
David J. Jackson, Bowling Green State University (US)
Paweł Kaczmarczyk, Centre of Migration Research
University of Warsaw (Poland)
Jeff Kleiman, University of Wisconsin-Marshfield /
Wood County (US)
Daniela La Foresta, University of Naples Federico II (Italy)
Bożena Leven, The College of New Jersey / The Polish
Institute of Arts and Sciences of America (US)
Anna Mazurkiewicz, Gdansk University (Poland)
Jaroslav Mihálik, University of Ss. Cyril and Methodius
in Trnava (Slovakia)
Tatyana Nagornyak, Vasyl’ Stus Donetsk National
University (Ukraine)
Marek Okólski, Migration Research Committee of the Polish
Academy of Sciences / Lazarski University (Poland)
Donald E. Pienkos, University of Wisconsin-Milwaukee (US)
Dorota Praszałowicz, Jagiellonian University (Poland)
Adam Walaszek, Jagiellonian University (Poland)

Editor-in-chief:
Rafał Raczynski

Editorial team:
Agnieszka Kowalkowska
Katarzyna Morawska

EDITOR’S ADDRESS:
The Polish Migration Review
Emigration Museum in Gdynia
Polska 1, 81-339 Gdynia
e-mail: r.raczynski@muzeumemigracji.pl

PUBLISHER:
Emigration Museum in Gdynia
Polska 1, 81-339 Gdynia

Layout design:
Filip Piasecki Studio

Cover design and typesetting:
BoTak Studio

Editing and proofreading:
English: Katarzyna Jerzak
Polish: Maria Osińska (KorektArt)

Photo on the cover:
Andrzej Juraszczyk, Greenpoint, 2016

The publisher is not liable for the content of the articles
and does not always share the views expressed therein.

ISSN: 2544-2686, e-ISSN 2545-2339

SPIS TREŚCI / CONTENTS

Artykuły / Articles

Słowo wstępne / Foreword 7
Karolina Grabowicz-Matyjas

Migracje pracownicze we współczesnym świecie / Labour Migrations in the Modern World 9
Marek Okólski

The Evaluation of the European Union Directives on Legal Migration / Ocena dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących legalnej migracji 25
Katarzyna A. Morawska

Qualified Migrations: the Italian Case / Migracje pracowników wykwalifikowanych: sytuacja we Włoszech 37
Daniela La Foresta, Andrea Cerasuolo

Does Internal Migration Modify Income Distribution? An Empirical Investigation of the Italian Case / Czy migracje wewnętrzne mają wpływ na zmiany w podziale dochodu narodowego? Empiryczne studium przypadku Włoch 52
Giorgio Liotti

Miasta wobec migrantów. Czy władze lokalne stają się liderem polityki integracyjnej? / Cities Towards Migrants. Do Local Authorities Become Leaders in the Integration Policy? 62
Patrycja Matusz-Protasiewicz

Populist Parties and Political Involvement: European Research and Results / Partie populistyczne i zaangażowanie polityczne: badania europejskie i ich implikacje 78
Thomas Grumke

Foreword

Dear All,

Today people's mobility is greater than at any time in history. The total number of those who live outside the country of their birth is estimated at more than 250 million. To a large extent this situation is a consequence of economic migrations determined by financial considerations. According to projections made several years ago by the International Labour Organisation, nearly 65% of all international migrants were migrant workers (the figures did not take into account illegal immigrants and seasonal workers).

The subject of economic migration dominates the latest, already fourth issue of The Polish Migration Review, which begins with professor Marek Okólski's article examining the size, structural characteristics and main geographic directions of the contemporary foreign labour migrations. The article indicates their common feature, namely, pushing the basic mass of foreigners into the second-class segment of the labour market, characterized by unfavourable employment conditions and discrimination against immigrants. But it also explores specific attributes of the migration of

highly qualified employees. In the conditions of knowledge-based economy, both states as well as transnational corporations adopt measures which aim at attracting this particular group of migrants.

In this context, it is worth mentioning the research project *E-migration. The Polish technological diaspora*, launched by the Emigration Museum in Gdynia in order to survey representatives of the Polish diaspora employed in the modern sectors of economy.

For we should not forget that today many Poles and people of Polish descent are innovators and owners of start-up businesses; many work abroad in the world's leading IT companies. We hope that finally we will be able to determine what the Polish experts deal with, what made them leave Poland and how they perceive the possibilities and areas of cooperation with Polish organisations and institutions. The results summarising the first part of the project – a quantitative study based on an online survey – will be presented in the next issue of our magazine.

I hope you will enjoy reading the current issue!

Karolina Grabowicz-Matyjas
Head of Emigration Museum in Gdynia



Migracje pracownicze we współczesnym świecie

Labour Migrations in the Modern World

ARTYKUŁ

► Andrzej Juraszczyk, Greenpoint, 2016

Abstract:

The article presents the size, structural features and main geographical directions of foreign labour migration in the modern world. It adopts the perspective of the main destination countries of these movements. The main features of the functioning of foreigners on the labour markets in four most important areas of their inflow: in the USA, in the European Economic Area, in the Arab countries located in the Persian Gulf and in the countries of East and South-East Asia have been widely discussed. The article indicates their common feature, namely, pushing the basic mass of foreigners into an second-class segment of the labour market, characterised by unfavourable employment conditions and discrimination against immigrants. Specific attributes of the migration of highly qualified employees are also presented.

Keywords: labour migration, globalisation, segmented labour market, discrimination of foreign workers, migration of specialists

Wprowadzenie¹

Temat niniejszego artykułu został wybrany ze względu na ogromną skalę międzynarodowych migracji w poszukiwaniu pracy oraz związane z tym duże znaczenie społeczno-ekonomiczne tego zjawiska i jego szczególną cechę, która wynika z globalizacji, a polega na głębokim dychotomicznym podziale współczesnego świata na zamożny obszar wysoko rozwinięty i ubogi obszar słabo rozwinięty. Stephen Castles i Mark Miller w swej niezwykle popularnej książce (2011) opisującej najnowsze migracje na świecie wskazują właśnie na globalizację jako główne źródło po

pierwsze wzmożonych ostatnio migracji zagranicznych, a po drugie szczególnego znaczenia migracji pracowniczych z krajów mniej rozwiniętych (KMR) do krajów bardziej rozwiniętych (KBR). Globalizacja – ich zdaniem – doprowadziła m.in. do szerokiego otwarcia KMR na penetrację wielkiego kapitału potęg gospodarczych. Skutkiem tego było pojawienie się na tym obszarze ogromnego zróżnicowania ekonomicznego i społecznego, co pociągnęło za sobą takie zjawiska jak wzrost mobilności siły roboczej czy nasilenie konfliktów społecznych i politycznych oraz przemocy, wymuszających przemieszczanie się ludzi. Dodatkowymi czynnikami migracji w tym okresie stały się silna presja demograficzna w wielu KMR, a także ułatwienia techniczne oraz potanie komunikacji i transportu. Z kolei w KBR, na skutek otwierania rynków, przenoszenia produkcji do KMR i demontowania osłon chroniących zorganizowaną siłę roboczą, nastąpiło osłabienie pozycji pracowników, co również przyczyniło się do podwyższenia ich mobilności.

Ocena wielkości tego zjawiska, chociaż musi być bezsprzecznie wysoka, nie jest jednoznaczna ani łatwa, zwłaszcza na tle szacunków liczbowych innych rodzajów migracji. Przykładowo, statystyki publikowane przez OECD dowodzą, iż w XXI w. najczęściej spotykaną w KBR formą długotrwałej imigracji jest napływ o charakterze rodzinnym, zarówno ten, w którym uczestniczą członkowie rodziny towarzyszący osobie realizującej inną funkcję (np. podjęcie pracy lub studiów czy ubieganie się o ochronę międzynarodową), jak i pełniący funkcję łączenia rodziny, tj. migranta z osobą, która wyemigrowała wcześniej (OECD 2017). Okazuje się jednak, że „powody rodzinne” najczęściej nie są pierwotną przyczyną migracji. Analitycy OECD stwierdzili bowiem zarazem, że w większości krajów dysponujących odpowiednimi danymi występuje silna albo bardzo silna korelacja między wielkością strumieni migracji rodzinnej i pracowniczej². Biorąc pod uwagę występowanie dużej skali samej migracji w poszukiwaniu pracy (o czym mowa poniżej) i silne uwarunkowanie migracji rodzinnej przez migrację

pracowniczą, utwierdzamy się w często głoszonym poglądzie o dominującej roli tej ostatniej w międzynarodowych migracjach we współczesnym świecie.

Badacze zjawisk migracyjnych dowodzą, że w erze globalizacji otwieranie się gospodarek krajowych i ich rynków pracy, w warunkach wielkich dysproporcji międzynarodowych w poziomie życia i wynagrodzeń, sprzyja mobilności siły roboczej. Według oceny Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO 2015) w 2013 r.³ na świecie było ponad 150 mln pracowników migrantów (ponad 60% globalnego zasobu imigrantów), spośród których trzy czwarte przebywało w krajach o wysokim poziomie dochodu (według kryterium Banku Światowego). Trzeba dodać, że ta liczba nie uwzględnia cudzoziemców zatrudnionych bez wymaganego zezwolenia ani pracujących sezonowo, których na świecie jest co najmniej kilkanaście milionów.

Trudno zaprzeczyć, że jedną z głównych przyczyn migracji pracowniczej jest głęboka i względnie trwała luka w poziomie wynagrodzeń między KMR i KBR, której towarzyszy ogromna dysproporcja w rozmieszczeniu światowego zasobu demograficznego między tymi obszarami, a tym samym – w rozmieszczeniu potencjalnej podaży siły roboczej. Z uwagi na ów obfity potencjał demograficzny można założyć, iż wynikająca z niego podaż pracy w KMR jest nieporównanie większa aniżeli jakikolwiek możliwy do pomyślenia niezaspokojony popyt na pracę w KBR. Ponieważ – jak już zauważyliśmy – duże różnice dochodowe są istotnym czynnikiem skłaniających ludzi do migracji, zwłaszcza tych, których środki do życia są skąpe, można uznać, że na kierunki, skalę i dynamikę międzynarodowych przepływów z KMR do KBR decydujący wpływ ma wielkość popytu na pracę w tej ostatniej grupie krajów. Jedynie w niewielkim stopniu osłabia tę prawidłowość obserwowana we współczesnej gospodarce światowej tendencja do przenoszenia produkcji z KBR do KMR i aktywizowania w tych ostatnich lokalnej siły roboczej na miejscu.

Poniżej zajmiemy się przede wszystkim migracjami ludzi, którzy kierują się głównie motywem zarobkowym i chęcią

zdobycia zatrudnienia, ludzi, których poziom życia w krajach ich pochodzenia jest na ogół niezadowolający. Nieco inne są motywy (jak również uwarunkowania i kierunki geograficzne) swoistej elity migracji pracowniczych, jaką stanowią migrujący posiadający wysokie kwalifikacje. Temu zjawisku poświęcimy nieco miejsca w końcowej części artykułu.

Współczesne migracje pracownicze mają nie tylko globalny zasięg pod względem palety krajów, z których następuje systematyczny odpływ siły roboczej; wszędzie na świecie występuje bowiem również napływ cudzoziemskich pracowników. Kierując się sformułowaną wyżej tezą o przeważającym w tych migracjach znaczeniu czynnika popytowego, w dalszej, podstawowej części artykułu zaprezentujemy perspektywę krajów przyjmujących migrujących pracowników. Czyniąc to, skupimy się na czterech obszarach przyciągających przeważającą ich większość: USA, krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), krajach arabskich położonych nad Zatoką Perską oraz grupą krajów Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

Castles i Miller (2011) w swojej analizie migracji pracowniczych o zasięgu globalnym nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że podstawowym motywem przyciągania do tych czterech wielkich obszarów imigracji jest chęć uzyskania jak największych korzyści przez pracodawców. U podłoża tego dążenia są interesy wielkiego kapitału, a ich skutkiem często drastyczny wyzysk i dyskryminacja pracowników cudzoziemskich.

Trzeba zastrzec, że niniejszy artykuł nie pretenduje do charakterystyki całokształtu współczesnych migracji pracowniczych. Są one zbyt złożone, by móc to zrobić w tekście o formacie artykułu naukowego. Przede wszystkim rezygnujemy w nim – poza pominięciem spojrzenia na te migracje z perspektywy krajów pochodzenia migrantów – z szerszego omówienia związku migracji pracowniczych z cechami strukturalnymi gospodarek i rynków pracy krajów ich przyjmujących, w tym związku z dualizmem rynku pracy, jak również z odrębnego opisu migracji

nieudokumentowanych oraz specyficznych rodzajów migracji udokumentowanych, np. migracji krótkookresowych (w tym sezonowych), migracji transgranicznych i migracji pracowników delegowanych.

Główne strumienie migracji pracowniczej: cztery globalne bieguny migracyjne⁴

Biegun pierwszy: USA

Stany Zjednoczone są najstarszym z czterech wielkich światowych biegunów migracji pracowniczych. Jako państwo realizujące aktywną politykę imigracyjną kieruje się ono od dawna potrzebami własnej gospodarki, zwłaszcza krajowego rynku pracy. Odkąd (w 1965 r.) zawieszono w tym kraju zasadę limitów imigracyjnych opartych na kryterium narodowości, rozpoczęła się tam masowy napływ ludności spoza Europy, który we wcześniejszym okresie był sporadyczny lub drastycznie ograniczany. Nieco wcześniej dobiegł końca program *Bracero*, który na podstawie dwustronnej umowy amerykańsko-meksykańskiej przywiódł na rynek pracy w USA⁶ miliony robotników z Meksyku⁵. Wprawdzie program ten zakładał wyłącznie czasowe zatrudnienie Meksykanów w USA, to jednak stał się zaczynem wielkiej fali migracji osiedleńczej, w znacznym stopniu nieudokumentowanej (Martin 1999). Trwa ona do tej pory.

Podobnie ma się sprawa z najnowszymi migracjami pracowniczymi. Mają one charakter masowy i wykazują trend rosnący. Zdecydowana większość cudzoziemców podejmujących po raz pierwszy pracę w USA ma status „nieimigrantów” i uzyskuje prawo jedynie do czasowego zatrudnienia⁷. Wielu z nich jednak je przedłuża, a duża część czyni to bez odpowiedniego zezwolenia. Pracownicy ci przybywają głównie z krajów Ameryki Łacińskiej i Azji. Na rynek pracy USA wkraczą też oczywiście osoby, którym przyznano prawo do osiedlenia się w tym kraju (wśród nich przede wszystkim członkowie najbliższej rodziny obywatela USA oraz inni członkowie rodziny sponsorowani przez obywatela USA⁸, jak również osoby korzystające z preferencji

zatrudnieniowych⁹⁾, a także nieznaną bliżej liczba cudzoziemców, którzy przyjeżdżają jako „odwiedzający” na podstawie wizy turystycznej lub przekraczają granicę nielegalnie. Wreszcie pracę podejmuje wielu studentów, a jest ich – o czym piszemy w dalszej części – około miliona. Każda z tych grup jest niezwykle zróżnicowana narodowo lub etnicznie, w każdej z nich przeważający ongiś Europejczycy stanowią znikomą mniejszość.

Rynek pracy w USA był i jest bardzo elastyczny; stosunkowo łatwo na nim znaleźć lub zmienić pracę, a pozostawanie bezrobotnym trwa stosunkowo krótko. W ostatnich dekadach nastąpiła jednak istotna zmiana proporcji między miejscami pracy dostępnymi dla osób niewykwalifikowanych i pozostałych, na niekorzyść tych pierwszych. Dotknęło to w dużym stopniu imigrantów, którzy dysponują przeciętnie mniejszym kapitałem ludzkim niż lokalna siła robocza. Paradoksalnie, mimo relatywnie malejącego popytu na osoby niewykwalifikowane ich napływ nie wykazuje tendencji spadkowej. Wyjaśnienie tego faktu tkwi w zjawisku dualnego rynku pracy¹⁰⁾, w jego specyficznej, odnoszącej się bezpośrednio do imigrantów segmentacji oraz częstych praktykach dyskryminacyjnych stosowanych przez pracodawców (Piore 1979). Znajduje to wyraz w ekspansji szarej strefy rynku pracy, w tym na gruncie kwitnącej gospodarki *global cities* (globalnych metropolii), oraz w występowaniu tzw. nisz cudzoziemskich w przypadku wielu zawodów lub specjalizacji w ramach zawodu i tzw. enklaw etnicznych. Tam popyt na cudzoziemską siłę roboczą, głównie nisko wykwalifikowaną, jest wysoki, a niekiedy nawet rosnący. Ponadto imigranci coraz częściej „omijają” bariery dostępu do rynku pracy, zwłaszcza jego „lepszego” segmentu, poprzez samozatrudnienie.

Przez niszę cudzoziemską na rynku pracy rozumiemy tę jego część (sektor albo branżę lub grupę zawodową), w której udział procentowy imigrantów jest wyższy niż średnio w całej gospodarce. Charakteryzując zatrudnienie cudzoziemców w owej niszy w USA, posłużymy się danymi American Community Survey o odsetku imigrantów zatrudnionych w różnych zawodach, pogrupowanych

w ponad 300 kategorii (Eckstein i Peri 2018). Wynika z nich, że w 2013 r. w aż 30 grupach zawodowych cudzoziemcy stanowili ponad jedną trzecią pracowników, przy czym w grupie sortujących i klasyfikujących płody rolne – 64%, tynkarzy – 62%, operatorów maszyn wytwarzających tekstylia – 60%, instalatorów – 56%, szwaczek – 55%, robotników rolnych – 53%, dekarzy, malarzy i świadczących usługi w gospodarstwie domowym – po 50%. Były to zawody relatywnie niskopłatne; w żadnej z wymienionych grup przeciętne wynagrodzenie nie przekraczało wówczas 700 dolarów tygodniowo, podczas gdy w tym samym czasie zarobki np. elektryków wynosiły od 1200 do 3200 dolarów, a pielęgniarek – od 800 do 1100 dolarów. Skala koncentracji cudzoziemców zależała od miejsca zatrudnienia i była w niektórych przypadkach bardzo wysoka. Gdyby spojrzeć na to zjawisko na poziomie pojedynczego stanu, okazałoby się, że np. w Kalifornii w grupie operatorów maszyn wytwarzających tekstylia 93% zatrudnionych stanowili imigranci; w grupie robotników rolnych odsetek ten wyniósł 81%, a w grupie sortujących płody rolne – 78%. Wśród instalatorów w Teksasie był on równy 81%. W przypadku imigrantów świadczących usługi w gospodarstwie domowym wysokie ich odsetki odnotowano w Kalifornii (78%) oraz w stanach Hawaje (75%), Nevada (73%), New Jersey (67%) i Nowy Jork (66%) oraz Maryland, Massachusetts, Kolorado i Arizona (62–64%). Największa nisza cudzoziemska w stanie Nowy Jork występowała w grupie taksówkarzy i innych kierowców (71%), w stanach Waszyngton i Floryda – wśród robotników rolnych (odpowiednio 72% i 70%). Skupiska zawodowe imigrantów miały również specyfikę i wymiar narodowy lub etniczny. Przykładowo, 25% imigrantów meksykańskich pracowało w charakterze kucharzy (lub pomocy kuchennej), robotników rolnych, robotników budowlanych, kierowców różnych pojazdów i dozorców, 26% imigrantów z Chin – w charakterze programistów, kucharzy (lub pomocy kuchennej), administratorów, nauczycieli oraz analityków systemów komputerowych, a 37% imigrantów z Indii – w charakterze programistów, analityków syste-

mów komputerowych, administratorów oraz kasjerów.

Inną ważną płaszczyzną zatrudniania osób przybywających do USA jest enklawa etniczna (czasem, w węższym znaczeniu, zwana *immigrant enclave economy*), miejsce (wielkie miasto i jego okolice, niekiedy znaczna część stanu), w którym licznie skupiają się imigranci przybyli z jednego kraju, czasem nawet z określonego regionu tego kraju. Enklawa charakteryzuje się różnorodnością i wielopoziomowością ich aktywności, nie tylko ekonomicznej, i stwarza członkom określonej grupy etnicznej możliwości pokonania przeszkód w dostępie do „wyższych” (lepszich) segmentów rynku pracy. Na przykład, enklawa generuje znaczący popyt na produkty i usługi o charakterze „etnicznym”, a w odpowiedzi stymuluje działania gospodarcze, w ramach których znajdują zatrudnienie imigranci pochodzący z danego kraju. Występują w niej okoliczności pozwalające na mobilność zawodową i społeczną imigrantów, poważnie ograniczone poza nią. Charakterystycznym i wysoce zaawansowanym przypadkiem enklawy etnicznej jest skupisko Kubańczyków w Miami i okolicach (Edin, Fredriksson i Aslund 2013; Portes i Manning 1986).

Enklawa etniczna sprzyja również „małej przedsiębiorczości” imigrantów, którzy – zwłaszcza w początkowym okresie pobytu w USA – napotykać trudności w wejściu na rynek pracy. Znaczna część tej aktywności ekonomicznej ma charakter nieformalny. Często samozatrudnienie w szarej strefie, szczególnie w przypadku osoby o niskich kwalifikacjach, stanowi pierwszy krok do uzyskania samodzielności ekonomicznej i warunek przejścia do gospodarki „oficjalnej”. Taka strategia jest często obserwowana wśród imigrantów z Meksyku (Rajman i Tienda 1999). Warto jednak dodać, że zjawisko małej przedsiębiorczości spotyka się również wśród nowo przybyłych migrantów o wysokich kwalifikacjach, zwłaszcza pochodzących z Azji, którzy w ten sposób starają się uniknąć antycypowanych przez siebie praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy.

Jeszcze innym sposobem na funkcjonowanie imigrantów na rynku pracy jest

uczestniczenie w strukturach *global city*. Jak dowodzi wybitna znawczyni tego zjawiska Saskia Sassen, *global city* to wielka metropolia położona w centrum gospodarki światowej, w której skupiają się podstawowe instytucje, nieodzowne do jej sprawnego działania: siedziby korporacji transnarodowych, centrale największych banków inwestycyjnych oraz organizacji finansowych i ubezpieczeniowych, jak również giełdy papierów wartościowych (Sassen 2005). W USA tę funkcję pełnią przede wszystkim Nowy Jork i Los Angeles.

Skala i dynamika przedsięwzięć gospodarczych o zasięgu globalnym powodują, że aby odpowiednio zarządzać i koordynować działalność rozsznycanych po całym świecie filii, te instytucje i organizacje zlecają coraz więcej swoich zadań wyspecjalizowanym podwykonawcom, w związku z czym wokół nich narasta wielka masa firm średnich lub niewielkich. Rośnie liczba zatrudnionych w tych firmach, na ogół osób wysoko wykwalifikowanych, mających zwykłe, codzienne potrzeby, które są zaspokajane przez kolejne nowo powstające firmy usługowe i produkcyjne. W dodatku, jak zauważa Sassen, specyfika niektórych branż (krótkie, zróżnicowane serie produktów oraz częste i nagłe zmiany gustów) wymaga od korporacji lokalizowania produkcji w pobliżu siedziby centrali. To zaś kreuje popyt na średnio lub nisko wykwalifikowaną siłę roboczą. Czynnikiem wspomagającym mnożenie się niewielkich firm w *global city* jest występowanie na ich terenie dużych skupisk imigranckich, które zapewniają stały dopływ elastycznych, odpowiedzialnych i mało wymagających pracowników (Sassen 1997). A zarówno metropolia nowojorska, jak i Los Angeles są głównymi amerykańskimi centrami zamieszkania imigrantów pochodzących z Azji i krajów Ameryki Łacińskiej.

W rezultacie *global city* staje się skupiskiem o drastycznych dysproporcjach zatrudnieniowych i płacowych. Znaczącym segmentem lokalnego rynku pracy jest szeroki zasięg szarej strefy. Na przykład w Nowym Jorku wielu robotników zatrudnionych przy produkcji tekstyliów, sprzętu elektronicznego i mebli, a także

przy pakowaniu lub na budowach pracuje częściowo albo całkowicie „na czarno”. Sassen twierdzi, że to cechy strukturalne *global city*, a nie np. strategie przetrwania imigrantów, są źródłem szerokiego zasięgu szarej strefy i wyzysku cudzoziemskich pracowników. Główny czynnik stanowi dążenie amerykańskich przedsiębiorców do obniżania kosztów pracy, pod presją konkurencyjną ze strony KMR, w których występują bardzo niskie płace (Sassen 2002).

Biegun drugi: Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia

„Najmłodszym” z czterech głównych globalnych obszarów przyciągania pracowników cudzoziemskich są kraje Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej: Japonia, Korea, Hongkong, Singapur, Tajwan, Malezja i Tajlandia (Castles i Miller 2011). Masową imigrację siły roboczej do tych państw datuje się od lat 80. XX wieku. Jej skala jest bardzo duża¹¹. W początkowym okresie jedynie w Japonii przebywała znacząca liczebnie grupa cudzoziemców¹². Od niedawna w każdym z wymienionych krajów jest ich bardzo wielu; w przeważającej większości są to migrujący pracownicy – w Malezji 2,6 mln (2006 r.), w Korei 2,3 mln (2015 r.), w Tajlandii 2,0 mln (2004 r.), w Japonii 1,8 mln (2015 r.), a w Singapurze 670 tys. (2006 r.). W tym ostatnim kraju imigranci stanowią około jednej trzeciej całego zasobu siły roboczej.

Obszar ten cechuje największy, na tle pozostałych trzech, odsetek imigrantów pochodzących z jednego regionu świata. Wprawdzie w każdym z wymienionych krajów pojawiają się przybysze z całej kuli ziemskiej, to jednak zdecydowanie dominują osoby z Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, zwłaszcza z Chin, Wietnamu, Tajlandii, Filipin i Indonezji. Wyjątkami są Japonia, do której napływała również znaczna liczba osób z Brazylii i Peru (głównie potomków japońskich robotników zwerbowanych dawniej do tych krajów), oraz przede wszystkim Hongkong (OECD 2003)¹³.

Kraje tego bieguna od USA odróżnia głównie to, że w żadnym z nich nie jest prowadzona aktywna polityka imigracyjna, a w niektórych są stosowane bariery wobec osiedlania się cudzoziemców. Z zasady

dopuszcza się jedynie ich czasowy pobyt, zwykle w celu podjęcia zatrudnienia lub studiów. Mimo to imigracja przybiera tam coraz większe rozmiary. Lwia część napływających pracowników podejmuje prace niewymagające kwalifikacji. Cudzoziemscy pracownicy o niskich kwalifikacjach są często skazani na wykonywanie pracy na substandardowych warunkach. Na przykład, w Singapurze obowiązuje ich dłuższy niż lokalną siłę roboczą dzień pracy oraz praca przez sześć dni w tygodniu; muszą do tego być skoszarowani w specjalnych pomieszczeniach. Do pewnego stopnia wyjątkiem jest Hongkong, gdzie od czasu administracyjnego powrotu do Chin podejmuje się intensywne starania o pozyskanie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (z USA, Indii i Europy Zachodniej).

Znaczna część imigrantów korzysta z usług wyspecjalizowanych pośredników, a nawet przestępczych siatek zajmujących się przerzutem ludzi. Skutkiem tego jest drastyczny wyzysk migrujących pracowników, ponadto często też spychanie ich do szarej strefy. Zatrudnianie cudzoziemców „na czarno” jest w niektórych spośród wymienionych krajów regułą. Przykładowo, ocenia się, że w Tajlandii, która stosunkowo późno (w latach 90. XX w.) stała się obszarem silnej imigracji, około 90% cudzoziemskich pracowników znajduje się w szarej strefie (Kaur 2010).

Cechą migracji pracowniczych w tym regionie jest również tolerowanie (a niekiedy inicjowanie) przez państwo praktyk upośledzających imigrantów. W niektórych krajach (np. w Japonii i Korei) jest lub do niedawna była stosowana zasada rekrutowania cudzoziemców, czasem osób o wysokich kwalifikacjach, do pracy w charakterze stażystów. Podobnie postępuje się ze studentami, których status często kamufluje rzeczywisty cel imigracji, jakim jest praca. Stażyści i studenci, choć ich zatrudnienie przybiera duże rozmiary, nie mają praw pracowniczych i są wynagradzani poniżej poziomu płacy minimalnej (Castles i Miller 2011).

Biegun trzeci: GCC

Kolejnym ważnym obszarem globalnych migracji siły roboczej są kraje arabskie

Zatoki Perskiej, które w skrócie będziemy określać jako kraje GCC¹⁴. Należą do nich: Arabia Saudyjska, Oman, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA), Bahrajn i Katar. Pomimo stosunkowo niewielkiego obszaru, który zajmują, i niewielkiej liczby ludności¹⁵ przyciągają one każdego roku – dzięki znacznemu potencjałowi gospodarczemu, mającemu pierwotne źródło w przychodach ze sprzedaży ropy naftowej¹⁶ – miliony migrujących pracowników. Wraz ze stabilizacją państwową i ekonomiczną, co nastąpiło po drugiej wojnie światowej, w okresie dekolonizacji, kraje te – zasiedlone w dużym stopniu przez plemiona pustynne – sięgały po wsparcie wykwalifikowanej siły roboczej pochodzącej z innych krajów arabskich, przede wszystkim z Egiptu. Od 1973 r. jednak, gdy stały się beneficjentem ogromnych środków finansowych po znacznej podwyżce cen ropy naftowej¹⁷ i przystąpiły do realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz przemysłowych, pojawiło się w nich wielkie zapotrzebowanie na nisko wykwalifikowanych robotników, których źródłem stały się przede wszystkim kraje Azji Południowej.

Kraje GCC w największym stopniu (spośród czterech opisywanych tu obszarów) promują czasowe migracje pracownicze i praktycznie udaremniają próby osiedlania się cudzoziemców. Nie oznacza to jednak, że nie występują przypadki długoterminowego, wieloletniego ich pobytu; przeciwnie, są one liczne i wynikają z dążenia pracodawców do przedłużania kontraktów z „wartościowymi” pracownikami lub z nielegalności zamieszkiwania imigrantów.

W 1973 r. liczba cudzoziemców w regionie GCC wynosiła około 940 tys., co stanowiło 9,7% całej populacji, podczas gdy w 2010 r. – 17,6 mln, tj. 42,7% ludności regionu. Najsilniejszy wzrost imigracji, 10-krotny w okresie 15 lat, następował do czasu inwazji Kuwejtu przez Irak, zapoczątkowanej w sierpniu 1990 r., i był cztery i pół raza większy niż przyrost ludności rodzimej.

Udział cudzoziemców na rynku pracy krajów GCC jest znacznie większy niż w zaludnieniu, ponieważ ich aktywność

zawodowa wyraźnie przewyższa aktywność własnych obywateli. U szczytu napływu siły roboczej z zagranicy, w 1990 r., odsetek pracowników migrantów w całkowitych zasobach pracy w każdym kraju przekraczał 50%; najwyższy był w ZEA – 89,8%, a najniższy w Arabii Saudyjskiej – 55,8% (Evans i Papps 1999). Od tego czasu datuje się próby „unarodowienia” rynków pracy w tym regionie przez podwyższenie aktywności zawodowej ludności miejscowej i ograniczenie imigracji, jednak ich skutek jest umiarkowany, a masowy napływ cudzoziemców, zwłaszcza z takich krajów jak Indie, Pakistan, Bangladesz, Sri Lanka, Filipiny i Indonezja, trwa nadal.

Zmiany w geografii pochodzenia pracowników cudzoziemskich dobrze ilustrują dane dotyczące Arabii Saudyjskiej dla okresu 1975–1990 (Evans i Papps 1999). Na jego początku odnotowano tam zatrudnienie około 770 tys. cudzoziemców, wśród których zdecydowanie najliczniejszą nacją byli obywatele Jemenu (ponad 43%), natomiast reprezentanci krajów arabskich stanowili łącznie ponad 90% zatrudnionych. Obywatele Indii i Pakistanu stanowili po niespełna 2% ogólnej liczby, natomiast w ogóle nie odnotowano obecności obywateli Sri Lanki, Bangladeszu czy Filipin. Tymczasem w 1990 r. liczba pracujących cudzoziemców przekroczyła 3,4 mln, a wśród nich dominowali obywatele Indii (16%), wyprzedzając obywateli Pakistanu (blisko 11%). Najliczniej reprezentowane kraje arabskie, Jemen i Egipt, miały udział 10-procentowy, kolejnymi zaś nacjami byli reprezentanci Azji: Filipin (9%), Bangladeszu (8%) i Sri Lanki (7,5%)¹⁸. Udział Azjatów wzrósł z 5% do 62%, a migrantów z krajów arabskich spadł z 90% do 32%.

Szczególną cechą zatrudnienia cudzoziemców na obszarze GCC, oprócz ich niezwykle wysokiego udziału na rynku pracy, jest powszechnie obowiązująca tymczasowość oferowanego im statusu pracowniczego. Imigranci nie mogą uzyskać kontraktu bezterminowego, nie mogą sprowadzić członków najbliższej rodziny ani zawrzeć związku małżeńskiego z tubylcem. Separacja od miejscowego społeczeństwa przejawia się także w ścisłym oddzieleniu miejsc zamieszkania cudzoziemców od skupisk,

w których funkcjonuje ludność lokalna. Każdy obcokrajowiec musi mieć „sponso-ra” (*kefala*), którym może być wyłącznie obywatel państwa tego regionu. Sponsor decyduje o sprowadzeniu go do pracy i ma decydujący wpływ na warunki oferowanego imigrantowi kontraktu. Może również zatrzymać jego paszport i uniemożliwić mu zmianę pracodawcy lub opuszczenie kraju przed upływem ważności umowy. Inną ważną cechą stanowi specyficzny system pośrednictwa pracy. W myśl jego zasad każda propozycja zatrudnienia musi przejść przez koncesjonowaną przez państwo agencję. Z kolei wyszukiwaniem chętnych do pracy zajmują się odpowiednie agencje w krajach ich pochodzenia. System ten rodzi wiele patologii. Koszty transakcyjne w procesie pośrednictwa są w całości przerzucane na migrujących pracowników, co z reguły pochłania ich półroczne wynagrodzenie, a nawet z dłuższego okresu zatrudnienia (Shah 1998; Castles i Miller 2011).

Segmentacja rynku pracy – powszechna we współczesnej gospodarce światowej – w krajach GCC uderza ze szczególną mocą w cudzoziemców (Evans i Papps 1999). W tych krajach nie wybrane specjalności czy zawody, lecz całe sektory gospodarki są domeną imigrantów. Według danych za rok 1990, podczas gdy w całym regionie pracownicy cudzoziemscy stanowili średnio 73% zatrudnionych, w budownictwie ich udział wynosił 97%, a w przemyśle przetwórczym 88% (w rolnictwie 74% i w usługach 69%). Pracownicy lokalni przeważali jedynie w sektorze publicznym. Ta prawidłowość uległa nawet wzmocnieniu w późniejszym okresie. W parze z segmentacją idzie głęboko posunięta dyskryminacja migrujących pracowników. Prawa pracownicze cudzoziemców są drastycznie ograniczane, nie można ich dochodzić nawet przed niezawisłym sądem. Osoby te zarabiają znacznie mniej niż ludność lokalna zatrudniona na tym samym stanowisku, a do tego nie przysługują im hojne świadczenia tamtejszego „państwa opiekuńczego”. Czas ich pracy jest bardzo wydłużony, często przekracza 60, a nawet 80 godzin tygodniowo. Cudzoziemcy są obowiązkowo kwaterowani w zbiorowych

pomieszczeniach, zwykle niespełniających standardów sanitarnych. Dochodzi do częstej przemocy na tle seksualnym wobec cudzoziemek zatrudnionych w gospodarstwach domowych. Mimo jaskrawego wyzysku nie maleje gotowość do migracji pracowniczej do krajów arabskich Zatoki Perskiej. Dzieje się tak, ponieważ dochody uzyskiwane w krajach GCC przez pracowników cudzoziemskich są znacznie wyższe niż w krajach ich pochodzenia, a szansa zdobycia pracy jest na ogół większa.

Biegun czwarty: EOG wraz ze Szwajcarią

Na koniec dokonamy zwięzłej charakterystyki migracji pracowniczych do krajów obszaru EOG¹⁹ i Szwajcarii. Niemal wszystkie te państwa mają doświadczenie w długotrwałej, masowej emigracji własnej siły roboczej (King i Okólski 2018). Jednak niedługo po zakończeniu II wojny światowej wiele z nich (Austria, Belgia, Francja, Holandia, Niemcy, Szwajcaria, Szwecja i Wielka Brytania), w obliczu niedostatku lokalnej podaży pracy, podjęło werbunek pracowników za granicą (Bonifazi 2008, Collinson 1995)²⁰. Napływ cudzoziemskiej siły roboczej okazał się niezwykle korzystny dla gospodarek krajów europejskich (Blotevogel i Fielding 1997; Harris 1995). Trwał nadal, nawet gdy (po 1973 r.) zaprzestano (lub zabroniono) oficjalnej rekrutacji obcokrajowców, a do pionierskich krajów systematycznie importujących pracowników dołączały stopniowo kolejne: Dania, Włochy, Hiszpania, Norwegia, Irlandia, Portugalia, Grecja, Finlandia, Islandia, Czechy, a ostatnio również Polska.

Napływ siły roboczej z zagranicy znalazł odzwierciedlenie w rosnącym udziale cudzoziemców w populacji krajów, do których docierali. Jeszcze w 1960 r. odpowiednie odsetki były stosunkowo niewielkie. Jedynie w Szwajcarii ten udział nieznacznie przekraczał 10%, we Francji zaś wynosił 4,7%, w Wielkiej Brytanii – 4,2%, w Belgii – 3,9%, a w Szwecji 2,5%. W pozostałych krajach (w tym w RFN) nie przekraczał 1%. Jednak w 1975 r., wkrótce po zaprzestaniu werbunku nisko wykwalifikowanych robotników do prac przy produkcji przemysłowej na masową skalę, te odsetki

były już znacznie, czasem kilkakrotnie, wyższe. Szwajcaria osiągnęła pułap 16%, a pozostałe spośród wymienionych krajów – poziom 5–8,5%. Jedynie w Holandii udział cudzoziemców był wyraźnie niższy (2,6%). Największy, siedmiokrotny wzrost odnotowano w Niemczech (RFN). Stało się to za sprawą gwałtownego nasilenia napływu pracowników zagranicznych, zwłaszcza po osłabieniu migracji (ucieczek) z NRD po wzniesieniu muru berlińskiego. Jeszcze w 1956 r. w RFN zatrudnionych było zaledwie 95 tys. cudzoziemców, ale do końca 1973 r. ich liczba wzrosła do 2,6 mln. W ostatnim ćwierćwieczu XX w. i na początku XXI w. imigracja była kontynuowana; w rezultacie na początku 2016 r. w kilkunastu krajach odsetek rezydujących imigrantów przekroczył 10%²¹. Nadal przodowała Szwajcaria²², gdzie 28% mieszkańców urodziło się w innym kraju. Ustępowały jej Szwecja (17%), Belgia (16%) oraz pozostałe z wyżej wymienionych krajów (12–13%). W międzyczasie do grona pionierskich krajów imigracji, o wysokim obecnie odsetku rezydentów przybyłych z zagranicy, dołączyły: Austria (18% w 2016 r.), Irlandia (17%), Norwegia (15%), Hiszpania (13%) i Włochy (10%) (Bonifazi 2008; Eurostat 2017).

Według oceny Eurostatu 1 stycznia 2017 r. w krajach EOG mieszkało 60,5 mln osób urodzonych za granicą, spośród których 38,3 mln pochodziło spoza tego obszaru. Źródłem utrzymania zdecydowanej większości była praca. Dodajmy, że wielkość strumienia migracyjnego jest ostatnio wielomilionowa; np. w 2016 r. napłynęło około 4,5 mln nowych imigrantów, spośród których blisko połowa mieszkała wcześniej poza EOG. Przeważali wśród nich ludzie w wieku produkcyjnym, gotowi do wejścia na rynek pracy (Eurostat 2018).

Struktura imigrantów w EOG według krajów ich pochodzenia jest niezwykle złożona. Pod tym względem występują duże różnice między krajami docelowymi, a ponadto w wielu z nich skład narodowy napływających osób ulega częstym zmianom (King i Okólski 2018). Ostatnio imigranci dzielą się na trzy ważne grupy krajów pochodzenia: pierwszą stanowią inne kraje EOG (głównie Polska i Rumunia), drugą kraje

europejskie nienależące do EOG (głównie Ukraina, Albania i Mołdawia), a trzecią kraje pozaeuropejskie. Do tej ostatniej grupy należy duża, zmienna liczba krajów, zróżnicowanych pod względem geograficznym. Na przykład, w 2015 r. w kilku ważnych (z punktu widzenia liczby przyjmowanych imigrantów) krajach docelowych (np. w Niemczech, Holandii, Austrii, Belgii i Szwecji) czołowe pozycje²³ „zdobyły” Syria, Afganistan, Irak, Erytrea i Somalia – kraje, których obywatele nie byli wcześniej tak licznie reprezentowani w migracji do Europy (OECD 2017).

Obecne cechy europejskiego rynku pracy są pochodną wielkich zmian, jakie zaszły w latach 80. i 90. XX w., gdy gospodarki krajów EOG przeszły głęboką restrukturyzację i zostały poddane presji konkurencyjnej wywołanej przez procesy globalizacji (King i Okólski 2018). Pracodawcy (firmy) poszukują sposobów obniżenia kosztów pracy m.in. poprzez wewnętrzną reorganizację, delegowanie zadań do zewnętrznych podwykonawców, oferowanie pracownikom niestandardowych kontraktów (np. w niepełnym wymiarze czasu) oraz zatrudnianie nieformalne²⁴. Russell King, wybitny badacz migracji europejskich, przypisuje nowej globalnej przedsiębiorczości ciągle zmieniający się zestaw działających podmiotów, mechanizmów, szlaków i relacji biznesowych, cen i nisz, skłaniający do wysoce elastycznych i adaptacyjnych strategii firm. Ma to, jego zdaniem, istotny wpływ na organizację napływu z zagranicy nowych pracowników i warunki ich zatrudnienia. W zgodzie z tymi cechami pozostaje bowiem swoista „prywatyzacja” migracji pracowniczej, przejawiająca się we wzroście liczby agentów, pośredników, przemytników oraz specyficznej struktury kosztowej w przypadku każdej trasy, każdego kraju pochodzenia i każdego kraju docelowego. „W ramach tego nowego sprywatyzowanego porządku na wpół legalnych migracji – dowodzi King – niektórzy migranci rozpoczynają [wędrówkę] bez konkretnego kraju docelowego na myśli: udają się tam, gdzie agenci lub przemytnicy ich zaprowadzą lub porzucą. Inni są w stanie ściśle kalkulować opłacalność różnych możliwości w różnych krajach docelowych, biorąc pod uwagę koszty

i korzyści podejmowanego ryzyka, stopień niepewności, jakość życia, spodziewane dochody, znajomość kultury oraz istnienie kontaktów społecznych i rodzinnych” (King 2002, 95).

W krajach EOG – podobnie jak w innych wyżej scharakteryzowanych regionach globalnych migracji – imigranci spotykają się ze zjawiskiem segmentacji na rynku pracy i przejawami dyskryminacji, choć – zdaniem wielu badaczy – w odróżnieniu od innych regionów dyskryminacja zwykle nie jest tu bezpośrednia, ma charakter utajony. W tych krajach również funkcjonuje segment rynku pracy właściwy dla *global city*; przykładem są rynki Londynu, Paryża, Berlina, Amsterdamu, Zurychu czy Frankfurtu.

Opublikowany w 2017 r. raport *Joint Research Centre* Komisji Europejskiej dowodzi występowania głębokiej segmentacji rynku pracy w 15 krajach tzw. starej UE (Grubánov-Boskovic i Natale 2017). Polega ona na faktycznym podziale rynku na trzy segmenty. Segment podstawowy (*primary*) skupia zawody wymagające wysokich kwalifikacji oraz cechuje się wysokimi wynagrodzeniami i dobrymi warunkami pracy, natomiast w segmencie podrzędnym (*secondary*) pracownicy mają najniższe kwalifikacje, ich płace są znacznie niższe, a warunki pracy gorsze. Między nimi lokuje się segment pośredni (*intermediate*), który jest bardzo podobny do podrzędnego, z tym wyjątkiem, że stabilność zatrudnienia i prestiż społeczny są w nim wyższe. Segmentacja szczególnie niekorzystnie dotyka cudzoziemską siłę roboczą, i to w trzech wymiarach: pod względem kwalifikacji zawodowych, wynagrodzenia oraz form lub stabilności zatrudnienia i perspektyw awansu. Cudzoziemcy są w dużym stopniu wykluczeni z dostępu do segmentu podstawowego, a największa część popytu na ich pracę występuje w segmencie podrzędnym. Z innej, podobnej natury analizy, dotyczącej niemieckiego rynku pracy, wynika, że imigranci (o porównywalnych cechach z pracownikami miejscowymi) zarabiają średnio o 20% mniej, ponadto charakteryzuje ich mniejsze prawdopodobieństwo wejścia na rynek pracy, a wyższe stania się bezrobotnym. Co więcej, pomimo że

różnice na niekorzyść imigrantów zmniejszają się w miarę tego, jak wydłuża się ich obecność na rynku pracy, to do końca aktywności zawodowej pozostają istotne (Beyer 2016).

Interesujący przypadek rynku pracy w europejskim *global city* został zaprezentowany przez Natashę Iskander na przykładzie francuskiego przemysłu odzieżowego, skoncentrowanego głównie w metropolii paryskiej (Iskander 2000). Przemysł ten w latach 80. XX w. utracił wiodącą pozycję w gospodarce światowej na rzecz kilku KMR (głównie Chin), a powodem tego były znacznie niższe koszty produkcji ponoszone przez konkurentów. W reakcji na to firmy francuskie dokonały reorganizacji i fragmentacji, rezygnując z wielu działań procesu wytwórczego, pozostawiając sobie te fragmenty, które wymagają najwyższych kwalifikacji zatrudnionych (m.in. zarządzanie strategiczne, finanse, marketing i projektowanie kolekcji). Powstała wielka liczba nowych, małych firm, które – często na zasadzie outsourcingu – przejęły któryś z pozostawionych im działów. Zarówno stare, znacznie odchudzone firmy, jak i nowe firmy podwykonawcze stosują niezwykle elastyczne strategie rynkowe, których istotnym elementem jest specyficzna strategia zatrudnienia. Poza najbardziej newralgicznymi i wyspecjalizowanymi stanowiskami pracy zatrudniani są w nich głównie cudzoziemcy, skłonni do zaakceptowania nietradycyjnych lub nieformalnych kontraktów i relatywnie niskiego wynagrodzenia. Dominuje tu zatrudnienie krótkookresowe lub w niepełnym wymiarze czasu. Wiele funkcji produkcyjnych jest wykonywanych w gospodarstwie domowym (praca nakładcza) lub w prowizorycznych pomieszczeniach, a wielu pracowników wykonuje powierzone im zadania „na własny rachunek” (*freelance*). W działaniu rynku pracy paryskiego *global city* zacierają się różnica między zatrudnieniem formalnym i nieformalnym, a głównymi jego aktorami są imigranci.

Migracje elity pracowniczej

Od niedawna można zaobserwować na świecie wyraźną zmianę struktury popytu na pracowników cudzoziemskich,

polegającą na zwiększonym zapotrzebowaniu na osoby wysoko wykwalifikowane i słabnącym na osoby wykonujące prace proste, chociaż nadal ci ostatni stanowią większość w międzynarodowych przepływach siły roboczej. Jak już wspomniano, migracje specjalistów rządzą się innymi prawami, a nawet niekiedy przybierają inne kierunki geograficzne niż migracje pracowników o niskich kwalifikacjach. Wydaje się celowe, by na zakończenie tego artykułu zwięźle przedstawić najważniejsze cechy tego zyskującego na znaczeniu strumienia migracyjnego. Opis ten podzielimy na trzy części, zgodnie z rodzajem migracji, którego doświadczają pracownicy wysoko wykwalifikowani.

Wewnątrz korporacyjne transfery pracowników

Jedną z nowych form migracji międzynarodowych, która rozwinęła się dopiero niedawno, w najświeższej fazie globalizacji, są przepływy pracowników, często na zasadzie delegowania, między filiami lub przedstawicielstwami korporacji transnarodowych położonymi w różnych krajach bądź – rzadziej – związane ze zmianą kraju zatrudnienia przepływy między różnymi korporacjami. Z zasady osoby objęte tymi migracjami reprezentują bogaty kapitał ludzki – dobre wykształcenie formalne i duże doświadczenie zawodowe – i są zatrudnione na stanowiskach kierowniczych lub specjalistycznych. Transfery wewnątrz korporacyjne odbywają się na ogół na specjalnych, preferencyjnych zasadach, które polegają na uproszczonym wydawaniu zezwoleń na pracę (i – jeśli to potrzebne – odpowiednich wiz pobytowych) przez kraje docelowe. Zasady regulujące te transfery w UE zostały ujęte w specjalnej dyrektywie uchwalonej w 2014 r. (Directive 2014/66/EC).

Większość wewnątrz korporacyjnych transferów pracowników następuje do KBR, głównie do USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Kanady, Australii i Japonii. W krajach, dla których dostępne są odpowiednie dane, roczna liczba transferów rzadko przekracza 10 tys.²⁵ Znaczącym wyjątkiem jest USA, gdzie w 2015 r. wydano aż 918 tys. pozwoleń na wjazd z tego

tytułu, co oznaczało niemal podwojenie w stosunku do 2006 r. (US Department of Homeland Security 2016). Wzrost liczby pozwoleń wydanych w tym kraju dla osób przemieszczających się w obrębie korporacji stanowi wyraźne odstępstwo od trendu w innych krajach, gdzie w 2009 r. nastąpił silny spadek ich liczby, po którym do 2015 r. występowała słaba tendencja wzrostowa (OECD 2017).

Specyficzną cechą międzynarodowych przemieszczeń wewnątrz korporacyjnych jest ich wysokie skupienie w sektorze usług, w szczególności ICT.

Migracje specjalistów

Migracje specjalistów albo inaczej mówiąc – pracowników wysoko wykwalifikowanych należą do międzynarodowych przepływów ludzi, które w ostatnich kilku dekadach wykazywały dużą dynamikę wzrostową. Na przykład, w latach 1980–2010 średnioroczny przyrost liczby imigrantów wyposażonych w wysokie kwalifikacje wyniósł w skali całego globu 5%, podczas gdy ogółu imigrantów – jedynie 2% (Brzozowski i Kaczmarczyk 2008). Większość krajów na świecie zachęca cudzoziemców o bogatym kapitale ludzkim do pracy na ich terytorium, a niektóre z nich oferują potencjalnym imigrantom specjalistom różnego rodzaju preferencje; wydajność pracy takich osób jest bowiem na ogół względnie wysoka, a koszt poniesiony przez potencjalne kraje docelowe na uzyskanie przez tych migrantów wysokich kwalifikacji (w tym wykształcenia) – względnie niski. Niektóre z tych krajów czynią to z dużym powodzeniem. Przykładowo, w 2010 r. w KBR należących do OECD około 30% imigrantów miało dyplom uczelni akademickiej, przy czym w 16 krajach ten odsetek był wyższy, a w niektórych z nich (w Australii, Kanadzie i Wielkiej Brytanii) przekraczał 50% albo zbliżał się do tego poziomu.

Jednym ze skutków silnego przyciągania specjalistów przez KBR jest ich głęboki ubytek w wielu KMR. W 2010 r. w ponad 50 spośród tych krajów odnotowano emigrację osób mających wyższe wykształcenie na poziomie około jednej trzeciej całkowitego odpływu migracyjnego z tych krajów.

W najostrzejszej postaci to zjawisko wystąpiło w krajach Ameryki Środkowej; w kilku z nich udział najlepiej wykształconych w całej emigracji przekroczył 80%.

Opisane zjawisko jest silnie związane z rodzajem kwalifikacji lub sektorem zatrudnienia migrantów. W przypadku niektórych zawodów lub sektorów podane wyżej odsetki kształtują się na jeszcze wyższym poziomie. Prowadzi to do tego, że w niektórych krajach imigracyjnych, zwykle należących do grupy KBR, imigranci specjaliści są istotną, a niekiedy dominującą grupą w danym zawodzie lub sektorze. Dotyczy to na przykład zawodów medycznych (Brzozowski i Kaczmarczyk 2018); i tak w 2010 r. co drugi lekarz w Australii, Izraelu i Nowej Zelandii był cudzoziemcem, w Szwecji zaś co trzeci, a w Belgii, Kanadzie, Luksemburgu, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i USA – częściej niż co piąty. Odwrotną stroną medalu był w przypadku tego zawodu deficyt lekarzy w wielu KMR, dla których koszt wykształcenia emigrujących przedstawicieli tej profesji jest relatywnie wysoki, a ich brak na rynku pracy szczególnie odczuwalny.

Specyficzny dominujący obecnie na świecie kierunek przepływu specjalistów, tj. z KMR do KBR, określa się mianem drenażu mózgów. Trwają debaty naukowe i polityczne na temat rzeczywistych skutków społecznych i ekonomicznych tego zjawiska, zwłaszcza dla KMR, jak również na temat sposobów zahamowania drenażu mózgów lub stworzenia mechanizmów prowadzących do rekompensowania KMR ubytku kapitału ludzkiego w wyniku emigracji do KBR. Na razie daleko jednak do osiągnięcia konsensusu.

Warto – za Janem Brzozowskim i Pawłem Kaczmarczykiem – zwrócić uwagę na zarysowujące się pod wpływem narastającej globalizacji zjawisko transnacionalizmu wysoko wykwalifikowanych migrantów. Argumentują oni następująco: „W obecnej sytuacji, dzięki niespotykanym możliwościom ułatwiającym mobilność zarówno realną, jak i w świecie cyfrowym, możliwa jest stała obecność w obu przestrzeniach społecznych: zarówno kraju osiedlenia, jak i pochodzenia. (...) Transnacionalizm stwarza tym samym ogromne szanse

i potencjał dla krajów pochodzenia dla wykorzystania znacznej części «swoich» specjalistów, pozostających w diasporze. Uczelnie z krajów rozwijających się mogą pozyskiwać do współpracy wybitnych badaczy, angażując ich w projekty badawcze czy nawet krótkoterminową aktywność dydaktyczną, wspomaganą narzędziami nauczania z wykorzystaniem Internetu. Z kolei przedsiębiorcy pozostający w diasporze mogą sięgać po zasoby kapitału ludzkiego pozostające w kraju ojczystym, angażując współpracowników do pracy *online*, realizując projekty inwestycyjne czy współpracę z centrami badawczymi mającą na celu rozwój nowych technologii czy produktów. Jednak najważniejsze jest to, że transnacionalizm tworzy ramy, w których każda ze strategii stojących przed emigrantem-specjalistą jest nadal możliwa, a powrót czy dalsza migracja nie muszą być traktowane w sposób definitywny” (Brzozowski i Kaczmarczyk 2018, 404–5).

Migracje edukacyjne

Charakteryzując migracje osób posiadających wysokie kwalifikacje, najczęściej obecnie zatrudnianych przez pracodawców w krajach imigracyjnych, warto również wspomnieć o jednej z najszybciej rozwijających się form mobilności osób w przestrzeni międzynarodowej, jaką są migracje edukacyjne. Wprawdzie nie są one migracjami pracowniczymi w ścisłym znaczeniu tego terminu, jednak niewątpliwie stanowią ich załączek, a w każdym razie często są podejmowane z intencją wejścia na rynek pracy w kraju, w którym odbywa się nauka. Kształcący się imigranci korzystają na ogół ze specjalnych ułatwień w podejmowaniu zatrudnienia w czasie odbywania studiów, a doświadczenie zdobyte w ten sposób ułatwia im znalezienie pracy po ich zakończeniu.

Migracje te obejmują głównie studentów szkół wyższych. Większość z nich odbywa za granicą pełny, zwykle 3–4-letni, cykl kształcenia, a znaczna część w trakcie studiów lub po ich ukończeniu podejmuje tam pracę. Cudzoziemscy studenci, a zwłaszcza absolwenci, są traktowani jako pożądana siła robocza. Wiele państw

subsydiuje koszt edukacji swoich obywateli w innym kraju. Coraz więcej krajów stwarza zachęty do podejmowania w nich edukacji przez cudzoziemców, a także regulacje umożliwiające im wchodzenie na rynek pracy tych państw jeszcze w trakcie nauki. Nasila się rywalizacja o zagranicznych studentów. Rządy wielu krajów (np. Australii, Chin, Kanady i Niemiec) podejmują kompleksowe działania w celu znaczącego zwiększenia ich napływu.

O tym, jak duże korzyści odnoszą kraje goszczące studentów zagranicznych, świadczy przykład USA. Jak szacuje specjalistyczna organizacja Association of International Educators, w roku akademickim 2016/2017 wydatki tych studentów²⁶ zasiły amerykańską gospodarkę kwotą 36,9 mld dolarów, a ich kształcenie dało pracę 450 tys. osób (Haynie 2018).

Globalny zasób cudzoziemskich studentów w 2017 r. można ocenić na około 5 mln. Według danych UNESCO w okresie 1975–1995 ich liczba wzrosła o 900 tys., do 1,7 mln, jednak w kolejnym dwudziestoleciu – aż o 2,8 mln, sięgając 4,5 mln (UNESCO 2015)²⁷. Szczególnie silny wzrost wystąpił w latach 2000–2015, zwłaszcza w Chinach i krajach należących do OECD (w tych ostatnich o 45%). Warto dodać, że coraz bardziej popularna staje się wewnątrzregionalna międzynarodowa mobilność studentów, polegająca na pobieraniu nauki za granicą przez osoby mieszkające nadal w swoim ojczystym kraju, co pozwala studentom na znaczne obniżenie kosztów edukacji. Takich studentów określa się mianem globalnych, tzn. pobierających globalne wykształcenie po lokalnych kosztach. Zgodnie z oceną OECD globalni studenci stanowią około jednej piątej całkowitego zagranicznego zasobu (OECD 2017).

Największym „biorcą” osób kształcących się za granicą w 2017 r. były USA (24% globalnego zasobu), które wyprzedziły Wielką Brytanię (11%), Chiny (10%), Australię i Francję (po 7%) oraz Niemcy i Rosję (po 6%). W stosunku do początku obecnego stulecia znacząco spadł udział USA i Niemiec, a wzrósł Chin i Rosji (których udział w 2001 r. wynosił zaledwie około 1%). Z kolei wśród krajów pocho-

dzenia największy udział w tej kategorii migrantów mają bez wątpienia Chiny, choć lista najważniejszych spośród tych państw różni się istotnie między krajami docelowymi. Na przykład, w USA dominują Chińczycy (32%), wyprzedzający obywateli Indii (16%) oraz Korei i Arabii Saudyjskiej (po 6%), ale we Francji pierwszeństwo należy do Marokańczyków, którym ustępują studenci z Chin i Algierii, w Chinach zaś największą nacją są Koreańczycy, którzy wyprzedzają obywateli USA i Tajlandii. Spośród innych ważnych krajów docelowych w Wielkiej Brytanii przeważają obywatele Chin, Indii i Nigerii, a w Australii – Chin, Indii, Malezji i Wietnamu. Gdyby potraktować łącznie kraje należące do OECD, które według statystyk OECD w 2014 r. przyjęły 1,4 mln nowych studentów z zagranicy, to Chińczycy stanowiliby wśród nich 20%, podczas gdy obywatele Indii – 6%, Niemiec – 4%, Korei – 3%, a Francji i Arabii Saudyjskiej – po 2% (UNESCO 2017).

Coraz ważniejszym kierunkiem migracji edukacyjnych jest ostatnio obszar Unii Europejskiej, i to niekoniecznie jej państwa członkowskie, które przyciągały cudzoziemskich studentów od dłuższego już czasu. Z danych OECD wynika, że w 2015 r. na tym obszarze studiowało łącznie 1,5 mln cudzoziemców, spośród których jedna trzecia pochodziła z innych krajów UE. Wzrost napływu studentów zagranicznych w XXI w. odnotowano we wszystkich krajach UE, z tym że najsilniejszy w Polsce (o 521% w latach 2008–2015), Słowenii (521%), Słowacji (385%), a także innych krajach o słabych tradycjach w tej dziedzinie (OECD 2017).

Zakończenie

Zaprezentowana w tym artykule charakterystyka najnowszych migracji siły roboczej na świecie dowodzi, że stanowią one obecnie jedno z najistotniejszych i brzemiennych w konsekwencje społeczno-gospodarcze zjawisk migracyjnych. Podstawową konkluzją w tej materii jest dostrzeżenie nadrzędnej roli i powszechnej obecności interesów ekonomicznych krajów, do których przybywają migrujący pracownicy, a ściślej – głównych aktorów stosunków ekonomicznych w tych krajach:

państw (rządów) i w coraz większym stopniu przedsiębiorców, zwłaszcza wielkich korporacji. Ponadto zostało wykazane, że migracje te mają wielostronne uwarunkowania i konsekwencje, jak również niezwykle złożoną i zmienną w czasie strukturę, zarówno ze względu na kierunki geograficzne przepływów pracowników, jak i rodzaj reprezentowanego przez nich kapitału ludzkiego. Artykuł niniejszy stanowi przyczynek do kompleksowego opisu tego zjawiska, słabo dotąd obecnego w szerokim ujęciu w literaturze przedmiotu. W przekonaniu jego autora otwiera on drogę do dalszych, pogłębionych analiz.

PRZYPISY

- ¹ Fragmenty tego artykułu zostały wykorzystane w: Okólski, Radziwinowiczówna 2018.
- ² Co więcej, w niektórych krajach silną korelację obserwuje się również (jednocześnie) między migracjami rodzinnymi a migracjami edukacyjnymi i nawet (w paru przypadkach) migracjami w celu uzyskania opieki międzynarodowej.
- ³ Dotychczas nie opublikowano szacunku liczby pracowników cudzoziemskich dla dalszych lat.
- ⁴ Określenie „bieguny migracyjne” jest metaforą odwołującą się do zjawiska polegającego na przyciąganiu opilków żelaza przez bieguny magnesu.
- ⁵ W latach 1942–1964 z programu skorzystało 4,6 mln pracowników. W tym samym czasie stwierdzono obecność 4,9 mln Meksykanów, którzy przybyli do USA i pracowali tam bez wymaganego zezwolenia.
- ⁶ Intensywna migracja pracownicza z Meksyku, głównie związana z podejmowaniem sezonowego zatrudnienia w rolnictwie, zachodziła również w latach 20. XX wieku. Po krótkim czasie jednak ją zatrzymano.
- ⁷ W 2015 r. takich osób było 2 307 000; wśród nich 649 tys. stanowili pracownicy przybyli do USA w ramach „transferów wewnątrz korporacyjnych”, 787 tys. – wykwalifikowani pracownicy z obszaru NAFTA, natomiast większość pozostałych – pracownicy o niskich albo średnich kwalifikacjach (US Department of Homeland Security 2016).
- ⁸ W 2015 r. prawo do osiedlenia się w w USA uzyskało 1051 tys. osób, spośród których blisko 65% ze względu na związki rodzinne (US Department of Homeland Security 2016).
- ⁹ W 2015 r. 144 tys. migrantom zezwolono na

- osiedlenie się na podstawie preferencji dla zatrudnienia osób o potrzebnych kwalifikacjach (US Department of Homeland Security 2016).
- ¹⁰ Castles i Miller (2011) zwrócili uwagę na znamieny przepis dodany w 1952 r. do prawa imigracyjnego USA, który *de facto* zakazuje karania pracodawców zatrudniających cudzoziemców nieposiadających zezwolenia na pracę.
- ¹¹ Warto od razu zaznaczyć, że kraje tego obszaru dopuszczają w zasadzie tylko jedną formę imigracji – napływ pracowników cudzoziemskich.
- ¹² Około 800 tys. w 1983 r.; byli to głównie potomkowie robotników koreańskich zwerbowanych (częściowo pod przymusem) w latach 30. i pierwszej połowie lat 40. XX wieku.
- ¹³ O specyfice Hongkongu wspomniano nieco dalej.
- ¹⁴ Jest to skrót od oficjalnej nazwy ugrupowania, które te kraje tworzą: Gulf Cooperation Council.
- ¹⁵ Według znawcy demografii tego obszaru, Philippe’a Farguesa, w 2010 r. całkowita populacja GCC liczyła 23,5 mln osób (w tym 17,6 mln obywateli krajów tego regionu), z czego 80% (18,7 mln) mieszkało w Arabii Saudyjskiej. Z pozostałych krajów jedynie ludność Omanu przekraczała milion (faktycznie wynosiła 2 mln). Dane o wielkości populacji tego obszaru są jednak przedmiotem kontrowersji i istotnie różniących się ocen. Statystyki ONZ, oparte na oficjalnych źródłach krajowych, kreślą obraz daleko odbiegający od ww. oceny; zgodnie z nimi w 2017 r. w krajach GCC mieszkało 55,2 mln osób, a w samej Arabii Saudyjskiej – 32,9 mln (Fargues 2011).
- ¹⁶ Kraje te mają udział w około jednej czwartej światowego wydobycia ropy naftowej, a udokumentowane złoża tego surowca są na ich terenie dwukrotnie większe niż pozostałe jego złoża na świecie.
- ¹⁷ Eksporterzy ropy naftowej zrzeszeni w OPEC, głównie z GCC, wykorzystując swoją quasi-monopolistyczną pozycję na rynku światowym, spowodowali wówczas niemal skokowy wzrost ceny tego surowca o 600%.
- ¹⁸ Według różnych ocen ludność cudzoziemska w Arabii Saudyjskiej w 2013 r. składała się z 2–2,8 mln obywateli Indii, po około 1,5 mln – Pakistanu, Bangladeszu i Indonezji, 1–2 mln – Egiptu, 1 mln – Syrii, 0,8–1 mln – Jemenu, 0,5–0,9 mln – Sudanu, 0,7 mln – Filipin, po 0,5 mln – Sri Lanki, Afganistanu i Nepalu oraz wielu osób z innych krajów.
- ¹⁹ Do EOG należą wszystkie państwa Unii Europejskiej oraz Islandia, Lichtenstein i Norwegia.
- ²⁰ Francja czyniła to już w okresie międzywojennym.
- ²¹ Liczby, jakie podajemy dla 2016 r., dotyczą nie

- cudzoziemców, lecz mieszkańców danego kraju urodzonych za granicą. Wydają się w większym stopniu porównywalne i lepiej oddają skalę dotychczasowej imigracji, ponieważ we wcześniejszych dekadach imigranci byli w większym lub mniejszym stopniu (w zależności od nowego kraju osiedlenia) naturalizowani i „znikali” ze statystyk cudzoziemców.
- ²² Pomijamy tu imigrację do najmniejszych krajów Europy, takich jak Luksemburg czy Lichtenstein.
- ²³ W tym przypadku chodzi o pięć najliczniej reprezentowanych krajów pochodzenia.
- ²⁴ Do popularnych niestandardowych form zatrudnienia można również zaliczyć pracę nakładczą, telepracę oraz leasing pracowniczy w ramach agencji pracy tymczasowej.
- ²⁵ W krajach UE nie są odnotowywane transfery między krajami wewnątrz tego obszaru, a jest ich z pewnością wiele.
- ²⁶ Studenci zagraniczni stanowili w tym kraju jedynie niespełna 4% wszystkich studiujących. Dla porównania w Australii – 21%, w Wielkiej Brytanii – 15%, a w Kanadzie – 10% (średnia dla krajów należących do OECD – 8%).
- ²⁷ Organizacja ta przewiduje, że w 2020 r. globalny zasób studentów zagranicznych osiągnie poziom 7 mln.

BIBLIOGRAFIA

- Beyer, Robert C.M. 2016. “The Labor Market Performance of Immigrants in Germany.” IMF Working Paper 16, International Monetary Fund, European Department: 1–29
- Blotevogel, Hans H., and Anthony J. Fielding, eds. 1997. *People, Jobs and Mobility in the New Europe*. Chichester: Wiley.
- Bonifazi, Corrado. 2008. “Evolution of Regional Patterns of International Migration in Europe.” In *International Migration in Europe: New Trends and New Methods of Analysis*, edited by Corrado Bonifazi, Marek Okólski, Jeannette Schoorl, and Patrick Simon, 107–128. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brzozowski, Jan i Paweł Kaczmarczyk. 2018. „Migracje specjalistów.” 25 wykładów o migracjach, red. Magdalena Lesińska i Marek Okólski, 386–406. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 2011. *Migracje we współczesnym świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Collinson, Sarah 1995. *Europe and International Migration*. London: Pinter.
- Eckstein, Susan, and Giovanni Peri. 2018. “Im-

- migrant Niches and Immigrant Networks in the U.S. Labor Market.” *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Science* 4 (1): 1–17.
- Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson, and Olof Aslund. 2013. “Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants: Evidence from a Natural Experiment.” *The Quarterly Journal of Economics* 118 (1): 329–57.
- Evans, Lynne, and Ivy Papps. 1999. “Migration Dynamics in the GCC Countries.” *Emigration Dynamics in Developing Countries. Vol. IV: The Arab Region*, edited by Reginald Appleyard, 202–34. Aldershot: Ashgate.
- Eurostat. 2017. “Statistics Explained.” Accessed September 15, 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
- Eurostat. 2018. “Migration and Migrant Population Statistics. Statistics Explained.” Accessed October 6, 2018. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>.
- Fargues, Philippe. 2011. “Immigration Without Inclusion: Non-Nationals in Nation-Building in the Gulf States.” *Asian and Pacific Migration Journal* 20 (3–4): 273–92.
- Grubunov-Boskovic, Sara, and Fabrizio Natale. 2017. „Migration in a Segmented Labour Market.” *European Commission Joint Research Centre*: 1–20.
- Harris, Nigel. 1995. *The New Untouchables. Immigration and the New World Worker*. London–New York: I.B. Tauris Publishers.
- Haynie, Devon. 2018. “The Great Game for International Students, Jan. 23 2018.” Accessed April 14, 2018. <https://www.usnews.com/best-countries/articles/2018-01-23/competition-for-international-students-increase-among-countries>.
- ILO. 2015. “ILO Global Estimates on Migrant Workers. Results and Methodology.” Geneva: International Labour Office.
- Iskander, Natasha. 2000. “Immigrant Workers in an Irregular Situation: The Case of the Garment Industry in Paris and Its Suburbs.” In *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, 45–51. Paris: OECD Publishing.
- Kaur, Amarjit. 2010. “Labour Migration in Southeast Asia: Migration Policies, Labour Exploitation and Regulation.” *Journal of the Asia Pacific Economy* 15 (1): 6–19.
- King, Russell. 2002. “Towards a New Map of European Migration.” *International Journal of Population Geography* 8 (2): 89–106.
- King, Russell, and Marek Okólski. 2018. “Diverse, Fragile and Fragmented: The New Map of European Migration.” *Central and Eastern European Migration Review*, 27 September. DOI: 10.174676/ceemr.2018.08.

Martin, Philip. 1999. "Emigration Dynamics in Mexico: The Case of Agriculture." In *Emigration Dynamics in Developing Countries. Vol. III: Mexico, Central America and the Caribbean*, edited by Reginald Appleyard, 202–34. Aldershot: Ashgate.

OECD. 2003. "Migration and the Labour Market in Asia 2002." Paris: OECD Publishing.

OECD. 2017. "International Migration Outlook 2017." Paris: OECD Publishing.

Okólski, Marek, Agnieszka Radziwinowiczówna. 2018. „Współczesne migracje na świecie.” W *25 wykładów o migracjach*, red. Magdalena Lesińska i Marek Okólski, 101–27. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Piore, Michael. 1979. *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Portes, Alejandro, and Robert D. Manning. 1986. "The Immigrant Enclave: Theory and Empirical Examples." In *Competitive Ethnic Relations*, edited by Susan Olzak and Joane Nagel, 47–68. New York: Academic Press.

Raijman, Rebeca, and Marta Tienda. 1999. "Immigrants' Socioeconomic Progress Post-1965: Forging Mobility or Survival?" In *The Handbook of International Migration: The American Experience*, edited by Charles Hirschman, Philip Kasinitz, and Josh de Wind, 239–56. New York: Russell Sage Foundation.

Sassen, Saskia. 1996. "Ethnicity and Space in the Global City: A New Frontier?" In *Ciudad i immigracio*, edited by Manuel Delgado, 6–17. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània.

Sassen, Saskia. 2002. "Global Cities and Diasporic Networks: Microsites in Global Civil Society." In *Global Civil Society 2002*, edited by Marlies Glasius, Mary Kaldor and Helmut Anheier, 217–38. Oxford: Oxford University Press.

Sassen, Saskia. 2005. "The Global City: Introducing a Concept." *Brown Journal of World Affairs* 11 (2): 27–43.

Shah, Nasra M. 1998. "The Role of Social Networks Among South Asian Male Migrants to Kuwait." In *Emigration Dynamics in Developing Countries. Vol. II: South Asia*, edited by Reginald Appleyard, 30–69. Aldershot: Ashgate.

UNESCO. 2015. "Growth of International Students." UNESCO Institute for Statistics report, June.

UNESCO. 2017. "Project Atlas: Countries Hosting Most Foreign Students." Accessed April 25, 2018. <https://www.worldatlas.com/articles/countries-hosting-most-foreign-students.html>.

US Department of Homeland Security. 2016. "Yearbook of Immigration Statistics: 2015." Washington D.C.: Office of Immigration Statistics.

The Evaluation of the European Union Directives on Legal Migration

Ocena dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących legalnej migracji

ARTICLE

Abstract

Since the migration crisis started in 2015 the European Union immigration policy has focused mainly on the massive inflow of refugees, illegal migration and the enforcement of its external borders. Not surprisingly, the debate and measures in the field of legal migration were set aside even though Member States need or will need legal migrants. The EU has already adopted five sectoral directives on certain categories of migrants, namely students,

researchers, highly qualified workers, intra-corporate transfers and seasonal workers. The question arises whether these legal instruments are effective and attractive to foreigners. The aim of the article is to find answers to these questions as well as to evaluate adopted directives. It is argued that, contrary to the political discourse, the EU immigration law is inconsistent with the objectives of EU immigration policy.

Keywords:

European Union, EU immigration policy, legal migration, EU immigration law, migration crisis

1. Introduction

Since the outbreak of the migration crisis in the summer of 2015, the immigration policy of the European Union (EU) has been revolving around the struggle to deal with illegal migration, human trafficking and smuggling, as well as around the efforts to ensure the European border security.¹ The surging influx of immigrants to the EU, particularly to Italy, Greece, and Hungary, has triggered interest in the asylum policy and exposed the weaknesses of the European asylum system, thus indicating the need to change the EU regulations in this area. Given the circumstances, the fact that the debate and measures in the field of legal migration were set aside comes as no surprise.

The European Commission has been drawing attention to the adverse demographic and economic projections for Europe for more than two decades. The ageing of the European society, the low birth rate accompanied by an increasing dependence of the economy on high-skilled jobs make it impossible for the European Union countries to develop without the help of migrants in the near future.² Since 1992, the net migration rate has been recognized as the major factor of the population growth in the European Union.³ The birth rate ensuring generation replacement is observed only in France.

The current trends and forecasts indicate that Member States, in spite of the tough economic situation associated with the ongoing economic slowdown of the last few years, are lacking workers in some industries and sectors. In this context, it appears necessary to introduce common rules concerning the conditions of the entry, residence and work for third-country nationals seeking to work in EU countries. Not only the European countries, but also the United States, Australia or Canada for years have been in competition for skilled employees. Even though over the last several years the unemployment rate in the EU

has been falling (to reach 7.8 % in April 2017),⁴ many Member States suffer from a lack of workers in the catering, service or construction sectors.⁵ The EU growth strategy Europe 2020, which is the continuation of the Lisbon Agenda, *seeks to promote a forward-looking and comprehensive labour migration policy which would respond in a flexible way to the priorities and needs of labour markets*⁶. It turns out that without effective solutions in the field of legal migration it will be difficult for the Member States to face the approaching challenges.

Here we should consider whether the adopted solutions on legal labour migration to the EU are sufficient and whether their application will allow the EU to effectively manage migration. Such is the goal of this article, which focuses on the analysis and assessment of the adopted EU regulations. As legal migration, particularly labour migration, is of interest here, the legal and comparative analysis will be employed only with regard to the so-called sectoral directives on selected categories of migrants, including students, researchers, highly qualified employees, seasonal workers and intra-corporate transferees. The purpose of the study is to compare the directives and to pay attention to their common provisions as well as to major differences. In addition, an attempt will be made to assess the directives in terms of their real impact on legal migration to the European Union. Other legal acts concerning legal migration to the EU, namely the Family Reunification Directive, Directive on long-term resident status, Directive on a single permit for residence and work for third-country nationals, are not the subject of the article.

2. The EU immigration policy with regard to legal migration

The immigration policy is a sphere which fell within competence of the EU relatively late. The development of the EU immigration policy was affected primarily by the idea to create a common market as well as by the gradual removal of borders between Member States, initiated in 1985 by the Schengen Agreement. Owing to these circumstances, migration, until

then a sovereign issue of each EU country, went beyond the sphere of domestic matters. Treaties of Rome provided for the creation of a common market by six signatory states. In accordance with Art. 48 of the Treaty under which the European Economic Community was established, the citizens of the Member States were allowed to move freely between countries in order to seek employment. The freedom of movement of workers concerned only nationals of the EC Member States, it did not include third-country nationals.⁷ The gradual accession of new member states to the European Communities, creation of the common market and a Europe free of borders, made immigration not a national domain anymore.

The EU gained its first, quite limited competence in the field of immigration once the Maastricht Treaty entered into force. In the then formed three-pillar structure of the EU issues related to asylum and immigration were placed in the third pillar - Justice and Home Affairs based on intergovernmental cooperation.⁸ According to Art. K.1 of the Treaty, the immigration policy and policy regarding third-country nationals were deemed *a matter of common interest*. In 1997, under the Treaty of Amsterdam, the immigration policy became a Community policy. The EU thereby initiated the formation of an *Area of Freedom, Security and Justice*, in which the *free movement of persons is ensured in conjunction with (...) measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime* (Article 3 TEU).

At present, most of the issues on legal migration of third-country nationals fall within the EU's shared competence, which means that the EU, together with the Member States, can adopt legislation in this field. However, if a regulation has been adopted at the EU level, the Member States must repeal their national legislation in this area. The repeal of the EU legislation reinstates the right to regulate the given matter by Member States with their national laws.⁹ The extensive list of the EU competences in the sphere of immigration policy is contained in Title V of

TFEU *Area of Freedom, Security and Justice*. Article 79 of TFEU extends the application of the ordinary legislative procedure to *the definition of the rights of third-country nationals residing legally in a Member State, including the conditions governing freedom of movement and of residence in other Member States*. Under this Article Member States are also entitled to *determine volumes of admission of third-country nationals coming from third countries to their territory in order to seek work, whether employed or self-employed*. This provision was made with the aim of protecting the domestic labour markets of the EU countries. On the one hand, it is clear that the EU finally gained some competence in the area of legal migration, on the other, the principle guaranteeing control over the influx of migrant workers into the Member States was explicitly expressed, thus protecting the interests of the EU countries.

Over the past several years, the EU has developed a wide range of instruments for the intake of different categories of migrants. This sectoral approach is the result of the failure to adopt a common directive on all third-country workers, either legally employed or self-employed in the territory of the EU. Despite a positive assessment given by the EU institutions, no agreement was reached on this horizontal document, which was finally withdrawn in 2006.¹⁰ Another attempt to regulate legal labour migration focuses, therefore, on specific categories of migrants, which is in harmony with the national policies of the Member States as well as with their real needs. Differences in the demographic forecasts, social conditions, the structure of labour markets of the EU countries and in the demand for different categories of employees make the new approach seem more accurate for the current situation. It should be emphasized that it is directives that outnumber other legal instruments applied in the field of legal migration, the reason being that there is a general obligation to apply them, and that they stipulate minimum requirements as to the rights and give Member States the freedom to incorporate their provisions into domestic laws.¹¹

The first legal acts on the conditions of arrival and residence of third-country nationals applied to students and researchers.¹² These directives, however, were later revised in order to facilitate the entry and intra-EU mobility of the indicated categories of migrants and to guarantee them the right to extend the stay by another nine months in order to seek employment or start a business activity.¹³ The deadline for the transposition of the new directive expired on May 23, 2018. The so-called Blue Card and the Directive on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, in turn, provide the legal basis relating to highly skilled migrant employees.¹⁴ The Seasonal Workers Directive regulates the entry and temporary stay of seasonal workers, thus facilitating circular migration and ensuring protection of this group, particularly vulnerable to exploitation.¹⁵ Besides, the EU adopted a horizontal document on the possibility of issuing a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State.¹⁶ There are also some instruments on legal migration indirectly related to labour migration. One of them regulates the conditions and rights to the stay of third-country nationals having resided in the EU for more than 5 years (the so-called long-term residents), and the other one provides for the conditions of the entry and stay of family members of third-country nationals.¹⁷

2.1. Students and researchers

As mentioned above, both directives on the conditions of the entry and residence of students and researchers were recently revised. The effect of the changes is the adoption of a single legislative act, covering several migrant groups. In addition to students and researchers, and those receiving training or taking part in the European Voluntary Service, to which the Directive is applicable on a compulsory basis, Member States may extend its provisions and apply it to au-pairs, participants of youth exchange programmes, educational projects, and volunteers at organizations different than those associated with the European

Voluntary Service. Besides, the Directive specifies the conditions for intra-EU mobility of researchers and students. The requirements to be met by migrants who wish to exercise the rights contained therein include, among other things, holding a valid travel document, visa application or visa (if required), health insurance, having financial resources necessary for living expenses and return travel. Moreover, as is the case with each directive on legal migration, a third-country national cannot endanger the public order, safety or health. Researchers are required to submit the agreement for admission to the research unit; students, by analogy, to present a proof of acceptance for studies. The permit validity period for students and researchers is minimum one year or corresponds to the duration of the agreement for admission or for studies, if the time is shorter. A migrant who is subject to EU or multilateral programmes covering mobility measures may have a permit issued for a period of a minimum of two years. The Directive exhaustively stipulates reasons for the rejection, revocation and refusal to issue the permit, at the same time providing migrants with the right to appeal to the competent court or administrative authority of a Member State.

Chapter V of the Directive specifies the scope of equal treatment of researchers, trainees, volunteers, and au-pair employees. Researchers are allowed to conduct teaching activities, however a Member State may specify the maximum number of hours allocated for this activity. Under the amended Directive, the minimum working time in case of students is extended up to 15 hours per week. The new provisions specify also the possibility of extending the stay of scientists and students by 9 months for seeking employment or conducting business activity, which is supposed to enhance the attractiveness of the stay in the EU. Scientists are guaranteed the right to family reunification and the access to the labour market of the host state for the family member.

The Directive promotes also intra-EU mobility through measures aiming at facilitation of the movement of migrants

between Member States. A distinction was introduced between student mobility, as well as short-term mobility (up to 180 days) and long-term mobility (more than 180 days) in the case of researchers and their family members. Migrants who are subject to the EU programmes are beneficiaries of slightly more favourable mobility provisions.

2.2. Highly skilled employees

The intention to attract and retain in the EU highly qualified staff and professionals in various fields entails the need to develop encouraging conditions, which will make Member States competitive and attractive for such employees from around the world. Employment of skilled employees might be associated with economic growth, including increased competitiveness and innovation. That is why countries try to outlive each other in providing more and more advantageous possibilities of a stay and work for this particularly desirable category of migrants. Regrettably, despite the introduction of a mechanism in the form of the so-called Blue Card, the EU has been losing this battle. In the first two years after its introduction, only 16,000 Blue Cards were issued, out of which 13,000 by the same Member State.¹⁸ A consultation has already been promised to revise the Directive with a view to increasing its effectiveness.

Migrants who wish to seek employment as highly skilled professionals, in addition to the standard conditions for third-country nationals (i.e. holding a travel document, visa, insurance, etc.), should meet the requirements of relevant qualifications (higher education) and a binding job offer in which the salary amounts to at least 150% of the average wage in the given Member State (or 120% in the case of occupations for which there is a particular demand). Having met all conditions, skilled employees are granted the Blue Card, which entitles them to stay in the Member State for a period of 1 up to 4 years.

Although skilled employees belong to the group of migrants who are in great demand, they are nonetheless subject to

certain restrictions. First and foremost, in accordance with the treaty provisions, Member States have the right to regulate the volume of migrant labour, for example through the use of quantitative restrictions, the so-called quotas. Member States may also conduct a labour market test in order to verify if the given position may be held by a domestic employee. Holding the Blue Card unfortunately does not entitle one to free access to the labour market of the host country, as for the first two years, in order to change the employer it is necessary to obtain permission from a competent authority. Restrictions apply also to intra-EU mobility – a transfer to another Member State as a qualified employee is possible only after the lapse of 18 months, provided that the appropriate procedure is followed. A skilled employee who has lost their job for more than 3 months or lost the job more than once during the Blue Card validity period may lose the right to stay. Special benefits granted to qualified staff, in turn, include privileged conditions for family reunification with the access of family members to the labour market of the host state and a slightly simplified procedure for granting long-term resident status.¹⁹ The employees in question also enjoy a wide range of rights relating to equal treatment with the nationals of the Member State. Exceptions in this area are contained in the provisions of the Directive.

The most serious shortcoming of the Directive seems to be that Member States still can apply past solutions in the recruitment of professionals from third countries. Many EU countries have tried and tested systems of attracting skilled employees, often much more effective than the provisions contained in the Blue Card, and there is no need to switch to the European solutions. Such dualism is not conducive to a harmonization of the rules governing residence and work of qualified staff at the EU level. Therefore, a reform of the existing system is necessary.

2.3. Intra-corporate transferees

Another group of economic migrants to whom a separate directive has been devoted

are intra-corporate transferees. It applies to selected categories of employees, i.e. managerial staff, professionals and interns employed for a specified time period in companies which have their branches in the territory of the Member State(s) and outside the EU. These regulations relate to objectives set in the EU strategy Europe 2020, namely the transformation of the economy into a knowledge and innovation based economy, a reduction of administrative burdens for enterprises, and a better match between supply and demand in labour markets. The European Commission rightly pointed out in the preamble to the Directive that *as a result of the globalisation of business, increasing trade and the growth and spread of multinational groups, in recent years movements of managers, specialists and trainee employees of branches and subsidiaries of multinationals, temporarily relocated for short assignments to other units of the company, have gained momentum.*

Specific conditions for admission in the case of this category of employees concern necessary professional qualifications and experience, the contract of employment in the given enterprise which needs to contain the elements specified in the Directive (among others, the period of employment, remuneration, position held and the guarantee that the third-country national after the lapse of the transfer period will be able to come back to the parent company established in a third country). In order to prevent enterprises from abusing migrants, the Directive ensures that the remuneration of a migrant employee during the transfer period cannot be less favourable than that of nationals of a given country in comparable positions. There is also a possibility of rejection, withdrawal or non-renewal of an application for a permit, if the receiving unit has been established mainly in order to facilitate the entry of intra-corporate transferees. Failure to comply with the conditions of admission, residence and mobility specified in the Directive may result in bringing the receiving unit to justice and imposing effective and proportionate punishment by a Member State.

The period of residence of the transferred employees depends on the position they occupy. Executives and experts may be delegated for a period of up to 3 years, trainees up to one year. After this time, they are obliged to return to the states where their parent units are based. The possibility to exercise the option of a transfer of the same employee to the same EU country may occur after 6 months, if a Member State introduces such a restriction. Similarly to previously discussed instruments, the Directive elaborates on a catalogue of rights of transferred employees, including the right to equal treatment. It also provides for the possibility of family reunification as in the case of skilled employees, with certain derogations from Directive 2003/86/EC. Under the Directive in question, transferred employees have the right to choose the option of short-time stay and work in the same enterprise or the same group of enterprises in another Member State or States (for the period up to 90 days every 180 days). In the event of a longer stay, the transferred employee is obliged to provide the other country with the documents indicated in the Directive. After their analysis, the second Member State decides on the request for long-term mobility, and at the same time, interestingly, in the case of a refusal, the Directive does not provide for the possibility of invoking Article 6 of the said Directive, which guarantees the right of a Member State to determine the volume of the inflow of third-country nationals pursuant to Article 79(5) of TFEU.

2.4. Seasonal workers

The last category of economic migrants subject to the EU directives are seasonal workers. The seasonal character of work is associated with employment in industries experiencing a temporary shortage of workers, for example, catering, tourism, agriculture, construction. A demand for such workers intensifies in certain seasons of the year. Very often these are simple physical jobs, in the source literature referred to as 3D jobs (dirty, dangerous, difficult)²⁰, not eagerly taken up by the nationals. The group

of seasonal migrants is particularly vulnerable to abuse by employers, who often exploit the ignorance of migrants in terms of workers' rights and/or the fact that they cannot speak the language of the host country. The Directive preamble assumes that it should *contribute to the effective management of migration flows ... and provide seasonal workers with decent working and living conditions, by setting out fair and transparent rules for admission and stay of seasonal workers, while at the same time providing for incentives and safeguards to prevent temporary stay from becoming permanent.* What stems from the above is the fact that illegal extension of the stay of seasonal workers poses a problem.

It should be noted, in the first instance, that the Directive imposes on the Member States the obligation to draw up a national catalogue of sectors characterized by the occurrence of seasonal work. Applicants for a seasonal work permit need to present an employment contract or a binding employment offer which meets the standards indicated in the act in question (among others, determination of the type and duration of employment, remuneration, working hours, etc.). In addition to the standard procedure connected with the possession of a valid travel document, a visa (if required) or health insurance, a seasonal migrant must provide a proof of financial resources necessary for maintenance and a proof of accommodation at the place which meets appropriate conditions in accordance with domestic practice. Accommodation can be provided by the employer, however, if so, the rent may not be exorbitant or automatically deducted from the salary. Furthermore, Member States may verify whether a third-country national does not pose a threat in terms of illegal immigration. Some requirements need to be met also by the employer (for instance, they must be persons without a criminal record associated with illegal employment or a failure to comply with the obligations arising from the said Directive). The Directive provides also for some facilitations with regard to the procedure of lodging complaints against employers who violate provisions thereof,

either by the aggrieved employees themselves or through third parties. In order to oblige seasonal migrants to comply with the provisions, Member States may refuse to issue the permit, if a seasonal worker has already happened to fail to meet provisions of the Directive. On the other hand, to offer some incentive to seasonal workers, those who in the past have already leapt at the opportunity to work seasonally in the territory of the EU and have met the imposed requirements, may enjoy facilitations in terms of re-entry for the purpose of economic migration (for instance, they may be exempt from the requirement to submit one or more documents and/or may be subject to an accelerated procedure for issuing the decision).

Depending on their particular needs, Member States decide on the length of stay for which the permit is issued. It can range from 5 to 9 months in any period of 12 months. Within the maximum period of stay, it is possible to change an employer. However, the character of work must remain seasonal. Due to the temporary character of residence and employment in a Member State, seasonal workers are denied the right to family reunification and intra-EU mobility. Despite these limitations, the Directive provides for a set of rights relating to equal treatment of seasonal workers, including the right to be treated on an equal footing with nationals of the host Member State in relation to employment and working conditions, the right to strike or the right to the dues accrued in connection with the unpaid remuneration.

3. Summary

Analysing the legal acts which are the subject matter of this article, there are found some characteristic provisions contained in each of the described sectoral directives. It seems that from the perspective of Member States, the most relevant provision is the one which guarantees the right to regulate the volume of the influx of third-country nationals arriving for economic purposes. All the above described categories of migrants, except students, are subject to this regulation.

This principle has been directly expressed in Article 79 of TFEU and provides protection against excessive numbers of economic migrants. Member States, taking into account the situation on their labour markets or other factors associated with the presence of third-country nationals in their territories, can adjudicate as to the volume of labour migration.

The Directive on legal migration shall be applied without prejudice to more favourable provisions contained in the EU legislation or in agreements with third countries. Therefore, if a Member State applies its own mechanism to employ foreign workers, one which offers to migrants more favourable residence and working conditions, there is no obstacle that could prevent the application of such a model. This approach is certainly not conducive to the harmonization of immigration law at the EU level. The coexistence of domestic and European mechanisms for hiring foreign employees makes the countries which have their own, often much more advanced and effective systems uninterested in the EU proposal. Such is the case of the Blue Card, issued to highly qualified employees. In 2014, 13 852 Blue Cards were issued, out of which over 12 000 by Germany.²¹

The common elements found in the Directives concern also the admission requirements, including the obligation to hold a valid travel document and a visa (if required), health insurance, etc. For safety reasons, Member States may make a decision to refuse the permit, provided that there is a risk to public order, health or safety. Migrant workers should hold a contract of employment or a binding job offer, while students and researchers must present a proof of acceptance for studies or to a research unit, respectively. Students, researchers and seasonal workers need to have adequate financial means at their disposal to be able to provide for themselves in the host country. This provision is intended to protect social systems of Member States so that they are not excessively burdened by migrants. Member States at all costs want to avoid the so-called “social tourism” connected

with an exploitation of the welfare system by migrants.

The waiting time for a decision on the reception of migrant workers is 90 days. It may be reduced to 60 days in the case of students and researchers subject to EU programmes. This period, however, seems too long, especially with respect to seasonal workers, who very often may work only in precisely determined months of the year. As a result, a late application submission may preclude employment of a seasonal worker. Procedural guarantees secure the right of third-country nationals to lodge an appeal against a refusal in accordance with national mechanisms. In order for Member States to protect their labour markets, there has been introduced a mechanism which makes it possible to examine whether a given vacancy may be filled by nationals of a given Member State, nationals of other EU Member States or third-country nationals residing legally in this Member State. It may be the basis for rejecting an application. This way, Member States have gained a further opportunity to control the inflow of foreign workers. In addition, if an employer seeking to employ a third-country national has been penalized for illegal employment or undeclared work, the Member State may also refuse the application. This restriction is supposed to discourage employers from unregistered employment and thereby contribute to reducing the scale of illegal immigration to the EU.

As regards differences in the Directives, it is clearly noticeable that the length of stay in a Member State depends on the category of migrant workers. The shortest stay is offered to seasonal workers (5–9 months), the longest to qualified employees (1–4 years) and to senior executives and intra-corporate transferees (up to 3 years). It should be emphasized that even for such demanded categories of migrants as highly qualified employees or researchers, the Directives do not provide for the possibility of settling in a Member State, which makes the EU regulations not competitive or particularly attractive for potential migrants. The only way to retain the right to residence and employment is

to apply for the long-term resident status after the lapse of five years of legal residence in the territory of the EU.²²

In spite of some common elements in terms of the above-mentioned acceptance conditions, there are also some dissimilarities. Qualified employees are required to present a proof of a university degree or five-year education, while seasonal workers cannot pose a risk of illegal migration and they should provide a proof of their accommodation in a Member State. Intra-corporate transferees, in turn, need to provide a proof of prior employment within a given group of enterprises. Due to the temporary character of migration in case of students and seasonal workers, the Directives do not provide for a possibility of family reunification for these categories. Clear discrepancies concern also the conditions of long-term intra-EU mobility (more than 3 months), which, if contained in the Directive, is subject to a number of restrictions.²³ It seems downright absurd to limit the mobility of skilled employees, who cannot apply for a transfer to another Member State before the lapse of an eighteen-month period of residence in the first Member State. Holding a residence and work permit in one Member State is not tantamount to the possibility of an automatic transfer to another EU country, which should underlie common migration policy solutions.²⁴ Only such an approach could make the EU really noteworthy for migrants.

The Directives stipulate a number of rights for third-country nationals, but their scopes vary depending on the category of migrants. Unfortunately, in most cases, the migrants' right to treatment on an equal footing with the citizens of a given Member State is limited to narrow areas (mainly to workers' rights) and includes a number of exclusions, e.g. in the form of restrictions as to the access to publicly funded services (e.g. education, housing construction).²⁵

The assessment of the solutions adopted for legal labour migration is not unequivocal. The instruments may be reproached primarily for a low level of efficiency. It should be noted, however, that the deadline for the implementation of the two

Directives adopted in 2014 (on seasonal workers and intra-corporate transferees) expired only recently, so it is too early to assess their impact on the number of migrant workers. The sheer fact that some changes were made in 2016 to the act applicable to students and researchers, as well as that the Directive on highly skilled workers is to be amended²⁶ indicates that the regulations are not adapted to the real needs of Member States. The best evidence of the ineffectiveness of the analysed documents is the low level of harmonisation of the provisions concerning the admission of foreign workers. This is partly due to the inclusion of numerous optional clauses in the Directives, which leave the decision on the application of certain solutions in the domestic law to Member States. Besides, Member States still base their migration policies on the existing employment programmes, which are the effects of bilateral cooperation. Harmonisation is hindered by the fact that the EU countries may apply more favourable regulations in the field of legal migration, which again indicates the existence and application of bilateral solutions. On the other hand, such an approach has its merits, especially for foreigners who can benefit from preferential conditions offered by some EU countries.

Special emphasis should be put on the fact that none of the above categories of migrants has been offered unrestricted access to the labour market of Member States. All migrant workers need to be employed in a particular position or in a particular sector, and a change of the position in each case requires authorization of the Member State and may be the reason for the withdrawal of a residence permit. It has particularly negative consequences for researchers or skilled employees, who are the most competed for by countries.

On the other hand, the evolution of the legal labour migration policy is a positive manifestation of the interest of the EU institutions in this absolutely essential issue. A compromise worked out by Member States, which have different approaches to immigration, as a matter of fact, is a success in itself, even if the adopted solutions

are not ground-breaking. The Directives can act as an incentive to a further development of legal migration policy.

4. Conclusion

Only a long-term and comprehensive approach to the threats and challenges faced by the European Union may prove successful. Such an approach may also decide on the future of the Member States and the EU as an organisation, especially since migration-related issues are not limited only to immigration policy and fit into a broader context of internal and external relations of the EU. In the face of the current crisis, not only the economic one, but also the crisis of the EU's identity and the decline of faith in the success of the European project, politicians should forget for a moment their countries' domestic policies and turn to joint initiatives. Currently, the European Union is suffering from the fact that Member States are turning their backs on the idea of integration, which manifests itself in weaker and weaker solidarity between the states, as well as their faltering loyalty to the EU institutions. It is the domestic solutions and internal policies that prevail. As aptly noted by Zdzisław Brodecki and Tomasz Koncewicz, *the problem is the lack of vision and willingness to give way for the benefit of the community, which from the very beginning was supposed to be something more than just a sum of selfishly understood interests and expectations of individual states*.²⁷ Giving the EU a new impulse and, above all, the mandate to act on behalf of its Member States may be the way to overcome the crisis of identity and make the EU catch the wave of opportunity. Only a strong and coherent organisation bringing together the countries of Europe has a chance to succeed in the world.

REFERENCES

¹ European Commission, Migration on the Central Mediterranean Route. Managing Flows, Saving Lives (Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, JOIN, 2017), 4.

- ² European Commission, European Agenda on Migration (Communication COM, 2015), 17.
³ Hélène Thiollet, ed., *Migranci, migracje. O czym warto wiedzieć, by wyrobić sobie własne zdanie* (Kraków: Karakter 2017), 78.
⁴ Eurostat, Bureau of Labor Statistics.
⁵ Corinne Balleix, *La politique migratoire de l'Union européenne* (Paris: Réflexeurope, 2013), 215.
⁶ European Commission, Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth (Communication COM, 2010), 22.
⁷ Stephen Castles and Mark J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN), 244–245.
⁸ Helen Wallace and William Wallace, *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 461.
⁹ Artur Nowak-Far, *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej* (Warszawa: Poltext, 2013), 16.
¹⁰ European Commission, Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence for the Purpose of Paid Employment and Self-employment Activities (COM, 2001), 386.
¹¹ Anna Wyrozumska, "Pojęcie prawa UE i jego źródła," in *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, ed. Jan Barcz and Maciej Górka and Anna Wyrozumska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 232–235.
¹² Directive 2004/114/EC and Directive 2005/71/EC, respectively.
¹³ Directive 2016/801/EU.
¹⁴ Directive 2009/50/EC and Directive 2014/66/EU, respectively.
¹⁵ Directive 2014/36/EU.
¹⁶ Directive 2011/71/EU.
¹⁷ Directive 2003/109/EC and Directive 2003/86/EC, respectively.
¹⁸ European Commission, European Agenda on Migration, op. cit., 18.
¹⁹ Some provisions are more favourable than those resulting from Directive 2003/83/EC on family reunification and Directive 2003/109/EC on long-term resident status.
²⁰ More information may be found in: John Connell, Kitanai, Kitsui and Kiken: *The Rise of Labour Migration to Japan* (Sydney: Economic & Regional Restructuring Research Unit, University of Sydney, 1993).
²¹ "Migration and Home Affairs," European Commission, accessed: August 16, 2017, <https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheetlegalmigrationen.pdf>.
²² The general rule applies to a five-year stay in the same Member State. Only Blue Card

holders may cumulate periods of their residence in different Member States, but they need to have stayed for a period of minimum 2 years directly before submitting the application in the Member State in which they plan to apply for the Blue Card.

²³ Anna Kocharov, "What Intra-Community Mobility for Third-Country Workers?," *European Law Review*, Vol. 33, no. 6/2008: 913.

²⁴ The transfer always involves prior approval of another Member State.

²⁵ Anna Kocharov, "Regulation that Defies Gravity: Policy, Economics and Law of Legal Immigration in Europe," *European Journal of Legal Studies* 4, no. 2 (2011): 33–4.

²⁶ European Commission, Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe (COM, 2016), 18.

²⁷ Zdzisław Brodecki and Tomasz Koncewicz, *Paradoksy polityki prawa z perspektywy globalnej i europejskiej* (in print).

BIBLIOGRAPHY

Balleix, Corinne. *La politique migratoire de l'Union européenne*. Paris: Réflexeurope, 2013.
 Brodecki, Zdzisław, and Tomasz Koncewicz. *Paradoksy polityki prawa z perspektywy globalnej i europejskiej*. (in print).
 Castles, Stephen, and Mark J. Miller. *Migracje we współczesnym świecie*. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN, 2011.
 Connell, John. *Kitanai, Kitsui and Kiken: The Rise of Labour Migration to Japan*. Sydney: Economic & Regional Restructuring Research Unit, University of Sydney, 1993.
 Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251, 3.10.2003.
 Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ L 16, 23.1.2004.
 Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, OJ L 375, 23.12.2004.
 Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, OJ L 289, 3.11.2005.
 Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of high-

ly qualified employment, OJ L 155, 18.6.2009.
 Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, OJ L 343, 23.12.2011.

Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, OJ L 94, 28.3.2014.

Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, OJ L 157, 27.5.2014.

Directive 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing, OJ L 132, 21.5.2016.

European Commission. *Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence for the Purpose of Paid Employment and Self-employment Activities*. COM, 2001.

European Commission, Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication. COM, 2001.

European Commission. *European Agenda on Migration*. COM, 2015.

European Commission. *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe*. COM, 2016.

European Commission. *Migration on the Central Mediterranean route. Managing flows, saving lives, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Brussels, Belgium*. JOIN, 2017.
 European Commission. "Migration and Home Affairs." Accessed August 16, 2017. <https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheetlegalmigrationen.pdf>.

Eurostat, Bureau of Labor Statistics.

Kocharov, Anna. "Regulation that Defies Gravity: Policy, Economics and Law of Legal Immigration in Europe." *European Journal of Legal Studies*, Vol. 4 (2011).

Kocharov, Anna. "What Intra-Community Mobility for Third-Country Workers?." *European Law Review*, no. 6 (2008).

Nowak-Far, Artur. *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*. Warszawa: Poltext, 2013.

Thiollet, Hélène, ed. *Migranci, migracje. O czym warto wiedzieć, by wyrobić sobie własne zdanie*, Kraków: Karakter, 2017.

Wallace, Helen, and William Wallace. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: OXFORD University Press, 2005.

Wyrozumska, Anna. „Pojęcie prawa UE i jego źródła.” In *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, edited by Jan Barcz, Maciej Górka and Anna Wyrozumska. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.

Professor of geography
University of Naples Federico II
daniela.laforesta@unina.it

Andrea Cerasuolo

Master's graduate in International relations
and scenario analysis
Research bursar of the Department of Political
Science, University of Naples Federico II
and.cerasuolo@gmail.com

Qualified Migrations: the Italian Case

Migracje pracowników wykwalifikowanych: sytuacja we Włoszech

ARTICLE

Abstract:

This article investigates the phenomenon of migrations of highly qualified workers with particular reference to the Italian case. In the course of the article we will move from the examination of the traditional literature on the subject of qualified migrations, taking into account the most recent research on the European situation, until narrowing the attention to the Italian situation.

The Italian scenario presents a series of peculiarities that the article will show off. Firstly, it will be underlined that in

recent years considerable flows of migrants have started to leave Italy, directed above all towards the countries of the European Union: the range of these new migrations can be compared to the number of people who left the country during the Fifties. Secondly, it will be highlighted that the new flows of migrants leaving Italy are very different from those of the past: a high percentage of those who leave have a high level of education or already have a specialization in work. Within this section there is also a brief

analysis of the qualified migrations within Italy: the results highlight how the young qualified workers – or students – of the South are pushed more and more to leave their regions of origin to head towards the Northern regions, historically richer and more dynamic. Therefore, it is emphasized that in Italy there is an internal *brain drain* that causes an intellectual depletion of the Southern regions: it will be also noted that the young qualified natives of Northern Italy, instead, emigrate mainly to other European countries such as, for example, Germany and Great Britain.

The results of the research tend to indicate that Italy is for now a net exporter of highly skilled workers given that skilled foreign workers who choose Italy as a workplace are a very small proportion of the immigrants who annually reach the country. However, the situation tends to improve if the situation of foreigners enrolling in degree courses at Italian universities is taken into consideration: the data presented in the article show that without the contribution of foreign members the decline in enrolment at Italian universities would have been much more considerable.

Keywords:

migration in Italy, labour migration, migration of specialists, brain drain

Introduction

The new production methods increasingly dependent on scientific and technological innovation and the aging of the population of many developed countries, entail the formation of ever-increasing flows of international movements of highly skilled people. This kind of individuals seeks higher salaries and better conditions of life: hundreds of thousands of young people have left their place of origin in order to fulfil their vocational and professional expertises.

At the same time, the liberalization of the markets of the newly industrialized countries has encouraged temporary or permanent migrations of managers and technicians of multinational companies from developed to developing countries. The end of the twentieth century

distinguished itself, therefore, by the consolidation of the tendency according to which some cities and regions of the planet can host a “dense” labour market where a large quantity of demand is concentrated (for certain work positions) and offer (of potential hired in such positions) (Bassens-Van Meeteren 2015, Parnreiter 2017). Density is an advantage on both the supply side and the job demand side. And the balance between the employer’s and the worker’s contractual power, in the high-density cities and regions (Parnreiter 2017), of labour markets moves the balance upwards: the value produced by the workers is overall of high quality and simultaneously salaries and satisfaction from work are high.

The development of a new global labour market, characterized by growing competition to attract foreign talent and highly qualified professionals, brings out the thorny issue of qualified migrations, better known and identified with expressions such as “*brain drain*” (in Italian, *fuga di cervelli*) and “*brain circulation*” (*circolazione di cervelli*) to which correspond interpretive paradigms consolidated in the literature that studies these phenomena.

It is no coincidence that the main political and economic agents, who manage the processes of development and growth, consider brain drain a problem for the creation of a knowledge society that instead can deploy its potential in the presence of fluid migrations of talents between countries (Burzynski et al. 2018, Elo-Habti 2018, Marsch-Oyelere 2018), with a range of definitions that goes from the “good” *brain drain*, that is with ex post compensations, up to the desirable maximum represented by *brain circulation*.

The discussion of the brain drain is linked to the theme of competitiveness. Goldberg (2006) has highlighted how structured narratives exist – understood as the set of knowledge, practices and actions that shape the way we perceive phenomena – which concern both lack of skills and brain drain. The first would be typical of a neo-liberal approach to globalization, in which the attraction of certain skills is seen as a privileged key to

the search for global competitiveness.¹ The discussion of the brain drain, however, is structured also by assimilating discourses on the inefficiency of governments (Davenport 2004).²

More generally, these brain drain narratives operate on a nationalist political platform (Glass-Choy 2001), which supports the perception that fleeing brains are a serious loss of compatriots, with concrete effects of such losses, as the concern for the symbolic effects linked to the threat of damage to national prestige (Logan 1992). Davenport (2004) and Goldberg (2006), which often show that policies are local adaptations of the global discourse on competitiveness, that is, they respond more to public definitions of the problem than to empirical assessments of the number of brains. It follows that in the study of the brain drain we must pay attention to the political dimension, understood both in terms of migration management actions, and in terms of definitions of the problem of the *brain drain*, without renouncing the study of the dynamics of flows in terms of dimensions, compositions and directions.

Scientific considerations and state of the art

The concept of the brain drain was coined at the beginning of the 1960s to describe a phenomenon of migration of British scientists to the United States. By extension, the concept was then widely applied, especially in the 1970s, to identify the migratory movements of qualified people from the third world to the developed Western countries (Bhagwhati-Hamada 1974). This first series of studies compose the traits of what is called *standard view* which, starting from a systemic vision of international equilibrium, defines the migrations qualified as unidirectional flows from the peripheral segments to the more developed central ones. It is necessary to wait, at the turn of the 2000s, for studies on the migratory working routes generated by the phenomena of globalization to frame the *brain drain* processes in more articulated flows of human resources (Gaillard-Gaillard 1997). The concept of brain

circulation is introduced by claiming that a significant part of the movements of qualified human capital would be due to the form assumed by the world networks within which they are recognizable: specialized nodes of production of goods and services that require staff with specific skills depending on these characteristics to attract it from the rest of the world (Beltrame 2007). Following this perspective, the movements are unstable and intrinsically circulatory and they affect all the countries that can boast attractive nodes of function of some specialization or depending on their competitiveness. To the new forms of trans-nationalized production, some authors have assigned the role of a mechanism to regulate the flow of *brain circulation*, with the needs of large multinational companies to determine the form and timing of flows (Saxenian 2005).

These studies appeared in the second half of the 1960s (Grubel-Scott 1966, Johnson 1967) which inaugurated the theoretical-academic institutionalization of the *brain drain* concept, highlighting its autonomous analytical value with respect to the broader literature on the international migrations of skilled workers. The work of the 1960s (Grubel-Scott 1966, Johnson 1967) considered the migration of qualified agents capable of causing economic losses only in the short term, until the migrant workers are replaced by other skilled workers. In the long run, the negative effects of the *brain drain*, cannot be significant enough to make the phenomenon as a whole “harmful” to the population that remained in the country of origin.

Grubel, Scott, and Johnson begin to distinguish the brain drain from a normal international labour factor migration and ground the first theoretical bases of pioneering orthodox literature on the *brain drain*. According to these authors, qualified agents’ migrations cause damage to the socio-economic fabric of origin limited to the short period between their departure and the replacement of new skilled workers. Grubel and Scott still do not distribute judiciously the analysis between causes and consequences of

the escape of human capital, attributing disproportionate attention to the consequences of the phenomenon rather than to its causes. The general conclusion of these early works is that in the long run, in the absence of distortions, the emigration of skilled workers, if negligible quantitatively, has no harmful effects on the well-being of the residents of the country of emigration.

The literature of the 1970s, however, emphasizes the loss of human capital of a country that has invested in training in favour of another country that collects the fruits of that investment without charges and considers the negative effects of the brain drain, describing the phenomenon as a “zero-sum” game in which there is a growing enrichment of the advanced countries and a spiral of impoverishment of the least developed. In all analytical contributions, the effects of the brain drain on unemployment are taken into consideration, considering the wage asymmetries between developing countries and countries of destination. The depletion of qualified human capital in the developing countries becomes the analytical frame of studies on qualified migrations (Bhagwati-Hamada 1974) taken as the symbolic case of the redefinition of contemporary world hierarchies. These hierarchies are read not so much in ideological terms, but rather in a socio-economic perspective that coincides with the general framework that informs the *Report on global development of the United Nations*, emblematically titled *North/South*, which, published in 1980, summarizes the best studies done in the preceding decade. By circumscribing the analytical horizon to the brain drain, this position can be defined as the standard view with which highly qualified migrations have long been analyzed. The focus on the needs of individual countries, with a preference for those of origin of skilled migrants, makes these contributions gain the broadest qualification of “nationalist approach” (Patikin 1968) in the sense that the migration of qualified agents from developing countries undermines their opportunities of internal growth or of “national” growth.

From the mid-1980s onwards, a new vein of studies has emerged that underlines the importance of education for the development and growth of a country (Lucas 1988). In this context both Mountford (1997) and Vidal (1998) show how the migration of skilled workers can create more human capital in the country of emigration and, therefore, can have beneficial effects. The phenomenon in question is called a beneficial brain drain. These works develop models in which the probability of emigration depends not so much on the skill of the agents, but rather on the education they accumulate. Since emigration is not a certainty and only educated people will have the opportunity to emigrate, the agents will in any case prefer to acquire an education to meet the requirements to emigrate. In recent years there have been authors (Miyagiwa 1991, Haque-Kim 1995) who have highlighted the negative effects of the migration of qualified agents: the critique is that the brain drain deprives the country of departure of the best individuals.

The third generation of studies on theories of human capital is the main revision of the classical nationalist perspective and, having clear links with the circulatory approach, incorporates greater segmentation of flows and a consequent redefinition of the effects. The works of Gaillard and Gaillard (1997) and Johnson and Regets (1998) have focused on such flows, which would be “polycentric, temporary, subject to exchange phenomena and characterized by the return movement of the brains”.

More recent generation models (Bein et al 2001, Doquier-Rapoport 2009, Doquier-Lowell-Marfouk 2009) try to demonstrate how the migration of skilled workers can create more human capital in the country of emigration and, therefore, can have beneficial effects. Bein et al. (2006) used a “cross-section” of 127 developing countries, reaching conclusions that highlight a beneficial *brain drain* with positive effects of migration on human capital formation. By relating the rate of qualified emigration to that of the unqualified, they argue that the migration of qualified

agents leads to a 5% increase of highly educated workers who remain in their country of origin.

Theories on migrations in the twenty-first century outline analytic trajectories (Clemens 2009) as opposed to traditional linearity, proposing the circularity and reversibility of modern ones (Braun 2010) that inevitably reflect the fluidity (Corti 2011) found in the youth component of qualified migrants.

In the new century the so-called middle class opens to labour migration routes. Therefore, new forms of transnational commuting are born, also towards newly industrialized countries (Sanfilippo 2011), which involves freelancers, technicians, researchers (Raffini 2014), but also salaried workers looking for higher incomes and better quality of life in order to support their family.

According to del Prà (2006) the figure of the “movable” is also profiled: a worker not stateless but itinerant and willing to open up to international experiences to give an added value of the curriculum, enriched by the multicultural baggage learned (King 2003). For these figures in particular, migration is associated with new conditions that represent an added value rather than a limiting factor for reasons of linguistic and cultural factors.

Focusing on the European and the Italian scenarios, the recent literature on highly qualified migrations is varied. They range from reports produced by public administrations and various governmental organizations to the studies conducted by individual scholars who investigate particular aspects of the issue. A first category of articles analyses the recent European legislation on skilled migration with the aim of assessing whether its aspiration is to ensure full integration of beneficiaries into European society or it is part of a policy aimed at the promotion of the so-called circular migration, whose main objective is the development and competitiveness of the European economy (Pitrone 2018). A common reference point for this kind of articles is that the new EU laws on the abovementioned subject ensure a more advanced treatment

of highly skilled migrants as compared to other categories of third-country nationals.

Other researches point out the socio-political outputs and implications of the new EU immigration policies and of the EU Blue Card system. The main objectives are to illustrate the implementation of the Blue Card system for attracting skilled migrants and to assess the European migratory regime centred on policies dedicated to the selection of foreign labour of highly qualified foreign workers (Vitiello 2018). Such papers also assess the integration of foreign workers into the Italian labour market. More dated research has been used to account for the genesis of European measures regarding the reception of highly qualified foreign workers. This is the case of the IDOS-EMN research of 2009 which accounts for the history of highly qualified migrations in Italy and the new – at the time – regulatory system for qualified foreigners that was introduced by the European Union in that year (IDOS-EMN 2009).

Other studies, on the other hand, have a double perspective: that is, they take into consideration both the situation of highly specialized immigrants who decide to continue their education or work in Italy and highly qualified Italian immigrants who continue their higher education or their work abroad. This approach is especially important in Italy as it has become a net exporter of highly skilled workers and public policies are not only concerned with attracting skilled foreign workers but also with bringing back those who had initially left due to a shortage of job opportunities or higher education.

A different source of information on the phenomenon of highly qualified foreign workers, although not academic-scientific, comes from the *Regular Immigration* dossiers prepared annually by the Italian Ministry of the Interior. In these documents, in addition to the statistical data, there are both a survey of the current legislative scheme and brief analysis of the most significant changes within the timeframe taken into consideration (Ministero dell'Interno 2009–2017).

Moreover, there is a series of studies with a more general framework and which are essentially aimed at investigating the treatment of all categories of third-country nationals within the European Union system, and by doing so they dedicate extensive chapters to the treatment of highly qualified foreign workers as well as sections devoted to those who move to the territory of the Union for research and study purposes (Evola 2018). There are also important contributions to research on highly qualified foreign workers focused on the overall strategy implemented by the European Union to attract skilled migrants in light of the inability of several nations to produce internally the necessary skills to meet the demand for skilled labour coming from markets. These publications attempt to establish whether the European Union has reacted appropriately in order to develop policies to attract the best foreign *minds* (Fasciglione 2011). Similar articles aim to analyze the EU Blue Card scheme with a perspective that does not involve only individual European member states but include also other world players such the United States and a number of developing countries. From this point of view, comparisons were also made between the EU Blue Card and the US Green Card in order to understand whether the recent legislation could give European states a competitive advantage against US competitors or not and, in more general terms, if the EU Blue Card favours European countries in the world market of skilled labour (Gümüs 2010).

Some authors have preferred to focus on the aspects related to the balancing of rights operated by European and Italian national legislation on the highly qualified migrants. In fact, it has come to be summarized that where the breadth of the rights granted to qualified foreign workers is considerable, it is nonetheless counter-balanced by the fact that the same rights are *yielding* because they are subjected to the various economic or personal changes which a qualified worker may incur. Therefore, according to some studies, it would not be wrong to assume that we are actually facing a model of *commercial citizenship*

in which freedoms and any related social rights are exercised within the limits and according to market needs without a possibility of emancipation from its logic (Rosenthal 2011). Lastly, other researchers examine the role of migrants' networks in promoting cross-border investments estimating the magnitude of such business network externalities in dynamic empirical models based on foreign direct investments (Docquier-Lodigiani 2010).

The flows of highly qualified workers: the Italian case

Highly educated or professionally qualified men and women construct complex mobile geographies in a series of significant connotations that orient the flows towards the chosen destinations (Van Riemsdijk-Wang 2017, Czaika 2018). The intensification of these flows supports the construction of new trans-local geographies for the personal and professional experience of skilled migrants.

At the same time, however, the mobility of these migrants can be analyzed in the broader context of the dynamism of global production processes that systematically value new skills and new knowledge (Oleksiyeenko 2018), given their readiness to adapt to the pervasive demands of global human and social capital (Czaika-Parsons 2017).

Demographic trends at a global level are associated with a marked asymmetry between rich and poor countries and between the young and the less young population, in which context the flows of young qualified migrants should be evaluated as immigrations necessary for the sustainability of contemporary production developments in advanced countries.

Due to the recent economic and financial crisis, these migrations have given rise to more internal flows of mobility in Europe following different directions of movement. From Eastern and Mediterranean countries (and among them also from Italy), qualified migrants have generally preferred to move towards the developed centres of Central and Northern Europe (OECD 2018).

Looking beyond Europe, studies on the presence of new goals of qualified

migrations have produced a convergence of the general orientation in literature. Starting since the end of the twentieth century, some countries, such as those of the Persian Gulf, the Asian Tigers and China, have increased their degree of attractiveness (Tyson 2018), albeit in a more general framework the OECD countries continues to attract about 85% of global flows of skilled migrants (Artuç et al 2014, OECD 2018).

The emergence of new goals has fuelled the tendency of some authors (Pagano 2016, Moisio 2018) to signal the need for a new geopolitics of knowledge that gives account of the existence of a more complex map of flows and reveals a plurality of centres, arranged in a multi-layer hierarchy, going beyond the traditional centre-periphery dichotomy. Most of the specialized literature, albeit with sometimes very different perspectives, points out that qualified migrations are one of the crucial factors in the production and circulation of culture, wealth and power. Other authors (Nakayama 2018) insist on the strong persistence of intra-regional movements of qualified personnel, citing the emblematic case of poor countries in sub-Saharan Africa.

Available data on the directions of migratory flows (UN 2017a, UN 2017b, OECD 2018) highlight the following aspects: the high attractiveness of the United States, which attract 42.4% of the flows of highly skilled workers to OECD countries (Bat-alova-Fix 2017, Hanson et al 2018, Yeaple 2018); an interesting exchange between English-speaking countries; flows from countries that once were colonies to their respective colonial empires; the growth of flows towards cities at the top of the global rankings by the quality of higher educational institutions (universities and research centres) (Meusburger et al 2018) and potential for employment and well-being connected to the endowment of assets such as innovation and high quality of life (Ewers-Dice 2018).

Specifically, preferences are due to the fact that in many developing countries the language of university teaching is that of former colonial empires, although other facilitating factors such as the presence

of bilateral agreements must also be considered. Compared to these powerful factors of attraction, Italy, being virtually deprived, also due to this reason, has a lower attendance of foreign students than other OECD countries.

With regard to university students and their degree of mobility (Choudaha 2017), the OECD (2018) reports that about a third of the flows remain within the regions of origin, even though the movements of the students are not always similar to those of the highly qualified staff. In fact, large numbers of qualified foreigners are foreign students who have then definitively relocated, so the data on mobile students reveal a certain isomorphism with the flows of highly qualified workers. In terms of direction of flows, it is noted that most movements remain directed towards central countries, although new goals have emerged. According to OECD (2018) estimates, USA, Canada, Germany, Australia and the United Kingdom are the countries that attract the most brains. Among the countries with negative balance, such as Japan, Holland, Italy, Ireland, Mexico and Poland, the first two have a parity, while in Italy and Ireland for every brain that enters, about one and a half leave, for Mexico more than five leave, and more than three for Poland.

By narrowing the field of observation to Italy, the data processed by the IDOS study centre (independent organization sponsored among others by UNAR, Caritas and the Waldensian Church) show that in 2017 about 285 thousand citizens left Italy. It is a figure that is close to the record of emigration of the post-war period, that of the 1950s, when on average 294 thousand Italians a year were leaving the country. In this regard, the OECD points out that Italy has returned to the top in the world for emigrants, to be precise at the eighth place, after Mexico and before Vietnam and Afghanistan and, in proportion to the number of the inhabitants, today Italians emigrate more than Spaniards and Germans, something that has never happened before.

Even if we want to extend the comparison to all European countries, Italy is positioned, between 2011 and 2015 the years

whose data are available on Eurostat, at the fourth place due to the increase in the emigration of natives of + 104.3%. With the increase in registered expatriation in 2016, Italy would be even earlier, ahead of Croatia, Hungary, and Slovenia.

The new immigrants do not adhere to the 1950s cliché of the southern labourers who left the country of origin with few resources crammed in makeshift suitcases. In fact, more than half of these are expatriates from the northern regions, about a quarter from the Centre, while those expatriating from the South and the Islands are less than a quarter of the total. The majority of emigration from the South, as indicated by the SVIMEZ report (2018), moves to the regions of central and northern Italy.

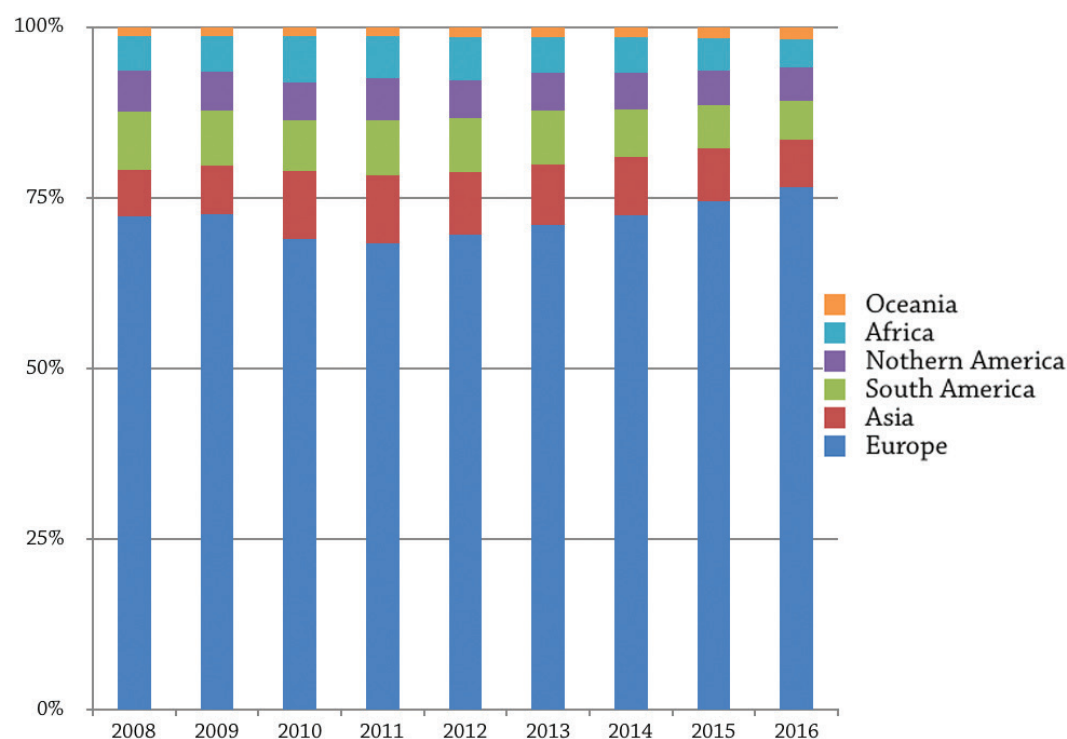
Expatriates are mainly directed towards other European countries (see Chart no. 1): Germany and Great Britain are at the top of the preferences of the new Italian emigrants (Sanguinetti 2016). And while up to 2002, 51% of migrants aged over 25 had

at most a middle school education, now almost a third are graduates confirming how generations of highly skilled Italian youths are in the *brain drain* trap.

The phenomenon of the expatriation of Italians is confirmed in the annual report of the INPS (2018) which highlights, with regard to the emigration of young people, in 2015 more than 45% of the total emigrants, a true youth drain to which the Italy is subject. The escape abroad of those between 25 and 44 years of age does not seem to have stopped even with the end of the economic crisis.

Since 2011, emigration has grown mainly among young Italians under the age of 30, with a + 225% in the age group between 20 and 24 years, and a + 138% in the age group between 25 and 29 years: from the analysis of the data a small peak is highlighted, + 109.6%, which is also recorded among 50–54 year-olds, demonstrating that the growth of the exodus of Italians in general does not spare any age (see Chart no 2 and Chart no. 3).

Chart no. 1 – Destinations of Italian migrants in percentages, 2008–2016



Source: Eurostat.

This *brain drain* represents a depletion of energy and money. Every educated emigrant is in fact an investment that goes away: on average 164 thousand euros for a graduate, 228 thousand a Ph.D. researcher, according to OSCE data. Nevertheless, these characteristics do not necessarily make them candidates for more qualified jobs. According to the Italian Report in the world of the *Migrants Foundation* (2018), most of them continue to find employment in low-skilled jobs, such as low duties in catering: a choice that is still preferable to that of unemployment or acceptance of intermittent and underpaid jobs in the Italian labour market that seem to have become the main perspective for young people.

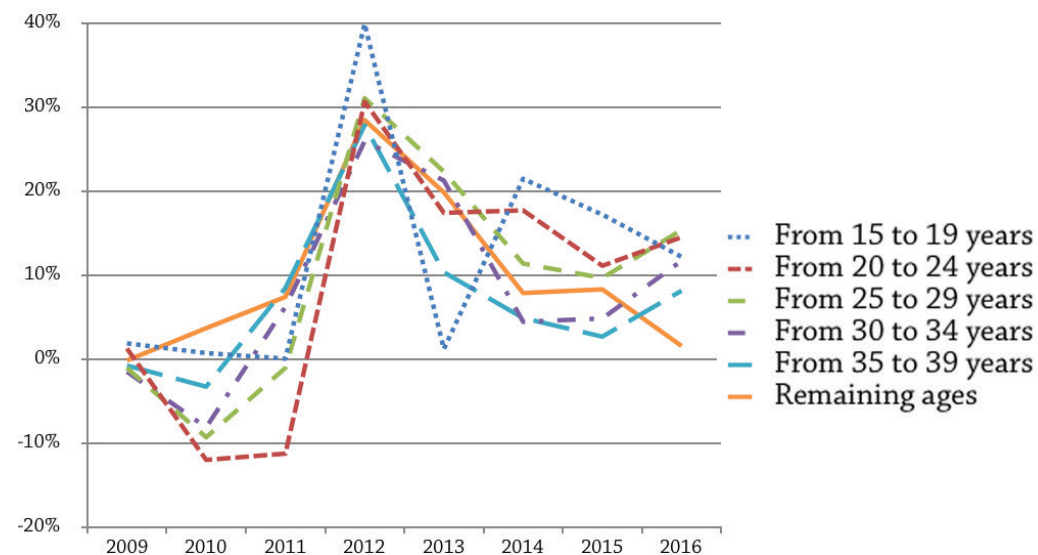
Furthermore, Italy has specific peculiarities that cause the *brain drain*. The system of the country, notoriously, still has great difficulty in absorbing the number of graduates and research doctors produced internally, pushing a significant portion of young people with higher education, to go abroad to look for a job or to avoid carrying out the tasks that relegate them among the Italian workers underpaid and over-educated. Two recent ISTAT research studies have outlined the phenomenon by estimating the number of research doctors

and graduates who, in recent years, have decided to move abroad.³ The data contained in this study show, in addition to the propensity to transfer abroad a part of the PhDs and Italian graduates of some specific regions, also another dynamic, already known, which concerns the movement of highly educated young people from the southern regions to the Centre-North.

The process follows the broader internal migration of individuals in search of work, who move from the depressed areas of the South towards the northernmost areas. This *brain drain* inside the Italian context, caused by the imbalance in the ability to create jobs for highly qualified subjects between the northern and southern regions, on the one hand alleviates the position of the North-Italy, which is the area undergoing the greater loss of brains to abroad, on the other it makes the position of the South, which suffers (adding the internal migrations to Italy to those towards the other countries) the heaviest work-related haemorrhage with high schooling, even more problematic.

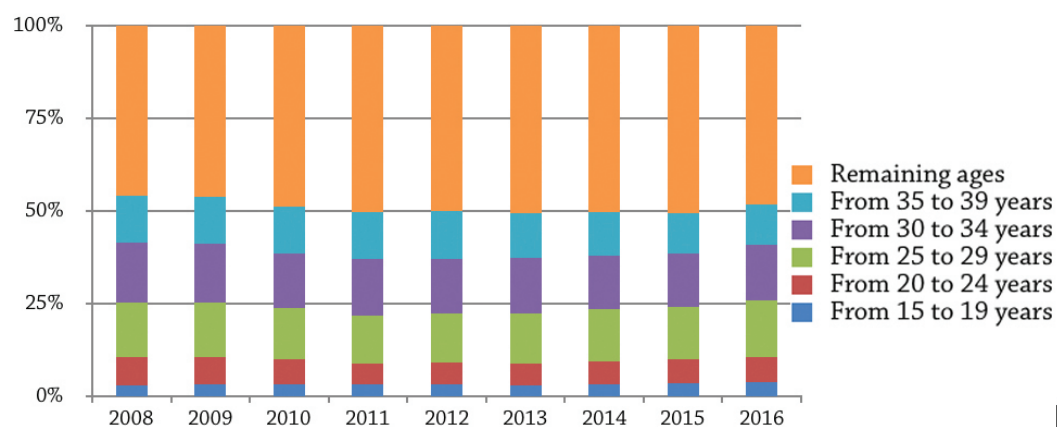
The data show a substantial stability of the central-northern regions, faced with the *brain drain* of graduates, with percentages exceeding 90% of subjects who, three years after graduation, remain in their own

Chart no. 2 – Percentage variation of Italian emigrants sorted by age classes, 2009–2016



Source: Eurostat.

Chart no. 1 – Percentage ratio among the different age classes of Italian emigrants, 2008–2016



Source: Eurostat.

region; North Italy also shows a slightly higher propensity for graduates to move abroad. Southern Italy, on the other hand, has high rates of movement towards other Italian areas: more than 13% of graduates in the South move to the northern regions and almost 10% go to the Centre, which means that the capacity of the southern regions is in fact demeaned compared to its actual graduates. Finally, it is interesting to note that almost a third of foreign students (or Italians residing abroad), at the time of enrolment at the University, three years after graduation is still present in Italy (mainly in the North, confirming the ability to attract highly qualified individuals from the northern regions).

The northern regions, especially those of the North-West, show high rates of transfer of graduates abroad, both for those who have obtained the three-year degree and for those who have obtained the master's degree. The phenomenon, in line with what has been previously described, decreases, dropping towards the South of Italy, where rates of transfer abroad are limited and the movements within the Italian context prevail.

In conclusion, the data related to the Italian brain drain show a dual trend currently underway in our country. While in the North there is a greater impact of the brain drain, with higher rates of transfer of graduates and PhDs abroad than the

rest of Italy, the regions of the North, thanks to their economic dynamism, exercise a formidable magnetism on the highly educated young people of the South.

By widening the field to the aggregated data, it can be seen that from 1976 to 2015, people emigrated from the South to the Centre-North were 4.8 million, of whom 2.9 million returned, which means that in 39 years this area has lost about 2 million units. The largest share of emigration took place from 2000 to 2015, with 1.7 million emigrated units, of which about 73% are young people between the ages of 15 and 34. In this context, graduates cover around a third of the sample.⁴

The 67% of the citizens coming from the South to Northern Italy have a medium-high degree of education, 29.8% are university graduates. The largest share comes from Abruzzi and Basilicata. The regions of destination are mainly Lombardy (38%), Emilia Romagna (33%) and Tuscany (29%). The residents who instead moved from Central-North to South Italy in 2015 were about 59 thousand, mainly directed to Campania and Sicily.⁵ In line with these data, the migration balance between the South and the Centre-North is also confirmed. The foreign emigration of the Southern regions remains almost limited to the EU countries, in particular Germany, the United Kingdom, Switzerland and France.

The result of these migratory dynamics is that almost a quarter of young people with high schooling in the South move to the North after having achieved a high level academic qualification by making the "internal" *brain drain* of Italy a much wider phenomenon in terms of numbers and consequences, compared to the *brain drain* abroad. The reduced ability to attract flows from abroad, combined with the inability to retain the human capital formed within the younger cohorts, will make the South an area with the highest average age in Italy and among the ones with the greatest number of the elderly in the EU. We are faced with a serious problem that is measured by the difficulties of implementing economic development strategies capable of fostering an effective process of economic convergence in the country (SVIMEZ 2017). In fact, what has been described up to now multiplies the difficulties that have emerged with the recent economic and social crisis, considered the most serious of the modern era, which has made it difficult for the southern regions to face a reconstructive phase of the economy.

The percentages of foreign workers with managerial qualifications in Italy remain very low. The Mediterranean country faces a dual reality. It is observed that foreign talents are attracted to countries with advanced development: they occupy managerial positions in a process of brain circulation. Qualified economic immigrants fleeing from brain waste are able to achieve high qualifications in the Italian labour market: nevertheless they constitute a small part of economic immigrants arriving in Italy. The persistence of this duality does not help Italy opposing the image of an incoherent country. In fact, it boasts an accentuated vocation of international openness of its best cultural and entrepreneurial expressions but fails to attract the best foreign minds like other European countries.

A final brief reflection can be made on the attractiveness of the Italian academe. Analysis of the data shows that Italian universities are still not open to the presence of foreign intellectual capital, both

as regards teaching staff (about 5% of the total) and the student component (4%). The latter data can be justified not only by the affirmation of global rankings that direct the flows of intellectual migration towards *renowned* university centres, but also for the recent diffusion, although still limited, of courses in English that explain the surge in arrivals of scholars and foreign researchers in the last years.

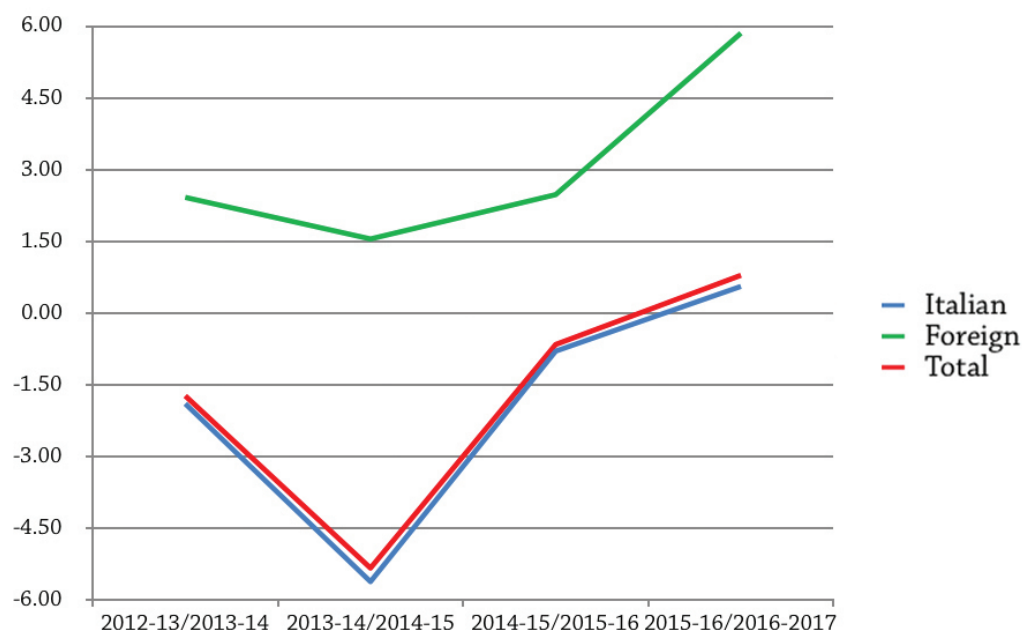
Nevertheless, foreigners who choose Italy to pursue their studies of higher education have contributed and contribute to making up for the escape of young Italians from the university world. According to MIUR data (the Italian Ministry of Education, University and Research), the growth rate of university students in Italy has been negative for all the recent academic years or has seen an asphyxiated growth in the last academic year (2016–2017) for which data is available. By dividing university students by citizenship (see Chart no. 4), it can be seen that while Italian students have recorded negative growth rates, which reached 5.34% in the academic year 2014–2015, foreign students enrolled in Italian universities have always recorded positive percentage changes.⁶

Conclusions

The analysis of qualified migrations in Italy (ISTAT 2016, SVIMEZ 2017), gives us an image of Italy as an old country, inserted in an equally old European economic-social context, unable to retain its human capital resources and, also for this reason, economically weak. This process could be countered, or at least mitigated, by the increase of skilled migrants' presences.

Nonetheless, the entry of qualified human capital requires the removal of impediments (cronyism, provincialism), policy choices aimed at fostering *brain circulation* and increasing investment in research and development projects also to counter the brain waste that, in addition to depressing the potential of many young Italians, oppresses a large proportion of foreigners living permanently in Italy, in order to free up compressed and

Chart no. 4 - Percentage variation of students enrolled in degree courses in Italy from 2012 to 2017, by citizenship



Source: MIUR.

unused energies as already demanded by the second most educated generations, less disposed to be marginalized or exploited like the previous one.

Therefore, it is imperative to create targeted and coordinated strategies to limit the damage caused by the loss of brains and the scarce ability to attract qualified human capital and, in the case of the analysis of the initiatives activated, to strengthen and improve them both in terms of resources that have a more general structure. Some European experiences (Germany, France and Great Britain) show that we can and must do much better to foster that *brain circulation* which turns out to be the ideal model to ensure an optimal geographical distribution of human capital to guarantee socio-economic cohesion among all European countries.

Hence, it is necessary to act, hopefully with coordinated and contemporary strategies, on three fronts: return policies, retention policies and network policies. The combination of these three policies can constitute national strategies, and European wills, aimed at promoting the

circulation of brains with real feasibility margins, developing the attitude of the countries that want to act as a pole of attraction for talents.

The systemic change from the phenomenon of *brain drain* to that of *brain circulation*, requires, in the countries in which it manifests itself, the will and investment of institutions, civil society and economic operators. Autonomy, regulatory simplifications, creation of centres of excellence, internationalisation of curricula, are the key words of this change that must necessarily involve in Europe and in Italy, institutions, universities and businesses, but especially the new generations, since they will be the ones to decree their success or not.

REFERENCES

- ¹ According to Goldberg (2006), the influence of neo-liberalism is noted in the fact that national interest is defined in terms of economic competitiveness and that, therefore, immigration policies are declined in the sense of economic investments for competition in the global market.
- ² Davenport (2004), working on the case of New Zealand, has shown that these pronouncements on the brain drain often take the form of moral panic and tend to be indifferent to what the statistics say, thus acting as emotional reactions of accusation towards the action of governments for having allowed highly qualified countrymen to "escape".
- ³ The report on the mobility of doctoral students is available at <http://www.istat.it/it/archivio/48791>; the analysis of the situation for graduates and research doctors is available at <http://www.istat.it/it/archivio/190692>.
- ⁴ It also emerged from the data that young people from the South migrate immediately after obtaining their diploma to attend university in the Centre-North, while there is no inverse phenomenon, that is young people who move from the North to the South.
- ⁵ They are the same regions where the younger ones are used to emigrate: Campania 31 thousand units, Sicily 23 thousand units, followed by Puglia with 18 thousand units.
- ⁶ The MIUR data can be consulted at: <http://ustat.miur.it/>.

BIBLIOGRAPHY

- Artuç, Erhan et al. 2014. "A Global Assessment of Human Capital Mobility: The Role of non-OECD Destinations." *World Development* 65: 6-26.
- Batalova, Jeanne, and Michael Fix. 2017. *New Brain Gain: Rising Human Capital among Recent Immigrants to the United States*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Beine, Michel, Frederic Docquier, and Hillel Rapoport. 2001. "Brain drain and economic growth: Theory and Evidence." *Journal of Development Economics* 64: 275-289.
- Beine, Michel, Frederic Docquier, and Hillel Rapoport. 2006. "Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers." *IRES Discussion Paper*, no. 23.
- Beltrame, Lorenzo. 2007. "Realtà e retorica

del brain drain in Italia. Stime statistiche, definizioni pubbliche e interventi politici." *Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento*, no. 35 (March).

Bhagwati, Jagdish, and Koichi Hamada. 1974. "The Brain Drain, International Integration of Markets for Professionals and Unemployment: A Theoretical Analysis". *Journal of Development Economics*, no. 1: 19-42.

Choudaha, Rahul. 2017. "Three waves of international student mobility (1999-2020)." *Studies in Higher Education*, no. 42: 825-832.

Clemens, Michael A. 2009. *Skill Flow: A Fundamental Reconsideration of Skilled-Worker Mobility and Development*. Washington D.C.: Centre for Global Development.

Coccia, Benedetto, and Franco Pittau. 2016. *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*. Rome: Edizioni IDOS.

Corti, Paola. 2011. *La nuova mobilità degli italiani e le migrazioni internazionali*. Turin: Università degli Studi di Torino.

Czaika, Mathias. 2018. *High-Skilled Migration: Drivers and Policies*. Oxford: Oxford University Press.

Czaika, Mathias, and Christopher R. Parsons. 2017. "The Gravity of High-Skilled Migration Policies." *Demography*, no. 54: 603-630.

Del Prà, Alvise. 2006. "Giovani italiani a Berlino: nuove forme di mobilità europea." *Altretalia*, no. 33: 103-125.

Docquier, Frédéric, and Elisabetta Lodigiani. 2009. "Skilled Migration and Business Networks." *Open Economies Review*: 565-588.

Docquier, Frédéric, Lindsay B. Lowell, and Abdel-slam Marfouk. 2009. "A Gendered Assessment of Highly Skilled Emigration". *Population and Development Review*, no. 35: 297-321.

Docquier, Frédéric, and Hillel Rapoport. 2011. *Globalization, Brain Drain and Development*. Bonn: Discussion Paper Series n. 5590, IZA.

Ewers, Michael C., and Ryan Dicce. 2017. "Expatriate Mobility, Firm Recruitment and Local Context: Skilled International Migration to the Rapidly Globalizing City of Dubai" In *Rethinking International Skilled Migration: A Place-based and Spatial Perspective*, edited by Micheline van Riemsdijk and Qingfang Wang. New York: Routledge.

Fasciglione, Marco. 2011. "L'attrazione di lavoratori stranieri altamente qualificati alla luce della nuova disciplina sulla 'Blue Card' europea: Utopia o realtà?". *Gli Stranieri*, n. 2: 109-134.

Gaillard, Jacques, and Anne Marie Gaillard. 1997. "The International Mobility of Brains: Exodus or Circulation?" *Science, Technology and Society*, no. 2: 195-228.

Grubel, Herbert B., and Anthony D. Scott. 1966. "The international flow of human capital." *American Economic Review*, no. 56: 268–274.

Gümüs, Yasin Kerem. 2010. "EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?" *European Journal of Migration Law*, no. 4: 435–453.

Hanson, Gordon H., William R. Kerr, and Sarah Turner. 2018. *High-Skilled Migration to the United States and its Economic Consequences*. Chicago: University of Chicago Press.

Haque, Nadeem U., Se-Jik Kim. "Human Capital Flight: Impact of Migration on Income and Growth." *IMF Staff Paper* 42, no. 3 (1995): 577–607.

ISTAT. 2016. *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente anno 2016*. Rome: ISTAT.

Johnson, Harry Gordon. 1967. "Some Economic Aspects of the Brain Drain". *Pakistan Development Review* 7, no. 3: 379–411.

Johnson, Jean M., and Mark C. Regets. 1998. "International Mobility of Scientists and Engineers to the US: Brain Drain or Brain Circulation?" *National Science Foundation Issue Brief*: 98–316.

Lucas, Robert E. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22: 3–42.

Macchi Jánica, Giancarlo. 2016. "Desertificazione demografica dell'Italia. Geografia dello spopolamento rurale nella Penisola." *Trame nello spazio. Quaderni di geografia storica e quantitativa*, no. 6 (December).

Meusbürger, Peter, Michael Hefferman, and Laura Suarsana. 2018. *Geographies of the University (Knowledge and Space)*. Berlin: Springer.

Ministero dell'Interno. 2009. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2010. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2011. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2012. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2013. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2014. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2015. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2016. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Ministero dell'Interno. 2017. *Immigrazione regolare – Attività della Polizia di Stato*. Rome: Ministero dell'Interno.

Miyagiwa, Kaz. 1991. "Scale Economies in Education and the Brain Drain Problem." *International Economic Review* 32, no. 3: 743–759.

Moisio, Sami. 2018. *Geopolitics of the Knowledge-Based Economy*. London: Routledge.

Mountford, Andrew. 2010. "Can a Brain Drain be Good for Economy in the Source Economy?" In *The Economic Benefits of International Education to the United States for the 2009–2010 Academic Year: a Statistical Analysis*, edited by NAFSA Association of International Educators. Washington D.C.: NAFSA Association of International Educators.

Nakayama, Yumi. 2018. "Migration Governance: Migration within and from Africa." In *Proceedings of the ASC – TUFS 'Kickoff' Symposium Frontiers of African Studies*, edited by Hitomi Kirikoshi et al. Tokyo: University of Foreign Studies.

Nanni, Maria Paola, Franco Pittau, and Antonio Ricci. 2009. "Mercato del lavoro e flussi qualificati". In *Politiche Migratorie, lavoratori qualificati, settore sanitario. Primo rapporto EMN Italia*, edited by IDOS-EMN, 63–118. Rome: Edizioni IDOS.

OECD. 2018. *International Migration Outlook 2018*. Paris: OECD Publications.

Oleksiyenko, Anatoly. 2018. *Global Mobility and Higher Learning*. Abingdon: Routledge.

Pagano, Antonietta. 2016. "La géopolitique de la connaissance." *Outre-Terre, Revue Européenne de Géopolitique*, no. 47: 199–206.

Patikin, Don. 1968. "A Nationalist Model", in *The Brain Drain*, edited by Walter Adams. New York: Macmillan.

Pitrone, Anna. 2018. "La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione." *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, no. 1: 73–94.

Raffini, Luca. 2014. "Quando la generazione Erasmus incontra la generazione precaria. La mobilità transnazionale dei giovani italiani e spagnoli." *OBETS Revista de Ciencias Sociales*.

Rosenthal, Andrea. 2011. "La direttiva europea sui lavoratori altamente qualificati: elementi di cittadinanza sociale o di cittadinanza mercantile?" In *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, edited by Ennio Triggiani, 425–446. Bari: Cacucci Editore.

Sanfilippo, Matteo. 2011. "Cronologia e storia dell'emigrazione italiana." *Studi Emigrazione*, no. 183: 357–369.

Sanguinetti, Antonio. 2016. "Nuove migrazioni italiane in Germania. In fuga dalla crisi." *Mondi Migranti*, no. 3: 23–31.

Saxenian, AnnaLee. 2001. "Bangalore: The Silicon Valley of India?" *Center for Research on Economic Development and Policy Reform Working Paper*, no. 91.

SVIMEZ. 2017. *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.

SVIMEZ. 2018. *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.

Tyson, Adam. 2018. *The Political Economy of Brain Drain and Talent Capture: Evidence from Malaysia and Singapore*. Abingdon: Routledge.

Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2017 (a). *World Population Prospects: The 2017 Revision, Volume I: Comprehensive Tables*. New York: United Nations.

Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2017 (b). *International Migration Report 2017*. New York: United Nations.

Van Riemsdijk, Micheline, and Qingfang Wang. 2017. *Rethinking international skilled migration*. Abingdon: Routledge.

Vidal, Jean-Pierre. 1998. "The Effect of Emigration on Human Capital Formation." *Journal of Population Economics*, no. 11 (December): 589–600.

Vitiello, Mattia. 2018. "L'Agenda europea sulla migrazione dal punto di vista delle migrazioni dei lavoratori qualificati: una valutazione sociologica." *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, no. 2: 201–220.

The World Bank. 1980. *World Development Report, 1980*. Washington D. C.: The World Bank.

Yeaple, Stephen R. 2018. "The Innovation Activities of Multinational Enterprises and the Demand for Skilled-Worker, Nonimmigrant Visas." In *High-Skilled Migration to the United States and its Economic Consequences*, edited by Gordon H. Hanson, William R. Kerr, and Sarah Turner. Chicago: University of Chicago Press.

Does Internal Migration Modify Income Distribution? An Empirical Investigation of the Italian Case

Czy migracje wewnętrzne mają wpływ
na zmiany w podziale dochodu narodowego?
Empiryczne studium przypadku Włoch

ARTICLE

Abstract:

Since the unification, internal migration has characterized the economic and political debate in Italy. According to the labour market theory, several scholars claim that internal migration represents a useful tool to reduce income inequality. The present paper moves in this direction, focusing on the regional impact of internal migration and attempting to investigate – with reference to the Italian case – whether internal migration is able to reduce regional income inequalities and mitigate economic imbalances. In order to investigate the effect of internal migration on regional inequality, I use data concerning twenty Italian regions for the period between 2004 and 2015. Econometric results show that the migration from poorest to richest regions contributes to reduce the regional Gini coefficient. The results are robust also when a set of economic variables are added to the model.

Keywords:

income inequality, internal migration, skilled immigration, redistribution policies, panel data models

JEL Classification Codes:

C23, E64, J15

1. Introduction

Since the unification in 1861, internal migration from the poorest to the richest regions (that is the movements of individuals from Southern to Northern regions) has represented a serious problem for Italy. The historical economic gap between North and South is at the basis of strong internal migration flows in Italy. The reasons of this gap between North and South Italy – after the unification – have been deeply studied and are due to many factors, each of which played a role in the formation of the economic gap.

Tomita and Okunishi (2012), for example, highlight that the differences among the different areas of Italy depend on structural backwardness of the Southern regions in particular, after the unification, the construction of railways – concentrated mainly

in the North – formed the basis for the circulation of goods and persons and contributed to the formation of the economic gap.

Other authors focus on the differences in terms of human capital and protectionist trade policies in order to explain the gap. Indeed, the high illiteracy and the protectionism of agriculture economy – which was dominant in the South – affected the growth in human capital and the possibility of implementing technological innovation. The consequence was that the development of the southern economy was very limited, and the gap in relation to the North continuously increased until the end of 1940s. From 1951 to 1970, there was a convergence process between the two-macro areas: southern regions had a discrete growth and, in relative terms, the differences between the two souls of the country were reduced. In the 1970s, the convergence was stopped due to the effect of several factors, among which are capital movements and public policies.

In literature, it is possible to individuate two main waves of Italian internal migration. The first, in the period between 1950 and 1970 in which, despite the discrete economic growth of southern regions, it has been estimated that about 9 million people moved from South to North. This migration flow was characterized by low education level, low human capital and low skills of migrants, who accepted unskilled and badly paid jobs. The second wave started in mid 1990s and has lasted to the present. Unlike to the first migration wave, these “new” internal migrations have different characteristics from the former ones. Indeed, recent research shows that the new phase of migration is characterized, unlike that of the 1950s and 1970s, by a minor scale of the phenomenon and a greater selectivity. It involves, in fact, the young generations with a higher level of education and the female component, which is increasing to half the migrants.

Table 1 shows the cumulative migration balance¹ and the average unemployment rate of Italian regions in the period between 2004 and 2015.

This table shows how – with the only exception of Abruzzo – the sign

Table 1. Cumulative Migration balance and average unemployment rate from 2004 to 2015.

country	cumulative MB	Average Unemployment
Abruzzo	0.51	9.05
Basilicata	-3.78	12.64
Calabria	-4.00	15.65
Campania	-4.15	16.07
Emilia-Romagna	3.46	5.41
Friuli-Venezia Giulia	2.33	5.55
Lazio	1.22	9.27
Liguria	0.66	8.47
Lombardy	1.29	5.65
Marche	1.47	6.98
Molise	-1.01	11.15
Piedmont	0.73	7.30
Apulia	-2.11	15.21
Sardinia	-0.03	14.22
Sicily	-2.10	16.69
Tuscany	2.00	6.66
Trentino	2.57	3.93
Umbria	1.47	7.37
Aosta Valley	1.78	5.32
Veneto	1.05	5.34

Source: Author's calculation. Data in percentage of population.

of migration balance is negative for southern regions (Basilicata, Calabria, Campania, Apulia, Molise, Sardinia and Sicily), at high level of unemployment rates. Vice-versa, the sign of migration balance is positive for Centre-Northern regions, which show unemployment level lower than Southern ones. Therefore, it seems evident that the strong movement of people from the South towards the North of Italy is affected by the unemployment problem of the so-called *Mezzogiorno*² which, for the period between 2004 and 2015 – as a consequence of an economic crisis – experienced a permanent lack of jobs

that penalized mostly young people.

However, according to labor market theory, the migration from the poorest to the richest regions could help to mitigate economic imbalances and the inequality in income distribution. The aim of this paper is to investigate whether the internal migration process has reduced the income inequality among Italian regions in the period between 2004 and 2015.

The structure of the paper is the following: in section 2, I analyze the literature on migration and inequality. In section 3, I analyze the data and empirical results. Finally, in section 4, the conclusions are drawn.

2. A short review of literature on Migration and Inequality

The phenomenon of migration has been studied in depth by researchers from various disciplines (geographers, demographers, sociologists, economists, lawyers), both from a theoretical and empirical point of view. In the economic field, numerous studies have analysed its causes, categorisations and effects, especially those brought about on the labour market, on public finances and on the economic growth process.³ With regard to the effects of the phenomenon, economic literature has shown that immigration allows a more efficient allocation of resources and, in this way, an improvement of social welfare. This improvement, however, has often been considered insignificant or, otherwise, of very small scale. For this reason, the economic debate has focused on issues, which concern principally the redistributive impact of immigration rather than its allocative efficiency. A significant part of the literature has focused on the relationship between the mobility of the production factor labour and the inequalities in the income and wealth distribution. In fact, it is generally accepted that the migratory phenomenon is closely connected to the issues of inequality, considered in its widest meaning. Consequently, a remarkable number of studies have examined these kinds of effect, focusing on several types of migration (internal and international; economic migration and asylum; skilled and unskilled; return and circular) and inequality (social, economic, vital and existential inequality; inequality of wealth and inequality of opportunity; inequality between persons and inequality between subgroups).⁴ Some of these studies have mainly analysed the impact of out-migration (depopulation) from the source rural areas of advanced and poor (underdeveloped) or developing countries on various measures of inequality and concluded (Todaro 1968, 1969 Harris and Todaro 1970; Davis 1977) that rural-urban migration “appears to contribute to the development and well-being of sending regions” and that it often works as a “rebalancing force which equalises the expected wages of urban and

rural areas”. This would occur, according to the famous model of Harris and Todaro (1970), because the expected income gaps between urban and rural areas are one of the reasons (determinants) why the decision to migrate is made. Subsequent studies (Lipton 1980) have shown, in fact, that income inequality is a leading cause for rural-urban migration and that it is in turn influenced by migration flows towards the cities (*townward emigration*), as well as by their “after-effects” (remittances⁵ and so-called “return migration”⁶). Regarding this issue, Lipton’s analysis relating primarily, but not exclusively, to the urban and rural areas of India is particularly enlightening. It shows that these phenomena can result in an increase in inequality among individuals and among families within and among villages. Thereafter, additional studies have in many cases confirmed Lipton’s theories, but many others have also led to different conclusions (cf., among others, Stark, Taylor and Yitzhaki 1986; Taylor 1992; Ha, Yi and Zhang 2009, regarding this issue). One of the reasons for these differences is due to the diversity in the research methodologies adopted (the specific economic issue, which has been proposed, the statistical and econometric techniques utilised for estimating the income and the income distributions and so on). For example, if the remittances are considered as an exogenous variable, which is not affected by a retro-effect due to economic growth (which should be considered as determined by and, at the same time, a determinant of the remittances) the economic issue that I should consider is how they, totally or marginally, affect the income distribution observed in the source community of the migratory flow. However, if the remittances are considered as an endogenous variable and as a potential replacement of the household incomes in the source country, the economic issue which would arise, would be based on the comparison between the observed distribution of income and the one that would be obtained if migration did not occur. A study on Nicaragua (Barham and Boucher 1995), using both methods, suggests that, when the remittances are

considered exogenous, they reduce income inequalities, whereas they contribute to the increase of income inequalities if they are considered an endogenous variable.⁷ Similarly, the numerous studies on the relationship between migration and income inequality in the destination countries have produced conflicting results. For example, Borjas, Freeman and Katz (1992) have shown that the growth of unskilled migration may exacerbate the income gap between more educated native workers and those less educated (unqualified workers who have left school prematurely). Subsequent research has revealed, however, that this kind of analysis could be influenced by the features of the data set utilised (Borjas 1994) and that the impact of immigration on the income distribution in the country of destination could depend on the assumptions made by the researcher about the socio-economic characteristics of immigrants, the structure of the production system and the public policies adopted in the field of immigration and welfare (Chiswick 1983, 1992 and 1998; Chiswick, Chiswick and Karras 1992; Davies and Wooton 1992). Moreover, Razin and Sadka (2016) claim the hypothesis that migration can reduce inequality both in source and host countries.

Therefore, according to this general context, it is not inconceivable that immigration has a negligible or no impact on income inequality (Enchautegui 1993; Card 2009) or that it generates an equalising effect, namely a smoothing gaps effect, especially when the levels of education and professional experience of immigrants are very high (Kahanec and Zimmermann 2008 and 2014). Recent studies (Docquier, Özden and Peri 2010) show, for example, that immigration in Europe in the decade from 1990 to 2000 had a positive effect on the average wage of native workers, while the extent of wage losses determined by emigration was approximately equal to or greater than the gains generated by immigration. This phenomenon should convince all European governments to debate the causes and the effects of their significant emigration rates more seriously, especially those of their highly skilled professionals.

3. Data

Following the theories of Galbraith (1979), Kahanec and Zimmermann (2008) illustrated in the previous pages, this work attempts to verify whether immigration has positive redistributive effects on regional income inequality; in particular, it tests whether a positive migration balance reduces the value of the Gini coefficient in those regions which experience relevant immigration flows. In order to test whether internal migration reduces the income inequality within and between regions, I use data concerning twenty Italian regions from 2004 to 2015.

In this paragraph, I focus on the following three variables: the regional migration balance, the regional unemployment rate and the Gini index, used to measure the degree of income inequality existing within individual regions. These data were extracted from the database of the Italian Institute of Statistics (Istat) and reprocessed by us to make the regression analysis presented hereafter.

The choice of the 2004–2015 period is not random. I intended to analyse the relationship between the abovementioned variables at the pre-crisis time – but without going too far back in time – and the changes, which have been brought about in the post-crisis period.

In our econometric analysis, I used a panel data approach because it is very easy to suppose that among Italian regions there is heterogeneity, and therefore I estimated an autoregressive distributed lag model ARDL (1, 1). The choice of this empirical methodology is due to the fact that I assume that the level of income inequality at time t depends on its past value. The lag in migration balance and unemployment address the reverse causality problem. Moreover, in the regression I use the fixed effect option, because it is supposed that the error term is correlated to the regressors (equation 3)

ARDL model with Fixed effect option:(3)

After which, since the Hausman test (1978) allowed us to reject the hypothesis of correlation between the error term and the regressors, I estimated the equation (3) and used the Wooldridge (2010) to test

to rule out the serial correlation in the residuals. Therefore, having detected the presence of cross-sectional dependency using the Pesaran (2004) CD test, I selected the Driscoll and Kraay (1998) option to obtain heteroscedasticity – and autocorrelation-consistent standard errors, to rule out any form of spatial and temporal dependence. Finally, in order to capture the effect of internal migration on income inequality depending on business cycle, I estimate equation (1) for three different periods: whole period, pre- and post-crisis period. Moreover, I use the VIF test to be sure that there was no multicollinearity among independent variables.

Table 2 shows the results of our estimates. They reveal that the relationship between migration balance and income inequality is negative. This means that a positive migration balance (number of immigrants greater than emigrants) reduces the regional Gini coefficient. The result does not change regardless of the period I consider. The above-mentioned relationship is always negative and significant, although the migration balance coefficient is higher in the post-crisis period.

At this point, I utilised regional unem-

ployment rates and growth rate as control variables. I noted that – as expected – a rise in the unemployment rate increases the regional Gini index and, therefore, the degree of regional income inequality, while on the other hand, growth rate even if it is positive, is not significant in the crisis period. Moreover, Granger causality test confirms that I can reject the null hypothesis that all coefficients of lag of independent variables are equal to 0.

In conclusion, the impact of migration balance on the regional income inequality can be seen as an indirect effect, due to the fact that migration – especially that of high-skilled immigrants – acts on various variables through several channels, among which the average level of per capita wages.

4. Concluding remarks

The econometric analysis presented in this paper shows how the new internal migration of the resident population from the South to the Centre and the North of Italy has a substantially equalising effect, since it reduces income inequality within destination regions, the richest, and helps to increase the latter in the poorest source

Table 2. Dependent Variable: Gini coefficient.

Period	2004 -2015	2004 -2008	2009 -2015
Independent variable			
Gini _{t-1}	0.255*** (0.067)	-0.095 (0.100)	0.231*** (0.078)
Unemployment	0.089*** (0.027)	0.621*** (0.203)	2.132** (0.782)
Migration Balance	-0.619*** (0.727)	-1.542*** (2.049)	-0.064 *** (0.046)
Costant	19.592*** (1.957)	25.430*** (2.645)	20.479*** (2.130)
R-squared	0.7044	0.5301	0.6699
Number of observations	220	80	140
Number of groups	20	20	20

*, **, *** reject the null hypothesis at 1, 5 and 10 percent

regions. This result most likely depends on the characteristics, which distinguish this new wave of migration towards Central and Northern Italy. In addition to the changes in the areas of departure and destination flows, in fact, the most important factor of discontinuity, typically related to this “new” internal migration, “seems to concern the degree of education of immigrants”. The models utilised to study the characteristics of internal migrants and their changes over time confirm, in fact, “that Southerners who have decided to emigrate are on average more educated than the ones left in the “Mezzogiorno.” It seems, in other words, that college graduates and high school graduates have a greater propensity to emigrate compared to those who did not obtain a diploma higher than middle school and that, therefore, there has been a process of “positive selection” of emigrants based on their educational level, very similar to that which is generally found in contemporary international migration (Chiswick 2000). This distinctive feature of the new movements of the resident population among the Italian regions was reported by most recent studies of demography and sociology (Cardinale 2012; Panichella 2009, 2012, and 2013) and is confirmed by the surveys done by Istat and Svimez. Some studies have shown, however, that skilled emigration is not a novel character of the new migration, but a structural character which has qualified the whole history of migration from the South to the Center and the North of Italy. These studies contain extensive empirical evidence, which proves that the propensity to emigrate of the most educated individuals is always the same, while the propensity of the less educated individuals and the less economically endowed to emigrate has changed. The alleged discontinuity with the past is connected, rather, to another aspect typically related to these new migrations. Currently, there is not enough data to prove it, but probably the average level of education of the Southerners emigrating to the Center-North is higher than the one of the residents of the destination zones. In the past, however, the average level of education of the Southerners who emigrated to the

Center-North was lower than that of the people who welcomed them, and this affected negatively not only the financial situation of local governments in Northern Italy but also the welfare of residents of the destination areas of migratory flows.

Our results depend very plausibly on this element of discontinuity that characterizes the new migrations in comparison to those of the past, a hypothesis which would find a solid foundation in the Kahanec and Zimmermann model mentioned above and which, in turn, allows us to go back to the causes of the higher level and the increase in income inequality occurring in Southern Italy during the years of the global economic crisis.

A relevant detail, moreover, cannot be overlooked: if I assume that the Southerners who have decided to move to the Centre-North are not a representative sample of the Southern society, but only the most educated ones and those equipped with skills, resources and motivations, it is highly likely that they will be also, on average, more educated and wealthier than the people that welcome them, or at least they will have a level of education and wealth that allows them to contribute more to the improvement of the economic performance – and therefore of the wealth – of the Central and Northern regions. At the present time, I cannot be sure that my conjecture is true, because I do not have enough data to prove it. Therefore, I merely point out that such a phenomenon cannot and should not be underestimated, because it can lead to an automatic increase of economic imbalances existing within the country. Furthermore, recent studies have shown that the migration of human capital can have a negative effect on the welfare and the economic growth of countries. Underestimating this phenomenon means running the risk of consolidating and accelerating the aforementioned process of human and industrial desertification of the “Mezzogiorno,” as well as its degree of economic underdevelopment and dependence on the rest of the country.

REFERENCES

- ¹ The migration balance was calculated as the difference between the number of people entering and leaving a specific region, divided by its population (see equation 1 below):
The migration balance is given according to the following formula:
(1) where MB is the migration balance, Inf and Out represent the number of people entering and leaving the specific region i, t is the time period considered in our analysis, and Pop is the population of the region considered.
The sign of the migration balance can be positive, negative or null, depending upon whether in the region i the number of immigrants is, respectively, higher, lower or equal to the number of emigrants.
- ² In literature, the term “Mezzogiorno” is used to identify the set of regions that represents the South of Italy.
- ³ For a broad review of these studies and the frontier issues related to the so-called *Immigration Economics*, see Bodvarsson and Van den Berg (2009, 2013), Nijkamp et al. (2012), Constant and Zimmermann (2013) and Borjas (2014).
- ⁴ A collection of case studies on the particular kinds of relationships that can be found between migratory phenomena and inequalities is contained in the World Development Report written by Black, Natali and Skinner (2005).
- ⁵ Remittances represent one of the largest, and fastest growing, sources of external income for the developing countries. While the motivation for sending remittances, and their impact, can vary, their development potential is increasingly acknowledged and monitored. For further details about this phenomenon, see the latest reports of the World Bank (2013a, 2013b, 2014a, 2014b, and 2015).
- ⁶ The literature on the “return migration” and the “circular migration”, which is a new name assigned to the repeated but impermanent migration, is rich. For more details on the size and the recent developments of these phenomena, see the following recent studies: Zaiceva and Zimmermann (2013), Constant, Nottmeyer and Zimmermann (2013) and Zimmermann (2014).
- ⁷ For a more extensive analysis of the debate on remittances’ social and economic impact, see De Haas (2005 and 2007), Hernandez and Coutin (2006), Oecd (2006) and Rath (2013).

BIBLIOGRAPHY

- Barham, Bradford, and Stephen Boucher. 1998. “Migration, Remittances, and Inequality: Estimating the Net Effects of Migration on Income Distribution.” *Journal of Development Economics* 55, no. 2 (April 1): 307–31. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(98\)90038-4](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(98)90038-4).
- Black, Richard, Claudia Natali, and Jessica Skinner. 2006. “Migration and Inequality.” *EQ-UIITY & DEVELOPMENT World Development Report 2006 Background Papers*, 2006.
- Bodvarsson, Örn B., and Hendrik Van den Berg. 2013. *The Economics of Immigration: Theory and Policy*. 2nd ed. New York: Springer-Verlag, www.springer.com/us/book/9781461421153.
- Borjas, George J. 2014. *Immigration Economics*. Harvard University Press, 2014. <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674049772>.
- Card, David. 2009. “Immigration and Inequality.” *American Economic Review* 99, no. 2 (May): 1–21. <https://doi.org/10.1257/aer.99.2.1>.
- Chiswick, Barry R. 1998. “Hebrew Language Usage: Determinants and Effects on Earnings among Immigrants in Israel.” *Journal of Population Economics* 11, no. 2: 253–71.
- Chiswick, Barry R. 1983. “An Analysis of the Earnings and Employment of Asian-American Men.” *Journal of Labor Economics* 1, no. 2: 197–214.
- Chiswick, Barry R. 1999. “Are Immigrants Favorably Self-Selected?” *The American Economic Review* 89, no. 2: 181–85.
- Chiswick, Barry R. 1992. “Jewish Immigrant Wages in America in 1909: An Analysis of the Dillingham Commission Data.” *Explorations in Economic History* 29, no. 3 (July 1): 274–89. [https://doi.org/10.1016/0014-4983\(92\)90039-Y](https://doi.org/10.1016/0014-4983(92)90039-Y).
- Chiswick, Carmel U., Barry R. Chiswick, and Georgios Karras. 1992. “The Impact of Immigrants on the Macroeconomy.” *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 37 (December 1): 279–316. [https://doi.org/10.1016/0167-2231\(92\)90010-G](https://doi.org/10.1016/0167-2231(92)90010-G).
- Constant, Amelie, Olga Nottmeyer, and Klaus Zimmermann. 2012. “The Economics of Circular Migration.” IZA Discussion Paper. Institute for the Study of Labor (IZA), October. <https://econpapers.repec.org/paper/izaizadps/dp6940.htm>.
- Constant, Amelie, and Klaus Zimmermann. 2013. “International Handbook on the Economics of Migration.” Books. Edward Elgar Publishing, 2013. <https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeebook/4026.htm>.

Davies, James B., and Ian Wooton. 1992. "Income Inequality and International Migration." *The Economic Journal* 102, no. 413: 789–802. <https://doi.org/10.2307/2234577>.

De Haas, Hein. 2005. "International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts." *Third World Quarterly* 26, no. 8: 1269–84.

De Haas, Rein. 2007. "Remittances, Migration and Social Development: A Conceptual Review of Literature." *UNRISD*, n.d.

Docquier, Frédéric, Çağlar Özden, and Giovanni Peri. 2010. "The Wage Effects of Immigration and Emigration." Working Paper. National Bureau of Economic Research, December 2010. <http://www.nber.org/papers/w16646>.

Downs, Anthony. 1957. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy." *Journal of Political Economy* 65, no. 2 (1957): 135–50.

Driscoll, John, and Aart Kraay. 1998. "Consistent Covariance Matrix Estimation With Spatially Dependent Panel Data." *The Review of Economics and Statistics* 80, no. 4: 549–60.

Enchautegui, María E. 1993. Program for Research on Immigration Policy (U.S.), and Urban Institute. *The Effects of Immigration on the Wages and Employment of Black Males*. Washington, D.C.: Program for Research on Immigration Policy, Urban Institute. <https://catalog.hathitrust.org/Record/101178668>.

Gagliardi, Luisa, and Marco Percoco. 2011. "Regional Disparities in Italy over The Long Run: The Role of Human Capital and Trade Policy." *Region et Développement* 33: 81–105.

Galbraith, John Kenneth. 1979. *The Nature of Mass Poverty*. Reprint 2014. Cambridge: Harvard University Press. <https://www.degruyter.com/view/product/250151>.

Ha, Wei, Yi, Junjian, and Zhang, Junsen. 2009. "Inequality and Internal Migration in China | Human Development Reports." Human development report. <http://hdr.undp.org/en/content/inequality-and-internal-migration-china>.

Harris, John R., and Michael P. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis." *American Economic Review* 60, no. 1: 126–42.

Hausman, Jerry. 1978. "Specification Tests in Econometrics." *Econometrica* 46, no. 6: 1251–71.

Hernandez, Ester, and Susan Bibler Coutin. 2006. "Remitting Subjects: Migrants, Money and States." *Economy and Society* 35, no. 2 (May 1): 185–208. <https://doi.org/10.1080/03085140600635698>.

Iuzzolino, Giovanni, Guido Pellegrini, and Gianfranco Viesti. 2011. "Convergence Among

Italian Regions, 1861–2011." *Quaderni Di Storia Economica* 22. Accessed November 13. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-storia/2011-0022/index.html>.

Kahanec, Martin, and Klaus F. Zimmermann. 2011. "How Skilled Immigration May Improve Economic Equality." *IZA Journal of Migration* 3, no. 1 (February 18): 2. <https://doi.org/10.1186/2193-9039-3-2>.

Kahanec, Martin, and Klaus F. Zimmermann. 2011. "International Migration, Ethnicity, and Economic Inequality." *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, February 3. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199606061.013.0019>.

Kingsley, Davis. 1977. "The Effect of Outmigration on Regions of Origin." In *Internal Migration. A Comparative Perspective*, edited by Alan A. Brown and Egon Neuberger, 147–66. New York: Academic Press. https://www.researchgate.net/publication/300933729_The_Effect_of_Outmigration_on_Regions_of-Origin.

Lipton, Michael. 1980. "Migration from Rural Areas of Poor Countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution." *World Development* 8, no. 1 (January 1): 1–24. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(80\)90047-9](https://doi.org/10.1016/0305-750X(80)90047-9).

Nijkamp, Peter, Jacques Poot, and Mediha Sahin. 2012. "Migration Impact Assessment." Books. Edward Elgar Publishing, 2012. <https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeebook/14476.htm>.

OECD. 2006. "International Migration Outlook 2006." Text. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2006_migr_outlook-2006-en.

Panichella, Nazareno. 2009. "La Mobilità Territoriale Dei Laureati Meridionali: Vincoli, Strategie E Opportunità." *Polis*, no. 2. <https://doi.org/10.1424/30069>.

Panichella, Nazareno. 2012. "Le Migrazioni Interne Nel Secolo Scorso: Vecchie E Nuove Forme a Confronto." *Stato E Mercato*, no. 2. <https://doi.org/10.1425/37882>.

Panichella, Nazareno. 2013. "Migration Strategies and Occupational Outcomes of Southern Italian Graduates." *Journal of Modern Italian Studies* 18, no. 1 (January 1): 72–89. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2013.730274>.

Pesaran, M.H. 2004. "General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels." *Cambridge Working Papers in Economics*. Faculty of Economics, University of Cambridge, June. <https://ideas.repec.org/p/cam/camdae/0435.html>.

Ratha, Dilip. 2013. "The Impact of Remittances on Economic Growth and Poverty Reduction".

Does Internal Migration Modify Income Distribution? An Empirical Investigation of the Italian Case / Czy migracje wewnętrzne mają wpływ na zmiany w podziale dochodu narodowego? Empiryczne studium przypadku Włoch

Razin, Assaf, and Efraim Sadka. 2016. "How Migration Can Change Income Inequality?" Working Paper. National Bureau of Economic Research, April. <http://www.nber.org/papers/w22191>.

Stark, Oded, J. Edward Taylor, and Shlomo Yitzhaki. 1986. "Remittances and Inequality." *The Economic Journal* 96, no. 383: 722–40. <https://doi.org/10.2307/2232987>.

Taylor, J. Edward. 1992. "Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect, and Intertemporal Effects." *Journal of Policy Modeling* 14, no. 2 (April 1): 187–208. [https://doi.org/10.1016/0161-8938\(92\)90008-Z](https://doi.org/10.1016/0161-8938(92)90008-Z).

The World Bank. 2013a. "An Analysis of Trends in the Average Total Cost of Migrant Remittance Services."

The World Bank. 2013a. "Migration and Development Brief 21. Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook."

The World Bank. 2014a. "Migration and Development Brief 22. Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook."

The World Bank. 2014b. "Migration and Development Brief 23. Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook."

The World Bank. 2015. "Migration and Development Brief 24. Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook – Special Topic: Financing for Development."

Todaro, Michael P. 1969. "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries." *The American Economic Review* 59, no. 1: 138–48.

Todaro, Michael. 1968. *An Analysis of Industrialization Employment and Unemployment in Less Developed Countries*. Yale Econ Essays.

Tomita, Masashi, and Takashi Okunishi. 2012. "Economic Structural Changes and Railway Construction in Late 19th Century Southern Italy." *Kobe University Economic Review* 58, no. 2012 : 11–24.

Wooldridge, Jeffrey M. 2010. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. 2 edizione. The MIT Press.

Zaiceva, Anzelika, and Klaus F. Zimmermann. 2013. "Returning Home at Times of Trouble? Return Migration of EU Enlargement Migrants during the Crisis."

Zimmermann, Klaus F. 2014. "Circular Migration." *IZA World of Labor*, May 1. <https://doi.org/10.15185/izawol.1>.

Miasta wobec migrantów. Czy władze lokalne stają się liderem polityki integracyjnej?

Cities Towards Migrants.

Do Local Authorities Become Leaders in the Integration Policy?

ARTYKUŁ

Migracja jest nieuniknioną rzeczywistością we współczesnym świecie i przynosi widoczne korzyści. Jednakże aby zagwarantować pozytywny wpływ migracji na dobrobyt społeczny i ekonomiczny, musimy skutecznie nią zarządzać i zbudować stabilny fundament dla integracji (Spencer 2003, 3).

Abstract:

We have observed in migration research a shift towards locality and an interest in the role of municipal authorities in the multi-level migration management. Municipal authorities implement their own strategies of migrant integration, often in opposition to activities carried out at the national level. Among those who actively participate in the formulation of local strategies are public and private actors, involved in the process of creating goals and tools for integration activities. Despite the absence of an integration policy at the national level, Polish cities have started adopting their own solutions in this area. The present text is an attempt to analyze the first immigrant integration strategies implemented by the authorities of Polish cities.

Keywords:

migrants, integration of migrants, local authorities, cities, local integration strategies, multi-level management of the integration process

Artykuł jest efektem badań realizowanych w ramach projektu NCN 2016/21/B/HS5/02039: „Instytucjonalizacja europejskiej ramy polityki integracji imigrantów w metropoliach Europy Środkowo-Wschodniej. Studia przypadków: Budapeszt, Praga, Warszawa”.

Wstęp

Kwestie związane z napływem migrantów do Polski, a co za tym idzie – z koniecznością kształtowania polityki migracyjnej

i integracyjnej, nie stanowiły w Polsce przedmiotu debaty publicznej. Przez wiele lat temat ten był podejmowany przez wąskie grono ekspertów, naukowców, organizacji pozarządowych i nielicznych urzędników. Dopiero kryzys migracyjny, który nastąpił w Unii Europejskiej w 2015 r., spowodował wzrost zainteresowania napływem migrantów do Europy, ale również do Polski. Kwestie związane z migracją stały się od razu przedmiotem silnie upolitycznionej debaty publicznej. Potencjalny napływ uchodźców do Polski oraz konsekwencje tego procesu zostały wykorzystane w kampanii wyborczej do parlamentu w roku 2015. Dyskusja dotycząca kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej zbiegła się z intensyfikacją napływu do Polski pracowników zarobkowych, głównie z Ukrainy. Wyzwania związane z napływem migrantów zostały dostrzeżone przez władze kilku polskich miast. Polska jest krajem, który nie wypracował spójnej polityki zarządzania migracjami, dlatego władze samorządowe działają w sytuacji braku ram polityki publicznej w tym obszarze. Mimo braku działań na poziomie krajowym władze polskich miast podejmują pierwsze próby tworzenia strategii integracyjnych odpowiadających lokalnym potrzebom.

Niniejszy tekst jest próbą analizy procesu kształtowania lokalnych strategii integracji migrantów w polskich miastach. Ponadto w tekście szukam odpowiedzi na pytania, jakie były główne przyczyny rozpoczęcia prac nad tworzeniem tych dokumentów oraz jakie są ich założenia definicyjne, cele, narzędzia i źródła finansowania. Celem tekstu jest również wykazanie relacji między aktorami państwowymi i prywatnymi uczestniczącymi w tym procesie, w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym, z uwzględnieniem założenia modelu wielopoziomowego zarządzania (MLG). W pierwszej części tekstu omawiam zwrot ku lokalności, czyli zainteresowanie rolą władz lokalnych w wielopoziomym zarządzaniu polityką integracji migrantów. W drugiej części podejmuję próbę porównania działań prowadzonych w tym obszarze przez władze polskich miast.

Zwrot ku lokalności – miejskie polityki integracji migrantów

Napływ migrantów do krajów zachodnio-europejskich po drugiej wojnie światowej spowodował zmiany struktury społecznej i tworzenie się coraz bardziej zróżnicowanych etnicznie, językowo i kulturowo społeczeństw. Skuteczne zarządzanie przez państwo napływem migrantów angażuje wiele polityk i instytucji publicznych. Nie chodzi tu jedynie o korzystanie ze świadczeń socjalnych (co często podnoszą partie skrajnie prawicowe, wykorzystujące retorykę antyimigrancką w debacie publicznej), ale także o dostęp do rynku pracy, edukację, ochronę zdrowia, zakwaterowanie czy chociażby potrzeby związane z wyznawaną religią, jak również o zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Pierwsze działania integracyjne były w krajach zachodnioeuropejskich podejmowane przez organizacje pozarządowe, kościelne i związki zawodowe (przykładem mogą być AWO w Niemczech i Caritas we Włoszech). Były to inicjatywy odpowiadające na konkretne potrzeby osiedlających się w lokalnych społecznościach migrantów. Dopiero znacznie później działania integracyjne zaczęły być przejmowane przez władze krajowe, a kompetencje samorządów lokalnych zostały na długi czas ograniczone do implementowania ustalonej odgórnie polityki migracyjnej i integracyjnej. Państwa członkowskie UE przez lata wypracowywały własne, zróżnicowane polityki migracyjne, na których kształt wpływ miały m.in.:

- ustrój państwa;
- wcześniejsze doświadczenia z migrantami;
- sytuacja gospodarcza, potrzeby rynku pracy;
- partia sprawująca władzę;
- sytuacja geopolityczna;
- stosunek społeczeństwa do imigrantów.

Dzięki procesowi integracji europejskiej, współpracy instytucji i aktorów wielu poziomów władze lokalne rozpoczęły oddziaływanie na cele polityki integracyjnej w wymiarze europejskim. Można powiedzieć, że nowe formy zarządzania (wymiar europejski) dały władzom lokalnym

nowe możliwości działania i szansę wykorzystania wypracowanych doświadczeń w działaniu *bottom-up*, w którym up może być zarówno poziomem narodowym, jak i europejskim.

A.K. Piasecki zwraca uwagę, że „zmienia się stosunek do samorządu terytorialnego w sensie instytucjonalnym – od samorządu lokalnego (*local government*) do zarządzania lokalnego (*local governance*). Ewolucja ta znajduje swoje odzwierciedlenie w koncepcjach zarządzania jednostkami terytorialnymi. Samorząd terytorialny nie jest więc już tylko narzędziem wytwarzania i dostarczania usług publicznych, ale bardziej przestrzenią umożliwiającą rozwój społeczności lokalnej. Zarządzanie wyraża się we współpracy różnych podmiotów lokalnej władzy, która przestaje być stopniowo „władzą nad”, a koncentruje się na procesie mobilizacji różnych zasobów w celu osiągnięcia celów jako „władza służąca do” (2009, 28–29). Takie ujęcie jest wyraźnie widoczne w procesie kształtowania lokalnych polityk integracyjnych, angażującym zróżnicowanych aktorów publicznych i prywatnych, by wypracować skuteczne rozwiązania zarządzania różnorodnością.

Od dłuższego już czasu miasta europejskie przestały w zarządzaniu integracją migrantów ograniczać swoje działania do implementacji polityk kreowanych na poziomie narodowym, a stały się aktywnym aktorem rozwijającym lokalne strategie integracyjne. Integracja migrantów, nawet jeśli legislacyjnie nadal tworzona jest na poziomie narodowym, zawsze dokonuje się na poziomie lokalnym. Jak wynika z badań, migranci budują poczucie przynależności do społeczności lokalnej, miasta, dzielnicy i sąsiedztwa, co nie zawsze przekłada się na poczucie związku z państwem przyjmującym (Vancluysen, Van Crean i Ackaert 2009, 4–5). Dlatego to właśnie władze lokalne są w największym stopniu skonfrontowane z wyzwaniami integracyjnymi, wynikającymi z napływu migrantów – zwłaszcza że w Europie w miastach żyje obecnie około 73% mieszkańców. Rozwój miast jest magnesem przyciągającym coraz bardziej zróżnicowanych etnicznie migrantów; różnorodność staje się cechą charakterystyczną miast, a zarządzanie nią jednym

z największych wyzwań, przed którymi stoją władze lokalne.

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele interpretacji zwrotu ku lokalności w polityce integracji migrantów. Wskazuje się konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom *superróżnorodności* czy presję wynikającą z pojawiających się wyzwań dla systemu społecznego (Vertovec i Alexander 2003, Penninx, Kraal, Martiniello i Vertovec 2004). Wzmocniona aktywność władz lokalnych wiąże się również ze zmianą podejścia do kwestii integracji migrantów w państwach europejskich. Władze narodowe w wielu krajach członkowskich odchodziły w ostatnich latach od modeli wielokulturowych na rzecz podejścia asymilacyjnego, z którym nie zgadzały się organizacje pozarządowe i migracyjne, jak też byli im przeciwni sami migranci. Skonfrontowane z codziennymi problemami migrantów, władze lokalne coraz częściej, w opozycji do działań poziomu narodowego, wprowadzają własne polityki integracji migrantów, odwołujące się do modeli zarządzania różnorodnością czy interkulturowości (Matusz-Protasiewicz 2013).

Ten zwrot ku lokalności wiąże się także z rozwojem modelu wielopoziomowego zarządzania (MLG) w obszarze polityk migracyjnych (Hooghe i Marks 2001, Ziccone i Caponio 2006, Scholten 2013). Europeizacja tego obszaru dała władzom lokalnym nowe narzędzia i wzmocniła ich pozycję w kształtowaniu własnych, innowacyjnych rozwiązań. Należy zwrócić uwagę nie tylko na wzmocnienie instytucjonalne kreowane przez Komisję Europejską, jakim jest chociażby Europejskie Forum Migracyjne, oraz wspieranie działań sieci miast, takich jak CLIP, EURO CITIES czy Intercultural Cities, ale również na stymulowanie rozwoju lokalnych polityk migracyjnych poprzez specjalne środki finansowe z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (wcześniej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejski Fundusz Azylowy) (Matusz-Protasiewicz 2013). Można powiedzieć, że w zarządzaniu polityką integracji migrantów w modelu MLG w ostatnich latach obserwuje się wyraźne wzmocnianie działań poziomu ponadnarodowego (UE) oraz właśnie władz lokalnych,

w których przypadku często odbywają się one z pominięciem aktywności władz narodowych (*bypassing*).

Model wielopoziomowego zarządzania zakłada dużą aktywność aktorów państwowych i prywatnych, z różnych poziomów administracyjnych (transnarodowy, narodowy, regionalny, lokalny), w negocjacjach zmierzających do wypracowania rozwiązań dla istniejących wyzwań społecznych czy ekonomicznych (Piattoni 2010). W obszarze polityki integracji migrantów niezwykle ważne są działania organizacji pozarządowych, migranckich, kościelnych, związków zawodowych czy pracodawców, w szukaniu pragmatycznych rozwiązań problemów związanych z rosnącą różnorodnością, szczególnie w dużych miastach. Aktywność aktorów prywatnych zaangażowanych w tworzenie i implementację lokalnych polityk integracyjnych nie ogranicza się jedynie do wymiaru horyzontalnego, ale bardzo często dotyczy również wymiaru wertykalnego (zarówno poziomu narodowego, jak i transnarodowego) (Matusz-Protasiewicz 2014).

Integracja migrantów jest procesem złożonym i obejmuje zaangażowanie zarówno samych migrantów, jak i społeczeństw przyjmujących. W dokumencie Komisji Europejskiej dotyczącym „wspólnych podstawowych zasad integracji” podkreśla się właśnie dwukierunkowość tego procesu oraz konieczność wzajemnego dostosowywania się migrantów i wszystkich osób zamieszkujących państwa UE. Jak pisze Penninx, integracja jest definiowana jako proces „stawania się akceptowalną częścią społeczeństwa” (Penninx 2010, 23). Podejmując działania integracyjne na poziomie lokalnym, władze mogą kierować się różnymi celami. W odniesieniu do miast w Europie Zachodniej można wymienić następujące cele, których osiągnięcie zakładały wdrażane lokalne polityki integracyjne: 1) zarządzanie różnorodnością; 2) przeciwdziałanie konfliktom międzygrupowym (szczególnie w kontekście *superróżnorodności*); 3) rozwój ekonomiczny bazujący na różnorodności (Matusz-Protasiewicz 2014). Miasta bardzo często wprowadzały lokalne polityki integracyjne jako odpowiedź na wyzwania

związane z różnorodnością, ale także wykorzystywały różnorodność w działaniach promocyjnych – w obszarze turystyki, kultury czy ekonomii.

Polityka integracji migrantów w Polsce

W Polsce nie udało się do tej pory wypracować zinstytucjonalizowanej polityki migracyjnej, której częścią byłaby polityka integracji migrantów. Działania związane z przepływami migracyjnymi były podejmowane raczej *ad hoc* i dotyczyły różnych kategorii migrantów, jak również działań wobec polskich emigrantów, pracujących w krajach członkowskich UE. Najbardziej zinstytucjonalizowana była polityka wobec uchodźców, której działania dotyczyły także ich integracji (jednym z elementów są np. indywidualne programy integracyjne) (Pawlak 2012).

Strategiczny dokument, który miał wyznaczyć główne cele dla polityki migracyjnej Polski, został opracowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Migracji i przyjęty przez Radę Ministrów (*Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* 2012). Niestety dokument nie wszedł w fazę realizacji, został unieważniony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w roku 2017. Dlatego zarządzanie migracjami w Polsce odbywa się bez jasno sformułowanej, długofalowej strategii.

Jeśli spojrzymy na zarządzanie migracjami w ujęciu *governance*, w Polsce odpowiedzialność za ten obszar jest rozproszona między wiele instytucji. Główny ciężar spoczywa na Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departament Analiz i Polityki Migracyjnej), któremu podlegają Urząd ds. Cudzoziemców, Straż Graniczna oraz Wydziały Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Urzędach Wojewódzkich. Zadania wymienionych organów dotyczą głównie legalizacji pobytu na terenie RP. Jeśli chodzi o określanie kategorii osób, które mogą przebywać w kraju, oraz przysługujących im praw, a także regulowanie ich kwestii pobytowych, obszar ten leży w obszarze kompetencji władz krajowych i ich instytucji. W tym zakresie władze lokalne są ograniczone do implementacji rozwiązań prawnych. Jeśli chodzi o integrację przebywających

w Polsce migrantów oraz kwestie dotyczące rynku pracy, instytucją odpowiedzialną jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Kwestie edukacyjne dotyczące migrantów w przypadku dzieci i młodzieży są nadzorowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, natomiast za studentów międzynarodowych studiujących w Polsce odpowiada Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Istotną rolę w formułowaniu i implementacji działań integracyjnych w Polsce odgrywają organizacje pozarządowe. Przy wykorzystaniu środków europejskich prowadzą one działania integracyjne, wypełniając brak działań państwowych w tym obszarze. Korzystanie ze środków europejskich w działaniach integracyjnych wpływa na realizowanie przez organizacje pozarządowe wizji integracji zdefiniowanej przez Komisję Europejską (Pawlak i Matusz-Protasiewicz 2015). Co ważne, organizacje pozarządowe poza implementowaniem działań integracyjnych aktywnie uczestniczą również w konsultacjach (nielicznych) na poziomie krajowym, lokalnym oraz europejskim, a także, we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak IOM czy UNHCR, kontrolują działania władz wobec cudzoziemców w Polsce.

W ostatnich trzech latach napływ migrantów zarobkowych do Polski bardzo się zintensyfikował, co wynika z dużego zapotrzebowania w wielu sektorach rynku pracy (usługi, budownictwo, rolnictwo), dlatego coraz większą aktywność w obszarze zarządzania migracjami zaczęły odgrywać organizacje pracodawców, lobbujące za ułatwieniami w zatrudnianiu cudzoziemców (np. Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan).

Pierwsze lokalne strategie integracji imigrantów w polskich miastach

Miasta Europy Środkowo-Wschodniej proces wypracowywania lokalnych polityk integracyjnych rozpoczynają w wyjątkowo trudnym momencie. Gwałtowny napływ migrantów do Europy spowodował radykalizację partii skrajnie prawicowych i ruchów antyimigranckich, co nie sprzyja budowaniu dialogu i wypracowywaniu pragmatycznych rozwiązań

w tym obszarze. Atmosfera niechęci nie ominęła również Polski. Jednocześnie migracja i napływ migrantów do Polski wydają się procesem nieuniknionym, z uwagi na trendy demograficzne, rozwój ekonomiczny oraz związane z tymi procesami zapotrzebowanie na rynku pracy (Matusz-Protasiewicz 2016).

Władze lokalne w dużych miastach w Polsce od kilku lat podejmują próby tworzenia lokalnych strategii integracji migrantów. Analiza sposobu negocjowania takich dokumentów oraz ich treści pozwala stwierdzić, że są one: 1) wynikiem rosnącej liczby osiedlających się w miastach migrantów reprezentujących różne kategorie, 2) odpowiedzią na brak działań integracyjnych podejmowanych przez władze krajowe, 3) odpowiedzią na rosnące nastroje antyimigranckie, 4) próbą zachęcenia migrantów przyjeżdżających do Polski do osiedlenia się w konkretnym mieście (wypełnianie luk na rynku pracy).

Do tej pory dwa polskie miasta, Gdańsk i Wrocław, przyjęły lokalne strategie integracyjne, rada miasta Krakowa przyjęła natomiast dokument określający program zarządzania różnorodnością. W innych miastach kwestie związane z integracją imigrantów pojawiały się w debacie oraz w dokumentach dotyczących różnych obszarów życia społecznego. Nie stanowiły jednak jednego, spójnego dokumentu strategicznego.

Na podstawie analizy przyjętych przez władze Gdańska, Wrocławia i Krakowa strategii integracji migrantów oraz sposobu dochodzenia do ich finalnego kształtu postaram się odpowiedzieć na następujące pytania:

- 1) Jakie były przyczyny podjęcia decyzji o opracowaniu lokalnej strategii integracji migrantów?
- 2) Jaki model integracji został przyjęty?
- 3) Jaka jest grupa docelowa proponowanych działań?
- 4) Jakie obszary mają zostać objęte strategią?
- 5) Jaki był proces tworzenia strategii?
- 6) Jaki jest poziom instytucjonalizacji proponowanych działań (czy powstają nowe instytucje odpowiedzialne za ten obszar)?
- 7) Jakie będą źródła ich finansowania?

Największe miasta w Polsce (Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk) w ostatnich trzech latach odnotowały wzmożony napływ pracowników zarobkowych, głównie z Ukrainy. Trudno precyzyjnie określić dokładną liczbę cudzoziemców mieszkających w miastach – wynika to z rozproszenia danych dotyczących cudzoziemców mających różny status prawny w Polsce. Na podstawie danych publikowanych przez Urząd ds. Cudzoziemców liczba cudzoziemców posiadających dokument potwierdzający prawo pobytu w Polsce wynosi 358 836, z czego w województwie mazowieckim liczba ta wynosi 114 371, w małopolskim 35 262, w dolnośląskim 31 482, w wielkopolskim 27 279, a w pomorskim 15 190 (Urząd ds. Cudzoziemców, 30 września 2018). Dane te nie uwzględniają jednak pobyty krótkookresowych, np. obywateli Ukrainy, którzy przyjeżdżają do Polski na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonania pracy cudzoziemcowi.

W dużych miastach poza pracownikami zarobkowymi rośnie również liczba ekspatów zatrudnionych w korporacjach międzynarodowych, studentów zagranicznych oraz dzieci obcojęzycznych w szkołach. Mimo trudności w oszacowaniu dokładnej liczby cudzoziemców mieszkających w obu miastach nie budzi zasadniczych wątpliwości, że jest ona rosnąca.

Od kilku lat obserwujemy wzrost zainteresowania problemami, przed którymi stają cudzoziemcy mieszkający w miastach. Analizując treść dokumentów przyjmowanych przez władze miejskie, można wyraźnie dostrzec, że istnieje świadomość nieuchronności napływu migrantów do Polski, a co za tym idzie – konieczności zarządzania zwiększającą się różnorodnością.

Przyczyny kształtowania lokalnej polityki integracyjnej i jej kształt

W roku 2015 władze Gdańska podjęły decyzję o przygotowaniu dokumentu dotyczącego integracji imigrantów, gdyż, jak czytamy we wstępie: „Dziś migracje stanowią globalne wyzwanie. Także dla Gdańska. Dlatego powołałem zespół ds. Modelu Integracji Imigrantów. Teraz jest najlepszy moment, by odpowiadać

na wyzwania, które stawiają przed nami migracje, a także korzystać z potencjału, który ze sobą niosą” (MII 2016). Dokument *Model integracji imigrantów* został przyjęty w 2016 roku.

Potrzebę stworzenia dokumentu regulującego kwestie związane z integracją migrantów widziały również władze Wrocławia, które w przyjętym w roku 2018 programie *Wrocławska Strategia Dialogu Międzykulturowego 2018–2020* w następujący sposób zdefiniowały główny cel: „Program *Wrocławska Strategia Dialogu Międzykulturowego na lata 2018–2022* jest odpowiedzią na pojawiające się nowe wyzwania i potrzeby społeczne, wynikające ze zwiększającego się udziału cudzoziemców w życiu społeczno-gospodarczym Wrocławia” (WSDM 2018).

Nieco inny charakter ma dokument przyjęty w 2016 roku przez Radę Miejską Krakowa, pt. *Program Otwarty Kraków*. Jest on znacznie mniej obszerny niż dwie wspomniane powyżej strategie i określa działania, jakie miasto powinno podjąć w celu zapewnienia cudzoziemcom skuteczniejszej integracji. Autorzy dokumentu zwracają uwagę, że „(...) zjawisko wielokulturowości należy (...) przede wszystkim postrzegać w kategoriach szansy i nowych możliwości, a nie tylko jako zagrożenie. Co istotne, doświadczenia innych krajów przyjmujących cudzoziemców pozwalają na konstatację, że z działaniami tymi nie należy czekać do momentu, gdy imigranci pojawią się w znacznej liczbie – a raczej planować takie działania z wyprzedzeniem, w sytuacji gdy grupa osób przyjeżdżających jest jeszcze stosunkowo niewielka. Kraków znajduje się właśnie w takiej sytuacji, co stwarza okazję na odpowiednie wcześnie przygotowanie miasta i jego mieszkańców do odpowiedniej reakcji na intensywniejszy napływ cudzoziemców” (POK 2016, 1). Dokument określa najważniejsze zadania władz lokalnych wynikające z osiedlania się w mieście różnych kategorii migrantów. Wyraźnie podkreślone zostało podejmowanie działań i wypracowywanie rozwiązań, zanim liczba migrantów w mieście wzrośnie.

Analiza samych tytułów dokumentów wyraźnie już wskazuje, że miasta w odmienny sposób definiują proces, który mają

zamiar kształtować. Gdańsk odwołuje się do procesu integracji imigrantów, co odpowiada sposobowi definiowania problemu proponowanemu przez Komisję Europejską we *Wspólnych podstawowych zasadach integracji*. Wrocław natomiast odwołuje się do dialogu wielokulturowego, budowania relacji międzygrupowych. Analizując oba dokumenty i sposób definiowania procesu włączania cudzoziemców do struktury społeczeństwa przyjmującego, warto zwrócić uwagę na tendencje, które można obecnie zaobserwować w zarządzaniu różnorodnością w miastach europejskich. Integracja imigrantów obejmuje trzy zasadnicze obszary: społeczno-ekonomiczny, prawno-polityczny i kulturowy (Penninx 2014). W krajach UE toczy się dyskusja nad koniecznością redefinicji ujęcia multikulturowego. Wiele krajów, odchodząc od multikulturalizmu, skłania się ku modelowi asymilacyjnemu – jego głównym punktem ciężkości jest zdefiniowana tożsamość narodowa, do której migranci mają się dostosować (Joppke i Morawska 2003). W toczącej się na poziomie narodowym dyskusji o modelach integracji migrantów zaznacza się coraz silniejsze upolitycznienie tego obszaru, wpływające na częste zmiany koncepcji. Władze lokalne, jak pokazują badania, bardzo często skłaniają się ku pragmatycznym rozwiązaniom, odpowiadającym na potrzeby migrantów i społeczeństw lokalnych (Penninx 2014). Większość miast europejskich przyjmuje model interkulturowy, w którym działania nie są nakierowane na konkretną grupę docelową (grupę narodową/etniczną/religijną), ale na społeczność lokalną jako całość. Prowadzone działania są nakierowane na konkretne obszary (*area-based, needs-based strategy*) i potrzeby mieszkańców. Model interkulturowy promowany przez miasta ma na celu włączenie w strukturę wszystkich mieszkańców, bez względu na pochodzenie czy status prawny (migranci krótkookresowi, osiedleńcy, ekspaci, uchodźcy). Caponio i Donatiello, analizując lokalny wymiar integracji, w następujący sposób zdefiniowali ujęcie interkulturowe: „interkulturowość uwypukla indywidualną różnorodność, a nie różnice grupowe, kładzie nacisk na interakcje i dialog, (...) dzielenie

się tym, co wspólne, zamiast wykazywania tego, co jest różne” (2017, 2).

Taki sposób definiowania sprawia, że wiele miast w swoich strategiach kładzie nacisk na inkluzję wszystkich mieszkańców, co przejawia się nawet w tytułach dokumentów, np.: *We, Amsterdammers* (My, amsterdamczycy), *Praha – metropole všech* (Praga – miasto dla wszystkich). Interkulturowość w strategiach miejskich odwołuje się do wzmacniania poczucia przynależności do społeczności lokalnej (*sense of belonging*) (Zapata-Barrero 2013).

W trzech omawianych dokumentach proces zarządzania różnorodnością jest rozumiany jako włączanie migrantów do społeczeństwa przyjmującego, ułatwianie im funkcjonowania w rzeczywistości instytucjonalnej, przeciwdziałanie dyskryminacji oraz budowanie otwartości społeczeństwa przyjmującego. Takie ujęcie wpisuje się w model integracji promowany przez instytucje europejskie (przede wszystkim przez Komisję Europejską).

Obszary działań integracyjnych

Strategie wrocławskie i gdańskie (ta druga w większym stopniu) odwołują się do koncepcji integracji. Jak już wspomniano, integrację można podzielić na trzy główne obszary: prawno-polityczny, społeczno-ekonomiczny i kulturowy (religijny). Pierwszy obejmuje regulacje prawne dotyczące statutu poszczególnych kategorii migrantów, praw ekonomicznych, społecznych, politycznych. Obszar ten jest kształtowany przez legislację na poziomie krajowym. Drugi obszar (społeczno-ekonomiczny) dotyczy takich zagadnień jak edukacja, służba zdrowia, rynek pracy, mieszkalnictwo – tu większe możliwości wspierania migrantów mają władze lokalne. Obszar trzeci (kulturowy) dotyczy działalności organizacji migranckich, organizacji pozarządowych wspierających migrantów itd. Co ważne, działania we wszystkich wspomnianych obszarach odnoszą się do różnych poziomów społecznych (indywidualnego, kolektywnego, instytucjonalnego). Oznacza to, że w działania integracyjne zaangażowani są zróżnicowani aktorzy i interesariusze działający na różnych polach i w różnych rolach.

Autorzy obu strategii w odmienny sposób definiują wspomniane obszary. Strategia Wrocławia zakłada trzy obszary działań: edukację, integrację i bezpieczeństwo, które mają być połączone współpracą. Taki sposób definiowania może budzić duże wątpliwości. Integracja jest bowiem pojęciem nadrzędnym, procesem, w którym zawiera się edukacja, natomiast współpraca jest narzędziem do realizacji przyjętej strategii i określonych w niej celów. Jednym z nich może być bezpieczeństwo, które wymagałoby szerszej definicji.

Wyodrębnione w dokumencie obszary zostały podzielone na cele i działania. W obszarze edukacji autorzy stawiają na: „podniesienie poziomu wiedzy i wzmocnienie kompetencji międzykulturowych, w integracji: budowanie poczucia przynależności społecznej, w bezpieczeństwie: wzmacnianie bezpieczeństwa mieszkańców” (WSDM 2018, 24). Jednym z głównych celów wrocławskiej strategii jest również zbudowanie platformy i kanałów komunikacji między migrantami a społeczeństwem przyjmującym, w tym jego instytucjami.

We wrocławskim dokumencie dużo miejsca poświęcono wymiarowi kulturowemu procesu integracji. Działania skoncentrowane są na budowaniu dialogu i wzmacnianiu kompetencji wielokulturowych u zróżnicowanych odbiorców (uczniowie, nauczyciele, urzędnicy, migranci). Jak wspomniano, jest to jeden z trzech głównych obszarów integracji. Wrocławskie strategie nie podejmują kwestii związanych z rynkiem pracy czy dostępem do pomocy społecznej. Nie diagnozują też potencjalnych obszarów społeczno-ekonomicznych. Koncentruje się natomiast na wzmacnianiu kompetencji miękkich, przeciwdziałaniu napięciom i konfliktom wynikającym z niewiedzy na temat różnic kulturowych.

W gdańskim *Modelu integracji imigrantów* celem głównym jest „rozwój systemu zarządzania migrantami w instytucjach publicznych i społecznych w Gdańsku oraz wzmocnienie integracji imigrantów i imigrantek m.in. w obszarach: edukacji, kultury, pomocy społecznej, mieszkalnictwa, przeciwdziałania przemoc i dyskryminacji, społeczności lokalnych, zatrudnienia i zdrowia” (MII 2016, 45). Kwestie

dotyczące edukacji, włączania migrantów w funkcjonowanie społeczności lokalnej oraz przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji, podobnie jak w przypadku strategii wrocławskiej, koncentrują się na podnoszeniu kompetencji różnych grup docelowych. Interesujące jest uwzględnienie w dokumencie poza obszarem kulturowym również obszaru społeczno-ekonomicznego, do którego włączono mieszkalnictwo, usługi medyczne, pomoc społeczną i rynek pracy. W obszarze rynku pracy strategia gdańska koncentruje się na kilku grupach docelowych: migrantach, pracodawcach oraz instytucjach publicznych. Działania dotyczyć mają monitorowania rynku pracy, wzmacniania przedsiębiorczości wśród migrantów i współpracy z przedsiębiorcami zatrudniającymi migrantów. Postulują one wiele zmian o charakterze trwałym, m.in. stworzenie Centrum Karier Imigrantów, Bazy Pracodawców Przyjaznych Imigrantom oraz platformy internetowej adresowanej do imigrantów i pracodawców.

Krakowski dokument jest znacznie mniej obszerny niż gdański i wrocławski. Niewiele miejsca poświęca się tu kwestiom definiowania procesu inkluzji migrantów. We wstępie określony został główny cel przyjętego dokumentu: „Kraków od lat odnotowuje znaczny wzrost liczby przyjeżdżających do miasta przedstawicieli cudzoziemców, a także uchodźców z terenów Ukrainy i repatriantów, dlatego tak ważne jest przygotowanie i rozwijanie mechanizmów, które zapewnią im kompleksową obsługę w urzędach i instytucjach publicznych, a wszystkim mieszkańcom stworzą warunki uczestnictwa w życiu miasta i regionu” (POK 2016, 1). Dokument w kilku miejscach podkreśla znaczenie włączenia wszystkich mieszkańców w życie miasta. Jako główny cel wskazuje „wdrożenie i realizację polityki otwartości miasta Krakowa” – proces ten jest rozumiany jako proces dwustronny, dotyczący zarówno migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego. W dokumencie sformułowano pięć celów: „budowa urzędu przyjaznego cudzoziemcom (...), budowanie instytucjonalnych ram współdziałania pomiędzy przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych oraz cudzoziemcami

a jednostką samorządu terytorialnego, stworzenie społecznej platformy konsultacji i rozwoju polityki otwartości na wielokulturowość i integrację, kształtowanie odpowiedzialności społecznej podmiotów prywatnych w politykach gminy, wdrażanie mechanizmów reakcji na incydenty rasistowskie i ksenofobiczne, jako element polityki inkluzywnej oraz budowanie świadomości międzykulturowej mieszkańców” (POK 2016, 7). W tym przypadku cele dotyczą ułatwienia cudzoziemcom dostępu do instytucji publicznych szczebla lokalnego oraz działań na rzecz budowania dialogu międzykulturowego. W dokumencie krakowskim mniej miejsca poświęcono dyskusji nad koncepcją integracji i obszarami działania, koncentrując się raczej na zidentyfikowaniu konkretnych zadań, które wymagają realizacji.

Grupa docelowa projektowanych działań

Sposób definiowania grupy docelowej w omawianych lokalnych strategiach integracyjnych w Polsce pokrywa się z przyjętym przez wiele miast europejskich inkluzywnym modelem zakładającym, że wszyscy mieszkańcy miasta budują jego tożsamość. We wrocławskiej strategii czytamy: „Odbiorcami działań będą wszyscy wrocławianie, niezależnie od kraju pochodzenia czy miejsca urodzenia – Polacy i cudzoziemcy. Każdy, kto mieszka we Wrocławiu, będzie mógł skorzystać z szerokiego wachlarza działań społecznych przygotowanych w oparciu o zidentyfikowane potrzeby. Działania kierowane są zarówno do odbiorców indywidualnych, kolektywnych (np. studenci, uczniowie, nauczyciele, pracownicy), jak i instytucjonalnych”. W dokumencie gdańskim więcej uwagi poświęca się różnym kategoriom migrantów, w tym uchodźcom i osobom objętym różnymi rodzajami ochrony międzynarodowej. Postulowane są zróżnicowane działania dla poszczególnych grup, w zależności od zdiagnozowanych potrzeb. Cel nadrzędny stanowi jednak włączenie migrantów (wszystkich kategorii) do lokalnej społeczności. Dokument krakowski jest adresowany do „przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz

cudzoziemców”, a jednocześnie podkreśla on znaczenie budowania postaw tolerancji i otwartości społeczności przyjmującej. W całym dokumencie zaznacza się, że jest on adresowany zarówno do cudzoziemców, jak i do mniejszości narodowych oraz etnicznych. Nie pojawia się jednak definicja mniejszości, nie wiadomo zatem, czy autorom dokumentu chodzi o mniejszości narodowe i etniczne zdefiniowane przez ustawę (Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych oraz języku regionalnym).

Partycypacja jako narzędzie tworzenia lokalnych strategii integracyjnych (obszary działania)

W trzech omawianych przypadkach proces tworzenia strategii integracji imigrantów odbywał się na podstawie modelu partycypacyjnego. Autorzy wszystkich trzech dokumentów podkreślają, że ich tworzenie zostało poprzedzone konsultacjami oraz analizą potrzeb migrantów osiedlających się w miastach. Głównymi partnerami władz miejskich były organizacje pozarządowe, które w Polsce w obszarze działań integracyjnych wobec migrantów odgrywają szczególną rolę. Dzięki wykorzystaniu dostępnych środków w ramach projektów europejskich organizacje pozarządowe prowadziły działania stanowiące swoiste laboratorium. Zebrane doświadczenia dały organizacjom pozarządowym dużą wiedzę na temat potrzeb poszczególnych grup migrantów oraz doświadczenie w realizacji konkretnych projektów (edukacyjnych, doradztwa zawodowego, pomocy psychologicznej) (Matusz-Protasiewicz 2013). W przypadku modelu gdańskiego w procesie tworzenia dokumentu wykorzystano z doświadczeń europejskich zebranych przez sieć miast EUROCITIES oraz z wiedzy organizacji międzynarodowych, takich jak IOM czy UNHCR. Ważnym partnerem były również gdańskie uczelnie wyższe – efektem współpracy jest także postulowany w dokumencie plan stworzenia na Uniwersytecie Gdańskim centrum badań migracyjnych, które w przyszłości miałoby analizować wymiar lokalny procesu migracji. Tworzenie dokumentu związane było z procesem konsultacji, spotkań, konferencji i wizyt

studyjnych. W przypadku Gdańska proces ten był znacznie bardziej zróżnicowany i dynamiczny.

Dokument krakowski, podobnie jak wrocławski i gdański, powstał jako efekt współpracy Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych ze Stowarzyszeniem Interkulturalni. Miasto korzystało z doświadczeń i wiedzy organizacji pozarządowej realizującej projekty skierowane do migrantów, finansowane ze środków europejskich. Ważną deklaracją zawartą w dokumencie jest chęć przystąpienia Krakowa do sieci miast Intercultural Cities, finansowanej przez Radę Europy. Sieci miast partnerskich wspierają transnarodowy wymiar współpracy na rzecz integracji migrantów.

Poziom instytucjonalizacji proponowanych działań

Gdański *Model integracji imigrantów* jest obszernym dokumentem, jeśli chodzi o przewidywane obszary działania oraz liczbę planowanych aktywności. Jak już wspomniano, dokument został wypracowany w modelu partycypacyjnym i tak również ma być realizowany. Głównym koordynatorem wdrożenia modelu jest Zespół ds. Wdrożenia Modelu Integracji Imigrantów, składający się z czterech podmiotów: Komitetu Sterującego, Grupy Zarządzającej, Forum Integracji i Migracji oraz Rady Imigrantów.

W przypadku Wrocławia program będzie wdrażany przez Zespół ds. Strategii Dialogu Międzykulturowego: „w skład Zespołu wchodziły dyrektorzy i pracownicy wydziałów i biur Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz jednostek miejskich. Został on powołany zarządzeniem Prezydenta Wrocławia. Koordynatorem prac zespołu jest Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego (jednostka organizacyjna Gminy Wrocław). Nadzór nad wdrażaniem programu sprawuje Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego Wrocławia”. Podobnie jak w Gdańsku przy Prezydencie Wrocławia powołana została Rada Dialogu Międzykulturowego, składająca się z interesariuszy aktywnych w polu integracyjnym.

Z uwagi na obszar planowanych działań w obu miastach oraz dużą różnorodność odbiorców i podmiotów je realizujących kluczowe wydaje się przypisanie odpowiedzialności

i wyznaczenie jednostki koordynującej całość prowadzonych działań. W przypadku Gdańska podział ten można uznać za bardziej przemyślany. Przy jasno określonej strukturze organizacyjnej możliwe będą nie tylko implementacja i monitoring, ale przede wszystkim ewaluacja prowadzonych działań i dopasowywanie ich do zmieniających się potrzeb. Należy bowiem uwzględnić, że strategie integracji migrantów powinny być ewaluowane i dostosowywane do zmieniających się potrzeb.

Oba dokumenty zawierają cały wachlarz celów i działań, które są niezwykle złożone i wielowymiarowe, obejmują bardzo wielu aktorów indywidualnych, kolektywnych oraz instytucjonalnych, co może prowadzić do trudności w ich operacjonalizacji i implementacji. Co więcej, rozproszenie zadań pośród wielu aktorów publicznych i prywatnych utrudnia przygotowanie wskaźników umożliwiających ewaluację prowadzonych działań. W przypadku strategii wrocławskiej wątpliwości mogą budzić wskaźniki przyjęte dla wszystkich zaproponowanych w dokumencie celów. Autorzy przyjęli głównie mierniki ilościowe, nie są one jednak skorelowane z przedstawionymi celami. W takim ujęciu posłużą raczej do monitorowania liczby np. przeprowadzonych szkoleń czy konsultacji niż do ewaluacji jakościowej przeprowadzonych działań. Aby mierniki mogły zostać użyte do ewaluacji *ex post*, należy określić ilościowe i jakościowe wskaźniki dla poszczególnych celów przed rozpoczęciem ich realizacji. Bez przeprowadzenia ewaluacji *ex post* nie będzie możliwe określenie skuteczności prowadzonych działań.

W przypadku Gdańska planowane rezultaty podzielone zostały na kilka kategorii: rezultaty twarde (np. wzrost liczby imigrantów, którzy polepszyli swoją sytuację społeczną), rezultaty miękkie (które mają być mierzone przy użyciu metod jakościowych), produkty modelu integracji imigrantów, oddziaływanie MII na inne obszary. We wszystkich kategoriach pojawiają się wskaźniki ilościowe, których zebranie, podobnie jak w przypadku Wrocławia, posłuży raczej do monitorowania zakresu prowadzonych działań, a nie do

ich jakościowej oceny. Dokument zakłada jednak dokonywanie ewaluacji przez zewnętrznych badaczy.

Prowadzenie zinstytucjonalizowanych działań integracyjnych wiąże się z nakładami finansowymi. Do tej pory władze samorządowe otrzymywały środki finansowe na prowadzenie takich działań w stosunku do osób objętych ochroną międzynarodową lub *Indywidualnym Programem Integracyjnym*, prowadzonym przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Decyzja o wdrożeniu nowych strategii wiąże się z wyasygnowaniem środków z budżetów miast. Wrocław w analizowanym dokumencie zaznacza, że „finansowanie działań w ramach programu odbywać się będzie w ramach budżetu poszczególnych komórek i jednostek miejskich na dany rok kalendarzowy. Rokrocznie wskazywana będzie wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań” (WSDM 2018). Nie podano jednak choćby wstępnych założeń budżetowych obejmujących proponowane zadania. Można odnieść wrażenie, że działania integracyjne będą prowadzone na podstawie posiadanych przez gminę Wrocław zasobów, w ramach istniejącej struktury organizacyjnej, w której główne zadania powierzono Wrocławskiemu Centrum Rozwoju Społecznego. W dokumencie wyeksponowano proces współpracy jako jeden z czterech filarów przyjętej strategii. Celem współpracy ma być budowanie platformy wymiany doświadczeń, jednak wykonywanie zadań ma się opierać głównie na zasobach własnych gminy Wrocław.

Postawione w *Programie Otwarty Kroków* cele mają być realizowane przez jednostki organizacyjne urzędu miasta we współpracy m.in. z małopolskim urzędem wojewódzkim oraz policją. Celem jest również zbudowanie platformy współpracy instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi, klubami sportowymi, szkołami i uczelniami wyższymi, wspólnotami mieszkaniowymi oraz mediami. Program ma być koordynowany przez Wydział Spraw Społecznych oraz wiceprezydenta.

W żadnym z omawianych przypadków strategia nie zakłada powołania dodatkowej instytucji czy osoby odpowiedzialnej

za realizację planowanych działań. Koordynacja określonych w dokumentach zadań ma się opierać na istniejącej strukturze organizacyjnej.

Źródła finansowania planowanych zadań

W przypadku Gdańska finansowanie bardzo ambitnie zdefiniowanych działań integracyjnych ma się odbywać dzięki środkom budżetu miasta, jednak w dokumencie podkreśla się również rolę projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe ze środków pozyskanych w konkursach, w tym ze środków europejskich. Jednak działania finansowane ze środków europejskich uzyskiwanych przez organizacje pozarządowe w konkursach nie mogą być traktowane jako element stały strategii. Duża niepewność w kwestii pozyskiwania środków może wpływać na zachowanie trwałości takich działań. Znaczenie środków europejskich i współpracy z instytucjami europejskimi zostało w dokumencie wyraźnie podkreślone. Jak wspomniano, władze Gdańska już na etapie tworzenia dokumentu korzystały z doświadczeń partnerów europejskich, zwłaszcza sieci EUROCITIES, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji i Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Szczególnie współpraca z partnerami z sieci miast EUROCITIES podkreśla wymiar wertykalny kooperacji między poziomem lokalnym a transnarodowym. Dodatkowo w dokumencie czytamy o planach pogłębiania współpracy w ramach instytucji publicznych i prywatnych w Polsce, w tym z miastami aktywnie działającymi w Krajowej Platformie Współpracy na rzecz Integracji. Określenie możliwości współpracy i potencjalnych interesariuszy wyraźnie sytuje gdański *Model integracji imigrantów* w modelu wielopoziomowego zarządzania.

W przypadku Wrocławia podział kompetencji w dokumencie został dokonany między jednostkami organizacyjnymi gminy. Wspomina się o współpracy z interesariuszami zewnętrznymi, ale raczej w kwestiach doradczych, wymiany doświadczeń. Jeśli chodzi o finansowanie, to podkreśla się znaczenie środków zewnętrznych, głównie europejskich, pozyskiwanych na projekty, które mają się składać na poszczególne zadania określone w dokumencie.

Dywersyfikacja źródeł finansowania pojawia się również w dokumencie krakowskim. Wymienia się pięć źródeł finansowania: „środki budżetowe państwa, środki budżetu Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego, środki organizacji pozarządowych, środki prywatne i sponsorskie, środki innych podmiotów zaangażowanych w realizację programu” (POK 2016, 10).

Wszystkie dokumenty podkreślają rolę organizacji pozarządowych na różnych etapach: tworzenia dokumentów oraz wypracowywania obszarów i celów działań, a także podczas implementacji. Co ważne, w omawianych dokumentach duży nacisk kładzie się na środki finansowe uzyskane ze środków europejskich – nie tylko przez jednostki władz lokalnych, ale również przez organizacje pozarządowe. Taki sposób określenia źródeł finansowania może powodować nietrwałość prowadzonych działań i brak możliwości planowania długofalowych efektów.

Wnioski

W omówieniu badań dotyczących lokalnych polityk integracji migrantów w krajach europejskich coraz częściej podkreśla się znaczenie relacji między poziomem transnarodowym, narodowym i lokalnym. Analizując działania miast w systemie wielopoziomowego zarządzania, można wyraźnie dostrzec ich rosnącą rolę w kreowaniu własnych, innowacyjnych polityk integracyjnych, często stojących w kontrze do działań strategii krajowych.

Prezentowana analiza miała na celu przedstawienie procesu instytucjonalizacji pierwszych lokalnych polityk integracji migrantów w Polsce i wpisanie go w model wielopoziomowego zarządzania politykami publicznymi. Istotne było pokazanie relacji aktorów w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym.

W Polsce proces kształtowania polityk publicznych wobec migrantów wiąże się jak dotąd z kształtowaniem strategii i jest procesem *in statu nascendi*. Z przeprowadzonej analizy tworzenia strategii integracji migrantów na poziomie lokalnym wynika, że jednym z najważniejszych czynników wzmacniających była dostępność środków europejskich (poziom transnarodowy). Ich

wykorzystanie przez organizacje pozarządowe wpłynęło na budowanie świadomości potrzeb migrantów oraz wyzwań związanych z zarządzaniem procesem integracji. W przypadku analizowanych miast, Wrocławia, Gdańska i Krakowa, rola organizacji pozarządowych była bardzo istotna w procesie wypracowywania lokalnych strategii integracyjnych.

We wszystkich omówionych przypadkach mamy do czynienia z procesem określania obszarów, celów i działań koniecznych do zarządzania nowym procesem. Zarówno w Gdańsku, Wrocławiu, jak i w Krakowie nie ma jeszcze mowy o narastających problemach związanych ze zwiększającym się napływem migrantów. Władze miejskie zauważają jednak dynamikę zmian i prognozują możliwość pojawienia się nowych wyzwań. Próba tworzenia lokalnych strategii migracyjnych jest również bez wątpienia wyrazem poszukiwań odpowiedzi na pytanie, jak zarządzać rosnącą różnorodnością w sytuacji braku jakichkolwiek działań na poziomie krajowym.

Proces wypracowywania dokumentów miał w przypadku wszystkich trzech miast charakter partycypacyjny. Szczególną rolę w diagnozowaniu obszarów wymagających wsparcia odegrały organizacje pozarządowe. W procesie wypracowywania przyjętych dokumentów, poza znaczeniem organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków unijnych na pierwsze programy integracyjne, ważne jest również korzystanie z doświadczeń innych miast europejskich (*policy learning process*). Ten sposób tworzenia polityki był szczególnie zauważalny w przypadku Gdańska (wizyty studyjne, włączenie ekspertów zagranicznych, zbieżność celów strategii z dokumentami KE).

Warto zwrócić uwagę, że organizacje pozarządowe, których doświadczenie było kluczowe przy wypracowywaniu przyjętych dokumentów, realizując działania integracyjne finansowane ze środków europejskich, przejmowały sposób definiowania procesu integracji promowany przez Komisję Europejską (*top-down perspective, transnational to local level*). W dokumencie gdańskim mowa jest o procesie integracji, we wrocławskim – o dialogu międzykulturowym, w krakowskim – o polityce otwar-

tości. Wszystkie dokumenty podkreślają znaczenie inkluzji wszystkich mieszkańców miasta, bez względu na ich status i pochodzenie.

Choć w przyjętych strategiach wyznaczono bardzo ambitne cele, które mają być realizowane przy użyciu bardzo zróżnicowanych narzędzi, przy zaangażowaniu licznych aktorów publicznych i prywatnych, niewiele miejsca poświęcono sposobom monitorowania i ewaluacji proponowanych zadań. Przyjęte wskaźniki ilościowe w wielu przypadkach nie dają możliwości właściwej ewaluacji wdrażanych działań. Wydaje się, że analizy dotyczące właśnie procesu ewaluacji lokalnych strategii integracji migrantów będą w najbliższych latach ciekawym polem badawczym.

Interesujące jest również pytanie, czy doświadczenia Gdańska, Wrocławia i Krakowa zostaną wykorzystane przez inne polskie miasta do tworzenia nowych strategii integracyjnych oraz czy te inicjatywy wpłyną na podjęcie działań na poziomie krajowym (*bottom-up perspective*)?

BIBLIOGRAFIA

- Alexander, Michael. 2003. "Local Policies Towards Migrants as an Expression of Host-Strangers Relations. A Proposed Typology." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29, no. 3: 411–30.
- Bańczyk, Marek, and Tomasz Achrem. 2018. „Trzej rywale, trzy drogi.” GaWC (*Globalization and World Cities*) Research Bulletin 240. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb240.html>.
- Caponio, Tiziana, and Davide Donatiello. 2017. "Intercultural Policies in the Time of Crisis. Theory and Practice in the Case of Turin, Italy." *Comparative Migration Studies* 5, no. 1: 13.
- Czaputowicz, Jacek. 2018. *Teorie integracji europejskiej*. Warszawa: PWN.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Pub.
- Joppke, Christian, and Ewa Morawska. 2014. "Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices." In *Toward Assimilation and Citizenship Immigrants in Liberal Nation-States*, edited by Christian Joppke and Ewa Morawska, 1–36. London: Palgrave Macmillan.
- Kochler-Koch, Beate. 1996. "Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the European Union." *Journal of European Public Policy* 3, no. 3, 359–380.
- Matusz-Protasiewicz, Patrycja. 2013. „Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej.” *Central and Eastern European Migration Review* 2, no. 2, 75–97. <http://www.ceemr.uw.edu.pl/issues/vol-2-no-2-december-2013>.
- Matusz-Protasiewicz, Patrycja. 2014. „Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce.” *E-Monografie* 44. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski. <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/46033>.
- Matusz-Protasiewicz, Patrycja. 2016. „Miaso jako ważne ogniwo w kształtowaniu polityki integracji imigrantów.” In *Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym*, edited by Dutkiewicz, 11–22. Warszawa: m.st. Warszawa, Uniwersytet SWPS, Fundacja Obserwatorium.
- Pawlak, Mikołaj. 2013. „Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców.” *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 39 (3): 97–121.

- Pawlak, Mikołaj, Patrycja Matusz-Protasiewicz. 2015. „Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce. Od pomocy doraźnej do upowszechnienia europejskiej ramy polityki integracyjnej.” *Trzeci Sektor* 35 (2): 11–21. <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/10275>.
- Penninx, Rinus. 2014. "European Cities and Their Migrant Integration Policies. Case-studies from Eight Cities." *KING Project – Social Science Unit KING Overview Paper* 6 (October), 1–67. http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Penninx_OverviewPaper5.pdf.
- Penninx, Rinus, Karen Kraal, Marco Martiniello, and Steven Vertovec, eds. 2004. *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Policies and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau James. 2003. "Governance in New Global Order." In *The Global Transformation Reader*, edited by David Held and Anthony McGrew, 223–232 Cambridge: Polity Press.
- Sassen, Saskia. 2012. *Cities in a World Economy*. New York: SAGE Publications.
- Scholten, Peter. 2013. "The Multilevel Governance of Migrant Integration: A Multilevel Governance Perspective on Dutch Migrant Integration Policy." In *The discourses and politics of migration in Europe*, edited by Umut Korkut, Gregg Bucken-Knapp, Aidan McGarry, Jonas Hinnfors, and H. Drake, 151–69. New York: Palgrave Macmillan.
- Spencer, Sarah. 2003. *The Migration Debate*. Bristol: The Policy Press.
- Szarfenberg, Ryszard. 2013. *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej – kontekst europejski, krajowy, lokalny*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Vancluysen, Kris, Maarten Van Crean, and Johan Ackaert. 2009. *Gekleurde steden. Autochtonen en allochtonen over samenleving*. Brugge: Vanden Broele.
- Vertovec, S. 2007. "Super-Diversity and Its Implications." *Ethnic and Racial Studies* 30 (6): 1024.
- Ziccone, G., and T. Caponio. 2006. "The multi-level governance of migration." In *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, edited by Rinus Penninx, Maria Berger, and Karen Kraal, 269–304. IMISCOE Joint Studies Series. Amsterdam: Amsterdam University Press.



► Greenpoint, lata 90. XX w,
ze zbiorów prywatnych Henryka Majchrzaka

Populist Parties and Political Involvement: European Research

Partie populistyczne i zaangażowanie polityczne: badania europejskie i ich implikacje

ARTICLE

Abstract:

In the last two decades a number of Western democracies have been confronted with electoral success of right-wing populist parties. Their rise has led to the question if these populist actors pose a serious threat to liberal representative democracy or if they should rather be seen as a corrective that possibly could

even stabilize democratic systems. In this article, the Swiss case will be put in an international, comparative perspective. It will be argued that in terms of history, political system, state-nation and attitudes of tolerance, Switzerland does indeed not represent a special case. It also appears that the SVP has developed political and

ideological features which are comparable to its counterparts in other Western European countries. Therefore, the emergence of right-wing populism in Switzerland is rather a sign of normality in the age of “Populist Zeitgeist” (Mudde) than a sign of exception.

Keywords:

right-wing, populism, extremism, democracy, Switzerland

In the last two decades a number of Western democracies have been confronted with electoral success of right-wing populist parties. Their rise has led to the question if these populist actors pose a serious threat to liberal representative democracy or if they should rather be seen as a corrective that possibly could even stabilize democratic systems (Decker 2004; Decker 2006; Fröhlich-Steffen and Rensmann 2005; Mény and Sured 2002; Mudde 2004). As Sir Ralf Darendorf has noted, “the one’s populism, is the other one’s democracy, and vice versa” (cit. in Mudde 2004, 543).

The study of “far-right values” and right-wing populist commitment, as Gottraux and Péchu (2009) have undertaken under the direction of Olivier Fillieule for the Swiss case, promises to bring us closer to finding an answer to this and other relevant questions. After a critical look at the importance of terminology, the phenomenon will be put in an international perspective. Finally, the key question stated above will briefly be addressed: what is the relevance of right-wing populism vis-à-vis democracy?

1. The importance of terminology: populism or extremism?

Even though the rejection of a definition of the object, as done by Gottraux and Péchu (2009), can circumvent the suspense of judgement especially in empirical studies, a coherent definition of right-wing populism is sorely missed. I follow Giovanni Sartori who states:

“The belittlement of definitions is wrong on three counts. First, since definitions declare the intended meaning of words, they

ensure that we do not misunderstand each other. Second, words are also, in our research, our data containers. Therefore, if our data containers are loosely defined our facts will be misgathered. Third, to define is first of all to assign limits, to delimit.”¹

As Cas Mudde (2004, 542) rightly notes, interpretations of the word populism are “often highly charged and negative”. Still, Mudde offers a comprehensive definition of populism that would have been a fitting frame for the study of Fillieule et al. (and indeed for this entire volume):

Populism is “an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people.” (Mudde 2004, 543). Populism so defined, has two opposites (elitism and pluralism), is a “thin-centered ideology” and is moralistic rather than programmatic.

Instead, the authors of the study have opted for the concept of right-wing conservatism and “anti-establishment” as used by Robert Altemeyer for their analysis. It remains unclear though how the authors link those terms to the term “right-wing populist” used in the headline and the objectives. Are they used as synonyms?²

Even though the mix of qualitative and quantitative perspectives (analysis of post-election data, in-depth interviews and observations at public events) seems fit to come to generalizable results, the lack of clear definitions of central terms – like right-wing populism – makes it difficult to compare this study to others internationally. This is all the more true since most empirical studies in this field are clearly focusing on right-wing extremist values and belief systems. The ‘Schweizer Volkspartei’ (SVP)³ is not a right-wing extremist party and does not belong in this party family.

As a case in point: in 2000 the SVP supported an initiative for the “regulation of immigration” (Volksinitiative für eine Regelung der Zuwanderung) which included a limitation of foreign nationals to 18% of the Swiss population. That is indeed a radical, but not an extremist position. Right-

wing extremists are intrinsically racist and do not accept “non-white immigration” at all. The London-based extremist National Front, for example, states in its policies: “In the case of Britain the National Front upholds the wish of the majority of British people for Britain to remain a white country, with customs and a culture which have been developed to suit our character. Consequently the National Front would halt all non-white immigration into Britain and introduce a policy of phased and humane repatriation of all coloured people currently resident here”.⁴ The German Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) as a right-wing extremist party, does not talk about limits of immigration, but demands an immediate end to immigration and the step-by-step repatriation of all “aliens” (cf. Grumke and Klärner 2006; Grumke 2006).⁵

Differences of opinion on which term to use and how to define the core characteristics of right-wing populism and/or right-wing extremism are in themselves not a big problem. Rather, the lack of clear definitions and the interchangeable use of different terms for identical phenomena undermine the ability to compare insights between studies and thereby further the general knowledge on the topic (see Mudde 2007).

2. Right-wing populism in an international perspective

The Swiss case: Exception or a process of normalization?

Switzerland has often been described as an exception in an international context regarding right-wing political activism (see Skenderovic 2001):

First, from a historical point of view, some scholars stress that during the 1930s and 1940s Switzerland did not have a fascist or national socialist regime (*historical argument*).

Second, several studies on Switzerland emphasize the highly unifying effect of the ‘consociational system’ (Konkordanzdemokratie) and the strong integrative capacity of the Swiss party system (*consociational argument*).

The *third* argument stresses the notion of direct democracy as an institutionalized “safety valve” and attempts to explain why in the past the splinter right-wing populist parties were not as strong as electorate parties (*direct democracy argument*).

The *fourth* argument involves specific notions and features of Swiss national identity (*state-nation argument*), arguing that Swiss civic nationalism is difficult for the radical right to exploit.

The *fifth* argument stresses the presumed notion of respect and tolerance toward minorities or other cultures among large sections of the Swiss population (*tolerance argument*). These values purportedly contrast with the ideas and goals of radical-right actors whose ideology is generally based on antipathy and intolerance towards minorities.

Since the mid-1980s, we can observe the rise of right-wing populist parties in many Western industrialized nations. Beside the well-publicized cases of Austria (FPÖ), Belgium (Vlaams Belang), Denmark (Folkeparti), France (Front National), Italy (Lega Nord), the Netherlands (Lijst Pim Fortuyn), and Norway (Fremskrittspartiet), there are similar groups in the United States, Canada, Australia and New Zealand.

As Skenderovic (2001) has shown, in terms of history, political system, state-nation and attitudes of tolerance, Switzerland does indeed *not* represent a special case. It also appears that the SVP has developed political and ideological features which are comparable to its counterparts in other Western European countries. Therefore, the emergence of right-wing populism in Switzerland is rather a sign of normality in the age of “Populist Zeitgeist” (Mudde 2004) than a sign of exception.

Supply and demand sides of right-wing populism

If we look at the *supply side* of right-wing populism in general, it is an anti-establishment sentiment as well as a homogeneous understanding of identity that make up its core values. That goes along with the findings of Gottraux and Péchu (2009), who have identified the suspicion of foreigners and a defensive attachment to

the nation as unifying themes of the SVP supporters they interviewed. Right-wing populists portray themselves as advocates of the “small man on the street”, the lone voice of the “silent majority”. Their parties are therefore actually anti-party-parties.

Culturally, right-wing populists champion an exclusive, protectionist sense of identity (identity politics). This homogeneous idea of one’s nation is anti-liberal as it is geared towards the “other”, the “not us”. This xenophobic element is confirmed by the study of Gottraux and Péchu (2009) who found as a common theme among their respondents that foreigners are automatically suspect and have to continually prove that they are not exploiting the system. This protectionist and rather chauvinistic attitude is then also assigned to economic matters.

On the *demand side*, we see the contextual conditions of right-wing populism. Since the late 1970s, the Western European political party system has shown signs of crisis in representation. Less and less, the established parties seem to be able to fulfill the normative demands towards representation and transparency of government. That opened the political arena for populists – especially in consociational democracies like Switzerland – who were

able to act as outsiders who promised to fix an elitist system that had lost touch with its citizens. All this takes place in an era of transnationalization and globalization that brings sociocultural, economic and political changes as well as a commotion of familiar identities and certainties. Desintegration and fragmentation compose the common denominator of globalized modernity (see Spier 2006). Against this backdrop, three crises can currently be identified that have created positive conditions for right-wing populists: crises of distribution, of identity and of representation.

Putting generalized supply and demand side of right-wing populism in perspective, we get the following picture that is applicable also to the Swiss case (Figure 1).

Right-wing populists as “losers of modernity”?

The study by Gottraux and Péchu (2009) confirms, that the SVP is able to gather the majority of voters that express values that can be described as “right-wing conservatism” or “anti-establishment”. It has furthermore found a great diversity in their respondents’ form and logic of commitment to the SVP which has led them to identify “six groups of militants committed to the SVP that correspond to six

Figure 1: Dimensions of Right-Wing Populism

	Causes	Ideology	Appearance of groups	Impact
Economically	Crisis of Distribution	Welfare chauvinism, Protectionism		
Culturally	Crisis of Identity	Anti-Liberalism, Xenophobia		
Politically	Crisis of Representation	Anti-party sentiment (anti-establishment), direct Democracy	Charismatic leadership, Institutionalizing of agitatory stylistic devices	Party system, Government policies, Democracy

Source: Decker 2006a: 22 (translation is mine, T.G.)

structural logics of commitment". These groups and profiles are highly diverse. The findings, however, are not exclusive to the Swiss case and can rather be seen as a typical trait of populist parties in general that indeed accounts for part of their success.

In Germany, Wilhelm Heitmeyer and his group study what they call "group-focused enmity" (GFE) in a ten-year-long project (see Heitmeyer 2002ff.).⁶ The goal of that project is to analyze the distribution and growth over time of the syndrome of attitudes of enmity (consisting of: racism, anti-Semitism, xenophobia, heterophobia, islamophobia, militant defense of rights of precedence) in the population of the Federal Republic of Germany, and to explain it on the basis of socio-psychological and sociological concepts. The findings of Heitmeyer et al. show that in *all* parts of society a rising feeling of disintegration can be observed. Their analyses also show that fears of disintegration are on the increase among the German population. An international comparison of data on "Group-Focused Enmity" that is underway makes it feasible to state that the findings of Heitmeyer et al. can also be projected onto the Swiss case. An initial pretest in the fall of 2006 in nine countries showed that Group-Focused Enmity is an issue in other countries as well.⁷

In Germany between 2002 and 2004 the percentage of respondents saying they expected their own financial and economic situation to deteriorate rose from 23.8 percent to 40.2 percent. In 2006 the figure rose again to 44.8 percent. Similar trends were evident concerning respondents' fear of unemployment either for themselves or for family members. The figure rose again in 2006 to reach 32.1 percent. In addition, in the 2006 survey 26.7 percent of respondents said they expected to become unemployed in the next five years. Perceptions of disintegration as a threat also rose in the economic sphere and remained at a relatively stable high level in the political and socio-emotional spheres, reflecting strong perceptions of social divisions. While in 2002 about 86 percent of respondents thought that the poor were becoming ever poorer and the rich ever richer, by 2006 this figure had risen to 91 percent. Similarly,

whereas 77 percent said in 2002 they believed that an increasing number of people were becoming marginalized, more than 87 percent held this view in 2006. With regard to relationships in the private sphere, 74.5 percent thought in 2006 that it was becoming more and more difficult to find real friends, compared with 73 percent in 2002. Thus, the perception of disintegration, expressed in fear of unemployment, fears of a low standard of living, and negative expectations about the future, has significantly increased. This also applies to the question about whether respondents thought they were losing political influence and orientation. This would seem to indicate the loss of guarantees of security, implying that people no longer know where they stand (53.2 percent agreed with this statement in 2002 and 63.6 percent in 2006), no longer know what is going on (52.2 percent agreement in 2002 and 60.7 percent in 2006), and the feeling that they used to know what to do but no longer do (46.4 percent agreement in 2002 and 56.4 percent in 2006).

Even though these sentiments might be categorized as expressions of nostalgia, and hence as problematic, it is nonetheless subjective feelings that form people's view of reality. Meanwhile these fears have reached the middle classes. The threat of social exclusion, of a loss of social identity, and of an experienced or perceived loss of social recognition all serve as explanatory factors. In particular the level of perceived social recognition is a central factor in this hypothesis. The more negative it is, the less people are prepared to recognize the equality and inviolability of groups that are in a small minority or have no strong lobby. Instead, they use denigration, exclusion, and discriminating behaviour to demonstrate their own superiority and power and to make themselves feel more integrated and socially accepted. If these hypotheses are correct, then we would expect enmity to arise among social groups that feel particularly threatened by social disintegration. This is also supported by the findings of the SIREN project ("Socio-Economic Change, Individual Reactions and the Appeal of the Extreme Right"; cf. Flecker and Kirschenhofer 2004).

Tim Spier (2006) has analysed Eurobarometer data to find out if the voters of five right-wing populist parties in Western Europe (Vlaams Belang, Front National, Lega Nord, Fremskrittspartiet and FPÖ) are more likely to show signs of economic deprivation. Spier differentiates between *objective* (real) and *subjective* deprivation. His findings show that voters of right-wing populist parties in the five countries are disproportionately objective economic "losers of modernity". At the same time though, there is an overrepresentation of respondents who are not economically deprived, but rather have a subjective feeling that they are or soon will be. Here, the above-mentioned crisis of distribution can easily be addressed by populists along the line of "we will give you back what rightfully belongs to you and make sure the outsiders do not get any more".

The crisis of identity, however, in my opinion is at least as important in this mix. Here, an objective and subjective sense of deprivation can take hold that populists are all too happy to address.

The Swiss case, again, is no exception. Populist parties like the SVP have no problem accommodating such a diverse set of supporters as Gottraux and Péchu (2009) have described. What all populists have in common is that they feel in some way deprived of what "rightfully" belongs to them – be it objective or subjective is ultimately irrelevant. Therefore, even in a wealthy country like Switzerland it is possible to run on a platform of welfare chauvinism without having a large number of poor people or high unemployment. To go one step further, it could be argued, that support of right-wing populist parties is due in part to the need to satisfy various psychological needs. Jost et al. (2003, 369), who Gottraux and Péchu (2009) refer to in their study, regard "political conservatism" as an "ideological belief system that is significantly (but not completely) related to motivational concerns having to do with the psychological management of uncertainty and fear" (Jost et al. 2003, 369). The following integrative model of political conservatism as motivated social cognition illustrate this argument very well and make it applicable to the populism case (Figure 2)

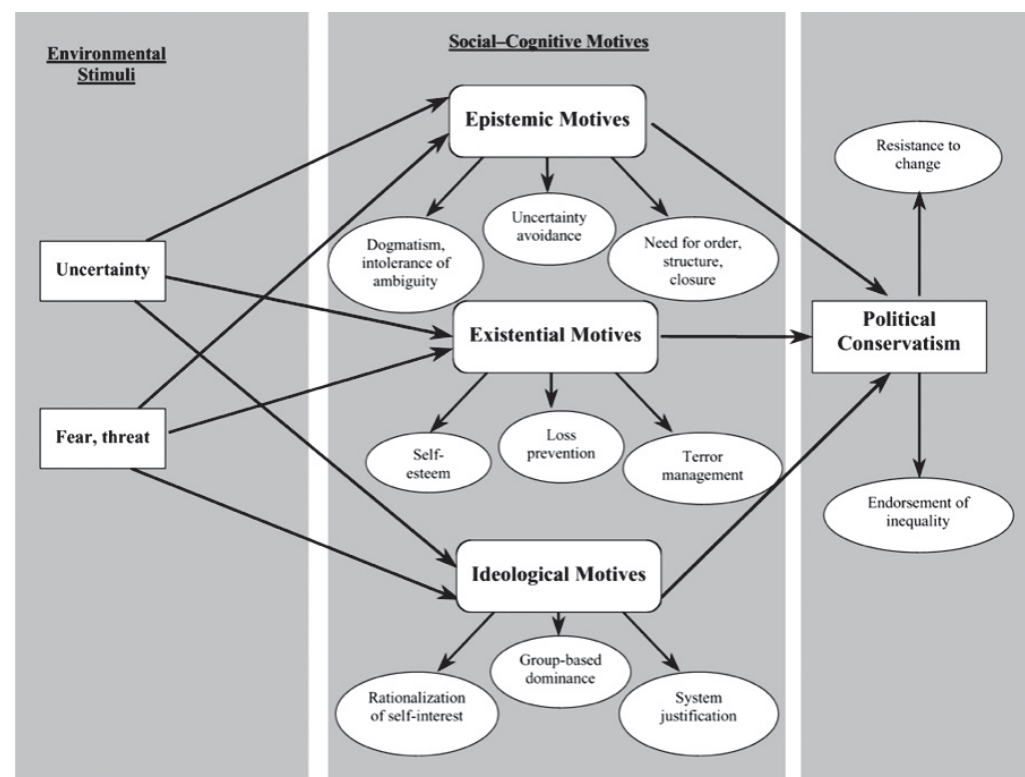
Jost et al. found that a "moderate to strong relationship does exist between an interrelated set of epistemic, existential, and ideological motives and the expression of political conservatism" (2003, 366). Simply put, the avoidance of uncertainty and the striving for certainty seem to be the "winning formula" for right-wing populists in general. What is more, the six types of SVP-supporters identified by Fillieule et al. all seem to be compatible to the model above. It is an open question, however, if right-wing populist attitudes are rather dispositional orientations or situational reactions, e.g. to (real or imagined) social or economic threats. What can be said is that virtually all belief systems are adopted in part because they satisfy various psychological needs.

3. Right-wing populism and democracy: What is to be done?

The electoral consequences of participation of right-wing populists in government vary. Where the coalitions failed, the dramatic losses of the "disenchanted" populists were quickly swallowed by the mainstream parties who could continue their reign stronger than before while the populist contingent often broke up into rivaling splinters (like in Austria, the Netherlands and in Hamburg, Germany). Switzerland and Italy are examples of relative success of right-wing populist actors. On the one hand, it has become more difficult to form stable governments in the presence of right-wing populist parties in the party system. On the other hand, right-wing populists have helped to show deficits in representation and have strengthened the competitive character of politics altogether.

Indeed, one can argue that the "built-in" populism of competitive democratic systems and the anti-party populism in consociational democracies (like Switzerland) are two sides of the same coin (cf. Canovan 2002, 25ff.). They both are a reaction to the increasing complexity of political decision processes that have led partly to a devaluation of constitutional institutions. Canovan talks about a "democratic paradox" of today's political reality, which brings populism to

Figure 2: Integrative model of political conservatism as motivated social cognition



Source: Jost et al. 2003, 368.

the scene. With its tendency for radical simplification, right-wing populists are able to offer a sense of clarity and transparency that seems so painfully absent in the democratic reality. But right-wing populism is a, albeit acidly – and therefore potentially corrosive – critique of democratic reality from *within* the system, whereas right-wing extremists want to do away with the free democratic constitutional structure per se. Extremists ultimate goal is to close down the open marketplace of ideas altogether, even though they might take part in elections on the way.

In its core, however, populism is an anti-liberal ideology (cf. Decker 2006a, 27). As Mudde (2004, 558f.) rightly points out, populist voters do indeed *not* strongly favour any form of participatory democracy, but rather see it as an instrument to overcome the power of the “elite” or “establishment”. Looking at the Swiss case

again confirms this point. While Gottraux and Péchu (2009) found an “intense pride being Swiss” (which includes the system of direct democracy) in their study of values there is no mention of the crisis of participation as being one of the central themes of one of the identified six types of SVP-supporters. Mazzoleni and Skenderovic (2007, 109) have a very good point when they mention the paradox that “by increasing the level of competition and contentiousness within the party system and by making its own party organization that much more professional, the SVP – itself a fierce opponent of European integration – has actually contributed to the Europeanization of the Swiss party system”.

By the same token, populism is not about class or social representation: “supporters of populist parties do not want to be ruled by ‘the man on the street’

in socio-demographic terms” (Mudde 2004, 559). People like Berlusconi, Fortuyn, Haider, and indeed, Blocher, were never social outsiders without being part of the inner circle of the economic and political elites either. But rather than a “counter-elite”, they would be best described as “outsider-elites: connected to the elites, but not part of them” (Ibid., 560). The process that has been described as “double demarcation” (Flecker and Kirschenhofer 2004) sets in here by directing frustrations and feelings of injustice against “those up there” (mainly politicians and managers) and those “further down” (long-term unemployed, immigrants, asylum seekers etc.) at the same time. Right-wing populists everywhere are very well able to present themselves as none of the above and saviours from the threat of real or symbolic *déclassement*.

Despite everything said, there has to be a window of opportunity for populists. Even if the context is favorable for them (see above), it is absolutely necessary also for populists to take advantage of their potential arena and to communicate to their prospective followers. Here, the role of mass media is crucial, also in the forming of values. (cf. Mudde 2004; Meyer 2006, Geden 2007), all the more if Karin Priester’s dictum is correct, that today’s postmodern populism is the result of a disrupted communication process between the elites and the public (cf. Priester 2007).

Since the processes of globalization and transnationalization are not about to stop tomorrow, and therefore questions of (cultural) identity, common values, and economic distribution are bound to remain at the top of the agenda in the industrialized world, the niche for right-wing populists appears relatively secure for the foreseeable future (cf. Grumke 2003; Grumke 2006). So what is to be done, especially if one sees right-wing populism as a threat to democracy (as, for example, Altemeyer (2007) does)?

All actions of right-wing populists are geared towards conflict and polarization, and not consensus. Therefore,

conflicts are literally cultivated that are – in the terms of Albert O. Hirschman – “indivisible”: it is not about a negotiable “more-or-less”, but rather about a not negotiable “either-or”; and mostly about questions of identity (cf. Geden 2007, 14). With all this in mind, the best way to counter right-wing populism seems to be to delegitimize their “story-line”, especially their portrayal as the altruistic “voice of the people”. This best happens within the respective country. As Geden (2007, 25) convincingly shows, the often alarmist and uninformed reactions to Jörg Haider’s FPÖ, especially from outside of Austria, indeed made them more popular with their constituency who welcomed this polarization.

Furthermore, arguing with populists or publicly criticising them seems not to be helpful, since they like each other all the more for being detested. That notion is supported by Altemeyer (2007, 237), who states: “Authoritarian followers might even cling to their beliefs more tightly, the more wrong they turned out to be. Trying to change highly dogmatic, evidence-immune, group gripping people in such a setting is like pissing into the wind.” Altogether, it seems to still hold true what the brilliant Eric Hoffer already wrote in 1951: “They cannot see but what they have already imagined, and it is the music of their own souls they hear in the impassioned words of the propagandist” (Hoffer 1989, 105/106).

REFERENCES

¹ Cited in Mudde 2007, 11.

² Or we can take a humorous approach like Altemeyer does in his newest book: „When writing for a general audience, I bandy about terms such as ‘conservative’ and ‘right-wing’ with the same exquisite freedom that journalists, columnists and politicians do. It’s actually very hard to define these phrases rigorously, partly because they have been used over the ages to describe such very different people and movements. But we’re all friends here, so let’s pretend I know what I am talking about when I use these words.” (Altemeyer 2007, 35, footnote 2).

³ Being German, I use the German name of the party in this paper purely for my own convenience.

⁴ Cf.: <http://www.natfront.com/nfsop.html> (December 13, 2007).

⁵ Cf.: <http://partei.npd.de/medien/pdf/Aktion-sprogramm.pdf> (December 13, 2007).

⁶ See: <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/Feindse-ligkeit/Einfuehrung.html>.

⁷ See “Application for an International Comparative Analysis on Group-focused Enmity and Discrimination”: <http://www.efc.be/ftp/public/Minorities/HeitmeyerProposal.pdf> (December 13, 2007).

BIBLIOGRAPHY

- Altemeyer, Bob. 2007. “The Authoritarians.” Accessed September 20, 2017. <http://home.cc.umanitoba.ca/~altemey>.
- Canovan, Margaret. 2000. “Taking Politics to the People. Politics and the Identity of Democracy.” In *Democracies and the Populist Challenge*, edited by Yves Mény and Yves Surel. Basingstoke: Palgrave.
- Decker, Frank. 2004. *Der neue Rechtspopulismus*, 2nd Edition. Opladen: Leske + Budrich.
- Decker, Frank, ed. 2006. *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?* Wiesbaden: VS-Verlag.
- Decker, Frank. 2006a. “Die populistische Herausforderung. Theoretische und länderübergreifende Perspektiven.” In *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?* edited by Frank Decker, 9–32. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Gottraux, Philippe, and Cécile Péchu. 2009. “Relationships with Values and Right-wing

- Populist Commitment in Switzerland: Swiss People’s Party Activists.” In *Right-Wing Extremism in Switzerland*, edited by Marcel Niggli, 58–67. Baden-Baden: Nomos.
- Flecker, Jorg, and Sabine Kirschenhofer. 2004. *Roads to Right-Wing Populism – and back*. Vienna: The SIREN Policy Recommendations Report.
- Fröhlich-Steffen, Susanne, and Lars Rensmann, eds. 2005. *Populisten an der Macht. Populistische Regierungsparteien in Ost- und Westeuropa*. Wien: Braumüller-Verlag.
- Geden, Oliver. 2007. *Rechtspopulismus. Funktionslogiken – Gelegenheitsstrukturen – Gegenstrategien*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Grumke, Thomas. 2003. “The Transatlantic Dimension of Right Wing Extremism.” *Human Rights Review* 4 (4): 56–72.
- Grumke, Thomas. 2006. “Die transnationale Infrastruktur der extremistischen Rechten.” In *Globalisierter Rechtsextremismus? Die extremistische Rechte in der Ära der Globalisierung*, edited by Thomas Greven and Thomas Grumke, 130–159. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Grumke, Thomas, and Andreas Klärner. 2006. *Rechtsextremismus, die soziale Frage und Globalisierungskritik*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Heitmeyer, Wilhelm, ed. 2002. *Deutsche Zustände*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hoffer, Eric. 1989. *The True Believer*. New York: HarperPerennial.
- Jost, T. John, et al. 2003. “Political Conservatism as Motivated Social Cognition.” *Psychological Bulletin* 129 (3): 339–375.
- Mazzoleni, Oscar, and Damir Skenderovic. 2007. “The Rise and Impact of the Swiss People’s Party: Challenging the Rules of Governance in Switzerland.” In *The Extreme Right Parties and Power in Europe*, edited by Pascal Delwit and Philippe Poirier. Brussels: Editions de l’Université de Bruxelles.
- Mény, Yves, and Yves Surel. eds. 2002. *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave.
- Meyer, Thomas. 2006. “Populismus und Medien.” In *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?* – edited by Frank Decker, 9–32. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mudde, Cas. 2000. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press.
- Mudde, Cas. 2004. “The Populist Zeitgeist.” *Government and Opposition* 39 (4): 541–563.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Priester, Karin. 2007. *Populismus. Historische und aktuelle Erscheinungsformen*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Skenderovic, Damir. 2001. *The Swiss Radical Right in Perspective. A Reevaluation of Success Conditions in Switzerland*, Paper for the Workshop on ‘Democracy and the New Extremist Challenge in Europe’. ECPR Joint sessions of Workshops. Grenoble, April 6–11, 2001.
- Spier, Tim. 2006. “Populismus und Modernisierung.” In *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?* – edited by Frank Decker, 9–32. Wiesbaden: VS-Verlag.

ISSN: 2544-2686
e-ISSN: 2545-2339



MUZEUM
EMIGRACJI
GDYNIA ul. Polska 1

POLSKA1.pl