


Marcin Gońda 

Uniwersytet Łódzki, Komitet Badań nad Migracjami PAN

Karol Leszczyński 

Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC

Sławomir Łodziński 

Uniwersytet Warszawski, Komitet Badań nad Migracjami PAN



CZY TO BYŁA PORAŻKA? POLITYKA REPATRIACYJNA POLSKI W LATACH 1989–2024

W artykule analizie poddano politykę repatriacyjną Polski po 1989 roku, którą często ocenia się krytycznie ze względu na jej niską skuteczność. Zadaniem artykułu jest ustalenie, czy politykę tę rzeczywiście należy uznać za porażkę. W tym celu – na bazie analiz aktów prawnych, dokumentów strategicznych, danych statystycznych i literatury przedmiotu – odtworzono etapy i czynniki prowadzące do przemian tej polityki w ostatnich 35 latach. Z jednej strony zauważono polityczny aspekt kształtowania tej polityki, zgodnie z którym dla decydentów ważniejsze było symboliczne podjęcie problemu repatriacji niż jego skuteczne rozwiązanie. Z drugiej strony na podstawie wyników sondażu Komitetu Badań nad Migracjami PAN z połowy 2024 roku wskazano opinie o jej funkcjonowaniu artykułowane przez aktorów zaangażowanych w realizację programu repatriacji. Dotyczyły one założeń repatriacji, problemów z jej wdrażaniem czy odpowiedzialności za jej finansowanie i pomoc w osiedlaniu się repatriantów w Polsce. Zarówno analiza źródeł, jak i badanie empiryczne wskazują, że politykę repatriacyjną cechuje stałe poparcie ze strony kolejnych ekip rządowych przy równoczesnej świadomości decydentów co do jej ograniczonej skuteczności oraz braku spójnej wizji zmian. W efekcie ma ona charakter działań pozornych, prowadzi do jedynie symbolicznego sukcesu.

Słowa kluczowe: migracje; repatriacja; polityka migracyjna; polityka repatriacyjna; porażka w polityce publicznej; Polska

Marcin Gońda, Uniwersytet Łódzki, Komitet Badań nad Migracjami PAN, marcin.gonda@uni.lodz.pl, ORCID 0000-0003-0940-8849; Karol Leszczyński, Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego SAC, k.leszczyński@iskk.pl, ORCID 0000-0002-8520-500X; Sławomir Łodziński, Uniwersytet Warszawski, Komitet Badań nad Migracjami PAN, s.lodzinski@uw.edu.pl, ORCID 0000-0002-7484-8659. Tekst opublikowany na warunkach licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND 3.0 PL).

Prezentowane w artykule badanie sondażowe i panele dyskusyjne zostały przeprowadzone w 2024 roku przez zespół Komitetu Badań nad Migracjami PAN na zlecenie i przy wsparciu finansowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Was It a Failure? Poland's Repatriation Policy between 1989 and 2024

The paper focuses on Poland's repatriation policy after 1989, which is often criticized for its limited effectiveness. The aim of the paper is to determine whether this policy should indeed be regarded as a "failure"? Drawing on analyses of legal acts, strategic documents, statistical data, and scientific literature, we reconstruct the stages and factors leading to transformations of this policy over the past 35 years. We highlight its political dimension, reflected in symbolic engagement with the issue of repatriation rather than in its effective resolution. At the same time, based on a mid-2024 survey conducted by the Committee for Migration Research of the Polish Academy of Sciences, we present the views of actors involved in implementing the repatriation programme regarding its assumptions, implementation challenges, the division of financial responsibilities, and support for repatriates settling in Poland. Both the desk research and the empirical findings indicate that the policy has enjoyed consistent support from successive governments, alongside policymakers' awareness of its limited effectiveness and the lack of a coherent vision for improvement. As a result, it takes the form of apparent action, producing only symbolic "success".

Key words: migration; migration policy; repatriation; repatriation policy; public policy failure; Poland

Wprowadzenie

Repatriacja jest jednym ze sposobów uzyskania polskiego obywatelstwa, skierowanym do osób polskiego pochodzenia lub ich potomków, którzy na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań nie mogli dotąd tego uczynić. Umożliwia ona uzyskanie obywatelstwa wraz z przekroczeniem granicy Polski na podstawie wizy repatriacyjnej, co reguluje ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (ISAP, 2000). Jest to uprzywilejowany sposób stania się polskim obywatelem, uzasadniany związkiem etnicznym z polskością i będący, jak stanowi preambuła do tej ustawy, formą zadośćuczynienia za krzywdy doznane na Wschodzie. Do 2023 roku obywatelstwo tą drogą otrzymało 13 612 osób (GUS, 2024, s. 474). O ile przez pierwsze dwie dekady istnienia programu repatriacji co roku otrzymywało je 100–200 osób, o tyle w ostatnich latach ich liczba wzrosła do 600–700 osób rocznie. Należy to przypisać nowelizacji ustawy w 2017 roku, która poszerzyła grono osób uprawnionych do repatriacji o osoby niepolskiego pochodzenia, ale będące członkami rodzin repatriantów. Obecna polityka repatriacyjna nie jest – co trzeba podkreślić – kontynuacją podobnych polityk realizowanych w Polsce w latach 20., 40. i 50. XX wieku, choć często tak się ją właśnie przedstawia (Żołądek, 2013, s. 194; Żołądowski, 2017, s. 63).

Mimo trwałego poparcia dla polityki repatriacyjnej wyrażanego przez wszystkie siły polityczne zasiadające w parlamencie (Łucka, 2021, s. 12–13, 26) jej

efekty i sposób realizacji były krytykowane przez ostatnie trzy dekady zarówno przez instytucje państwowe (między innymi Najwyższą Izbę Kontroli), organizacje repatriantów, opinię publiczną, jak i środowiska naukowe (NIK, 2014, 2024; Świdrowska, 2016). Niepowodzenia tej polityki przejawiały się przede wszystkim niesatysfakcjonującą liczbą repatriowanych osób w porównaniu do planów z lat 90. XX wieku (gdy szacowano liczbę potencjalnych repatriantów, głównie z Kazachstanu, na 50–80 tysięcy osób) i wydłużającym się trwaniem tej polityki, która pierwotnie miała być realizowana tylko przez dekadę. Krytykowano też sposób organizacji repatriacji, niedostateczne jej finansowanie i uczynienie z samorządów głównych podmiotów odpowiedzialnych za jej przebieg (Żołądek, 2013, s. 205–207).

Polityka repatriacyjna była szczególnie źle oceniana, gdy porównywano jej efekty z doświadczeniami repatriacji do Polski zarówno po I, jak i po II wojnie światowej oraz gdy zestawiano je z analogicznymi rozwiązaniami wprowadzanymi w Niemczech czy Rosji (Wyszyński, 2013). Krytyka ta szczególnie wybrzmiała w raporcie NIK dotyczącym repatriacji w latach 2017–2023, w którym stwierdzono, że Polska nie sprostała „pilnej potrzebie zadośćuczynienia krzywdom wyrządzonym Polakom, wysiedlonym przez sowieckie władze, poprzez sprowadzenie ich do kraju” (NIK, 2024, s. 6). Niska skuteczność akcji repatriacyjnej oraz coraz częstsze po wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 roku wiązanie repatriacji osób urodzonych w krajach byłego ZSRR z potencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa sprawiają, że w przestrzeni publicznej zaczynają pojawiać się głosy sygnalizujące potrzebę zakończenia procedury repatriacyjnej i zastąpienia jej Kartą Polaka (KUC, 2025).

Z powodu tak wielu krytycznych opinii na temat repatriacji chcemy, po pierwsze, ustalić, które założenia polityki repatriacyjnej Polski po 1989 roku zrealizowano, a których nie wprowadzono w życie. Duża liczba Polaków nadal żyjących za wschodnią granicą i liczne przyjazdy w ramach innych ścieżek (głównie osób, którym przyznano Kartę Polaka) rodzą pytanie o celowość programu repatriacji, który miał na celu sprowadzenie do kraju jak najliczniejszej (aczkolwiek niewyraźnej precyzyjnie liczbowo w dokumentach) grupy osób deklarujących polską narodowość. Czy zatem – jak pytamy w tytule – należy uznać tę politykę za porażkę? Jako teoretyczny punkt odniesienia dla opisu niepowodzeń tej polityki stosujemy ustalenia badaczy analizujących źródła i konsekwencje porażki w realizacji polityk publicznych (McConnell, 2015; Howlett i in., 2015). Po drugie, chcemy wykazać, że w analizowanym długim okresie (35 lat) polityka ta przechodziła przez różne etapy, a jej rezultaty, zarówno pozytywne, jak i negatywne, wynikały z rozmaitych przyczyn. Z jednej strony zwracamy uwagę na polityczny aspekt kształtowania tej polityki, zgodnie z którym decydom w większym stopniu chodziło o symboliczne podjęcie tematu repatriacji niż o skuteczne jego rozwiązanie. Jak pokazujemy, paradoksalnie to właśnie

brak skutecznych rozwiązań wymuszał stałą obecność repatriacji w polityce i jej widoczność w debacie publicznej. Z drugiej strony na podstawie sondażu Komitetu Badań nad Migracjami PAN (dalej KBnM PAN) z połowy 2024 roku wskazujemy różnice w opiniach o jej funkcjonowaniu między głównymi aktorami zaangażowanymi w realizację tej polityki (Lesińska i in., 2024). Ich odmienne stanowiska dotyczyły jej ideowych założeń (kto i z jakiego kraju może ubiegać się o wizę repatriacyjną) i oceny problemów w realizacji przewidzianych procedur repatriacyjnych, odpowiedzialności za jej finansowanie czy pomocy dla repatriantów w osiedlaniu się w Polsce.

W artykule nawiązujemy do ustaleń Darii Łuckiej (2021), która próbowała odpowiedzieć na pytanie podobne do tego, które i my stawiamy: dlaczego współczesna polityka repatriacyjna w Polsce nie przyniosła spodziewanych efektów? Badaczka odwołała się do analiz Olgi Zeveleviej (2014), która porównywała polityki repatriacyjne Niemiec, Rosji i Kazachstanu. Wyróżniła w nich dwa główne komponenty: ideologiczny i praktyczny. Ten pierwszy obejmował zestaw idei politycznych i uzasadnień o potrzebie realizacji repatriacji, drugi zaś dotyczył jej praktycznej roli z perspektywy potrzeb demograficznych, gospodarczych i rynku pracy kraju macierzystego. Nieefektywność polskiej polityki repatriacyjnej wynikała, zdaniem Łuckiej, ze słabo rozwiniętej części praktycznej tej polityki mimo ciągłego poparcia politycznego dla jej ideologicznych założeń. Na oznaczenie tej sytuacji autorka użyła metafory „drzwi szeroko zamkniętych”, stwierdzając, że „drzwi do repatriacji” na poziomie ideologicznym (w dyskursie i retoryce politycznej) były zawsze szeroko otwarte ze względu na dominujące przekonanie o jej historycznej konieczności i politycznej zgodzie co do potrzeby jej realizacji. Jednocześnie na poziomie praktyki społeczno-politycznej drzwi te pozostawały zamknięte, gdyż repatriacja nie spełniała ważnych potrzeb społecznych (Łucka, 2021, s. 10, 25–27). W artykule nawiązujemy do ustaleń obu autorek, próbując je jednak uszczegółowić. Ich analizy służą nam także jako punkt wyjścia do odtworzenia ewolucji polityki repatriacyjnej, oceny jej skuteczności oraz do teoretycznych rozważań nad miejscem repatriacji w polityce migracyjnej Polski ostatnich dekad.

W analizach odwołujemy się zarówno do aktów prawnych (przedmiotowych ustaw), dokumentów instytucji publicznych (strategii migracyjnych kraju), danych statystycznych i literatury naukowej, jak i wspomnianego badania KBnM PAN (Lesińska i in., 2024). Zostało ono zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i jest, jak dotąd, najszerszym, bo obejmującym ponad tysiąc uczestników, badaniem z udziałem przedstawicieli instytucji publicznych i społecznych odpowiedzialnych za polską politykę migracyjną. Jego wyniki stały się częściowo podstawą do przygotowania strategii migracyjnej Polski na lata 2025–2030 (KPRM, 2024).

Porządek artykułu jest następujący. Na początku koncentrujemy się na kwestiach terminologicznych związanych z rozumieniem pojęcia „repatriacja” i jego specyfiką w kontekście polskich doświadczeń historycznych. Dalej referujemy założenia teoretyczne koncepcji porażki w polityce publicznej i naszego podejścia badawczego. Następnie przechodzimy do analizy etapów polityki repatriacyjnej po 1989 roku, aby w końcowej części skupić się na prezentacji wyników sondażu KBnM PAN z aktorami zaangażowanymi w repatriację.

Dylematy wokół terminów „repatriacja” i „polityka repatriacyjna”

Repatriacja jest często traktowana jako typ migracji powrotnej lub uprzywilejowane z powodów etnicznych prawo powrotu do kraju pochodzenia. Termin ten może też odnosić się do powrotu pracujących za granicą, dyplomatów i urzędników instytucji międzynarodowych, personelu wojskowego po zakończeniu wojny czy też migrantów w czasie kryzysów międzynarodowych. W wypadku uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów nierejestrowanych repatriacja może oznaczać ich dobrowolny powrót lub deportację (Zeveleva, 2014, s. 1–2). Takie znaczenie tego pojęcia budzi jednak wątpliwości w kontekście polskich doświadczeń. Po pierwsze, dlatego że nie oddaje on zawsze etnicznego charakteru tej migracji. W polskich realiach obejmuje ona potomków Polaków (lub członków ich rodzin o niepolskim pochodzeniu), którzy wskutek zsyłek i deportacji byli zmuszeni do zamieszkania z dala od ojczyzny. W ogromnej mierze są to więc osoby młode, które urodziły się i spędziły życie już poza Polską i bez kontaktu z ojczystą kulturą (Marciniak, 2017, s. 92). Po drugie, ze względów na potrzeby kulturowej adaptacji i konieczności nauki języka polskiego przez repatriantów stosuje się też zamiennie terminy „impatriacja” („uojczyźnienie”) (Hut, 2002, s. 13) lub „repatriotyzacja” (Maszkiewicz, 2017).

Repatriacja jest też zinstytucjonalizowanym procesem mającym charakter polityki publicznej państwa, przy czym najczęściej ujmuje się ją jako jeden element polityki migracyjnej. Politykę repatriacji traktujemy tutaj jako jedną z licznych polityk publicznych państwa, która odwołuje się do określonych wartości i norm ideowych, stanowi element politycznych przekonań i działań, opiera się na odpowiednich procedurach i regulacjach prawnych, ma swoich aktorów instytucjonalnych oraz docelową grupę odbiorców, którzy w zależności od sytuacji prawnej i społecznej w różnym stopniu współuczestniczą w jej tworzeniu (Zybała, 2012, s. 65–71). Takie rozumienie repatriacji znalazło też wyraz w oficjalnych programach tej polityki: przyjętym w 2012 roku programie *Polityka migracyjna – stan obecny i postulowane działania* (MSW, 2012, s. 81–87), diskutowanego w latach 2020–2021, oraz ostatecznie nieprzyjętym programie

Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego (MSWiA, 2020, s. 58–59) i obecnym dokumencie strategicznym *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030* (KPRM, 2024, s. 31–32). Programy te wskazywały na takie aspekty, jak kryteria uzyskania statusu repatrianta (posiadanie polskich przodków, znajomość języka i kultury polskiej), uproszczoną ścieżkę wjazdu do Polski i otrzymania polskiego obywatelstwa (po przekroczeniu granicy Polski) oraz wsparcie adaptacyjne po osiedleniu się w tym kraju.

W strukturze administracyjnej repatriacja opiera się na współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych (ambasad i służb konsularnych), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (podmiotów, które zajmują się kwestiami imigracji, obywatelstwa i wsparcia integracyjnego), samorządów lokalnych i ich służb socjalnych oraz organizacji społecznych, a od 2017 roku też Pełnomocnika Rządu ds. Repatriacji i Rady ds. Repatriacji. I właśnie ten zinstytucjonalizowany aspekt repatriacji najbardziej nas interesował.

Porażka w polityce publicznej. Założenia badawcze

Jak pisze Allan McConnell, „niepowodzenia w polityce publicznej zdają się powszechne, żaden jej sektor ani żaden kraj nie wydają się odporne na wyzwania operacyjne i polityczne pułapki porażki” (2015, s. 221). Wskazuje on na trzy źródła porażek w polityce publicznej. Mogą one wynikać: po pierwsze, ze źle podjętych decyzji; po drugie, z nieadekwatnych programów ich funkcjonowania; po trzecie, z samego sposobu prowadzenia tej polityki (McConnell, 2015, s. 232–236). Wśród badaczy istnieje ciągle dyskusja dotycząca tego, jak rozumieć porażkę w polityce publicznej.

Standardowa odpowiedź brzmi prosto – to brak realizacji założonych celów. Aby zrozumieć źródła porażek, analizuje się wpływ różnych czynników i uwarunkowań. Stawia się pytania o różnice perspektyw poznawczych i politycznych związanych z odpowiedziami, dla kogo efekty polityki mogą być porażką, a dla kogo z kolei są sukcesem (Zybała, 2012, s. 187–247). Istotny jest sposób postrzegania danej polityki publicznej w dominującym dyskursie politycznym oraz stopień udzielanego jej przez państwo wsparcia finansowego i administracyjnego. Rodzi to pytanie, na ile dana polityka jest wspierana. Na ile stabilne w czasie były wszystkie jej cele? Czy nie zmieniały się one w długim okresie i czy nie wchodziły w konflikt z celami innych polityk publicznych (McConnell, 2015, s. 222–226)? Niekiedy pomimo postrzegania danej polityki jako porażki podtrzymuje się ją, gdyż koszt polityczny wynikający z jej wycofania byłby zbyt wysoki (Zittoun, 2015). Ważny jest też sposób realizacji polityki publicznej,

w ramach którego mogą ujawnić się „wewnętrzne wady organizacyjne” instytucji ją wdrażających (Howlett i Leong, 2022). Dodatkowo mogą pojawić się napięcia między ogólnie tworzonymi celami i zasadami polityki a lokalnymi sposobami jej realizacji (Hudson i in., 2019, s. 7–9).

Aby udzielić odpowiedzi na postawione we wprowadzeniu do tego tekstu pytanie o przyczyny niepowodzenia repatriacji w Polsce, konieczne jest odtworzenie kolejnych etapów rozwoju polityki repatriacyjnej. W tym celu odwołujemy się do prac Michaela Howletta (Howlett i in., 2015; Howlett, 2019; Howlett i Leong, 2022; Leong i Howlett, 2022) wykorzystywanych też w polskiej literaturze naukowej (Kubicki i in., 2019, s. 23–25; Kocejko i Kubicki, 2024, s. 3–5). Wyróżniamy za nim pięć etapów procesu politycznego związanego z realizacją polityki publicznej (Howlett i in., 2015, s. 213):

- 1) ustanawianie agendy (ang. *agenda setting*), czyli podjęcie decyzji o tym, że jakiś problem społeczny wymaga rozwiązania i działania politycznego;
- 2) formułowanie polityki (ang. *policy formulation*), czyli opracowanie możliwych rozwiązań danego problemu społecznego w ramach procesu politycznego;
- 3) podejmowanie decyzji (ang. *decision making*), w ramach którego wybierane jest określone rozwiązanie danego problemu społecznego i przygotowany zostaje program działania;
- 4) wdrażanie polityki (ang. *policy implementation*), gdy podejmowana jest próba wcielania przyjętych w programie działania rozwiązań w życie;
- 5) ewaluacja polityki (ang. *policy evaluation*), gdy dokonuje się ocena przyjętych rozwiązań, aby następnie zdecydować o kontynuowaniu programu, ewentualnych jego modyfikacjach bądź wycofaniu się z danego rozwiązania i ustanowieniu nowej agendy.

W tym ujęciu realizacja polityki publicznej jest traktowana jako złożony, wieloetapowy i dynamiczny proces, który podlega różnym wpływom. Nie musi ona przebiegać według z góry ustalonego porządku, gdyż dane etapy mogą pojawiać się w różnej kolejności lub występować równolegle, a niektóre z nich mogą być nawet pominięte. Pomimo tego jej realizacja wykazuje zawsze pewne powiązania między jej głównymi etapami (Howlett i in., 2015, s. 215–2018). Wiąże się ona często z kosztownym i wieloletnim wysiłkiem, co oznacza, że jej poparcie i finansowanie może zmieniać się zarówno w związku z potrzebą ewaluacji jej wyników i negocjacji politycznych, jak i wskutek rozwiązań wdrażanych w instytucjach zaangażowanych w jej realizację (Howlett, 2019, s. 421–422). Co ważne, na każdym z tych etapów może wystąpić porażka (por. tabela 1).

Tabela 1. Etapy kształtowania polityki publicznej i możliwe źródła porażki

Lp.	Etap polityki	Charakter źródła porażki w polityce
1.	ustanowienie agendy	ustanowienie i/lub wyrażenie politycznej akceptacji na rzecz trudnego lub wręcz niemożliwego do realizacji celu polityki publicznej (rozwiązania danego problemu społecznego)
2.	formułowanie polityki	próba rozwiązania problemu społecznego bez odpowiedniego zbadania jego przyczyn i skutków alternatywnych sposobów jego rozwiązania
3.	podejmowanie decyzji	brak przewidywania negatywnych konsekwencji politycznych przyjętego rozwiązania i ryzyka porażki w jego realizacji
4.	wdrażanie polityki	brak zdolności do rozwiązywania problemów powstających podczas wdrażania danego rozwiązania (polityki publicznej), co wynika z niedostatku funduszy, problemów prawnych, napięć między zleceniodawcą a zleceniobiorcą, zaniedbań w nadzorze itp.
5.	ewaluacja polityki	problemy wynikające z braku lub niewystarczającego monitorowania postępów w rozwiązywaniu danego problemu społecznego i otrzymywania informacji zwrotnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Howlett i in., 2015, s. 213.

Na etapie ustanawiania agendy porażka może wynikać na przykład z ustalenia przez zbyt ambitne rządy nieosiągalnych w danych warunkach programów politycznych, a na etapie podejmowania decyzji – z braku przewidywań co do możliwych negatywnych efektów polityki. Co więcej, ryzyko porażki polityki nie zawsze wynika jedynie z obiektywnych trudności związanych z zaplanowaniem i wdrożeniem danej polityki, ale może stanowić wręcz zaplanowany i najbardziej prawdopodobny rezultat podejmowanych działań (Kubicki i in., 2019, s. 38). Może ona wtedy przyjmować postać „działań pozornych”, wcześniej opisywanych szeroko w polskiej socjologii przez Jana Lutyńskiego (2018). Przypomnijmy, że według Lutyńskiego były one działaniami nieosiągającymi „swoich bezpośrednich celów, które powinny realizować zgodnie z wyobrażeniami rozpowszechnionymi w danym społeczeństwie i kulturze. Pozorne są więc takie działania, które – ze względu na swój rzeczywisty przebieg lub bezpośredni cel – są inne, niż na to wyglądają” (2018, s. 239).

Poszczególne etapy mają w tej perspektywie badawczej charakter strumieni polityki, w ramach których ujawniają się punkty węzłowe. Zgodnie z teorią strumieniową decyzje polityczne zapadają wtedy, gdy kwestia postrzegana jako problem wymagający interwencji państwa, gotowe rozwiązania przygotowane przez polityków i ekspertów oraz sprzyjające warunki polityczne zachodzą jednocześnie, otwierając „okno możliwości” (Kingdon, 1995). Z kolei punkty węzłowe to momenty decydujące dla potencjalnej zmiany polityki, począwszy od zdefiniowania problemu oraz wskazania aktorów mających dostarczyć sposobów jego rozwiązania i odpowiadać za jego realizację (co też może rodzić

między nimi rywalizację), poprzez ustanowienie programu i procedur działania, a następnie ich wdrażanie, co zawsze wymaga czasu (mamy więc do czynienia z procesem), aż po ocenę skuteczności przyjętych rozwiązań (czyli ich ewaluacji) i modyfikację przyjętej agendy (Howlett, 2019, s. 417–423; Kubicki i in., 2019, s. 25–28). W ramach całego tego cyklu mogą pojawić się także alternatywne propozycje rozwiązań, a niektóre z nich mogą być wdrażane bez naruszenia głównego nurtu polityki.

Polityka repatriacyjna w Polsce w latach 1989–2024

Odwołując do ustaleń poczynionych przez innych badaczy w zakresie przyczyn porażki w kształtowaniu polityk publicznych, poniżej analizujemy skuteczność polityki repatriacyjnej w okresie od 1989 do 2024 roku. Skuteczność tę badamy na podstawie danych GUS dotyczących corocznej liczby osób, którym przyznano wizę repatriacyjną, oraz na bazie wyników sondażu KBnM PAN (2024) przeprowadzonego wśród osób zaangażowanych w realizację programu repatriacji. W analizie polityki repatriacyjnej przyjęliśmy zatem kryterium liczby repatriantów oraz subiektywną ocenę polityki repatriacyjnej w Polsce po 1989 roku dokonaną przez jej aktorów.

W tym celu wyróżniamy cztery etapy funkcjonowania tej polityki. Pierwszy z nich to okres „repatriacji spontanicznej” (1989–1997), kolejny przypadają na lata 1997–2000, gdy stworzono instytucjonalne podstawy polityki repatriacyjnej, trzeci (najdłuższy) etap – z lat 2000–2017 – to okres przyjęcia i realizacji właściwej ustawy o repatriacji, a czwarty to lata 2017–2024, czyli czas obowiązywania znowelizowanych przepisów w tym obszarze. W ramach każdego etapu staramy się wskazać na „punkty węzłowe” w postaci podejmowanych decyzji politycznych i na główne zmiany prawno-polityczne przyczyniające się do ewolucji polityki repatriacyjnej.

„Repatriacja spontaniczna” (1989–1997)

Repatriacja w tym okresie opierała się na indywidualnych inicjatywach o charakterze nieformalnym (Grzymała-Kazłowska i Grzymała-Moszczyńska, 2014, s. 10; Hut, 2020, s. 175–176). Konsekwencją tego był nieokreślony status prawny repatriantów, w tym ich ograniczenia w dostępie do rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. Nie przewidziano wówczas też wsparcia adaptacyjnego po przyjeździe do Polski. Jeśli osoba polskiego pochodzenia chciała uzyskać obywatelstwo polskie, musiała stosować się do przepisów obowiązujących ogół cudzoziemców. Z perspektywy polityki repatriacyjnej została wtedy – odwołując

się do typologii Howletta i in. (2015) – „ustanowiona agenda”, tj. zdefiniowano problem potrzeby repatriacji. Ustalono, że choć akcja repatriacyjna obejmowała dotąd Polaków z całego świata, to – ze względu na zobowiązania moralno-historyczne – powinna zostać skierowana głównie do Polaków ze Wschodu. Po wyłonieniu się nowych państw powstałych z upadku ZSRR nie dysponowano dokładnymi danymi o liczbie tamtejszych Polaków, ale oczekiwano, że skala repatriacji będzie duża. Znalazło to wyraz w przyjętej przez Rząd Rzeczypospolitej 14 maja 1996 roku *Decyzji o ustanowieniu zasad polityki państwa w sprawach repatriacji*, która oznaczała faktyczne (zorganizowane) rozpoczęcie repatriacji (Głąbicka i in., 1998, s. 11; Żołądek, 2013, s. 198).

Zarysowała się odtąd zgoda publiczna na realizację repatriacji, co uchroniło tę kwestię przez zniknięciem z bieżącej polityki. Jednocześnie repatriacja zaczęła być jednak traktowana głównie w kategoriach symbolicznych, przede wszystkim ze względu na brak zasobów finansowych do jej realizacji i inne palące problemy (jak wysokie bezrobocie) w dobie gwałtownych zmian ustrojowych i gospodarczych. Obawiano się też napięć w relacjach z państwami, z których miała następować repatriacja, zwłaszcza powstałymi po rozpadzie ZSRR. Co ważne, do dyskusji nad kształtem repatriacji dopuszczono dużą liczbę aktorów publicznych i niepublicznych, a to przyczyniło się do powstania wielogłosu dotyczącego rozwiązań w tym obszarze. Jednak mimo oczekiwań co do szybkiego zakończenia repatriacji na wzór wprowadzonych równoległe – i z sukcesem – rozwiązań w Niemczech, proces repatriacji ten nie był zaawansowany i do końca 1997 roku repatriowano jedynie około trzystu rodzin z Kazachstanu. Prace legislacyjne mogące wspomóc ten program również okazały się bardzo powolne (Hut, 2020, s. 179; Gońda i Lesińska, 2025, s. 8). Choć agenda repatriacji i jej polityczne uzasadnienia zostały sformułowane szybko, zabrakło wówczas jednak zarówno rozwiązań prawnych, jak i wskazania instytucji odpowiedzialnych za ich realizację.

Instytucjonalizacja polityki repatriacyjnej (1997–2000)

Na drugim etapie, trwającym od 1997 do 2000 roku, starano się stworzyć instytucjonalne fundamenty polityki repatriacyjnej na podstawie decyzji rządowej z 1996 roku (Głąbicka i in., 1998, s. 11). Konstytucja RP z 1997 roku wyznaczała ogólne ramy dla repatriacji, gwarantując w art. 52 ust. 5 możliwość stałego osiedlenia się w Polsce osobom pochodzenia polskiego (ISAP, 1997a). Z kolei ustawa o cudzoziemcach z 1997 roku stanowiła, że etniczni Polacy mogą otrzymać „wizę repatriacyjną”, która upoważniała do otrzymania obywatelstwa polskiego zaraz po wjeździe do Polski (ISAP, 1997b). Był to więc – w myśl ustaleń Howletta i in. (2015) – okres zarówno „formułowania polityki” (poszukiwania

rozwiązań dla repatriacji), jak i „podejmowania decyzji” (wyboru odpowiednich sposobów dla niej). Utrzymano zasadę, że repatriacja będzie się odbywała w trybie indywidualnym przy małym zaangażowaniu instytucji państwowych. To potencjalny repatriant musiał uzyskać zaproszenie od gminy oraz gwarancje zapewnienia mu środków do życia i warunków mieszkaniowych, co mogło być też udokumentowane przez osoby prywatne lub inne instytucje (ISAP, 1997b).

Okres ten charakteryzowało szerokie polityczno-symboliczne „otwieranie drzwi” dla możliwości repatriacji, acz przy niewielkim zaangażowaniu finansowym państwa i przeniesieniu ciężaru repatriacji na samych repatriantów oraz, zwłaszcza, na samorządy lokalne, które miały ich przyjmować na swoim terenie. Był to też czas względnego braku sporów politycznych wokół tego tematu. Jednocześnie konkurencja między aktorami pozarządowymi zajmującymi się repatriacją (w tym stowarzyszeniami kresowymi) i brak jednolitej koalicji na rzecz podnoszenia skuteczności polityki w tym obszarze sprawiły, że politycy mogli ignorować propozycje tych aktorów przy nieustannym dalszym deklarowaniu potrzeby tej polityki (Hut, 2020, s. 179–180; Łucka, 2021, s. 19).

Wdrażanie polityki repatriacyjnej (2000–2017)

Etap trwający w latach 2000–2017 otworzyła symbolicznie ustawa o repatriacji przyjęta w 2000 roku (ISAP, 2020). Jednomyślne uchwalenie ustawy (nie było głosów przeciwnych, a tylko dwa wstrzymujące się) odzwierciedlało polityczny konsensus w tym obszarze. Okres ten można określić – za Howlitem i in. (2015) – „wdrażaniem polityki”, czyli przyjęciem wizji rządowej tej polityki, wyrażającej się nie tylko symbolicznym zaangażowaniem przy małym wysiłku państwa, ale i aktywnością samorządów lokalnych. Nowe regulacje miały usprawnić repatriację i uprzywilejować osoby polskiego pochodzenia głównie z azjatyckiej części byłego ZSRR (Kazachstan i Syberia). MSW wprowadziło w tym celu system informatyczny RODAK, który gromadził informacje o osobach zainteresowanych repatriacją i samorządach deklarujących chęć ich przyjęcia. Mimo tych zmian polityka repatriacyjna okazała się mało skuteczna. Raport NIK za okres 2007–2012 stwierdzał, że – z wyjątkiem 2011 roku – liczba repatriantów systematycznie spadała, a okres oczekiwania na osiedlenie się w Polsce trwał nawet dziesięć lat (NIK, 2014, s. 9).

W odpowiedzi na krytykę istniejących rozwiązań w ramach badań realizowanych przez Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów przygotowano w 2016 roku dwa raporty, w których – na podstawie ocen ze strony samorządowców i repatriantów – ewaluowano rozwiązania polityki repatriacyjnej i proponowano jej usprawnienia, mające następnie stać się podstawą zmian ustawy o repatriacji. Samorządowcy pozytywnie

oceniali cele repatriacji, dostrzegając w nich korzyści społeczno-demograficzne. Realizacja programu nastroczała im jednak trudności. Ich źródłem był brak odpowiedniego wsparcia finansowego na poziomie lokalnym, deficyt mieszkań dla repatriantów i ograniczenia w udzielaniu im wsparcia adaptacyjnego, co wynikało między innymi z ich słabej znajomości języka polskiego. Z kolei repatrianci wskazywali na długi okres oczekiwania na wizę repatriacyjną, a także na niskie emerytury, brak uznania stażu pracy z dotychczasowego kraju zamieszkania czy niskie wsparcie finansowe dla współmałżonków. W ocenie zarówno repatriantów, jak i samorządowców polityka repatriacyjna wymagała znacznych zmian, obejmujących uproszczenie procedur, stworzenie wyspecjalizowanych ośrodków adaptacyjnych, lepsze wsparcie po przyjeździe do Polski czy szerszą ofertę kursów języka polskiego. Wskazywano też na konieczność zabezpieczenia odpowiedniego finansowania dla programu, co miało przyczynić się nie tylko do lepszej adaptacji repatriantów i ich rodzin w Polsce, ale i spopularyzować samą akcję repatriacyjną (Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, 2016).

Etap ten kończył się więc krytyczną ewaluacją dotychczasowych rozwiązań. Uwidoczniała ona wewnętrzne napięcia w realizacji polityki repatriacyjnej zarówno w postaci potrzeby zmian w jej procedurach, jak i w różnicach opinii na ich temat między głównymi aktorami odpowiedzialnymi za jej wdrażanie (instytucjami administracji państwowej i samorządami) oraz samymi jej beneficjentami.

Zmiany w polityce repatriacyjnej (2017–2024)

Podjęta wspólnie przez strony rządową i społeczną „ewaluacja polityki” zaoocowała zmianami w regulacjach dotyczących repatriacji. W 2017 roku polityczny konsensus wokół tej kwestii został ponownie potwierdzony jednomyślnym głosowaniem nad poprawkami do ustawy, która rozszerzała zakres wsparcia państwa dla repatriantów (ISAP, 2017). Powołano też stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Repatriacji (koordynuje on działania pomocowe na rzecz repatriantów i ich rodzin) i Radę ds. Repatriacji (stanowi ona ciało doradcze i rozstrzyga w spornych kwestiach związanych z polityką repatriacyjną). Obie instytucje miały usprawnić proces repatriacji, ale ich aktywność pozostała słabo zauważalna w przestrzeni publicznej. Utworzono dwa ośrodki adaptacyjne dla repatriantów (w Pułtuskach i Środzie Wielkopolskiej) finansowane z rezerwy celowej, podobnie jak programy aktywizacji zawodowej czy zasiłki dla repatriantów na zagospodarowanie się i pomoc mieszkaniową. Zmiany te przyczyniły się do wzrostu zainteresowania przesiedleniem do Polski. Samorzady lokalne mimo gwarancji dotacji z rezerwy celowej na pokrycie kosztów osiedlenia repatriantów (w tym

także zapewnienia lokalu mieszkalnego) nadal w niewielkim stopniu angażowały się jednak w repatriację, uzasadniając to zarówno swoją trudną sytuacją finansową, jak i problemami formalno-organizacyjnymi (Malewska i Wołek, 2020, s. 13).

Ten okres polityki repatriacyjnej został podobnie krytycznie oceniony w ostatnim raporcie NIK (2024). Zwrócono w nim uwagę na ograniczenia finansowe programu, braki organizacyjno-kadrowe czy bezczynność instytucji państwa w rozwiązywaniu tych barier. W rezultacie – pomimo rosnącego zainteresowania repatriacją – „doprowadzono do stanu, w którym system odpowiedzialny za repatriację stał się niewydolny” (NIK, 2024, s. 6). Symboliczne znaczenie mają wyliczenia ekspertów NIK, wedle których przy obecnym tempie przyznawania wiz repatriacyjnych procedura repatriacji oczekujących mogłaby zająć następne dwadzieścia dwa lata (NIK, 2024, s. 6, 21).

Na tym tle pozytywnie oceniano natomiast przyjęcie jeszcze w 2007 roku Karty Polaka (ISAP, 2007). Początkowo adresowana była ona do osób pochodzenia polskiego zamieszkałych jedynie w krajach byłego ZSRR (polskich mniejszości), a od 2019 roku jej zasięg rozszerzono na cały świat. Choć stała się ona z czasem instrumentem motywującym osoby polskiego pochodzenia do osiedlania się w naszym kraju (Czaja, 2024, s. 73–64), to nie zastąpiła polityki repatriacji. Zakres przywilejów wynikających z posiadania Karty jest podobny do wizy repatriacyjnej, a główną różnicę stanowi brak uzyskania polskiego obywatelstwa w momencie wjazdu do Polski, choć posiadacz Karty może je pozyskać w trybie przyspieszonym, często po roku stałego pobytu w tym kraju. Sama procedura nabywania Karty jest też łatwiejsza, a jej uzyskanie – w odróżnieniu od repatriacji – nie oznacza konieczności porzucenia dotychczasowego obywatelstwa. W latach 2008–2023 ubiegało się o nią około 400 tysięcy osób, które w większości pochodziły z Białorusi i Ukrainy (Gońda i Lesińska, 2025, s. 15).

Przegląd poszczególnych etapów realizacji polityki repatriacji pozwala zatem stwierdzić, że na każdym z tych etapów wystąpiły źródła niepowodzenia (porażki) w stosunku do wcześniej zakładanych celów (por. tabela 2).

Porażka tej polityki wiązała się u jej początków ze zbyt optymistycznymi oczekiwaniami i brakiem realistycznej oceny liczby osób potencjalnie gotowych do repatriacji, następnie z biurokratyczną i długotrwałą procedurą starania się o wizę repatriacyjną i samą organizacją przyjmowania tych osób (opierającą się na ich indywidualnej aktywności i finansowym zaangażowaniu samorządów), pod koniec zaś zabrakło odpowiedniego wsparcia repatriantów w procesie adaptacji w Polsce. Można to wyjaśniać czynnikami zewnętrznymi wobec polityki, takimi jak dokonujące się w tym czasie (głównie w latach 1989–2004) zmiany ustrojowe i gospodarcze w kraju. Towarzyszyła temu jednak i zmiana postrzegania osób uprawnionych do przyjazdu do Polski. Polityka

repatriacyjna bardzo rzadko dotyczyła osób, które posiadały obywatelstwo polskie przed rokiem 1939. Była ona kierowana głównie do ich potomków oraz osób, które nie mogły się wykazać posiadaniem wśród przodków obywateli polskich¹, ich związek z polsnością był już słabszy, a powrót do Polski częściej traktowany jedynie jako poprawa ich sytuacji życiowej (Hut, 2020, s. 184). Pojawiały się też spory związane z polityką wobec diaspory (mniejszości narodowych) w krajach byłego ZSRR. Dylemat ten wyrażał się w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy należy umacniać środowiska polskie w miejscu zamieszkania, czy też prowadzić wobec nich politykę powrotu do kraju. Wydaje się jednak, że opisywane zmiany w polityce repatriacyjnej przeprowadzono zbyt późno. Położenie społeczno-ekonomiczne Polaków i ich rodzin na Wschodzie nie było już tak trudne jak w ostatniej dekadzie XX wieku, a w rezultacie i sama atrakcyjność wyprowadzki do Polski wśród potencjalnych repatriantów zmalała.

Tabela 2. Etapy funkcjonowania polityki repatriacyjnej i źródła porażki

Okres	Etap polityki	Możliwe źródła porażki
1989–1997	ustanowienie agendy	– repatriacja jako ważny problem polityczny domagający się rozwiązania oraz jej powszechna polityczna legitymizacja przy jednoczesnym braku wiedzy co do skali możliwej repatriacji i niewystarczających zasobach finansowo-administracyjnych do prowadzenia skutecznej polityki
1997–2000	formułowanie polityki, podejmowanie decyzji	– wprowadzenie długotrwałej (i uciążliwej) procedury prawnej uzyskania wizy repatriacyjnej (biurokratyzacja) – samorządy lokalne jako podstawowe instytucje programu repatriacji odpowiedzialne za proces przyjęcia i adaptacji repatrianta wraz z rodziną
2000–2017	wdrażanie polityki	– zinstytucjonalizowanie dotychczasowych zasad repatriacji bez dokonania odpowiedniej ewaluacji – brak umiejętności rozwiązywania problemów proceduralnych w programie polityki repatriacyjnej – znalezienie alternatywnego, bezpiecznego politycznie i mniej kosztownego rozwiązania dla repatriacji w postaci Karty Polaka
2017–2024	ewaluacja polityki	– zmiany w programie adaptacji repatriantów i zwiększenie finansowania samorządów przy jednoczesnym braku zmian w samej procedurze repatriacyjnej

Źródło: opracowanie własne.

¹ Dzisiejsi polscy mieszkańcy Kazachstanu to ofiary tzw. operacji narodowościowej NKWD z lat 30. XX wieku oraz ich potomkowie. Byli to Polacy, którzy w wyniku traktatu ryskiego z 1921 roku pozostali po sowieckiej stronie granicy. Przesiedlenia tych osób były więc *de facto* przesiedleniami wewnętrznymi w ZSRR, a one same nie posiadały obywatelstwa II RP.

Czy polityka repatriacyjna była porażką? Badanie Komitetu Badań nad Migracjami PAN z 2024 roku

Pomimo nowelizacji ustawy i szeregu usprawnień wprowadzonych do procedury repatriacji liczba repatriowanych jest daleka od pierwotnych założeń. Krytyczne uwagi o przebiegu repatriacji wysuwają zarówno osoby, które uzyskały wizę repatriacyjną, potencjalni beneficjenci programu, jak i reprezentujące ich organizacje społeczne. Czy należy jednak uznać działania państwa polskiego w obszarze repatriacji za porażkę?

Odpowiedź na to pytanie przynosi zrealizowane w okresie od czerwca do sierpnia 2024 roku badanie KBnM PAN (Lesińska i in., 2024). Jego celem było zebranie opinii przedstawicieli administracji rządowej (centralnej i wojewódzkiej), samorządów i organizacji społecznych z całego kraju na temat polityki migracyjnej, jej dotychczasowego funkcjonowania oraz jej możliwych zmian. Dotyczyło ono różnych wymiarów tej polityki, w tym regulowania dostępu cudzoziemców do rynku pracy i ochrony międzynarodowej, kwestii integracji czy – właśnie – repatriacji. Metodologicznie łączyło ono metody ilościowe w formie sondażu internetowego oraz jakościowe w postaci zogniskowanych wywiadów grupowych.

Łącznie na ankietę internetową odpowiedziało ponad 1000 interesariuszy, przy czym na pytania dotyczące programu repatriacji – 166 osób. Wśród nich najliczniej reprezentowane były podmioty administracji samorządowej (112 osób), w tym urzędy gmin (35) i urzędy miast (37), urzędy powiatowe (12) i instytucje pomocy społecznej (21), urzędy pracy (5), urząd marszałkowski (1) i jeden „inny podmiot” (1). W administracji rządowej pracowało 17 badanych, w tym najwięcej z nich w urzędach wojewódzkich (11), a następnie w konsulatach (4) oraz ministerstwach i urzędach centralnych (2). Kolejnych 37 badanych reprezentowało „inne podmioty”: byli to przedstawiciele organizacji społecznych (20), agencji pracy i związków zawodowych (po 4), instytucji edukacyjnych (4), kancelarii prawnych (2) i organizacji międzynarodowej (1)². Sondaż uzupełniono serią 19 paneli dyskusyjnych wykorzystujących technikę wywiadu grupowego. W ramach badania dotyczącego repatriacji zorganizowano dwa takie panele, w których wzięło udział 12 osób, w tym 8 przedstawicieli administracji rządowej, 1 samorządowiec i 3 reprezentantów organizacji społecznych³.

Badanie cechowało się przy tym pewnymi ograniczeniami. Z jednej strony cel badania i specyfika samych interesariuszy nie pozwoliła na pozyskanie

² Liczby respondentów, a w ślad za tym odsetki ich odpowiedzi, są nieco inne niż w cytowanym raporcie KBnM PAN ze względu na przeprowadzoną po pierwotnej publikacji ponowną weryfikację zebranych danych.

³ Uczestnicy paneli oznaczeni są w artykule według typu reprezentowanej instytucji (AR – administracja rządowa, AS – administracja samorządowa, NGO – organizacje społeczne) i numer uczestnika.

reprezentatywnej próby do badania ilościowego. Próbę 166 odpowiedzi należy traktować zatem raczej jako „eksplorację” problemu niż szeroko zakrojony sondaż. Na obu etapach badań występowały też znaczne dysproporcje ilościowe pomiędzy poszczególnymi badanymi, przy czym dominacja przedstawicieli podmiotów administracji samorządowej i rządowej wynikała – jak można domniemywać – nie tylko z faktu, że badanie przeprowadzono na zlecenie MSWiA, ale i z tego, że tematyka repatriacji (i ogółem migracji) stała się istotna w ramach codziennych działań tych instytucji.

Z drugiej strony jest to unikalny zbiór opinii na temat polityki repatriacyjnej pozyskany od różnorodnych praktyków. Struktura próby badanej odzwierciedla też do pewnego stopnia kontekst instytucjonalny programu repatriacji, za realizację którego odpowiedzialni są aktorzy publiczni (rola konsulów i wojewodów w procesie przyznawania wiz repatriacyjnych czy samorządów w przyjmowaniu repatriantów), a mniejszą rolę – inaczej niż w przypadku integracji innych cudzoziemców – odgrywają organizacje pozarządowe i międzynarodowe (Lesińska i in., 2024).

Cele polityki repatriacyjnej

Prezentację wyników rozpoczniemy od przedstawienia ocen badanych co do kierunków rozwoju polityki repatriacyjnej (por. tabela 3).

Badani najczęściej wskazywali, że głównym celem repatriacji nadal powinno być zadośćuczynienie osobom polskiego pochodzenia, które nie mogły dotąd wrócić do kraju. Zdanie takie podzielali głównie przedstawiciele samorządów i innych podmiotów, najrzadziej zaś administracji rządowej. Pomimo akceptacji głównego celu tej polityki badani wskazywali jednocześnie szereg negatywnych elementów jej funkcjonowania.

Dotychczasową politykę repatriacyjną uznano za nieskuteczną w porównaniu do Karty Polaka, będącej obecnie jedynym instrumentem, który umożliwia powrót do kraju wszystkim zainteresowanym (Gońda i Lesińska, 2025, s. 2). Najsilniej podkreślali to rozmówcy reprezentujący administrację rządową i stronę społeczną, najsłabiej zaś samorządowcy. Duże różnice pojawiły się w ocenie warunków finansowych i proceduralnych związanych z repatriacją. Większość przedstawicieli administracji rządowej podkreślała, że państwa polskiego nie stać już na dalsze finansowanie programu i stanowi ono pole różnych nadużyć. Wskazywali też na zbyt liberalne przepisy przyznawania wiz repatriacyjnych. Mniej krytyczni w tej mierze byli przedstawiciele samorządów, choć również dostrzegali nieskuteczność, niedostateczne finansowanie i nadużycia w realizacji programu repatriacji.

Tabela 3. Kierunki rozwoju polityki repatriacyjnej (dane w %, n=158)*

	Razem	Administracja rządowa	Administracja samo-rządowa	Inne podmioty**
Głównym celem repatriacji powinno być zadośćuczynienie osobom polskiego pochodzenia, które nie mogły dotąd wrócić do kraju	53,2	37,5	55,1	54,3
Program repatriacji jest nieskuteczny, to Karta Polaka jest instrumentem pozwalającym przyjechać do kraju wszystkim zainteresowanym	35,0	50,0	28,2	48,6
Osoby z dalszej rodziny repatrianta powinny mieć ułatwiony dostęp do repatriacji	32,1	25,0	25,7	54,3
Państwa polskiego nie stać na dalsze finansowanie programu repatriacji	29,7	82,4	25,2	17,1
Obecny system repatriacyjny tworzy zbyt duże pole do nadużyć, np. „wyludzeń” wiz repatriacyjnych przez nieuprawnione do tego osoby	29,7	88,2	20,2	29,4
Repatriacja powinna być podporządkowana potrzebom polskiego rynku pracy	28,4	37,5	27,9	28,4
Obecnie istniejące wymogi przyznawania wize repatriacyjnej (polskie pochodzenie przodków, wykazanie związków z polską mową, tradycjami i zwyczajami) są zbyt liberalne	21,8	58,8	13,5	28,6
Repatriacja może prowadzić do nadwyżżenia stosunków Polski z krajami zamieszkania potencjalnych repatriantów	13,0	25,0	9,7	17,1
Repatriacja prowadzi do drenażu (osłabienia) polskich mniejszości narodowych na Wschodzie	11,0	18,8	8,7	14,3

* 1) Zaprezentowano tylko odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się” połączone w jedną kategorię; odpowiedzi nie sumują się do 100%, gdyż badani mogli wybrać więcej niż 1 odpowiedź; 2) nie wszyscy badani odpowiedzieli na poszczególne pytania: liczba brakujących odpowiedzi sięgała od 13 do 17.

** „Inne podmioty” obejmowały organizacje społeczne, agencje pracy, związki zawodowe, instytucje edukacyjne, kancelarie prawne i organizacje międzynarodowe.

Źródło: Sondaż KBnM PAN, 2024.

Te wyraźne różnice między badanymi można wyjaśnić odmiennymi ich rolami w realizacji procedury repatriacyjnej. O ile przedstawiciele administracji rządowej zajmują się weryfikacją wniosków o wizę repatriacyjną i stroną formalno-administracyjną, o tyle samorządowcy rozpatrują repatriację z perspektywy przyjmowania i adaptacji konkretnych osób na swoim terenie. Znajduje to wyraz w podejściu pracowników administracji rządowej, opierającym się na ocenie repatriacji z perspektywy finansowej, w której kluczową rolę odgrywiają ograniczenia budżetowe i przestrzeganie procedur ze względu na możliwe nadużycia. Napotykanie w tych obszarach problemy tłumaczą bardziej zachowawcze stanowisko pracowników tego szczebla administracji wobec moralnych uzasadnień dla dalszego realizowania repatriacji jako potrzeby wyrównywania historycznych krzywd wobec Polaków na Wschodzie, a ich rozwiązanie widzą w zaostrzeniu regulacji repatriacyjnych przy jednoczesnym promowaniu Karty Polaka.

Odmienne stanowisko zajmują przedstawiciele samorządów, dla których moralne zobowiązania realizacji repatriacji pozostają ciągle najważniejsze, co wynika z bezpośredniego kontaktu z beneficjentami, możliwości poznania ich motywacji i problemów tuż po przyjeździe do Polski. Przedstawiciele strony społecznej („inne podmioty”) w swoich ocenach mieścili się zaś pomiędzy stanowiskami obu typów administracji, przy czym najmocniej spośród nich optowali za ułatwianiem dostępu do repatriacji dla dalszej rodziny repatrianta, co z kolei może wynikać z ich działalności na rzecz rodzin repatriantów.

Uzupełnieniem wyników sondażu są uwagi zgłoszone przez uczestników paneli dyskusyjnych. Jak sygnalizowano, po nowelizacji ustawy o repatriacji w 2017 roku, która poszerzyła katalog osób uprawnionych do repatriacji, w konsulatach odnotowano zwiększone zainteresowanie przyjazdami do Polski. Wzrost ten obserwuje się po agresji Rosji na Ukrainę, która zachęciła obywateli państw byłego ZSRR do poszukiwania polskich korzeni. Jak stwierdzał jeden z rozmówców:

nowelizacja rzeczywiście sprawiła, że od razu całe rodziny uzyskują obywatelstwo polskie, jest taką szansą dla nas, że rodziny, przyjeżdżając, mają większą determinację, żeby jednak tutaj w Polsce zostać. (AR_1)

Pozytywnie oceniono w tym kontekście rozszerzenie świadczeń finansowych dla repatriantów czy pracę ośrodków adaptacyjnych, które wsparły działania realizowane wcześniej samodzielnie przez gminy.

Nie brakowało jednak też głosów krytycznych, które dotyczyły zbyt długiego okresu oczekiwania na decyzję o repatriacji. Jak wskazała jedna z panelistek, w rezultacie przedłużającej się procedury repatriacji rodacy oczekujący na przydzielenie do ośrodków repatriacyjnych lub na ofertę osiedlenia ze strony polskiej gminy niejednokrotnie rezygnują z przyjazdu do Polski:

tak naprawdę trudno przewidzieć, kiedy ta repatriacja nastąpi, bo jeżeli ktoś jest zapisany jako kandydat do ośrodka repatriacyjnego, to w zasadzie nie wie, kiedy taką ofertę otrzyma. Oczywiście z przepisów wynika, że to powinno być w ciągu trzech lat, ale ten okres można wydłużyć. I zdarzają się przypadki, kiedy repatrianci dostają ofertę, natomiast nie są życiowo do niej przygotowani i wówczas albo ją odrzucają, albo mówią, że skorzystają przy kolejnej okazji, bo tutaj muszą zbyć mieszkanie, tutaj dzieci poszły do szkoły, tu jeszcze jakieś inne kwestie np. kredyt, i inne rzeczy takie prozaiczne, trudne do rozwiązania w krótkim okresie. (AR_1)

Tak długie i niekorzystne dla wnioskujących procedury tłumaczono najczęściej nieprzejrzystymi kryteriami refundacji kosztów osiedlenia repatriantów w polskich gminach. Zasady te zniechęcały władze samorządowe do zgłaszania ofert przyjęcia repatriantów. Jako przyczynę podawano również przeciążenie urzędników zwiększającą się liczbą wniosków o repatriację.

Pomimo tych instytucjonalnych ograniczeń badani zwracali uwagę na potrzebę lepszej weryfikacji kandydatów do repatriacji (zwłaszcza ich „rzeczywistego” motywu przyjazdu i stopnia znajomości języka polskiego), a także rozszerzenia „rodzinnej” ścieżki repatriacji (na przykład o rodziców repatrianta lub osoby z nim spokrewnione, niekoniecznie legitymizujące się polskim pochodzeniem). Co więcej, pojawiły się wręcz głosy o potrzebie zamknięcia tego programu wobec ogólnej jego niewydolności. Wedle jednej z panelistek „pierwotny cel, czyli taki charakter kompensacyjny, zadośćuczynieniowy, jakby został już zrealizowany, kto chciał, to mógł skorzystać” (AR_2).

Nawet wobec licznych negatywnych ocen badani byli jednak zgodni, że – nawet w przypadku ewentualnego zaprzestania repatriacji – należy zachować uprzywilejowane zasady powrotów osób o polskich korzeniach, gdyż „powinny mieć jakiś sposób inny, preferencyjny, związany z osiedleniem się w Polsce” (AR_1). Podobnie jak w przypadku ankietowanych, wskazywano zwłaszcza na Kartę Polaka jako bardziej efektywny instrument sprowadzania Polaków: „Karta Polaka jest jednym z takich przykładów, czyli proces jednak troszkę inny, jeżeli chodzi o przebieg, inne skutki na początku, ale docelowo daje też obywatelstwo polskie” (AR_1)⁴. Część panelistów postulowała też stworzenie dodatkowych

⁴ Co ciekawe jednak, zdaniem części badanych procedura nabywania Karty jest wykorzystywana niezgodnie z pierwotnymi założeniami (jako furtka do uzyskania obywatelstwa w przyspieszony sposób) i dlatego warunki jej uzyskania powinny się zaostrzyć, np.: *Karta Polaka jest takim instrumentem, który daje przywileje nie tylko w postaci biletów do muzeum czy na kolej, możliwości podjęcia nieodpłatnych studiów, zatrudnienia i wreszcie pobytu stałego czy obywatelstwa, także daje naprawdę bardzo dużo uprawnień. Ale czy przypadkiem Karta nie stała się takim narzędziem do omijania udokumentowania polskiego pochodzenia? Bo kiedy mamy głównie obywateli Białorusi, Ukrainy, którzy ubiegają się tutaj o pobyt stały z tytułu polskiego pochodzenia, im o wiele ciężiej, trudniej udokumentować polskie pochodzenie, więc przyznanie im Karty Polaka jest takim pierwszym krokiem do otrzymania potem pobytu stałego i obywa-*

preferencyjnych warunków przyjazdów dla rodaków prześladowanych za polskość, zwłaszcza na Białorusi:

mówimy tu o przypadkach więzionych naszych rodaków, których Łukaszenka skierował do więzienia, członków organizacji naszych. No niestety w kolejce czekają tyle samo, co wszyscy. To jest irytujące dla nich, bo ten tryb uzyskiwania obywatelstwa jest kompletnie inny i tu ustawodawca nasz, nasze państwo powinno wziąć pod uwagę sytuację rodaków prześladowanych politycznie, dlatego że oni nie mogą wrócić do swojego domu na Białorusi, nie mogą wrócić nawet po dokumenty, często i oczekiwanie w takiej kolejce warszawskiej ponad rok, a nawet może dłużej na obywatelstwo rodzi poważne komplikacje i frustracje tych ludzi, bo oni całym sercem pracowali dla Rzeczypospolitej latami na terenie na przykład Białorusi. (NGO_1)

Badani w ogólności zgadzali się jednak z tym, że jeśli program repatriacji zostanie utrzymany, to jego zasięg terytorialny nie tyle powinien być ograniczony, ile wręcz rozszerzony na wszystkie kraje świata (por. tabela 4).

Tabela 4. Zakres terytorialny polityki repatriacyjnej (dane w %, n=158)

Z programu repatriacji powinny móc korzystać osoby polskiego pochodzenia zamieszkujące dotąd:	Razem	Adm. rządowa	Adm. samorządowa	Inne podmioty*
Wszystkie państwa świata	53,4	43,8	46,8	77,8
Wszystkie państwa świata bez państw Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii i Nowej Zelandii	5,6	0,0	6,3	5,6
Tylko państwa byłego Związku Radzieckiego	11,0	12,5	11,8	8,2
Tylko państwa położone w azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego	6,7	25,0	5,4	2,8
Inne państwa	0,6	0,0	0,9	0,0
Trudno powiedzieć	22,7	18,7	28,8	5,6

* „Inne podmioty” obejmowały organizacje społeczne, agencje pracy, związki zawodowe, instytucje edukacyjne, kancelarie prawne i organizacje międzynarodowe.

Źródło: Sondaż KBnM PAN, 2024.

Ponownie odnotowano przy tym pewne różnice opinii pomiędzy badanymi grupami. Najsilniej konieczność rozszerzenia zasięgu programu na cały świat podkreślała strona społeczna, a najmniej przedstawiciele administracji rządowej.

telstwa. To wydaje mi się, że to doprowadziło do takiego krótkiego mechanizmu: mamy Kartę Polaka, mamy pobyt stały, świadczenie pieniężne i obywatelstwo. I chyba tak naprawdę skrócił się troszkę wymiar tej Karty. Więc ja bym była bardziej za tym, żeby Karty Polaka pozostawić jak najbardziej, ale uszczelnić przepisy tak, aby konsulom i wojewodzie dały możliwość naprawdę głębszej weryfikacji, komu my tą kartę przyznajemy (AR_3).

Wśród tych ostatnich nie brakowało bowiem i zwolenników utrzymania zasięgu programu w obecnym kształcie (ograniczenia go do osób zamieszkujących azjatycką część byłego ZSRR), co nie dziwi w kontekście sygnalizowanej już rezerwy ze strony tej grupy badanych wobec większych zmian w programie repatriacji. Ogółem jednak za niewystarczający uznano pomysł poszerzenia programu jedynie na wszystkie państwa byłego ZSRR lub utrzymanie jego obecnego zakresu. A zatem to nie tylko w niwelowaniu barier administracyjno-prawnych i udrażnianiu dostępu do wiz repatriacyjnych dla dotychczasowych beneficjentów, ale i w otwarciu na nowe grupy uprawnionych upatrywano szans na podtrzymanie akcji repatriacyjnej.

Ocena zasad polityki repatriacyjnej

Ocenie badanych poddano też bieżące funkcjonowanie programu repatriacji (por. tabela 5). Ankietowani raczej pozytywnie oceniali obsługę konsularną, nawiązywanie kontaktu z odpowiednimi samorządami czy regulacje dotyczące udowadniania polskiego pochodzenia przez repatrianta. Z mniej pozytywnymi opiniami spotkały się zaś elementy programu związane z zaangażowaniem samorządów (zakres refundacji kosztów osiedlenia repatriantów, zapewnienie im warunków mieszkaniowych). I w tej ocenie zauważalne były różnice między poszczególnymi kategoriami badanych. Przedstawiciele administracji centralnej i strony społecznej byli bardziej krytyczni w ocenie całości programu niż samorządowcy, podczas gdy – co ciekawe w kontekście powszechnej opinii o niechęci samorządów do repatriacji (por. Malewska i Wołek, 2020, s. 20) – ci ostatni względnie lepiej oceniali pomoc finansową dla samorządów uczestniczących w programie. Potwierdza to zgłaszane też w trakcie dyskusji panelowych opinie, iż nie tyle zakres finansowania, ile formy rozliczania dotacji przez samorządy stanowiły często największe wyzwanie dla lokalnych struktur władzy (por. tabela 5).

Badani krytykowali też zbyt niskie wymagania wobec repatriantów, zwłaszcza w zakresie znajomości języka polskiego. To istotne, ponieważ nieznanomość języka negatywnie wpływa na integrację z polskim społeczeństwem i dalsze pozostanie w tym kraju. Dlatego, zdaniem części badanych, w interesie państwa polskiego leży dokładniejsza weryfikacja językowa ubiegających się o repatriację. Jedna z uczestniczek panelu odnosiła to zwłaszcza do osób niepolskiego pochodzenia, które są członkami rodzin repatriantów:

o ile w przypadku repatriantów, osób o polskim pochodzeniu też jest problem ze znajomością języka polskiego, no to w przypadku ich rodzin jest to absolutnie problem głównej natury. Te osoby oczywiście też no nie znają Polski. Trudno, żeby wymagać od nich jak już

takich istotnych związków z polskością, a na pewno to pomaga jednak w asymilacji takich osób, jeżeli przyjadą do Polski i jakby stanowi pewnego rodzaju gwarancję, że ta osoba w Polsce zostanie, ponieważ mamy przypadki, konsulowie sygnalizują, że repatrianci wracają do krajów swojego obywatelstwa lub kraju swojego zamieszkania. (AR_1)

Tabela 5. Ocena rozwiązań dotyczących programu repatriacji (średnie, n=154*)

Jak oceniają Państwo poniższe aspekty (obowiązujące lub proponowane rozwiązania) związane z programem repatriacji?	Razem	Adm. rządowa	Adm. samo-rządowa	Inne podmioty**
Obsługę konsularną osób wnioskujących o repatriację do Polski	4,48	4,69	4,71	3,71
Praktykę łączenia osób wnioskujących o repatriację z odpowiednimi samorządami gotowymi do ich przyjęcia.	4,35	3,75	4,46	4,32
Regulacje dotyczące udowodnienia polskiego pochodzenia przez osoby wnioskujące o repatriację	4,30	3,31	4,61	3,85
Wsparcie ze strony organizacji zrzeszających mniejszości polskie na Wschodzie i organizacji w Polsce, które działają na rzecz repatriacji	4,21	3,06	4,41	4,15
Wsparcie adaptacyjne dla repatriantów po przyjeździe do Polski	4,10	4,00	4,23	3,74
Funkcjonowanie ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów	4,03	4,13	4,09	3,79
Działania informacyjne dotyczące repatriacji wśród osób polskiego pochodzenia za granicą	3,91	3,81	4,11	3,35
Wsparcie adaptacyjne dla niepolskich członków rodzin repatriantów	3,91	3,94	4,04	3,52
Zapewnianie repatriantom warunków do zamieszkania przez samorządy w Polsce	3,80	3,94	3,96	3,24
Zakres finansowania z rezerwy celowej i regulacje dotyczące refundacji kosztów osiedlenia repatriantów dla samorządów lokalnych w Polsce	3,73	3,69	3,88	3,29
Okres oczekiwania na przyznanie warunków zamieszkania w Polsce	3,68	3,13	3,89	3,32
Zapewnianie repatriantom warunków do zamieszkania przez inne podmioty i osoby prywatne w Polsce	3,68	3,56	3,81	3,35

*1) Średnia z wartości siedmiostopniowej skali, gdzie 1 oznacza „bardzo źle”, a 7 „bardzo dobrze”;
 2) nie wszyscy badani odpowiedzieli na poszczególne pytania: liczba odpowiedzi wahała się od 149 do 154.

** „Inne podmioty” obejmowały organizacje społeczne, agencje pracy, związki zawodowe, instytucje edukacyjne, kancelarie prawne i organizacje międzynarodowe.

Źródło: Sondaż KBnM PAN, 2024.

Inna uczestniczka stwierdziła wręcz, że:

nie wymagamy języka, nie wymagamy znajomości realiów, nie wymagamy, żeby mieli jakiś zapas pieniędzy. Na początek nie wymagamy, żeby wiedzieli, na co się decydują, tacy też mogliby się rozczarować, ale nie mamy od nich żadnych wymagań. (AS_1)

Z kolei inni rozmówcy postulowali natomiast zmianę zasad całego programu. Jak wskazywał jeden z nich:

[Konieczna jest] całkowita zmiana obecnego modelu na scentralizowany, zbiorowy, ograniczony w czasie (3–4 lata). Repatriacja w odróżnieniu od wszystkich wcześniejszych (1921–1924, 1944–1947, 1955–1959) jest niescentralizowana, jest nieograniczona w czasie, jest indywidualna/rodzinna (a nie zbiorowa), nie jest realizowana przez państwo i urząd Pełnomocnika, ale prowadzona przez „podwykonawców” (samorządy, Wspólnota Polska, przedsiębiorców). (AR_1)

Sugerowane przez badanych zmiany są częściowo zgodne z założeniami obecnej strategii migracyjnej Polski, wedle której kluczowa dla dalszego realizowania programu jest definicja repatrianta, czyli określenie kręgu osób uprawnionych do repatriacji. Dotyczy to zarówno kryteriów geograficznych, jak i podmiotowych, które powinna spełnić dana osoba. Uznawszy, że podstawą dla adaptacji w Polsce jest znajomość języka polskiego, autorzy strategii postulują, aby osobom gotowym do repatriacji zaproponować kursy języka polskiego w większym niż obecnie zakresie, także w formie zdalnej. Ewentualne inne ułatwienia mają zostać przedstawione na etapie konkretnych zmian ustawowych. Mają zostać również zaproponowane nowe rozwiązania zachęcające samorządy do przyjmowania repatriantów i ich integracji w lokalnych społecznościach, tak aby znacznie skrócić okres oczekiwania na repatriację (KPRM, 2024, s. 31–32).

Wyniki sondażu KBnM PAN pokazują więc, że dotychczasowa polityka repatriacyjna budzi raczej krytyczne oceny badanych. Są one przy tym wyraźnie zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi grupami respondentów, gdyż wynikają z odmiennych kontekstów instytucjonalnych, w których te osoby pracują. Szczególnie krytyczni byli przedstawiciele administracji rządowej, podkreślając jej słabą skuteczność i wysokie koszty. Nieco lepsze opinie wyrażali samorządowcy, dla których przyjmowanie repatriantów stanowi moralny obowiązek. Choć z jednej strony narzekali na niekorzystne zasady finansowania procesu osiedlania repatriantów, z drugiej dostrzegali w repatriacji możliwość pozyskania dodatkowych środków finansowych na rzecz swoich społeczności lokalnych. Przedstawiciele organizacji społecznych byli natomiast najbardziej otwarci na zmiany w tym programie – najczęściej popierali rozszerzenie go na cały świat czy objęcie większym wsparciem rodzin repatriantów.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe ustalenia, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, w prowadzeniu polityki publicznej rzadko można mówić o całkowitej porażce, bez odniesienia żadnych „sukcesów” (por. Kubicki i in., 2019, s. 18). W przypadku polskiej polityki repatriacyjnej trudno mówić o sukcesie w kategoriach liczby przyjętych osób, ale można wskazywać na ewentualny sukces tej polityki w znaczeniu kulturowym (potrzeba prowadzenia polityki wobec Polonii i Polaków poza granicami kraju) i politycznym (stabilna obecność tego tematu w dyskursie politycznym). Sprawia to, że wycofanie się kolejnych ekip rządowych z tej polityki wydaje się niemożliwe – podjęcie takiej decyzji wiązałoby się z postrzeganiem tej sytuacji właśnie jako porażki i wykorzystaniem tego faktu przez przeciwników politycznych.

Jak się zdaje, decyduje o tym też sama złożoność tematu repatriacji – ma ona bowiem zarówno wymiar międzynarodowy i geopolityczny (dotyczy obywateli innych krajów), jak i krajowy (nakłady z budżetu państwa na osiedlanie repatriantów w kraju). Trwały polityczny konsensus wokół polityki repatriacyjnej – mimo krytycznych ocen ze strony nie tylko urzędników, ekspertów, ale i samych repatriantów – wskazuje na znaczenie czynnika poczucia „solidarności narodowej”. I w tym sensie, jak pisze Łucka, „drzwi były szeroko otwarte” dla repatriantów (2021, s. 26). Znajduje to wyraz też w obecnej strategii migracyjnej Polski na lata 2025–2030, w której podkreśla się, że program repatriacji jest słusznie traktowany głównie jako spełnienie moralnego obowiązku i wynagrodzenia historycznych krzywd osobom polskiego pochodzenia wysiedlonym na Wschód (KPRM, 2024, s. 31–32).

Po drugie, nawiązując do ustaleń Olgi Zeveleviej (2014) i Darii Łuckiej (2021), warto podkreślić znaczenie teoretyczne przykładu polskiej polityki repatriacyjnej dla rozważań nad rozwojem polityk publicznych. Analiza programu repatriacji jako „polityki porażki” pokazuje, jak swoiste uwarunkowania historyczne polskich migracji (sięgające XIX i XX wieku) są stale obecne w dyskursie politycznym i w polityce migracyjnej państwa. Komponent ideologiczny tej polityki był i jest nadal oparty na założeniu narodowo-moralnego zadośćuczynienia tym osobom polskiego pochodzenia, które z różnych powodów, często tragicznych, znalazły się poza granicami Polski. Polityka repatriacyjna nigdy nie miała z powodu ograniczonej skali liczbowej znaczenia politycznego (aczkolwiek istniał ogólny konsensus co do konieczności wypełnienia obowiązku wobec rodaków, zwłaszcza na Wschodzie), gospodarczego (jako uzupełnienia luk na rynku pracy) czy demograficznego (jako źródło napływu młodych ludzi). Z kolei symboliczne znaczenie prowadzenia polityki repatriacyjnej, mimo jej słabych efektów w stosunku do pierwotnych oczekiwań oraz dokonywanych jej kolejnych ewaluacji, wzmacniają obecnie wydarzenia wojenne w Ukrainie.

W analizowanym przypadku polityki repatriacyjnej mamy bowiem do czynienia z takim typem polityki publicznej, w którym główne cele są stale popierane i wyrażane w sposób otwarty, ale jednocześnie przez cały okres jej wdrażania główni aktorzy – co pokazało badanie KBnM PAN – zdają się mieć świadomość zarówno niskiej jej skuteczności, jak i różnic co do rozwiązań, jak można byłoby ten stan poprawić. Byłaby to zatem taka polityka, która opiera się na modelu „ukrytej agendy” lub też – wspomnianych wcześniej – „działań pozornych”, w których aktorzy wiedzą, że nie realizują zamierzonych celów (Lutyński, 2018). Można wręcz nawet mówić o „sukcesie” tak prowadzonej polityki repatriacji bez przeprowadzenia należytej jej ewaluacji i niezbędnych zmian (Kubiczki i in., 2019, s. 36–37). Stanowi to, naszym zdaniem, uzupełnienie koncepcji Zevelewej (2014) o ideologicznych i praktycznych komponentach polityki repatriacyjnej w postaci rozwiązywania problemów w polityce publicznej „w sposób czysto symboliczny lub performatywny” (Leong i Howlett, 2022, s. 1381).

Po trzecie, wyniki badania KBnM PAN sugerują zachodzącą fundamentalną zmianę w postrzeganiu głównego celu repatriacji przez aktorów publicznych i niepublicznych zaangażowanych w ten program. Następuje transformacja z programu ograniczonego jedynie do osób polskiego pochodzenia z krajów byłego ZSRR na rzecz szeroko otwartej geograficznie polityki repatriacyjnej jako rodzaju uprzywilejowanej migracji powrotnej dla wszystkich osób deklarujących związki z polskością oraz ich bliskich.

Podziękowania

Dziękujemy wszystkim osobom, które wzięły udział w prezentowanym w tekście badaniu sondażowym i panelach dyskusyjnych. Podziękowania kierujemy też do Członkiń i Członków Komitetu Badań nad Migracjami PAN – a w szczególności do Magdaleny Lesińskiej i Agaty Górny – za wsparcie w opracowywaniu i interpretacji zebranych danych.

Bibliografia

- Czaja M. (2024). „Jeżeli powiesz, że jesteś Ukraińcem, to nikt Ci tu nie da karty”. Analiza kryteriów przynależności do narodu polskiego w postępowaniu o przyznanie Karty Polaka, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 3(193), 59–81. <https://doi.org/10.4467/25444972SMPP.24.027.21031>
- Głąbicka, K., Okólski, M., Stola, D. (1998). *Polityka migracyjna Polski*. Instytut Studiów Społecznych UW.

- Gońda, M., Lesińska, M. (2025). The Ethnic Card: From Diaspora Policy Instrument to Migration Policy Trigger. The Case of the Pole's Card. *East European Politics and Societies*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/0888325425133230>
- Grzymała-Kazłowska, A., Grzymała-Moszczyńska, H. (2014). The Anguish of Repatriation: Immigration to Poland and Integration of Polish Descendants from Kazakhstan. *East European Politics and Societies*, 28(3), 593–613. <https://doi.org/10.1177/0888325414532494>
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2024). *Rocznik demograficzny 2024*. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/3/18/1/rocznik_demograficzny_2024.pdf
- Howlett, M. (2019). Moving Policy Implementation Theory Forward: A Multiple Streams/Critical Juncture Approach. *Public Policy and Administration*, 34(4), 405–430. <https://doi.org/10.1177/0952076718775791>
- Howlett, M., Leong, C. (2022). The “Inherent Vices” of Policy Design: Uncertainty, Maliciousness, and Noncompliance. *Risk Analysis*, 42(5), 920–930. <https://doi.org/10.1111/risa.13834>
- Howlett, M., Ramesh, M., Wu, X. (2015). Understanding the Persistence of Policy Failures: The Role of Politics, Governance and Uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 209–220. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>
- Hudson, B., Hunter, D., Peckham, S. (2019). Policy Failure and the Policy-implementation Gap: Can Policy Support Programs Help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Hut, P. (2002). *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów w Polsce w latach 1992–2000*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra JR.
- Hut, P. (2020). Polska polityka repatriacyjna po 1989 roku – uwarunkowania, przebieg i miejsce w polityce osiedleńczej. W: J. Hrynkiewicz, G. Ślusarz (red.), *Depopulacja. Uwarunkowania i konsekwencje* (s. 171–185). Główny Urząd Statystyczny.
- ISAP. (1997a). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- ISAP. (1997b). *Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach*. Dz.U. 1997 nr 114 poz. 739.
- ISAP. (2000). *Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji*. Dz.U. 2000 nr 106 poz. 1118.
- ISAP. (2007). *Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka*. Dz.U. 2007 nr 180 poz. 1280.
- ISAP. (2017). *Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw*. Dz.U. 2017 poz. 858.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Kocejko, M., Kubicki, P. (2024). Interseksjonalność i proces polityki publicznej – koszty bycia „pomiędzy” w przypadku kobiet i osób starszych z niepełnosprawnościami. *Polityka Społeczna*, 1, 1–9. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.7022>
- KPRM (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). (2024). *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo: Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*. <https://www.gov.pl/attachment/b11fd6eb-dc4c-446f-af8b-5b15a59884fe>

- Kubicki, P., Pawlak, M., Mica, A., Horolets, A. (2019). Porażka w polityce publicznej. *Kwartalnik Kolegium Społeczno-Ekonomicznego „Studia i Prace”*, 1(37), 13–41. <https://doi.org/10.33119/KKESiP/2019.1.1>
- KUC. (2025). Koniec repatriacji ze Wschodu? Polska rozważa taki ruch. *Business Insider*. <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/koniec-repatriacji-ze-wschodu-polska-rozwaza-taki-ruch/d7yl1ze>
- Lesińska, M., Górny, A., Podgórska, K., Solga, B., Trąbka, A. (red.). (2024). *Polityka migracyjna Polski w opiniach aktorów instytucjonalnych: Raport z badania*. Komitet Badań nad Migracjami PAN.
- Leong, C., Howlett, M. (2022). Policy Learning, Policy Failure, and the Mitigation of Policy Risks: Re-Thinking the Lessons of Policy Success and Failure, *Administration & Society*, 7 (54), 1379–1401. <https://doi.org/10.1177/00953997211065344>
- Lutyński, J. (2018). Działania pozorne. *Kultura i Społeczeństwo*, 62(2), 239–250. <https://doi.org/10.35757/KiS.2018.62.2.16>
- Łucka, D. (2021). Widely Open Closed Doors: Contemporary Repatriation Policy in Poland. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 1(179), 9–31. <https://doi.org/10.4467/25444972SMPP.21.001.13313>
- Malewska, A., Wołek, A. (2020). *Instytucjonalny model samorządowej polityki repatriacyjnej. Ograniczenia i narzędzia wsparcia ze strony władz centralnych*. Kancelaria Senatu.
- Marciniak, W. (2017). Uwagi o kontekstach znaczeniowych pojęcia „repatriacja” z ZSRR oraz o nabywaniu z jej tytułu obywatelstwa polskiego. *Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej*, 18, 79–93. <https://doi.org/10.18778/2080-8313.18.05>
- Maszkiewicz, M. (2017). *Repatriacja czy repatriotyzacja? Wybrane problemy polskich strategii politycznych wobec rodaków za wschodnią granicą (1986–1990)*. Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 221–242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>
- MSW (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). (2012). *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Warszawa. <http://archiwum.mswia.gov.pl/download/1/15243/PMPprzyjetaprzezRadeMinistrow31lipca20122.pdf>
- MSWiA (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). (2020). *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*. <https://www.gov.pl/attachment/2a65e5d4-52c5-40ac-ada9-3b3f988f86b9>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2014). *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*. https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kap~p_13_020_201310231206351382522795~01,typ,kk.pdf
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2024). *Realizacja przez organy państwa zadań związanych z repatriacją*. https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~d_23_504_202408191049331724057373~01,typ,kk.pdf
- Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”. (2016). *Administracja dla repatriantów – wspólnie tworzymy lepsze prawo: Raport z badań*. Warszawa: Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”.

- Świdrowska, E. (2016). *Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania: Raport z badań*. Kraków: Instytut Wschodnich Inicjatyw.
- Wyszyński, R. (2013). Przesiedlenia ludności polskiej z ZSRR w latach 1920–1960. *Studia BAS*, 2(34), 107–130
- Zeveleva, O. (2014). Political Aspects of Repatriation: Germany, Russia, Kazakhstan. A Comparative Analysis. *Nationalities Papers*, 42(5), 808–827. <https://doi.org/10.1080/00905992.2014.916663>
- Zittoun, P. (2015). Analyzing Policy Failure as an Argumentative Strategy in the Policymaking Process: A Pragmatist Perspective. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 243–260. <https://doi.org/10.1177/0952076715581634>
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne*. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- Żołądek, Ł. (2013). Polska polityka repatriacyjna. Rozwiązania prawne, ich krytyka i nowe propozycje. *Studia BAS*, 2(34), 193–212
- Żołądowski, C. (2017). „Pierwsza repatriacja”. Powroty i przyjazdy osiedleńcze do Polski ze Wschodu po I wojnie światowej. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 1(163), 63–93.