

Mikołaj Olszewski*

RYNEK PRACY W POLSCE PO 2004 ROKU A IMIGRACJA PRACOWNIKÓW Z KRAJÓW SPOZA UNII EUROPEJSKIEJ

LABOUR MARKET IN POLAND AFTER 2004 AND IMMIGRATION OF WORKERS FROM NON EU COUNTRIES

Abstract

This paper presents the migration on the labor market in Poland the turn of the twentieth and twenty-first century. First part was described the causes of immigration of foreign employers. In the next part was presented the conditions and the rules of employment of foreigners in Poland. Third part of this paper analyses the statistical data concerning the employment of foreign worker from non EU countries in the period 2004–2012.

Key words: labour market, immigration

JEL classification: J61, J40

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie tendencji migracyjnych na rynku pracy w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej, jak również zmian związanych z zatrudnianiem cudzoziemców po wejściu Polski do strefy Schengen. Ponadto omówione zostały również zasady zatrudniania cudzoziemców w świetle regulacji z 2011 r. W artykule dokonano oceny polityki integracyjnej oraz polityki rynku pracy wobec cudzoziemców realizowanej przez polski rząd i jej wpływu na obecne i przyszłe tendencje migracji pracowników cudzoziemskich.

Polska w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej nigdy nie była krajem imigracji. Toczące się w latach 90-tych w Polsce debaty na temat

* Dr, adiunkt, Wydział Filologiczno-Pedagogiczny, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu.

wjazdu, pobytu czy warunków podejmowania pracy przez cudzoziemców w Polsce wynikały ze zobowiązań ustanawianych przez umowy międzynarodowe¹. Z jednej strony wprowadzano restrykcyjne regulacje dotyczące dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy², przepisy regulujące wjazd, pobyt i warunki zatrudniania cudzoziemców, zaś z drugiej stosowano liberalne warunki wjazdu wobec znacznej grupy podróżnych (np. wizy krótkoterminowe dla obywateli Rosji, Białorusi czy Ukrainy). Oprócz obywateli byłego ZSRR znaczącą grupę imigrantów stanowili Wietnamczycy, którzy docierali do Polski falami, począwszy od 1993 r. w praktyce tolerowano nierejestrowany handel i nielegalne zatrudnienie cudzoziemców – czego rezultatem było pozostawanie przez większość pracujących cudzoziemców w szarej strefie. Czynnikiem nie sprzyjającym było stanowisko rządu polskiego, zabiegającego w Brukseli o zapewnienie jak najszerszego dostępu polskich pracowników do rynków krajów UE, które uniemożliwiało podjęcie działań zamykających polski rynek pracy np. dla Ukraińców czy Białorusinów, z którymi łączyły Polaków silne więzi historyczne.³

Niemniej jednak wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej uszczegółowiono wcześniej obowiązujące przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców⁴. Ponadto akcesja do UE miała wpływ na rynek pracy w Polsce, stopniowe otwieranie rynków pracy krajów UE w latach 2004–2007. Ponadto, dołączenie i emigracja pracowników polskich głównie do krajów Unii Europejskiej⁵ spowodowały pogłębienie niszy w sektorach polskiej gospodarki, które już wcześniej były wypełniane przez imigrantów z krajów byłego ZSRR. W latach 2004–2006 w Polsce saldo migracji zagranicznych było ujemne. Zatem emigracja z polskiej ziemi była większa niż imigracja do niej, co przedstawia tabela 1.

¹ Były to: Konwencja Genewska w 1991 r, Umowa o readmisji z krajami Grupy Schengen z 1993 r. oraz Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi w 1994 r.

² W 1995 r. wprowadzona została dwustopniowa procedura wydawania zezwoleń na pracę, w świetle ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 2005 r. (Dz. U. nr 1 poz. 1), pracodawca otrzymywał najpierw przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę, a dopiero później właściwe zezwolenie.

³ Por. J. Frelak, P. Kaźmierkiewicz, *Rekomendacje dla ukraińskiej polityki migracyjnej*, ISP, Warszawa 2005, s. 3.

⁴ Zob. Ustawa z 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 199, poz. 1001).

⁵ Zob. szerzej E. Siek, *Migracje zagraniczne w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Pięćdziesiąt lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia gospodarcze i społeczne za szczególnym uwzględnieniem polskiego rynku pracy*, (red.) D. Kotlorz, Wyd. Prace Naukowe AE, Katowice 2010, s. 250–256.

Tabela 1. Kształtowanie się rozmiarów migracji zagranicznych na stałe w Polsce w latach 2004–2006

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
Imigracja w tys. osób	9,5	9,4	11,0
Emigracja w tys. osób	18,9	22,2	46,9
Saldo migracji w tys. osób	-9,4	-12,9	-36,1

Źródło: E. Siek, *Międzynarodowe przepływy siły roboczej w procesie integracji Polski z krajami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 199.

Z nową sytuacją mamy do czynienia po wejściu Polski do strefy Schengen w grudniu 2007 roku. Przyjęcie przez Polskę zobowiązań w zakresie polityki wizowej⁶, azyłu spowodowało, iż Polska nie była najczęściej wybieranym krajem imigracji przez obywateli Ukrainy, którzy byli i są najliczniejszą grupą imigrujących pracowników w Polsce⁷.

Dla oceny warunków zatrudniania cudzoziemców na polskim rynku pracy kluczowe znaczenie miało przyjęcie w 2006 r. katalogu grup cudzoziemców zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia⁸, który został zmodyfikowany w 2011 r. Pomocne dla podejmowania pracy przez pracowników cudzoziemskich było m. in. uproszczenie przepisów dotyczących zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, kiedy zrezygnowano z instytucji przyrzeczenia zezwolenia na pracę, wprowadzono przyspieszoną procedurę dokonywania testu rynku pracy przez Powiatowe Urzędy Pracy oraz wydłużono z 2 do 3 lat termin ważności zezwolenia na pracę. W artykule podjęta zostanie próba oceny zmian liberalizujących dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy.

⁶ Np. koszty wiz w ramach Schengen.

⁷ Według przeprowadzonego w 2008 r. przez Ukraiński Ośrodek na rzecz Reform Społecznych (UCSR) i Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy (Ukrstat) Polskę wybierało ok. 8% ukraińskich migrantów zarobkowych i tym samym zajmowała ona 4 miejsce na liście ich krajów docelowych (po Rosji – 48%, Włoszech – 13% oraz Czechach – 12%), podają za: Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna*, [w:] Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Papers 60/118, Warszawa 2012, s. 6.

⁸ Zob. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 sierpnia 2006 r., w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. nr 156, poz. 1116 (dotyczące pracy bez zezwolenia obywateli państw sąsiadujących w okresie nie przekraczającym 3 miesięcy – w 2009 r. termin wydłużono do 6 miesięcy), zob. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. nr 155, poz. 919.

Rzeczywistość imigracyjna na przełomie wieków

W latach 90. XX w. Polska, mimo rozmaitych problemów ekonomicznych, które towarzyszyły transformacji ustrojowej, stała się liderem przemian gospodarczych, będąc jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W tym czasie z powodu zmiany restrykcyjnych zasad kontroli ruchu granicznego odnotowano wzmożony ruch graniczny na polskiej granicy wschodniej⁹, czego skutkiem było pojawienie się imigrantów z krajów byłego ZSRR. Nierzadko przebywali oni w Polsce krótko, celem poprawienia sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego (handel, któremu sprzyjały kursy walut oraz niskie ceny towarów w kraju ojczystym). Zdaniem K. Iglickiej ta „prymitywna mobilność” rozpoczęła stałe procesy migracyjne z krajów byłego bloku wschodniego do Polski¹⁰. W rezultacie zaczęła rosnąć liczba cudzoziemców nielegalnie przebywających i pracujących w Polsce (tych, którzy nie wrócili do kraju po utracie ważności wizy turystycznej bądź przyjechali w ramach ruchu bezwizowego). Przybysze z państw WNP byli zatrudniani w rolnictwie, budownictwie oraz usługach domowych.

Mimo iż oficjalne dane statystyczne, wskazują, iż Polska nie była krajem imigracji, to jednak w Polsce, podobnie jak w innych państwach występowały poważne problemy z oszacowaniem skali zjawiska imigracji, a zwłaszcza imigracji pracowniczych. Według danych szacunkowych w połowie lat 90. liczbę cudzoziemców, którzy osiągnęli dochody w związku z aktywnością w szarej strefie polskiej gospodarki, szacowano nawet na 2 do 4 mln rocznie, przy czym większość z nich prawdopodobnie stanowili mieszkańcy krajów byłego ZSRR, głównie Ukraińcy – dodatkowo pracujący zwykle nielegalnie¹¹. Z kolei na początku XXI w., według różnych danych, w Polsce niezgodnie z prawem pracowało od 50 tys. do 450 tys., a nawet 600 tys. cudzoziemców, z których większość to przybysze narodowości ukraińskiej¹².

Porównując powyższe dane szacunkowe (nawet jeśli przyjmie się dolne wskaźniki) z informacjami oficjalnymi, pojawiają się duże rozbieżności zarówno w liczbie imigrantów przebywających w Polsce, jak i pracowników z krajów z kierunku

⁹ Np. w 1985 r. granice Polski przekroczyło około 3 mln i 400 tys. cudzoziemców, natomiast w 1991 r. liczba ta sięgnęła 36 mln i 800 tys., a w drugiej połowie dekady zbliżyła się do 90 mln osób, zaś w 2006 r. wynosiła 65 mln. Dane podają za: P. Kaczmarczyk, *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy*, [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, (red.) P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa 2008, s. 52.

¹⁰ K. Iglicka, *Poland: Between Geopolitical Shifts and Emerging Migratory Patterns*, *Prace Migracyjne*, nr 42/2001, s. 12.

¹¹ Por. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *From Net Emigration to Net Immigration. Socio-Economic Aspects of International Population Movements in Poland*, [w:] *Migration Policy and the Economy: International Experiences*, (red.) R. Rotte, P. Stein, Monachium 2002, s. 334.

¹² Zob. S. Golinowska (red.) *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, IPiSS, Warszawa 2004 oraz H. Bojar, A. Gąsior-Niemiec, M. Bieniecki, M. Pawlak, *Migranci na rynku pracy w Polsce*, ISP Warszawa 2005.

„wschodniego”. Niezbyt miarodajnych wiadomości dostarczał Narodowy Spis Powszechny z 2002 r., według którego w Polsce przebywało na stałe 14,5 tys. cudzoziemców, zaś czasowo – 24,1 tys., co łącznie stanowiło niewiele ponad 38 tys. obcokrajowców¹³. Z kolei w oparciu o dane Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców¹⁴ zasób imigrantów osiedleńczych na polskich terenach oceniono we wrześniu 2004 r. na nieco ponad 48 tys., a w latach wydano 2005–2006 dodatkowo niewiele ponad 50 tys. zezwoleń na osiedlenie się¹⁵. Poza przybyszami z krajów byłego ZSRR, stopniowo rosła liczba Wietnamczyków, liczba przyznanych pozwoleń na pobyt osób pochodzących z Wietnamu w Polsce wynosiła w latach 1993–2004 średnio 360 rocznie, jednak największe natężenie miało miejsce w roku 1998 i 1999 (kiedy wydano 42% pozwoleń) oraz od stycznia do września 2004 r. (23% pozwoleń)¹⁶.

Przedstawione powyżej dane nie dają podstaw do oceny rzeczywistych rozmiarów imigracji do Polski i liczby imigrantów przebywających w Polsce, zwłaszcza jeśli zostaną te dane zestawione z liczbą osób przyjeżdżających do Polski – ponad 65 milionów osób w 2006 r.¹⁷) lub też liczbą wiz wydawanych przez polskie konsulaty – ponad 1,3 mln w 2006 r., z czego większość została złożona przez obywateli Ukrainy, Rosji i Białorusi¹⁸.

Dla porównania w latach 1990–2006 wydano łącznie niemal 250 tys. zezwoleń na pracę cudzoziemców. Początkowo ich liczba bardzo szybko rosła: od około 12 tys. w 1992 r. do prawie 21 tys. w 1997 r. i ponad 23 tys. 2002 r. indywidualnych zezwoleń na pracę, w tym 9,9 tys. (41%) dla obywateli krajów UE i 5,5 tys. (24%) dla obywateli krajów byłego ZSRR¹⁹.

Analizując skalę nielegalnej migracji pracowniczej do Polski w ostatnich latach (lub też migracji tranzytowej) z kierunku „wschodniego” (kraje byłego ZSRR oraz Azja Południowo-Wschodnia), można dostrzec wyraźny spadek. Wśród przyczyn wykazać należy, że:

- sprawny jest system ochrony granic (w porównaniu do okresu z końca XX w.) oraz reguły polityki imigracyjnej Polski, ściśle powiązane z polityką imigracyjną UE²⁰;

¹³ Zob. Dane GUS dotyczące NSP z 2002, http://www.stat.gov.pl/gus/8195_PLK_HTML.htm (dostęp: 13.06.2013).

¹⁴ Od 2007 r. Urząd ds. Cudzoziemców.

¹⁵ Dane URiC.

¹⁶ A. Fihel, *Cechy społeczno-demograficzne i rozmieszczenie przestrzenne cudzoziemców w Polsce*, [w:] (red.) A. Fihel, A. Górny, A. Grzymała-Kazłowska, E. Kępińska, A. Piekut. *Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce*, CMR Working Papers 27(85). Warszawa 2007, s. 25.

¹⁷ Zob. A. Fihel, *Recent Trends in International Migration in Poland*, The 2011 SOPEMI Report, CMR Working Papers 52/100, Warszawa 2011, s. 19.

¹⁸ E. Kępińska, *Recent Trends in International Migration*, The 2007 SOPEMI Report for Poland, CMR Working Papers 29(87), Warszawa 2007, s. 6.

¹⁹ P. Kaczmarczyk, *Cudzoziemscy pracownicy...*, s. 54.

²⁰ Zob. szerzej M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ osób – ewolucja i teraźniejszość*, IPS UW, Warszawa 2011.

- obecnie główne „szlaki” nielegalnej migracji wiodą przez kraje bałkańskie oraz przez kraje Południowej Europy²¹;
- dla obywateli krajów byłego ZSRR bardziej „atrakcyjne” są inne kraje niż Polska²².

Zasady zatrudniania cudzoziemców spoza UE w Polsce

Po akcesji w maju 2004 r. oraz po upływie tzw. okresów przejściowych, które ustanawiały ograniczenia w dostępie do polskiego rynku pracy (30 kwietnia 2011 r.) w stosunku do obywateli wszystkich państw członkowskich UE, w chwili obecnej nie są wymagane żadne zezwolenia. Analogicznie wygląda sytuacja osób posiadających obywatelstwo państwa, z którym Unia zawarła umowę o swobodnym przepływie pracowników – obywatele Islandii, Lichtensteinu, Norwegii i Szwajcarii mogą być swobodnie zatrudniani w Polsce bez konieczności ubiegania się o zezwolenia. Przy czym Rzeczpospolita, wprowadzając przepisy dotyczące zatrudniania obywateli UE i EOG, implementowała unijne przepisy dotyczące swobodnego przepływu osób.

Natomiast w przypadku polityki wydawania zezwoleń na pracę dla obywateli państw trzecich (m.in. byłego ZSR i krajów azjatyckich) Polska może dowolnie kształtować zasady zatrudniania tychże obywateli, będąc jednocześnie ograniczona regulacjami unijnymi w zakresie polityki wizowej, przyznawania prawa pobytu czy azylu²³.

Zatrudnianie obywateli państw spoza obszaru UE na terenie Polski

Zezwolenia na pracę są podstawowym instrumentem stosowanym przez państwo. Akt ten reguluje dostęp cudzoziemców do rynku pracy. Kwestie proceduralne, koszty, czasochłonność decydują o stopniu otwartości rynku pracy dla obcokrajowców.

²¹ Por. Komunikat Komisji w sprawie migracji z 4 maja 2011, KOM(2011) 248 wersja ostateczna, s. 3–4 oraz *Western Balkans Annual Risk Analysis 2012*, Frontex, Warszawa 2012, s. 4–5.

²² Do 2003 r. migranci z Ukrainy mogli wjeżdżać na terytorium Polski bez wiz. Wprowadzony po 2003 r. system wizowy wobec Ukrainy był liberalny (bezpłatne wize, łatwo było otrzymać wizę wielokrotną) co skutkowało dużą liczbą migrantów z Ukrainy w Polsce. Wprowadzony po 2003 r. istotne zmiany przyniosło wejście Polski do strefy Schengen, które narzuciło zunifikowane podejście wobec obywateli państw trzecich, chcących przebywać na terenie Schengen. Z tego powodu oraz za sprawą m.in. niższych stawek płac polski rynek pracy często przegrywa w konkurencji z innymi krajami UE (np. Włochami czy Hiszpanią), zob. Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci w Polsce...*, s. 6.

²³ Zob. M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, IPS UW, Warszawa 2012, s. 154–155.

W przypadku cudzoziemców niebędących obywatelami UE (Chiny, Wietnam) oraz państw sąsiadujących z Polską (Ukraina, Białoruś, Rosja) czy też Republika Mołdowy i Republika Gruzji, do których nie mają zastosowania przepisy przedstawione wyżej, wymagane jest uzyskanie zezwolenia na pracę, legitymowania się odpowiednią wizą lub dokumentem pobytowym. Stosowne regulacje dotyczące procedury uzyskania wymaganych dokumentów prawnych związanych z zatrudnieniem cudzoziemca są zawarte w art. 88, z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. nr 16, poz. 84).

Pracodawca, który chce zatrudnić obcokrajowca spoza obszaru UE, musi wystąpić z pisemnym wnioskiem do wojewody, właściwego ze względu na swoją siedzibę lub miejsce zamieszkania, o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP. Wymóg uzyskania zezwolenia na pracę dotyczy zarówno powierzenia pracy cudzoziemcowi na podstawie umowy o pracę, jak powierzenia innej pracy zarobkowej, tzn. w formie umowy zlecenia, umowy o dzieło czy umowy agencyjnej. W świetle art. 88 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określone zostało pięć typów zezwoleń na pracę:

- zezwolenie typu A – dla cudzoziemców wykonujących pracę na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- zezwolenie typu B – dla cudzoziemców pełniących funkcje w zarządzie osoby prawnej wpisanej do rejestru przedsiębiorców lub będącej spółką kapitałową w organizacji i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy,
- zezwolenie typu C – dla cudzoziemców wykonujących pracę u pracodawcy zagranicznego, delegowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do oddziału lub zakładu podmiotu zagranicznego czy jego podmiotu zależnego na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym;,
- zezwolenie typu D – dla cudzoziemców wykonujących pracę u pracodawcy zagranicznego, nieposiadającego oddziału, zakładu lub innej formy zorganizowanej działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, delegowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym,
- zezwolenie typu E – dla cudzoziemców wykonujących pracę u pracodawcy zagranicznego, delegowanych na terytorium RP na okres przekraczający 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy w innym celu niż wskazany w zezwoleniach typu B, C, D.

Dane dotyczące wydawanych zezwoleń zawarte w tabeli 1 wskazują, iż od 2004 r. do 2007 r. można było obserwować względnie stałą liczbę zezwoleń

dla cudzoziemców, oscylującą między 10 tys. a 12 tys. rocznie. Ponadto, podkreślono znaczny wzrost liczby wydanych zezwoleń począwszy od 2008 r., w którym wydano o blisko 50% zezwoleń więcej niż rok wcześniej. W 2009 roku liczba ta zwiększyła się o ponad 60%, w kolejnych latach (2010–2011) ilość wydanych dokumentów była najwyższa, z małym spadkiem co było związane z zakończeniem inwestycji strukturalnych dotyczących budowy infrastruktury z okazji wydarzenia sportowego – Euro 2012.

Podkreślić należy, iż zdecydowana większość pozwoleń, zezwoleń przypada na państwa europejskie, nienależące do UE (państwa byłego ZSRR oraz bałkańskie), państwa azjatyckie (Chiny i państwa regionu Azji Południowo-Wschodniej (ok. 85% w 2004 r., ponad 90% w 2011 r.)²⁴. Natomiast migracja z obu Ameryk, Afryki czy Australii jest niewielka.

Tabela 2. Zezwolenia na pracę w latach 2004–2012

Rok	Białoruś	Mołdowa	Rosja	Ukraina	Chiny	Wietnam	Ogółem
2004	664	110	532	2 588	256	1063	12 381
2005	610	139	486	2 697	240	1067	10 304
2006	701	414	405	3 275	405	999	10 754
2007	855	971	414	3 851	800	1 064	12 153
2008	1 325	1218	420	5 400	2 040	1 200	18 022
2009	1 669	601	540	9 504	4 536	2577	29 340
2010	1 937	675	491	12 894	6 209	2 245	36 622
2011	1 725	1 017	549	18 669	5 854	2 504	40 808
2012	1 723	616	719	20 295	3 247	2 302	39 144

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS oraz SOPEMI REPORT 2007.

Należy podkreślić, iż rośnie liczba zezwoleń uzyskanych przez obywateli pochodzących z Partnerstwa Wschodniego²⁵. Mimo iż partnerstwo to (PW) przeżywa kryzys związany zwłaszcza z sytuacją polityczną na Ukrainie, to jednak

²⁴ Por. M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna...*, s. 190.

²⁵ Zainaugurowane 7 maja 2009 r. w Pradze Partnerstwo Wschodnie jest inicjatywą Unii Europejskiej skierowaną do sześciu państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Partnerstwo Wschodnie powstało jako komponent funkcjonującej od 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Celem tej inicjatywy jest wzmocnienie wschodniego wymiaru EPS oraz zacieśnienie politycznych i gospodarczych relacji pomiędzy Unią Europejską a krajami Europy Wschodniej, zob. szerzej: Partnerstwo Wschodnie. Raport otwarcia, M. Gniazdowski, B. Wojna (red.), PISM, Warszawa 2009.

obywatele krajów członkowskich PW uzyskali w 2007 r. ponad 50% zezwoleń (typu A), zaś w 2012 r. uzyskali już prawie 64% – 22 607 zezwoleń (typu A), zaś ogólna liczba wynosiła w tym roku 35 416 zezwoleń typu A.

Tabela 3. Zezwolenia typu A na pracę w latach 2007–2012 wydane obywatelom pochodzącym z krajów Partnerstwa Wschodniego

Rok	Ukraina	Białoruś	Moldowa	Gruzja	Azerbejdżan	Armenia
2007	3 851	855	971	62	21	304
2008	5 400	1 325	1218	109	19	441
2009	9 504	1 669	601	143	37	619
2010	11 893	1 498	598	92	43	452
2011	17 352	1 350	977	154	47	434
2012	19 375	1 949	609	171	70	433

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

Pracownicy delegowaniu do pracy w Polsce

Rośnie również liczba pracowników delegowanych, począwszy od 2004 r., kiedy to widoczny był stały wzrost, zwłaszcza do 2008 r., po czym liczba oddelegowanych pracowników ustabilizowała się i oscylowała w granicach 3–3,5 tys. w latach 2009–2011, w 2012 r. zaś nastąpił spodziewany spadek, wynikający z zakończenia realizacji inwestycji. Od początku w statystykach pracowników delegowanych zauważono również stopniowy od 2007 r., a w 2011 r. znaczący udział oddelegowanych pracowników chińskich – 998 zatrudnionych przy realizacji przez chińskie firmy inwestycji infrastrukturalnych, jednak w 2012 r., oddelegowano jedynie 142 pracowników chińskich.

Tabela 4. Liczba zezwoleń wydanych dla pracowników oddelegowanych do Polski w latach 2004–2012

Rok	Liczba zezwoleń	W tym najwięcej wydanych dla obywateli
1	2	3
2004	798	Ukrainy – 155
2005	847	Białorusi – 355

Tabela 4 (cd.)

1	2	3
2006	1309	Białorusi – 366
2007	2 645	Ukrainy – 899
2008	3 711	Ukrainy – 921
2009	3 070	Białorusi – 726
2010*	3 566	Ukrainy – 823
2011*	3 561	Ukrainy – 1128
2012*	2 676	Ukrainy – 729

Źródło: M Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, IPS UW Warszawa 2012, s. 191 oraz dane MPiPS.

**dane liczbowe dla zezwoleń typu C, D, E.*

Oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi

Kluczową zmianą dla polskiego rynku pracy, zwłaszcza w kontekście pracy sezonowej (sektorów rolnego, budowlanego), było wprowadzenie uproszczonego systemu zatrudniania krótkookresowego adresowanego do obywateli państw z za wschodniej granicy na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

System oświadczeń wprowadzono w życie w 2006 r., początkowo jako program pilotażowy, by wkrótce ustanowić go bezterminowym. Z czasem zastosowano zmiany w kierunku jego większej liberalizacji: wydłużono okres możliwego pobytu i pracy z 3 do 6 miesięcy, zniesiono ograniczenie sektorów objętych systemem (wcześniej dotyczył on tylko rolnictwa, obecnie całej gospodarki) oraz zwiększono liczbę państw, których obywateli on dotyczył. Początkowo system oświadczeń obejmował tylko obywateli krajów graniczących z Polską (Ukrainy, Rosji i Białorusi), potem także Mołdowy i Gruzji. Obecnie umożliwia im podjęcie pracy w Rzeczypospolitej przez 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy²⁶.

Statystyki dotyczące pracy sezonowej w latach 2004–2006, a więc w okresie poprzedzającym wprowadzenie oświadczeń wskazywały na bardzo niskie legalne zatrudnienie krótkoterminowe. W przypadku obywateli Ukrainy, Rosji, Białorusi

²⁶ M. Lesińska, *Polityka migracyjna Polski a procesy napływowe z Ukrainy*, [w:] Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Papers 60/118, Warszawa 2012, s. 47.

liczba zatrudnionych w okresie nie przekraczającym 3 miesięcy – nie była wyższa ni 500, a w przypadku czasu zatrudnienia od 4 do 12 miesięcy liczba ta wynosiła 3,5 tys.²⁷ W praktyce zatrudnienie sezonowe było realizowane w szarej strefie, trudno szacować skalę, natomiast mogło być wielokrotnie wyższe, z uwagi na możliwość korzystania z turystycznych wiz krótkoterminowych, które uprawniały do pobytu przez okres 3 miesięcy, a tym czasie osoby podejmowały nielegalne zatrudnienie.

Wśród zalet systemu oświadczeń wymienić należy prostą procedurę – pracodawca składa w powiatowym urzędzie pracy oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Oświadczenie to jest rejestrowane tam bezpłatnie, a następnie na jego podstawie obcokrajowiec ubiega się o wizę we własnym kraju. Niemniej jednak system oświadczeń nie jest wolny od wad. Dane zaprezentowane poniżej nie odzwierciedlają realnej skali zatrudnienia cudzoziemców w ramach pracy sezonowej. Ekspertki wskazują na zjawisko handlu oświadczeniami, zatem korzystne byłoby wprowadzenie obowiązku zgłaszania przyjazdu obcokrajowca, co więcej, osoby mogą ubiegać się o oświadczenie w danym roku więcej niż jeden raz, zatem część z wydanych oświadczeń może być w praktyce niewykorzystywana²⁸.

Analiza danych zawartych w tabeli 4. wskazuje, iż obywatele Ukrainy niemiennie w zdecydowanej większości są beneficjentami systemu oświadczeń. w 2007 r. stanowili oni prawie 93% cudzoziemców, którzy podejmowali krótkoterminowe zatrudnienia, zaś w 2012 r. prawie 92%.

Tabela 5. Liczba oświadczeń o zamiarze powierzenia cudzoziemcom zatrudnienia z podziałem na obywatelstwo

Rok	Ukraina	Białoruś	Rosja	Moldawia	Gruzja	Razem
2007	20 260	1 347	190	0	0	21 797
2008	142 960	12 606	1 147	0	0	156 713
2009	180 133	4 860	674	2 747	0	188 414
2010	169 490	3 623	595	5 912	453	180 073
2011	239 646	4 370	963	13 024	1 774	259 777
2012	223 671	7 636	1 624	9 421	1 384	243 736

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

²⁷ M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna...*, s. 192.

²⁸ M. Lesińska, *Polityka migracyjna Polski...*, s. 47 oraz M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna...*, s. 193.

Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych potwierdzają wzrost liczby cudzoziemców na polskim rynku pracy. W 2008 r., liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia emerytalnego wynosiła 65 041 tys., w 2009 r. 69 813 tys., w 2010 r. 78 065 tys., zaś w 2011 r. stanowiła liczba 88 423 tys. Podobnie jak w przypadku prezentowanych wcześniej danych statystycznych w 2011 r. największą liczbę obcokrajowców zgłoszonych do ubezpieczenia emerytalnego stanowili Ukraińcy – ponad 31%. Wśród pozostałych narodowości wyróżnić należy Białorusinów – ponad 6%, Wietnamczyków – 5%, Rosjan – 4%, a także Chińczyków – 3,3%. Zaskakujące jest drugie miejsce na którym, deklarującymi stali się przybysze z obywatelstwem afgańskim. Ich liczba wynosiła prawie 8%, co jak wskazuje M. Duszczyk po rozmowach z pracownikami ZUS, może być wynikiem błędów w formularzu, bądź zaliczania do obywateli Afganistanu (pierwsze państwo na liście) wszystkich cudzoziemców²⁹.

Podsumowanie i wnioski

Zaprezentowane powyższe dane oraz dane GUS³⁰ wskazują, iż Polska pozostaje krajem emigracji a nie imigracji, mimo iż liczba cudzoziemców pracujących w Polsce sukcesywnie wzrasta, to nadal pozostaje niewielka. Zdecydowanie częściej – aż sześciokrotnie – cudzoziemcy są zatrudniani w ramach umów krótkoterminowych niż zezwoleń na pracę, co może świadczyć o znaczącej skali imigracji cyrkulacyjnych oraz o tym, że cudzoziemscy pracownicy nie wiążą przyszłości z Polską. Wśród przyczyn wskazać należy brak polityki integracyjnej rządu polskiego wobec cudzoziemców pracujących w Polsce, zaś działania abolicyjne legalizujące nielegalny pobyt cudzoziemców są nie wystarczające³¹. Analizując obywatelstwo cudzoziemców zgłaszanych do pracy krótkoterminowej stwierdzić należy, iż przeważają obywatele państw sąsiadujących Ukrainy, Białorusi, Rosji oraz państw Europy Wschodniej, zaś obywatele z Azji np. Chin – byli zatrudniani przede wszystkim w ramach oddelegowania w 2011 r. do inwestycji infrastruktury.

²⁹ Zob. M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna...*, s. 195–196.

³⁰ Dane dotyczące migracji zagranicznych na pobyt stały w tys., za 2011 r.: imigranci w 15,5, emigranci 19,9, saldo migracji: – 4,3, zaś dane za 2010 r.: imigranci w 15,2, emigranci 17,4, saldo migracji wyniosło: – 2,1, podaje za: Polska w liczbach, GUS, 2012, s. 7.

³¹ Z abolicji z lat 2003 i 2007, korzystali głównie Wietnamczycy oraz Ormianie – 84% i 85%. Natomiast w ramach trzeciej abolicji trwającej od 1 stycznia do 2 lipca 2012 r., wnioski złożyło 9 555 osób (niemal dwa razy więcej niż podczas obu poprzednich abolicji). Najliczniej o zezwolenia ubiegali się obywatele Wietnamu, Ukrainy, Pakistanu, Bangladeszu i Armenii. Do dnia 30 czerwca 2013 r. decyzją o udzieleniu zezwolenia objętych zostało 4 593 osób, co stanowi 48% złożonych wniosków. Pozytywne rozstrzygnięcia dotyczyły głównie obywateli Ukrainy (35%), Wietnamu (34%) i Armenii (12%), a także Białorusi, Chin i Rosji (po 3%). Dane podaje za: <http://www.udsc.gov.pl/Rok,po,abolicji,dla,cudzoziemcow,2223.html> (dostęp 2.07.2013 r.).

ralnych, czego potwierdzeniem jest znaczący spadek ich liczby w 2012 r. gdyż nie wiązali przyszłości z krajem. Jak się wydaje, rząd kreując politykę migracyjną winien ustalić priorytety – albo sprzyjać integracji z uwagi na bliskość kulturową imigrantów z krajów sąsiednich, albo wspierać migracje powrotne Polaków pozostających poza granicami, bądź też wspierać realizację obu kierunków, jako rozwiązanie najbardziej korzystne dla polskiego rynku pracy.

Podsumowując podjęte działania liberalizujące dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy, stwierdzić należy, iż działania te wydają się być nie wystarczające, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę niekorzystne trendy demograficzne Polski. Powinny zostać podjęte kroki zmierzające do realizacji spójnej polityki migracyjnej (być może w ramach jednego ministerstwa) w perspektywie do 2020 r., chociażby w ramach strategii „Europa 2020”.

Skuteczna polityka imigracyjna, sprzyjająca integracji migrujących pracowników z polskim wynikiem pracy może w perspektywie krótkoterminowej rozwiązać deficyty w poszczególnych sektorach gospodarki, zaś w perspektywie długookresowej wpłynąć korzystnie na system zabezpieczenia społecznego, zatem zarówno pracodawcy jak i rząd w ramach prowadzonego dialogu winni wspierać legalne zatrudnianie cudzoziemców w Polsce.

Bibliografia

- Bartkiewicz P., Bukowski M., Prognoza zapotrzebowania na pracę imigrantów, IBS, Warszawa 2009.
- Bieniecki M., Pawlak M., *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości*, ISP, Warszawa 2009.
- Bojar H., Gąsior-Niemiec A., Bieniecki M., Pawlak M., *Migranci na rynku pracy w Polsce*, ISP Warszawa 2005.
- Brunarska Z., *Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna*, [w:] Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Papers 60/118, Warszawa 2012.
- Duszczyk M., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ osób – ewolucja i teraźniejszość*, IPS UW, Warszawa 2011.
- Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, IPS UW, Warszawa 2012.
- Fihel A., *Cechy społeczno-demograficzne i rozmieszczenie przestrzenne cudzoziemców w Polsce*, [w:] (red.) A. Fihel, A. Górny, A. Grzymała-Kazłowska, E. Kępińska, A. Piekut, *Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce*, CMR Working Papers 27(85), Warszawa 2007.
- Fihel A., *Recent Trends in International Migration in Poland*, The 2011 SOPEMI Report, CMR Working Papers 52/100, Warszawa 2011.
- Frelak J., Kaźmierkiewicz P., *Rekomendacje dla ukraińskiej polityki migracyjnej*, ISP, Warszawa 2005.
- Gmaj K., Iglicka K., Maroukis T., *Irregular Migration and Informal Economy in Southern and Central-Eastern Europe: Breaking the Vicious Cycle?* International Migration 49(5)/2011
- Golinowska S., (red.), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, IPiSS, Warszawa 2004.

- Grzymała-Kazłowska A., Piekut A., „*Mała Ukraina*” czy polskie *Viettown*? *Spoleczno-przestrzenne wzory zamieszkiwania imigrantów w metropolii warszawskiej*, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 4(30)/2007.
- Iglicka K., *Poland: Between Geopolitical Shifts and Emerging Migratory Patterns*, *Prace Migracyjne*, nr 42/2001.
- Janicka-Żylicz A., *Podstawowe czynniki popytowe napływu cudzoziemskiej siły roboczej do Polski*, [w:] *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, (red.) A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, UW, Warszawa 2010.
- Jaroszewicz M., *Niemżliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami*, *Punkt Widzenia* nr 27, OSW, Warszawa 2012.
- Kaczmarczyk P., *Cudzoziemscy pracownicy w Polsce – skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy*, [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, (red.) P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa 2008.
- Kępińska E., *Recent Trends in International Migration, The 2007 SOPEMI Report for Poland*, *CMR Working Papers* 29(87), Warszawa 2007.
- Komunikat Komisji w sprawie migracji z 4 maja 2011, KOM(2011) 248 wersja ostateczna, s. 3–4 oraz *Western Balkans Annual Risk Analysis 2012*, Frontex, Warszawa 2012.
- Korczyńska J., Duszczyk M., *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, ISP, KIG, Warszawa 2005.
- Lesińska M., *Polityka migracyjna Polski a procesy napływowe z Ukrainy*, [w:] Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, *CMR Working Papers* 60/118, Warszawa 2012.
- Migracja tymczasowa i cyrkulacyjna w Polsce: dotychczasowe doświadczenia, uregulowania prawne i opcje na przyszłość*, Raport Europejskiej Sieci Migracyjnej, Warszawa 2011.
- Okólski M., *Polska jako kraj imigracji – wprowadzenie*, [w:] *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, (red.) A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski seria: *Studia Migracyjne*, Warszawa 2010.
- Partnerstwo Wschodnie*. Raport otwarcia, M. Gniazdowski, B. Wojna (red.), PISM, Warszawa 2009.
- Siek E., *Międzynarodowe przepływy siły roboczej w procesie integracji Polski z krajami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Siek E., *Migracje zagraniczne w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Pięćciolecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia gospodarcze i społeczne za szczególnym uwzględnieniem polskiego rynku pracy*, (red.) D. Kotlorz, Wyd. Prace Naukowe AE, Katowice 2010.

Streszczenie

W artykule przedstawiono problematykę migracji na rynku pracy w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. w tym celu opisano przyczyny migracji zagranicznych, warunki i zasady zatrudnienia cudzoziemców w Polsce oraz przeanalizowano dane statystyczne przy uwzględnieniu liczby osób zatrudnionych pochodzących z krajów nienależących do UE w latach 2004–2012.

Słowa kluczowe: rynek pracy, imigracja

Numer klasyfikacji JEL: J61, J40