

**Maciej DUSZCZYK**

Uniwersytet Warszawski

m.duszczyk@uw.edu.pl

## **„KRYZYS UKRAIŃSKI” – CZY KONIECZNOŚĆ REDEFINICJI POLSKIEJ POLITYKI IMIGRACYJNEJ?**

### **ABSTRACT**

**Ukrainian Crisis – is a redefinition of polish migration policy necessary?**

Difficult political and economic situation of Ukraine is quoted as the reason underlying growing inflow of the nationals of that state to Poland. The most frequently used instrument to obtain the right of stay and employment in Poland by Ukrainians is comprised by the declaration of an employer on the intention to entrust employment to a foreigner. Growth in the number of registered declarations causes a reaction of the government aimed to restrict the scale of the inflow. At the same time in the debate before parliamentary elections in 2015 the topic was addressed very rarely. In the case of migration issues, the debate was pursued around the problem of potential arrival to Poland of refugees from African states, who reached the European Union. The paper contains a statistical analysis of the scale of inflow of Ukrainians to Poland and conclusions from a review of the election agendas that emerged before the 2015 parliamentary elections in terms of account taken of migration topics. The paper also shows evolution of Polish immigration policy in the first years of 2010s. On this basis, three scenarios were presented for changes in Polish immigration policy as a result of the so-called “Ukrainian crisis”.

**Słowa kluczowe:** migracja, polityka migracyjna, Ukraina, zatrudnienie

**Keywords:** immigration, immigration policy, Ukraine, employment

## WSTĘP

Pierwsze lata drugiej dekady XXI w. przyniosły w Polsce ożywioną dyskusję na temat polskiej polityki migracyjnej, w tym zasad, na jakich mają być przyjmowani w naszym kraju cudzoziemcy (polityki imigracyjnej). Aktywność w tym względzie można było zaobserwować zarówno po stronie rządu (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a następnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, Parlamentu, jak i licznych organizacji pozarządowych. Można postawić hipotezę, że działania te doprowadziły do powstania w Polsce podstaw do realizacji polityki imigracyjnej, co znalazło odzwierciedlenie w ustawie o cudzoziemcach, która weszła w życie w maju 2014 r. W dużym uproszczeniu można stwierdzić także, że obecny model polskiej polityki imigracyjnej zakłada otwarcie polskiego rynku pracy dla pracowników sezonowych z państw Partnerstwa Wschodniego oraz ułatwienia w osiedlaniu się niektórych kategorii imigrantów (np. studentów czy osób legitymujących się Kartą Polaka). Należy jednak wskazać, że czas kształtowania się tej polityki nastąpił bezpośrednio przed dwoma bardzo istotnymi wydarzeniami, które wpływają zarówno w nieodległej i, można założyć, będą wpływać w dalszej perspektywie czasowej na liczbę cudzoziemców udających się do Polski. Chodzi tu, po pierwsze, o tzw. „kryzys ukraiński” spowodowany aneksją Krymu oraz aktywnym zaangażowaniem się Rosji po stronie separatystów na wschodzie Ukrainy, co skutkuje działaniami o charakterze militarnym, oraz po drugie, o „kryzys uchodźczy”, którego apogeum nastąpiło w miesiącach letnich, jak i wczesnojesiennych roku 2015, a który dotyczy napływu do UE uciekinierów z Syrii, Erytrei, Afganistanu oraz kilku innych państw.

Głównym celem tekstu jest podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, czy wzrost skali imigracji zarobkowej z Ukrainy powinien skłaniać do zmiany liberalnego stanowiska (polityki imigracyjnej) w zakresie stymulowania napływu Ukraińców do pracy sezonowej w Polsce. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pogorszenie się sytuacji politycznej i gospodarczej Ukrainy oraz brak perspektyw ich realnej poprawy w najbliższym okresie spowodował zwiększenie zainteresowania Ukraińców sezonową imigracją zarobkową do Polski. Nie jest jednak jasne, czy będzie się ona przekształcać w imigrację stałą. Należy przyjąć jednak hipotezę, że jest to prawdopodobne. W związku z tym należy zastanowić się nad reakcją rządu i partii politycznych na sytuację, w której skala imigracji by rosła, a coraz liczniejsza grupa Ukraińców skłonna byłaby w Polsce pozostać na stałe.

Dla wyjaśnienia fenomenu imigracji Ukraińców do Polski oraz odpowiedzi na pytanie o reakcję rządu na to zjawisko konieczne jest zastosowanie triangulacji metod badawczych. Oczywiście w tym kontekście jest analiza statystyczna. Jako jej perspektywę czasową przyjęto moment wejścia Polski do Unii Europejskiej (w zakresie pozwoleń na pracę) oraz wejście w życie instrumentu umożliwiającego zatrudnianie cudzoziemców z wybranych państw na podstawie oświadczeń pracodawców (2007). Pozwala to na prześledzenie zmian w zakresie imigracji oraz wysunięcie na tej podstawie wniosków. Pokazano również ewolucję polskiej polityki imigracyjnej, która w swojej finalnej wersji przyjęła rynek pracy jako podstawę podejmowanych działań. Ponadto gruntownej analizie poddano programy partii politycznych opublikowane przed wyborami parla-

mentarnymi w 2015 r. Były to oficjalne dokumenty opublikowane na stronach internetowych. Wszystkie te metody badawcze zostały wpisane w otoczenie teoretyczne odnoszące się do polityki migracyjnej.

Efektom analiz, których wyniki zostały zaprezentowane w niniejszym tekście, są trzy scenariusze rozwoju polskiej polityki migracyjnej. Wskazano ich dobre i złe strony oraz określono ich realność. W związku z tym tekst ma charakter z jednej strony diagnostyczny i prezentacyjny, a z drugiej prognostyczny. W podsumowaniu zawarto rekomendacje dla decydentów mających zasadniczy wpływ na kształtowanie się polityki migracyjnej Polski, w tym zawarto odpowiedź na pytanie, czy „kryzys ukraiński” powinien skłaniać Polskę do redefinicji podejścia do imigracji z Ukrainy oraz z innych państw Partnerstwa Wschodniego.

Jednocześnie, ze względu na konieczność zapewnienia spójności tekstu, pominięto w nim kwestie „kryzysu uchodźczego”, który mógłby się stać tematem odrębnego opracowania. Reakcja na „kryzys uchodźczy” została uwzględniona jednak w części analizującej programy partii politycznych, które ukazały się przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. Zabieg taki wydawał się konieczny ze względu na potrzebę pokazania umiejscowienia kwestii napływu Ukraińców do Polski w kontekście całości dyskusji na temat imigracji, jaka odbyła się w czasie kampanii wyborczej przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi.

## POLITYKA MIGRACYJNA – OTOCZENIE TEORETYCZNE

Polityka migracyjna wchodzi w zakres polityk publicznych składających się na model zarządzania państwem. Ryszard Szarfenberg, analizując różne definicje polityk publicznych, doszedł do przekonania, że składają się na nie działania lub świadome zaniechania podmiotu rządzenia<sup>1</sup>. Oznacza to, że rządy, prowadząc politykę migracyjną (imigracyjną), mogą zarówno stymulować, jak i powstrzymywać ruchy migracyjne poprzez stosowanie konkretnych instrumentów lub też zaniechując podejmowania działań np. w zakresie mechanizmu wydawania wiz czy migracji powrotnych. Stephen Castles i Mark J. Miller stwierdzają, że przełom XX i XXI w. przyniósł zasadniczą rozbudowę instrumentów wchodzących w zakres polityki migracyjnej. Ma to być spowodowane chęcią odzyskania utraconej w wyniku liberalizacji przepisów kontroli nad procesami migracyjnymi, szczególnie imigracji do państw wysoko rozwiniętych<sup>2</sup>. Oznacza to, że rządy państw decydują się prowadzić aktywną politykę migracyjną, ograniczając pole zaniechań. Starają się uregulować procesy migracyjne tak, aby napływ cudzoziemców przyczyniał się do rozwoju ekonomiczno-społecznego państwa, a jednocześnie nie generował problemów związanych z rosnącą obecnością cudzoziemców w społeczeństwie przyjmującym.

<sup>1</sup> R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008, s. 60.

<sup>2</sup> S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, przeł. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2011, s. 253-254, *Stosunki Międzynarodowe*.

W literaturze przedmiotu toczy się dyskusja, jak ostatecznie zdefiniować politykę imigracyjną. Zdecydowana większość badaczy amerykańskich (np. Douglas S. Massey, James F. Hollifield, Aristide R. Zolberg czy Gary P. Freeman) utożsamia politykę imigracyjną właśnie z polityką imigracyjną, a więc odnoszącą się jedynie do kontroli napływu cudzoziemców. Badacze europejscy stosują szersze definicje, włączając do polityki migracyjnej także takie zagadnienia, jak kontakty z diasporą, repatriacje czy stymulowanie powrotów z zagranicy. Obecny jest również nurt zaliczania do polityki migracyjnej instrumentów integracji cudzoziemców w społeczeństwie państwa przyjmującego. W takim ujęciu, prezentowanym m.in. przez Tomasa Hammara, na politykę migracyjną składają się zatem wszystkie działania związane z ruchami migracyjnymi oraz ich skutkami społecznymi i ekonomicznymi<sup>3</sup>.

W związku z tym, że niniejszy tekst dotyczy *stricto* kwestii imigracyjnych i częściowo integracyjnych, możliwe jest przyjęcie w nim definicji polityki imigracyjnej będącej głównym, ale jednak nie jedynym elementem polityki migracyjnej. Korzystając z definicji zaproponowanej w 2012 r. przez Macieja Duszczyka, za politykę imigracyjną można uznać świadome działanie państwa, angażujące poszczególnych interesariuszy wywodzących się z samorządu terytorialnego, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych, mające na celu uzyskanie optymalnej skali i struktury napływu cudzoziemców, którzy podejmując aktywność ekonomiczną oraz bytując w społeczeństwie, będą zwiększać konkurencyjność gospodarczą kraju, nie powodując jednocześnie istotnych napięć społecznych, prowadzących do permanentnego konfliktu pomiędzy imigrantami i krajowcami<sup>4</sup>.

Przyjęcie powyższej definicji zakłada zatem prowadzenie aktywnej polityki imigracyjnej reagującej na skalę napływu cudzoziemców, ich zdolności do integracji, jak również uwzględniającej zdolność administracyjną, w szczególności w zakresie kontroli napływu cudzoziemców i wykorzystywania potencjałów imigrantów, którzy znaleźli się na terytorium RP, oraz stanowisko opinii publicznej. Z oczywistych względów (członkostwo Polski w UE) tak prowadzona polityka może być stosowana tylko do obywateli państw trzecich. W przypadku obywateli pozostałych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej ograniczenia w zakresie napływu nie mogą być stosowane (poza wyjątkami związanymi z porządkiem, bezpieczeństwem i zdrowiem publicznym, co jest opisane w prawie UE).

<sup>3</sup> T. Hammar, *Introduction to European Immigration Policy: A Comparative Study*, [w:] *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, red. M. Martiniello, J. Rath, Amsterdam 2010, IMISCOE Textbooks.

<sup>4</sup> M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012, s. 39-40.

## EWOLUCJA POLSKIEJ POLITYKI IMIGRACYJNEJ W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.

Jak zaznaczono we wstępie, lata 2010-2015 to czas intensywnej debaty na temat polskiej polityki imigracyjnej. Jej efektem jest kilka dokumentów oraz aktów prawnych. Najważniejszym dokumentem o charakterze programowym jest *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przygotowany przez MSW i następnie zaakceptowany przez Radę Ministrów<sup>5</sup>. Zasadnicza część tego dokumentu została poświęcona polityce imigracyjnej. Znalazły się w nim następujące rozdziały:

- *Imigracje legalne* (rozdz. 1);
- *Przeciwdziałanie nielegalnym migracjom* (rozdz. 2);
- *Integracja cudzoziemców* (rozdz. 4);
- *Sprawne funkcjonowanie systemu prawnego i instytucjonalnego* (rozdz. 7);
- *Monitoring procesów migracyjnych* (rozdz. 10).

Pozostałe rozdziały dotyczyły innych kwestii związanych z procesami migracyjnymi, jak np. migracje powrotne.

W dokumencie tym dla polityki imigracyjnej przyjęto perspektywę rynku pracy. Rada Ministrów jednoznacznie rekomenduje, aby obecna i prognozowana sytuacja na rynku pracy miała decydujące znaczenie nie tylko dla praktycznej realizacji polityki imigracyjnej, ale również dla definiowania jej celów. Oznacza to, że rynek pracy staje się niejako punktem odniesienia dla całości działań dotyczących napływ cudzoziemców. W jednym momencie może to oznaczać stymulowanie napływu, w innym z kolei jego ograniczanie<sup>6</sup>. Dokument implementacyjny<sup>7</sup>, nowa ustawa o cudzoziemcach<sup>8</sup> oraz znowelizowana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>9</sup> wydają się potwierdzać stosowanie w praktyce takiego podejścia. Jest to zasadnicza zmiana w stosunku do modelu polityki imigracyjnej stosowanego przez Polskę na przełomie XX i XXI w., opartego na restrykcjach w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy, w tym m.in. odmowie przyznawania prawa do pozostania cudzoziemskim absolwentom polskich uczelni.

Za ważny dla kształtowania się polskiej polityki imigracyjnej dokument programowy należy uznać opracowanie Zespołu ds. Rozwiązań w Zakresie Migracji i Polityki Migracyjnej<sup>10</sup>, jaki został powołany w Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorow-

<sup>5</sup> 31 VII 2012 r.

<sup>6</sup> W praktyce oznaczało to np. likwidację ograniczeń w zakresie zatrudniania Ukraińców w latach 2007-2014 oraz wprowadzanie przepisów mających powstrzymać imigrację zatrudnieniową, jaka została zapoczątkowana w marcu 2015 r. Więcej na ten temat w dalszej części tekstu.

<sup>7</sup> *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”*. Wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu ds. Migracji z dnia 18 XII 2013 r.

<sup>8</sup> *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, Dz.U. 2013, poz. 1650.

<sup>9</sup> *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

<sup>10</sup> *Zasady i rekomendacje polityki migracyjnej dla Polski*, Biuletyn Forum Debaty Publicznej nr 36, Kancelaria Prezydenta RP, VII 2015.

skiego. Dokument zawiera m.in. propozycję doktryny polskiej polityki migracyjnej, zakładającej w części imigracyjnej wzrost liczby cudzoziemców przybywających i osiedlających się w Polsce, których jednak pobyt będzie pozytywnie wpływać na sytuację ludnościową i rozwój ekonomiczno-społeczny, przede wszystkim na konkurencyjność gospodarczą Polski. Ponadto założono konieczność stworzenia warunków do pełnego wykorzystania (realizacji) potencjałów migrantów przebywających w kraju, w tym poprzez nabywanie przez nich obywatelstwa polskiego.

Jak widać, oba dokumenty są zasadniczo zbieżne ze sobą i postrzegają imigrację jako element uzupełniający inne działania z zakresu polityki ludnościowej i gospodarczej. Wydaje się jednak, że dokument opracowany w Kancelarii Prezydenta RP ma szerszą perspektywę pokazującą nie tylko potrzeby rynku pracy, ale szerzej kwestie wyzwań demograficznych i konieczność podejmowania aktywnych działań w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce.

Zdecydowanie najważniejszym aktem prawnym regulującym zasady napływu cudzoziemców do Polski oraz możliwości ich pobytu jest wspomniana wcześniej ustawa o cudzoziemcach. Wprowadziła ona wiele nowych rozwiązań, które ułatwiają cudzoziemcom nie tylko przyjazd do Polski, ale również osiedlenie się. Efektem liberalizacji w zakresie uzyskania prawa do pobytu w Polsce jest wzrost liczby wniosków składanych przez cudzoziemców. Dane Urzędu ds. Cudzoziemców pokazują, że w roku 2014 wojewodowie zarejestrowali 65 172 wnioski o przyznanie prawa do pobytu czasowego, stałego lub rezydenta. Było to 50% więcej niż w roku 2013.

Podsumowując, zmiany, które zostały wprowadzone w Polsce w ostatnich latach, spowodowały, że przepisy z zakresu polityki imigracyjnej, zarówno dotyczące imigracji zarobkowej, szczególnie z państw Partnerstwa Wschodniego, jak i prawa do pobytu, można uznać za dość liberalne. Prawdziwe jest zatem twierdzenie, że Polska zalicza się do państw zainteresowanych wzrostem liczby cudzoziemców przebywających i zatrudnionych na jej terytorium. Zasadnicze pytanie jednak brzmi, czy przyjęty model zostanie utrzymany w obliczu „kryzysu ukraińskiego” i dużego wzrostu napływu Ukraińców do Polski.

## SKALA IMIGRACJI ZAROBKOWEJ DO POLSKI

Jak już wspomniano, celem liberalizacji polskiej polityki imigracyjnej opisanej w powyższym rozdziale był sukcesywny wzrost liczby cudzoziemców zatrudnionych w Polsce. Na podstawie analizy statystycznej można stwierdzić, że efekt ten został uzyskany, choć na pewno głównym czynnikiem powodującym wzrost skali imigracji zarobkowej jest trudna sytuacja gospodarcza na Ukrainie. Jednocześnie bez liberalizacji przepisów trudno jest zakładać, że skala migracji legalnych byłaby podobna.

W oparciu o dane MPiPS można zauważyć, że liczba cudzoziemców zatrudnionych w Polsce, na podstawie zezwoleń na pracę, w ostatnich dziesięciu latach systematycznie rosła. Zasadniczy wzrost następuje jednak w roku 2014 oraz w pierwszym półroczu roku 2015. W roku 2014 nowych zezwoleń na pracę wydano o ponad 8 tys., czyli

o ponad 20% więcej niż rok wcześniej. Dane za pierwsze półrocze roku 2015 pokazują, że prawdopodobnie nastąpi kolejny wzrost liczby cudzoziemców zatrudnionych na podstawie zezwoleń, a ich liczba w całym roku może przekroczyć 50 tys. lub też bardzo zbliżyć się do tego poziomu (tab. 1).

Tabela 1. Liczba zezwoleń na pracę w latach 2004 – pierwsza połowa 2015

Rok	Liczba wydanych zezwoleń		
	nowe	przedłużenie	razem
2004	6 971	5 410	12 381
2005	5 905	4 399	10 304
2006	6 629	4 125	10 754
2007	7 667	4 486	12 153
2008	12 390	5 632	18 022
2009	20 806	8 534	29 340
2010	b.d.*	b.d.*	36 622
2011	32 519	8 289	40 808
2012	30 062	9 082	39 144
2013	29 609	9 469	39 078
2014	37 808	5 855	43 663
2015 (I półrocze)	25 599	1 594	27 193

\* W związku ze zmianą formularzy sprawozdawczych brak danych za 2010 r.

Źródło: MPiPS

W roku 2014 ponad połowę (26 tys.) wszystkich wydanych zezwoleń uzyskali obywatele Ukrainy (tab. 2).

Tabela 2. Państwa, których obywatele otrzymali największą liczbę zezwoleń na pracę w roku 2014

Państwo	Liczba wydanych zezwoleń
Ukraina	26 315
Wietnam	2 369
Chiny	2 133
Białoruś	1 834
Indie	1 242

Źródło: MPiPS

Wzrostowi liczby zezwoleń na pracę, jakie wydawane są cudzoziemcom, towarzyszy jednocześnie spadek ich udziału w ogólnej liczbie uprawnień do podejmowania zatrudnienia w Polsce. Jest to spowodowane sukcesem instrumentu oświadczeń pracodawców



o chęci zatrudnienia cudzoziemca<sup>11</sup>. Ze względu na uproszczony charakter tego dokumentu oraz ograniczone procedury biurokratyczne w Polsce dominuje zatrudnianie pracowników cudzoziemskich właśnie w oparciu o ten instrument. Niestety uproszczona procedura skłania wiele osób do nadużyć, które są sukcesywnie identyfikowane i podejmowane są próby ich eliminowania (o czym w dalszej części opracowania).

Z danych MPiPS wynika, że podobnie jak w przypadku zezwoleń na pracę, lata 2014 i 2015 przyniosły wzrost liczby rejestrowanych w urzędach pracy oświadczeń, a więc i zatrudnianych na ich podstawie cudzoziemców<sup>12</sup>. O ile bowiem w latach 2009-2013 liczba zarejestrowanych oświadczeń była stabilna i wahała się pomiędzy 188 a 260 tys., o tyle w roku 2014 ich liczba osiągnęła już prawie 400 tys., a w pierwszym półroczu roku 2015 przekroczyła liczbę 410 tys. Jak widać, procentowy wzrost rejestrowanych oświadczeń jest zdecydowanie większy niż w przypadku zezwoleń na pracę. Fakt ten oznacza, że bezsprzecznie mamy do czynienia z nieprzewidywanym wcześniej zainteresowaniem podjęciem zatrudnienia w Polsce (tab. 3).

**Tabela 3. Liczba zarejestrowanych\* w powiatowych urzędach pracy oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia cudzoziemcom zatrudnienia na danym stanowisku pracy z podziałem na obywatelstwo w latach 2007 – pierwsze półrocze 2015**

Rok	Obywatelstwo						łącznie
	ukraińskie	białoruskie	rosyjskie	mołdawskie	gruzińskie	armeniskie	
2007**	20 260	1 347	190	0	0	0	21 797
2008	142 960	12 606	1 147	0	0	0	156 713
2009	180 133	4 860	674	2 747	0	0	188 414
2010	169 490	3 623	595	5 912	453	0	180 073
2011	239 646	4 370	963	13 024	1 774	0	259 777
2012	223 671	7 636	1 624	9 421	1 384	0	243 736
2013	217 571	5 194	1 260	9 248	2 343	0	235 616
2014	372 946	4 017	1 227	6 331	2 103	774	387 398
2015 (I półrocze)	402 674	2 311	918	3 609	829	467	410 808

\*Rejestracja oświadczenia przez pracodawcę dla obywatela jednego z sześciu państw wskazanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oznacza chęć powierzenia zatrudnienia danemu cudzo-

<sup>11</sup> Instrument polskiej polityki imigracyjnej umożliwiający obywatelom Ukrainy, Białorusi i Rosji, Gruzji, Mołdawii oraz Armenii podejmowanie, bez zezwolenia, pracy sezonowej w Polsce (przez okres sześciu miesięcy w kolejnych dwunastu miesiącach).

<sup>12</sup> Nie wszyscy jednak cudzoziemcy, na jakich zarejestrowano oświadczenia, przyjechali do Polski i podjęli zatrudnienie. Porównanie liczby wydanych oświadczeń z wizami oraz przekroczeniami granicy pokazuje, że ok. 60-65% oświadczeń jest faktycznie realizowanych, czyli na ich podstawie wydano wizę z pozwoleniem na zatrudnienie, a dany cudzoziemiec przybył do Polski.



ziemcowi (wymienionemu z imienia i nazwiska) na określonych w oświadczeniu warunkach (na danym miejscu pracy oraz za określonym wynagrodzeniem).

\*\* Dane statystyczne dotyczące systemu oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi zaczęły być gromadzone od sierpnia 2007 r.

Źródło: MPiPS

Szczegółowa analiza danych MPiPS pokazuje, że głównymi beneficjentami systemu oświadczeń są obywatele Ukrainy. Stanowili oni w pierwszym półroczu 2015 aż 98% wszystkich cudzoziemców, na których zostały zarejestrowane oświadczenia. Utrzymująca się destabilizacja polityczna i ekonomiczna Ukrainy powoduje, że należy zakładać dalszy wzrost zainteresowania Ukraińców podejmowaniem zatrudnienia, a w dalszej perspektywie osiedlania się w Polsce. W związku z tym powstaje pytanie o dalsze utrzymywanie liberalnych zasad, na jakich Ukraińcy mogą podejmować zatrudnienie i osiedlać się w Polsce. Działania administracyjne (zobacz kolejny podrozdział), jakie zostały podjęte w marcu oraz sierpniu 2015 r., pokazują, że rząd decyduje się na zmianę polityki imigracyjnej i chce ograniczyć skalę napływu. Prawdopodobnie ma to również znaczenie w kontekście potencjalnego napływu do Polski realokowanych z Grecji i Włoch cudzoziemców, którzy będą w Polsce ubiegać się o status uchodźcy. Wydaje się jednak, że związek ten jest tylko pośredni.

## USZCZELNIANIE SYSTEMU OŚWIADCZEŃ

Zdecydowany wzrost liczby rejestrowanych oświadczeń, jaki nastąpił w pierwszym półroczu 2015 r., a co zostało wykazane w poprzednim rozdziale, oraz duże prawdopodobieństwo kontynuowania tego trendu w kolejnych miesiącach spowodowało reakcję odpowiednich instytucji rządowych i samorządowych (oświadczenie formalnie rejestruje starosta). Co prawda rząd nie wycofał się z możliwości zatrudniania pracowników na podstawie oświadczeń, podjął jednak działania mające na celu upodobnienie tego instrumentu do wydawania zezwoleń na pracę. W maju 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało i przesłało do powiatowych urzędów pracy wytyczne dotyczące rejestrowania oświadczeń<sup>13</sup>. Dotyczą one następujących zagadnień:

- **Weryfikacja tożsamości podmiotu składającego oświadczenie** – PUP powinien sprawdzić, czy oświadczenie pochodzi rzeczywiście od podmiotu, na którego rzecz cudzoziemiec ma wykonywać pracę.
- **Weryfikacja zamiaru powierzenia pracy** – przy ocenie możliwości i zamiaru powierzenia pracy cudzoziemcowi szczególną uwagę należy zwrócić w przypadku podmiotów rejestrujących kilkadziesiąt lub więcej oświadczeń (jednorazowo lub w krótkim okresie), a także w przypadkach, kiedy istnieją wątpliwości, czy

<sup>13</sup> *Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dla Powiatowych Urzędów Pracy w związku z rejestracją oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom na warunkach określonych w §1 pkt 20 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. 2015, poz. 588.*

dany podmiot ma faktyczną możliwość powierzenia pracy i wypłaty wynagrodzenia za pracę.

- **Szczególne warunki dotyczące działania agencji zatrudnienia** – oświadczenie może zarejestrować agencja zatrudnienia jako podmiot powierzający pracę w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tj. wówczas gdy zatrudnia cudzoziemca dla własnych potrzeb (np. do prac biurowych) albo gdy świadczy usługi pracy tymczasowej.
- **Okres** – nie jest możliwe zarejestrowanie oświadczenia, w którym wskazano wsteczną datę rozpoczęcia pracy przez cudzoziemca, a maksymalny okres sześciu miesięcy jest niezależny od liczby oświadczeń wystawionych dla danego cudzoziemca, liczby pracodawców je wystawiających, zawodu, miejsca wykonywania pracy, rodzaju umowy czy podstawy pobytu na terytorium RP.
- **Uwzględnienie specyfiki i sytuacji na lokalnym rynku pracy** – pracownik PUP powinien przy okazji rejestracji oświadczenia przedstawić kandydatów do pracy w oparciu o rejestr osób bezrobotnych i poszukujących pracy, a sama rejestracja oświadczeń nie może się odbyć w oderwaniu od sytuacji na lokalnym rynku pracy, a więc można odmówić rejestracji oświadczenia, jeżeli w rejestrach bezrobotnych znajduje się kandydat zgodny z oczekiwaniami pracodawcy.
- **Współpraca z innymi instytucjami** – w przypadku, gdy, w ocenie PUP, zachodzi podejrzenie występowania nadużyć związanych z wykorzystywaniem oświadczeń lub naruszenia przepisów prawa pracy, zwłaszcza w zakresie działalności agencji zatrudnienia, rekomenduje się niezwłoczne przekazanie informacji organom kontrolnym (Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Pracy, Policja).
- **Współpraca z pracodawcami i cudzoziemcami** – należy zwracać uwagę podmiotom rejestrującym oświadczenia, iż praca jest przez cudzoziemca wykonywana legalnie pod warunkiem podpisania odpowiedniej umowy oraz że oświadczenie nie jest umową.

Powyższe wytyczne znajdują praktyczną implementację w zasadach rejestracji oświadczeń dokonywanych w powiatowych urzędach pracy. Przykładowo Powiatowy Urząd Pracy w Warszawie (rejestrujący najwięcej oświadczeń w Polsce) określił nowe obowiązki, które muszą zostać spełnione przez osoby (pracodawców) chcące zarejestrować oświadczenie. Najbardziej radykalnym rozwiązaniem, wzorowanym na systemie wydawania zezwoleń na pracę, jest obowiązek złożenia zamkniętej oferty pracy w powiatowym urzędzie pracy, co jest warunkiem rejestracji oświadczenia. Powinna ona być złożona co najmniej siedem dni przed dostarczeniem oświadczenia do rejestracji.

Kolejnym obostrzeniem jest przywołanie prawa do odmowy zarejestrowania oświadczenia, jeżeli w toku czynności weryfikacyjnych okaże się przykładowo, że dotyczy ono zawodu, w którym zarejestrowana jest duża liczba bezrobotnych. Inną przesłanką może być kwota wynagrodzenia wskazana w oświadczeniu, która jest znacznie niższa od stawek obowiązujących na rynku. Co niezmiernie istotne, urzędnicy powołują się tutaj nie na ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy czy ustawę

o cudzoziemcach, ale na ustawę o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (art. 4 ust. 1 pkt 17 i art. 12 pkt 9c)<sup>14</sup>.

Inne przesłanki dla odmowy rejestracji oświadczeń to sytuacja gdy:

- działalność gospodarcza jest zawieszona lub okresy zawieszenia działalności znacznie przekraczają okres aktywnej działalności,
- oświadczenie składa osoba bezrobotna aktualnie zarejestrowana w urzędzie pracy,
- liczba oświadczeń osoby deklarującej zamiar zatrudnienia znacznie przekracza jej realne potrzeby (np. kilkadziesiąt lub kilkaset oświadczeń składanych przez osobę prowadzącą niewielkie przedsiębiorstwo lub gospodarstwo rolne).

Zupełną nowością jest również wprowadzenie limitów dotyczących rejestrowania oświadczeń, jak również warunków, jakie musi spełniać pracodawca oraz osoba fizyczna. Od 7 kwietnia 2015 r. (czyli jeszcze przed wydaniem wytycznych przez MPiPS) Powiatowy Urząd Pracy w Warszawie rejestruje tylko oświadczenia od pracodawców, którzy prowadzą działalność gospodarczą nie krócej niż dwanaście miesięcy, zatrudniają co najmniej jednego pracownika i nie mogą zaspokoić potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy. W przypadku osób fizycznych istnieje możliwość zarejestrowania ośmiu oświadczeń w okresie dwunastu miesięcy, przy czym osoba musi posiadać źródło stabilnego i regularnego dochodu, wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny.

W sierpniu 2015 r. wprowadzono także centralny rejestr oświadczeń. Obecnie przyjmowanie do rozpatrzenia oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca muszą być wcześniej zarejestrowane na stronie internetowej [www.praca.gov.pl](http://www.praca.gov.pl). Urząd ma dzień dni na zarejestrowanie dokumentu. Wcześniej było to praktycznie automatyczne.

Powyżej wskazane obostrzenia mają za zadanie ograniczyć liczbę oświadczeń. Należy bowiem zdawać sobie sprawę z tego, że wiele z nich służyło jedynie do wyłudzenia wizy umożliwiającej czasowe zatrudnienie w Polsce, a dany cudzoziemiec nigdy nie pojawiał się u osoby czy pracodawcy, który takie oświadczenie zarejestrował lub robił to tylko na bardzo krótki czas. W czasie pobytu w Polsce cudzoziemiec podejmował często zatrudnienie u innych osób/pracodawców, co nie było odnotowane w odpowiednim urzędzie. Z tytułu zatrudnienia cudzoziemca nie były również opłacane składki na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczki podatkowe. Oznacza to, że faktyczne zatrudnienie cudzoziemca, pomimo posiadania prawa do legalnego pobytu i podejmowania pracy, było nielegalne.

## KWESTIA IMIGRACJI W PROGRAMACH PARTII POLITYCZNYCH STARTUJĄCYCH W WYBORACH PARLAMENTARNYCH W 2015 R.

Wybory parlamentarne są okazją do analizy poglądów poszczególnych partii politycznych na tematy budzące zainteresowanie opinii publicznej i przewidywania na tej

<sup>14</sup> Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

podstawie, jakie będą ich konkretne działania w przyszłości. Regułą stało się, że to właśnie w okresie kilku tygodni przed wyborami publikowane są programy, które następnie nie są aktualizowane do momentu kolejnej kampanii wyborczej. Analogicznie było również w czasie kampanii, która odbyła się we wrześniu i październiku 2015 r. Wszystkie partie, koalicja Zjednoczona Lewica oraz Komitet Wyborców Kukiz'15 opublikowały przed wyborami swoje programy, co pozwala na ich analizę pod kątem uwzględnienia w nich kwestii polityki migracyjnej<sup>15</sup>.

Na podstawie wypowiedzi medialnych<sup>16</sup> kandydatów na posłów i senatorów stworzono hipotezę, zgodnie z którą kwestia migracji i polityki migracyjnej została przez autorów programów potraktowana marginalnie. Założono, że jedyny temat, który znalazł się w większości programów, dotyczy uchodźców i stanowiska Polski w kwestii ich przyjmowania.

Analiza programów partii politycznych pod kątem odniesienia się do kwestii migracji polegała na wyszukaniu trzech wyrazów: „migracja”, „cudzoziemcy” oraz „uchodźcy”. Na tej podstawie zidentyfikowano wątki, w których słowa te zostały użyte w różnym ujęciu gramatycznym. Ich analiza pozwoliła potwierdzić przyjętą hipotezę, choć w niektórych programach znalazły się również inne wątki, takie jak przyszłe zadania Straży Granicznej czy otwarcie się na migrację z powodów demograficznych. Do analizy wybrano te podmioty polityczne, które zarejestrowały listy wyborcze w całej Polsce. Szczegółowe wyniki analizy programów prezentują się następująco.

## PRAWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ

W programie partii Prawo i Sprawiedliwość, która ostatecznie wygrała wybory, nie znalazło się bezpośrednie odniesienie do kwestii migracji. Jednocześnie sporo miejsca poświęcono Straży Granicznej<sup>17</sup>. I tak według pomysłu PiS Straż Graniczna *będzie ściśle współpracować w zwalczaniu przestępczości z innymi instytucjami systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, a w sytuacjach nadzwyczajnych – z Siłami Zbrojnymi*. Celem jest przekształcenie jej w formację o charakterze policyjno-wojskowym. Jej głównym celem ma być *utrzymywanie stałej zdolności do przywrócenia pełnej czasowej kontroli granicznej na wszystkich granicach Polski, zgodnie z prawem Unii Europejskiej*. W programie zapowiedziano likwidację Urzędu ds. Cudzoziemców, którego kompetencje i zadania ma przejąć właśnie Straż Graniczna. Służba ta będzie również bezpośrednio współpracować z ABW w celu *zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej i przeciwdziałania międzynarodowym zagrożeniom terrorystycznym* oraz ze Służbą Celną w celu zwalczania przemytu. W programie wskazano również na główne wyzwania

<sup>15</sup> Analizie poddano tylko oficjalne programy polityczne opublikowane na ich stronach internetowych. Pominięto zatem ulotki, plakaty czy inne materiały informacyjne.

<sup>16</sup> Wypowiedzi w czasie programów emitowanych w TVP, TVN oraz Polsacie oraz na podstawie wybranych wywiadów liderów partyjnych opublikowanych w dziennikach i tygodnikach opinii.

<sup>17</sup> Prawo i Sprawiedliwość, *Program wyborczy*, 2014, s. 58, [online] <http://pis.org.pl/dokumenty>, 16 XII 2015.

nie dla tej służby, jakim ma być *zorganizowanie i zapewnienie należytego funkcjonowania przejść dla ruchu osobowego po wprowadzeniu przepisów o małym ruchu granicznym z Rosją w rejonie Obwodu Kaliningradzkiego i z Białorusią (jeżeli wejdzie w życie umowa z tym państwem)*. Chodzi głównie o wyeliminowanie sytuacji nierównego traktowania obywateli polskich i rosyjskich przekraczających granicę.

Kwestia imigracji znalazła się szczerkawo w drugim dokumencie programowym PiS powstałym po konwencji programowej, która odbyła się w dniach 3-5 lipca w Katowicach. W jednym z tekstów Jadwiga Emilewicz stwierdziła, że jednym z celów uniknięcia „pułapki średniego rozwoju” jest stworzenie w Polsce warunków, *w których zarówno Polacy z imigracji, jak i zdolni i ambitni cudzoziemcy będą się wiązać z Polską*<sup>18</sup>. Rekomendacja ta nie znalazła jednak rozwinięcia.

## PLATFORMA OBYWATELSKA

Program Platformy Obywatelskiej w części dotyczącej imigracji był powtórzeniem argumentacji, jaką prezentował rząd RP pod przewodnictwem Ewy Kopacz. We wstępie napisanym przez panią premier stwierdziła ona, że Polsce potrzeba *mądrej polityki, która zagwarantuje, że polskiemu społeczeństwu nie zagrazi niekontrolowana fala migracji*<sup>19</sup>. W innym miejscu programu szczegółowo zaprezentowano, na czym miałyby polegać aktywność Polski w rozwiązywaniu problemu migracyjnego, jaki zaistniał w Unii Europejskiej. Zdaniem autorów programu działania UE *muszą być jednak nakierowane na usuwanie źródeł problemu, a nie tylko na doraźną walkę z jego skutkami*. Nie zakwestionowano solidarności europejskiej w kontekście migracji, ale stwierdzono, że *solidarność europejska w obszarze migracji musi być odpowiedzialna, a wywalczoną przez rząd zasadę dobrowolności rozumiemy jako możliwość podjęcia suwerennej decyzji o skali naszego zaangażowania, na miarę naszych możliwości*.

W programie podniesiona została kwestia suwerenności. Zdaniem PO przyjmowanie uchodźców musi odbywać się pod pełną kontrolą rządu, w warunkach ich sprawnego oddzielania od nielegalnie przybyłych imigrantów ekonomicznych, możliwości weryfikacji przybyłych pod względem bezpieczeństwa oraz zapewnienia odpowiednich funduszy w budżecie UE na ich przyjęcie i integrację w państwach członkowskich. Ponadto odniesiono się do specyfiki Polski. Zdaniem autorów programu *Polska jako kraj strzegący wschodniej granicy Unii będzie zabiegać o odpowiednie uwzględnienie w polityce migracyjnej również tego kierunku migracji do UE*<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> *Mysząc Polska*, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy, Materiały konferencyjne, Katowice, 3-5 VII 2015, s. 19, [online] <http://pis.org.pl/dokumenty>, 12 X 2015.

<sup>19</sup> Platforma Obywatelska, *Polska Przyszłości*, 2015, s. 6, [online] <http://platforma.home.pl/images/Polska-Przyszlosci-Program-PO.pdf>, 11 X 2015.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 66-67.

## ZJEDNOCZONA LEWICA

Relatywnie dużo miejsca w programie wyborczym kwestii imigracji poświęciła koalicja Zjednoczona Lewica, która jednak nie przekroczyła progu wyborczego. Odniosła się w części poświęconej polityce zagranicznej do dwóch kwestii: polityki migracyjnej oraz solidarności z uchodźcami<sup>21</sup>.

W przypadku polityki wobec imigrantów stwierdzono, że *powinniśmy kierować się sytuacją na polskim rynku pracy i kwalifikacjami zawodowymi osób chcących zamieszkać w Polsce*. Zaproponowano większe otwarcie się na imigrantów, co jest uzasadnione *trendami demograficznymi w ostatnich 25 latach*. Pojawił się także pomysł *stworzenia sieci instytutów kultury polskiej w krajach o wysokim potencjale emigracyjnym*.

W kwestii polityki wobec uchodźców w programie wyborczym Zjednoczona Lewica podkreślała, że *należy pomóc osobom uciekającym przed wojną i prześladowaniami politycznymi*. Jako argument za taką postawą miał być fakt, że *Polacy – ofiary prześladowań i wojny – byli wiele razy w historii przyjmowani przez państwa trzecie*. Jako warunek konieczny uznano *dbanie o społeczną integrację imigrantów i ochronę bezpieczeństwa publicznego*. Koszty utrzymania uchodźców w Polsce powinna jednak ponosić Unia Europejska<sup>22</sup>.

## PARTIA KORWIN

Jak można się było spodziewać, najbardziej sceptycznym wobec przyjmowania uchodźców ugrupowaniem była partia Korwin. W jej programie wyborczym znalazł się zapis, że bezwzględny priorytetem polskiej polityki zagranicznej powinno być m.in. *odzyskanie możliwości suwerennego decydowania o polityce migracyjnej Polski*<sup>23</sup>. Ponadto kwestiom związanym z Polonią poświęcono pkt 4.4 programu. Wskazano w nim m.in., że w interesie Polski jest popieranie reemigracji ludności, a cudzoziemcy o polskich korzeniach powinni mieć *możliwość łatwego uzyskania potwierdzenia i udokumentowania posiadania polskiego obywatelstwa*<sup>24</sup>.

## PARTIA RAZEM

Opublikowany na stronie internetowej program wyborczy tej formacji zawierał tylko odniesienia do Polaków mieszkających za granicą. Jednocześnie partia Razem jako je-

<sup>21</sup> Zjednoczona Lewica, *Program wyborczy*, 2015, s. 48, [online] [http://lewicarazem.org/public/common/js/ckeditor/userfiles/files/program\\_wyborczy\\_ZL%281%29.pdf](http://lewicarazem.org/public/common/js/ckeditor/userfiles/files/program_wyborczy_ZL%281%29.pdf), 10 X 2015.

<sup>22</sup> *Tamże*.

<sup>23</sup> Korwin, *Dumna, bogata Polska*, 2015, s. 22, [online] <http://www.partiakorwin.pl/program.pdf>, 20 X 2015.

<sup>24</sup> *Tamże*, s. 23.



dyna przyjęła stanowisko polityczne w sprawie uchodźców<sup>25</sup>. Stwierdzono w nim m.in., że Polska powinna realizować *swoje zobowiązania etyczne i polityczne wobec uchodźców, uregulowane prawem międzynarodowym oraz zasadami społecznej solidarności*. W sposób bezpośredni odwołano się do kwestii solidarności europejskiej, pokazując, że obecnie *czas jest na naszą solidarność*, a pomoc *powinna być uzależniona od potrzeb uchodźców i naszych możliwości*. Partia opowiedziała się także jednoznacznie przeciw dyskryminującej selekcji na podstawie wyznania czy przynależności etnicznej. Rozwiązanie problemu widzi w następujących działaniach:

- bardziej przemyślanej polityce międzynarodowej,
- uczciwej współpracy gospodarczej z globalnym Południem,
- pomocy humanitarnej dla krajów ogarniętych konfliktami,
- udzielaniu schronienia w Europie choć części potrzebujących w oparciu o rekomendacje ONZ.

Ponadto w stanowisku znalazła się odezwa stworzenia długofalowej polityki migracyjnej. Powinna być ona prowadzona w oparciu o *społeczną równowagę i pokojowe współżycie wszystkich mieszkańców i mieszkanki naszego kraju, co wymaga również działań na rzecz udanej integracji przyjeżdżających oraz zdecydowanej polityki przeciwko rasizmowi*.

W programach Polskiego Stronnictwa Ludowego, Komitetu Wyborców Kukiz'15 oraz Nowoczesnej Ryszarda Petru kwestie imigracji zostały pominięte<sup>26</sup>. Wskazywano jedynie na kwestie emigracji poakcesyjnych Polaków i jej skutków, nie jest to jednak temat niniejszego artykułu.

Podsumowując analizę programów wyborczych, można stwierdzić, że kwestia „kryzysu ukraińskiego” w kontekście imigracji do Polski nie stanowiła tematu kampanii wyborczej. Zdecydowanie najwięcej miejsca poświęcono problematyce „kryzysu uchodźczego” oraz sytuacji Polaków mieszkających za granicą. Może to budzić zdziwienie, ponieważ to właśnie w okresie bezpośrednio przed kampanią wyborczą do Polski napłynęła największa liczba Ukraińców poszukujących i podejmujących pracę. Jednocześnie nie rozpoczęto nawet procesu realokacji uchodźców, nie mówiąc już o ocenie ewentualnych skutków ich przyjazdu. W pewnym sensie zatem stanowiska dotyczyły „wirtualnego” problemu, który jeszcze w Polsce nie wystąpił i prawdopodobnie nie wystąpi (trudno oczekiwać, że 7 tys. cudzoziemców będzie zainteresowane przyjazdem do Polski i będzie chciało się u nas osiedlić). Stosunkowo wiele miejsca, jakie poświęcono temu zagadnieniu w programach wyborczych, można tłumaczyć tylko tym, że stanowiło to istotny temat debat publicznych. Jednocześnie w przypadku polityki migracyjnej dyskutowano o kwestii, która ma marginalne znaczenie, a przemilczano problem, który wystąpił dokładnie w czasie kampanii. Wniosek ten dotyczy wszystkich ugrupowań.

<sup>25</sup> Partia Razem, *Stanowisko w sprawie uchodźców przyjęte przez Radę Krajową*, 4 IX 2015 r., [online] <http://partiarazem.pl/stanowiska/>, 13 X 2015.

<sup>26</sup> Kukiz'15, *Potrąfisz Polsko*, 2015, [online] <https://ruchkukiza.pl/wp-content/uploads/2015/10/Strategia-Zmiany-Kukiz151.pdf>; Nowoczesna, *Kierunki programowe*, 2015, [online] [http://nowoczesna.org/files/Kierunki\\_programowe.pdf](http://nowoczesna.org/files/Kierunki_programowe.pdf); Polskie Stronnictwo Ludowe, *Deklaracja wyborcza PSL „Blisko ludzkich spraw”*, 2015, [online] [http://prasowka.psl.pl/deklaracja\\_2015.indd.pdf](http://prasowka.psl.pl/deklaracja_2015.indd.pdf), 18 X 2015.



## SCENARIUSZE ROZWOJU SYTUACJI. CZY „KRYZYS UKRAIŃSKI” ZMIENI POLSKĄ POLITYKĘ IMIGRACYJNĄ?

Jak zostało zaznaczone we wstępie, głównym celem niniejszego opracowania jest proponowanie – na podstawie analizy typu *desk research* dotyczącej zmian statystycznych w zakresie imigracji, ewolucji polskiej polityki imigracyjnej w pierwszych latach drugiej dekady XXI w. i stanowisk partii politycznych prezentowanych w programach przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. – trzech alternatywnych scenariuszy zmian, jakie mogą być wystąpić w efekcie tzw. „kryzysu ukraińskiego”. Wydaje się, że możliwe są trzy scenariusze.

### Scenariusz I – zaostrzenie polityki imigracyjnej skierowanej do pracowników sezonowych

W scenariuszu tym dochodzi do wprowadzenia zasadniczych zmian w polskiej polityce imigracyjnej, co oznaczałoby przykładowo rezygnację z możliwości podejmowania w Polsce zatrudnienia czasowego na podstawie oświadczeń pracodawców lub jej zdecydowane ograniczenie. Reakcja taka byłaby spowodowana kontynuowaniem wzrostu napływu obywateli Ukrainy do Polski, jaki jest obserwowany w latach 2014-2015, co z kolei byłoby powodowane brakiem perspektyw na poprawę sytuacji na Ukrainie. Z jednej strony oznaczałoby to przyjęcie założenia, że Ukraińcy wypierają z rynku pracy Polaków, co może przekładać się na wzrost bezrobocia. Z drugiej jednak można przyjąć, że zaostrzenie możliwości podejmowania zatrudnienia w Polsce oznaczałoby ograniczenie transferów finansowych z Polski na Ukrainę, z których utrzymuje się znacząca liczba gospodarstw domowych. Pogłębiałoby to niezadowolenie w społeczeństwie ukraińskim z kierunku zmian, jakie zachodzą na Ukrainie, a więc zwiększałoby opór wobec nich. Mogłoby to powodować wzrost poparcia dla odejścia od kierunku reform na Ukrainie i wymuszanie na rządzie rezygnacji z nich i podjęcia prób „dogadania” się z Rosją. W efekcie można założyć, że uzyskano by ograniczenie napływu Ukraińców do Polski. Wprowadzenie tego scenariusza zdają się potwierdzać wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, których celem jest właśnie ograniczenie zatrudnienia cudzoziemców na podstawie oświadczeń.

### Scenariusz II – otwarcie na imigrację z Ukrainy

Scenariusz ten zakłada wykorzystanie niestabilnej sytuacji na Ukrainie do przyciągnięcia do Polski kolejnych obywateli tego państwa, którzy wypełnialiby luki na polskim rynku pracy oraz przyczyniali się w średniej perspektywie do poprawy sytuacji demograficznej. Oznaczałoby to wykorzystanie instrumentu oświadczeń pracodawców do stymulowania imigracji zarobkowej z Ukrainy oraz następnie wprowadzenie instrumentów przekształcania się imigracji czasowej w stałą. Można to uzyskać np. poprzez przyznawanie Ukraińcom pięcioletniego prawa do pobytu i zatrudnienia bez zezwolenia po okresie np. dwunastu miesięcy zatrudnienia w Polsce na podstawie oświadczenia

lub zezwolenia na pracę (osiągniętego w okresie kilku lat), od którego opłacane byłyby składki na ubezpieczenie społeczne oraz odprowadzane zaliczki na podatek dochodowy. Kolejnym ułatwieniem byłoby wprowadzenie specjalnego instrumentu dla łączenia rodzin. Scenariusz taki zakłada ofensywne podejście do imigracji, głównie jako element radzenia sobie z wyzwaniem demograficznymi. Jednocześnie można założyć, że zwiększony napływ obywateli Ukrainy do Polski wygenerowałby przejściowe problemy na rynku pracy oraz oznaczałby koszty związane z polityką integracyjną. Ponadto napływ znacząco większej liczby Ukraińców w wieku poborowym może oznaczać ograniczenie zdolności militarnych Ukrainy, co mogłoby zostać wykorzystane przez Rosję dla eskalacji konfliktu.

### Scenariusz III – niedostrzeżenie imigracji

W scenariuszu tym przyjmuje się, że obecna sytuacja na Ukrainie ma charakter przejściowy i wzmożony napływ pracowników sezonowych nie będzie kontynuowany, a więc dodatkowe działania nie powinny być wprowadzane. Oznaczałoby to oczekiwanie na ewentualne zmiany sytuacji, która wymagałaby reakcji. Należy przyjąć, że w scenariuszu tym rząd uznaje napływ obywateli Ukrainy za naturalny, ale nie zamierza go wykorzystywać w szerszej perspektywie. Zatrudnienie Ukraińców oznaczałoby zatem jedynie przejściowe i sezonowe uzupełnianie niedoborów na rynku pracy (szczególnie podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa), a więc i brak chęci na przekształcanie się obecnego napływu w imigrację na stałe. Niepotrzebne byłyby również wydatki na politykę integracyjną, ponieważ w założeniu pobyt Ukraińców jest czasowy, a więc nie będą mogli osiedlić się w Polsce i przyciągnąć członków swojej rodziny.

Analiza danych statystycznych, ewolucji instrumentów polityki migracyjnej, szczególnie zasad, na jakich rejestrowane są oświadczenia, a także stanowiska podmiotów politycznych, które wzięły udział w wyborach parlamentarnych w 2015 r., skłaniają do konkluzji, że najbardziej prawdopodobny jest scenariusz pierwszy. Wzrost napływu cudzoziemców, szczególnie z Ukrainy, z jakim mamy do czynienia w latach 2014-2015, skłonił już urzędników do zaproponowania instrumentów ograniczających możliwość zatrudnienia na podstawie oświadczeń pracodawców. Zdecydowana większość partii politycznych, w tym Prawo i Sprawiedliwość, która wygrała wybory parlamentarne w 2015 r., opowiada się przeciwko imigracji. Co prawda werbalizuje to głównie jako sprzeciw wobec napływu do Polski uchodźców, ale trudno jest wywnioskować, że stanowisko to może być zasadniczo inne w przypadku Ukraińców. W retoryce przedstawiany jest bowiem scenariusz masowego napływu do Polski Ukraińców, na co Polska powinna być przygotowana (jest to argument przeciwko przyjmowaniu uchodźców z Afryki). Oznacza to jednak negatywny obraz migracji, trudno jest zatem spodziewać się większego otwarcia w tym względzie. Na prawdopodobieństwo realizacji scenariusza pierwszego wpływać będzie także siła związków zawodowych, które będą opowiadać się za uszczelnieniem lub rezygnacją z instrumentu oświadczeń, argumentując to nieuczciwą konkurencją na rynku pracy ze strony obywateli Ukrainy. W retoryce politycznej może się również pojawić argument, że Polska nie powinna być zainteresowana

osłabianiem potencjału militarnego Ukrainy, co byłoby skutkiem przyjęcia scenariusza drugiego.

W opinii autora jednak najkorzystniejsze z punktu widzenia wyzwań dla Polski jest przyjęcie scenariusza drugiego, w którym Polska prowadzi bardziej aktywną politykę w stosunku do imigracji z Ukrainy. W celu uniknięcia zagrożenia związanego z negatywnymi konsekwencjami imigracji do Polski dla potencjału militarnego Ukrainy można by stosować instrumenty ograniczające w krótkim czasie znaczący napływ obywateli tego państwa do naszego kraju. Można to zrobić w ramach polityki konsularnej, a więc wydawania wiz, lub też wprowadzając ograniczenia w zakresie rejestrowania oświadczeń. Wydaje się jednak, że zmiany wprowadzone na podstawie wytycznych MPiPS wydanych w maju 2015 r. są za daleko idące. Kierunek ten byłby słuszny, o ile jednocześnie wprowadzono by instrumenty pozwalające Ukraińcom, po udowodnieniu legalnego zatrudnienia w przeszłości, na podejmowanie pracy bez zezwolenia oraz osiedlania się w Polsce. Pozwoliłoby to zmierzyć się z wyzwaniem niskiej jakości warunków, na jakich zatrudniani są Ukraińcy, oraz podnieść bezpieczeństwo ich pobytu. W dalszej perspektywie pozwoliłoby również uzyskać, co prawda niewielki, ale jednak pozytywny wpływ na zachodzące w Polsce procesy demograficzne.

## ZAKOŃCZENIE

Polska polityka imigracyjna, pomimo istotnych zmian, jakie w niej zachodziły, nie była jak do tej pory tematem ożywionej dyskusji publicznej i politycznej. Zmieniło się to dopiero w drugiej połowie 2015 r. w wyniku wzrostu napływu do Unii Europejskiej cudzoziemców, którzy chcą ubiegać się w kilku państwach członkowskich o przyznanie statusu uchodźcy. Oznacza to, że dyskusja ta została wywołana czynnikami zewnętrznymi, a nie wewnętrznymi. Z tymi drugimi bowiem mamy do czynienia w przypadku wzrostu napływu do Polski większej niż do tej pory liczby Ukraińców zainteresowanych podejmowaniem zatrudnienia. Oznacza to pewnego rodzaju paradoks, w którym dyskusja wzbudzająca wiele emocji dotyczy raczej problemu „wirtualnego”, a nie realnego.

Jednocześnie pomimo braku dyskusji czy zainteresowania mediów zostały wprowadzone zmiany, które wydają się mieć fundamentalny wpływ na skalę napływu cudzoziemców, szczególnie Ukraińców, do Polski. Ich celem jest bezsprzecznie odzyskanie kontroli nad imigracją pracowników sezonowych przyjeżdżających do Polski, co jednak będzie skutkować ograniczeniem skali ich napływu. Tymczasem zasadne jest pytanie, czy Polska nie powinna wykorzystać wzrastającego zainteresowania Ukraińców zatrudnieniem w Polsce dla poprawy warunków ich pobytu i przekształcania imigracji czasowej w stałą. Oznaczałoby to przyjęcie scenariusza drugiego zaprezentowanego w opracowaniu. Zbyt radykalne rozwiązania mogą bowiem skutkować rozrostem szarej strefy, w której Ukraińcy będą podejmować ryzyko niezgodnego z prawem zatrudnienia, ale również nielegalnego pobytu, obawiając

się, że po wyjeździe z Polski nie będą mogli do niej powrócić. Sytuacja taka byłaby kontrproduktywna od celu, jakim jest wprowadzenie ograniczeń w rejestrowaniu oświadczeń pracodawców.

W optymalnym rozwiązaniu Polska nadal prowadzi liberalną politykę w zakresie imigracji zarobkowej z Ukrainy, wprowadzając jednocześnie instrumenty jej przekształcania w imigrację na stałe, co skutkuje zwiększeniem bezpieczeństwa pobytu Ukraińców w Polsce, umożliwia ich pełną integrację w społeczeństwie polskim oraz ogranicza patologie, z jakimi mamy obecnie do czynienia.

## BIBLIOGRAFIA

- Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, przeł. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2011, *Stosunki Międzynarodowe*.
- Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012.
- Hammar T., *Introduction to European Immigration Policy: A Comparative Study*, [w:] *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, red. M. Martiniello, J. Rath, Amsterdam 2010, *IMISCOE Textbooks*.
- Korwin, *Dumna, bogata Polska*, 2015, [online] <http://www.partiakorwin.pl/program.pdf>.
- Kukiz'15, *Potrafiysz Polsko*, 2015, [online] <https://ruchkukiza.pl/wp-content/uploads/2015/10/Strategia-Zmiany-Kukiz151.pdf>.
- Mysząc Polska*, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy, Materiały konferencyjne, Katowice, 3-5 VII 2015, [online] <http://pis.org.pl/dokumenty>.
- Nowoczesna, *Kierunki programowe*, 2015, [online] [http://nowoczesna.org/files/Kierunki\\_programowe.pdf](http://nowoczesna.org/files/Kierunki_programowe.pdf).
- Partia Razem, *Program wyborczy*, 2015, [online] <http://partiarazem.pl/program-wyborczy/>.
- Partia Razem, *Stanowisko w sprawie uchodźców przyjęte przez Radę Krajową*, 4 IX 2015 r., [online] <http://partiarazem.pl/stanowiska/>.
- Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”*. Wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu ds. Migracji z dnia 18 XII 2013 r.
- Platforma Obywatelska, *Polska Przyszłości*, 2015, [online] <http://platforma.home.pl/images/Polska-Przyszlosci-Program-PO.pdf>.
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Rada Ministrów, 31 VII 2012 r.
- Polskie Stronnictwo Ludowe, *Deklaracja wyborcza PSL „Blisko ludzkich spraw”*, 2015, [online] [http://prasowka.psl.pl/deklaracja\\_2015.indd.pdf](http://prasowka.psl.pl/deklaracja_2015.indd.pdf).
- Prawo i Sprawiedliwość, *Program wyborczy*, 2014, [online] <http://pis.org.pl/dokumenty>.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, Dz.U. 2013, poz. 1650.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Zasady i rekomendacje polityki migracyjnej dla Polski*, Biuletyn Forum Debaty Publicznej nr 36, Kancelaria Prezydenta RP, VII 2015.

Zjednoczona Lewica, *Program wyborczy*, 2015, [online] [http://lewicarazem.org/public/common/js/ckeditor/ckfinder/userfiles/files/program\\_wyborczy\\_ZL%281%29.pdf](http://lewicarazem.org/public/common/js/ckeditor/ckfinder/userfiles/files/program_wyborczy_ZL%281%29.pdf).

---

**Dr hab. Maciej DUSZCZYK** – zastępca dyrektora Instytutu Polityki Społecznej UW, kierownik Zespołu Polityki Migracyjnej oraz członek Rady Naukowej Ośrodka Badań nad Migracjami, członek Komitetu Polityki Naukowej przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rady Ochrony Pracy. W latach 2003-2007 zastępca dyrektora Departamentu Analiz Społecznych i Ekonomicznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W latach 2008-2011 członek zespołu doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska. W latach 2014-2015 profesor wizytujący na uniwersytetach Marcina Lutra w Halle i Wittenberdze oraz Friedricha Schillera w Jenie.