



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH



KRAJOWA IZBA GOSPODARCZA

ZAPOTRZEBOWANIE NA PRACĘ OBCOKRAJOWCÓW W POLSCE

PRÓBA ANALIZY I WNIOSKÓW DLA POLITYKI MIGRACYJNEJ

STRESZCZENIE

dr Joanna Korczyńska

dr Maciej Duszczyk – konsultacja

Warszawa, 31 stycznia 2005r.

Polska od początku lat 90. XX wieku przechodzi zasadnicze przemiany gospodarcze, których elementem jest zmiana struktury zatrudnienia i wyodrębnianie się, na wzór krajów wysoko rozwiniętych, dwóch segmentów rynku pracy, z których drugi można podzielić na dwa podsegmenty (A i B). Pierwszy charakteryzuje się m.in. wysokimi zarobkami, dostosowaniem do potrzeb nowoczesnej gospodarki oraz dużą mobilnością zawodową. W drugim segmencie znajdują się pracownicy w zawodach produkcyjnych, prostych usługach, przemysłach schyłkowych oraz w rolnictwie. Analizując strukturę zatrudnienia można dojść do wniosku, iż obcokrajowcy są (i nadal) będą zatrudniani w obu sektorach polskiego rynku pracy. Jednocześnie liczba zatrudnionych w segmencie drugim, szczególnie podsegmentie „B”, jest (i będzie) o wiele większa niż liczba pracowników – obcokrajowców zatrudnionych w segmencie pierwszym.

Na strukturę i poziom zatrudnienia obcokrajowców oddziałują przede wszystkim: poziom rozwoju gospodarczego, poziom zarobków, skłonność do pracy w drugim segmencie rynku pracy krajowców, otwarcie rynku pracy, przepisy dotyczące swobodnego przepływu osób, a przede wszystkim zapotrzebowanie ze strony pracodawców. Warunki oraz przepisy dotyczące zatrudnienia są warunkowane w dużej części członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Jednakże decydującą rolę z punktu widzenia Polski mają jednak decyzje polityczne.

Od pewnego czasu toczy się w Polsce debata na temat otwierania rynku pracy dla obcokrajowców. O ile w przypadku obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej decyzje wynikają z przepisów wspólnotowych (głównie Traktatu Akcesyjnego), to w przypadku obywateli państw trzecich są one uzależnione od polityki rządu polskiego. W coraz większym zakresie eksperci analizujący sytuację na polskim rynku pracy dowodzą, iż restrykcyjne polskie przepisy w zakresie zatrudnienia obcokrajowców powinny zostać uelastycznione. Brak jest natomiast konkretnych propozycji oraz opracowań, które opisywałyby w sposób kompleksowy tę problematykę – szczególnie z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki.

Opracowanie pt: *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej* przedstawia w sposób kompleksowy problematykę wykonywania zajęć zarobkowych przez cudzoziemców w Polsce, szczególnie z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki. Podjęto w nim próbę opisu różnych determinantów, które wpływają na decyzje w zakresie zatrudniania obcokrajowców w Polsce. Analizie poddane

zostały m.in. regulacje prawne, czynniki społeczne i ekonomiczne, a także opracowania prognozujące zmiany sytuacji w zakresie demografii oraz rynku pracy. Ponadto zamieszczony został skrótowy opis rozwiązań stosowanych w innych państwach.

Na podstawie przeprowadzonych analiz wysunięte zostały wnioski oraz zaproponowano rekomendacje dla polskiej polityki migracyjnej:

1. Polska przemienia się z kraju typowo emigracyjnego na państwo emigracyjno-immigracyjne, które staje się atrakcyjne jako miejsce zatrudnienia pewnej liczby obcokrajowców.

2. W Polsce wykształcił się dwusegmentowy rynek pracy. Charakteryzuje go m.in. niewielka skala legalnego zatrudnienia (ok. 20 tys. obcokrajowców) i równoczesne wielokrotnie większe nielegalne zatrudnienie (szacunki wahają się od 50 do nawet 300 tys. osób).

Zdecydowana większość cudzoziemców znajduje pracę w drugim segmencie rynku pracy, w którym Polacy nie chcą podejmować zatrudnienia (budownictwo, rolnictwo, pomoc domowa, gastronomia). W pierwszym segmencie rynku pracy zatrudnienie znajdują głównie obywatele państw, które są głównymi inwestorami zagranicznymi w Polsce (Niemcy, Francuzi, Amerykanie, Włosi). Charakteryzuje się on m.in. wysokimi zarobkami, dostosowaniem do potrzeb nowoczesnej gospodarki oraz dużą mobilnością zawodową.

Zgodnie z oficjalnymi danymi, w ostatnich latach mamy do czynienia ze stabilizacją legalnego zatrudnienia obcokrajowców.¹ Przykładowo, w roku 2000 liczba cudzoziemców legalnie pracujących na polskim rynku pracy wyniosła 17 802 osoby, natomiast w roku 2003 zwiększyła się do 18 841, czyli o niecały tysiąc (MGiP). W ubiegłych latach nie zmieniała się również charakterystyka zatrudnianych legalnie cudzoziemców. Bardzo dużą część obcokrajowców, którzy otrzymali zgody na zatrudnienie, stanowili obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej (ogółem w 2000 roku 5980 osób, natomiast w 2003 było to 7845 osób). Ze wszystkich państw członkowskich najwięcej pozwoleń otrzymali obywatele Niemiec (1336 w roku 2000 oraz 1865 w 2003 roku) oraz Francji (1217 w roku 2000 oraz 1491 w roku 2003). Ponadto liczną grupę (dane za rok 2003) stanowili obywatele Ukrainy (2750 osób), Białorusi (828 osób) oraz Rosji (698 osób). Z krajów pozaeuropejskich najliczniejszą grupę stanowili Amerykanie (846 osób) oraz Turcy (665 osób). Zdecydowanie najwięcej obcokrajowców, ponad 50%, podejmowało pracę w woj. mazowieckim (9272 osoby w roku 2003). Z pozostałych

¹ Do roku 2000 Dane Biura Migracji Zarobkowych Krajowego Urzędu Pracy, następnie Ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy zatrudnienia obcokrajowców.

województw wyróżniały się woj. śląskie (1471 osób), pomorskie (1072 osób) oraz wielkopolskie (1039 osób).

Interesująca jest analiza zawodów, jakie przedstawiciele poszczególnych narodowości wykonują najczęściej. Można tu zauważyć kształtowanie się pewnych specjalizacji. I tak obywatele starych państw członkowskich wykonują prace związane z finansami i przemysłem, rzadziej z handlem (głównie Francuzi). Obywatele Rosji oraz byłych republik radzieckich (głównie Ukraińcy oraz Białorusini) znajdują pracę w sektorach związanych z handlem oraz, co bardzo ciekawe, z edukacją. Przykładowo, bardzo częste jest zatrudnienie ukraińskich nauczycieli jęz. angielskiego, którzy pracują w polskich szkołach. Dotyczy to również obywateli Stanów Zjednoczonych zatrudnionych jako lektorzy języka angielskiego. Jednak w odróżnieniu od Ukraińców, którzy znajdują najczęściej zatrudnienie w szkołach publicznych, pracują oni w szkołach nauczania języków obcych. Ponadto w przypadku obywateli USA jest to sposób zdobywania doświadczenia, a nie sposób na zarabianie pieniędzy. Natomiast do charakterystycznych sektorów, w których przeważają obywatele państw azjatyckich (głównie Wietnamu oraz Chin) należą handel i gastronomia.

O wiele trudniej poddać analizie zakres nielegalnego zatrudnienia obcokrajowców, gdyż brak jest wiarygodnych danych co do jego skali w Polsce. Szacunki wahają się od 50 do nawet 300 tys. osób, które rocznie podejmują pracę na terytorium Polski (IPiSS 2004). Nie oznacza to jednak, że przebywają oni przez cały czas w Polsce. Zdecydowana większość z nich pozostaje w naszym kraju przez ok. 3 miesiące, po czym wraca do państwa pochodzenia (zatrudnienie sezonowe). W przypadku prac, które wymagają całorocznego zatrudnienia, mamy do czynienia z tzw. migracją rotacyjną, polegającą na wykonywaniu jednego zatrudnienia przez kilka osób, które zmieniają się w czasie roku (np. przy opiece nad osobami starszymi). Nielegalnie zatrudnionymi są w Polsce osoby, które w czasie przekraczania granicy zadeklarowały pobyt turystyczny, podczas gdy rzeczywistym celem ich przyjazdu jest podjęcie pracy. W pewnym uproszczeniu nielegalnych pracowników w Polsce można podzielić na trzy grupy.

Pierwszą z nich stanowią pracownicy sezonowi, którzy wykonują swoją pracę w okresie wiosennym i letnim. Osoby te wykonują najczęściej prace w budownictwie i rolnictwie. Wśród zatrudnionych przeważają Ukraińcy oraz Białorusini. Najczęściej w tym przypadku mamy do czynienia z legalnym pobylem, ale nielegalnym zatrudnieniem. Osoby te formalnie nie łamią przepisów imigracyjnych, naruszając jednocześnie przepisy o zatrudnianiu cudzoziemców.

Drugą grupę stanowią osoby, którzy przebywają na stałe w Polsce (decydują się jedynie na krótkotrwałe pobyty w kraju pochodzenia, poświęcane najczęściej na zdobycie prawa do kolejnego wjazdu na terytorium Polski).² Osoby te wykonują najczęściej prace na rzecz gospodarstw domowych, takie jak sprząatanie, opieka nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, itp. W tych przypadkach, w związku z koniecznością stałego zatrudnienia, osoby te oprócz nielegalnego zatrudnienia decydują się też na nielegalny pobyt przy czym narażają się na wiele negatywnych konsekwencji z tym związanych, z pozbawieniem prawa do wjazdu na terytorium Polski włącznie. Podobnie jak w przypadku pracowników sezonowych, przeważają tutaj obywatele byłych republik radzieckich. Jednakże ze względu na znajomość języka oraz przyczyny narodowościowe pracę w tym zakresie znajdują również osoby pochodzenia polskiego, które zamieszkują poza granicami Polski.

Trzecią grupę stanowią imigranci, którzy związani są z zagranicznymi podmiotami gospodarczymi działającymi w Polsce. Są to najczęściej pracownicy firm-matek, którzy podejmują krótkotrwałe zatrudnienie w polskich filiach bez konieczności dopełnienia formalności wynikających z prawa polskiego. Ich liczbę szacuję się na ok. 50-60 tys. osób rocznie (Rajkiewicz 2004). W grupie tej przeważają obywatele Stanów Zjednoczonych, Japonii oraz krajów członkowskich UE, czyli największych inwestorów w Polsce. Ponadto można do niej zaliczyć pracowników nielegalnych, zatrudnionych w ramach przedsiębiorstw rodzinnych, najczęściej handlowych oraz gastronomicznych. Przeważają tutaj obywatele państw azjatyckich (Wietnam, Chiny, Armenia) oraz Turcji.

3. Obecna skala zatrudnienia cudzoziemców nie wpływa w znaczący sposób na sytuację na rynku pracy. W przeliczeniu na pełnozatrudnionych w ciągu roku nie przekracza ona 1% ogółu zatrudnionych w Polsce. Należy jednak spodziewać się, iż wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy wzrośnie akceptacja społeczna dla zatrudnienia obcokrajowców oraz pojawi się więcej czynników, które zwiększą zapotrzebowanie na zagraniczną siłę roboczą.

4. W Polsce wykształcają się już pewne obszary specjalizacji i koncentracji określonych grup cudzoziemców, którzy podejmują pracę na lokalnych rynkach. W wyniku niedopasowania popytu i podaży powstaje luka, którą wypełniają pracownicy-migranci, podejmując zatrudnienie tam, gdzie nie ma zainteresowania ze strony rodzimej siły roboczej ze względu na pracę ciężką

² Wraz z wprowadzeniem przez Polskę obowiązku wizowego dla obywateli byłych republik radzieckich wydłużona została procedura wjazdowa, co wiąże się z koniecznością częstszych i dłuższych pobytów w kraju pochodzenia.

fizycznie, czy o niskim prestiżu. Ponadto obcokrajowcy znajdują zatrudnienie w tych specjalnościach, w których brakuje odpowiedniej liczby pracowników polskich.

5. Kluczowym dla analizy zapotrzebowania na pracę obcokrajowców w Polsce jest zbadanie popytu i podaży na polskim rynku pracy w najbliższych latach. Badania tego typu mogą odpowiedzieć na pytanie o konieczność aktywnego werbunku obcokrajowców oraz wpływ imigracji na likwidowanie ewentualnych luk, które powstają na rynku pracy. W Polsce istnieje Międzyresortowy Zespół ds. Prognozowania Popytu i Podaży na Rynku Pracy w Polsce, działający w ramach Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Zajmuje się on prognozowaniem zmian, jakie zachodzą na polskim rynku pracy w zakresie zapotrzebowania na konkretne zawody. Z analiz prezentowanych przez Zespół wynika, iż w najbliższych latach nastąpi wzrost zapotrzebowania na pracowników w sferze usług rynkowych, natomiast obniży się popyt na pracowników w sferze produkcji (zwłaszcza w przemyśle).³ Wzrost zatrudnienia w usługach rynkowych dotyczy głównie profesjonalnych usług biznesowych. Jeżeli chodzi o przewidywania w zakresie konkretnych zawodów, to w najbliższym czasie można spodziewać się, iż dynamiczny wzrost zapotrzebowania będzie dotyczył:

- informatyków, zarówno z wyższym wykształceniem, jak i średniego personelu,
- specjalistów dla profesjonalnych usług biznesowych oraz obsługi firm,
- specjalistów dla pozostałej działalności usługowej, nie zaliczanej do usług osobistych (kwalifikują się tutaj pracownicy o specjalnościach nowych, nieuwzględnionych jeszcze w obowiązującej klasyfikacji zawodów),
- budownictwa, zarówno mieszkaniowego, jak i drogowego,
- domów towarowych,
- szkolnictwa wyższego,
- fizykoterapeutów, pracowników odnowy biologicznej, opieki medycznej domowej, itp.

Autorzy prognoz zwracają ponadto uwagę na duży potencjał wzrostu zatrudnienia kierowników małych i średnich firm. Uzależnione jest to jednak od koniunktury gospodarczej. Brak jest jednak szczegółowych szacunków odnoszących się do poszczególnych zawodów, co potwierdza potrzebę kontynuowania tego typu badań.

³ Więcej na ten temat w: A. Karpiński, S. Paradysz, B. Penconek „Projekcja zatrudnienia i zapotrzebowania na główne grupy zawodów do roku 2005”. Warszawa 2002

Największe spadki zatrudnienia w najbliższym czasie, obok sfery produkcji, będą dotyczyły zawodów związanych z rolnictwem oraz robotników, zwłaszcza przemysłu lekkiego i maszynowego oraz górnictwa.

Ponadto w analizie popytu i podaży na rynku pracy w Polsce należy brać pod uwagę zapotrzebowanie na pracowników w innych krajach członkowskich UE. Można założyć, że w wyniku upodabniania się polskiej gospodarki do gospodarek „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej będą u nas zachodziły, jednak z pewnym opóźnieniem, podobne procesy w zakresie rynku pracy. Najlepiej rozwinięte państwa członkowskie UE zgłaszają zapotrzebowanie na następujące zawody:

- informatycy (ocenia się iż niedobór informatyków w perspektywie roku 2010 może wynieść w UE ponad 200 tys.),
- biotechnologowie (niedobór w UE ocenia się na ponad 10 tys.),
- nauczyciele akademicy,
- personel służby zdrowia,
- pracownicy do robót wykończeniowych w budownictwie mieszkaniowym.

W powyższych zawodach istnieje najwięcej wolnych ofert pracy, które kierowane są również do cudzoziemców.

Analiza zapotrzebowania na wybrane grupy zawodów pokazuje, iż w najbliższych latach nie należy spodziewać się wzrostu imigracji zatrudnieniowej do Polski. Wynika to z co najmniej dwóch czynników. Po pierwsze największy wzrost zapotrzebowania będzie istniał w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, co zasadniczo zmniejsza liczbę potencjalnych migrantów. Ponadto na podobne zawody zgłaszają zapotrzebowanie inne, lepiej rozwinięte kraje członkowskie UE, co powoduje, iż Polska w rywalizacji o najlepszych pracowników będzie przegrywać. Po drugie, w Polsce istnieją duże zasoby pracowników, którzy będą mogli wypełnić pojawiające na rynku pracy luki. Przyczyniać się do tego będzie również poprawiający się system szkoleń i przekwalifikowań, który będzie współfinansowany ze środków wspólnotowych.

Pomimo braku zasadniczych przesłanek do przewidywania wzrostu zapotrzebowania na pracę obcokrajowców w Polsce, można jednak z prognozy popytu i podaży zauważyć, iż istotnie w niektórych zawodach można spodziewać się pewnego niewielkiego wzrostu zapotrzebowania na pracę obcokrajowców. Można założyć, iż wzrost zatrudnienia wystąpi w trzech segmentach:

budownictwie, opiece domowej oraz finansach. Wzrostu w segmencie budownictwa można spodziewać się w wyniku konieczności realizacji wielu inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego. W tym właśnie segmencie pracę znajduje wielu nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców. Ponadto należy spodziewać się również wzrostu zatrudnienia przy realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (szczególnie inwestycji drogowych i kolejowych). Co prawda wzrost ten nie wystąpi bezpośrednio, ale można założyć, iż przy podwykonawstwie, czy też usługach na rzecz głównych wykonawców może nastąpić wzrost zatrudnienia cudzoziemców jako tańszej siły roboczej. Wzrost zatrudnienia w segmencie pomocy domowej będzie wynikiem wzrostu zamożności społeczeństwa oraz wzrostu liczby osób w podeszłym wieku. Z kolei wzrost zatrudnienia, tym razem legalnego, w sektorze finansowym oraz obsłudze firm, wynikać będzie z napływu w kolejnych latach bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Nie należy jednak, wbrew obiegowym opiniom, spodziewać się wzrostu zatrudnienia w zawodach medycznych. Ze względu na popyt na wysokokwalifikowanych lekarzy, pielęgniarki, położne czy pomoce medyczne w krajach Europy Zachodniej i Północnej, które oferują o wiele lepsze warunki pracy niż Polska, skala tego zatrudnienia będzie utrzymywać się na niewielkim poziomie. Należy również pamiętać, iż w przypadku zagrożenia deficytem pracowników określonych zawodów i specjalności, szczególnie istotnych dla budowy w Polsce nowoczesnej gospodarki, nie można wykluczyć konieczności podjęcia tematu sterowania napływem imigrantów, którzy choć w pewnym stopniu uzupełniałyby lokalne braki.

6. Cudzoziemcy dopuszczani są do polskiego rynku pracy na zasadzie zatrudnienia uzupełniającego, nie zaś wypierającego. Istnieją trzy przesłanki zapotrzebowania na pracę cudzoziemców: niemożliwość znalezienia pracowników w Polsce za proponowane stawki, moda na zatrudnianie zagranicznych pomocy domowych oraz umiejętności, które mają pracownicy cudzoziemcy (tu łatwiej jest uzyskać pozwolenie na pracę).

7. Skomplikowana procedura uzyskiwania zezwolenia i zgody na pracę oraz koszty z tym związane sprzyjają utrzymywaniu się szarej strefy zatrudnienia obcokrajowców. W celu ograniczenia nielegalnej pracy cudzoziemców ważne jest, aby nie były to wyłącznie zaostżenia kontroli i kar, lecz działania motywujące pracodawców do zatrudnienia legalnego. Konieczne są zmiany w procedurach pozwoleń na pracę, a mianowicie uproszczenie przepisów: wzajemne ich zsynchronizowanie, wyeliminowanie zbędnych dokumentów, polepszenie pracy odpowiednich urzędów, obniżenie opłat, ułatwienia przy kolejnych przedłużeniach pozwoleń. Należałoby również selektywnie stosować „procedury uproszczone” w zatrudnieniu wobec:

- osób o szczególnie pożądanym zawodach i kwalifikacjach,
- cudzoziemców uzupełniających „nisze ekonomiczne”,
- cudzoziemców generujących napływ kapitału, instytucji tworzących miejsce pracy.

8. Obecna sytuacja demograficzna, charakteryzująca się ujemnym przyrostem naturalnym oraz ujemnym saldem migracji zagranicznych, stwarza wyzwania dla polskiej polityki migracyjnej. Priorytetowym zadaniem tej polityki powinno być powstrzymanie spadku ludności Polski, a w dalszej perspektywie przyrost ludności. Oznaczać to może konieczność zasadniczej reorientacji aktualnie prowadzonej polityki, w tym wobec imigracji cudzoziemców, repatriacji osób polskiego pochodzenia i reemigracji Polaków.

9. Polsce bardzo trudno będzie prowadzić aktywną politykę imigracyjną (np. na wzór niemiecki czy amerykański), głównie ze względu na mało atrakcyjny rynek pracy. Dlatego też konieczne są inne działania nakierowane, np. aktywna polityka stypendialna dla osób, które chciałyby podnosić swoje kwalifikacje w Polsce, wraz z jasną perspektywą zatrudnienia po zakończeniu studiów, praktyk (staży) oraz otrzymania prawa pobytu.

10. Doświadczenie z realizacji uzgodnień bilateralnych pokazuje, iż mogą być one efektywnym sposobem stymulowania zatrudnienia obcokrajowców. Muszą być one jednak uporządkowane i zweryfikowane pod kątem zapotrzebowania polskiego rynku pracy oraz zasad ich funkcjonowania, biorąc pod uwagę obopólne korzyści. W celu zapewnienia możliwie najlepszej realizacji zawartych uzgodnień, należy podjąć akcje informacyjne o możliwościach, jakie dają umowy dla osób chcących podjąć zatrudnienie za granicą i potencjalnych pracodawców.

11. W sprawie przyszłej polityki zatrudnieniowej cudzoziemców na polskim rynku pracy należy uelastyczyć rynek pracy, a nie go zamykać. To uelastycznienie powinno polegać na prowadzeniu selektywnej i kontyngentowej polityki w stosunku do imigracji zarobkowej, przy równoczesnym zwalczaniu imigracji nielegalnej.

12. Polskie władze państwowe nie mogą pozostawać obojętne (bierne) wobec nasilających się ruchów migracyjnych. Do zarysowania skoordynowanej i kompleksowej polityki migracyjnej nawiązują dzisiaj przede wszystkim środowiska naukowe, m.in. Komitet PAN „Polska 2000 Plus” (*Memoriał Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN dla najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej o potrzebie określenia polityki państwa w obszarze migracji zagranicznych*, 16.10.2002).