

Nr 38



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Analizy i Opinie
Analyses & Opinions

**Praca Ukraińców w Polsce
– rekomendacje dla polityki
migracyjnej**

Justyna Frelak

Praca Ukraińców w Polsce – rekomendacje dla polityki migracyjnej

Justyna Frelak

- *Konieczne są zmiany w polskiej polityce migracyjnej, tak by służyła ona aktywnemu pozyskiwaniu pracowników w poszukiwanych w Polsce zawodach, a nie tylko ochronie krajowego rynku pracy.*
- *Początkiem zmian mogą stać się inicjatywy wobec pracowników z Ukrainy. Częściowa liberalizacja rynku pracy wobec Ukraińców miałaby pozytywne skutki dla polskiej gospodarki oraz swój ważny wymiar polityczny. Proponujemy przyjęcie umowy bilateralnej, która poprzez niższe opłaty, uproszczoną procedurę, mniejsze i ograniczone do ubezpieczenia zdrowotnego składki do ZUS zachęcałaby do legalnego sezonowego zatrudniania Ukraińców w Polsce.*
- *Postulujemy też wprowadzenie programów dla nauczycieli języków obcych ubiegających się o pracę w Polsce oraz wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na programie au pair w USA a ułatwiających legalne zatrudnienie w takich zawodach jak pomoc domowa, opieka nad dziećmi i osobami starszymi.*

Celem tekstu jest zaproponowanie kierunków zmian w polskiej polityce migracyjnej. Rekomendacje odnoszą się do pracowników z Ukrainy, którzy stanowią najliczniejszą grupę cudzoziemców pracujących w Polsce. W obliczu wspierania prozachodniej orientacji Ukrainy i zacieśniania kontaktów z tym krajem, częściowa liberalizacja rynku pracy mogłaby stać się znaczącym gestem strony polskiej nie tylko wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom wschodniego sąsiada, ale mającym również pozytywne skutki dla polskiego rynku pracy.

Przemianom gospodarczym i politycznym zachodzącym od początku lat dziewięćdziesiątych w Europie Środkowej towarzyszyło otwarcie granic oraz przekształcenia polskiego rynku pracy. Na sile przybrały migracje ekonomiczne do Polski, wykształcił się też dwusegmentowy rynek pracy cudzoziemców, obejmujący specjalistów, jak i tanią siłę roboczą.

Pomimo rosnącej liczby cudzoziemców nie wypracowano dotąd kompleksowego systemu zarządzania zjawiskiem migracji zarobkowych. Głównym celem regulacji dotyczących zatrudniania

cudzoziemców pozostawała przede wszystkim ochrona krajowego rynku pracy. Przyjmowane rozwiązania były bądź reakcją na bieżące problemy, bądź rezultatem zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Brak jasno

zdefiniowanej polityki migracyjnej, skomplikowane rozwiązania prawne oraz niechętnie nastawienie urzędników mogą tymczasem powodować niedobór pracowników w niektórych zawodach i utrudniać rozwój polskiej gospodarki.

Aktywnie zarządzać migracjami ekonomicznymi

Potrzeby rynku pracy i polskiej gospodarki, sytuacja demograficzna oraz wyjazdy Polaków do pracy na Zachód przemawiają za aktywną polityką migracyjną mającą charakter selektywny i ukierunkowany na konkretnych pracowników. Częściowa liberalizacja dostępu do rynku pracy przyniesie korzyści polskiej gospodarce. Umożliwi też większą kontrolę nad ruchami migracyjnymi, których nie wyeliminują restrykcyjne przepisy i polityka wizowa.

Na polskim rynku pracy, podobnie jak w innych krajach UE, występują sektory, którymi krajowi pracownicy nie są zainteresowani. Powstała luka, a więc przede wszystkim prace o niskim prestiżu i wynagrodzeniu, uzupełniają cudzoziemcy, głównie z wschodniej granicy. Pracują najczęściej w handlu, rolnictwie, budownictwie oraz jako pomoc domowa. Obywatele Ukrainy stanowią też aż 3/4 osób zatrudnionych w gospodarstwach domowych (prace domowe, opieka nad dziećmi i osobami starszymi).

Wprowadzić ułatwienia dla nauczycieli języków obcych chcących pracować w Polsce

Również w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji brakuje często Polaków o odpowiednim wykształceniu. Znajdują w nich zatrudnienie przede wszystkim obywatele z Zachodu, ale również Ukrainy, dla których nasz kraj jest znacznie bardziej atrakcyjny pod względem zarobków, m.in. lektorzy języków obcych, spawacze w stocznicach. Lektorami języków obcych z Ukrainy (najczęściej języka angielskiego)

zainteresowane są szkoły publiczne mające problemy ze znalezieniem polskich nauczycieli, którzy zgodziliby się na proponowane warunki finansowe oraz pracę w mniejszych i biedniejszych miejscowościach, głównie na wschodzie Polski. Popyt wzrósł dodatkowo po wstąpieniu Polski do Unii i wyjeździe wielu absolwentów kierunków językowych za granicę. Obecnie lektorzy języków obcych z Ukrainy pragnący pracować w Polsce

muszą corocznie przechodzić przez procedurę uzyskania pozwolenia. Zgodnie z umową polsko-ukraińską bez zezwolenia można nauczać bowiem jedynie języka ojczystego.

Za aktywnym sterowaniem migracjami ekonomicznymi przemawia też sytuacja demograficzna Polski charakteryzująca się ujemnym przyrostem naturalnym. Niedobory na rynku pracy (np. w rolnictwie) zaczynają powstawać również na

skutek emigracji Polaków do krajów UE. W pewnych rejonach Polski migranci z Ukrainy już teraz pomagają wypełnić luki na rynku pracy wywołane wyjazdami Polaków do Wielkiej Brytanii, Szwecji i Irlandii. Pomimo dużego bezrobocia nie zostaną one uzupełnione przez rodzimą siłę roboczą, ze względu na szereg czynników wynikających z niedopasowania popytu i podaży.

Zmniejszyć szarą strefę poprzez częściowe otwarcie rynku pracy

Do uregulowania kwestii zatrudnienia cudzoziemców skłaniają też wysokie koszty (legalnej) pracy. Wysokie podatki i składki na ubezpieczenie powodują, że w wielu przypadkach pracodawcy nie decydują się legalnie zatrudniać pracowników, tym bardziej cudzoziemców. Handel nielegalną siłą roboczą przybrał zorganizowane formy, takie jak nieformalne giełdy pracy. Nielegalne zatrudnienie jest jednak często jedynym sposobem na przetrwanie dla wielu drobnych polskich przedsiębiorców.

Pracownicy ze Wschodu, szczególnie z Ukrainy są dla nich cennymi i tanimi pracownikami. Dla Ukraińców Polska jest atrakcyjna ze względu m.in. na bliskość geograficzną oraz dostępność (początkowo brak wiz, obecnie wizy przyznawane bezpłatnie), a z drugiej strony - bliskość kulturową oraz rozwiniętą siecią kontaktów w Polsce. O ile jednak polityka wizowa pozwala na legalny pobyt na terenie Polski, to polityka ochrony rynku pracy generuje pracę w szarej strefie. Częściowe otwarcie rynku pracy pomogłoby skuteczniej walczyć z szarą strefą.

Spoleczna akceptacja dla zmian w polityce wobec rynku pracy

Obecna sytuacja społeczna, gospodarcza i polityczna sprzyja zapoczątkowaniu aktywnego sterowania migracjami ekonomicznymi. Społeczeństwo polskie generalnie akceptuje migrantów, również na rynku pracy, a sami

Ukraińcy nie spotykają się na ogół z przejawami dyskryminacji. Jest to zupełnie inna sytuacja niż 10 lat temu. Na zmianę wpłynęło nasilenie się kontaktów z cudzoziemcami, rozwój środków masowego przekazu oraz zanikanie poglądu, iż

przybysze z za wschodniej granicy są głównie źródłem przestępczości. Akceptacja Ukraińców w miejscu pracy i zamieszkania oraz dalszy wzrost sympatii społeczeństwa po ostatnich przemianach na Ukrainie dowodzi, że ograniczenia rynku pracy nie znajdują wytłumaczenia w nastrojach społecznych. W przypadku zatrudnienia Ukraińców mamy do czynienia z generalną akceptacją pracy na czarno, wynikającą z faktu, iż sami Polacy pracują lub pracowali na tych samych zasadach w krajach Europy Zachodniej.

Również klimat polityczny wokół Ukrainy i Ukraińców sprzyja wprowadzeniu ułatwień w podejmowaniu pracy przez Ukraińców.

Przykładem, iż jest to możliwe, jest chociażby liberalna polityka wizowa, pozwalająca na w miarę nieograniczony wjazd na teren Polski. W Polsce nie ma ugrupowań politycznych silnie domagających się ograniczenia liczby przyjezdnych czy pracujących obcokrajowców, możliwość dalszego ograniczenia rynku pracy wydaje się więc mało prawdopodobna. Uwidacznia to również stopniowe poszerzanie listy osób, które mogą wykonywać w Polsce pracę bez konieczności uzyskania zezwolenia. Uzasadnieniem wprowadzenia takich ułatwień w formie rozporządzenia była nieznaczna skala zjawiska i fakt, iż nie wpłynie on na rynek pracy.

Poparcie polskich przedsiębiorców

Ukraińcy nie stanowią poważnej konkurencji dla Polaków wykonując prace, którymi ci ostatni nie są zainteresowani. Można z tego wnioskować, że bezrobocie nie powinno być podstawowym argumentem za bardzo restrykcyjnym ograniczeniem ich dostępu do rynku pracy. Za ułatwieniami dotyczącymi zatrudniania obcokrajowców opowiadają się sami przedsiębiorcy. Istniejące procedury uniemożliwiają bowiem elastyczne reagowanie na potrzeby gospodarki i zniechęcają do legalnego zatrudnienia. Możliwość swobodnego realizowania popytu na daną siłę roboczą jest ograniczona administracyjnie, wymaga też każdorazowej zgody i wniesienia stosunkowo wysokiej opłaty (w wysokości pensji minimalnej). Potencjalny pracownik otrzymuje

możliwość zatrudnienia tylko gdy nie uda się znaleźć odpowiedniego kandydata-Polaka. Zbiurokratyzowany tryb postępowania odbija się więc negatywnie na funkcjonowaniu przedsiębiorstwa i eliminuje właściwie zatrudnienie sezonowe. O samą zgodę musi starać się potencjalny pracodawca, co wymaga od cudzoziemca odpowiednich środków i kontaktów w kraju, których często brakuje osobom z za wschodniej granicy.

Ukraińcy już w Polsce pracują

Kwestie uregulowania pracy cudzoziemców dotyczy najczęściej osób, które już się w Polsce znajdują lub też przyjeżdżają wykonywać prace sezonowe. Według oficjalnych danych obywatelom Ukrainy corocznie wydawanych jest do trzech tysięcy indywidualnych zezwoleń na pracę. Dane te nie odzwierciedlają jednak zapotrzebowania na zatrudnienie Ukraińców oraz jego rzeczywistej skali. Według ostrożnych

szacunków w Polsce pracuje od 50 – 300 tys. cudzoziemców, w większości Ukraińców. Dla porównania, polskie konsulaty wydały w 2004 roku 589 tysięcy wiz, co pozwala sądzić, że pracuje ich znacznie więcej. Ponadto większość pracujących w Polsce Ukraińców przyjeżdża do Polski jedynie w celach zarobkowych i nie zamierza się osiedlać. Nie stanowią więc oni ewentualnego obciążenia dla państwa w długim okresie.

Rekomendacje

Całociowe zmiany w polityce zatrudnienia cudzoziemców wiążą się w pierwszej kolejności z uwalnianiem rynków pracy w krajach unijnych (obcokrajowców z państw trzecich nie można traktować lepiej niż obywateli państw UE, wobec których Polska stosuje ograniczenia w dostępie do rynku pracy) i są procesem długotrwałym. Powinny polegać

na opracowaniu przez administrację państwową kompleksowych planów działania znajdujących odzwierciedlenie np. w umowach dwustronnych oraz zakładać aktywne uczestnictwo samych pracodawców. Poniższe rekomendacje sformułowane są w odniesieniu do obywateli Ukrainy, jednak w dalszej przyszłości powinny one być rozszerzane również na obywateli innych państw.

Efektywne wykorzystanie uzgodnień bilateralnych

Istniejąca umowa między Polską a Ukrainą z 1994 roku o wzajemnym zatrudnianiu pracowników nie jest obecnie realizowana. Nie ułatwia ona dostępu do rynku pracy wymagając uzyskania zezwolenia w trybie i na zasadach określonych przez prawo krajowe. Tymczasem umowy takie mogą stanowić

narzędzie selektywnej polityki werbunkowej.

Sukces umowy ukraińsko-portugalskiej dotyczącej prac sezonowych skłonił Ukraińców już wcześniej do podjęcia prób uzgodnienia podobnych regulacji z Polską. Dopiero jednak teraz, na skutek pozytywnego klimatu politycznego, zaistniały

szanse pewnych zmian (poprzez wprowadzenie zmian do istniejącej umowy), oczywiście pod warunkiem, że nie przeważą znów argument dużego bezrobocia. Strona ukraińska wykazuje na razie dużo większą aktywność i optymizm co do szybkich zmian, które nie stały się jeszcze przedmiotem poważnych rozmów. Proponowane przez stronę ukraińską rozwiązania dotyczą głównie ułatwień w podejmowaniu prac sezonowych dzięki skróceniu procedury uzyskania pozwolenia oraz wprowadzeniu mniejszych opłat z tytułu starania się o pozwolenie. Kwestią otwartą jest sposób opodatkowania oraz ubezpieczenia, uznawanie stażu pracy oraz określanie przez stronę polską zapotrzebowania. Należy jednak podkreślić, iż działania tego typu powinny mieć charakter kompleksowy. Samo obniżenie jednorazowych opłat nie zachęci pracodawców do zatrudniania cudzoziemców, a tych ostatnich do legalizacji zatrudnienia na obecnych warunkach (wysokie opłaty, obciążenie podatkami i składkami na ubezpieczenie) ponieważ straciliby swoje największe atuty (elastyczność i cenę) i przestali być konkurencyjni. Rozwiązania tego typu w odniesieniu do Ukraińców powinny również:

- wprowadzać zachęty dla pracodawców zatrudniających cudzoziemców do prac

sezonowych, takie jak niższe składki do ZUS (ograniczone na przykład do ubezpieczenia zdrowotnego) czy zryczałtowany podatek. Należałoby się zastanowić, czy w tej sytuacji nie powinno się umożliwić pracy na niższych stawkach. Tylko w tej sytuacji pracodawcom opłacałoby się zatrudniać obcokrajowców w sposób sformalizowany;

- opierać się na corocznym ustalaniu kontyngentów na konkretnych pracowników biorąc pod uwagę bieżące zapotrzebowanie, którym towarzyszyłyby odpowiednie akcje informacyjne i promocyjne;
- zakładać podobne ułatwienia na terenach przygranicznych, nowe rozwiązania dotyczące zatrudnienia krótkookresowego, ułatwiające nie tylko wspomniane prace o charakterze sezonowym (np. do 3 miesięcy) lub zbliżone charakterem do niemieckiego pracownika-gościa, mające na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych i językowych.

Wspomniane rozwiązania bilateralne mogą w dalszej kolejności znaleźć zastosowanie wobec osób innych narodowości.

Ułatwione procedury dotyczące zatrudniania osób o poszukiwanych kwalifikacjach

Powinny zostać wprowadzone:

- Programy ułatwiające zatrudnienie w takich zawodach jak pomoc domowa, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, poprzez wprowadzenie rozwiązań podobnych do programu *au pair*

w Stanach Zjednoczonych, umożliwiających lepszą kontrolę nad omawianym strumieniem migracji. Pewną próbą zalegalizowania pracy w gospodarstwach domowych jest projekt ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach

ryнку pracy przewidujący m.in. ulgi podatkowe dla osób zatrudniających bezrobotnych w gospodarstwie domowym. Dotyczy on jednak tylko pracowników polskich i ma zachęcić mniej i bardziej zamożne gospodarstwa do legalizacji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych.

- Specjalne programy dla nauczycieli języków obcych (np. szybkie rozpatrywanie wniosku z pominięciem badania lokalnego rynku pracy i szukania pracownika polskiego).
- Ułatwienia dla osób pochodzenia polskiego, będące integralnym elementem polityki

repatriacyjnej, obejmującej wszystkie państwa zamieszkane przez ludność legitymującą się polskimi korzeniami. Osoby te, specjaliści w danych dziedzinach, nie przeżywałyby tak dużych trudności adaptacyjnych, a polityka repatriacyjna stałaby się aktywnym narzędziem zarządzania migracjami ekonomicznymi do Polski, gwarantując jednocześnie większe powodzenie repatriacji.

- Usprawnienie systemu uznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych i ściągnięcie osób o wysokich kwalifikacjach.

Programy skierowane do studentów pochodzenia polskiego studiujących w Polsce

Powinno się rozpatrzyć wprowadzenie programów stypendialnych na szerszą skalę, skierowanych również do osób pochodzenia polskiego, mające na celu nie tylko wykształcenie w Polsce (i powrót do kraju pochodzenia), ale również ułatwienie znalezienia pracy i osiedlenia się w Polsce. Pierwotnie podstawowym założeniem przemawiającym za

kształceniem obywateli pochodzenia polskiego było przyczynienie się do rozwoju kultury polskiej wśród diaspory na Wschodzie po powrocie do kraju. W sytuacji, gdy duża liczba absolwentów pozostawała w Polsce z przyczyn materialnych, celowe wydaje się raczej wykorzystanie już wykształconych kadr do kontaktów z mniejszością polską.

Ulepszona procedura abolicyjna pozwalająca na legalizację pobytu i pracy osób już przebywających w Polsce

Istniejące przepisy nie umożliwiają legalizacji pobytu wielu osób ze względu na stawiane warunki, często niemożliwe do spełnienia. W przypadku legalizacji pobytu osób pracujących w Polsce nielegalnie, procedury powinny ulec uproszczeniu i

odpowiedniemu nagłośnieniu. Nie powinny wiązać się z negatywnymi konsekwencjami zarówno dla cudzoziemców jak i zatrudniających ich wcześniej pracodawców.

Upowszechnienie poradnictwa i prywatnego pośrednictwa dla cudzoziemców

Poradnictwo dla cudzoziemców na temat obecnych przepisów i procedur jest w przypadku usług komercyjnych bardzo drogie, co utrudnia wyjście z szarej strefy. Pomoc organizacji pozarządowych jest natomiast w znacznym stopniu ograniczona i niewystarczająca. W interesie państwa polskiego leży zagwarantowanie bardziej dostępnego dostępu do informacji dotyczących pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce.

Powinno temu również towarzyszyć rozszerzenie usług firm pośrednictwa pracy dla osób pragnących podjąć pracę w Polsce, również na stanowiskach średniego i niskiego szczebla oraz prac sezonowych. Warunkiem koniecznym dla sukcesu takich firm byłoby obniżenie opłat, ale również skrócenie procedury uzyskiwania zezwolenia na pracę. Wpłynęłoby to na legalizację i pewne „ucywilizowanie” pośrednictwa pracy przy zatrudnieniu cudzoziemców.

Podsumowanie

Opracowanie spójnej polityki zarządzania migracjami ekonomicznymi jest koniecznością, szczególnie w sytuacji, gdy duża liczba cudzoziemców już w Polsce się znajduje. Głównym jej celem powinny być redukcja szarej strefy oraz efektywne pozyskiwanie pracowników w poszukiwanych w Polsce zawodach. Stopniowej liberalizacji rynku pracy powinny towarzyszyć działania ze strony państwa mające na celu zniechęcenie do nielegalnego zatrudnienia i czyniące zatrudnienie w szarej strefie mniej atrakcyjne zarówno dla pracodawców, jak i pracobiorców. Częścią tej polityki powinna być identyfikacja luk w rynku pracy oraz ocena i prognozowanie obecnego i przyszłego popytu na pracę.

JUSTYNA FRELAK jest koordynatorem Programu Migracji i Polityki Wschodniej w Instytucie Spraw Publicznych. Zajmuje się migracjami ekonomicznymi i problematyką Schengen.

**Analizy i Opinie
Nr 38, maj 2005**

Redaktor: Mateusz Fałkowski
e-mail: mateusz.falkowski@isp.org.pl
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha
e-mail: jasio70@interia.pl

Instytut Spraw Publicznych
Adres: ul.Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa, Polska
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl