



PAUCI

Inicjatywa Współpracy
Polsko-Amerykańsko-Ukraińskiej



Rekomendacje dla ukraińskiej polityki migracyjnej

Autorzy:

Justyna Frelak, Piotr Kaźmierkiewicz

Opracowanie niniejszego raportu zostało umożliwione dzięki wsparciu Inicjatywy Współpracy Polsko-Amerykańsko-Ukraińskiej (PAUCI) finansowanej przez U.S. Agency for International Development (USAID) według postanowień Umowy o Współpracy Nr 03-0529-172

Instytut Spraw Publicznych
Warszawa, sierpień 2005r.

I. Ewolucja debaty na temat imigracji do Polski

1. Miejsce debaty na temat cudzoziemców w dyskursie polityczno-społecznym

Pomimo wzrostu zjawiska imigracji do Polski, proces ten nie stał się przyczynkiem do publicznej debaty na temat pożądanej wielkości czy struktury napływu obcokrajowców. Kwestie dotyczące wjazdu oraz pobytu cudzoziemców traktowane są nadal w sposób techniczny i stanowią przedmiot zainteresowania wyspecjalizowanych instytucji i ekspertów. Źródeł takiego stanu rzeczy należy się doszukiwać w początkach dekady lat dziewięćdziesiątych kiedy to Polska musiała się zmierzyć z nową sytuacją polegającą na otwarciu granic ze wszystkimi sąsiadami (w tym z krajami b. ZSRR) co łączyło się z nowymi wyzwaniami. Po raz pierwszy od czasu ruchów wędrowniczych bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej, Polska miała do czynienia z masowymi ruchami ludności.

Zjawisko napływu cudzoziemców do Polski nie wywołało w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych znaczących negatywnych reakcji społecznych z wyjątkiem grupy Romów z Europy Południowo-Wschodniej. Jeśli pojawiały się obawy, to wyrażały się one bardziej w wątpliwościach co do zdolności państwa polskiego do zarządzania w sytuacjach kryzysowych (np. ochrony granic w przypadku gwałtownego exodusu uchodźców z krajów WNP) niż w uprzedzeniach wobec cudzoziemców jako takich. Co istotne badania opinii publicznej prowadzone regularnie od wczesnych lat 90. wskazują na polepszenie wizerunku nacji, których obywatele podróżowali do Polski najczęściej – w tym narodowości do których początkowo Polacy zachowywali znaczny dystans (Niemcy, Rosjanie, Ukraińcy).

Na przeciągu lat 90. debata na temat cudzoziemców w Polsce skupiła się na tematyce formalno-prawnych warunków wjazdu, podczas gdy szeroko pojęte kwestie integracji obcokrajowców były marginalizowane. Na taki stan rzeczy wpływ miało znikome zainteresowanie kwestiami obcokrajowców na szczeblu rządowym (poza polityką wobec uchodźców), brak odniesień w programach partyjnych oraz debatach parlamentarnych i znikome znaczenie polityczne reprezentacji mniejszości narodowych. Jedynym znaczącym impulsem do prac legislacyjnych oraz tworzenia podstaw instytucjonalnych były zobowiązania wynikające z przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do umów międzynarodowych (począwszy od ratyfikacji Konwencji Genewskiej w 1991 roku przez umowę o readmisji z krajami Grupy Schengen z 1993 roku po Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi w 1994 roku).

Politykę wobec cudzoziemców zdominowały dwa podejścia, które miały swoje źródło nie tyle w analizach samego zjawiska migracji co w priorytetach polityki zagranicznej i doświadczeniach znacznej części Polaków. O ile prawodawstwo dotyczące dostępu obcokrajowców do polskiego rynku pracy i przepisy regulujące wjazd i pobyt cudzoziemców podlegały harmonizacji z prawem unijnym, ta restrykcyjna legislacja jest dyskutowana przez

liberalne warunki wjazdu wobec znacznej grupy podróżnych i praktykę tolerowania nierejestrowanego handlu i zatrudnienia cudzoziemców. Praktycznie stosowane jest wolnorynkowe podejście do kwestii zatrudnienia (wyrażające się w *de facto* aprobachie dla faktu pozostawania przez większość pracujących w szarej strefie) oraz liberalne procedury przyznawania wiz krótkoterminowych obywatelom Rosji, Białorusi czy Ukrainy. Politykę tę tłumaczy się otwarcie faktem, że przy całym wzroście znaczenia imigracji, Polska pozostaje krajem emigracji netto i jednym z podstawowych punktów rządowego stanowiska w kwestiach unijnych jest zapewnienie jak najszerszego dostępu polskich pracowników do rynków krajów „starej Unii”. Przy tym podkreśla się, że utrudnienia wjazdu do Polski obywatelom krajów, z którymi łączy Polskę szczególne związki natury historycznej, społecznej i gospodarczej (np. Ukrainy) przy jednoczesnym żądaniu otwarcia rynków Europy Zachodniej dla Polaków byłoby niespójne a nawet nosiłoby znamiona hipokryzji.

Związek pomiędzy podejściem do kwestii emigracji i imigracji, który pojawia się na poziomie deklaracji politycznych, manifestowany jest też na poziomie szerszej debaty publicznej. Zauważyć można analogie w postrzeganiu społecznym zjawisk emigracji zarobkowych jak i obecności cudzoziemców na krajowym rynku pracy i w handlu. Od początku lat dziewięćdziesiątych obecny jest w dyskursie publicznym motyw wolności podróżowania i podejmowania pracy za granicą jako jednej z głównych zdobyczy po zmianie systemu gospodarczo-politycznego. Obraz migracji jest pozytywnie kojarzony przez wielu Polaków z ich doświadczeniami z lat 80. gdy odbywali oni podróże w celach handlowych w krajach ówczesnego bloku wschodniego oraz podejmowali nielegalne zatrudnienie w Europie Zachodniej, przede wszystkim w RFN. Działalność w szarej strefie gospodarki oraz emigracja zarobkowa, która przyjęła w latach 90. charakter wahadłowy (dzięki liberalizacji warunków wjazdu Polaków do krajów Europy Zachodniej), stały się udziałem znacznej części społeczeństwa w okresie transformacji. Było to podyktowane m.in. szybkim wzrostem a następnie utrzymywaniem się na wysokim poziomie stopy bezrobocia, które przyjęło charakter strukturalny w rejonach kraju cechujących się monokulturą gospodarczą (takich jak kompleks przemysłu odzieżowego w Łódzkiem czy obszary popegeerowskie w województwach północnych). Z kolei utrzymywała się emigracja z terenów o tradycyjnych związkach z krajami Europy Zachodniej (Opolskie, Małopolska) jak i powstawały nowe sieci powiązań (Białostockie, tereny pogranicza polsko-niemieckiego).

Powszechność zatrudnienia w szarej strefie oraz pracy zagranicą (w tym o charakterze nielegalnym) powoduje, że pomimo przemian gospodarczych i politycznych w kraju, Polakom nieobce jest doświadczenie marginalizacji. Może to wyjaśniać brak poparcia dla haseł niechętnych nielegalnemu zatrudnieniu cudzoziemców. Przeciwnie, w dyskursie publicznym niejednokrotnie podnoszony jest argument zapewnienia Polakom jak najszerszego dostępu do zachodnioeuropejskich rynków pracy a nielegalne zatrudnienie przedstawiane jest jako dowód przedsiębiorczości i konkurencyjności polskich pracowników i argument na rzecz deregulacji tych rynków. Niepowodzenia kolejnych ekip rządowych

w redukcji stopy bezrobocia w dużej mierze zdyskredytowały model etatystycznego zarządzania rynkami pracy, wskazując na potrzebę obniżenia kosztów legalnego zatrudnienia. Utrzymujące się przyzwolenie społeczne na pracę obcokrajowców w wybranych sektorach polskiej gospodarki, gdzie zauważalne są braki polskiej siły roboczej, może stanowić podstawę do działań prawnych, legalizujących prace sezonowe bądź programy selektywnej imigracji profesjonalistów (np. nauczycieli lub personelu medycznego). Programy takie mogłyby cieszyć się szczególnie wysokim przyzwoleniem społecznym w stosunku do obywateli Ukrainy, którzy w powszechnym przekonaniu łatwo aklimatyzują się w polskim otoczeniu.

2. Wpływ integracji europejskiej na prace legislacyjne

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych proces integracji europejskiej oraz wzrastająca skala migracji do Polski, traktowanej zarówno jako kraj tranzytowy i docelowy, wymusiły wprowadzenie rozwiązań prawnych. Pomędzy rokiem 1997 a 2003 uchwalono kolejne trzy ustawy o cudzoziemcach oraz dziesiątki innych aktów określających kompetencje poszczególnych instytucji, które wdrażają politykę państwa wobec obcokrajowców (Straż Graniczna, Urząd Repatriacji i Cudzoziemców, Rada ds. Uchodźców itd.). Jednak już w okresie dyskusji nad pierwszą ustawą (w latach 1995-97) stało się jasne, że tempo zmian dyktują potrzeby integracji europejskiej a kwestie cudzoziemców nie są obiektem debaty krajowej. Tym ważniejsza stała się rola organizacji pozarządowych oraz międzynarodowych. Już w debacie nad pierwszą ustawą o cudzoziemcach UNHCR oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka podnosiły kwestie statusu uchodźców, a Wspólnota Polska zwracała uwagę na zobowiązania państwa polskiego wobec diaspory. Mimo to, poprawki do ustaw w większości miały charakter techniczny i wynikały z wymogów akcesji.

Do końca dekady lat 90. nie wykrystalizowała się całościowa polityka migracyjna jako odrębny przedmiot prac instytucji państwa pomimo apeli ze strony środowisk eksperckich (Instytutu Pracy i Polityki Społecznej, Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Instytutu Spraw Publicznych czy Centrum Stosunków Międzynarodowych). W jej miejsce pojawiły się odrębne rozwiązania, związane przede wszystkim z realizacją zobowiązań zawartych w stanowisku negocjacyjnym RP w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, koordynowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). W 1998 roku minister objął przewodnictwo Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, w skład którego weszli przedstawiciele 17 instytucji państwowych w randze podsekretarzy stanu. Dwa lata później po konsultacjach m.in. z wojewodami, powstała w MSWiA koncepcja "Strategii zintegrowanego zarządzania granicą" (aktualizowana w 2003 roku), dokumentu określającego kompetencje poszczególnych organów centralnych oraz zasady współpracy z innymi instytucjami m.in. dla poprawy kontroli wjazdu oraz pobytu cudzoziemców.

Na tym etapie tworzenia prawa jednakże nie pokuszono się o kompleksową regulację kwestii imigracji zarobkowej oraz nie włączono aspektów polityki wobec emigracji Polaków w celach ekonomicznych. W toku prac nad pierwszą ustawą o cudzoziemcach pojawiły się głosy o potrzebie zwalczania nielegalnej migracji i zatrudnienia a restrykcyjne przepisy dotyczące warunków wjazdu oraz pobytu miały służyć ochronie polskiego rynku pracy przed „zalaniem przez nielegalną siłę roboczą”. Paradoksalnie, ponieważ ustawę przygotowano bez uwzględnienia efektów społeczno-gospodarczych nowych rozwiązań, jej wprowadzenie w życie doprowadziło do refleksji nie tylko nad koniecznością bardziej szerokiego widzenia konsekwencji prawa imigracyjnego, ale nad właściwymi narzędziami polityki kontroli wjazdu.

Wprowadzenie obostrzeń w dostępie do zaproszeń w ramach ruchu bezwizowego z Białorusią i Federacją Rosyjską pogłębiło załamanie handlu walizkowego we wschodnich rejonach Polski co postawiło na porządku dnia kwestię znaczenia nieformalnej wymiany handlowej dla rynków lokalnych. Debata publiczna zmusiła do przemyślenia i złagodzenia przepisów wjazdowych oraz postawiła granice bezrefleksyjnemu przenoszeniu rozwiązań zachodnioeuropejskich w rzeczywistość wschodniego pogranicza Polski. Doprowadziło to w pierwszej kolejności do stworzenia narodowej koncepcji Nowej Polityki Wizowej na Wschodzie, która przewidywała inwestycję w nowe konsulaty i rozbudowę istniejących placówek na Białorusi, w Rosji i na Ukrainie tak by nie dopuścić do gwałtownego spadku ruchu granicznego. Środowiska eksperckie wskazały również na znaczenie nieformalnej wymiany handlowej dla dalszego rozwoju terenów przygranicznych. Jednocześnie instytucje odpowiedzialne za wdrożenie polityki ochrony granic oraz przepisów wizowych (Straż Graniczna, Ministerstwo Spraw Zagranicznych) wyraziły gotowość konsultacji z organizacjami pozarządowymi i ośrodkami badawczymi zarówno w toku przygotowań założeń jak i wdrażania nowej polityki. Monitoring warunków przekraczania granicy wschodniej przeprowadziły niezależnie od siebie Fundacja Stefana Batorego oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Osobne badania realizacji polityki wizowej i konsularnej przeprowadziły m.in. Fundacja Batorego i Instytut Spraw Publicznych. Instytucje te wielokrotnie apelowały o elastyczne podejście w kwestiach wizowych, proponując szczegółowe rozwiązania np. dla obywateli Ukrainy i mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego. Ważnym elementem otwartości MSZ i Straży Granicznej jest upublicznianie zestawień statystycznych dotyczących ilości wydawanych wiz oraz poziomu ruchu granicznego.

3. Przyczynek do szerszego spojrzenia na kwestie imigracji

Debaty parlamentarne nad nowelizacjami ustawy o cudzoziemcach w latach 2001 i 2003 miały miejsce w klimacie większej świadomości faktu, że imigracja zarobkowa do Polski ma charakter stały i rosnący oraz tego, że restrykcyjny dyskurs integracji europejskiej nie wyklucza potrzeby określenia narodowej polityki imigracyjnej. Dominujący temat

bezpieczeństwa granic, wyraźnie akcentowany przez MSWiA i Straż Graniczną, uzupełniały kwestie praw człowieka oraz interesu narodowego, rozumianego w szerszym kontekście społecznym i gospodarczym. W toku debaty pojawiły się elementy myślenia o integracji cudzoziemców (w szczególności uchodźców, natomiast repatriantów nie zaliczano do kategorii cudzoziemców) i pojawiły się różne punkty widzenia co do oceny skutków obecności obcokrajowców na polskim rynku pracy. O ile dokumenty rządowe prezentowały unijny konsensus co do konieczności ograniczania dostępu cudzoziemców *en masse*, partie polityczne i środowiska pracodawców zgłosiły zastrzeżenia, wskazując na istnienie zapotrzebowania na siłę roboczą w wybranych regionach i segmentach gospodarki.

W sytuacji bardzo wysokiego bezrobocia (które sięgnęło prawie 20 procent w 2002 roku), panowała zgoda o potrzebie ochrony rynku przed tanią siłą roboczą o niskich kwalifikacjach ale nie przełożyło się to na konkretne propozycje legislacyjne a liberalne przepisy wizowe wprowadzone w 2003 roku faktycznie zakładały dalszy napływ niskowyzkwalifikowanej siły roboczej. Deklaracje walki z nielegalnym zatrudnieniem i handlem przekładały się wyłącznie na sporadyczne acz spektakularne akcje kontroli targowisk (akcja „Obcy”), prowadzące do deportacji znikomego odsetka osób prowadzących nielegalny handel bądź zatrudnionych na czarno. Co prawda rozszerzone kompetencje Straży Granicznej, policji podatkowej, służb operacyjnych Urzędów Pracy pozwalają na kontrolę legalności zatrudnienia, to jednak brak wyraźnego poparcia społecznego i konflikt z założeniami polskiej racji stanu, dyktującej dostęp obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy do terytorium RP neutralizują efekt propozycji bardziej restrykcyjnych działań.

Pomimo braku kompleksowych rozwiązań w celu integracji obcokrajowców, jednym z efektów prac nad ustawą z 2003 roku był pierwszy program abolicji, który miał na celu uregulowanie statusu cudzoziemców, którzy nie posiadali ważnej podstawy pobytu lub pozostawali w kraju na podstawie nieaktualnej wizy. Od września do grudnia 2003 roku obcokrajowcy, którzy mogli udokumentować nieprzerwany pobyt w Polsce przez ostatnie sześć lat, otrzymali możliwość uzyskania rocznego zezwolenia na pobyt a cudzoziemcy o krótszym okresie pobytu mogli uniknąć wpisu na listę osób niepożądanych poprzez dobrowolny wyjazd z Polski. Program regularyzacyjny miał na celu z jednej strony zalegalizowanie pobytu diaspory ormiańskiej, której członkowie niejednokrotnie pozostawali bez uregulowanego statusu, a z drugiej strony umożliwienie obywatelom Ukrainy dalsze przekraczanie granicy poprzez zaniechanie wpisu do rejestru osób niepożądanych. Co istotne, argumenty za przyjęciem programu (który przeszedł bez głosu sprzeciwu) wskazywały na konieczność usankcjonowania istniejącej sytuacji i integracji osób zainteresowanych oraz ich rodzin w polskim środowisku—podkreślano przy tym, że cudzoziemcy ci wymagają legalizacji ze względu na istnienie trwałych więzi z Polską (np. fakt, że dzieci migrantów uczęszczają do szkół publicznych). Program okazał się na tyle udany (skorzystało z niego 3508 osób z czego 84 procent stanowili Ormianie i Wietnamczycy), że został przedłużony do

listopada 2004 roku, zezwalając na legalizację pobytu kolejnych 2413 osób, z których 85 procent stanowili znów Ormianie i Wietnamczycy.

Należy jednak podkreślić, że rozwiązanie to nie zapobiegło późniejszej fali nielegalnej imigracji. Doświadczenia tej akcji wskazują też na to, że kolejne programy muszą zostać poprzedzone akcją informacyjną ukierunkowaną na środowiska cudzoziemców, które jak dotąd pozostają słabo rozpoznane przez organy państwa. Jako że można spodziewać się dalszego wzrostu zjawiska nielegalnego pobytu cudzoziemców w Polsce, konieczne stanie się uproszczenie wymagań stawianych cudzoziemcom ubiegającym się o regularyzację tak by przyszłe programy objęły znacznie większą grupę osób.

II. Polskie doświadczenia w zarządzaniu migracjami pracowniczymi – wnioski

1. Słabość obecnego polskiego systemu

Obecne rozwiązania prawne regulujące wjazd i pobyt Ukraińców na terytorium Polski utrudniają skuteczne zarządzanie migracjami pracowniczymi. Po pierwsze, niemożliwe jest pewne oszacowanie liczby Ukraińców pracujących w Polsce. Po drugie, pracownicy nielegalni w większości korzystają z nieformalnych sieci pośrednictwa pracy, omijając instytucje państwa. Wreszcie, ze względu na nielegalność zatrudnienia, pracownicy nie posiadają minimalnych gwarancji socjalnych, w tym często otrzymują wynagrodzenie poniżej płacy minimalnej.

Poważnym mankamentem polskiej polityki wobec migracji cudzoziemskich jest jej ograniczenie do wąskiej grupy pracowników legalnych z jednoczesnym pasywnym podejściem instytucji państwa do zjawiska zatrudnienia nielegalnego. Badania Ukraińców pracujących w Polsce wykazały, że osoby zatrudnione legalnie cieszą się o wiele wyższym statusem niż pracownicy nielegalni co przekłada się na ich ochronę prawną, zarobki i w konsekwencji bezpieczeństwo. Problem utrzymującego się szerokiego zjawiska „szarej strefy” dotyczy w pierwszym rzędzie obywateli polskich na krajowym rynku pracy, ale również cudzoziemców, w szczególności z krajów pozaunijnych, których brak bezpieczeństwa dotyka w o wiele większym zakresie. Poza trudniejszą sytuacją materialną (Polacy pracujący na czarno pobierają często świadczenia społeczne). Przyczynia się do tego przede wszystkim możliwość deportacji oraz związany z tym zakaz wjazdu do kraju.

Choć Ukraińcy stanowią największą grupę wśród cudzoziemców zatrudnionych w Polsce legalnie, to nadal znikomy odsetek obywateli Ukrainy pracuje tu legalnie. Obecna procedura wydawania zezwoleń na pracę nakłada na pracodawcę obowiązek udowodnienia faktycznego zapotrzebowania na pracownika. Jej czasochłonność oraz stopień skomplikowania powodują, że w praktyce wszczynają ją jedynie pracodawcy zainteresowani długoterminowym zatrudnieniem pracowników wykwalifikowanych. Ze względu na konieczność przedstawienia

przez pracodawcę i przyszłego pracownika długiej listy dokumentów na początku procesu, należy przyjąć, że instytucje państwa pozostawiają kwestie pośrednictwa w celu identyfikacji niezbędnych zasobów ludzkich inicjatywie zainteresowanych stron. System obowiązujący obecnie nie przewiduje też mechanizmów wsparcia działań promujących potencjalnych pracodawców na terenach, które mogłyby stać się źródłem legalnej siły roboczej.

Pouczającym pozytywnym przykładem, stojącym w kontraście z rynkowym podejściem w dziedzinie migracji pracowniczych jest jedyny kompleksowy program integracji cudzoziemców w Polsce, który stanowi system repatriacji etnicznych Polaków z azjatyckiej części byłego ZSRR. System ten demonstruje zdecentralizowane podejście do kwestii integracji migrantów, nakładając na gminy obowiązek zapewnienia zakwaterowania i pomocy w uzyskaniu pracy repatriantom. System recepcji repatriantów ulegał modyfikacjom ze względu na problemy w integracji osób o niewystarczających zdolnościach adaptacyjnych (np. pracowników kolchozów w środowisku miejskim). Konieczne okazało się stworzenie scentralizowanego programu orientacyjnego, poprzedzającego wejście w daną społeczność docelową, prowadzonego przez wyspecjalizowaną agendę rządową (Urząd Repatriacji i Cudzoziemców).

W tej chwili zdecydowana większość ukraińskich migracji pracowniczych nie stanowi obiektu zainteresowania polskich instytucji państwowych i jest kształtowana przy udziale nieformalnych prywatnych pośredników, wykorzystując nieformalne kanały informacji (zastanawia np. fakt, że polsko-ukraińska umowa z 1994 roku o zatrudnieniu jest *de facto* niestosowana). Pracownicy bez kwalifikacji bądź o niskim poziomie przygotowania znajdują prace sezonowe na nieoficjalnych giełdach w wybranych miejscach do których trafiają po przekroczeniu granicy polskiej. System ten cechuje się dużą elastycznością, pozwalając na optymalizację kosztów przez polskich pracodawców, ale jednocześnie cierpi na ograniczenia podobne do innych form działalności w szarej strefie. Świadomość niepewnego statusu oraz nieznaną języka powoduje, że potencjalni pracownicy mają słabą pozycję przetargową wobec pracodawcy przy ustalaniu stawek oraz warunków zatrudnienia, świadomi swojego niepewnego statusu. Osoby przyjeżdżające po raz pierwszy są szczególnie narażone na wyzysk płacowy, będąc nieświadome warunków panujących na danym rynku lokalnym. Ponoszą dodatkowo koszty opłacania pośredników prowadzących negocjacje z polskimi pracodawcami w ich imieniu jak i opłaty za możliwość korzystania z giełdy pracy. Powyższe problemy sygnalizują niespójność pomiędzy liberalną polityką wjazdu a pasywnością instytucji państwa w dziedzinie zarządzania rynkiem pracy Ukraińców w Polsce, spośród których większość jest zdana na nieformalne i, z ich punktu widzenia, mało czytelne sieci powiązań. Wydaje się jednak, że wyprowadzenie większości obcokrajowców z szarej strefy będzie możliwe dopiero w związku z obniżeniem kosztów legalnej pracy w Polsce i redukcji nadużyć w zakresie świadczeń społecznych wśród samych obywateli polskich.

2. Tło ekonomiczne imigracji zarobkowej w Polsce – segmentacja krajowego rynku pracy

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 za wschodniej granicy. Pracują najczęściej w handlu, rolnictwie, budownictwie oraz jako pomoc domowa. Obywatele Ukrainy stanowią też aż $\frac{3}{4}$ osób zatrudnionych w gospodarstwach domowych (prace domowe, opieka nad dziećmi i osobami starszymi).

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 stoczniach. 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. Konieczne wydaje się więc wprowadzenie ułatwień dla nauczycieli języków obcych pracujących w Polsce.

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.

Do uregulowania kwestii zatrudnienia cudzoziemców skłania też utrzymujące się zjawisko szarej strefy w gospodarce, które jest m.in. pochodną wysokich kosztów pracy legalnej. 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 wize przyznawane bezpłatnie), a z drugiej strony - bliskość kulturową oraz rozwiniętą sieć 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.

Powinny zostać wprowadzone następujące ułatwienia w procedurach dotyczących zatrudniania osób o poszukiwanych kwalifikacjach:

- 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 rynku 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 zamieszkałe 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 ściąganie osób o wysokich kwalifikacjach.

3. Ewolucja klimatu społecznego wobec zjawiska migracji pracowniczych

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. W dodatku w porównaniu z sytuacją sprzed dziesięciu lat, wzrasta akceptacja

społeczna dla zmian w polityce wobec rynku pracy. Na zmianę wpłynęło nasilenie się kontaktów z cudzoziemcami, rozwój środków masowego przekazu oraz zanikanie poglądu, iż przybysze zza 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.

Istotne jest też poparcie polskich przedsiębiorców dla liberalizacji rynku pracy dla cudzoziemców. 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 zza wschodniej granicy.

Należy przy tym pamiętać, że wszelkie zmiany dotkną przede wszystkim osoby, które już w Polsce pracują. W szczególności kwestie uregulowania pracy cudzoziemców dotyczą 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.

4. Rola umów 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 pracownikach 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.

III. Budowa podstaw całościowej polityki wobec migracji pracowniczych

1. Znaczenie doświadczeń polskich w wypracowaniu ukraińskiej polityki migracyjnej

Polski model kontroli ruchów migracyjnych może być atrakcyjny dla służb ukraińskich z kilku powodów. Po pierwsze, został on zbudowany stosunkowo niedawno, tym samym może być stosowany przez inne państwo z niedługim doświadczeniem własnej polityki migracyjnej. Po drugie, Polska jest jednym z nielicznych krajów europejskich, który zakłada utrzymanie rozbudowanej profesjonalnej służby granicznej. Po trzecie, przez ponad półtora dekady Polska zdobyła doświadczenie w kontroli granic o znacznej długości (3496 kilometrów, w tym 440 kilometrów granicy morskiej). Wreszcie, fakt graniczenia z siedmioma sąsiadami oraz strategiczne położenie na kontynentalnych szlakach migracji tranzytowych sprawił, że Polska doświadczyła wielu wyzwań, które obecnie stają przed Ukrainą.

Integracja europejska z jednej strony wymusiła dyskusję nad kształtem polskiej polityki migracyjnej, wychodzącej poza techniczne kwestie harmonizacji prawnej i instytucjonalnej. Przyjęcie rozwiązań *acquis*, które stanowiły wynik doświadczeń nagromadzonych przez państwa Europy Zachodniej przez dziesięciolecia znacznego napływu imigrantów, stworzyło ramy do dyskusji uprzedzającej ewentualne problemy społeczne i gospodarcze związane z niekontrolowaną migracją.

Dzięki kompleksowemu potraktowaniu kwestii wjazdu, statusu oraz praw cudzoziemców poprzez przyjęcie pakietu ustaw, Polska otrzymała narzędzia do walki z nielegalną migracją, handlu ludźmi oraz przemytem. Znaczna część granicy państwa otrzymała status granicy zewnętrznej Unii i tym samym stała się przedmiotem zainteresowania instytucji unijnych oraz innych krajów członkowskich. Poprawa skuteczności ochrony tej granicy związana była z równoległymi procesami budowy własnej zdolności służb krajowych (Straży Granicznej, Policji, Służby Celnej) i wsparcia finansowego oraz eksperckiego dla wzmocnienia granicy.

2. Potrzeba analizy zjawiska migracji w celu określenia priorytetów polityki narodowej

W ostatecznym rozrachunku, jednakże, integracja europejska i inne formy współpracy międzynarodowej nie mogą wyręczyć instytucji publicznych oraz ekspertów pozarządowych w wypracowaniu długofalowej polityki wobec migracji, uwzględniających interes narodowy.

Kluczowe znaczenie dla identyfikacji celów polityki migracyjnej państwa ukraińskiego będzie miała krystalizacja środowiska eksperckiego zainteresowanego kwestią tworzenia takiej polityki oraz otwartość instytucji publicznych na analizy eksperckie. Wzrost zarówno pozycji ekspertów pozarządowych jak i zapotrzebowania na ich prace wśród organów państwa był związany z procesem integracji z UE oraz oceny postępów państwa polskiego przez instytucje unijne. Tak więc realne przyspieszenie procesu integracji Ukrainy z UE stanowi istotny czynnik pobudzający szerszą debatę na temat polityki migracyjnej państwa.

Doświadczenie Polski wskazuje, że polityka migracyjna państwa pozostaje w ścisłym związku z narodowymi strategiami w dziedzinach takich jak polityka ludnościowa, aktywizacja bezrobotnych, ogólna konkurencyjność gospodarki narodowej oraz jej poszczególnych gałęzi czy rozwój regionów. W istocie restrukturyzacja przemysłu, decentralizacja finansów publicznych czy przejmowanie zadań publicznych przez sektor pozarządowy wywierają wpływ na zdolność kształtowania polityki migracyjnej państwa, wymuszając zwiększoną rolę grup interesów (pracodawców prywatnych, central związkowych oraz samorządów). Na przykład, polski system wydawania wiz z prawem do pracy pozostawia decyzje o zezwoleniu na pracę cudzoziemców regionalnym urzędом pracy oraz wojewodom. System ten odwzorowuje nierówny poziom zapotrzebowania na pracę cudzoziemców w różnych regionach Polski, który pokrywa się częściowo z różnicami w stopie bezrobocia.

Jako podstawową przeszkodę w zwiększeniu dostępu obcokrajowców do krajowego rynku pracy w Polsce cytowano utrzymującą się wysoką stopę bezrobocia. Należało zidentyfikować argumenty przemawiające za faktem, że w istocie prace, które podejmują cudzoziemcy, nie są zwykle podejmowane przez Polaków i tym samym obcokrajowcy wypełniają istotne luki na rynku pracy. Podstawą do propozycji zmierzających ku otwarciu pewnych sektorów powinien być stały monitoring poszczególnych kategorii zawodowych oraz kwalifikacji o szczególnym znaczeniu dla gospodarki i nauki polskiej.

IV. Przyszłość polityki wobec migracji zarobkowych – lekcje Polski dla Ukrainy

1. Znaczenie polityki wizowej w zarządzaniu migracjami pracowniczymi

Podstawowym czynnikiem nielegalnego statusu pracy Ukraińców w Polsce jest omijanie procedury ubiegania się o zezwolenie na pracę i podejmowanie zatrudnienia w trakcie pobytu

w oparciu o wizę krótkoterminową. O ile przed wprowadzeniem wiz w 2003 roku, gdy obowiązywał reżim bezwizowy, Ukraińcy podejmujący pracę w Polsce bez zezwolenia mogli być jedynie deportowani do kraju *post factum*, to obecnie procedura przyznawania wiz wprowadza dwie dodatkowe bariery dla nielegalnego zatrudnienia. Po pierwsze, konsul może odmówić wizy o celu turystycznym bądź osobistym gdy zachodzą uzasadnione przesłanki, że osoba ta chce wykorzystać wyjazd ten w celu podjęcia pracy. Po drugie, niezgodność celu deklarowanego z rzeczywistym może być stwierdzona przez funkcjonariusza Straży Granicznej i stanowić podstawę do odmowy wjazdu oraz unieważnienia wizy.

Dotychczasowa polityka wizowa oraz metody ochrony granic nie stanowią skutecznej zapory dla nielegalnej migracji pracowniczej. Z jednej strony dostęp do procedury zezwolenia o pracę jest utrudniony: wymagana jest zgoda miejscowego urzędu pracy, w związku z czym ubiegają się o nie jedynie osoby, których miejsce pracy jest zagwarantowane i poświadczone przez przyszłego pracodawcę. Z drugiej strony, przy obecnej skali wydawania wiz, konsulowie nie weryfikują standardowo celu podróży, przyjmując deklarację zawartą we wniosku. Prowadzi to do wydawania ogromnej ilości wiz w celach turystycznych, rodzinnych bądź niesprecyzowanych, co oznacza, że procedura wizowa w znikomym stopniu pełni funkcję kontrolną. W związku z tym, że deklaracja celu podróży przy składaniu wniosku ma charakter czysto formalny, argument niezgodności celu deklarowanego z rzeczywistym, który mógłby być podstawą do odmowy wjazdu na granicy przez Straż Graniczną, jest używany skrajnie rzadko.

Utrzymujący się nieformalny model organizacji rynku pracy obywateli WNP, w tym Ukraińców, w Polsce, na którym brakuje kompleksowego zarządzania instytucji państwa polskiego, może ulec znaczącym przemianom w bliskiej przyszłości. Wcześniejsze zmiany procedur wjazdowych dla obywateli Białorusi i Federacji Rosyjskiej (w roku 1998) doprowadziły do gwałtownego załamania poziomu drobnego handlu przygranicznego. Zdecydowane zaostrzenie reżimu wizowego wobec obywateli Ukrainy jest zapowiadane jako konsekwencja pełnej integracji Polski do systemu Schengen, przewidzianej na rok 2007, co może skutkować wzrostem odmów udzielenia wiz (obecnie utrzymujących się na minimalnym poziomie). Można się spodziewać, że zmiany te najdrastyczniej dotkną najszerszy segment niskowyzkwalifikowanych pracowników sezonowych co spowoduje gwałtowny deficyt siły roboczej. Straty poniosą małe firmy i gospodarstwa rolne, które nie są w stanie pozyskiwać pracowników w ramach przewlekłej procedury i nie są zainteresowane podpisaniem długoterminowych kontraktów, nakładających na nie szeroką gamę zobowiązań.

2. Wzrost roli polityki wizowej w kształtowaniu migracji pracowniczych

Można postawić tezę o wzroście roli polskich służb konsularnych i granicznych w kontroli ruchu wędrownego po pełnym przystąpieniu Polski do strefy Schengen. Można

spodziewać się, że po przyjęciu bardziej restrykcyjnych procedur przyznawania wiz krótkoterminowych zawartych w Instrukcji Konsularnej Schengen, polityka państwa polskiego skupi się na kwestiach wiz i zezwoleń na pobyt średnio- i długoterminowy, pozostających w gestii narodowej. Z jednej strony, nie do utrzymania będzie system praktycznego braku kontroli celu wjazdu i pobytu przy wydawaniu wiz krótkoterminowych gdy zniesione zostaną kontrole na granicach Polski z Niemcami, Czechami czy Słowacją. Z drugiej strony, do otrzymania wizy narodowej konieczne będzie wiarygodne uzasadnienie przez wnioskodawcę właściwego celu i przedstawienie odpowiednich środków utrzymania. Tak więc okres przygotowań do harmonizacji polskiej polityki wizowej z wymaganiami systemu Schengen warto wykorzystać do zdefiniowania narodowych priorytetów, które będą określać jednoznacznie praktykę konsulów RP na Ukrainie i w innych krajach WNP.

Proces zaostrzania warunków wjazdu sprawi że polityka wizowa będzie odgrywać większą rolę w kształtowaniu legalnych przepływów migracji pracowniczych z Ukrainy do Polski. W tym kontekście warto postulować o formalizację procesu pozyskiwania pracowników i udzielania informacji o dostępnych możliwościach podjęcia pracy w różnych regionach i segmentach polskiej gospodarki przez obywateli Ukrainy (tu godne rozważenia są propozycje wyznaczenia na zasadzie umów bilateralnych kontyngentów zatrudnienia pracowników na wzór rozwiązań stosowanych wobec polskich pracowników sezonowych w Niemczech). Jako część przygotowań do wprowadzenia wiz w ramach procesu akcesyjnego, Polska rozbudowała sieć konsulatów, które objęły równomiernie terytorium Ukrainy oraz wzmocniła obsadę istniejących placówek. Przedstawicielstwa RP, szczególnie w regionach o słabszych tradycjach kontaktów handlowych (Odessa, Charków), mogłyby pełnić funkcję centrów informacyjno-doradczych, pozwalając firmom i samorządom polskim na prezentacje swojego zapotrzebowania na określone kategorie zawodowe. Z drugiej strony, bliższa współpraca pomiędzy wydziałami konsularnymi i handlowymi pozwoli wypracować spójne stanowisko polskich służb w danym regionie i pogodzić względy bezpieczeństwa oraz interesy poszczególnych branż i obszarów.

Przekazanie konsulom kompetencji w zakresie opiniowania wniosków o pracę składanych przez osoby z danego obszaru, podległego placówce dyplomatycznej, pozwoliłoby na wykorzystanie ich znajomości warunków panujących na miejscu pochodzenia wnioskodawcy. Z drugiej strony, w trakcie rozmowy z osobą ubiegającą się o wjazd do Polski w celu zarobkowym, konsul może ostrzec przed zagrożeniami związanymi z pracą nielegalną, przedstawić realistyczny obraz rynku pracy czy też pouczyć o konsekwencjach przekroczenia obowiązującego prawa. Rozmowy przeprowadzone z konsułami polskimi na Ukrainie wykazały, że osoby dobierane na te stanowiska cechuje świadomość szerszego kontekstu stosunków polsko-ukraińskich oraz znaczenie jakie podtrzymywanie kontaktów ludzkich pomiędzy tymi krajami odgrywa w procesie przemiany Ukrainy. Ponadto konsulowie posiadają znaczny margines swobody w interpretacji przepisów wizowych co wymusza na

nich indywidualne podejście do wniosków i w konsekwencji przyjęcie szeregu kryteriów, wybiegających poza względy bezpieczeństwa.

3. Ukraińska polityka wizowa, biorąca pod uwagę interes narodowy

Ukraina jako jeden z największych krajów europejskich, o znacznym odsetku małżeństw mieszanych oraz znacznej mobilności wewnętrznej potrzebuje liberalnej polityki umożliwiającej kontakty obywateli Ukrainy z krewnymi w innych krajach WNP oraz Europy Zachodniej i Środkowej. Podobnie jak w przypadku Polski, Ukraina nie może pozwolić sobie na bezkrytyczne przyjęcie restrykcyjnych przepisów wizowych wobec krajów z którymi łączy je wieloletnie tradycyjne więzi (kraje b. ZSRR).

Władze w Kijowie winny równocześnie kontynuować negocjacje z instytucjami europejskimi (Komisją oraz Radą Europejską) o jak najłatwiejszy dostęp obywateli ukraińskich do terytorium krajów Unii, a w szczególności krajów sąsiadujących z Ukrainą. Asymetryczny reżim wizowy, wprowadzony przez Polskę i Węgry wobec obywateli Ukrainy, który brał pod uwagę rozwinięte sieci powiązań gospodarczych, społecznych i kulturowych, jest szczególnie cenny dla regionów przygranicznych, których rozwój długoterminowo jest związany z wymianą z regionami nowych krajów członkowskich.

4. Potrzeba rozwiązań dostosowanych do wymogów ruchu lokalnego

Migracja pracownicza z zachodniej Ukrainy do krajów ościennych będzie się utrzymywać ze względu na wolniejsze przemiany gospodarcze w tych peryferyjnych rejonach kraju oraz na pogłębiającą się przepaść pomiędzy dochodami osiąganymi w Polsce, na Słowacji, Węgrzech czy Czechach a tymi w miejscu pochodzenia. Biorąc pod uwagę rozmiar zapóźnienia cywilizacyjnego rejonów przygranicznych, który wymagać będzie znacznych inwestycji zarówno w dziedzinie infrastruktury oraz zasobów ludzkich (w tym w edukację techniczną), tworzenie barier dla emigracji do krajów ościennych byłoby kontrproduktywne.

Propozycje Komisji Europejskiej zmierzające do wznowienia umów między Ukrainą a sąsiadującymi krajami członkowskimi UE przewidujących ułatwienia w ruchu przygranicznym stanowią ważny krok na drodze do integracji gospodarczej i kulturowej regionów peryferyjnych. W przedstawionym kształcie, jednakże, rozwiązanie unijne nie odpowiada w wystarczającym stopniu potrzebom społeczności pogranicza. Zasięg geograficzny dla reżimu ruchu lokalnego powinien uwzględniać tradycyjne związki danego regionu z krajem docelowym oraz brać pod uwagę więzi rodzinne bądź symboliczne (np. tereny wcześniej zamieszkiwane przez diasporę). Na przykład, względy historyczne oraz kulturowe dyktowałyby objęcie ułatwieniami pięciu rejonów zachodniej Ukrainy a nie tylko 30-35 kilometrowego pasa w bezpośrednim sąsiedztwie granicy rozszerzonej Unii.

Możliwości integracji większych obszarów, których granice określają potrzeby zainteresowanych społeczności lokalnych, stwarzają euroregiony. Inicjatywy te, które potwierdzały oraz formalizowały rozwinięte już powiązania lokalne w Europie Zachodniej i Centralnej, napotkały większe trudności na granicy z krajami b. ZSRR (Białoruś, Rosja, Ukraina). Ograniczenia w decentralizacji kompetencji i finansów publicznych w tych krajach sprawiły, że skala współpracy na poziomie lokalnym była wysoce nieadekwatna do potrzeb. O ile więc instytucje euroregionów na wschodniej granicy Polski nie wpływały na poziom lub kierunek migracji pracowniczych, to jednak spotkania przedsiębiorców i samorządowców pozwalały na wymianę informacji o potrzebach społeczności po obu stronach granicy, nierzadko przynosząc inwestycje bądź umowy o formalnej współpracy.