

Migranci zarobkowi z Ukrainy w Polsce. Rekomendacje dla polityki Polski

Zuzanna Brunarska, Małgorzata Grotte, Magdalena Lesińska

Ukraina jest obecnie najważniejszym krajem źródłowym migracji do Polski. Obywatele Ukrainy przodują w statystykach dotyczących wjazdów, osiedlenia się, wiz, osób podejmujących w Polsce pracę i studia oraz aplikujących o polskie obywatelstwo.

*Migracje
zarobkowe
obywateli Ukrainy
do Polski –
podstawowe dane*

Trudno jest rzetelnie oszacować, ilu Ukraińców faktycznie przebywa i pracuje na terenie Polski. Według spisu z 2011 r. w Polsce mieszka 13,4 tys. ludzi posiadających ukraińskie obywatelstwo. Dane UdSC według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. wskazują na prawie 30 tys. obywateli Ukrainy mieszkających w Polsce i posiadających ważne karty pobytu różnego typu. Ponadto Ukraińcom wydano w 2011 r. 18,7 tys. zezwoleń na pracę oraz zarejestrowano na nich 239,6 tys. oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

Migracja Ukraińców do Polski ma w większości przypadków charakter zarobkowy, krótkookresowy i cyrkulacyjny (często sezonowy). Dla wielu z nich taka forma migracji ma charakter trwały – nie zamierzają zaprzestać cyrkulacji.

Liczba Ukraińców legalnie przebywających na terenie Polski systematycznie rośnie. **Większość przekracza granicę i przebywa na terenie Polski legalnie, jednak często podejmują oni pracę w szarej strefie.** W ostatnich latach, dzięki liberalizacji polityki zatrudnienia wobec tymczasowych migrantów ze Wschodu (system oświadczeń pracodawców), zanotowano wzrost zainteresowania wykorzystaniem legalnych dróg zatrudnienia w Polsce. Ukraińskich migrantów charakteryzuje wysoka aktywność zawodowa. Zatrudnienie znajdują oni przede wszystkim w tzw. drugim sektorze rynku pracy, na stanowiskach niewymagających wysokich kwalifikacji, głównie w rolnictwie, budownictwie oraz w gospodarstwach domowych.

Migracja zarobkowa Ukraińców uzupełnia braki siły roboczej na polskim rynku pracy, szczególnie w okresach największego zapotrzebowania na dodatkowe ręce do pracy sezonowej w rolnictwie. Ukraińcy najczęściej wykonują prace, których obywatele polscy podejmują się niechętnie, **pełnią w związku z tym komplementarną rolę na polskim rynku pracy. Ich zatrudnienie nie przyczynia się zatem do wzrostu bezrobocia wśród Polaków.** Co więcej, imigranci z Ukrainy dzięki bliskości kulturowo-językowej łatwo integrują się oraz są pozytywnie postrzegani przez polskie społeczeństwo.

Ukraińscy migranci przesyłają z Polski coraz więcej pieniędzy. Znacznie więcej, niż wykazuje to Narodowy Bank Ukrainy, **przy tym pieniądze są transferowane głównie przez kanały nieoficjalne.** Z szacunków Narodowego Banku Polskiego wynika, że ukraińscy pracownicy przestali z Polski do swojego kraju łącznie **24 mld PLN w latach 2004-2011, w samym roku 2011 było to 4,8 mld PLN.** Dla porównania, w podobnym okresie, tj. w latach 2005-2011, polska oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) kierowana na Ukrainę wyniosła 0,084 mld PLN. Transfery z Polski wykazywały tendencję rosnącą. Wzrost wartości transferów może się wiązać ze zwiększoną imigracją wynikającą z wprowadzenia ułatwień dla obywateli Ukrainy w dostępie do polskiego rynku pracy. **Szacunki Narodowego Banku Polskiego dotyczące transferów przesyłanych z Polski na Ukrainę przewyższają aż 46-krotnie dane podawane przez Narodowy Bank Ukrainy.** Tak znaczące rozbieżności pomiędzy danymi obu banków centralnych świadczą o tym, jak dalece temat transferów dochodów migrantów na Ukrainę jest wciąż nierozpoznany. Narodowy Bank Ukrainy prawdopodobnie nie doszacowuje transferów kierowanych drogą nieoficjalną. Natomiast przewóz gotówki przez granicę osobiście lub przez znajomych jest dominującym kanałem transferów pieniężnych z Polski na Ukrainę, mimo stosunkowo dobrej wiedzy ukraińskich migrantów o oficjalnych formach przekazu.

Z punktu widzenia interesów Polski napływ i podejmowanie pracy przez Ukraińców w Polsce powinny być przedmiotem aktywnej polityki państwa. **W najbliższej przyszłości konieczne wydaje się podjęcie następujących działań:**

REKOMENDACJE

Pożądane jest stworzenie warunków swobodnej cyrkulacji zarobkowej z minimum formalności dla obywateli Ukrainy oraz zapewnienie im skutecznej ochrony ich praw pracowniczych w praktyce.

Dokonać tego można na drodze **liberalizacji polityki wizowej** oraz przez **dalszy rozwój i propagowanie systemu oświadczeń.** W tym celu należy z jednej strony uprościć procedury otrzymywania pozwoleń na pracę lub wydłużyć maksymalny okres zatrudnienia na podstawie oświadczeń (np. do roku w ciągu kolejnych 18 miesięcy), a z drugiej - zwiększyć kontrolę nad systemem oświadczeń poprzez wprowadzenie monitoringu realizacji deklaracji zawartych w oświadczeniach oraz aktywne zwalczanie procederu handlu oświadczeniami. Należy również uelastyczyć system zatrudniania cudzoziemców, np. przez umożliwienie im łatwej zmiany pracodawcy, a także ścigać nieuczciwych pośredników.

Wskazane jest podejmowanie aktywnych działań wspierających lokalną mobilność transgraniczną, która przynosi korzyści ekonomiczne i społeczne przede wszystkim regionom przygranicznym i społecznościom lokalnym.

W długookresowej perspektywie obecne założenia strategiczne polskiej polityki migracyjnej mogą być niekorzystne dla rozwoju Polski.

Dotychczasowe analizy dotyczące polskiej polityki migracyjnej wskazywały przede wszystkim na jej reaktywny charakter oraz brak długofalowej wizji rozwoju. Nadal ocena ta jest aktualna, choć w ostatnich latach nastąpiły pozytywne zmiany w odniesieniu do najważniejszych kwestii, tj. prawa pobytu i pracy. Dotyczy to przede wszystkim dokumentu formułującego strategię państwa wobec procesów migracyjnych, wprowadzenia udogodnień dla pracodawców w zakresie zatrudniania cudzoziemców (poprzez stworzenie tzw. systemu

Należy dążyć do dalszego ułatwiania migracji zarobkowej oraz do likwidacji szarej strefy.

Potrzeba przyjęcia długofalowej perspektywy w kształtowaniu polskiej polityki migracyjnej

oświadczeń pracodawców), przyjęcia nowej ustawy o obywatelstwie, przeprowadzenia abolicji w pierwszej połowie 2012 roku oraz przygotowania nowej ustawy o cudzoziemcach.

Jednocześnie prawno-polityczne rozwiązania przyjęte w ramach polityki migracyjnej wskazują jednoznacznie, że **dominującym kierunkiem jej rozwoju jest promowanie migracji typu krótkookresowego** (podtrzymywany obecnie przez system wizowy i system pozwoleń na pracę) **oraz ochrona rynku pracy przed masowym napływem cudzoziemskich pracowników** (zgodnie z przyjętą zasadą komplementarności pracowników cudzoziemskich na krajowym rynku pracy). **Jednak w przyszłości Polsce może zacząć zależeć na migrantach osiedleńczych.**

W obecnej sytuacji demograficzno-ekonomicznej przyjęta strategia polskiej polityki migracyjnej przynosi określone korzyści, szczególnie pracodawcom. Jednak **w długiej perspektywie czasowej** ujawnią się negatywne tendencje starzenia się społeczeństwa oraz strukturalnych niedoborów na rynku pracy na dużo większą niż obecna skalę. W 2060 roku 1/3 mieszkańców Polski będzie miała powyżej 65 lat, co przyniesie bardzo negatywne konsekwencje dla struktury krajowego rynku pracy. Wówczas **dotychczasowa strategia polskiej polityki migracyjnej (doraźnego uzupełniania braków siły roboczej na polskim rynku pracy przez ukraińskich migrantów) może okazać się niewystarczająca, a wręcz niekorzystna dla rozwoju kraju w wymiarze ekonomiczno-społecznym. Stąd konieczne jest przyjęcie długofalowej perspektywy w kształtowaniu polskiej polityki migracyjnej.**

Należy jednocześnie pamiętać, że prognozy demograficzne dla Ukrainy są również niekorzystne. **Potencjał migracyjny Ukrainy jest ograniczony, co więcej - stale się kurczy.** Kraj ten stoi przed wyzwaniem poważnego procesu depopulacji i starzenia się społeczeństwa, a także istnienia braków i luk strukturalnych na rynku pracy w wielu branżach. Dlatego można przypuszczać, że w przyszłości obywatele Ukrainy nie będą w stanie uzupełniać niedoborów na polskim rynku pracy.

Konieczne jest stworzenie systemu regularnego i systemowego monitoringu rynku pracy pod kątem niedoborów i zapotrzebowania na pracę cudzoziemców, co pozwoli dostosować do niego mechanizmy i rozwiązania prawno-instytucjonalne w zakresie polityki migracyjnej. Imigracja powinna już teraz być postrzegana jako czynnik łagodzący przyszłe niedobory zarówno na rynku pracy, jak i w strukturze demograficznej naszego kraju.

Wskazane jest podjęcie działań na rzecz migracji długookresowej, w tym osiedleńczyj.

Polska polityka migracyjna powinna zawierać mechanizmy aktywnego zachęcania do pobytu długookresowego dla wybranych grup cudzoziemców, w tym studentów i absolwentów, migrantów regularnie przyjeżdżających i legalnie pracujących w Polsce, pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz członków ich rodzin poprzez dalsze uproszczenie procedur pobytowo-osiedleńczych oraz aktywniejsze działania integracyjne w wymiarze ekonomicznym i społecznym.

Należy również zachęcać obywateli Ukrainy i innych państw sąsiednich do podejmowania studiów w Polsce. Studenci powinni być traktowani jako grupa priorytetowa, ich pozostanie w Polsce po studiach jest korzystne dla naszego kraju z punktu widzenia rynku pracy i społeczeństwa.

Wskazane jest bliższe powiązanie polityki migracyjnej z polityką zagraniczną poprzez instytucję Partnerstwa Wschodniego. Migracje powinny być traktowane w szerszym wymiarze niż jedynie przez pryzmat potrzeb rynku pracy,

Konieczne jest przyjęcie holistycznego

stanowią one bowiem ważny element polityki rozwoju, zbliżenia, współpracy i otwartości na kraje mające dla Polski strategiczne znaczenie. Kluczowe zatem jest podjęcie przez Polskę działań w kierunku liberalizacji polityki wizowej, w tym w szczególności monitoringu praktyki wydawania wiz dla obywateli Ukrainy w polskich placówkach konsularnych.

podejścia przy kształtowaniu polityki migracyjnej.

Polska polityka migracyjna jest skupiona głównie na bieżących potrzebach polskiego rynku pracy. Natomiast przyjęcie długofalowej perspektywy wymaga, aby wziąć pod uwagę nie tylko długookresowe prognozy ekonomiczne i demograficzne w odniesieniu do polskiego społeczeństwa i zasobu pracowników na krajowym rynku pracy, ale także sytuację bieżącą i prognozy dla potencjału migracyjnego krajów-źródeł, w tym Ukrainy.

Rozwojowy wpływ transferów dochodów migrantów jest związany z wykorzystywaniem oficjalnych kanałów transferu, m.in. dzięki „ubankowieniu” osób wysyłających i odbiorców. Ponadto kierowanie transferów przez kanały oficjalne, uchwytnie dla statystyki publicznej, dostarcza wiedzy o faktycznej wielkości tych przepływów i umożliwia prowadzenie bardziej efektywnej polityki (monetarnej, społecznej). **Skierowanie transferów w kanały oficjalne może nastąpić dzięki zwiększaniu świadomości ukraińskich migrantów o dostępnych kanałach transferów pieniężnych, w tym o ich rzeczywistych kosztach i sposobie korzystania.**

Wskazane jest podjęcie działań zmierzających do skierowania transferów pieniężnych ukraińskich migrantów w kanały oficjalne.

Warto rozważyć również **podjęcie współpracy między bankami w Polsce i na Ukrainie w zakresie rozwoju pakietu usług bankowych dedykowanych migrantom**, w tym obniżenie obecnie wysokich kosztów przekazów bankowych. Biorąc pod uwagę spadek zaufania do ukraińskich banków, warto przy tym wykorzystać kapitał zaufania do banków polskich, które mają spółki zależne na Ukrainie. Banki te mogłyby skierować usługi finansowe do ukraińskich migrantów pracujących w Polsce oraz członków ich rodzin pozostałych na Ukrainie.

Wskazana jest współpraca Narodowego Banku Ukrainy i Narodowego Banku Polskiego.

Pożądaną jest podjęcie działań zmierzających do rozpoznania rzeczywistej wartości transferów dochodów migrantów.

Taka współpraca banków centralnych może polegać na **stworzeniu platformy wymiany doświadczeń związanych z kwestiami zbierania danych statystycznych dotyczących transferów dochodów migrantów.** Głównymi uczestnikami takiej platformy byłyby Narodowy Bank Polski i Narodowy Bank Ukrainy oraz przedstawiciele Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W następnym kroku wskazany byłby również udział przedstawicieli innych polskich i ukraińskich instytucji publicznych i prywatnych związanych z przekazami pieniężnymi migrantów (takich jak Poczta Polska, specjalistyczne firmy świadczące usługi transferów, banki komercyjne). Działania uczestników platformy dotyczyłyby porównania danych statystycznych o transferach migrantów między tymi krajami, szczególnie szacunków transferów nieoficjalnych, zidentyfikowania i analizy problemów i rozbieżności związanych ze zbieraniem danych oraz wypracowanie wspólnych działań na przyszłość.

Ponadto warto wprowadzić **praktykę dwustronnej wymiany informacji i danych dotyczących wartości transferów dochodów migrantów**, w tym transferów kierowanych kanałami nieoficjalnymi, między Narodowym Bankiem Polskim a Narodowym Bankiem Ukrainy.

Warto również rozpocząć debatę nad stworzeniem w ramach polskiej agencji

publicznej, np. w ramach Narodowego Banku Polskiego, **jednostki, która zajmowałaby się problematyką transferów dochodów migrantów**, zarówno napływających do, jak i wysyłanych z Polski. Za powstaniem takiej jednostki przemawia zarówno znacząca wartość transferów polskich migrantów zarobkowych napływających do Polski, jak i rosnące przekazy pieniężne ukraińskich migrantów wyphywające z Polski. Do tej pory żadna polska instytucja nie zajmowała się tym zjawiskiem w sposób kompleksowy, a istnieją potrzeby zarówno badań statystycznych, jak i działań informacyjnych.

Niniejsze Opinie i Rekomendacje zostały opracowane na podstawie artykułu Z. Brunarskiej, M. Grotte i M. Lesińskiej (2012), **Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne**, CMR Working Papers (60/118), który jest dostępny na stronie: www.migracje.uw.edu.pl/publ/2017/. Artykuł został przygotowany na potrzeby programu Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego w ramach projektu "Spójna i przyjazna polityka wschodnia". Partnerem projektu była Fundacja Ośrodek Badań nad Migracjami (OBMF).

Fundacja Ośrodek Badań nad Migracjami

KONTAKT

w w w . o b m f . p l
k o n t a k t @ o b m f . p l
+ 4 8 6 9 2 8 6 3 6 5 2