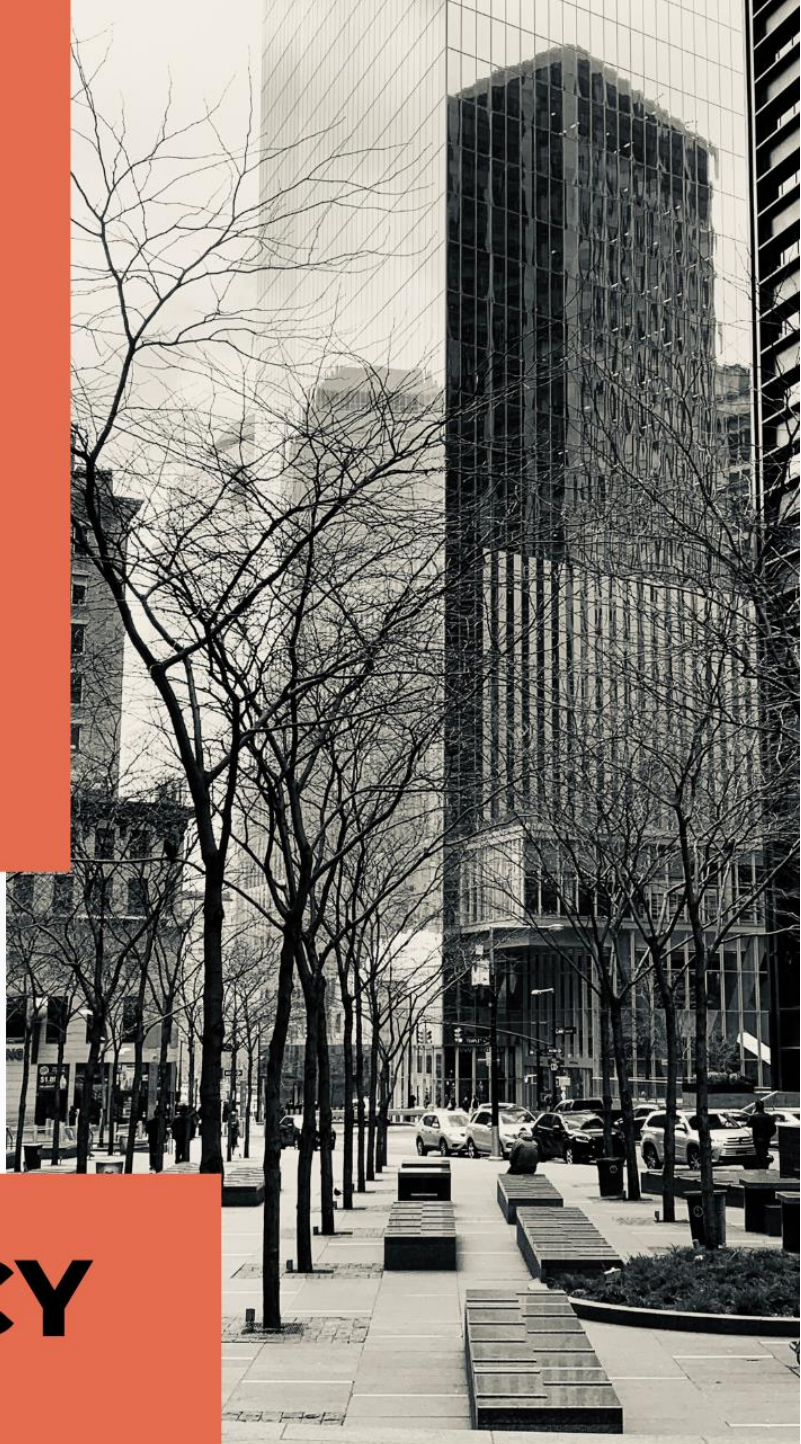




Innovation
Norway



Norway
grants



Tackle the Ukrainian refugee crisis in Poland
by improving social dialogue and cooperation

PRACOWNICY Z UKRAINY

jako czynnik stabilizacji
polskiego rynku pracy

IMPLEMENTED BY:



Barbara Surdykowska, Instytut Spraw Publicznych

Spis treści

Wstęp

- 1. Polski rynek pracy – podstawowe uwarunkowania i wyzwania**
- 2. Polski rynek pracy a praca cudzoziemców – więcej pytań niż odpowiedzi**
- 3. Obywatele Ukrainy na polskim rynku pracy**
- 4. Kluczowe wyzwania dla polskich partnerów społecznych w kontekście obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy**
- 5. Kluczowe wyzwania dla polskich związków zawodowych w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę, odbudowy Ukrainy i ukraińskich aspiracji co do członkostwa w UE**

Uwagi końcowe

Wstęp

Celem opracowania jest próba analizy bieżących oraz długoterminowych wyzwań na polskim rynku pracy w odniesieniu do obecności na nim pracowników cudzoziemskich. Wskazane zostaną obszary, w których potrzebne są działania partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców) by poprzez narzędzia dialogu dwustronnego i trójstronnego starać się reagować na to zjawisko i wpływać na stabilizację rynku pracy i jakość zatrudnienia. Uwaga zostanie skupiona przede wszystkim na konsekwencjach szerokiej obecności obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy, co jest wynikiem, co dość oczywiste dwóch zjawisk: procesów migracji zarobkowych które wyraźnie nasiliły się po 2016 r., a następnie migracji będących konsekwencją rosyjskiej agresji na Ukrainę (porównaj OECD 2023; OECD 2023a.; Eurofound 2023; CESifo Working Paper 2023).

W ocenie piszącej nie da się formułować wniosków i zaleceń adresowanych do partnerów społecznych bez skrótowego ukazania obrazu polskiego rynku pracy, a także skutków społecznych czy gospodarczych związanych z konsekwencjami rosyjskiej agresji na Ukrainę. Opracowanie to w żadnym stopniu nie stawia sobie za cel opisanie całości konsekwencji społecznych i gospodarczych. Chodzi o próbę wskazania na te elementy, które stanowią tło dla uwypuklenia potrzeb działań dwustronnych i trójstronnych podejmowanych w ramach dialogu społecznego.

Wydaje się, że rozważania można rozpocząć od prostej konstatacji, że w okresie 2016- 2023 dokonywała się stopniowo ewolucja statusu migracyjnego Polski z kraju emigracyjnego w kraj emigracyjno-imigracyjny, głównie za sprawą migracji zarobkowych obywateli państw trzecich. Te migracje zarobkowe cudzoziemców opierały się na dominacji migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych, przede wszystkim z Ukrainy (Okólski 2021: 250-253; GUS 2020). Obecna wojna w Ukrainie i nagły napływ obywateli Ukrainy do naszego kraju wzmocniły istniejące już wcześniej trendy imigracyjne (Pszczółkowska 2022). Obecnie obserwujemy równoczesne nasilenie migracji z innych obszarów niż państwa bliskiego sąsiedztwa, wynikające przede wszystkim z silnych niedoborów pracowników (między innymi w obszarze prac prostych, prac w rolnictwie, prac w transporcie i logistyce) widocznych na polskim rynku pracy.

Wydaje się, że kluczowe jest, aby nie analizować procesów wynikających z napływu osób uciekających przed zagrożeniem wynikającym z wojny w oderwaniu od procesów migracyjnych które zaszły już w okresie wcześniejszym oraz ogólnej sytuacji demograficznej, gospodarczej i społecznej w Polsce.

W pierwszym okresie następującym po rosyjskiej agresji na Ukrainę procesy migracyjne były widziane i analizowane głównie przez pryzmat działań humanitarnych, pomocowych – będących odpowiedzią na bezpośrednie zagrożenie (NBP 2023). Jak wiadomo, po raz pierwszy w swojej historii Unia Europejska uruchomiła mechanizm ochrony tymczasowej, przygotowany po katastrofie humanitarnej wywołanej wojną w byłej Jugosławii. Jest to Dyrektywa 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następcami z dnia 20 lipca 2001 r. Została ona aktywowana przez UE dwa tygodnie po inwazji rosyjskiej, w dniu 4 marca 2022 r.; Dyrektywa pozwala wszystkim osobom które opuściły Ukrainę na osiedlenie się w UE. Zapewnia ona prawa dostępu do mieszkań, rynku pracy, pomocy medycznej, edukacji i pomocy społecznej. Należy podkreślić, że dostęp do rynku pracy dla obywateli Ukrainy dotyczy wszystkich państw członkowskich UE.

Regulacje które pojawiły się w Polsce będące odpowiedzią na zaistniałą sytuację między innymi radykalnie zmodyfikowały zasady dostępu obywateli Ukrainy do polskiego rynku pracy. Jednakże na zwiększaną obecność obywateli Ukrainy (w tym przede wszystkim kobiet i dzieci) w państwach UE należy patrzeć z nieco innej niż humanitarno-pomocowa perspektywa. Obecnie chodzi przede wszystkim o wykorzystanie potencjału migrantów poprzez podjęcie przez nich prac w pełni wykorzystujących posiadane przez nich kwalifikacje i wcześniejsze doświadczenie zawodowe, naukę języka państwa, w którym przebywają, dostęp do nauki dostosowanej do potrzeb dzieci.

Można było się spodziewać, że szersza obecność osób z Ukrainy będzie rodzić pewne lęki i niepokoje wśród polskiego społeczeństwa. Sytuacja nie jest jednoznaczna. Jak pokazują badania (Polski Instytut Ekonomiczny 2023) 68 proc. Polaków nie wiąże pogorszenia swojej sytuacji ekonomicznej z pojawieniem się w Polsce ukraińskich uchodźców; 67 proc. Polaków nie zgadza się ze stwierdzeniem, że napływ do Polski uchodźców z Ukrainy utrudnił Polakom korzystanie z usług publicznych, takich jak ochrona zdrowia; 41 proc. Polaków zgadza się ze stwierdzeniem, że ukraińscy uchodźcy często bywają roszczeniowi i oczekują zbyt wiele, przeciwnego zdania jest 44 proc. Polaków. Równocześnie jednak 67,5 proc. Polaków spotkało się z nieprzychylnymi opiniami na temat ukraińskich uchodźców, najczęściej słyszą je wśród swoich znajomych lub sąsiadów.

W odniesieniu do sytuacji na rynku pracy ostatnie badania (Personnel Service 2023) pokazują, że 45 proc. polskich pracowników ma neutralny stosunek do pracujących u nas Ukraińców. Do

pozytywnego stosunku przyznaje się 35 proc. natomiast negatywny stosunek ma 14 proc. badanych. Pozytywne lub neutralne nastawienie do ukraińskich pracowników wiąże się z tym, że Polacy nie czują, że wschodni sąsiedzi zabierają im pracę. Takich obaw nie ma 68 proc. pracowników. Jest to bardzo istotna konstatacja z perspektywy wyzwań dla polskiego rynku pracy mająca charakter obiektywny. Obecność na nim cudzoziemców, a zwłaszcza bliskich kulturowo obywateli Ukrainy może być kluczowym elementem dla zachowania jego stabilności oraz możliwości rozwoju polskiej gospodarki w perspektywie długoterminowej.

1. Polski rynek pracy – podstawowe uwarunkowania i wyzwania

Przedstawiając uwagi dotyczące polskiego rynku pracy, które mają stanowić wprowadzenie do kwestii obecności obywateli państw trzecich na polskim rynku pracy a następnie bardziej szczegółowego podjęcia kwestii obecności obywateli Ukrainy w Polsce i na polskim rynku pracy warto zacząć od kwestii związanych z demografią.

Według ekspertów z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) Polska znajduje się w kolejnym okresie kryzysu demograficznego, podobnym do tego z lat 1997-2007, jednakże obecna sytuacja prawdopodobnie będzie miała charakter dłuższej tendencji (GUS 2022). Prognozy ludnościowe dla Polski nie pozostawiają złudzeń – w świetle szacunków GUS do 2050 r. demografia nie będzie sprzyjała krajowemu rynkowi pracy (dłuższe prognozowanie jest z natury rzeczy coraz bardziej niepewne). Od 2012 r. Polska notuje ujemny przyrost naturalny. Jednocześnie rośnie długość życia – w 2050 r. mężczyźni będą żyli przeciętnie 82,1 roku, a kobiety 87,5 roku – co nie jest jednak równoznaczne z proporcjonalnym wydłużaniem się okresu ich obecności na rynku pracy. Natomiast istotnie zmniejszy się różnica w przeciętnym trwaniu życia mężczyzn i kobiet do ok. 5,4 roku¹. Polska nie jest wyjątkiem w Europie, jeśli chodzi o starzenie się społeczeństwa, jednak wyróżnia ją intensywność tego procesu, wynikająca z dużego spadku dzietności kobiet w drugiej połowie XX w. oraz utrwalenia się tego trendu przez ostatnie 25 lat. Liczba ludności Polski systematycznie zmniejsza się. W 2022 r. wyniosła 37 766 tys. osób, o 141 tys. mniej niż rok wcześniej. W kontekście rynku pracy bardziej istotny od malejącej ogólnej liczby ludności jest jednak spadek liczby osób w wieku produkcyjnym – w 2022 r. wyniosła ona 22 169 tys. osób, o 216 tys. mniej niż rok wcześniej².

¹ GUS (2014). Prognoza ludności na lata 2014-2050, Warszawa. Dla porównania, w 2021 r. różnica między przeciętnym trwaniem życia kobiet i mężczyzn wyniosła ona 7,9 roku. Źródło: Trwanie życia w 2021 r., GUS, 2022.

² Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 grudnia, GUS, 28.04.2023.

Spadek liczby ludności jest wynikiem przede wszystkim malejącego przyrostu naturalnego. Dodatkowo w ostatnich latach wzrosła śmiertelność w powodu pandemii COVID-19. Zmiany demograficzne mają fundamentalne znaczenie dla procesów gospodarczych, przy czym ich wpływ zaznacza się w dłuższym okresie.

W tym miejscu konieczne jest zwrócenie uwagi na zagadnienie obecności seniorów, a więc osób w wieku 65-74 na rynku pracy. W Polsce w 2022 roku tylko 8,9 proc. osób w tej grupie wiekowej znajdowało się w zatrudnieniu, podczas gdy dla przykładu w Estonii było to 28 proc., w Szwecji 19,2 proc., a w Czechach 10,5 proc.³. Wskaźnik zatrudnienia takich osób na przestrzeni ostatnich lat z roku na rok rośnie w naszym kraju. Dzieje się to jednak bardzo powoli. I wskaźnik obecności jest nadal niższy niż średnia UE która wynosiła w 2022 roku – według danych Eurostatu – 10 proc. Choć z zatrudnianiem pracowników w wieku emerytalnym może wiązać się sporo korzyści ofert pracy dla seniorów jest zdecydowanie mniej niż dla osób młodych. Przyczyniają się do tego wszechobecne stereotypy na temat osób starszych i starości. Ponadto pracodawcy uważają, że starszy pracownik nie zaaklimatyzuje się w młodym zespole, a i młodzi menadżerowie często nie są gotowi na pracę z kimś o wyższych kompetencjach i większym doświadczeniu. Z drugiej strony natomiast nie bez znaczenia jest częste niedopasowanie kompetencji starszych osób do szybko zmieniających się potrzeb pracodawców.

Kolejnym czynnikiem jest skala migracji zarobkowych z Polski o charakterze długoterminowym. Po jej ogromnym wzmożeniu wraz z wejściem Polski do UE i otwieraniem dla naszych obywateli kolejnych rynków pracy, w kolejnych latach wydawało się, że sytuacja zaczyna się stabilizować, a nawet odwracać. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w końcu 2018 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2,5 mln stałych mieszkańców naszego kraju, tj. o 85 tys. (3%) mniej niż w 2017 r.⁴. Jednakże sytuacja zaczyna się zmieniać w kierunku niekorzystnym dla polskiego rynku pracy. Jak wynika z najnowszych badań (GI Group 2023) na przestrzeni ostatnich trzech lat obserwowany jest wyraźny wzrost zainteresowania Polaków emigracją zarobkową. Chętnych jest ponad 17 proc. a szczególnie niepokojące jest to, że prawie jedna czwarta badanych jest niezdecydowana czy podjąć taką decyzję podczas gdy w 2020 r. był to tylko 1 proc. Wśród tych którzy chcieliby wyjechać lub się wahają przeważają osoby do 34 roku życia, a więc te, które jeszcze przez

³ <https://kadry.infor.pl/zatrudnienie/5770437,senior-na-ryнку-pracy.html>

⁴ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2018,2,12.html>

wiele lat będą aktywne zawodowo, z wykształceniem zawodowym, średnim i wyższym. Jeżeli rzeczywiście zdecydowałyby się wyjazd, nawet krótkoterminowy, ich decyzja miałaby dramatyczne konsekwencje dla kraju. Zdecydowana większość badanych, którzy biorą pod uwagę migrację, odczuwa skutki pogarszającej się sytuacji gospodarczej. Poszukują możliwości lepszych zarobków, większych perspektyw rozwoju zawodowego, lepszych warunków życia. Istotnym czynnikiem mającym wpływ na ich plany jest też większe poszanowanie wolności i bezpieczniejsze położenie geograficzne. Na dodatek ponad 70% wszystkich osób rozważających emigrację zarobkową stanowią mieszkańcy miejscowości poniżej 100 tys. mieszkańców - w połączeniu z istniejącym w naszym kraju geograficznym wykluczeniem komunikacyjnym i mieszkaniowym ich masowe wyjazdy stanowiłyby katastrofę dla wielu lokalnych rynków pracy.

Według ekspertów PKO BP w najbliższych latach rocznie ubywać będzie ok. 100 tys. osób w wieku produkcyjnym. Liczba ta będzie maleć do 2027 r., po czym skala ubytku siły roboczej znowu przyspieszy. Będzie to skutkowało nasileniem presji płacowej oraz bardzo trudnym dostępem do pracowników, ponieważ stopa bezrobocia powinna utrzymywać się na niskim poziomie (Słomski 2023). Z szacunków PwC wynika, że do 2025 r. na polskim rynku pracy może brakować nawet 1,5 mln osób. Oznacza to konieczność zatrudniania dodatkowo każdego roku ponad 300 tys. pracowników (PwC 2019).

W tym miejscu dotykamy bardzo kluczowej kwestii, która nie może być (ze względu na kompetencje autorki i ramy tego opracowania) rozstrzygnięta. Jest to pytanie o skalę potrzeb polskiej gospodarki w „przyjęciu” nowych pracowników – oczywiście określenie tej szacunkowej liczby jest zależne od przyjętego scenariusza tempa wzrostu polskiego PKB. Ten znowu element jest uwarunkowany dużą liczbą czynników, w tym czynników bardzo niezależnych (jak ogólna sytuacja geopolityczna – przykładowo agresja Chin na Tajwan) od polskiego rządu i prowadzonej polityki gospodarczej. Ta myśl, że trudno nam przewidzieć scenariusz w zakresie rozwoju polskiej gospodarki, który się sprawdzi jest dość banalna. Ważniejsza jest myśl, że to jaki scenariusz rozwoju będzie się faktycznie realizował jest także zależne od „dostępnej” siły roboczej i jej cech - kwalifikacje osób wchodzących i obecnych na rynku pracy a w odniesieniu do cudzoziemców także dominującego model migracji (krótkookresowa/ długookresowa).

Bardzo trudno jest także rozstrzygnąć pytanie na ile jest możliwe zwiększenia skali zatrudnienia na polskim rynku pracy poprzez zwiększenie zatrudnienia obywateli Polski: osób młodych, starszych, osób z niepełnosprawnościami czy osób długotrwale nieaktywnych zawodowo i

napotykających określone bariery w wejściu / utrzymaniu się na rynku pracy. Obecność na rynku pracy jest uzależniona od proponowanych warunków pracy, dostępu do publicznego poradnictwa i pośrednictwa zawodowego, dostępu do mechanizmów kształcenia osób dorosłych, ale także przykładowo systemu ubezpieczeń społecznych (np. istniejący system rent rodzinnych wpływa na aktywność zawodową starszych kobiet).

Czynników jest ogromna liczba stąd też dość bezprzedmiotowe jest oczekiwanie na wskazanie bezdyskusyjnej liczby osób, które „potrzebują” polski rynek pracy i określenia jaka część „musi” być zrealizowana poprzez zatrudnienie cudzoziemców. W szczególności, mając na względzie to, że wszystkie szacunki pokazują potrzebę zatrudnienia zarówno do prac prostych jak i osoby z wysokimi kwalifikacjami.

Bez żadnej kontrowersji można wskazać, że obecne badania pokazują, że większość polskich firm ma trudności w pozyskiwaniu pracowników. Z badania Gi Group wynika, że 74,7% firm, które borykały się z trudnościami w rekrutacji w ostatnich miesiącach, za główną przyczynę tego problemu uważa niewystarczającą liczbę odpowiednich kandydatów na danym rynku. Co trzeci pracodawca (32,9%) wskazał na rozbieżności między wymaganymi umiejętnościami na danym stanowisku a umiejętnościami kandydatów, którzy aplikowali na dane stanowisko⁵. Według wyników badań ManpowerGroup 72% pracodawców niezmiennie zwraca uwagę na niedobór talentów. Największą trudność z zatrudnieniem takich pracowników deklarują firmy z Polski południowej (82%) i centralnej (74%). Nieco lepiej sytuacja wygląda w regionie wschodnim (68%) oraz północno-zachodnim (68%). Najmniejszy niedobór talentów odczuwają pracodawcy w Polsce północnej (64%), a także południowo-zachodniej (63%)⁶.

Wyniki analizy przeprowadzonej przez Polski Instytut Ekonomiczny dowodzą, że trudności w pozyskiwaniu pracowników o odpowiednich kompetencjach są barierą w działalności 91% badanych firm. Co trzecie przedsiębiorstwo ocenia trudności w pozyskiwaniu pracowników o odpowiednich kompetencjach jako barierę o dużym lub bardzo dużym znaczeniu dla funkcjonowania firmy, a dla 38% trudności te mają małe znaczenie. Trudności w pozyskiwaniu pracowników o dopasowanych kompetencjach są udziałem przede wszystkim firm zajmujących się przetwórstwem przemysłowym, budownictwem oraz firm sektora TSL (transport, spedycja, logistyka)⁷.

⁵ https://www.gigroupholding.com/polska/wp-content/uploads/sites/9/2023/04/Gi-Group-Holding_Barometr-Rynku-Pracy-2023_edycja-17.pdf

⁶ https://7370478.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/7370478/Raport_ManpowerGroup_Niedobor_Talentow_2023-2.pdf

⁷ <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kompetencje-pracow-20.07.2022-kopia.pdf>

Patrząc na polski rynek z lotu ptaka, wydaje się, że w kontekście dalszych rozważań warto zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Bardzo niska skala objęcia pracowników układami zbiorowymi pracy
- Niski wskaźnik udziału dorosłych osób w procesach kształcenia ustawicznego
- Brak efektywnego dialogu sektorowego w zakresie „twin transition”
- Brak efektywnych mechanizmów dialogu trójstronnego (konieczność zwiększenia efektywności udziału między innymi partnerów społecznych w procesie legislacyjnym podkreśla Komisja Europejska w kierowanych do Polski Zaleceniach w ramach Semestru Europejskiego)
- Brak realizacji konstytucyjnego prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w odniesieniu do ogółu osób obecnych na rynku pracy (widać to w szczególności w odniesieniu do osób zatrudnionych poprzez platformy internetowe czy też patrząc bardziej szeroko w odniesieniu do osób zatrudnionych niepracowniczo)
- Duża zmienność w zakresie ubezpieczeń społecznych i brak rozwiązań które obywatele mogliby traktować jako długotrwałe (przykładowo: brak rozstrzygnięcia kwestii emerytur stażowych, wyraźny różnica poglądów pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców co do prawidłowości określenia powszechnego wieku emerytalnego, brak zakończenia procesów zmian w odniesieniu do tzw. II filaru emerytalnego (środki zgromadzone w OFE), brak wyraźnej reakcji ustawodawcy w ramach systemu ubezpieczeń społecznych na wyraźne zjawisko spadku stopy zastąpienia emerytur - w odbiorze społecznym system emerytalno- rentowy jest zmiany i mało przewidywalny co powoduje określone reperkusje w zachowaniu osób obecnych na rynku pracy⁸.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, widać, że dla polskiego rynku pracy wskazane są działania wspierające: wydłużenie dobrowolnej aktywności zawodowej osób starszych, odwrócenie trendu migracyjnego polskich pracowników oraz stworzenie warunków dla stabilnej obecności cudzoziemców na naszym rynku pracy. Temu ostatniemu zagadnieniu poświęcone będą kolejne rozdziały.

⁸ Pracownicze Programy emerytalne nie są częścią systemu ubezpieczeń społecznych, ale narzędziem dobrowolnego dodatkowego oszczędzania na okres poprodukcyjny przy udziale środków publicznych

2. Polski rynek pracy a praca cudzoziemców – więcej pytań niż odpowiedzi

Administracja polska nie dysponuje obecnie dokumentem, który w sposób zwarty, spójny i kompleksowy opisywałby założenia polityki migracyjnej państwa. Obowiązujący od 2012 r. program „Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania” został unieważniony w 2016 r. W kolejnych latach władze państwowe podjęły próby sformułowania nowego programu tej polityki, skierowanego głównie na kwestie gospodarcze, związane przede wszystkim z potrzebami rynku pracy. Projekty tego programu zostały jednocześnie skontrastowane z wymogami bezpieczeństwa państwa, dotyczącego zarówno sfery wewnętrznej (obawy przed niekontrolowaną imigracją z krajów pozaeuropejskich), jak i zewnętrznej, dotyczącej ochrony granic państwa.

Obecnie próba odpowiedzi na pytanie o kształt polskiej polityki migracyjnej jest niemożliwa - kwestia ta jest z jednej strony przedmiotem agresywnej gry przedwyborczej pomiędzy partią rządzącą a opozycją a na dodatek obie strony pozostają na bardzo wysokim stopniu ogólności przedstawianych racji. Uniemożliwia to określenie wizji poszczególnych partii politycznych na takie kwestie jak:

- przyszłe zasad dostępu do polskiego rynku pracy obywateli Ukrainy/obywateli państw bliskiego sąsiedztwa/obywateli pozostałych państw trzecich po 2024 r.
- docelowy model migracyjny
- rola migracji w kontekście zachodzących procesów gospodarczych i społecznych.

Utrudnienie kolejne wynika z nałożenia się na bardzo niejasny dyskurs krajowy kwestii unijnych w tym projektowanych rozwiązań dotyczących relokacji uchodźców. Kolejnym zewnętrznym czynnikiem jest sytuacja w Afryce Północnej i innych obszarach będących źródłami migracji do UE, która może ulec dynamicznym zmianom ze względu na dostęp do żywności (na który ma wpływ możliwość eksportu zboża z Ukrainy, w tym eksportu drogą morską). Nie można też zapominać o sytuacji i działaniach podejmowanych w Turcji, Libii czy Tunezji w kontekście mniej lub bardziej aktywnego powstrzymywania nielegalnej migracji. I wreszcie wyniki wyborów parlamentarnych w kolejnych państwach UE, gdzie kwestia migracyjna jest coraz częściej istotnym zagadnieniem różnicującym partie polityczne i ich wyborców.

Sławomir Łodziński i Marek Szonert wskazują, że w Polsce okres 2016 – 2022 w pracach nad wypracowaniem programu polityki migracyjnej można analizować w kategoriach instytucjonalnego modelu „kosza na śmieci” ze względu na brak osiągnięcia kompromisu w

zakresie jej celów oraz brak wiodącej instytucji i określenia jednoznacznych zasad współpracy między różnymi agendami państwa w pracach nad jej programem (Łodziński, Szoner 2023). Sprzyjało to wewnętrznej konkurencji między nimi w pracach nad kolejnymi wersjami tego programu i płynności uczestnictwa ich przedstawicieli. Dodatkowym problemem było duże zainteresowanie publiczne nad kolejnymi wersjami tego programu, co paradoksalnie rodziło jego wysokie upolitycznienie. Ostatecznym efektem była rezygnacja (i to praktycznie w ostatnim momencie) z jego przyjęcia latem 2021 r. oraz likwidacja departamentu polityki migracyjnej (w ramach ministerstwa spraw wewnętrznych), który koordynował prace nad tym programem (Łodziński, Szoner 2023). Zarówno likwidacja Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej⁹ jak i wycofanie w ostatniej chwili dokumentu „Polityka migracyjna Polski kierunku działań 2021- 2022”¹⁰ pokazuje niezdolność do tworzenia polityki migracyjnej i wypracowania jednolitej wizji w ramach działań rządzącej koalicji.

Od momentu nieprzyjęcia wskazanego dokumentu (który trudno nazywać strategią, gdyż miał z założenia obejmować bardzo krótki okres) wiele się wydarzyło: kryzys związany z naporem na granicę Polsko – Białoruską osób oczekujących na nadanie im statusu uchodźcy w Polsce, budową muru na granicy a następnie wybuch agresji Rosyjskiej wobec Ukrainy.

Wydaje się, że niezależnie od ostatecznego wycofania dokumentu strategicznego (o ile można nazwać dokumentem strategicznym dokument, który miał obejmować tak krótką perspektywę czasową) warto wskazać na ocenę tego materiału przez organizację pozarządową zajmującą się sytuacją migrantów – Ocena Instytut Praw Migrantów Fundacja Ukraina¹¹

Uwagi ogólne

Z perspektywy organizacji społecznej zajmującej się integracją, edukacją i legalizacją pobytu cudzoziemców, projekt polityki migracyjnej należy ocenić z dużą dozą powściągliwości. Niewątpliwie na plus tego projektu, należy uznać samo jego stworzenie i pracę nad nim. Jednakże nie należy zapominać o tym, jaki jest cel tworzenia polityk migracyjnych. Celem powinna być budowa strategii działania, a także wyznaczenie celu, nawet trudnego do osiągnięcia, ale jednak dopiero połączenie diagnozy problemu i celu może wskazać, jakie będą

⁹ <https://www.rp.pl/polityka/art18848121-premier-likwiduje-departament-analiz-i-polityki-migracyjnej>

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023>

¹¹ <https://www.institutpm.eu/opinia-na-temat-projektu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022-institut-praw-migrantow-fundacja-ukraina/>

najlepsze najbardziej efektywne i najrozsądniejsze ścieżki do jego osiągnięcia. W komentowanym projekcie niestety nie mamy jasno określonego celu.

Dodatkowo chcielibyśmy podkreślić, że dokument, jakim jest polityka migracyjna, powinien być wieloletni. Prawdopodobnie najlepszym okresem, na który powinna być tworzona polityka migracyjna, jest pięć lat. Jest tak dlatego, że polityka migracyjna powinna zawierać w sobie perspektywę rozwoju. Ponieważ to nie tylko realizacja zmian legislacyjnych, ale też czas na zmianę mentalności, przyzwyczajęń czy podejścia podmiotów obrotu gospodarczego i instytucji. To jednak są elementy, które są niemal nieuchwytnie w perspektywie rocznej. Jednak okres najbliższego roku jest najprostszy do określenia. Dlatego najlepszą opcją jest pięcioletnia polityka migracyjna aktualizowana co roku i z dodaniem perspektywy na rok kolejny. Taka krocząca nowelizacja rokroczna połączyłaby szczegółowość rozwiązań rocznych i odpowiednią perspektywę wieloletnią.

2. Komentarz do rozdziału “legalna migracja”

Należy zaliczyć na plus twórcom dokumentu chęć zmian instytucjonalnych w legalizacji zatrudnienia i pobytu cudzoziemców. Jednakże plany przeniesienia odpowiedzialności za legalizację zatrudnienia na publiczne służby zatrudnienia na poziomie powiatów, jest już realnym planem rządu, więc nie można tego uznać za postulat przyszłościowy. Projekt nie zawiera też informacji czy za przeniesieniem tych kompetencji pójdą środki i kadry, ponieważ będzie to zadanie zlecone, więc i źródło finansowania będzie zewnętrzne. Jeżeli też te same kwoty które są obecne przeznaczone na załatwienie spraw związanych z zatrudnieniem cudzoziemców przez Wojewodów, zostaną po prostu przesunięte do powiatowych urzędów pracy, to do realnej zmiany może nie dojść. Opisu tych zagrożeń i ewentualnych słabych i mocnych punktów tego rozwiązania w polityce migracyjnej nie zawarto, co może świadczyć o tym że w ogóle nie wzięto ich pod uwagę lub zostało zbagatelizowane.

Polityka migracyjna powinna zawierać jednoznaczny nakaz rozwiązania problemu dostępu do rynku pracy absolwentów studiów stacjonarnych niestacjonarnych i słuchaczy szkół policealnych, a także kwestie tego dostępu dla studentów niestacjonarnych i słuchaczy szkół policealnych. Jeżeli swobodny dostęp do rynku pracy mają mieć absolwenci studiów stacjonarnych i absolwenci szkół policealnych to należy do tego kręgu bezsprzecznie włączyć absolwentów studiów niestacjonarnych. Obecnie występująca nierówność jest niezrozumiała i nieuzasadniona, zwłaszcza w sytuacji kiedy jednym z założeń omawianego dokumentu jest ułatwienie migracji do RP osobom z wyższym wykształceniem i zachęty do zostawiania w naszym kraju dla osób kończących studia.

Projektodawca zakłada ograniczenie stosowania umów o dzieło wśród cudzoziemców. Jeżeli jednak celem jest ochrona praw pracowników, a także brak fragmentaryzacji rynku pracy czy zdominowania przez cudzoziemców danych sektorów, to należy dążyć do wyeliminowania wszystkich niepracowniczych form zatrudnienia. Dlatego należy dążyć do sytuacji w której cudzoziemcy, zwłaszcza grupa bez swobodnego dostępu do rynku pracy, musiałaby być zatrudniona jedynie w stosunku pracowniczym. To zwiększyłoby również ściągalność składek i podatków, a także doprowadziło do wyrównywania szans pomiędzy pracownikami polskimi i cudzoziemskimi, gdyż dzisiaj pracownicy cudzoziemscy, krótkookresowy o wiele chętniej zgadzają się na niepracownicze formy zatrudnienia.

Chęć eliminowania zjawiska nieformalnych, nielegalnych czy działających niezgodnie z prawem agencji pośrednictwa pracy i agencji pracy tymczasowej należy uznać za propozycję słuszną jednak powinny zmienić się też kary nakładane za nielegalne zatrudnienie i zatrudnienie wbrew przepisom. Powinny być to kary obliczane na podstawie procentu od obrotu, gdyż obecne, kwotowe kary nie pełnią funkcji prewencyjnej dla średnich i dużych podmiotów.

3. Komentarz do rozdziału “Nielegalna migracja”

Dużą rolę w kwestii nielegalnej migracji pełni zrozumienie i dopracowywanie relacji między pracodawcami, organami administracji publicznej i migrantami. Migranci chcą legalnie przebywać i pracować w naszym kraju a pracodawcy chcą legalnie zatrudniać, jednak przewlekłe, trudne i nieprzejrzyste prowadzenie postępowań realnie spycha migrantów do szarej strefy, a pracodawców do powierzenia pracy wbrew przepisom. Dlatego należy dołożyć wszelkich starań do przyspieszenia procedur, zarówno przez zmiany prawne, jak i również zmiany organizacyjne i dofinansowanie organów zajmujących się obsługą tego zjawiska. Dopiero kiedy procedury przyspieszą, należy wprowadzić surowe, zależne od obrotu kary dla podmiotów nielegalnie zatrudniających, tak żeby mieli oni realną alternatywę w porównaniu z nielegalnym zatrudnieniem. W obecnej sytuacji pracodawcy stają często przed wyborem utraty kontraktów albo zatrudnieniem niezbędnych pracowników wbrew przepisom. Cudzoziemcy, chociaż chcą przebywać legalnie to przez trudności proceduralne, znajdują się w sytuacji nielegalnego pobytu, jeden dzień nielegalnego pobytu powoduje, że nie ma możliwości odstąpienia od nakazu opuszczenia kraju, a to jest najgorszym, co może spotkać cudzoziemców. Dlatego należy wprowadzić zmian prawne, które spowodują, że cudzoziemiec przebywający nielegalnie przez krótki czas lub który nie ma potwierdzenia swojego legalnego przebywania z winy organu administracji publicznej, nie podlega zobowiązaniu do powrotu.

Projektodawca chce zwiększyć kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy poprzez zwiększenie ilości podmiotów możliwych do skontrolowania, to słuszny kierunek, jednakże PIP należy wzmocnić o nowe kadry, zwiększyć jej finansowanie, a także wyposażyć w kompetencje takie jak możliwość ustalania stosunku pracy w drodze decyzji administracyjnych. PIP od wielu lat prowadzi dobre i skuteczne poradnictwo prawne, akcje edukacyjne i współpracuje z innymi organizacjami w celu zwiększenia edukacji z zakresu prawa, a także bezpieczeństwa i higieny pracy, trzeba więc wykorzystać to poprzez zwiększenie etatów i proporcjonalne zwiększenie finansowania, tak aby wykorzystać w pełni możliwości organu, który ma dobrą opinię wśród wszystkich pracowników, łącznie z cudzoziemcami.

4. Komentarz do rozdziału "Integracja"

Projektodawca zauważył chęć pogłębienia integracji cudzoziemców, niestety negatywnie trzeba ocenić brak celu i wizji, jaki ma być koniec integracji cudzoziemca. Naszym zdaniem optymalnym poziomem integracji dla cudzoziemców wyrażających chęć ubiegania się o obywatelstwo RP, jest sytuacja, w której przy zachowaniu kultury, języka i tradycji cudzoziemiec taki w pełni identyfikuje się z polskim językiem, tradycją, kulturą i porządkiem prawnym. Taki poziom integracji jest trudny do osiągnięcia, lecz powinien być celem, do którego należy dążyć. Jednym z elementów takiego dążenia powinien być obowiązek poświadczenia znajomości państwa i prawa RP. Egzaminy takie powinny być organizowane przez NAWA (Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej) i zawierać pytania z dziedzin takich jak: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, historia polski, literatura. Test taki powinien być potwierdzeniem nie tylko wiedzy, ale i świadomości nawiązywania tego szczególnego związku między jednostką a państwem.

Inny poziom integracji powinien być celem dla osób jedynie zamieszkujących na terenie naszego kraju czas pozwalający o ubieganie się o status rezydenta długoterminowego UE albo pobyt stały. Tam liczy się bardziej integracja społeczna, znajomość języka tak, aby było możliwe zbieranie wiedzy o państwie i społeczeństwie tam żyjącym.

Dodatkowo koniecznym jest systemowe wsparcie dla społeczeństwa przyjmującego, tak aby zmieniać jego podejście do migrantów. Wyzwaniem, przed którym stoimy, jest to czy nie należy spróbować odejść w powszechnej edukacji o koncepcji państwa narodowego, na rzecz koncepcji państwa obywatelskiego, które będzie rozumiało to, że pełnoprawnymi członkami naszej społeczności są także obywatele niebędący etnicznymi Polakami. Taka zmiana wymaga czasu i nie będzie regulowana prawem, ale edukacją, inicjatywami oddolnymi i nieformalnym

podejściem organów administracji publicznej do obywateli RP niebędących etnicznymi członkami narodu polskiego. Dlatego perspektywa roczna polityki migracyjnej jest błędna.

Jak już wskazano, Polska wciąż nie posiada żadnego dokumentu dotyczącego migracji zarówno w kontekście bezpieczeństwa państwa jak i w wymiarze gospodarczym czy społecznym. Z informacji Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji MSWiA nie wynika, aby w ogóle prace nad takim dokumentem były prowadzone¹². Niezależnie od braku dokumentu programowego wprowadzane są zmiany w ustawach dotyczących problematyki obecności cudzoziemców w Polsce w obszarze legalizacji pobytu lub dostępu do rynku pracy.

Obecnie, po nowelizacji dokonanej ustawą o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, art. 114 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach brzmi następująco: „Zezwolenia na pobyt czasowy i pracę udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wykonywanie pracy oraz spełnione są łącznie następujące warunki:

- cudzoziemiec posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- podmiot powierzający wykonywanie pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy;
- wynagrodzenie, które jest wskazane przez podmiot powierzający wykonywanie pracy, nie jest niższe niż wynagrodzenie pracowników wykonujących w tym samym wymiarze czasu pracy pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku;
- wysokość miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 4, nie jest niższa niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę niezależnie od wymiaru czasu pracy i rodzaju stosunku prawnego stanowiącego podstawę wykonywania pracy przez cudzoziemca.

W ostatniej nowelizacji zrezygnowano z 2 istotnych warunków, jakie musi spełnić cudzoziemiec, aby mógł legalnie przebywać i pracować na terytorium RP, tj.:

- posiadania przez cudzoziemca źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu,

¹² <https://www.gov.pl/web/mswia/departament-spraw-miedzynarodowych-i-migracji>

oraz

-posiadania przez cudzoziemca zapewnionego miejsca zamieszkania na terytorium RP.

Równocześnie pojawiło się bezpośrednie odwołanie do wynagrodzenia nie niższego niż minimalne wynagrodzenie za pracę.

Dodatkowo rozszerzono katalog zmian danych w udzielonym cudzoziemcowi zezwoleniu, w związku z czym zmiana siedziby lub miejsca zamieszkania, nazwy lub formy prawnej podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, przejęcie pracodawcy lub jego części przez innego pracodawcę, przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, zastąpienie umowy cywilnoprawnej umową o pracę, zmiana nazwy stanowiska, na jakim cudzoziemiec wykonuje pracę, przy jednoczesnym zachowaniu zakresu jego obowiązków lub zwiększenie wymiaru czasu pracy przy jednoczesnym proporcjonalnym zwiększeniu wynagrodzenia nie wymagają zmiany bądź wydania nowego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

Procedowana jest w tej chwili ustawa o zatrudnianiu cudzoziemców (projekt ustawy nie została jeszcze skierowana do Sejmu).

Nowa ustawa dotycząca zatrudniania cudzoziemców miałaby zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2024 r.

Z perspektywy zatrudniających najważniejsze, projektowane rozwiązania to zniesienie/ograniczenie testu rynku pracy i elektroniczna postępowania w zakresie zezwoleń na pracę. To oczywiście element większego procesu elektronicznej całej administracji publicznej. Chodzi o to, żeby wyeliminować trudności związane z papierowym składaniem wniosków.

Test rynku pracy - Ostatecznie zaproponowano kompromisowe rozwiązanie. Jeśli sytuacja na danym, lokalnym rynku pracy jest trudna, to minister właściwy do spraw pracy będzie mógł wprowadzić obowiązek wydania przez starostów listy zawodów i rodzajów prac, w których nie będą udzielane zezwolenia obcokrajowcom.

Ważne i doniosłe jest również postanowienie projektu ustawy, zgodnie z którym, obligatoryjnie odmawia się wydania zezwolenia, jeżeli podmiot zatrudniający:

- *nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz Fundusz Solidarnościowy;*

- *nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników;*
- *nie dopełnia obowiązku zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego pracowników lub innych osób objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym;*
- *zalega z uiszczeniem podatków.*

Rozwiązanie to ma na celu uchronić cudzoziemców przed nierzetelnymi pracodawcami, a jednocześnie zmobilizować podmioty, chcące pozyskiwać pracowników cudzoziemców z rynku, do spełniania wszelkich obowiązków wobec organów publicznych.

Czas pokaże czy wskazany projekt ustawy stanie się aktem obowiązującym – niezależnie jednak od tego można postawić tezę, że konieczne jest większe zaangażowanie związków zawodowych i organizacji pracodawców w stworzenie docelowego modelu zatrudniania cudzoziemców w Polsce.

Zasady zatrudniania obywateli Ukrainy odbiegają od zasad ogólnych. Jak wiadomo 24 lutego 2022 r. Rosja rozpoczęła niesprobowaną agresję militarną, dokonując inwazji na Ukrainę. UE zareagowała: wprowadzono sankcje przeciwko Rosji, a ludziom uciekającym z Ukrainy zaoferowano wsparcie humanitarne. Państwa członkowskie i społeczności lokalne zaangażowały się w pomoc osobom przesiedlonym z Ukrainy, przyjmując ponad 4,5 miliona osób uciekających przed inwazją.

Jak już wskazano we wstępie, państwa członkowskie UE po raz pierwszy uruchomiły decyzją Rady Dyrektywę 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r., wprowadzającą mechanizm tymczasowej ochrony, który pozwala wszystkim osobom uciekającym z Ukrainy na osiedlenie się w UE, wraz z prawem dostępu do rynku pracy we wszystkich państwach członkowskich. W ślad za tym pojawiły się także polskie regulacje. 29 maja 2023 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta w art. 12 przewiduje m.in. zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa **polegające na przedłużeniu do dnia 4 marca 2024 r. legalizacji pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP**. W związku z tym przepisy dotyczące dostępu do rynku pracy na podstawie powiadomienia nadal będą obowiązywały.

Na czym polega mechanizm zatrudniania na podstawie powiadomień? Co do zasady, cudzoziemiec, by mógł być zatrudniony w Polsce, powinien mieć ważny dokument pobytowy (np. wizę, kartę pobytu) uprawniający go do pracy w RP oraz zezwolenie na pracę. Aby uprościć procedurę zatrudnienia obywateli Ukrainy, którzy od czasu wybuchu wojny 24 lutego 2022 r. masowo przekraczali polską wschodnią granicę wprowadzono przepis, który umożliwia powierzenie pracy Ukraińcom na podstawie powiadomienia urzędu pracy. Dotyczy to każdego obywatela Ukrainy, nie tylko tego, który przybył do Polski po wybuchu wojny.

Zgodnie z przepisami specustawy pracodawca może od razu zatrudnić obywatela Ukrainy, który legalnie przebywa w Polsce i w ciągu 14 dni od podjęcia pracy powiadomić o tym fakcie urząd pracy. Co jest kluczowe, pracownik z Ukrainy zatrudniony na podstawie zgłoszenia do powiatowego urzędu pracy może swobodnie zmienić pracodawcę.

Podsumowując mamy w tej chwili w Polsce trzy systemy zatrudniania cudzoziemców

- pierwszy wymagający pozwolenia na pracę;
- drugi dotyczący obywateli państw tzw. bliskiego sąsiedztwa w tym obywateli Ukrainy którzy przybyli do Polski w okresie poprzedzającym bezpośrednią agresję Rosji na Ukrainę;
- trzeci na podstawie powiadomień dotyczący w głównej mierze obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w związku z rosyjską agresją (w obecnym stanie prawnym – do 4 marca 2024 r.)

Jak już wskazano, nie ma w tej chwili jasnych przekazów ze strony rządowej jakie zasady zatrudniania obywateli Ukrainy są planowane/pożądane w dalszej przyszłości (po 4 marca 2024 r.). Zawieszenie odpowiedzi na to pytanie bardzo utrudnia przeprowadzenie całościowej analizy.

W ocenie piszącej, model pracy na podstawie powiadomień winien być docelowym modelem w odniesieniu do ogółu państw tzw. bliskiego sąsiedztwa. Utrzymanie go wydaje się kluczowe w kontekście poparcia aspiracji Ukrainy co do członkostwa w UE. Co ważniejsze, jest to w ocenie piszącej jedyny model pozwalający na zminimalizowanie zagrożenia dumpingu socjalnego wobec polskich pracowników wynikającego z pracy obywateli Ukrainy w Polsce. Praca na podstawie powiadomień pozwalająca na swobodną zmianę pracodawcy powoduje, że naturalny mechanizm poszukiwania satysfakcjonującego wynagrodzenia i satysfakcjonujących warunków pracy będzie dotyczył w pełni Ukraińców.

3. Obywatele Ukrainy na polskim rynku pracy

Warto w tym miejscu przytoczyć wnioski z badania przeprowadzonego przez Platformę Migracyjną EWL, Fundację Na Rzecz Wspierania Migrantów Na Rynku Pracy „EWL” i Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego w 2023 (EWL 2023).

Niemal dwie trzecie respondentów biorących udział w badaniu stanowili migranci, którzy przyjechali do Polski przed 24 lutego 2022 roku (60%), a ponad jedną trzecią — uchodźcy wojenni, którzy przybyli po wybuchu wojny w Ukrainie (40%). Dwie trzecie obywateli Ukrainy w Polsce stanowią kobiety (67%). Największy wpływ na taką charakterystykę populacji miała grupa uchodźców wojennych, w ramach której kobiety stanowią aż 92%. Obywatele Ukrainy przebywający w Polsce to osoby młode. Niemal połowę tej populacji (49%) stanowią osoby, które nie ukończyły 36. roku życia.

Wśród ukraińskich obywateli przebywających w Polsce osoby w wieku poprodukcyjnym stanowią 4%. Ponad połowa obywateli Ukrainy przebywających w Polsce posiada wykształcenie wyższe lub niepełne wyższe (56%), a co trzeci — zawodowe (32%). Co trzeci ukraiński obywatel przebywający w Polsce dobrze lub bardzo dobrze posługuje się językiem polskim (35%). Odsetek osób dobrze znających język polski jest znacząco wyższy w przypadku migrantów (49%). Wśród uchodźców wojennych dobrą lub bardzo dobrą znajomość języka polskiego deklaruje jedynie 14%.

Połowa obywateli Ukrainy przebywających w Polsce przyjechała do naszego kraju z dziećmi do 18. roku życia (50%). Wśród uchodźców odsetek ten wynosi 66%, podczas gdy wśród migrantów przedwojennych — 40%.

Co trzeci ukraiński obywatel z dziećmi, który przebywa obecnie w Polsce, kształci dzieci tylko w polskim systemie edukacji (32%), a co czwarty (27%) tylko w ukraińskim. Co trzeci korzysta z obydwu systemów edukacji (38%). Niemal połowa obywateli Ukrainy w Polsce korzysta z placówek państwowej opieki medycznej (45%), a co czwarty (25%) — z prywatnej opieki medycznej. Co dziesiąty respondent, w razie problemów zdrowotnych, wyjeżdża do Ukrainy (10%), a co czwarty (27%) konsultuje się telefonicznie z lekarzem będącym w Ukrainie.

Niemal połowa obywateli Ukrainy w Polsce, mieszkających w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, deklaruje gotowość do przeprowadzki do mniejszych miejscowości, jeżeli zostanie im zapewniona praca i dobre warunki dla funkcjonowania rodziny (43%). 40% obywateli Ukrainy przebywających w naszym kraju zamierza pozostać w Polsce przynajmniej na rok lub kilka lat. Wśród uchodźców wojennych ten odsetek wynosi 30%, a wśród migrantów

przedwojennych — 47%. Połowa przebywających w Polsce obywateli Ukrainy deklaruje zamiar ubiegania się o zezwolenie na pobyt w Polsce (50%), w tym 17% planuje ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały, a 33% — na pobyt tymczasowy. Zamiar ubiegania się o „kartę stałego pobytu” w Polsce znacząco różnicuje grupę migrantów (26%) od grupy uchodźców (4%).

Niemal połowa (43%) obywateli Ukrainy przebywających w Polsce jest zainteresowana ubieganiem się o polskie obywatelstwo. Wśród migrantów przedwojennych odsetek zainteresowanych uzyskaniem polskiego paszportu wynosi 57%, podczas gdy wśród uchodźców to jedynie 22%.

Ponad 3/4 obywateli Ukrainy przebywających w Polsce deklaruje, że wykonuje pracę zarobkową (78%). Odsetek pracujących jest wyższy wśród migrantów (83%) niż wśród uchodźców (71%). Wysokie oczekiwania pracodawców (37%) oraz ograniczona mobilność (28%) to największe problemy podczas poszukiwania pracy, z którymi zmagają się obywatele Ukrainy w Polsce. Samodzielne znalezienie pracy (31%) oraz praca z polecenia rodziny lub znajomych (31%) to dwa najczęściej wskazywane sposoby znalezienia pracy w Polsce przez obywateli Ukrainy. Co trzeci pracujący w Polsce obywatel Ukrainy wykonuje pracę zgodną z kwalifikacjami (35%).

Połowa pracujących w naszym kraju uchodźców wojennych (51%) deklaruje, że podjęta przez nich praca nie odpowiada zdobytym przez nich kwalifikacjom. Ponad połowa pracujących w Polsce obywateli Ukrainy (55%) deklaruje chęć polecenia pracy w naszym kraju. Odsetek polecających pracę w Polsce jest wyższy w grupie migrantów (61%) niż w grupie uchodźców (39%). Jedynie co czwarty obywatel Ukrainy przebywający obecnie w naszym kraju w ciągu ostatniego roku szukał zatrudnienia w innych krajach niż Polska (24%). Wśród respondentów, którzy szukali pracy poza Polską, większość (64%) interesowała się zatrudnieniem w Niemczech, a co czwarty (23%) — w Czechach.

Wsparcie Ukrainy i perspektywy powrotu - Niemal wszyscy Ukraińcy przebywający obecnie w Polsce (83%) deklarują wspieranie Ukrainy. Najczęściej wsparcie to przybiera formę pieniężną — ponad połowa respondentów (54%) deklaruje przekazywanie pieniędzy na rzecz Sił Zbrojnych Ukrainy. Jednocześnie prawie połowa (42%) deklaruje wysyłanie pieniędzy rodzinie jako formę wspierania walczącej ojczyzny. Ponad połowa przebywających w Polsce ukraińskich obywateli deklaruje, że wysyła środki pieniężne do Ukrainy (56%), a 6% otrzymuje pieniądze z Ukrainy. Wśród respondentów przesyłających pieniądze do Ukrainy połowa (50%) wysyła miesięcznie kwoty między 301 a 1000 zł. Niemal 2/3 przebywających w Polsce

obywateli Ukrainy (62%) planuje powrót do ojczyzny w bliższej lub dalszej perspektywie. Przy czym co czwarty deklaruje chęć powrotu do Ukrainy nie czekając na zakończenie rosyjskiej inwazji (24%). Wśród czynników motywujących obywateli Ukrainy do powrotu do swojego kraju wymieniane są: wejście Ukrainy do UE (57%) oraz NATO (47%), zwiększenie poziomu wynagrodzeń (54%) oraz możliwość połączenia się z rodziną, która została w Ukrainie (48%).

Analizując profil uczestników badania pod kątem danych demograficznych należy zaznaczyć, że wśród obywateli Ukrainy przebywających w Polsce obecnie dominują kobiety (67%). W porównaniu z wynikami z 2021 roku struktura płci respondentów uległa zauważalnej zmianie. Wpływ na to bez wątpienia miało wprowadzenie stanu wojennego w Ukrainie oraz związany z nim zakaz opuszczania kraju przez mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat (z pewnymi wyjątkami). Fakt ten nie pozostał bez znaczenia dla kluczowych z perspektywy polskiej gospodarki sektorów, m.in. budowlanego, logistyki i transportu, produkcji, w których to mężczyźni stanowili dotychczas kadrowy trzon. Deficyt męskiej siły roboczej oraz nowe realia polskiego rynku pracy podyktowane wojną za wschodnią granicą wywarły na pracodawcach konieczność podjęcia działań m.in. w zakresie adaptacji stanowisk pracy do obowiązujących przepisów BHP, odpowiednich dla kobiet, jak również wdrożenia szkoleń i programów wsparcia dla uchodźczyń.

Z danych wynika, że w ciągu 1,5 roku zmienił się również profil wiekowy dorosłych obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Wzrosła liczba osób w wieku 18-25 lat (23% wobec 16%), a zmniejszyła się liczba osób w wieku powyżej 45 lat (12% wobec 23%). To szczególnie istotne dane w kontekście polskiej gospodarki, dla której napływ młodych osób — mobilnych oraz chętnych do podejmowania zatrudnienia — odgrywa ważną rolę. Zmiany te mogą wymagać odpowiednich reform polityki rynku pracy, m.in. dostosowania programów szkoleniowych i aktywizacyjnych do potrzeb różnych grup wiekowych. Należy także zauważyć, że w wieku poprodukcyjnym jest jedynie 4% ukraińskich obywateli przybywających w Polsce.

Zarówno w 2021, jak i w 2023 roku większość obywateli Ukrainy znalazła pracę w naszym kraju dzięki poleceniu znajomych oraz rodziny lub samodzielnie. Odsetek osób, które skorzystały ze wsparcia bliskich obniżył się o 13 pkt. proc. Znajduje to swoje odbicie w kontekście powracających pracowników. W porównaniu z 2021 rokiem obniżył się odsetek pracowników, którzy powrócili do poprzedniego pracodawcy z 23% do zaledwie 2%. Wart uwagi jest fakt, że w przypadku migrantów zarobkowych, którzy przybyli do Polski przed wojną, aż 38% samodzielnie znalazło zatrudnienie w naszym kraju. Świadczy to nie tylko o zaradności migrantów zarobkowych, ale również o tym, że obywatele Ukrainy stali się

integralną częścią polskiego rynku pracy. W przypadku uchodźców wojennych odsetek ten był zdecydowanie niższy, wyniósł on zaledwie 18%. Należy jednak zauważyć, że skompensowany został przez wsparcie ze strony zarówno samorządów, jak i instytucji państwowych, które miały istotny wpływ na aktywizację zawodową uciekających przed wojną ukraińskich obywateli. Szczególnie widoczne jest to w kontekście uchodźców, którzy przybyli do Polski po rozpoczęciu wojny — 27% deklaruje, że pracę znalazło właśnie dzięki powiatowym urzędом pracy lub wsparciu samorządu lokalnego. Warto podkreślić, że 16% uchodźców znalazło obecną pracę dzięki prywatnym agencjom zatrudnienia. W 2023 roku dwukrotnie więcej respondentów zadeklarowało, że pracodawca znalazł ich sam. Czynniki te pokazują, że polscy przedsiębiorcy odegrali ogromną rolę nie tylko we wsparciu materialnym uchodźców, ale również w ich aktywizacji zawodowej.

Co interesujące w przeciwieństwie do badań w 2021 pojawiły się odpowiedzi, że praca została znaleziona poprzez samorząd lokalny (6% respondentów) oraz poprzez Powiatowy Urząd Pracy (10% respondentów). W 2021 żaden z respondentów nie wskazywał na taką sytuację.

Z badań wynika, że ukraińscy obywatele w Polsce coraz rzadziej wyjeżdżają do Ukrainy w celu podjęcia leczenia. Świadczy o tym niemal dwukrotnie niższa deklaracja ankietowanych w porównaniu z badaniem z 2021 roku o wyjeździe do swojego kraju w kontekście podejmowania leczenia (10% wobec 22%). Niewątpliwie głównym powodem takiej decyzji są obawy i utrudnienia związane z trwającą w Ukrainie wojną. Jednocześnie, półtorakrotnie zwiększył się odsetek osób deklarujących samodzielne leczenie (33% wobec 22%). Można wnioskować, iż jest to również jedno z następstw pandemii Covid-19, która znacząco wpłynęła na rozwój telemedycyny. Ponadto o 8 pkt. proc. wzrósł odsetek obywateli Ukrainy deklarujących korzystanie z placówek państwowej opieki medycznej. Jest to związane z trwającą adaptacją polskich placówek medycznych do potrzeb cudzoziemców oraz ze stopniowym dostosowaniem się samych migrantów do polskiego systemu ochrony zdrowia, a także z ułatwieniami wynikającymi ze specustawy w kontekście uchodźców (to spośród nich większość — 55% — deklaruje korzystanie z państwowej opieki medycznej).

W porównaniu z grudniem 2021 roku z 62% do 40% zmalał odsetek obywateli Ukrainy, którzy chcą zatrzymać się w Polsce na dłużej, w tym czterokrotnie zmalał udział tych, którzy chcą pozostać na stałe. Tym niemniej jest to dobry sygnał dla polskiego rynku pracy, który wciąż potrzebuje pracowników z zagranicy, w tym z Ukrainy. Ważnym aspektem w kontekście dalszej integracji ukraińskich obywateli w Polsce jest zagwarantowanie im bezpieczeństwa prawnego oraz możliwości rozwoju zawodowego i integracji społecznej. Co trzeci obywatel Ukrainy

deklaruje powrót do domu, w tym 24% badanych pragnie wrócić nie czekając na koniec wojny. Na uwagę zasługuje fakt, iż spośród ukraińskich migrantów przedwojennych do ojczyzny w najbliższym czasie chce wrócić dwa razy mniej osób (22%) niż spośród uchodźców z Ukrainy (47%). Wynika to głównie z dłuższego pobytu w Polsce oraz przeniesienia do naszego kraju swojego centrum życiowego. W czasie, gdy dla większości uchodźców przedwojennych Polska jest krajem przejściowym lub alternatywnym miejscem pobytu, a nie docelowym miejscem migracji.

Wśród głównych powodów do pozostania w Polsce obywatele Ukrainy wymieniają przede wszystkim czynniki społeczno-kulturowe. Posiadanie przyjaciół i znajomych w Polsce (40%), przyjazne nastawienie Polaków (37%) oraz bliskość kulturowa (34%) i językowa (28%) to główne powody, dla których obywatele Ukrainy chcieliby zatrzymać się w naszym kraju na dłużej. Na następnych pozycjach uplasowały się powody o charakterze ekonomicznym, m.in. możliwość podjęcia zatrudnienia (27%) i liberalne procedury legalizacji pobytu i pracy w Polsce (22%).

Głównym czynnikiem zniechęcającym ukraińskich obywateli do pozostania w Polsce jest przede wszystkim troska o bliskich w Ukrainie (41%), a także czynniki ekonomiczne, m.in. brak wystarczających środków do życia (27%) oraz trudności ze znalezieniem zatrudnienia (24%). Warto podkreślić, że z powodu słabej znajomości języka polskiego, nasz kraj może opuścić 25% uchodźców wojennych oraz 10% migrantów przedwojennych.

Jak wskazują badacze z EWL - Badanie z migrantami przedwojennymi i uchodźcami wojennymi z Ukrainy przebywającymi w Polsce zostało przeprowadzone w dniach 4–13 marca 2023 roku za pomocą wywiadów bezpośrednich F2F. Wywiady zostały przeprowadzone w języku ukraińskim na próbie liczącej łącznie N=500 dorosłych obywateli Ukrainy, którzy obecnie znajdują się na terenie Polski, w tym: N=300 z migrantami przedwojennymi z Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 roku, oraz N=200 z uchodźcami wojennymi z Ukrainy, którzy przybyli do Polski po 24 lutego 2022 roku. Podział próby na dwie grupy (60% — migranci przedwojenni, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 roku, 40% — uchodźcy wojenni, którzy przyjechali do Polski po 24 lutego 2022 roku) został oparty na założeniu, że liczba przebywających w Polsce dorosłych przedwojennych migrantów wynosi około 1,2 miliona osób, a liczba przebywających w Polsce dorosłych uchodźców wojennych to około 800 tys. osób. Wskazane wartości pojawiają się m.in. w informacjach rządowych i opracowaniach eksperckich.

Działania PIP

W kwietniu 2022 r. opracowano Strategię funkcjonowania PIP w sytuacji zwiększonego napływu cudzoziemców na terytorium RP w następstwie działań wojennych w Ukrainie. Jak wskazuje się w Strategii działania podejmowane przez PIP powinny mieć charakter proaktywny i opierać się na filozofii: Przewidywać- Inicjować - Reagować. Grupy docelowe zewnętrzne to pracodawcy i przedsiębiorcy powierzający pracę cudzoziemcom; cudzoziemcy wykonujący pracę na terytorium RP oraz instytucje i organizacje pozarządowe udzielające wsparcia i pomocy cudzoziemcom. Grupy docelowe wewnętrzne to: inspektorzy pracy realizujący czynności kontrolno- nadzorcze, w szczególności w obszarze legalności zatrudnienia, powierzania i wykonywania pracy przez cudzoziemców oraz pracownicy merytoryczni PIP (na poziomie GIP i OIP). W Strategii wskazano 3 cele strategiczne (długoterminowe):

- Ograniczenie skali nieprawidłowości na rynku pracy i nadużyć popełnianych w stosunku do cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce poprzez realizację zadań ustawowych PIP z wykorzystaniem posiadanych zasobów i poprzez pozyskiwanie nowych*
- Realizacja programu działań PIP na lata 2022- 2024 z uwzględnieniem priorytetów wskazanych w programach rocznych*
- Dostosowanie bieżącego i przyszłego budżetu PIP do nowych wyzwań i zadań Urzędu związanych z wojną w Ukrainie*
W strategii wskazano także na cele operacyjne krótkoterminowe (roczne)
- Poprawa dostępności do wiedzy na temat przepisów i zasad powierzania cudzoziemcom pracy na warunkach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa pracy i o legalności zatrudnienia*
- Poprawa skutecznych czynności kontrolno- nadzorczych mających na celu eliminowanie nieprawidłowości i nadużyć popełnianych na szkodę pracujących cudzoziemców*
- Promowanie właściwych standardów w sferze pracy, w tym także poprzez wspieranie wdrażania właściwych rozwiązań legislacyjnych*
- Poprawa zdolności instytucjonalnej urzędu (capacity building) w celu zwiększania dostępności naszych działań dla poszerzonej grupy odbiorców*

W tym obszarze można zwrócić uwagę na działanie 6 czyli zwiększenie liczebności łączny telefonicznych do realizacji zadań tzw infolinii cudzoziemskich – docelowo po jednej osobie w każdym OIP oraz działanie 11 – kształtowanie umiejętności językowych

pracowników PIP w zakresie języków zachodnich i słowiańskich – w celu zniwelowania bariery językowej w kontaktach cudzoziemców z urzędem i budowania zaufania do instytucji kontrolnych

- *Intensyfikacja współpracy międzynarodowej PIP w kontekście zapobiegania nadużyciom popełnianym na szkodę cudzoziemców wyjeżdżających z Polski (delegowanie, praca tymczasowa, pośrednictwo pracy). W tym obszarze można zwrócić uwagę na działanie 3- inicjowanie stosownych działań i udział w międzynarodowych projektach i kampaniach adresowanych do uchodźców z Ukrainy oraz działanie 5- po zakończeniu działań wojennych – nawiązanie współpracy z inspekcją pracy w Ukrainie w celu pomocy w odbudowie funkcjonowania systemu ochrony pracy w tym państwie- w ramach porozumienia o współpracy dwustronnej i wymiany informacji*

Zakup mieszkań przez cudzoziemców

Cudzoziemcy coraz chętniej kupują w Polsce mieszkania – w 2022 r. kupili ich o 35 proc. więcej niż w poprzednim. W związku z sytuacją w Ukrainie wśród kupujących jest coraz więcej osób zza wschodniej granicy.

W całym 2022 r. cudzoziemcy nabyli w naszym kraju 14 359 mieszkań oraz 3083 lokale użytkowe. W porównaniu z 2021 r. w ręce przedstawicieli innych nacji trafiło o 35 proc. więcej mieszkań. Widać zatem, że działania wojenne za naszą wschodnią granicą nie odstraszyły kupujących z Niemiec, Francji czy Włoch. Wojna w oczywisty sposób zwiększyła też liczbę osób z Ukrainy czy Białorusi chcących zamieszkać w Polsce. Jednocześnie warto podkreślić, że obcokrajowcy kupują tylko niewielką część mieszkań dostępnych na rynku. Nie mają jeszcze pełnych danych za 2022 r., ale wystarczy porównać niecałe 14,4 tys. lokali nabyte przez cudzoziemców z prawie 245 tys. wszystkich mieszkań sprzedanych w 2021 r.

Jak pokazała ankieta Dompress.pl Ukraińcy przychodzący do biur deweloperów to zwykle osoby mieszkające w Polsce dłużej, które sprowadziły się do nas jeszcze przed wojną, mają stabilną pracę i zdążyły odłożyć pieniądze na zakup nieruchomości¹³. Warto przypomnieć, że obywatele Ukrainy mogą otrzymać w naszym kraju kredyt hipoteczny na podobnych zasadach jak Polacy, a więc muszą mieć m.in. odpowiednią zdolność kredytową. Z danych BIK wynika, że Ukraińcy są bardziej rzetelnymi dłużnikami niż Polacy. W przypadku kredytów hipotecznych

¹³ [Jak wojna na Ukrainie wpływa na nasz rynek nieruchomości? Czy Ukraińcy kupują mieszkania w Polsce? | RegioDom](#)

opóźnienie w spłacie powyżej 90 dni ma tylko 0,7 proc. portfela, w przypadku Polaków jest to 3,3 proc. – podawał jesienią 2022 r. raport Związku Banków Polskich.

Przed wojną najwyraźniej uciekają również Białorusini, którzy w 2022 r. kupili w Polsce 1336 mieszkań na zasadach ogólnych, czyli aż o 83 proc. więcej niż rok wcześniej.

Jeśli chodzi o inne nacje nabywające nieruchomości w naszym kraju, to od lat jest to podobny zestaw: Niemcy, Włosi, Francuzi, Rosjanie i Brytyjczycy. Jak się jednak okazuje, nie tylko Europejczyków kusi możliwość posiadania lokum nad Wisłą. W 2022 r. w pierwszej dekadzie niespodziewanie znaleźli się obywatele Indii¹⁴.

Małżeństwa

Z roku na rok jest coraz więcej rejestrowanych w Polsce małżeństw między obywatelami Polski a obywatelkami krajów Europy Wschodniej. Aktualne dane GUS potwierdzają wzrost liczby małżeństw mieszanych w ostatnich latach (5,9 tyś. w 2019 roku, wcześniej ok. 4–5 tyś. rejestrowanych w Polsce małżeństw). Tym samym odsetek małżeństw binacjonalnych w 2019 roku w Polsce wyniósł 3,2% (w 2012 roku – 1,7%). Taki wskaźnik ślubów binacjonalnych zawdzięczamy wzrostowi liczby małżeństw Polaków z Ukrainkami (298 małżeństw w 2011 roku, 1035 – w 2017 roku i 1627 małżeństw w 2019 roku). Polacy żenią się także z Białorusinkami i Rosjankami. Według GUS w 2021 roku odbyło się 1839 ślubów Polaków z Ukrainkami, 210 z Białorusinkami i 111 z Rosjankami³. Kobiety z Polski (w 2021 roku) z kolei wybierały na mężów Brytyjczyków (525), Niemców (355), Ukraińców (347) oraz Włochów (224)¹⁵. Piotr Szukalski z Uniwersytetu Łódzkiego w 2020 roku prześledził temat małżeństw polsko-ukraińskich i według niego pewną przyczyną jest wzajemne postrzeganie się obu stron. Polacy coraz częściej odnotowują fizyczną atrakcyjność Ukrainek, postrzegają je jako bardziej dbające o siebie (o makijaż czy fryzurę). Ukrainki z kolei zwracają uwagę na szarmanckość Polaków, uważają ich za bardziej spolegliwych i partnerskich w porównaniu z Ukraińcami. Kolejną przyczyną jest to, że kobiety imigrantki zazwyczaj lepiej adaptują się do nowych wymagań życia społecznego, a co za tym idzie, integrują się szybciej. Badane wskazują, że Ukrainki mają więcej znajomych Polaków, niż mężczyźni-Ukraińcy¹⁶. Do grupy migrantek, która szybko się integruje z

¹⁴ <https://regiodom.pl/cudzoziemcy-kupili-w-polsce-144-tys-mieszkan-ukraincy-znow-na-prowadzeniu-ale-na-liscie-jest-tez-nowy-kraj/ar/c9-17475081>

¹⁵ <https://www.institutpm.eu/malzenstwa-mieszane-i-feminizacja-migracji-dane-statystyczne-powiedza-nam-czy-ukrainki-kradna-polkom-mezow/>

¹⁶ Szukalski P., MAŁŻEŃSTWA POLSKO-UKRAIŃSKIE ZAWIERANE W POLSCE..., <https://dSPACE.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/32280/Ma%C5%82%C5%BCe%C5%84stwa%20polsko-ukrai%C5%84skie%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

pewnością należą kobiety, które wyjeżdżają do Polski do szkoły lub na studia w bardzo młodym, czasem nawet nastoletnim wieku. Studenci z Ukrainy od lat stanowią największą grupę obcokrajowców, uczących się w Polsce.

W odniesieniu do sytuacji obywateli ukraińskich na naszym rynku pracy warto odwołać się do najnowszego badania Barometru Polskiego Rynku Pracy, które zawiera oddzielną część poświęconą pracownikom z tego kraju (Personnel Service 2023). Otóż zatrudnienie Ukraińców w firmach w Polsce rośnie. Niemal co drugi przedsiębiorca deklaruje, że ma takich pracowników w swoim przedsiębiorstwie, co stanowi wzrost o 7 proc. w porównaniu do poprzedniej edycji badania i o aż 15 proc. w porównaniu rok do roku. Najwięcej pracowników z Ukrainy znajduje zatrudnienie w firmach zatrudniających ponad 250 osób – już 58 proc., w porównaniu do 54% średnich firm i 34% małych. Jest to skorelowane z rosnącymi statystykami dotyczącymi liczby ubezpieczonych cudzoziemców w ZUS. Z danych podsumowujących grudzień 2022 roku wynika, że 1 mln 63 tys. cudzoziemców odprowadza składki z legalnej pracy w Polsce, z czego ok. 738 tys. stanowią pracownicy z Ukrainy. Stałą tendencją jest to, że pracownicy z Ukrainy najczęściej są zatrudniani na stanowiskach niższego szczebla – ponad połowa. Rośnie zarazem odsetek Ukraińców na średnim szczeblu – już 32 proc. pracowników z Ukrainy pracuje jako wykwalifikowana kadra średniego szczebla. To wzrost o 4 proc. w porównaniu do poprzedniej edycji badania.

Jeżeli chodzi o podejście polskich pracodawców to niemal co drugi (46 proc.) ma pozytywny stosunek do pracowników z Ukrainy, w szczególności dotyczy to firm największych. Neutralne nastawienie ma 35 proc. firm, a negatywne zgłasza 11 proc. przedsiębiorców. Co ciekawe 31 proc. firm jest skłonnych płacić Ukraińcom więcej niż Polakom na tym samym stanowisku.

W przypadku polskich pracowników prawie połowa z nich (45 proc.) ma neutralny stosunek do pracujących w Polsce Ukraińców. Pozytywny stosunek ma 35 proc. a negatywny tylko 14 proc. Warto podkreślić, że 68 proc. polskich pracowników nie ma obaw, że przyjezdni z Ukrainy odbierają im pracę. Jednakże badanie uwidocznilo rosnącą obawę, że napływ pracowników ze wschodu na krajowy rynek pracy obniża tempo wzrostu wynagrodzeń (41 proc.). Najbardziej obawiają się tego młodzi pracownicy (od 18 do 24 roku życia).

Zdecydowanie niepokojące są natomiast rokowania na przyszłość. Co prawda nasz kraj wciąż pozostaje na pierwszym miejscu przed USA i Kanadą, jeżeli chodzi o planowany kierunek

migracji. Jednakże zaledwie 6% Ukraińców zamierza w ciągu najbliższych kilku lat przenieść się do Polski na stałe i ten odsetek wciąż spada.

4. Kluczowe wyzwania dla polskich partnerów społecznych w kontekście obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy

Wyzwania w obszarze dialogu społecznego

- Poprawa udziału partnerów społecznych w procesie wypracowywania strategii migracyjnych państwa;
- Wypracowanie wraz z władzą publiczną mechanizmów zwiększenia udziału ogółu pracowników (Polaków i cudzoziemców) w kształceniu ustawicznym;
- Wspólne działania związków zawodowych i organizacji pracodawców w obszarze poprawy warunków pracy i kształtowania wysokich standardów pracy (w tym rozwiązywanie problemu dominacji umów zlecenia jako podstawy zatrudniania cudzoziemców);
- Wspólne działania dwustronne i trójstronne związane z działaniami w obszarze „twin transition”.

Pierwsze wyzwanie ma oczywiście liczne uwarunkowania. Nie można mieć nadziei związanych z wykorzystaniem mechanizmów dialogu społecznego przy opracowywaniu planów i strategii (w obszarze demografii, migracji, kształcenia ustawicznego, wpływu cyfryzacji na rynek pracy i innych) w sytuacji, gdy same te dokumenty nie są opracowywane. Ich tworzenie przez władzę publiczną winno odbywać się przy użyciu szerokich mechanizmów konsultacji publicznych, których częścią są konsultacje społeczne (przy udziale partnerów społecznych). Ale z punktu widzenia dialogu społecznego niezwykle ważny jest inny element: polegający na umiejętności partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców) „dostarczania” władzy publicznej rozwiązań wypracowanych w kompromisie pomiędzy związkami i pracodawcami, a jeżeli takie wypracowanie nie jest możliwe (ponieważ oczekiwania obu stron są zbyt rozbieżne to co najmniej przedyskutowanymi dwustronnie.

Drugi element jest kluczowy dla rozwoju całego rynku pracy w Polsce i pokazuje, w ocenie piszącej, że szeroka obecność migrantów na rynku pracy nie tyle kreuje nowe wyzwania, ale bardziej dobitnie uwypukla wyzwania niezależne od ich obecności. Podobnie kwestia wygląda w perspektywie konieczności zwiększenia działań dialogowych wokół „twin transition”.

W roku 2021 Konfederacja Lewiatan i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych podpisały porozumienie dotyczące realizacji programu certyfikacji "Agencja zatrudnienia przyjazna pracownikom"¹⁷. Celem programu jest promowanie najlepszych agencji zatrudnienia. To przykład cennej inicjatywy podjętej wspólnie przez organizację pracodawców i związki zawodowe. Certyfikacja dotyczy: pośrednictwa pracy, pracy tymczasowej, zatrudniania cudzoziemców. Ma ona na celu weryfikację jakości świadczonych przez nie usług, poprawę wizerunku branży oraz promocję dobrych praktyk¹⁸. 4 lipca 2023 r. nagrodzono 8 najlepszych agencji zatrudnienia¹⁹.

Wyzwania dla związków zawodowych

- Wypracowanie mechanizmów organizowania obywateli państw trzecich
- Wypracowanie mechanizmów aktywnego udziału związków zawodowych w procesie aklimatyzacji cudzoziemców
- Zwiększenie liczby pracowników objętych rokowaniami zbiorowymi oraz zawieranie postanowień w u.z.p. które w szczególny sposób adresują potrzeby pracowników cudzoziemców.
- Kreowanie przekazu medialnego do członków zawierającego szerokie spektrum informacji związanych z migracjami
- Zwiększenie zakresu współpracy ze związkami zawodowymi z państw wysyłających

W odniesieniu do dwóch wskazanych powyżej podstawowych wyzwań można śmiało postawić tezę, że przy obecnej „wydolności” (*capacity*) polskich związków zawodowych wymaga to wypracowania mechanizmów dofinansowywania ze środków publicznych takich działań związków zawodowych jak:

- organizowanie nauki języka polskiego dla cudzoziemców;
- organizowania aktywności społecznej pozwalającej na lepszą, głębszą i szybszą integrację cudzoziemców w Polsce.

Uzasadnieniem dla dofinansowania ze środków publicznych aktywności związków zawodowych zmierzających do ułatwienia aklimatyzacji cudzoziemców w Polsce jest

¹⁷ <https://www.certyfikacjaagencji.pl/>

¹⁸ <https://www.opzz.org.pl/aktualnosci/kraj/2022/11/rozpoczela-sie-rekrutacja-do-programu-certyfikacji-agencja-zatrudnienia-przyjazna-pracownikom-edycja-2022-jego-celem-jest-promowanie-najlepszych-agencji-zatrudnienia-zachecamy-do-zgloszen>

¹⁹ <https://www.opzz.org.pl/aktualnosci/kraj/2023/07/opzz-i-lewiatan-nagrodzili-8-najlepszych-agencji-zatrudnienia>

ogólnospołeczny cel takiej działalności. Bez woli jego podjęcia po stronie związków i woli wypracowania stabilnych mechanizmów jego finansowania po stronie władzy publicznej nie ma szans na realne zwiększenie skali organizowania pracowników cudzoziemców. Oczywiście nie jest tak, że tego typu działania nie są w ogóle podejmowane. Przykładowo OPZZ rozpoczął kurs języka polskiego dla uchodźców z Ukrainy²⁰.

Wydaje się także, że warto pochylić się nad przekazem adresowanym do członków związku. Przykładowo, w ocenie piszącej, zwrócić bardziej szczegółowej uwagi na sytuację demograficzną polski i potrzeby polskiego rynku pracy w zakresie siły roboczej z państw trzecich mogłoby korzystnie rozszerzyć spektrum debaty.

5. Kluczowe wyzwania dla polskich związków zawodowych w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę, odbudowy Ukrainy i ukraińskich aspiracji co do członkostwa w UE

Najczęściej przyjmuje się, że liczba przebywających w Polsce dorosłych przedwojennych migrantów wynosi około 1,2 miliona osób, a liczba przebywających w Polsce dorosłych uchodźców wojennych to około 800 tys. osób.

Wyzwania w obszarze dialogu społecznego

- Udział partnerów społecznych w działaniach ułatwiających udział obywateli Ukrainy w polskim rynku pracy (nauka języka polskiego, szkolenia zawodowe, uznawanie kwalifikacji).
- Udział partnerów społecznych w opracowaniu rozwiązań prawnych z zakresu zatrudniania i legalizacji pobytu obywateli Ukrainy.

Wyzwania dla związków zawodowych

- Szczególny nacisk na organizowanie i reprezentowanie obywateli Ukrainy.
- Organizowanie obywateli Ukrainy (także w sektorach generalnie bardzo słabo uzwiązkowionych – przykładowo transport międzynarodowy).
- Kreowanie przekazu medialnego do członków zawierającego szerokie spektrum informacji związanych z migracjami.

²⁰ <https://www.opzz.org.pl/aktualnosci/swiat/2023/04/ruszyl-kurs-jezyka-polskiego-opzz-dla-uchodzcow-z-ukrainy>

- Nacisk na rząd Ukrainy w zakresie pełnego implementowania europejskiego modelu społecznego (europejski model społeczny ²¹);
- Zwiększenie współpracy i wsparcie ruchu związkowego w Ukrainie.

Oczywiście w pewnym zakresie takie działania już są podejmowane²².

Jak pokazują dostępne materiały dotyczące działań związków zawodowych reprezentatywne centrale związkowe w Polsce wykonały olbrzymią chwalebłą pracę w zakresie wsparcia materialnego osób, które opuściły Ukrainę w obliczy agresji rosyjskiej oraz osób w Ukrainie.

OPZZ podpisało porozumienie z Federacją Związków Zawodowych Ukrainy (FPU) w sprawie udzielania pomocy humanitarnej. Istotą porozumienia było to, że odbiorcy pomocy zgłaszają konkretne potrzeby, które następnie OPZZ realizuje. Pozwalało to uniknąć przekazywania uchodźcom niepotrzebnych rzeczy. Otrzymano zapytanie od związku zawodowego FPU o wsparcie dla 10 ukraińskich ośrodków. OPZZ otworzyło dedykowane konto bankowe, prowadzono zbiórkę. Zebrane środki zostały przeznaczone na zakup towarów, zidentyfikowanych jako najbardziej potrzebne przez ukraińskie związki zawodowe

Pierwsza dostawa dla FPU miała miejsce w marcu 2022 r. dostawa z OPZZ na granicy polsko-ukraińskiej w Dołhobyczowie. Tuż po Świątach Wielkanocnych w 2022 r. odbył się kolejny transport do FPU z pomocą OPZZ dla ukraińskich uchodźców wojennych

OPZZ zajmowało się również wsparciem oferowanym przez zaprzyjaźnione międzynarodowe związki zawodowe zrzeszone w EKZZ. Na przykład w kwietniu 2022 udzielono pomocy hiszpańskiemu UGT w dostarczeniu pomocy humanitarnej na granicę polsko-Ukraińską w Medyce. W maju 2022 wsparto akcję humanitarną organizowaną przez CGIL, zaś w 2023r wsparto pomoc humanitarną w którą zaangażowane były wszystkie reprezentatywne francuskie związki zawodowe z CFDT na czele. Dary zostały przekazane do KVPU i FPU.

Dzięki pomocy finansowej EKZZ i MKZZ oraz środków własnych OPZZ zapewniło środki na utrzymanie uchodźców w Centrum Rehabilitacyjnym w Zakopanem, ośrodku w Mielnie, we Szklarskiej Porębie, w Jastrzębiej Górze.

²¹ <https://www.solidarnosc.org.pl/kolejne-antypracownicze-propozycje-reform-na-ukrainie-4/>

<https://www.solidarnosc.org.pl/bardzo-niepokojace-zmiany-w-prawie-pracy-na-ukrainie-2/>

²² <https://www.solidarnosc.org.pl/solidarnosc-bedzie-reprezentowala-kvpu-na-forum-miedzynarodowym-2/>

NSZZ Solidarność szacuje, że cały związek zorganizował pomoc na kwotę ok. 8 mln zł (rzeczową oraz pieniężną), a w swoich ośrodkach bezpośrednio udzielił schronienia blisko 1000 uchodźcom²³.

Działania polskich związków zawodowych obszarze pomocy humanitarnej i wsparcia są imponujące. Nie można nie zauważyć, jednakże, że działania wszystkich reprezentatywnych central związkowych w zakresie organizowania ukraińskich pracowników są już dosyć skromne.

OPZZ wskazuje przykładowo: Został otworzony punkt informacyjno-konsultacyjny, który powstał w siedzibie OPZZ i jest prowadzony w języku ukraińskim/polskim drogą mailową, telefoniczną, bezpośrednią, a także poprzez stronę internetową. Punkt ten spotkał się z bardzo dużym zainteresowaniem. Wykorzystuje on 6-letnią wiedzę i doświadczenie OPZZ w pracy z i na rzecz pracowników migrujących w Polsce. W punkcie tym oferowana była również pomoc psychologiczna. Punkt ten został włączony do sieci Union Migrant Net, utworzonej przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych.

Wydaje się, że warto pochylić się nad działalnością medialną związków zawodowych. W 2023 r. pojawiła się szeroko komentowana w mediach kwestia emerytur dla obywateli Ukrainy (media „rozgrzebywały” temat czy odprowadzenie jednej składki w Polsce w połączeniu z uznaniem okresów zatrudnienia w Ukrainie (Polskę i Ukrainę łączy umowa dotycząca zabezpieczenia społecznego) pozwoli uzyskać prawo do minimalnej emerytury w Polsce. Wydaje się, że kwestia ta powinna być wyjaśniona na stronach www reprezentatywnych organizacji związkowych ze wskazaniem zalet umów dotyczących zabezpieczenia społecznego (kiedy „korzystają” z nich obywatele polscy), zasad systemu ubezpieczenia społecznego czy różnic pomiędzy minimalną emeryturą a dopłatą do minimalnej emerytury i co najważniejsze skalą zjawiska. Kwerenda piszącej na stronach www reprezentatywnych organizacji związkowych pokazuje, że temat ten nie był podejmowany. Powyższe ma stanowić oczywiście przykład. Wydaje się, że można generalnie postawić tezę o niewielkiej obecności problematyki konsekwencji społecznych i gospodarczych migracji w mediach związkowych. Przykładowo opracowanie wskazujące na korzyści (z punktu widzenia wzrostu PKP) w państwach unijnych

²³ <https://www.solidarnosc.org.pl/solidarnosc-z-ukraina-pomogliśmy-juz-ponad-500-uchodźcom-osrodki-solidarnosci-sa-pelne-3/>
<https://www.solidarnosc.org.pl/solidarnosc-nigdy-nie-zawiodła-i-nie-zawiedzie-związek-dotrzymał-słowa-ukraincom-5/><https://www.solidarnosc.org.pl/komunikat-prezydium-kk-nszz-solidarnosc-w-sprawie-pomocy-związku-dla-ukrainy-2/>

z powodu napływu siły roboczej z Ukrainy (w jakkolwiek tragicznych okolicznościach) nie zostało odnotowane/ zaprezentowane czy skomentowane w mediach związkowych²⁴.

Oczywiście nie można oczekiwać, że związki zawodowe przejmą na swoje barki całość komunikacji kwestii migracyjnych ze społeczeństwem. W ocenie piszącej komunikacja władzy publicznej w tym obszarze nie jest najlepsza. Można znaleźć wyrywkowe informacje (uzależnione także najzwyczajniej w świecie od czasu niezbędnego na pozyskanie i przetworzenie danych które w wielu obszarach nie są zbierane albo jeszcze nie są zebrane²⁵). Trudnością jest także wyczuwalne napięcie pomiędzy informacjami/ komunikatami spływającymi z poziomu samorządów terytorialnych i komunikatów centralnej władzy publicznej.

Uwagi końcowe

W długim okresie migracja jest korzystna dla wszystkich, niezależnie od kwalifikacji rodzimych pracowników czy migrantów. Potwierdzają to np. badania z Niemiec, które pokazują, że w dłuższym okresie zyskują nawet rodzimi pracownicy nisko wykwalifikowani. W krótkim okresie straty dla tej grupy, np. obniżenie wynagrodzenia, mogą być skompensowane korzyściami pozostałych, np. przejawiającymi się we wzroście PKB²⁶.

Z uwagi na niestabilną sytuację militarno-polityczną Ukrainy i możliwości jej zmian w przyszłości trudno jeszcze formułować perspektywiczne przewidywania odnośnie do kierunku rozwoju migracji z Ukrainy do Polski. Jednak z pewnością można stwierdzić, że zaszły niezwykle zmiany w intensywności i charakterze imigracji z Ukrainy do Polski, co stanowi dobrą okoliczność do ponownego przemyślenia programu polityki migracyjnej (PARP 2023).

Mając to na względzie, a także biorąc pod uwagę analityczny przegląd przedstawiony w niniejszym opracowaniu warto na koniec przywołać opinie przedstawione w raporcie Europolis²⁷ Ekspertów są zdania, że:

²⁴ porównaj <https://news.ncsu.edu/2023/06/ukraine-refugees-eu-gdp/>

²⁵ Porównaj przykładowo informacje o kosztach jakie ponosi system ochrony zdrowia w Polsce w związku ze wzmożoną obecnością obywateli Ukrainy - <https://www.rp.pl/zdrowie/art38008161-nfz-ujawnil-dane-dotyczace-opieki-medycznej-dla-ukraincow>

²⁶ Jaumotte M. F., et al. (2016). Impact of migration on income levels in advanced economies. International Monetary Fund, <https://www.imf.org/~media/files/publications/spillovernotes/spillovernote>
Busch, Ch., et al. (2020). Should Germany have built a new wall? Macroeconomic lessons from the 2015-18 refugee wave. „Journal of Monetary Economics” 113,
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304393220300519>

²⁷ Helak M, Szyszkowski A. (2022). Migranci w Polsce, Europolis,
https://www.kas.de/documents/279510/16514638/Europolis-2022_Migranci-w-Polsce_raport.pdf/f7b69c50-1dcc-7fa2-6170-b3280487a97c?version=1.0&t=1670577280654,

- Polska potrzebuje publicznej debaty o znaczeniu i roli imigrantów dla społeczeństwa, a następnie opracowania programu polityki migracyjnej. Ze względu na szeroki zasięg skutków migracji dla Polski państwo powinno przejąć przewodnią rolę w kształtowaniu polityki, a nie, jak do tej pory, aplikować doraźne rozwiązania na żądanie poszczególnych interesariuszy.
- Polityka powinna mieć klarowne cele strategiczne, a także być oparta na danych, regularnych badaniach i ugruntowanej wiedzy na dany temat. Jednym z potencjalnych celów w przypadku Polski mógłby być wzrost produktywności. Tę politykę należy również na bieżąco aktualizować.
- Polityka migracyjna powinna oferować rozwiązania nie tylko dla Ukraińców. Obywatele Ukrainy to obecnie zdecydowana większość cudzoziemców w Polsce, jednak kilkuletnie trendy wskazują, że Polska jest coraz atrakcyjniejszą destynacją także dla obywateli Azji Południowo-Wschodniej. Wraz z turbulencjami politycznymi i zmianami klimatu należy się również przygotować na przybycie imigrantów z krajów okołorównikowych. Tym samym trzeba dostosować pracę administracji, legislację oraz rynek pracy do obcowania z kulturami odległymi od kultury polskiej.
- Rynek pracy musi być nie tylko dostępny, lecz także przyjazny imigrantom. Osoby osiedlające się w Polsce zasilały rynek pracy, więc należy im ułatwiać znalezienie zatrudnienia; ponadto mogą złagodzić negatywne efekty demograficznego starzenia się społeczeństwa. W interesie społecznym jest więc promocja Polski jako kraju, w którym panuje pewność uczciwego zatrudnienia i pracy zgodnej z kompetencjami. Podstawowymi krokami byłyby: 1) ułatwienie procedur; 2) gwarancja praw, aby zniwelować ryzyko zatrudnienia w szarej strefie i niskich płac; 3) droga do statusu rezydenta, ponieważ imigranci z uregulowaną sytuacją prawną zwykle są lepiej zintegrowani; 4) upowszechnianie zezwoleń na pracę, łatwiejszą drogę od oświadczenia do zezwolenia i od zezwolenia do karty stałego pobytu, a także możliwość sprowadzenia rodziny.

Bibliografia

CESifo Working Paper (2023), Labor Supply Shocks and Capital Accumulation: The Short and Long Run Effects of the Refugee Crisis in Europe, <https://www.nber.org/papers/w30879>

Eurofound (2023), Promoting social Cohesion and convergence. Barriers to employment of displaced Ukrainians, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/other/2023/barriers-to-employment-of-displaced-ukrainians>

EWL (2023), Raport Mobilności Transgranicznej. Obywatele Ukrainy na polskim rynku pracy nowe wyzwania i perspektywy, <https://ewl.com.pl/raport-mobilnosci-transgranicznej-obywatele-ukrainy-na-polskim-ryнку-pracy-nowe-wyzwania-i-perspektywy/>

Gi Group (2023), Migracje zarobkowe Polaków, <https://www.gigroupholding.com/polska/wp-content/uploads/sites/9/2023/03/Gi-Group-raport-Migracje-zarobkowe-Polakow-2023.pdf>

GUS (2020), Populacja cudzoziemców w Polsce w czasie COVID-19. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/populacja-cudzoziemcow-w-polsce-w-czasie-covid-19,12,1.html>

GUS (2022), GUS (2022). Sytuacja demograficzna Polski do 2021 r., Warszawa

Łobodziński S., Szoner M. (2023), Polityka migracyjna „bez polityki”. Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016-2022, <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/02/CMR-WP-130-188-1.pdf>

NBP (2023), Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce – wpływ pandemii i wojny na charakter migracji w Polsce, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/04/Sytuacja-zyciowa-i-ekonomiczna-migrantow-z-Ukrainy-w-Polsce-raport-z-badania-2022.pdf>

OECD (2023), What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/what-we-know-about-the-skills-and-early-labour-market-outcomes-of-refugees-from-ukraine-c7e694aa/>

OECD (2023a), What are the integration challenges of Ukrainian refugee women? , <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/what-are-the-integration-challenges-of-ukrainian-refugee-women-bb17dc64/>

Okólski M. (2021) Przejście migracyjne w Polsce. Studia Śląskie 88-89: 239-257.

PARP (2023) Luka w zatrudnieniu – jak lepiej wykorzystać potencjał polskiego rynku pracy
https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Luka-w-zatrudnieniu_raport_last.pdf

Personnel Service (2023), https://personnelservice.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-Polskiego-Rynku-Pracy_I-polrocze-2023.pdf

Polski Instytut Ekonomiczny (2023), Polacy i Ukraińcy – wyzwania integracji uchodźców,
<https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/05/Wyzwania-integracji-.pdf>

Pszczółkowska D. (2022), Polska stała się krajem imigracji w niecałe 10 lat – tylko częściowo przez Putina, <https://oko.press/polska-stala-sie-krajem-imigracji-w-niecale-10-lat-tylko-czesciowo-przez-putina>

PwC (2019). Na polskim rynku pracy do 2025 r. może brakować nawet 1,5 mln osób,
<https://www.pwc.pl/pl/media/2019/2019-01-22-luka-rynek-pracy-2025-pwc.html>

Słomski D. (2023). Mroczne prognozy dla Polski. Rocznie będzie ubywać 100 tys. osób zdolnych do pracy, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/mroczne-prognozy-dla-polski-co-roku-bedzieznikac-100-tys-pracownikow/00v9t94>,



Tackle the Ukrainian refugee crisis in Poland
by improving social dialogue and cooperation



**Innovation
Norway**



Norway
grants

*Supported by Norway through the Norway Grants 2014-2021, in the frame of the
Programme "Social Dialogue – Decent Work"*