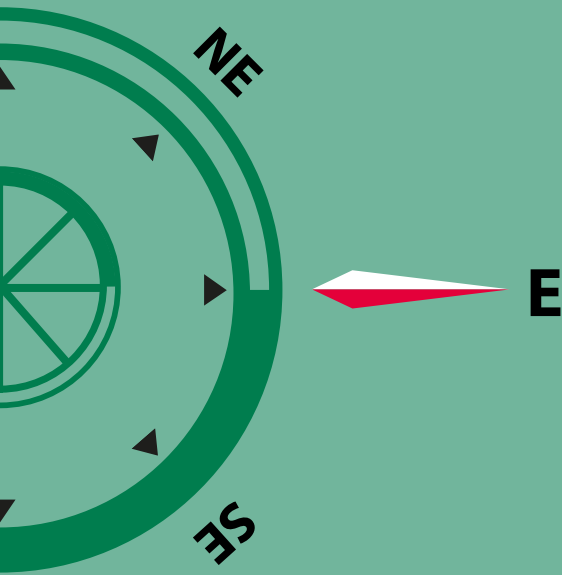


Ukraińska imigracja do Polski

Analiza zjawiska
w kontekście sytuacji
na rynku pracy



Jakub Bińkowski

UKRAIŃSKA IMIGRACJA
DO POLSKI
ANALIZA ZJAWISKA
W KONTEKŚCIE SYTUACJI
NA RYNKU PRACY



Jakub Bińkowski

UKRAIŃSKA IMIGRACJA



DO POLSKI

ANALIZA ZJAWISKA

W KONTEKŚCIE SYTUACJI

NA RYNKU PRACY

Kolegium Europy Wschodniej
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu
Warsaw Enterprise Institute
Warszawa–Wojnowice 2017



ISBN 978-83-7893-131-7

© Copyright by Kolegium Europy Wschodniej
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, Wojnowice 2017

Redakcja i korekta Agata Rytel

Treści prezentowane w publikacji
są wyłącznie poglądami ich Autorów i nie są tożsame
z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Publikacja została zrealizowana
w ramach zadania publicznego współfinansowanego
przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP
w ramach konkursu Dyplomacja Publiczna 2017
– komponent „Wymiar samorządowy i obywatelski
polskiej polityki zagranicznej 2017”



Publikacja została dofinansowana
ze środków miasta Wrocławia

Publikacja ukazała się w ramach konferencji
POLSKA POLITYKA WSCHODNIA 2017



Kolegium
Europy Wschodniej
im. Jana Nowaka - Jeziorańskiego
we Wrocławiu



WEI
Warsaw
Enterprise
Institute

Kolegium Europy Wschodniej
im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu
ul. Zamkowa 2, 55-330 Wojnowice
www.kew.org.pl

Przygotowanie do druku:
Pracownia Składu Komputerowego TYPO-GRAF
Druk i oprawa: Agencja Wydawnicza ARGİ, www.argi.pl




SPIS TREŚCI

SYNTEZA	7
REKOMENDACJE	11
1. Wprowadzenie – ekonomiczne aspekty migracji ludności	12
2. Dlaczego państwa europejskie potrzebują imigrantów	19
3. Podstawowe parametry ukraińskiej imigracji do Polski	24
4. Skutki ukraińskiej imigracji do Polski dla rynku pracy.....	28
5. Polityka państwa względem imigracji ludności ukraińskiej...	33
6. Ukraińska imigracja a Unia Europejska – krajobraz po zniesieniu wiz.....	37
7. Podsumowanie	40

SYNTEZA

Europa znajduje się w głębokim kryzysie demograficznym, który – między innymi ze względu na dominujący w nowoczesnych państwach repartycyjny system emerytalny (tj. polegający na wypłacaniu świadczeń ze składek wpłacanych bieżąco do systemu) – będzie najprawdopodobniej miał głębokie znaczenie ekonomiczne. Liczba urodzeń w żadnym kraju europejskim nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, co ma bardzo logiczną konsekwencję – w ciągu najbliższych lat Europa będzie stopniowo się wyludniać. Problem ten dotyczy również Polski, a wręcz jest w naszym kraju szczególnie widoczny, nasilony i potencjalnie może mieć wiele negatywnych skutków. Z uwagi na perspektywy notorycznie rosnących potrzeb finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynikających ze starzenia się społeczeństwa i malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym, mądra polityka absorpcji imigrantów nie jest już tylko przydatna – stanowi strategiczną konieczność gospodarczą.

Wśród różnych grup imigrantów panują różne postawy, które pozwalają z grubsza opisać ich – oczywiście w zgeneralizowany sposób – jako społeczności. O ile przybysze z Afryki i Bliskiego Wschodu, z którymi wiąże się wiele obaw Polaków, często nie są skłonni do podejmowania pracy zarobkowej i zdają się raczej na



korzystanie z socjalnego dobrobytu wypracowanego przez bogate państwa Zachodu, o tyle bieżąca sytuacja polityczna i gospodarcza sprawiła, że przed Polską otworzyło się źródło imigrantów skorych do podejmowania zatrudnienia i bardzo łatwo asymilujących się ze względu na bliskość kulturową. Chodzi o obywateli Ukrainy, którzy przybywają do Polski licznie zarówno ze względów ekonomicznych, jak i politycznych. Szacuje się, że jest ich w Polsce około miliona, chociaż wedle wszelkiego prawdopodobieństwa i analizy liczby zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi można w tej chwili mówić prawdopodobnie o jeszcze większej liczbie. Pracują oni w Polsce ciężko, nie tylko zarabiają na utrzymanie i konsumpcję (z którego to tytułu do polskiego budżetu wpływają miliardy złotych), ale również transferują dochody do swoich rodzin w ojczyźnie, choć w dużo mniejszej skali niż Polacy na samym początku boomu emigracyjnego po wejściu do Unii Europejskiej i otwarciu zachodnich rynków pracy.


W przestrzeni publicznej pojawia się wiele szkodliwych mitów dotyczących znaczenia ukraińskiej migracji zarobkowej dla polskiej gospodarki. Podstawowy fakt, że imigranci z Ukrainy pozwalali nam do tej pory uniknąć pełnej katastrofy demograficznej, jest przez wielu publicystów i polityków pomijany. W zamian oferują oni proste diagnozy opierające się na populistycznej retoryce. Twierdzą, że imigranci z Ukrainy zabierają miejsca pracy Polakom, podczas gdy wraz ze wzrostem liczby Ukraińców przybywających do naszego kraju spadała stopa bezrobocia – do rekordowo niskich dzisiaj poziomów. Sugerują ponadto, że imigranci z Ukrainy zaniżają stawki wynagrodzeń, zapominając jednocześnie, że



kolejne fale przybyszy są o wiele lepiej zorientowane w realiach rynkowych i potrafią walczyć o swoje interesy. Co więcej, w warunkach europejskiego kryzysu demograficznego skłonni do pracy imigranci stanowią jeden z cenniejszych zasobów, o które zamożne państwa Europy Zachodniej z pewnością będą skłonne konkurować z Polską, przede wszystkim wynagrodzeniami. Ostatecznie będzie musiało to doprowadzić do wzrostu płac również w naszym kraju.

Wobec wspomnianej już konkurencji już sposób nie spostrzec, że Polska przegapiła ogromną szansę, którą miała do 2017 roku. Dopóki Ukraińców obowiązywał ruch wizowy do Unii Europejskiej, Polska była dla nich naturalnym pierwszym wyborem miejsca do emigracji – bliska geograficznie i kulturowo, a jednocześnie o wiele lepiej rozwinięta gospodarczo. Niestety, decydenci nie zdążyli w tym czasie (albo zwyczajnie nie chcieli) sformułować jednolitej polityki obejmującej kwestię absorpcji imigrantów. Zamiast tego rzesze przybyszy z Ukrainy traktowano jako pewnego rodzaju problem mimo ich zbawienego wpływu na kondycję przedsiębiorstw, sytuację na rynku pracy oraz rozwój polskiej gospodarki. Podejmowano próby forsowania rozwiązań legislacyjnych mających na celu rzekome „uporządkowanie” kwestii związanych z oferowaniem Ukraińcom zatrudnienia w Polsce, a jednocześnie zapominano, że w warunkach tak poważnego kryzysu oraz tak dużej grupy chętnych do przyjazdu i podjęcia pracy imigrantów kluczowa jest „przepustowość” państwowego aparatu administracyjno-biurokratycznego. Szansa dziejowa została zatem przegapiona – jedyne, co możemy w tej chwili zrobić, to próbować podjąć konkurencję z państwami Europy Zachodniej, ale rów-





niez z niektórymi krajami regionu, takimi jak choćby Czechy. Jest to niezbędne, by w dłuższej perspektywie utrzymać trend licznej imigracji ukraińskiej do Polski. Z tego też względu proponujemy maksymalne uproszczenie procedur dotyczących legalizacji pracy Ukraińców w Polsce oraz powstrzymanie się przed procedowaniem zmian legislacyjnych jakkolwiek utrudniających zatrudnianie obywateli Ukrainy. Ponadto postulujemy wprowadzenie szerokiej abolicji obejmującej wszystkich Ukraińców pracujących w tym momencie na terytorium Polski – duża część z nich bowiem jest zatrudniona nielegalnie. Proponujemy także, by urzędy pracy przejęły część inicjatywy i próbowały łączyć potrzebujących pracowników przedsiębiorców z chętnymi do przyjazdu do Polski Ukraińcami – w kontekście bieżącej sytuacji na rynku pracy wydaje się to rozwiązaniem bardzo potrzebnym.

REKOMENDACJE


Należy natychmiast zalegalizować pobyt wszystkich Ukraińców pracujących w Polsce, a w perspektywie najbliższych dekad – przyznawać polskie obywatelstwo tym, którzy zdecydowali się osiedlić z dziećmi na stałe w naszym kraju.

Konieczne jest wypracowanie jednolitej polityki względem imigrantów z Ukrainy. Podstawowym jej założeniem powinno być stwierdzenie, że absorpcja kilku milionów pracujących imigrantów pozostaje jednym z głównych celów strategicznych dla polskiej gospodarki w ciągu najbliższych dziesięcioleci.

Rozwiązania legislacyjne dotyczące zatrudniania imigrantów z Ukrainy powinny być projektowane i prezentowane w sposób gruntownie przemyślany. Forsowanie regulacji szkodliwych, zaostrzających aktualnie obowiązujące przepisy wydaje się działaniem niezgodnym z interesem Polski.

Należy zadbać o to, by na poziomie poszczególnych urzędów procedury zatrudniania imigrantów z Ukrainy nie były komplikowane w jakikolwiek sposób wykraczający poza ramy zapisane w przepisach prawa.

Polityka migracyjna powinna być wspierana poprzez mechanizmy asymilacji imigrantów – chodzi przede wszystkim o naukę języka czy historii Polski. Do wykonywania tych zadań powinny



zostać zaangażowane szkoły i uczelnie. Warto również zastanowić się nad programem promocji polskiej kultury – z pewnością byłby przydatny w kontekście budowania wzajemnych relacji.

1. Wprowadzenie

– ekonomiczne aspekty migracji ludności

Wydawałoby się, że pojęcie migracji jest stosunkowo jednoznaczne i trudno byłoby przypuszczać, że mogą powstać jakiegokolwiek spory dotyczące sformułowania jej definicji. Okazuje się jednak, że przedstawiciele różnych dziedzin nauki przyjmują odrębne definicje migracji – podobnie jak różne organizacje międzynarodowe. Pod uwagę brane są między innymi takie kryteria jak czas czy cel przemieszczania się, jednak immanentną cechą migracji jest naturalnie fakt, że jednostka zmienia miejsce pobytu na stałe albo okresowo¹. Warto pamiętać, że globalnie skala zjawiska migracji ludności zwiększa się. Dobitnie świadczą o tym statystyki przytaczane przez Organizację Narodów Zjednoczonych: w 2015 roku 244 miliony osób na świecie było migrantami, tj. żyło w państwach innych niż państwo urodzenia². Warto zaznaczyć, że liczba ta w ciągu ostatnich kilkunastu lat znacznie wzrosła – w 2000 roku szacunki ONZ wskazywały na około 175 milionów migrantów w skali globu³.

Jako że migracje międzypaństwowe często przybierają charakter masowy, nie pozostają one bez znaczenia dla obu geograficzno-

1 http://www.wbc.poznan.pl/Content/359874/Cabanska_Judyta-rozprawa_doktorska.pdf

2 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-abroad-worldwide-new-un-statistics-reveal/>

3 http://gospodarkanarodowa.sgh.waw.pl/p/gospodarka_narodowa_2007_01-02_06.pdf






-politycznych uczestników tego procesu, tj. państwa opuszczanego i państwa docelowego. Masowe wędrówki ludności oddziałują na wszystkie aspekty funkcjonowania państwa, a jednym z nich, zresztą tym, na który migracje potrafią wpływać w sposób bodaj najsilniejszy, jest jego życie gospodarcze. Migracje ludności zawsze mają silny aspekt ekonomiczny. Objawia się to w trzech obszarach: motywacja decyzji o zmianie miejsca pobytu, skutki migracji dla państwa opuszczanego oraz skutki migracji dla państwa docelowego. W zakresie tego pierwszego obszaru powstało bardzo dużo teorii usiłujących wytłumaczyć ekonomiczne powody migracji ludności. I tak według teorii neoklasycznej migracja to rezultat zróżnicowanych wielkości popytu i podaży na różnych obszarach. Ich wynikiem jest zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń, natomiast migracja pełni funkcję procesu w pewien sposób kompensującego te różnice⁴. Według innej teorii (teorii dualnego rynku pracy) istnieje wręcz konieczność ściągania imigrantów do państw o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, ponieważ cechują się one permanentnym niedoborem siły roboczej gotowej do podejmowania pracy niewymagającej wysokich kwalifikacji⁵. Niezależnie jednak od tego, którą teorię uznamy za właściwą (a jest ich, poza dwiema wymienionymi, jeszcze wiele), kluczowym elementem każdej jest racjonalna kalkulacja ekonomiczna migranta, który podejmuje decyzję o zmianie miejsca pobytu w nadziei na polepszenie albo uniknięcie pogorszenia warunków życia.

Warto w tym miejscu przywołać konkretny przypadek, który będzie zresztą głównym tematem opracowania, czyli ukraińską

4 <http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2014/0215/130630-19-przegląd-teorii-migracji-ludności.pdf>

5 Ibidem.





migrację do Polski. Nie sposób naturalnie uciec od jej wymiaru ekonomicznego – o ile po upadku Związku Sowieckiego polska gospodarka dynamicznie rozwinęła się i częściowo nadrobiła ogromny dystans, jaki dzieli ją od zamożnych państw zachodnich, o tyle Ukraina stoi pod tym względem w miejscu. Warto zaznaczyć, że w 1989 roku był to kraj zamożniejszy od naszego⁶. Niestety, korupcja, niejednorodność polityczna oraz kulturowa, ułomny system polityczny i brak rzeczywistych przemian gospodarczych doprowadziły do tego, że dzisiaj Ukraina jest pod względem gospodarczym państwem o wiele słabszym niż Polska. Najlepszym tego świadectwem jest ogromna dysproporcja w zakresie wynagrodzeń. Średnia płaca na Ukrainie to dziś równowartość niespełna tysiąca złotych, a duża część społeczeństwa zarabia o wiele mniej, niż wynosi przeciętne wynagrodzenie⁷. Z tego powodu Polska jest dla Ukraińców naturalnym miejscem docelowym migracji. Dużą rolę odgrywa też niestabilna sytuacja polityczna, związana głównie z rosyjską agresją, jednak z badań wynika, że to czynniki ekonomiczne mają decydujące znaczenie⁸.

Z perspektywy kraju docelowego migracja może mieć różnego rodzaju skutki. Wydaje się, że niemożliwe jest przyjęcie jednoznacznego stanowiska wskazującego na to, czy migracja jako taka i kogokolwiek jest w każdych warunkach dla państwa korzystna, czy też niekorzystna. Na ocenę gospodarczych rezultatów przyjmowania imigrantów wpływa wiele składowych: zarówno wewnętrz-

6 <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/kiedys-ukrainska-gospodarka-byla-silniejsza,225,0,2068193.html>

7 <http://www.rp.pl/Wynagrodzenia/305109947-Ukraina-place-rosna-ale-za-malo.html>

8 <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/nowa-fala-migracji-obywateli-ukrainy-do-polski/>






nych, takich jak sytuacja na rynku pracy oraz sytuacja demograficzna danego państwa, jak i zewnętrznych, dotyczących tego, kim są ludzie migrujący do danego państwa. Z badań wynika, że generalnie w państwach, które przyjmują imigrantów i mają stworzony ku temu system, mamy do czynienia z niższym bezrobociem, natomiast sam napływ osób pochodzących z innych krajów nie powoduje obniżenia poziomu płac⁹. Migranci raczej wypełniają luki na rynku pracy, niż wypychają z niego rdzennych obywateli danego państwa.

Kluczowym powodem, dla którego napływ imigrantów może być bardzo korzystny dla państwa ich przyjmującego, jest kombinacja dwóch czynników: repartycyjnego systemu emerytalnego oraz kiepskiej sytuacji demograficznej. W przypadku Polski mamy do czynienia z występowaniem obu tych czynników (szczegółowe dane zostaną przedstawione w dalszej części opracowania). Repartycyjny system emerytalny jest w istocie standardem w nowoczesnych państwach. Jego podstawą jest założenie istnienia pewnej „umowy międzypokoleniowej”: ludzie pracujący w danym czasie płacą składki emerytalne, które są następnie rozdysponowane na wypłatę świadczeń dla emerytów. Innymi słowy, osoba pracująca i odprowadzająca składki nie oszczędza pieniędzy na swoją przyszłą emeryturę, tylko dokłada się do pewnej wspólnej puli, z której wypłacane są bieżące świadczenia. Jest to zatem system całkowicie odmienny od modelu kapitałowego (obowiązującego niekiedy jako pewien dodatek do podstawowego systemu repartycyjnego), który zakłada odkładanie pieniędzy ze składek na indywidualnym koncie. Tak uzbieranym kapitałem można dysponować w tym modelu po przejściu na emeryturę.

9 http://pracownik.kul.pl/files/10246/public/Artykuly/Ekon_aspekty.pdf





Jak już wspomniano, standardem jest jednak system repartycyjny. Nietrudno się domyślić, że warunkiem koniecznym do tego, by mógł on efektywnie funkcjonować, jest niezła sytuacja demograficzna, zapewniająca przynajmniej prostą zastępowalność pokoleń, czyli stan, w którym w długim okresie liczba urodzeń i zgonów jest jednakowa, a zatem liczebność ludności nie zmienia się¹⁰. W sytuacji, w której w konkretnym kraju warunek ten nie jest spełniony, napływ imigrantów ma bardzo istotny rezultat dodatni – zwiększa się z reguły zasób osób w wieku produkcyjnym. Jeśli imigranci stanowią populację co do zasady skłoną do pracy i niezamierzającą nadużywać przywilejów socjalnych, które przysługują im w państwie docelowym, oznacza to automatycznie więcej składek wpłacanych do funduszu emerytalnego, czyli większą płynność finansową całego systemu emerytalnego. Jest to bardzo ważne, ponieważ stabilność systemu emerytalnego ma ogromny wpływ na zaufanie obywateli do państwa. Wiąże się ona bowiem z długotrwałym łożeniem na określony cel, przy jednoczesnym zapewnieniu, że w momencie uzyskania uprawnienia do przejścia na emeryturę na wypłaty świadczeń będą łożyć kolejne pokolenia. W przypadku, w którym ostatecznie świadczenia te byłyby rażąco niskie albo byłoby zagrożone ich regularne wypłacanie, w oczywisty sposób wszyscy emeryci mieliby prawo poczuć się oszukani, a ludzie młodszy, pracujący, nie mieliby pewności, czy za kilkadziesiąt lat nie będą mieli do czynienia z takim samym scenariuszem.

Ciągłość i stabilność systemu emerytalnego są zatem jednym z głównych warunków trwania państwa. Dlatego właśnie

¹⁰ <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/4160/Zast%C4%99powalno%C5%9B%C4%87%20pokole%C5%84.pdf?sequence=1>






wpływ imigrantów na gospodarkę może mieć niejednokrotnie znaczenie niemożliwe do przecenienia. Jednocześnie ucziwie trzeba zaznaczyć, że imigracja może spowodować wzrost cen wynajmu i sprzedaży mieszkań (wyższy popyt)¹¹.

Niektórzy publicyści i analitycy wskazują, że napływ imigrantów może doprowadzić do obniżenia płac w całej gospodarce albo zahamowania ich wzrostu. Wydaje się, że są to nieuzasadnione obawy, przynajmniej jeżeli chodzi o kraje europejskie. Spełnione są dwa warunki: a) państwa europejskie mają poważny problem z demografią; b) przejazd z jednego państwa do drugiego trwa bardzo krótko i nie wiąże się z koniecznością dopełnienia szeregu formalności. Wobec powyższego w rzeczywistości XXI wieku i z dostępnymi środkami transportu kraje europejskie raczej konkurują między sobą o skłonnych do podejmowania pracy imigrantów – również stawkami wynagrodzeń. Potencjalny czynnik zaniżania płac przez imigrantów jest zatem neutralizowany przez warunki konkurencji. Ponadto imigranci nabywają z czasem wiedzy dotyczącej realiów rynkowych w danym państwie i skłonni są negocjować wysokość swojego wynagrodzenia. Populistyczne tezy, że mieliby oni rzekomo zaniżać stawki na danym rynku pracy, są zatem w długim okresie nieprawdziwe, a tempo wyrównywania różnic zależy w dużej mierze od konkretnych zawodów. Warto zaznaczyć, że Polacy pracujący w Wielkiej Brytanii na stanowiskach administracyjnych i specjalistycznych zarabiają tyle samo co Brytyjczycy¹².

11 Por. przypis nr 6.

12 <http://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/1480560,Ile-zarabiaja-Polacy-w-Wielkiej-Brytanii>





W przypadku imigrantów trudno asymilujących się, przeważnie pochodzących z krajów o skrajnie odmiennej kulturze niż w państwie docelowym, zagrożeniem są również konflikty między ludnością miejscową a przybyszami z zagranicy czy też ryzyko występowania zachowań o charakterze przestępczym. Niezależnie jednak od tego, jaka będzie charakterystyka przybyszy, dużą rolę odgrywa przygotowanie administracji państwowej do przyjęcia szerokiej rzeszy imigrantów. Napływ nowej ludności, często nieznającej dobrze języka oraz warunków wynikających z otoczenia regulacyjnego w danym kraju, stanowi duże wyzwanie logistyczne i merytoryczne dla urzędników. Można zatem stwierdzić, że im lepiej przygotowane do przyjęcia imigrantów będą struktury państwa, tym lepsze – z zachowaniem kilku dodatkowych warunków – będą efekty takiej migracji dla kraju przyjmującego nową rzeszę ludzi.

Z punktu widzenia państwa pochodzenia emigrantów migracja ma szereg skutków. Z pewnością wiąże się ona ze zmniejszeniem zasobów pracy, co w skali makro, jeśli nie idzie z nią w parze wzrost produktywności, powodować może słabszy i wolniejszy rozwój gospodarki. Z drugiej strony mniejsza liczba pracowników może oznaczać większy popyt na pracę, a zatem również zwiększenie wynagrodzeń i obniżenie stopy bezrobocia¹³. Nie sposób zapominać również o tym, że wielu emigrantów wysyła część zarobionych pieniędzy do państw pochodzenia, zasilając tym samym ich wewnętrzne rynki i zwiększając poziom konsumpcji. Trudno jest zatem jednoznacznie ocenić skutki emigracji dla państw po-

13 <https://www.ksb.biz.pl/Content/uploaded/files/stud%20podypl/mechanizmy%20euro%20-%20prace/Ma%C5%82gorzata%20Blecheisen%20i%20Anna%20Warzecha.pdf>






chodzenia migrantów – zależy to w dużej mierze od konkretnej sytuacji danego kraju.

Reasumując, można stwierdzić, że migracja ludności nie tylko ma bardzo często podłoże ekonomiczne, tj. wynika z kalkulacji ekonomicznej, lecz również przynosi wiele skutków zarówno dla gospodarki państwa przyjmującego imigrantów, jak i dla państwa ich pochodzenia. Skutki te mają różnorodny charakter i zależą nie tylko od indywidualnej sytuacji gospodarczej kraju, lecz również od cech wspólnych migrantów jako określonej społeczności oraz – co jest kwestią niemożliwą do przecenienia – przygotowania administracji państwowej. Przyjęcie do danego kraju szerokiego strumienia migrantów jest swoistym wyzwaniem organizacyjnym. Można oczywiście wierzyć, że zaaklimatyzują się na miejscu i włączą w życie społeczności w ramach swoistego automatyzmu, i z pewnością w wielu przypadkach tak jest, nie zmienia to jednak faktu, że rola urzędników w całym procesie masowej migracji jest istotna, szczególnie na szczeblu lokalnym.

2. Dlaczego państwa europejskie potrzebują imigrantów

Odpowiedź na pytanie postawione w tytule rozdziału zawiera się poniekąd w przedstawionych już rozważaniach. Jak wspomniano, systemem emerytalnym dominującym w nowoczesnym świecie jest system repartycyjny. Obecnie stanowi on rozwinięcie formuły wprowadzonej przez Ottona Bismarcka, który wprowadził w Niemczech gwarantowaną przez państwo emeryturę dla wszystkich ubezpieczonych pracowników. Świadczenie przysłu-





giwało po ukończeniu 70. roku życia, a system oparty był na odprowadzaniu składek przez osoby zatrudnione. Warto zaznaczyć, że ówczesna przeciętna długość życia wynosiła około 45 lat¹⁴. Z finansowaniem systemu nie było zatem najmniejszego problemu – liczba osób pracujących była gigantyczna w stosunku do liczby osób uprawnionych do pobierania emerytury.

Dzisiejsza Europa w znacznym stopniu różni się jednak od tej z czasów Bismarcka. Przede wszystkim znacznie wydłużył się czas życia. Według WHO przeciętny Polak żyje 72 lata, a Polka 80 lat¹⁵. Trochę krócej żyją Ukraińcy – mężczyźni 67,5 roku, a kobiety nieco ponad 77 lat¹⁶. W państwach Europy Zachodniej średnia długość życia jest większa – Polska dopiero dobija powoli do poziomu, który one osiągnęły około dwóch dekad temu. Średnia oczekiwana długość życia mężczyzn w Unii Europejskiej wyniosła w 2015 roku 78 lat¹⁷. Wartość ta zresztą będzie się w dalszym ciągu zwiększała – dla osób urodzonych w roku 2015 w Polsce oczekiwana długość życia to ponad 81 lat¹⁸. W wielu państwach, takich jak choćby Francja, zbliża się ona do 90 lat¹⁹.

Oczywiście oczekiwany dłuższy czas życia mieszkańców krajów europejskich to bardzo dobra wiadomość. Problem pojawia się wówczas, gdy nie rodzi się wystarczająco dużo dzieci, przez co diametralnie zmienia się struktura wiekowa społeczeństwa. Je-

14 <http://www.rp.pl/artykul/723425-Systemy-emerytalne-w-innych-krajach.html>

15 <http://www.newsweek.pl/polska/raport-dlugosci-zycia-who-raport-who-polak-zyje-srednio-72-lata,102116,1,1.html>

16 <https://countryeconomy.com/demography/life-expectancy/ukraine>

17 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Life_expectancy_at_birth,_EU-28,_2002-15_\(years\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Life_expectancy_at_birth,_EU-28,_2002-15_(years).png)

18 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Life_expectancy_at_birth,_1980-2015_\(years\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Life_expectancy_at_birth,_1980-2015_(years).png)

19 Ibidem.





śli spojrzymy na zebrane przez Eurostat dane za rok 2014, łatwo spostrzeżemy, że współczynnik dzietności w żadnym państwie Unii Europejskiej nie gwarantował prostej zastępowalności pokoleń²⁰. Najwyższy był we Francji (2,01), a najniższy w Portugalii (1,23). Polska z wynikiem 1,32 znalazła się na jednym z ostatnich miejsc zestawienia. Jednocześnie rośnie wiek, w którym kobiety rodzą pierwsze dziecko – w niektórych państwach Unii Europejskiej średnio wynosi on 30 lat²¹. Prognozy na przyszłość są jeszcze bardziej martwiące – według jednego z raportów Instytutu Demografii i Rozwoju w Berlinie do 2050 roku 25 krajów Unii Europejskiej straci 50 milionów mieszkańców²². Istnieją jednocześnie przesłanki, które każą przypuszczać, że perspektywa dalsza niż rok 2050 jest pod względem demograficznym jeszcze gorsza.

Tak zła sytuacja demograficzna może mieć fatalne skutki. O ile bowiem w 2015 roku w Europie było około 492 milionów osób w wieku produkcyjnym (około 10 procent zasobów pracy na świecie), o tyle w roku 2050 liczba ta ma się skurczyć do zaledwie 404 milionów osób, aż o 18 procent²³. Rezultat jest prosty do przewidzenia – zdaniem Komisji Europejskiej w 2060 roku na trzy osoby czynne zawodowo przypadać będzie czterech emerytów²⁴. Co ciekawe, generalnie zasób ludzi w wieku produkcyjnym ma się na całym świecie zwiększyć – zdecydowany postęp pod tym wzglę-

20 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7208372/3-15032016-BP-EN.pdf/79e-0f8dd-81b1-4e2e-ba92-2df9bbd4249c>


21 <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Europa-wymiera-Polska-w-gronie-demograficznych-PIGS-7338846.html>

22 <http://www.dw.com/pl/europa-wymiera/a-3586042>

23 http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/29/1/1/potencjal_ludnosciowy_ue.pdf

24 <http://biznes.interia.pl/news/bankructwo-emerytalnej-europy,1592924,1021>





dem czeka zwłaszcza Afrykę, jednak większa liczba osób w wieku produkcyjnym cechować ma wszystkie kontynenty świata – poza Europą. Oznacza to, że gospodarcze znaczenie naszego kontynentu może w ciągu najbliższych dekad zmniejszyć się w drastyczny sposób. W świetle tak dramatycznych danych nie dziwi, że w debacie publicznej hasło „Europa wymiera” pojawia się coraz częściej²⁵.

Przedstawiona wyżej katastrofalna sytuacja demograficzna ma swoje znaczenie ekonomiczne. Państwa Unii Europejskiej coraz więcej wydają na emerytury. Jak wynika z danych Eurostatu, w 2008 roku średnio wydatki na renty i emerytury stanowiły dla krajów Unii Europejskiej 11,6 procent PKB²⁶. W ostatnim roku, za który dostępne są dane, czyli 2014 (jedynie sześć lat później!), wydatki te osiągnęły pułap 12,9 procent PKB. Wzrost jest zatem potężny, bo aż o 1,3 procent. Komisja Europejska przewiduje, że w ciągu najbliższych kilku dekad stosunek wydatków na renty i emerytury do PKB państw Unii Europejskiej w dalszym ciągu będzie się zwiększał²⁷. Sytuacja jest zatem dramatyczna. Spora część państw decyduje się na podnoszenie wieku emerytalnego, jednak takie rozwiązanie nie dość, że odpowiada na jedynie niewielką część potrzeb, to dodatkowo jest niepopularne społecznie.

Relatywnie prostym sposobem na rozwiązanie tego poważnego i potencjalnie katastrofalnego w skutkach kryzysu demograficznego jest absorpcja imigrantów zwiększających zasób siły roboczej w danym kraju. Na przykład Niemcy powinni w tym celu

25 <https://wiadomosci.wp.pl/eksperci-alarmuja-europa-wymiera-6037255175988353a>

26 <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00103&plugin=1>

27 <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/434390,ile-kraje-ue-wydaja-na-emerytury.html>





przyjmować co najmniej pół miliona imigrantów rocznie²⁸. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że to właśnie ze względu na chęć ratowania systemu emerytalnego Angela Merkel zdecydowała się na szerokie otwarcie drzwi imigrantom z Bliskiego Wschodu i Afryki. Niestety, okazało się, że w znacznej części nie są oni skłonni do podejmowania pracy²⁹. Spośród około 1,1 miliona imigrantów z tych terenów, którzy przybyli do Niemiec w 2015 roku, jedynie co ósmy podjął pracę³⁰. Skutki ich tłumnego sprowadzenia do tego kraju okazały się wręcz odwrotne do zamierzonych – zamiast poprawić sytuację systemu emerytalnego, spowodowały raczej wzrost wydatków socjalnych na różnego rodzaju zasiłki i zapomogi. Pamiętać należy jednak o tym, że niemiecki system emerytalny w coraz większym stopniu utrzymują imigranci z państw takich jak Polska, Estonia czy Litwa³¹. Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii wskazują, że od 2000 do 2011 roku migranci zapewnili kontrybucję netto do brytyjskiego budżetu w wysokości 20 miliardów funtów³². Jak oszacowano z kolei w przytaczanym w dalszej części opracowania raporcie ZPP, praca miliona imigrantów z Ukrainy może zapewniać Polsce nawet 9 miliardów złotych wpływów do budżetu w skali roku. Nie można zapominać również o tym, że Ukraińcy chętnie zakładają w Polsce działalność gospodarczą – ci przedsiębiorcy corocznie zasilają Fundusz Ubezpieczeń Społecz-

28 <http://wyborcza.biz/biznes/1,147880,18590036,willkommen-imigranci-sponsorujacy-niemieckie-emerytury.html>


29 <http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/niemcy-azylanci-nie-chca-pracowac-bo-czuja-sie-gosciami-angeli-merkel,10531336/>

30 <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/jeden-na-osmiu-imigrantow-w-niemczech-poszedl-do-pracy,692155.html>

31 Por. przypis nr 27.

32 <https://www.theguardian.com/uk-news/2014/nov/05/eu-migrants-uk-gains-20bn-ucl-study>





nych kwotą około 400 milionów złotych³³. Reasumując, oznacza to, że zgodnie z tezą postawioną w poprzednim rozdziale skutki przyjmowania migrantów zależą w dużej mierze od ich charakterystyki jako społeczności.

Odpowiedź na pytanie postawione w tytule rozdziału jest zatem prosta – kraje Unii Europejskiej potrzebują imigrantów po to, by w dłuższej perspektywie uniknąć demograficznej i emerytalnej katastrofy, która ostatecznie może skończyć się fatalną degradacją gospodarczej pozycji Europy w świecie. O tym, że byłoby to rozwiązanie bardzo złe dla Polski, nie trzeba chyba nawet wspominać – w końcu w ramach Unii Europejskiej gospodarki państw członkowskich integrowane są w coraz większym stopniu. Największym partnerem handlowym Polski są Niemcy. Oznacza to, że pozycja gospodarcza naszego kraju jest w dużej mierze wprost zależna od kondycji innych gospodarek Unii Europejskiej.

3. Podstawowe parametry ukraińskiej imigracji do Polski

Niniejszy raport jest już trzecim opracowaniem WEI/ZPP na temat ukraińskiej imigracji do Polski. W ramach poprzednich materiałów liczbę imigrantów z Ukrainy pracujących w Polsce oszacowano na około milion. Główną podstawą do takich estymacji były liczba zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w Polsce, dotyczących obywateli Ukrainy (do końca października 2015 roku było to aż ponad 650 tysięcy), oraz dane dotyczące liczby

33 <https://www.money.pl/gospodarka/raporty/artykul/ukraincy-w-polsce-pobyt-staly-praca-emigracja,92,0,2202972.html>





Ukraińców podejmujących w Polsce zatrudnienie nielegalnie, w szarej strefie. Wartość ta jest trudna do ustalenia, jednak na podstawie dostępnych danych oszacowano, że nielegalnie w Polsce pracować może od 30 do 270 tysięcy Ukraińców. Razem dało to szacunek około miliona Ukraińców pracujących w Polsce – zarówno legalnie, jak i nielegalnie³⁴. Okazało się, że jest to wartość zbliżona do tej, którą oszacował w ostatnim czasie Narodowy Bank Polski³⁵.

Wiele wskazuje na to, że skala zjawiska mogła się w ostatnim czasie w znacznym stopniu zwiększyć. Jak wynika bowiem ze statystyk opublikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, tylko w pierwszym półroczu 2017 roku zarejestrowano prawie 905 tysięcy oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi³⁶. Jest to ogromna liczba – okazuje się, że w ciągu zaledwie sześciu miesięcy zarejestrowano liczbę oświadczeń odpowiadającą szacunkowej liczbie Ukraińców pracujących w Polsce legalnie i nielegalnie w roku 2015.

Bardzo prawdopodobny zatem jest scenariusz, w którym w dosyć istotnym stopniu zwiększa się liczba Ukraińców pracujących w Polsce. W takim układzie warto dokładniej przyjrzeć się, kim są ludzie, którzy przyjeżdżają do Polski z Ukrainy, i czym z reguły się zajmują.


Zgodnie ze statystykami MRPiPS zdecydowana większość (ponad 600 tysięcy) Ukraińców, których dotyczyły zarejestrowane oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzo-

34 http://zpp.net.pl/upload/omt95m_22.11.2016RaportZPPJakzapobiecpolskiejkatastrofiedemograficznejTrzyfilarypolskiejpolitykiwobecproblemu..pdf

35 <https://www.slideshare.net/BusinessInsiderPolska/raport-nbp-obywatele-ukrainy-pracujcy-w-polsce-w-2015-r>

36 <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujcy-w-polsce-statystyki/>





ziemcowi, była w wieku do 40 lat. Największa liczba zarejestrowanych oświadczeń dotyczyła pracy w następujących sektorach:

- działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca (około 326 tysięcy oświadczeń);
- rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (około 201 tysięcy oświadczeń);
- budownictwo (około 116 tysięcy oświadczeń);
- przetwórstwo przemysłowe (około 105 tysięcy oświadczeń).

Ponad pół miliona oświadczeń dotyczyło zamiaru zatrudnienia pracownika przy pracach prostych. Niewiele ponad 3 tysiące oświadczeń dotyczyło zatrudnienia specjalisty, lecz już w niemal 40 tysiącach przypadków starano się zatrudnić pracownika biurowego. Większość imigrantów z Ukrainy zatrudniana jest na podstawie umowy-zlecenia (ponad 470 tysięcy), ponad 210 tysiącom natomiast oferowana jest umowa o pracę. Warto zaznaczyć, że istnieją dziedziny, w których imigranci z Ukrainy w swoisty sposób wyspecjalizowali się. Jako przykład można podać branżę przewozu osób, wielu współpracowników najpoważniejszego gracza w tym sektorze gospodarki to – przynajmniej w największych miastach, takich jak Warszawa – obywatele Ukrainy.

Jak wynika z przytaczanego już raportu NBP, zróżnicowane są przyczyny przyjazdu migrantów z Ukrainy do Polski. Od 2014 roku łącznie około 80 procent z nich deklaruje, że powodem ich migracji jest brak pracy albo niezadawalający poziom wynagrodzenia. W stosunku do lat poprzednich (do 2013 roku) zwiększył się odsetek osób twierdzących, że przyjechały do Polski z uwagi na sytuację polityczną. Wiąże się to oczywiście z większym napływem imigrantów z Ukrainy Wschodniej, gdzie cały czas trwają działania





wojenne. Według badań NBP spośród osób, które przyjechały do Polski w roku 2014 albo 2015, aż ponad 28 procent stanowili ludzie pochodzący ze wschodniej części Ukrainy, podczas gdy wcześniej ich udział w ogólnej liczbie migrantów do Polski stanowił jedynie nieco ponad 6 procent. Z danych od 2014 roku wynika, że ponad 50 procent przybywających do Polski Ukraińców to osoby bezdzietne. Oznacza to, że prawdopodobnie są oni o wiele bardziej skłonni do pozostania w naszym kraju niż osoby, które zostawiły w ojczyźnie potomstwo. Ma to swoje przełożenie na statystyki dotyczące przekazywania pieniędzy na Ukrainę – wśród imigrantów, którzy przyjechali do Polski w okresie od 2014 roku, ponad 50 procent nie przekazuje zarobionych środków do państwa swojego pochodzenia. Sumarycznie jednak wielkość tych transferów jest duża – w 2016 roku Ukraińcy pracujący w Polsce przelali na Ukrainę ponad 8,1 miliarda złotych³⁷. W tym kontekście ciekawe wydają się dane, z których wynika, że w okresie od 2004 do 2016 roku polscy emigranci przelewali do kraju średnio 16,5 miliarda złotych rocznie, czyli dwukrotnie więcej³⁸. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że w tej chwili tendencja jest odwrotna i transfery do Polski dokonywane przez polskich emigrantów są niższe niż kwoty transferowane z Polski przez imigrantów. W samej tylko pierwszej połowie bieżącego roku zagraniczni pracownicy przekazali do domów 9,6 miliarda złotych³⁹.


Według wiceprezesa fundacji Proksenos, Kajetana Wróblewskiego, do Polski przyjeżdża przede wszystkim ukraińska „dolna

37 <https://www.pb.pl/dajmy-ukraincom-500-870727>

38 <http://gospodarka.dziennik.pl/podatki/artykuly/553502,transfer-zarobkow-emigranci-i-ukraincy-wplywy-z-vat-akczyzy.html>

39 <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Uczciwa-praca-cudzoziemcy-sie-bogaca-4014589.html>





klasa średnia⁴⁰. Generalnie jako społeczność imigranci z Ukrainy są ludźmi młodymi, ciężko i chętnie pracują, traktują swój pobyt w naszym kraju jako szansę i zbliżenie do „prawdziwej Europy”⁴¹.

4. Skutki ukraińskiej imigracji do Polski dla rynku pracy

Europejski problem demograficzny nie tylko nie ominął Polski, ale wręcz ma jedno z bardziej drastycznych oblicz. Polskie społeczeństwo starzeje się w zastraszającym tempie – między rokiem 2026 a 2040 liczba osób w wieku równym i wyższym niż 80 lat ma się zwiększyć dwukrotnie – z 1,7 miliona osób do 3,4 miliona⁴². Z szacunków Narodowej Rady Ludnościowej wynika, że ze względu na dramatycznie niską dzietność polskich kobiet w tej chwili oraz zbyt małą liczbę urodzeń w niedalekiej przeszłości do 2050 roku Polska będzie musiała przyjąć przynajmniej 5 milionów imigrantów, i to nie po to, żeby rozwinąć gospodarkę, ale po to, by utrzymać jej wielkość⁴³.

Wydawać by się mogło, że to problem, którego realne skutki odczujemy w perspektywie kilkudziesięciu lat, jednak okazuje się, że przynosi on negatywne efekty już dzisiaj. Według danych NBP liczba osób wchodzących na rynek pracy jest znacznie mniejsza niż liczba osób przechodzących na emeryturę⁴⁴. Bank zwraca uwa-

40 http://wyborcza.pl/1,76842,12220445,Ukrainicy_w_Polsce_pracuja_i_gina_za_2_5_tysiac_zlotych.h

41 <http://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/1,48722,18653515,ukrainicy-w-pesie-pracujemy-wiecej-niz-polacy-gdy-mozna-zarobic.html>

42 <http://gosc.pl/doc/3690137.Polskie-spoleczenstwo-starzeje-sie>

43 <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/920157,5-mln-imigrantow-do-2025-zpp-ukrainicy-bialorusini-i-wietnamczycy.html,komentarze-najnowsze,1>

44 <http://biznes.onet.pl/praca/nbp-brak-rak-do-pracy-bedzie-coraz-bardziej-widoczny/kegexg>





gę na fakt, że w tej sytuacji nawet milion imigrantów z Ukrainy to za mało. Mamy bowiem do czynienia z radykalnym deficytem pracowników na polskim rynku pracy. Ma to swoje odzwierciedlenie w statystykach – na koniec I kwartału 2017 roku liczba wolnych miejsc pracy wyniosła 119,5 tysiąca i była wyższa niż w I kwartale roku poprzedniego aż o prawie 30 tysięcy miejsc⁴⁵. Co ciekawe, najwięcej wolnych miejsc pracy odnotowano w podmiotach prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa przemysłowego czy budownictwa – mapa branż, w których brakuje rąk do pracy, pokrywa się zatem ze strukturą rejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy.


Przytoczone powyżej dane wskazują na to, że pojawiające się często tezy, iż imigranci z Ukrainy „zabierają pracę Polakom”, są wzajemnie nieprawdziwe. Ukraińcy po prostu podejmują zatrudnienie tam, gdzie Polacy pracować już nie chcą – zgodnie zresztą z jedną z przytoczonych wcześniej teorii dotyczących ekonomicznej warty migracji: w państwach rozwiniętych zawsze istnieje pewien niedobór pracowników w tych branżach, w których podjęcie zatrudnienia nie wymaga wysokich kwalifikacji ani specjalistycznych umiejętności. Problem niedoboru pracowników będzie się jedynie pogłębiał – już w październiku 2017 roku rynek pracy może opuścić nawet 200 tysięcy osób (ze względu na przekroczenie wieku emerytalnego)⁴⁶. Jednocześnie mamy do czynienia z rekordowo niskim bezrobociem – według metodologii Eurostatu na koniec czerwca 2017 roku stopa bezrobocia wyniosła tylko 4,8 procent⁴⁷, co ozna-

45 <http://warszawapigulce.pl/nie-ma-rak-do-pracy-w-tych-zawodach-bez-trudu-znajdziesz-zatrudnienie/>

46 <http://praca.interia.pl/news-brak-rak-do-pracy-polski-problem-na-lata,nld,2365927>

47 <https://wpolityce.pl/gospodarka/351293-rekordowo-niskie-bezrobocie-w-polsce>





czaloby, że zbliżamy się do progu bezrobocia naturalnego. Polska metodologia obliczania stopy bezrobocia nieco różni się od unijnej – według niej stopa bezrobocia wyniosła na koniec czerwca 2017 roku 7,1 procent, jednak zdaniem analityków już w 2018 roku może ona osiągnąć 6 procent, powoli zbliżając się do rezultatu wykazywanego w tej chwili przez Eurostat. Dane te jasno świadczą o tym, że nie ma najmniejszego powodu, by przypuszczać, że Ukraińcy podbierają wakaty Polakom. Jest to oczywiście teza wpisująca się w (trafiającą często na podatny grunt) populistyczną retorykę, opartą w dużej mierze na historycznym resentymencie. Tym bardziej warto podkreślić, że jest ona całkowicie fałszywa.

Innym mitem dotyczącym wpływu imigrantów z Ukrainy na gospodarkę jest rzekome zaniżanie przez nich stawek. Jeśli spojrzymy jednak na dane makro, okaże się, że wynagrodzenia w Polsce cały czas rosną, mimo gwałtownego wzrostu liczby pracowników ukraińskich⁴⁸. Od I kwartału 2015 roku do I kwartału 2017 roku przeciętne wynagrodzenie zwiększyło się z 4055 zł do 4354 zł, a trzeba pamiętać, że w tym czasie liczba rejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi bardzo istotnie wzrosła⁴⁹. Oczywiście już od wielu lat mamy w Polsce do czynienia z problemem niedostatecznie szybkiego wzrostu wynagrodzeń – ma on jednak więcej wspólnego z produktywnością i wydajnością niż z liczbą imigrantów pochodzenia ukraińskie-

48 <http://www.tvp.info/28867254/gus-w-2016-roku-wyplaty-w-przedsiębiorstwach-szly-w-gore>

49 <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2015-r-,271,6.html>, <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-i-kwartale-2017-roku,271,16.html>






go. Zresztą nawet jeśli założymy, że teza o zaniżaniu stawek jest prawdziwa, to musimy wziąć pod uwagę dwa kontrargumenty. Po pierwsze, rośnie świadomość ukraińskich imigrantów o realiach rynkowych w Polsce – jako społeczność powoli organizują się i mają już określone wymagania dotyczące stawek i warunków pracy, niejednokrotnie, choć raczej w pojedynczych przypadkach, przerastające oczekiwania polskich pracowników⁵⁰. Imigranci z Ukrainy lokują się zatem często w tych regionach Polski, gdzie pracy jest generalnie najwięcej (na przykład we Wrocławiu mniejszość ukraińska stanowi 10 procent ludności, bez niej wiele branż, między innymi logistyczna, zwyczajnie nie mogłoby funkcjonować⁵¹), a dodatkowo są skłonni do podejmowania zatrudnienia w różnych miejscach i rotowania między firmami, dopóki nie znajdą miejsca docelowo dla nich odpowiedniego. Po drugie, mamy w tej chwili do czynienia z europejską konkurencją o pracowników z Ukrainy. Państwa Europy Zachodniej zorientowały się, że imigranci z Bliższego Wschodu i Afryki raczej nie przyczynią się do poprawy sytuacji ich systemów emerytalnych, a jeśli spowodują zwiększenie dzietności, to ostateczny skutek będzie odwrotny do zamierzonego, między innymi ze względu na ich niewielką skłonność do asymilacji. W takim układzie pracownicy z Ukrainy stali się pożądanymi w całej Europie. Musimy pamiętać o tym, że Niemcy i Francuzi płacą imigrantom ukraińskim w euro, a my w złotych. Jesteśmy oczywiście Ukraińcom bliżsi geograficznie i kulturowo, ale konkurencja rozgrywa się również na twardym ekonomicznym podłożu

50 <http://innpoland.pl/136239,ukraincom-w-polsce-poprzewracalo-sie-w-glowie-za-20-zl-robic-nie-beda-bo-to-za-malo>

51 <http://natemat.pl/207415,poszukiwany-poszukiwana-na-kazdym-kroku-widac-ze-pracownicy-z-ukrainy-podbijaja-polski-rynek-pracy>





stawek wynagrodzenia. Jest to widoczne także w kontekście bieżących dyskusji, takich jak między innymi ta o propozycji Komisji Europejskiej w zakresie zmiany dyrektywy dotyczącej pracowników delegowanych. Zgodnie z tą inicjatywą pracownik delegowany miałby nie tylko otrzymywać wynagrodzenie minimalne obowiązujące w danym państwie (tak jak ma to miejsce w tej chwili), ale jego pensja brutto-brutto miałaby zawierać również wszystkie obowiązujące w danym kraju składniki wynagrodzenia. W tej sytuacji oferta państw Europy Zachodniej byłaby z punktu widzenia ukraińskich pracowników jeszcze bardziej atrakcyjna. A zatem nawet jeżeli przyjmiemy, że w pewnych sektorach Ukraińcy mogą decydować się na podejmowanie pracy za stawki niższe niż akceptowane przez Polaków, ten negatywny trend szybko się odwróci, ponieważ w ciągu najbliższych miesięcy można spodziewać się presji państw zachodnich na ściąganie do siebie imigrantów zza wschodniej granicy Unii Europejskiej. W takim układzie polscy pracodawcy będą *de facto* zmuszeni do podwyższenia stawek oferowanych Ukraińcom. Muszą bowiem prowadzić swoje działalności, a zatem nie mogą dopuścić do tego, by ogromna rzesza imigrantów wybrała pracę w innym państwie Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia gospodarczego dodatkową interesującą informacją jest ta pochodząca z GUS: w II kwartale 2017 roku Ukraińcy wydali w Polsce 1,9 miliarda złotych⁵². Oznacza to, że masowa imigracja ukraińska ma nie tylko bezpośrednie znaczenie dla rynku pracy, ale również pośrednio wpływa na wiele fragmentów gospodarki poprzez zwiększenie konsumpcji.

52 <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ukraińcy-wydali-w-Polsce-w-II-kw-ponad-1-9-ml-d-zl-7545363.html>






5. Polityka państwa względem imigracji ludności ukraińskiej

Wobec tak dużego wyzwania, jakim musi być absorpcja ogromnej rzeszy imigrantów z Ukrainy, konieczna nie tylko do zapewnienia dostatecznej podaży pracy na rynku, ale również choćby do utrzymania tempa rozwoju gospodarczego, uderzający jest całkowity brak jednolitej polityki polskich władz względem imigrantów z Ukrainy. Z jednej strony możemy usłyszeć uspokajające zapowiedzi ministra Stanisława Szweda, że Polska wciąż jest zainteresowana zatrudnianiem pracowników z Ukrainy⁵³, z drugiej jednak strony pojawiają się próby wprowadzania takich rozwiązań legislacyjnych, które znacznie utrudniłyby legalne zatrudnianie imigrantów z Ukrainy. Wspomnieć należy choćby o pomysłe Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, by zlikwidować procedurę rejestrowania oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Ta formuła (wspominana już na łamach raportu, chociaż w innym kontekście) stanowi uproszczoną formę zatrudniania obywateli niektórych państw, w tym między innymi Ukrainy. Jedną z głównych zalet procedury jest całkowity brak jej uznaniowości. Urzędnik nie wydaje żadnej decyzji ani postanowienia, nie decyduje o uprawnieniach pracodawcy, ale jedynie rejestruje złożenie przez niego takiego oświadczenia. Nie ulega wątpliwości, że w dużej mierze to istnieniu tej procedury zawdzięczamy tak dużą liczbę imigrantów z Ukrainy pracujących w Polsce. Ministerstwo natomiast, powołując się na nadużycia umożliwiające

53 <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Szwed-Jestesmy-zainteresowani-zatrudnianiem-pracownikow-z-Ukrainy-4003869.html>





przez tak prostą konstrukcję formalną, zaproponowało jej likwidację i wprowadzenie w zamian zezwoleń na pracę krótkoterminową. Kluczowa zmiana widoczna jest na pierwszy rzut oka – podstawowym założeniem było to, by rejestrowanie oświadczeń zmienić na wydawanie zezwoleń⁵⁴. Wprowadzenie elementu uznaniowości do tego procesu z całą pewnością negatywnie wpłynęłoby na sytuację Ukraińców poszukujących zatrudnienia w Polsce. Jak się okazuje, sprawę z tego zdało sobie samo ministerstwo, ponieważ po fali krytyki (w tym między innymi opublikowaniu negatywnego stanowiska Związku Przedsiębiorców i Pracodawców) zdecydowało się zrezygnować z tego kontrowersyjnego pomysłu i pozostawić procedurę oświadczeniową dedykowaną między innymi pracownikom z Ukrainy.

Jednocześnie próby zatrudniania obywateli Ukrainy często spotykają się z próbami opóźniania i blokowania na poziomie poszczególnych urzędów. Znane są przypadki powiatowych urzędów pracy, które za rejestrację złożonego oświadczenia domagały się uiszczenia opłaty, mimo że w przedmiotowym rozporządzeniu nie ma ani słowa o takiej konieczności. Zdarzało się również, że wprowadzane były utrudnienia o charakterze organizacyjnym – na przykład w Warszawie zredukowano liczbę PUP, w których można było zarejestrować oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, z dwóch do jednego, dodatkowo wprowadzono limit dwóch oświadczeń rejestrowanych „od ręki”, natychmiast⁵⁵. W dalszej kolejności posunięto się jeszcze dalej i żadnego oświadczenia nie rejestrowano na miejscu, na wszystkie trzeba było poczekać.

54 <https://biznes.newseria.pl/news/praca/od-przyszlego-roku,p936141527>

55 <http://kontakt24.tvn24.pl/tzw-oswiadczenia-o-zamiarze-powierzenia-pracy-cudzoziemcom,2849832,ugc>





Jeśli jednak spojrzymy na przykład województwa mazowieckiego, w którym w 2016 roku zarejestrowano ponad 350 tysięcy oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy Ukraińcowi, okazuje się, że można całą procedurę przeprowadzić sprawnie i szybko, nawet operując na ogromnych liczbach⁵⁶. Niestety obecnie dzieje się to z reguły w ostatniej chwili, gdy ze względu na dramatyczny brak rąk do pracy nie ma już innego wyjścia.


Wziąwszy pod uwagę powyższe, warto pamiętać, że procedura oświadczeniowa – przy wszystkich swoich zaletach – ma również pewną wadę: przypisuje pracownika do konkretnego miejsca pracy. W przypadku zmiany miejsca zatrudnienia nowy pracodawca musi na nowo rejestrować oświadczenie. Warto zastanowić się nad możliwymi propozycjami zmiany tego stanu prawnego w taki sposób, by pracownicy z Ukrainy mieli możliwość podejmowania zatrudnienia w innym miejscu, bez konieczności ponownego rejestrowania oświadczenia przez pracodawcę, a choćby poprzez formalne zgłoszenie zmiany miejsca pracy do PUP, w którym zarejestrowano oświadczenie.

W przestrzeni publicznej pojawiła się również propozycja opodatkowania pracy pracowników sezonowych (których spora część to imigranci z Ukrainy) ryczałtowym podatkiem w wysokości 300 złotych⁵⁷. Henryk Kowalczyk, prezentując propozycję, sam stwierdził, że pracownicy z Ukrainy uzupełniają ogromne luki w zatrudnieniu w wielu branżach. Jednocześnie przedstawiony postulat wydaje się kontrowersyjny, a jego ostateczna ocena będzie zależać od szczegółów zawartych w projekcie.

56 <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ukraincy-w-polsce-raport-jak-wyglada-ich-sytuacja-na-rynku-pracy/x754s3x>

57 <http://m.bankier.pl/wiadomosc/Kowalczyk-Bedzie-ustawa-o-opodatkowaniu-pracownikow-sezonowych-4006434.html>





Warto zaznaczyć, że wprowadzono niedawno nową instytucję zezwolenia na pracę sezonową. Projektowane rozwiązanie ma, jak się wydaje, dotyczyć zarówno pracowników krajowych, jak i zagranicznych. Pierwsze zatem pytanie dotyczy tego, czy w odniesieniu do pracowników z Ukrainy podatek obejmowałby wyłącznie tych, którzy zostali zatrudnieni w oparciu o zezwolenie na pracę sezonową. Jak sama nazwa wskazuje („zezwolenie”), procedura wydawania takiego zezwolenia jest bardziej sformalizowana i trudniejsza niż procedura rejestrowania oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Jednocześnie pozwala ona na zatrudnienie przez dłuższy czas w ciągu roku (osiem miesięcy vs. sześć miesięcy na podstawie oświadczenia).

Trudno zatem stwierdzić, na ile ta formuła będzie popularna w przypadku zatrudniania pracowników z Ukrainy. Abstrahując jednak od powyższego, kluczowe będzie również, czy nowa danina ma konsumować dotychczas obowiązujące w przypadku pracowników sezonowych składki na ubezpieczenia społeczne i podatek dochodowy, czy stanowić ma dodatkowe obciążenie ponad wyżej wymienione daniny. W tym drugim przypadku pomysł należałoby ocenić zdecydowanie negatywnie.

Bieżąca sytuacja, w ramach której wśród rządzących nie ma jednolitego stanowiska w sprawie imigrantów z Ukrainy, a jednocześnie próbuje się forsować szkodliwe rozwiązania legislacyjne, zaś na poziomie poszczególnych urzędów pojawiają się blokady i utrudnienia, z pewnością nie pomaga w rozsądnej absorpcji potrzebnej Polsce liczby imigrantów zarobkowych. Jeśli spełnione mają zostać oczekiwania Narodowej Rady Ludnościowej i wielu analityków, tj. jeśli Polska ma przyjąć w ciągu najbliższych kilku dekad przynajmniej






5 milionów imigrantów, należy uznać absorpcję migrantów z Ukrainy jako jeden ze strategicznych gospodarczych celów na najbliższe lata. To właśnie w tym kontekście prowadzone powinny być jakiegokolwiek działania rządu w tym zakresie. Kluczowe będą jednak powstrzymanie się od wprowadzania i procedowania szkodliwych regulacji, choćby takich jak omówiona propozycja MRPIPS, oraz pilnowanie, by na poziomie poszczególnych organów administracji nie dochodziło do prób egzekwowania od pracodawców starających się zarejestrować swoje oświadczenia większego zakresu formalności i obowiązków niż ten wymagany prawem. Dodatkowo należy rozważyć przeprowadzenie szeroko zakrojonej akcji abolicyjnej – na wzór reaganowskiej z lat 80. XX wieku – i legalizację pobytu wszystkich Ukraińców pracujących w tej chwili w Polsce. W perspektywie najbliższych lat będzie można pomyśleć również o przyznaniu polskiego obywatelstwa tym, którzy zdecydują się w Polsce osiedlić na stałe z dziećmi i rodzinami. Z badań przeprowadzonych przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców wynika, że rozwiązania takie są przez Polaków akceptowane. Mając na względzie szczególny charakter tego wyzwania w kontekście katastrofalnej sytuacji demograficznej, należy skupić wysiłki państwa na sformułowaniu trafnej polityki wobec imigrantów.

6. Ukraińska imigracja a Unia Europejska – krajobraz po zniesieniu wiz

Od 11 czerwca 2017 roku obywatele ukraińscy nie potrzebują już wiz, by wjechać na terytorium Unii Europejskiej. Uprawnienie to jest ograniczone do 90 dni w ciągu pół roku, a Ukraińcy mogą korzystać z niego w celach biznesowych, turystycznych i rodzin-





nych⁵⁸. Po pierwszym miesiącu funkcjonowania zliberalizowanych przepisów granicę Unii Europejskiej przekroczyło bez wiz ponad 95 tysięcy Ukraińców⁵⁹. O ile w tej chwili nie można mówić o tym, by wywarło to jakiś wielki wpływ na przesuwanie się fal migrantów z Polski do innych państw zachodnich, o tyle można zidentyfikować przynajmniej dwa związane z tym aspekty negatywne dla naszego kraju. Po pierwsze, z niektórych regionów Polski (np. okolic Szczecina) zdążyła już przesiedlić się większość imigrantów z Ukrainy – wybrali państwa zachodnie, takie jak Niemcy, gdzie mogą liczyć na wyższe stawki⁶⁰. Po drugie, zaostrza się konkurencja o ukraińskich pracowników. Już w tej chwili Niemcy proponują imigrantom z Ukrainy stypendia, szkolenia językowe czy też dopłaty do noclegów⁶¹. Zatrudnianiu imigrantów sprzyjają również niemieckie przepisy – producent rolny może tam przez 70 dni roboczych zatrudniać robotnika bez konieczności opłacania za niego składek⁶². Wiąże się to oczywiście z mniejszym obciążeniem wynagrodzenia pozapłacowymi kosztami pracy, a zatem z wyższą kwotą otrzymywaną netto. O imigrantów z Ukrainy gotowi są powalczyć również pracodawcy z Czech czy Węgier. Właśnie Węgrzy znieśli w ostatnim czasie obowiązek uzyskania pozwolenia na pracę przez Ukraińców w zawodach, w których mają do czynienia z nie-

58 <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/wizy-dla-ukraincow-ue,118,0,2329206.html>

59 http://zik.ua/pl/news/2017/07/11/pierwszy_miesiac_po_liberalizacji_wizowej_ponad_95_tysicy_ukraicw_1129857

60 <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi/rosnie-zainteresowanie-ukraincow-praca-na-zachodzie-59413.html>

61 <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/zniesienie-wiz-dla-ukraincow-bezrobocie,192,0,2296000.html>

62 <http://questjk.pl/ukraincy-wyjada-z-polski-niemcy-maja-dla-nich-oferte/>






doborem rąk do pracy⁶³. W sytuacji, w której 81 procent węgierskich firm deklaruje braki wykwalifikowanej siły roboczej, taka liberalizacja regulacji wydaje się jak najbardziej rozsądna. Z punktu widzenia Polski jest to jednak sytuacja niekorzystna, ponieważ jest to wyraźny sygnał, że Węgrzy gotowi są podjąć zdecydowane kroki w walce o przyciągnięcie do siebie imigrantów z Ukrainy. Wspomniani już Czesi również zmagają się z niedoborem siły roboczej, przede wszystkim w swoim przemyśle samochodowym⁶⁴. Ta branża gospodarki potrzebuje obecnie dodatkowych 52 tysięcy pracowników. Nie ulega zatem wątpliwości, że jedynie kwestią czasu jest, gdy również i oni pokuszą się o wprowadzenie ułatwień dla pracowników z Ukrainy.

Bieżąca sytuacja działa zatem na niekorzyść Polski. Wydaje się, że przegapiliśmy czas, kiedy byliśmy dla Ukraińców naturalnym wyborem przy analizowaniu potencjalnych nowych miejsc pobytu. Dopóki droga do pozostałych państw Unii Europejskiej była dla nich relatywnie zamknięta, dopóty Polska miała możliwość absorbować maksymalnie dużą liczbę imigrantów – tak przecież potrzebnych gospodarce i systemowi emerytalnemu. Niestety, wskutek braku jednolitej polityki i swoistego niezdecydowania zarówno rządzących, jak i części aparatu urzędniczego potencjał nie został w pełni wykorzystany. W tej chwili nie jesteśmy już opcją naturalną, ale zaledwie jedną z możliwych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zniesienie wiz do Unii Europejskiej dla obywateli Ukrainy to zaledwie jeden z pierwszych kroków podejmowanych przez silne państwa pogrą-

63 <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/arttykul/gospodarka-wegier-pozwolenie-na-prace-dla,252,0,2344700.html>

64 <https://www.pb.pl/czesi-potrzebujacy-pracownikow-fabryk-832829>





żone w kryzysie demograficznym tylko po to, by uzyskać dostęp do większej liczby ludzi w wieku produkcyjnym.

7. Podsumowanie

Imigranci zarobkowi mogą stanowić ogromny impuls do rozwoju gospodarki przyjmującego ich państwa. Wszystkie przesłanki wskazują na to, że właśnie tak dzieje się w przypadku Ukraińców przybywających do Polski. Należy zatem podjąć wszystkie możliwe działania sprzyjające mądrej absorpcji tych imigrantów. Niestety czas, w którym Polska była dla Ukraińców naturalnym wyborem, jeśli chodzi o miejsce migracji, już minął. Dzisiaj nie korzystamy już w prosty sposób z fali chętnych do podjęcia zatrudnienia imigrantów, ale uczestniczymy w międzynarodowej konkurencji. Warto, by kluczowi decydenci nie tylko nie przeszkadzali przedsiębiorcom starającym się uzupełnić wakaty, ale ze względu na fatalną sytuację demograficzną administrowali strumieniem imigrantów i nie utrudniali ich zatrudniania.

Jakub Bińkowski

Student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Sekretarz Departamentu Prawa i Legislacji Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. Analityk Warsaw Enterprise Institute. Autor kilkudziesięciu opracowań i raportów oraz stanowisk legislacyjnych. Zajmuje się przede wszystkim zagadnieniami prawnymi, związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce, oraz gospodarczymi.

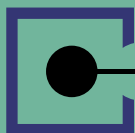


W



NW

SW



Kolegium
Europy Wschodniej

im. Jana Nowaka - Jeziorańskiego
we Wrocławiu



WEI Warsaw
Enterprise
Institute

ISBN 978-83-7893-131-7