



Migracja tymczasowa i cyrkulacyjna w Polsce: dotychczasowe doświadczenia, uregulowania prawne i opcje na przyszłość

Lata 2004-2009

Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej

*Europejska Sieć Migracyjna została ustanowiona Decyzją Rady 2008/381/EC
i jest wspierana finansowo przez Unię Europejską.*

Maj 2011



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
pełniące funkcję koordynatora Krajowego Punktu Kontaktowego
Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM)

Otrzymuje środki finansowe

Od Unii Europejskiej

Przez Dyрекcję Generalną do Spraw Wewnętrznych

- w ramach programu Solidarność i zarządzanie
przepływami migracyjnymi.

ESM została powołana na mocy Decyzji Rady 200/381/EC

w celu dostarczania aktualnych, obiektywnych,

wiarygodnych i porównywalnych informacji

na temat migracji i azylu instytucjom UE,

władzom i instytucjom Państw Członkowskich

oraz opinii publicznej, w celu wspierania procesu

kształtowania polityki w UE.

Kontakt

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Polityki Migracyjnej

ul. Stefana Batorego 5

02-591 Warszawa

Email: esm@poczta.mswia.gov.pl lub esm@mswia.gov.pl

Spis treści:

STRESZCZENIE.....	5
1. WPROWADZENIE: CEL I ZASTOSOWANA METODOLOGIA	7
METODOLOGIA PRACY NAD RAPORTEM.....	7
DEFINICJE	8
2. PODEJŚCIE DO MIGRACJI CZASOWEJ I CYRKULACYJNEJ W POLSCE.....	12
2.1 WIZJA, POLITYKA I PROGRAMY DOTYCZĄCE MIGRACJI CZASOWEJ I CYRKULACYJNEJ.....	12
2.2 UŁATWIENIA W PODEJMOWANIU MIGRACJI TYMCZASOWYCH I CYRKULACYJNYCH NA PRZYKŁADZIE RAM PRAWNYCH REGULUJĄCYCH DOSTĘP CUDZOZIEMCÓW DO RYNKU PRACY, MOŻLIWOŚCI MIGRACJI EDUKACYJNYCH ORAZ MOBILNOŚCI W OBSZARACH PRZYGRANICZNYCH	20
2.2.1 DOSTĘP DO RYNKU PRACY /SYSTEM UPROSZCZONY	20
2.2.2 MAŁY RUCH GRANICZNY (MRG)	25
2.2.3 MIGRACJA EDUKACYJNA (STUDENCI)	28
2.3 WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWAMI TRZECIMI.....	31
2.3.1 PARTNERSTWA NA RZECZ MOBILNOŚCI.....	31
2.3.2 ZAWIERANIE UMÓW O ZABEZPIECZENIU SPOŁECZNYM	32
2.4 POZOSTAŁE ASPEKTY	34
2.4.1 NATURALIZACJA.....	34
2.4.2 PREFERENCJE DLA CUDZOZIEMCÓW POLSKIEGO POCHODZENIA	36
2.4.2.1. STUDENCI POLSKIEGO POCHODZENIA	36
2.4.2.2 KARTA POLAKA.....	38
2.4.3. INTEGRACJA.....	39
3. DANE STATYSTYCZNE DOTYCZĄCE MIGRACJI CYRKULACYJNEJ I TYMCZASOWEJ W POLSCE	41
4. UWAGI KOŃCOWE.....	49
ZAŁĄCZNIK I – DANE STATYSTYCZNE.....	52
ZAŁĄCZNIK II – BIBLIOGRAFIA	67
RAPORTY, PUBLIKACJE KSIĄŻKOWE, ARTYKUŁY:	67
AKTY PRAWNE:	68

Streszczenie

Polska nie jest państwem typowej migracji osiedleńczej. Położenie geopolityczne (w tym do pewnego stopnia także uwarunkowania historyczne) oraz warunki gospodarcze czynią z niej cel migracji krótkookresowych. Mimo obserwowanego od lat napływu imigrantów na terytorium Polski, kraj pozostaje w dalszym ciągu państwem o znikomym zasobie imigrantów – z tego też powodu kwestie dotyczące migracji przez długi czas nie były wiodącym tematem w sferze politycznej; zajmowały uwagę głównie badaczy zjawiska oraz praktyków, czyli przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za poszczególne aspekty związane z pobytem cudzoziemców w Polsce oraz organizacji pozarządowych zajmujących się szeroko pojętym wspieraniem cudzoziemców przebywających na terytorium RP.

Na fakt zwiększenia znaczenia kwestii imigracji w Polsce wpłynęło uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej – z jednej strony konieczne było dostosowania prawa krajowego dotyczącego cudzoziemców do wymogów wspólnotowych, z drugiej – w wyniku negatywnych skutków poakcesyjnej emigracji Polaków do niektórych państwa UE pojawiło się zapotrzebowanie polskiego rynku pracy na cudzoziemskich pracowników, odczuwalne szczególnie w rolnictwie i budownictwie. Okres stanowiący ramy czasowe niniejszego opracowania, czyli lata 2004 – 2009, charakteryzował się dużą dynamiką zmian gospodarczych oddziaływujących także na kondycję małych i średnich firm oraz drobnych przedsiębiorców. Temat obecności imigrantów w Polsce zaczął być częściej podnoszony w publicznych dyskusjach. Wprowadzanie przez władze stopniowych ułatwień w dostępie cudzoziemców do polskiego rynku pracy, w tym zwłaszcza pilotażowego uproszczonego systemu umożliwiającego krótkotrwale zatrudnianie pracowników (z państw sąsiadujących z RP od wschodu) bez konieczności uzyskiwania przez nich zezwolenia na pracę, miało ogromne znaczenie nie tylko jako kreowanie podaży potrzebnych pracowników, ale także jako narzędzie zwalczania szarej strefy w polskiej gospodarce. System uproszony („oświadczeniowy”) zostanie szczegółowo scharakteryzowany w drugiej części raportu. Trzeba podkreślić, że nie jest to typowy program migracji cyrkulacyjnej, oparty na międzynarodowych umowach bilateralnych, zaprojektowany w celu pozyskiwania pracowników typu „guest workers”, jakie stosowano w niektórych państwach Europy Zachodniej. Niemniej zawiera on elementy sprzyjające takiej formie mobilności.

Imigracja do Polski ma głównie charakter zarobkowy – migranci zainteresowani są podejmowaniem pracy, dzięki której mogą pozwolić sobie i członkom swoich gospodarstw domowych na wyższy poziom życia w państwie pochodzenia; na „atrakcyjność” Polski w oczach cudzoziemców niewątpliwie korzystnie wpływają różnice w poziomie oferowanych wynagrodzeń. Zjawisko traktowania Polski jako miejsca pracy, przy jednoczesnym utrzymywaniu „domu” w państwie pochodzenia, ma – z pewnymi wyjątkami – charakter powszechny.

Drugim kanałem tymczasowej imigracji do Polski są przyjazdy związane z podejmowaniem bądź kontynuacją studiów wyższych. W grupie imigrantów wyraźnie wyróżniają się studenci polskiego pochodzenia – nie tylko dominują liczebnie nad pozostałymi studentami, ale także w przeciwieństwie do swoich kolegów z państw Europy Zachodniej czy państw afrykańskich traktują Polskę jako państwo, z którym przynajmniej część z nich może wiązać swoją zawodową przyszłość.

Cudzoziemcy polskiego pochodzenia mogą liczyć na pewne ułatwienia, jeśli chodzi o migrację do Polski. Są tą grupą, wobec której od lat podejmowane były pewne działania, mające charakter moralnej rekompensaty za fakt, że w okresie poprzedzającej transformację polityczną ich kontakty z własną Ojczyzną bądź krajem pochodzenia przodków napotykały na liczne bariery i utrudnienia.

Z uwagi na fakt, iż Polska granica wschodnia jest jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej w niniejszym opracowaniu wydawało się koniecznym podjęcie zagadnienia mobilności w rejonie przygranicznym, zwłaszcza w kontekście zawierania umów o małym ruchu granicznym.

Na podstawie dostępnych danych statystycznych, gromadzonych przez rozmaite instytucje na potrzeby prowadzonych przez nie postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców, możliwe jest naszkicowanie zarysu obrazu imigracyjnego Polski. Niemniej, obraz ten nie jest kompletny z uwagi na fakt, że dostępne dane oferują dość wąską i niepełną paletę informacji - liczebność grupy cudzoziemców pozostających w szarej strefie jest z oczywistych względów nie do ustalenia dla statystyki publicznej. W tym kontekście niezwykle ciekawe są rezultaty badania przeprowadzonego przez instytucje ukraińskie w roku 2008 na temat migracji zewnętrznych obywateli Ukrainy oraz różne badania zjawiska imigracji do Polski przeprowadzane przez polski Ośrodek Badań nad Migracjami.

Nadchodzące lata mogą okazać się niezwykle ciekawym okresem, porównywalnym w pewnym sensie do czasu poprzedzającego akcesję Polski do UE - Polska, podobnie jak inne kraje członkowskie UE, stanie przed wyzwaniem dostosowania uregulowań krajowych do wymogów wynikających z projektowanego pakietu dyrektyw promujących legalną migrację zarobkową. Pewnym wyznacznikiem dla prac prowadzonych na szczeblu krajowym będą dokumenty strategiczne, opracowywane przez rozmaite resorty, w tym zwłaszcza dokument, będący rezultatem prac międzyresortowego Zespołu ds. Migracji, organu doradczego Prezesa Rady Ministrów.

Scenariusz zakładający radykalne zmiany we wzorach mobilności obserwowanych obecnie na terytorium Polski wydaje się mało realny. Migracja o charakterze tymczasowym i cyrkulacyjnym pozostanie nadal najbardziej korzystną opcją, zarówno dla Polski jako kraju przyjmującego, jak i dla samych imigrantów.

1. Wprowadzenie: cel i zastosowana metodologia

Niniejszy raport opracowany został w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej, zgodnie z jej Planem Działania na rok 2010. Podobnie jak raporty krajowe przygotowane przez pozostałe państwa zaangażowane w działalność ESM, dotyczy on pięcioletniego okresu, obejmującego lata 2004 – 2009. Grupę odbiorców niniejszego opracowania stanowią krajowe punkty kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej, Komisja Europejska, twórcy polityki zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, krajowe instytucje wykonawcze oraz społeczeństwo – organizacje pozarządowe, instytuty badawcze oraz inne zainteresowane podmioty.

Celem podjęcia obecnego badania przez Europejską Sieć Migracyjną jest próba zrozumienia charakterystyki wzorów migracji czasowej i cyrkulacyjnej obywateli państw trzecich w państwach UE, przegląd i analiza istniejących danych statystycznych, praktycznych dowodów potwierdzających cyrkulacyjność oraz czasowy charakter migracji, a także próba zebrania wizji, koncepcji i poglądów różnych instytucji i podmiotów co do obydwu rodzajów migracji.

Usystematyzowanie tej wiedzy we wspólnym raporcie prezentującym migrację czasową i cyrkulacyjną na poziomie ogólnoeuropejskim ma wspierać podejmowanie decyzji i promowanie rozwiązań, które łączyć będą interesy państw przyjmujących migrantów, państw ich pochodzenia, z dobrem poszczególnych osób, decydujących się na zdobywanie pracy lub wiedzy i doświadczeń za granicą.

Metodologia pracy nad raportem

Niniejszy raport został przygotowany przez polski Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM). Polski KPK składa się obecnie z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Krajowy Koordynator), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Główny wkład pracy nad raportem został wniesiony przez Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, do działań którego należy m.in. rozpowszechnianie wiedzy na tematy związane z polską polityką migracyjną¹. Raport oparty został wyłącznie na metodzie badania źródeł wtórnych pochodzących zarówno od instytucji publicznych odpowiedzialnych za kreowanie polityki w zakresie migracji, w tym zwłaszcza w odniesieniu do potrzeb rynku pracy, jak i materiałów oraz publikacji opracowanych przez ośrodki naukowe od lat zajmujące się problematyką migracji i żywo zainteresowane wypracowaniem rekomendacji w tej kwestii.

Podstawowe źródło informacji stanowiły istniejące bazy danych instytucji odpowiedzialnych za poszczególne aspekty odnoszące się do migracji. Poszczególne części raportu powstały na podstawie danych przygotowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Główny Urząd Statystyczny, Komendę Główną Straży Granicznej oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców, a także na podstawie opracowań i badań, będących rezultatem pracy ośrodków naukowo-badawczych. W raporcie wykorzystano także informacje pochodzące z zakrojonego na ogromną skalę badania przeprowadzonego przez podmioty ukraińskie w 2008 roku, poświęconego problematyce migracji zewnętrznych obywateli Ukrainy – państwa, którego obywatele są najliczniej reprezentowaną grupą we wszelkich statystykach dotyczących zatrudnienia w Polsce.

¹ Zarządzenie nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 marca 2008 roku w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w § 19 Załącznika do ww. Zarządzenia określa, iż wśród zadań Departamentu Polityki Migracyjnej jest koordynowanie działań związanych z polityką migracyjną państwa oraz współpraca międzynarodowa w tym zakresie.

Z uwagi na ograniczenia dotyczące objętości raportów krajowych ESM, w niniejszym raporcie świadomie skupiono się na wybranych zagadnieniach. Czytelnicy zainteresowani tematyką obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy, znajdą wiele interesujących informacji w innym raporcie opracowanym przez PL KPK ESM, zatytułowanym „Zaspokajanie potrzeb polskiego rynku pracy poprzez migracje”, dostępnym na stronie internetowej Europejskiej Sieci Migracyjnej².

Definicje

W Polsce określenie „migracja cyrkulacyjna” funkcjonuje od niedawna, głównie w debatach i opracowaniach o charakterze naukowym. W istniejących krajowych aktach prawnych *expressis verbis* nie występuje. Dotychczas znacznie powszechniejszym było rozróżnienie pomiędzy migracją czasową (sezonową lub okresową) a migracją na pobyt stały (na czas nieokreślony), gdzie o rodzaju migracji decydował czynnik czasu i zamiar trwałej bądź czasowej zmiany miejsca zamieszkania. W przypadku urzędowych statystyk, kluczowym czynnikiem był fakt wymeldowania się z pobytu stałego (w przypadku obywateli polskich), bądź też fakt zarejestrowania się w nowym państwie pobytu, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ponadto, badania migracji dotyczyły głównie Polaków emigrujących z Polski w celach zarobkowych, bowiem zainteresowanie cudzoziemców imigracją do Polski miało i ma charakter marginalny w skali liczby ludności zamieszkującej Polskę.

Jak podkreśla się często w literaturze przedmiotu, do niedawna jako migracje rozumiano te formy mobilności, które związane były ze zmianą stałego miejsca zamieszkania.³ Dyskusyjne były próby dalszego definiowania migracji w odniesieniu do kryterium czasu, czyli minimalnego okresu pobytu w nowym miejscu zamieszkania. O ile stosunkowo bezsporne było podejście do migracji permanentnej, która oznaczała przeniesienie centrum życiowego migranta do nowego państwa, z zamiarem osiedlenia się w nim na stałe, o tyle w przypadku migracji krótkoterminowej/czasowej badacze zjawiska migracji mieli zdania podzielone – wspólnym mianownikiem był brak motywacji do pozostania na stałe poza państwem stałego zamieszkania, natomiast różnice pojawiały się w odniesieniu do czasu pobytu poza granicami swojego państwa. Najczęściej powtarzającym się okresem pobytu poza stałym miejscem zamieszkania był czas do 12 miesięcy (wg niektórych – od 3 miesięcy).

Dla celów niniejszego raportu definicja „migranta tymczasowego” używana w niniejszym raporcie pokrywa się z definicją wg Słownika definicji migracyjnych ESM, czyli odnosi się do osoby migrującej w określonym celu lub z określoną motywacją, której zamiarem jest późniejszy powrót do państwa pochodzenia lub dalsza migracja w innym kierunku.⁴

W przypadku migracji uznawanych za cyrkulacyjne w kontekście Polski, definicja wg Słownika ESM⁵ nie do końca będzie miała zastosowanie. Wspólnym elementem jest brak intencji

² www.emn.europa.eu

³ Paweł Kaczmarczyk, *Migracje o charakterze cyrkulacyjnym a inne formy mobilności terytorialnej w świetle doświadczeń badawczych*, Seria: PRACE MIGRACYJNE, nr 45, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, 2002 r.

⁴ Migracja ze szczególnej motywacji oraz/lub celu z zamiarem, że w terminie późniejszym nastąpi powrót do państwa pochodzenia lub dalsze przemieszczenie się.

<http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/viewTerm.do?startingWith=M&id=181>

⁵ Dwie główne formy migracji cyrkulacyjnej, które mogłyby być najbardziej odpowiednie w kontekście UE, to:

(1) Migracja cyrkulacyjna obywateli państw trzecich osiedlonych (*residing*) w UE. Ten rodzaj migracji cyrkulacyjnej stwarza migrantom możliwość angażowania się w działalność (biznesową, zawodową, wolontariat lub in.) w ich państwach pochodzenia przy utrzymywaniu głównego miejsca pobytu w jednym z państw członkowskich. Dotyczy on różnych grup cudzoziemców, na przykład:

zmiany miejsca zamieszkania na dłuższy okres bądź też na stałe, natomiast w kontekście cudzoziemców przybywających do Polski warto uwypuklić głównie cykliczny i powtarzalny charakter tej formy mobilności, powodujący używanie tego akurat określenia. Czynnikiem sprawczym migracji cyrkulacyjnych jest sfera ekonomiczna, czyli mobilność związana jest z podejmowaniem pracy poza granicami państwa stałego zamieszkania, przy zachowaniu więzi z członkami gospodarstwa domowego.

Pojęcie „migracji sezonowych” używane jest w polskiej literaturze i w badaniach naukowych głównie w kontekście migracji zarobkowych obywateli Polski do państw Europy Zachodniej, głównie migracji do Niemiec⁶ - polscy pracownicy podejmowali zatrudnienie sezonowe w Niemczech w ramach umowy o zatrudnianiu pracowników podpisanej w grudniu 1990 r.

Dla celów niniejszego raportu wykorzystana zostanie definicja migracji sezonowej zastosowana w publikacji Ośrodka Badań nad Migracjami, której autorem jest Ewa Kępińska: migracja sezonowa to mobilność terytorialna trwająca zazwyczaj krócej niż rok, niezwiązana ze zmianą stałego miejsca zamieszkania, połączona z sezonowością zapotrzebowania na siłę roboczą na rynku pracy kraju docelowego i zazwyczaj regularnie powtarzana. Podstawowym celem tak zdefiniowanej mobilności jest podejmowanie zatrudnienia w kraju docelowym i wydatkowanie większości zarobionych pieniędzy w kraju zamieszkania na potrzeby gospodarstwa domowego. Ważną właściwością tak zdefiniowanej mobilności jest zawarty w niej potencjał do tworzenia i rozwijania sieci powiązań migracyjnych.⁷

-
- biznesmenów pracujących w UE, chcących rozpocząć działalność w państwach ich pochodzenia (lub w innym państwie trzecim); oraz
 - lekarzy, profesorów i innych specjalistów chcących wesprzeć swoje państwa pochodzenia poprzez prowadzenie części swojej działalności zawodowej na ich terytorium.

(2) Migracja cyrkulacyjna osób przebywających na stałe w państwach trzecich.

Migracja cyrkulacyjna mogłaby kreować dla osób rezydujących w państwach trzecich możliwość przyjazdu do UE na pewien czas ze względu na pracę, studia, szkolenia lub inny cel łączący wymienione wcześniej elementy, pod warunkiem, że po zakończeniu okresu, na który przyznano im prawo wjazdu musieliby ponownie „ustanowić” (*re-established*) miejsce swojego stałego pobytu oraz swoją główną działalność w ich państwach pochodzenia. Cyrkulacyjności może sprzyjać oferowanie migrantom, którzy powrócą do swoich państw pochodzenia, możliwości zachowania pewnych form uprzywilejowanej mobilności do- i z państwa członkowskiego, w którym poprzednio przebywali, np. w formie uproszczonych procedur wjazdu/ponownego wjazdu. Kategoria ta obejmuje szeroki wachlarz sytuacji, dotyczących całego spektrum migrantów, w tym np.:

- obywateli państw trzecich chcących czasowo pracować w UE, np. w ramach zatrudnienia sezonowego;
- obywateli państw trzecich chcących studiować lub szkolić się w UE przed ich powrotem do państw pochodzenia;
- obywateli państw trzecich którzy po ukończeniu studiów, chcieliby przed swoim powrotem do domu zostać zatrudnieni w UE (np. jako stażyści), aby nabyć doświadczenie zawodowe, którego uzyskanie w państwie pochodzenia jest trudne;
- naukowców z państw trzecich, chcących prowadzić projekt badawczy w UE;
- obywateli państw trzecich biorących udział w wymianie międzykulturowej lub innej działalności w obszarze kultury, aktywnego obywatelstwa, edukacji, wymiany młodzieży (np. w formie kursów szkoleniowych, seminariów, wizyt studyjnych i innych wydarzeń tego typu);
- obywateli państw trzecich, którzy chcą świadczyć bezpłatne, dobrowolne usługi, dążące do osiągnięcia celów w generalnych obszarach zainteresowań UE.

⁶ Antoni Rajkiewicz, Joanna Korczyńska, *Sezonowe wyjazdy zarobkowe Polaków do Niemiec*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, Kaczmarczyk & Łukowski „Polscy pracownicy na rynkach pracy Unii Europejskiej na przełomie wieków. Konsekwencje ekonomiczne i społeczno-kulturowe procesów integracji polskiego rynku pracy z rynkiem pracy Unii Europejskiej” 2004, Ewa Kępińska, *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2008.

⁷ Ewa Kępińska, op.cit., s. 61.

Za autorką ww. publikacji powtórzone zostanie także zaproponowane przez nią odróżnienie migracji sezonowych od innych migracji o podobnym charakterze: „krótkie” i wielokrotne migracje czasowe podzielono więc na:

- migracje do pracy w takich sektorach gospodarki, w których popyt na pracowników jest sezonowy (tj. rolnictwo czy budownictwo, z zastrzeżeniem, że ten ostatni sektor przestaje być traktowany jako branża sezonowa ze względu na postęp technologiczny oraz zmiany klimatyczne) czyli migracje sezonowe, oraz
- pozostałe migracje niezależne od sezonowości produkcji, zwane migracjami lub mobilnością cyrkulacyjną.

Pod wieloma innymi względami migracje sezonowe i migracje cyrkulacyjne są do siebie bardzo podobne: prace podejmowane przez migrantów w zasadzie nie wymagają żadnych kwalifikacji, obydwa typy migracji są krótkotrwałe i powtarzalne, a motywacją do ich podjęcia jest zarabianie na potrzeby rodziny pozostawionej w państwie stałego zamieszkania, czyli tam, gdzie znajduje się centrum aktywności życiowej migranta⁸.

Zgodnie z zaproponowaną przez Komisję Europejską projekcją definicji migracji sezonowej (np. w dokumentach na temat ograniczania przyjmowania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich UE w celu zatrudnienia), termin ten obejmowałby migrantów otrzymujących zezwolenie na wjazd i pracę na terytorium danego kraju przez okres 6 miesięcy w ciągu całego roku kalendarzowego. W niniejszej definicji można więc uwzględniać pracowników cudzoziemskich korzystających w Polsce z możliwości, jakie stwarza wprowadzony w 2006 roku tzw. system uproszczony (przedstawiony w rozdziale II), ułatwiający podejmowanie krótkotrwałego legalnego zatrudnienia. Cudzoziemcy zamierzający na terytorium Polski podjąć pracę sezonową mogą ubiegać się o wydanie stosownej wizy na podstawie art. 26 pkt 1 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach⁹. Przepis ten stanowi, że wiza krajowa może zostać wydana w celu wykonywania pracy w okresie nieprzekraczającym 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy. Dlatego też, ze względu na charakter wykonywanej pracy (głównie w rolnictwie i budownictwie) jedynie ci obywatele Rosji, Ukrainy, Białorusi oraz Mołdowy, którzy wjeżdżają na terytorium Polski na podstawie tzw. oświadczeń pracodawcy o zatrudnieniu, będą uwzględniani w statystykach dotyczących sezonowych migracji zarobkowych przedstawionych w niniejszym raporcie. W rozumieniu potocznym, ze względu na spontaniczny charakter powyższych ruchów migracyjnych, migranci z państw sąsiadujących z Polską i wjeżdżający na terytorium kraju w celu wykonywania pracy przez 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy uznawani są zazwyczaj za migrantów cyrkulacyjnych, nie sezonowych.

W kontekście położenia geograficzno-politycznego Polski w raporcie poświęcono także uwagę specyficznej formie mobilności, jaką jest mały ruch graniczny¹⁰. Mały ruch graniczny (MRG) jest formą ułatwienia przekraczania granicy dla obywateli obu sąsiadujących państw, zamieszkałych w strefie przygranicznej. W ramach Małego Ruchu Granicznego mieszkańcy strefy przygranicznej mogą regularnie przekraczać wspólną granicę, w celu przebywania w strefie przygranicznej drugiego państwa. Wyjazdy takie mogą odbywać się ze względów społecznych, kulturalnych lub rodzinnych oraz uzasadnionych powodów ekonomicznych (nie będących działalnością zarobkową). Za mieszkańców strefy przygranicznej uznaje się osoby

⁸ Ewa Kępińska, op.cit., s. 64-66.

⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz.1694 z późniejszymi zmianami)

¹⁰ Wg Słownika definicji migracyjnych ESM, mały ruch graniczny jest definiowany jako: „The regular crossing of an external land border by border residents in order to stay in a border area, for example for social, cultural or substantiated economic reasons, or for family reasons, for a period not exceeding three months”.

posiadające udokumentowane miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata oraz ich współmałżonków i dzieci (pełnoletnie i niepełnoletnie) pozostające na ich utrzymaniu. Podstawą przekraczania granicy w ramach Małego Ruchu Granicznego jest posiadanie dokumentu zwanego „zezwoleniem”, które uprawnia jego posiadacza do przebywania w strefie przygranicznej drugiego państwa do 60 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy, ale nie dłużej niż łącznie 90 dni w okresie każdego 6 miesięcy od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Od 1 lipca 2009 r. opisane ułatwienia obowiązują na granicy polsko – ukraińskiej; w przyszłości spodziewane jest ustanowienie MRG na granicy polsko – białoruskiej oraz polsko – rosyjskiej.

W raporcie poruszono także zagadnienie podejmowania studiów w Polsce przez studentów zagranicznych, będące specyficzną formą migracji tymczasowej. Studia traktowane są przez cudzoziemców jako okazja do zdobycia wykształcenia, wykorzystywanego później w państwach pochodzenia migrantów lub w państwach, do których zdecydują się udać po wyjeździe z Polski. W tym kontekście migracja edukacyjna wpisuje się w ramy migracji tymczasowej, w pełni zgodnej z definicją pochodzącą ze Słownika definicji migracyjnych ESM, zacytowaną w przypisie nr 4.

2. Podejście do migracji czasowej i cyrkulacyjnej w Polsce

2.1 Wizja, polityka i programy dotyczące migracji czasowej i cyrkulacyjnej

Do chwili obecnej Polska nie ma sformułowanej polityki migracyjnej, ujętej w jednym spójnym dokumencie¹¹. Dlatego też próba określenia wizji władz polskich w odniesieniu do migracji czasowej i cyrkulacyjnej wymagała przeanalizowania rozmaitych dokumentów opracowywanych przez poszczególne resorty, pisemnych uzasadnień dołączanych do projektów nowych aktów prawnych regulujących poszczególne aspekty związane z migracją etc.

Z całą pewnością można stwierdzić, że polskie władze popierają wszelkie rozwiązania zachęcające do legalnych form migracji, a zwalczanie nielegalnej migracji, będącej źródłem potencjalnych niebezpieczeństw dla samych imigrantów, jest jednym z kluczowych zadań organów i instytucji do tego powołanych. Jednakże wprowadzane stopniowo ułatwienia legalnej migracji, zwłaszcza w celach zarobkowych, w omawianym okresie były bardziej doraźnymi odpowiedziami polskich władz na zmieniającą się sytuację gospodarczą Polski i zmiany zachodzące na rynku pracy, niż realizacją poszczególnych etapów przyjętej wcześniej strategii.

Skalę migracji zarobkowych do Polski można ocenić jako znikomą, a jej dotychczasowe znaczenie dla polskiej gospodarki oraz wpływ na funkcjonowanie rynku pracy jako marginalne. Powyższy stan faktyczny sprawia, że imigracja nie jest jeszcze traktowana jako istotny instrument wspierania rodzimego rynku pracy i gospodarki, a polskie organy nie prowadzą kompleksowej polityki skierowanej na pozyskiwanie cudzoziemskich pracowników.

W omawianym okresie nastawienie do obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy zmieniło się diametralnie – od „ochrony” rodzimego rynku, spowodowanej dużym bezrobociem własnych obywateli, do uproszczenia procedur i zwalniania kolejnych grup cudzoziemców od obowiązku posiadania zezwolenia na wykonywanie pracy w RP. W dokumentach o charakterze strategiczno – programowych dominuje teza, że imigracja zarobkowa nie zastąpi podaży krajowej, natomiast ma i będzie miała wobec niej charakter uzupełniający.

Zarówno władze polskie, jak i pracodawcy polscy, przedstawiciele organizacji migranckich oraz przedstawiciele ośrodków badawczych są zgodni co do podstawowej zasady przyszłej polityki migracyjnej Polski – że powinna ona sprzyjać wprowadzaniu rozwiązań dostosowanych do poszczególnych grup imigrantów i promować elastyczne mechanizmy reagowania na zmieniającą się, uzależnione od zmian koniunktury gospodarczej, potrzeby rynku pracy.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów [Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia \(KPDZ\)](#)¹², zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, samorządu, województwa i partnerów społecznych. Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009 – 2011, opracowany został przez Międzyresortowy Zespół powołany w tym celu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Dokument ten jest uchwalany przez Radę Ministrów w celu oficjalnego zatwierdzenia kierunków polityki zatrudnienia realizowanej przez Rząd w okresie objętym Planem.

Plan obejmuje trzyletnią perspektywę, w ramach której zaplanowano szereg działań, które należy podjąć w sferze zatrudnienia. Na podstawie zdiagnozowanych wyzwań (zwiększenie

¹¹Prace nad opracowaniem strategii migracyjnej Polski prowadzone są w ramach prac międzyresortowego Zespołu ds. Migracji – organu opiniotwórczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów. Dokument jest obecnie przedmiotem konsultacji społecznych.

¹² Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009 – 2011 stanowi załącznik do Uchwały nr 111/2010 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2010 r.

aktywności zawodowej Polaków) i zagrożeń (spowolnienie wzrostu gospodarczego) ustalono priorytety, realizacji których służą działania określone w KPDZ. W sferze ogólnej, zakłada się, że polityka migracyjna powinna uwzględniać, jako jedną ze składowych, politykę rynku pracy, która z jednej strony zapewnić ma uzupełnienie niedoborów siły roboczej na rynku pracy, z drugiej jednak zapobiegać ewentualnym negatywnym skutkom imigracji dla zatrudniania pracowników krajowych, zwłaszcza pracowników w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Cudzoziemcy wymieniani są jako jedna z grup wymagających wsparcia w celu integracji na rynku pracy i zdaniem autorów dokumentu powinno się opracować i wdrożyć kompleksowy system sprzyjający tej integracji. W sferze bardziej konkretnej, w ramach Priorytetu 2. „Sprawny Rynek Pracy”, postuluje się „tworzenie polityki migracyjnej dla potrzeb rynku pracy” (2.6), w tym „opracowanie i wdrożenie nowego systemu dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy” (2.6.1) w celu zwiększenia atrakcyjności legalnego zatrudnienia cudzoziemców w Polsce z jednoczesnym ograniczeniem skali zatrudnienia nielegalnego¹³. Przewidywanym efektem tych działań ma być stworzenie mechanizmów sprzyjających podejmowaniu pracy przez cudzoziemców o wysokich specjalistycznych kwalifikacjach, niezbędnych dla polskiej gospodarki. W dokumencie tym także zwraca się uwagę na fakt, że jedną z głównych cech polskiego rynku pracy (mającego znaczenie w kontekście migracji cyrkulacyjnych) jest sezonowość, co wyraźnie widać obserwując dane dotyczące poziomu bezrobocia rejestrowanego.

W innym dokumencie pt. „[Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania](#)¹⁴” podkreślono, iż po dwóch dekadach transformacji [politycznej i ekonomicznej] migracje zagraniczne nie odgrywają istotnej roli w polskim społeczeństwie, z uwagi na niewielką ich skalę. Zauważono jednak, iż w ostatnich latach bardzo wyraźnie wzrosło jednak ich znaczenie na polskim rynku pracy. Można zatem założyć, że tendencja ta będzie się utrwałać - biorąc pod uwagę prognozowane zmiany struktury demograficznej Polski, a także zmiany społeczno-ekonomiczne, w bliskiej przyszłości Polska może potrzebować istotnego wzmocnienia podaży pracy. Te dwie obserwacje skłaniają do konkluzji, że polska polityka migracyjna powinna być, przynajmniej w krótkim okresie, podporządkowana potrzebom rynku pracy. Powinna być ona także w o wiele większym niż dotąd stopniu proaktywna, czyli poszukująca optymalnych rozwiązań z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju. W dokumencie stwierdza się, że jednym ze skutków emigracji oraz potrzeb rozwojowych Polski w perspektywie średnio i długoterminowej jest konieczność uzupełnienia niedoborów siły roboczej oraz zmniejszającej się liczby jej mieszkańców poprzez zwiększenie napływu imigrantów. W dokumencie zauważono także, iż wraz z obecnością liczniejszych grup cudzoziemców pojawiają się specyficzne relacje z krajami ich pochodzenia, prowadzące zazwyczaj do zacieśniania się stosunków dwustronnych, kontaktów gospodarczych, kulturalnych oraz zwiększania się ruchu osobowego.

Dokument postuluje między innymi uproszczenie procedur i wzmocnienie struktur odpowiedzialnych za migracje, określenie kategorii cudzoziemców, które z punktu widzenia interesów Polski mają szczególne znaczenie, rekomenduje przebudowę systemu integracji cudzoziemców i monitorowania ich sytuacji oraz zwiększenie roli organizacji pozarządowych i jednostek naukowo badawczych zajmujących się szeroko rozumianą problematyką migracji. W celu wzmocnienia obecności migrantów zarobkowych w Polsce należałoby więc m.in. wprowadzać mechanizmy systematycznego monitoringu popytu i podaży na rynku pracy, w celu elastycznego reagowania na zapotrzebowanie na pracowników. Należy także utrzymać zasady

¹³W ramach planowanych działań wymieniono wdrażanie zmian prawnych dotyczących zatrudnienia cudzoziemców, wdrażanie mechanizmów monitorujących imigrację zarobkową, prace nad implementacją aktów prawa wspólnotowego opracowanych w ramach Planu polityki w dziedzinie legalnej migracji, etc., KPDZ str. 76.

¹⁴ Tytuł roboczy, dokument niepublikowany.

komplementarności przyjmowania imigrantów zarobkowych, reglamentacji w zakresie zatrudniania cudzoziemców oraz stosowania systemu zwolnień podmiotowych i przedmiotowych. W dokumencie jest mowa o promowaniu migracji cyrkulacyjnych, promowaniu dalszego rozwoju mechanizmu uproszczonego podejmowania pracy w Polsce (systemu oświadczeń), a także tworzenia aktywnego systemu rekrutacji (m. in. poprzez zawieranie stosowych umów międzypaństwowych). Należy przy tym pamiętać o określaniu preferencji geograficznych przy wprowadzaniu ułatwień w zakresie zatrudniania pracowników. Ponadto, za pożądane uznano preferencyjne traktowanie cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce w zakresie dostępu do rynku pracy, stosowanie ułatwień dla inwestorów, dla cudzoziemskich pracowników o potrzebnych z punktu widzenia polskiego rynku pracy kwalifikacjach, wysoko wykwalifikowanych pracowników, absolwentów polskich uczelni oraz wiodących uczelni zagranicznych. Z punktu widzenia cudzoziemców zainteresowanych podjęciem pracy w Polsce równie ważny jest postulat zapewnienia większej przejrzystości obowiązujących przepisów.

Wg autorów innego dokumentu - [Raportu „Polska 2030”](#)¹⁵ - imigracja rozważana jest w kontekście poszukiwania długookresowego rozwiązania problemów demograficznych Polski. Nie jest ona postrzegana jako remedium na trudną sytuację demograficzną kraju, co nie oznacza, że nie należy prowadzić polityki migracyjnej. Przeciwnie – należy robić wszystko, by przygotować Polskę do sytuacji kraju imigracji, która w dłuższej perspektywie może faktycznie nastąpić. Imigracja postrzegana jest jako czynnik łagodzący niedobory siły roboczej. W tym kontekście priorytetem są działania mające na celu:

- 1) monitorowanie potrzeb polskiego rynku pracy i dostosowanie do niego instrumentów polityki migracyjnej (w tym korzystanie z instrumentów aktywnych, np. zawieranie umów bilateralnych bądź partnerstw dotyczących napływu migrantów z krajów trzecich);
- 2) ułatwianie imigrantom integracji ekonomicznej i społecznej oraz chronienie ich przed wykluczeniem społecznym.

Aby zrozumieć genezę tak określonych wizji polityki migracyjnej niezbędne jest przedstawienie sytuacji migracyjnej Polski w pięcioletnim okresie, którego dotyczy raport, z odwołaniem się także do okresu wcześniejszego, w którym zjawisko mobilności czasowej cudzoziemców do Polski zaczęło być formalnie możliwe.

Ramy czasowe, określone dla niniejszego raportu, rozpoczyna rok 2004, mający fundamentalne znaczenie dla sytuacji migracyjnej Polski. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku obywatele polscy mogli korzystać z prawa do swobodnego przepływu osób w obrębie UE oraz uzyskali dostęp do rynków pracy niektórych państw europejskich. Skala migracji poakcesyjnych okazała się bardzo duża i dynamiczna - według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego w 2008 roku poza granicami RP czasowo przebywało około 2,3 miliona stałych mieszkańców Polski. Ponadto na emigrację decydowały się często osoby o relatywnie wysokich kwalifikacjach. Zjawisko to nie pozostało bez wpływu na sytuację na polskim rynku pracy i na pojawienie się zainteresowania przyjmowaniem imigrantów.

Rok wcześniej dokonano podziału ustawodawstwa dotyczącego cudzoziemców na trzy filary: w czerwcu 2003 r. uchwalono ustawę o cudzoziemcach¹⁶ (regulującą m.in. warunki wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski) oraz ustawę o udzielaniu cudzoziemcom

¹⁵ Raport „Polska 2030” opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, pod redakcją naukową ministra Michała Boniego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2009r.

¹⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późniejszymi zmianami).

ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ (regulującą zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony w Polsce oraz organy właściwe w tych sprawach). W odrębnej ustawie uregulowano natomiast kwestie dotyczące zasad i warunków wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸.

Rok 2004 był także istotny z punktu widzenia regulacji dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy – w życie weszła wówczas ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹, która zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę regulującą kwestie dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Konstrukcja ustawy odpowiadała sytuacji na rynku pracy, która charakteryzowała się bardzo dużym bezrobociem rejestrowanym²⁰ w latach poprzedzających wejście niniejszego aktu w życie²¹, stąd też uregulowania z niej wynikające odzwierciedlały pogląd, iż rynek pracy należy chronić przed zbyt dużym napływem cudzoziemców, którego się obawiano. Zasady dostępu cudzoziemców do rynku pracy były restrykcyjne. Procedura uzyskania zezwolenia na pracę miała charakter dwustopniowy – wydanie zezwolenia poprzedzało wydanie tzw. przyrzeczenia, co znacznie wydłużało czas jej trwania. Wydanie zezwolenia wiązało się z wysokimi kosztami - koszt wydania zezwolenia na pracę stanowił równowartość minimalnego wynagrodzenia krajowego. Ponadto pracodawca wnioskujący o zezwolenie na zatrudnienie cudzoziemca musiał dopełnić

¹⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009 r., Nr 189, poz. 1472).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r., Nr 141, poz. 1180) weszła w życie 1 maja 2004 r. Została zastąpiona Ustawą z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1043, z późniejszymi zmianami).

¹⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415. z późn. zm)

²⁰ Zgodnie z definicją, bezrobotni rejestrowani to osoby niezatrudnione i nie wykonujące innej pracy zarobkowej, zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (bądź jeśli są to osoby niepełnosprawne - zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieuczące się w szkole z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym, zarejestrowane we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy oraz poszukujące zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli m.in.:

- ukończyły 18 lat,
- nie ukończyły: kobiety- 60 lat, mężczyźni 65 lat,
- nie nabyły prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, nie pobierają świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego,
- nie są właścicielami nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych, nie podlegają ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe,
- nie podjęły pozarolniczej działalności lub nie podlegają - na podstawie odrębnych przepisów - obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników,
- nie uzyskują miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

²¹ Stopa bezrobocia w latach 2002-2003 r. wynosiła ok. 20%, dla porównania - w grudniu 2004 stopa bezrobocia wynosiła 19%, grudniu 2005 - 17,6%, grudniu 2006 - 14,8%, grudniu 2007 - 11,2%, w grudniu 2008 - 9,5%. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce wzrosła do 11,9 % w grudniu 2009 roku.

licznych formalności, co bardzo często zniechęcało go do podejmowania tego typu aktywności. Z tego powodu nielegalne zatrudnienie było łatwiejsze i dla pracodawcy, i dla pracownika. Skomplikowana procedura uzyskiwania zezwolenia na pracę oraz koszty z tym związane niestety sprzyjały utrzymywaniu się *szarej strefy*. Występowanie o zezwolenie na pracę było ekonomicznie opłacalne jedynie w przypadku cudzoziemców, którzy mieli objąć wysokie stanowiska oraz pozostać w Polsce na dłużej²².

Podjęcie to uległo stopniowemu złagodzeniu w świetle rosnącego zapotrzebowania na większą podaż pracy w świetle bardzo dobrej koniunktury gospodarczej w Polsce w latach 2006 – 2007. Konieczność podjęcia kroków umożliwiających łatwiejsze legalne zatrudnianie cudzoziemców w Polsce wynikała także z sytuacji na polskim rynku pracy, będącej rezultatem niskiej aktywności zawodowej polskiego społeczeństwa²³ a także z negatywnych skutków reformy szkolnictwa przeprowadzonej w 2001 roku, która spowodowała masową likwidację szkół zawodowych, a w konsekwencji brak osób o określonych technicznych uprawnieniach i umiejętnościach. W tych warunkach odpływ polskich pracowników z rynku pracy w wyniku poakcesyjnej migracji do państw UE, głównie do Wielkiej Brytanii i Irlandii, był szczególnie dotkliwy. Ponadto w wielu sektorach gospodarki (rolnictwie, sadownictwie, ogrodnictwie, budownictwie) wystąpił poważny niedobór siły roboczej. Przedstawiciele tych branż domagali się od polskich władz wprowadzenia mechanizmów pozwalających na pozyskanie pracowników w szybki i elastyczny sposób.

Z powyższych względów, począwszy od 2006 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wprowadziło szereg przepisów ułatwiających dostęp cudzoziemców do rynku pracy w Polsce. M.in. wprowadzone zostały przepisy, na podstawie których stworzono możliwość podejmowania przez cudzoziemców sezonowego (okresowego) zatrudnienia bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. W początkowym okresie przepisy te objęły obywateli państw graniczących z Polską: Białorusi, Rosji i Ukrainy, a następnie obywateli państw, z którymi Polska współpracuje w ramach Partnerstw dla Mobilności, tj. Mołdowy oraz Gruzji. Skutkiem wprowadzenia tych przepisów było uruchomienie ważnego kanału napływu migrantów zarobkowych w ramach legalnej migracji cyrkulacyjnej, omówionej w następnym podrozdziale. Skierowanie uwagi na potencjalnych pracowników ze Wschodu było oczywistą konsekwencją zobowiązań politycznych, bliskości geograficznej i ich faktycznej obecności na polskim rynku pracy.

²² W Polsce wykształcił się dwusegmentowy rynek pracy w zakresie zatrudnienia cudzoziemców, charakteryzujący się m.in. niewielką skalą legalnego zatrudnienia obcokrajowców (ok. 20 tys.) i równoczesne wielokrotnie większym nielegalnym zatrudnieniem (szacunki wahają się od 50 do nawet 300 tys. osób). Zdecydowana większość cudzoziemców znajdowała pracę w drugim segmencie rynku pracy (budownictwo, rolnictwo, pomoc domowa i opieka paliatywna, gastronomia). Dominowali tu obywatele państw byłego Związku Radzieckiego. W pierwszym segmencie rynku pracy zatrudnienie znajdowali przede wszystkim obywatele państw, które są głównymi inwestorami zagranicznymi w Polsce (obywatele Niemiec, Francji, USA i Włoch). Charakteryzuje się on m.in. wysokimi zarobkami, dostosowaniem do potrzeb nowoczesnej gospodarki oraz dużą mobilnością zawodową – źródło: Joanna Korczyńska, Maciej Duszczyk, Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej, Instytut Spraw Publicznych oraz Krajowa Izba Gospodarcza, 2005, http://www.kig.pl/assets/upload/Opracowania%20i%20analizy%20/zapotrzebowanie_na_prace_obcokrajowcow_w_polsce.pdf.

²³ Na potrzeby opracowania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009 – 2011, o którym mowa w niniejszym rozdziale, przygotowano diagnozę sytuacji polskiego rynku pracy. Jakkolwiek odnosi się ona głównie do sytuacji obecnej, niemniej pewne cechy charakterystyczne rynku, takie jak wysokie bezrobocie wśród osób młodych, długookresowy charakter bezrobocia, różnice w poziomie bezrobocia w skali kraju, niski poziom mobilności międzyregionalnej i elastyczności polskich pracowników, wczesna dezaktywacja grupy wiekowej 50+, niedopasowanie strukturalne znacznej części zasobów pracy w Polsce będące rezultatem niewłaściwej struktury kształcenia oraz systemu edukacji stosowanych w przeszłości, były i są niezmiennie.

Warto zauważyć, że dla wykształcenia się zjawiska imigracji do Polski decydujące znaczenie miała transformacja polityczna i gospodarcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, która nastąpiła w latach 90-tych XX wieku. W wyniku zmian politycznych możliwe stały się wyjazdy zagraniczne obywateli polskich i z państw postradzieckich, natomiast wprowadzenie reform gospodarczych z jednej strony uatrakcyjniło nowe rynki wschodnioeuropejskie w oczach zagranicznych inwestorów, z drugiej jednak spowodowało radykalną zmianę warunków życia i odczuwalne obniżenie się stopy życiowej. Okres ten to także początek masowego powstawania firm prywatnych, które wobec upadku wielu nierentownych przedsiębiorstw państwowych lub ich prywatyzacji, stały się wkrótce głównymi podmiotami tworzącymi nowe miejsca pracy dla masowo zwalnianych pracowników²⁴. Odnosząc się do imigracji do Polski z tamtego okresu, polscy badacze zjawiska imigracji wyróżniają kilka grup: wysoko wykwalifikowanych pracowników będących obywatelami państw Europy zachodniej i USA, delegowanych do Polski w celu ekspansji ich firm na nowe rynki zbytu, w tym rynek polski; obywateli państw sąsiadujących od wschodu z Polską, głównie Ukrainy, Rosji i Białorusi, którzy ze względu na bliskość kulturową, geograficzną przyjeżdżali do Polski, głównie w celach zarobkowych podejmując się prac sezonowych oraz próbując swych sił w drobnym handlu oraz cudzoziemcy z państw oddalonych od Polski, dla których Polska miała być tylko przystankiem w drodze na zachód Europy.

Wspomnienie o początkach imigracji w niniejszym raporcie wydaje się uzasadnione, bowiem już w tamtym okresie zapoczątkowane zostały wzory mobilności imigrantów o charakterze zarobkowym.

Dosyć powszechnym zjawiskiem były przyjazdy migrantów, zwłaszcza z państw sąsiadujących z Polską ze wschodu, w charakterze turystów, którzy następnie podejmowali spontaniczną działalność zarobkową – głównie zajmując się drobnym handlem, dorywczą pracą w rolnictwie, budownictwie i na budowach. Jak zwracają uwagę polscy badacze migracji z tamtego okresu, drobni handlarze z Ukrainy i innych państw utworzonych po rozpadzie ZSRR stanowili wśród nich grupę bez wątpienia najbardziej znaczącą, ze względu na jej liczebność, powtarzalność przyjazdów do Polski oraz charakter ich odwiedzin, który cechowało wydłużanie czasu pobytu w miarę wzrostu ich liczby, coraz częstsze podejmowanie pracy najemnej lub samozatrudnienia, oraz próby osiedlenia się w Polsce²⁵. Wielu z nich w rezultacie takich migracji pozostało w Polsce nielegalnie. Migracje wahadłowe miały szczególne znaczenie zwłaszcza dla lokalnych gospodarek z obszarów przygranicznych.²⁶ Zagadnienie migracji w obszarze przygranicznym

²⁴ Za początek tworzenia się nowej generacji przedsiębiorstw w Polsce należy uznać datę 13 lipca 1990 roku, kiedy to została uchwalona ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1990, Nr 51, poz. 298), na mocy której rozpoczęto procesy prywatyzacyjne trwające po dzień dzisiejszy. Za główny cel procesów prywatyzacyjnych należy uznać dostosowanie polskiej gospodarki do wymogów współczesnego świata, a w szczególności do sprostania presji konkurencyjnej ze strony przedsiębiorstw międzynarodowych poprzez:

- rozbudowę nowoczesnych gałęzi przemysłu (głównie przemysłu zaawansowanych technologii),
- restrukturyzację przestarzałych gałęzi przemysłu (górnictwa, hutnictwa, przemysłu koksowniczego, energetyki),
- rozwój infrastruktury technicznej.

Efektom restrukturyzacji polskiej gospodarki jest dynamiczny rozwój firm, głównie prywatnych.

Źródło: Stanisław Sala, *Polskie firmy na tle zagranicznych korporacji w dobie globalizacji*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Nr 9, Warszawa – Kraków 2006.

²⁵ Marek Okólski, *Polska jako kraj imigracji – wprowadzenie*, w: *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*. Seria Studia Migracyjne 2010, s. 38.

²⁶ Na problemy gospodarek lokalnych wywołanych transformacją ustrojową zwracają uwagę m.in. autorzy Raportu opracowanego przez firmę KPMG Advisory sp. z o.o. przy współpracy z Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan - „Migracje pracowników – szanse czy zagrożenie” *Badanie – edycja 2008 rok*, pisząc: „Likwidacja Państwowych Gospodarstw Rolnych lub nierentownych zakładów pracy wpływała na utrwalanie się nierównowagi na lokalnych rynkach pracy. Cechy te widoczne są także do dziś w układach regionalnych. Na lokalnych rynkach pracy nie powstały

zostanie omówione w dalszej części raportu, w kontekście umów o małym ruchu granicznym zawartych przez Polskę najpierw z Ukrainą, a później z Białorusią.

Warto podkreślić, że podjęte działania zmierzające do dostosowania Polski do wymogów wspólnotowych, a później wymogów obowiązujących w Strefie Schengen (zwłaszcza uszczelnienie granicy Polski, będącej zewnętrzną granicą UE) wpłynęły na ograniczenie skali nielegalnej imigracji do Polski.

Polska jest państwem, w którym udział osób urodzonych poza granicami Polski w ogólnej liczbie populacji wg oficjalnych danych wynosi zaledwie 2%²⁷. Pośród państw OECD Polska ma także najniższy odsetek udziału cudzoziemców w rynku pracy, wynoszący 0,3% w stosunku do średniej dla państw OECD wynoszącej 12%, a także w stosunku do sąsiadujących państw Europy Środkowej, w których odsetek udziału cudzoziemców w rynku pracy wynosi od 1,9% (Czechy), przez 1,8% (Węgry) do 0,6% (Słowacja)²⁸. Przy założeniu, że pewna liczba cudzoziemców pozostaje poza jakimikolwiek statystykami pochodzącymi ze źródeł administracyjnych oraz uwzględniając wzrost „atrakcyjności” polskiego rynku pracy po wejściu Polski do Unii Europejskiej, można przypuszczać, że faktyczna liczba cudzoziemców przebywających w Polsce jest oczywiście większa, nie zmienia to jednak faktu, że generalnie zainteresowanie cudzoziemców pobytem w Polsce dotyczy przeważnie pewnego okresu czasu, nie zaś osiedlenia na stałe i że podejmowanie przez nich działalności zarobkowej pozostaje bez większego wpływu na rynek pracy w Polsce. Notowana w latach 2005-2009 tendencja wzrostu liczby zatrudnionych cudzoziemców nie miała znaczącego wpływu na powyższą sytuację.

Jak już wspomniano, szybki wzrost gospodarczy w latach 2006-2007 powodował zwiększone zapotrzebowanie na siłę roboczą. Istniejący w Polsce od początku transformacji *rynek pracodawcy* stopniowo zamienił się w *rynek pracownika*²⁹. Pracodawcy zaczęli mieć coraz większe trudności w znalezieniu odpowiednich specjalistów, rekrutujących się również spoza granic kraju (najczęściej z Azji, chociaż kierunki poszukiwań pracowników były również znacznie bliższe, np. Ukraina). Z badania przeprowadzonego w tym okresie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości wśród małych i średnich firm wynika, iż brak odpowiedniego personelu został uznany przez przedsiębiorców za jedną z podstawowych barier ograniczających rozwój ich przedsiębiorstw. Podobnych wyników dostarcza inne badanie zrealizowane w 2007 roku. Wśród barier podażowych na brak pracowników wskazało w nim 66% badanych firm budowlanych, 42% firm przemysłowych i 38% firm usługowych. W ciągu jednego roku znaczenie tej bariery wzrosło aż o 15 punktów procentowych i typowała ją co trzecia firma odczuwająca problemy podażowe³⁰. Zapotrzebowanie na pracowników stale więc

alternatywne organizmy gospodarcze o podobnym potencjale, a napływ inwestycji zagranicznych oraz inwestycje krajowe nie stworzyły alternatywnych miejsc pracy na skalę poprzednio zlikwidowanych. Lokalne bezrobocie utrwała niska mobilność przestrzenna Polaków, którzy nie chcą nawet myśleć o zmianie miejsca zamieszkania i związanej z tym zmianie planów życiowych, a zdecydowanie częściej wybierają czasową migrację zagraniczną.”

²⁷Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002 wykazały, że około 96,4% (36871,3 tys.) ludności urodziło się w Polsce, niewiele ponad 2% (775,3 tys.) wskazało jako miejsce urodzenia inny kraj, a w przypadku pozostałych około 1,5% ludności (583,5 tys.) - kraj urodzenia nie został ustalony. Oprócz Polski, ponad 180 krajów zostało wymienionych jako miejsce urodzenia Polaków. Spośród 775,3 tys. osób urodzonych poza granicami Polski prawie 90% urodziło się w sześciu krajach: Ukrainę wskazało 309,1 tys. osób, tj. 40% spośród wszystkich urodzonych za granicą, Białoruś i Niemcy - odpowiednio: 13,5% i 13,1%, Litwę - 10,3%, Rosję - 7,0%, Francję - 4,5%, a 1,2% osób urodzonych za granicą - Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_ludnosc_stan_i_struktura_demograficzno_spoleczna.pdf

²⁸ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/6E0FCD00>, za: International Migration Outlook, SOPEMI 2009, OECD.

²⁹ Zmiany, do których doszło na rynku pracy, znalazły swoje odzwierciedlenie w poprawie warunków pracy i wzroście wynagrodzeń.

³⁰ Żołnierski A., Zadur-Lichota P., red. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006-2007, PARP, Warszawa 2008, s.26

rosło. Taka sytuacja utrzymywała się do końca 2008 roku, kiedy to polska gospodarka zaczęła odczuwać wpływ światowego kryzysu finansowego.

Spadek aktywności gospodarczej widoczny w Polsce w 2009 r. wpłynął na pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Efekt ten był znacznie mniejszy niż w pozostałych krajach UE. W 2009 roku, dzięki silnemu impulsowi ze strony polityki pieniężnej i fiskalnej oraz stabilizacji systemu finansowego stopniowo pojawiły się oznaki wpiętej stabilizacji, a następnie ożywienia koniunktury. Bieżące dane dotyczące kondycji gospodarki światowej wskazują, że najbardziej dotkliwe skutki kryzysu miały już miejsce, a w kolejnych okresach tendencje będą pozytywne. Wraz ze wzrostem produkcji oczekuje się również poprawy na rynku pracy³¹.

Warto podkreślić, że w omawianym pięcioletnim okresie (2005-2009) Polska doświadczyła negatywnego skutku emigracji Polaków – „ucieczki mózgów”. Ze względu na różnice w oferowanych zarobkach, a także warunki pracy i możliwości dalszego rozwoju zawodowego oferowanych za granicą, przedstawiciele kadr medycznych³² (pielęgniarki oraz lekarze ze specjalnością anestezjologia i intensywna terapia, chirurgia plastyczna, chirurgia klatki piersiowej, medycyna ratunkowa, stomatologia) i naukowych z Polski skorzystali z szansy, jaką dawały im programy stwarzane przez władze państw UE i Norwegii.

Ubytek ten nie mógł być i nie został zrównoważony przez zatrudnianie w Polsce lekarzy cudzoziemców – nieatrakcyjne wynagrodzenie oferowane w publicznej służbie zdrowia, trudne wymogi, niezbędne do uzyskania prawa wykonywania zawodu lekarza (oraz lekarza dentystry) w Polsce oraz fakt, iż język polski nie jest językiem powszechnie znanym wśród cudzoziemców sprawiają, że na wykonywanie tego zawodu w Polsce decyduje się bardzo niewielka liczba lekarzy obcokrajowców³³.

³¹ Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009 – 2011, strona 7-8.

³² Zjawisko migracji personelu medycznego monitorowane jest przez Ministerstwo Zdrowia poprzez rejestrację liczby wydawanych zaświadczeń o kwalifikacjach zawodowych w celu podjęcia pracy w krajach UE. Liczba wydanych zaświadczeń nie jest jednoznaczna z liczbą osób, które faktycznie wyjechały z kraju i podjęły pracę w innym kraju UE. Z informacji uzyskanych od przedstawicieli Naczelnej Izby Lekarskiej i Związku Zawodowego Anestezjologów wynika, że znaczna większość lekarzy pobierających zaświadczenia podejmuje pracę za granicą na czas określony np.: na 3 miesiące. W praktyce stosowane są również takie umowy z pracodawcą zagranicznym, że 4 lekarzy podpisuje umowę na rok po 3 miesiące każdy z nich. Wówczas, kiedy lekarz po trzech miesiącach pracy za granicą wraca do kraju, następny z nich wyjeżdża z kraju do pracy za granicą. Inną stosowaną formą zatrudnienia lekarzy za granicą jest umowa na pracę w weekendy. Przytaczane są również przykłady, kiedy po otrzymaniu zaświadczenia przez lekarza nie podejmuje on żadnej formy zatrudnienia za granicą. Natomiast w środowisku pielęgniarek obserwowane jest zjawisko migracji do pracy za granicą bez pobierania zaświadczeń o kwalifikacjach. Pielęgniarki często podejmują pracę za granicą w opiece długoterminowej lub domach opieki społecznej w okresie urlopu bezpłatnego uzyskanego w swoim zakładzie pracy.

Źródło: <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=&ms=&ml=pl&mi=565&mx=0&ma=7876>

³³ Krajowy Punkt Kontaktowy ESM próbował uzyskać dane na temat liczby cudzoziemców z prawem wykonywania zawodu lekarza (oraz lekarza dentystry) w Polsce w latach 2004-2009. Z informacji przekazanych przez Naczelną Izbę Lekarską wynika jednak, że wygenerowanie statystyk archiwalnych z przyczyn technicznych nie jest możliwe. Z danych bieżących – wg stanu na początek roku 2011 wynika jednak, że wśród wszystkich lekarzy cudzoziemców pochodzących z państw trzecich (712 osoby) najliczniej reprezentowaną grupą są obywatele Ukrainy (232 osoby, 32%), następnie Białorusi (84 osoby), Rosji (57 osób), Syrii (52 osoby) oraz Mongolii (35 osób).

2.2 Ułatwienia w podejmowaniu migracji tymczasowych i cyrkulacyjnych na przykładzie ram prawnych regulujących dostęp cudzoziemców do rynku pracy, możliwości migracji edukacyjnych oraz mobilności w obszarach przygranicznych

Z uwagi na fakt, że Polska nie realizuje typowych programów mających na celu pozyskanie określonych kategorii migrantów w oparciu o umowy zawierane z państwami trzecimi, stosowanych przez niektóre państwa europejskie, tę część raportu dostosowano do specyfiki Polski, nieznacznie odchodząc od specyfikacji do cyklu raportów odnoszących się do migracji czasowej i cyrkulacyjnej uzgodnionych wspólnie przez poszczególne państwa w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej³⁴. W niniejszym podrozdziale skupiono się na zaprezentowaniu wybranych uregulowań na poziomie prawa krajowego, które ułatwiają dostęp do rynku pracy w Polsce dla cudzoziemców, przedstawieniu możliwości i uwarunkowań migracji edukacyjnych do Polski oraz warunków i znaczenia mobilności w obszarze wschodniej granicy Polski, uregulowanej przepisami odnoszącymi się do małego ruchu granicznego.

2.2.1 Dostęp do rynku pracy/system uproszczony³⁵

Podstawami prawnymi regulującymi wykonywanie pracy przez cudzoziemców na terytorium Polski są: umowy międzynarodowe, akty prawa wspólnotowego oraz akty prawa krajowego. Do tych ostatnich należą przede wszystkim:

- ⊕ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., Nr 69 poz 415. z późn. zm.) w szczególności art. 2 i 87-90;
- ⊕ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694 z późn. zm.) - w szczególności art. 25 – 32;
- ⊕ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21 poz. 94) w szczególności Rozdział II^a
- ⊕ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej:
 - Rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2009r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2009 r., Nr 16, poz. 84);
 - Rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2009 r., Nr 16, poz. 85);
 - Rozporządzenie z dnia 17 października 2007 r. w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2007 r., Nr 195, poz. 1409);
 - Rozporządzenie z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2006 r., Nr 156 poz. 1116 z późn. zm.).

Cudzoziemiec, który zamierza podjąć pracę na terytorium Polski co do zasady jest obowiązany uzyskać zezwolenie na pracę³⁶ chyba, że należy do kategorii cudzoziemców uprawnionych do

³⁴ Wg specyfikacji [Dokument MIGRAPOL EMN Doc 192], tytuł podrozdziału powinien być następujący: „National legislation, conditions, criteria and enforcement”.

³⁵ Podrozdział opracowany na podstawie materiałów Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

³⁶ Zezwolenia na pracę są wydawane dla określonych kategorii pracowników (5 kategorii zezwoleń).

wykonywania pracy bez zezwolenia³⁷ lub zwolnionych z takiego obowiązku³⁸. Jest ono wydawane przez właściwego terytorialnie wojewodę na wniosek podmiotu powierzającego wykonanie pracy. W przypadku zamiaru podjęcia pracy u pracodawcy polskiego przesłankami koniecznymi do wydania decyzji o udzieleniu zezwolenia jest potwierdzenie, iż wynagrodzenie należne cudzoziemcowi nie będzie niższe od wynagrodzenia pracownika miejscowego na podobnym stanowisku, a także informacja, iż potrzeb pracodawcy nie można zaspokoić w

Typ A - dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba znajduje się na terenie RP;

Typ B - dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę polegającą na pełnieniu funkcji w zarządzie osoby prawnej wpisanej do rejestru przedsiębiorców;

Typ C - dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę u pracodawcy zagranicznego, delegowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym;

Typ D - dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę u pracodawcy zagranicznego, nie posiadającego oddziału, zakładu lub innej formy zorganizowanej działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, delegowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym (usługa eksportowa);

Typ E - dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę u pracodawcy zagranicznego, delegowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres przekraczający 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy w innym celu, niż wskazany w pkt B-D.

³⁷ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, następujące kategorie cudzoziemców są uprawnione do wykonywania pracy w Polsce bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę:

- obywatele państw Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarii oraz członków ich rodzin;
- cudzoziemcy posiadający zezwolenie na osiedlenie się oraz członkowie ich rodzin;
- osoby posiadające status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich w Polsce oraz członkowie ich rodzin;
- osoby posiadające status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich w innym państwie Unii Europejskiej, które uzyskają zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z zamiarem podjęcia pracy lub działalności gospodarczej oraz członkowie ich rodzin;
- tzw. imigranci przymusowi (uchodźcy, cudzoziemcy korzystający z ochrony uzupełniającej, ochrony czasowej lub posiadający zgodę na pobyt tolerowany) oraz członkowie ich rodzin;
- osoby posiadające ważną Kartę Polaka
- cudzoziemcy posiadający zezwolenie za zamieszkanie na czas oznaczony z określonych w ustawie przyczyn.

³⁸ Z konieczności posiadania zezwolenia na pracę z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy, zwolnione są następujące grupy cudzoziemców:

- nauczyciele języków obcych w placówkach systemu oświaty;
- osoby prowadzące szkolenia, biorące udział w stażach zawodowych, pełniące funkcje doradcze, nadzorcze lub wymagające szczególnych kwalifikacji i umiejętności w programach realizowanych w ramach działań UE;
- osoby wygłaszające do 30 dni w roku okazjonalne wykłady, referaty lub prezentacje o szczególnej wartości naukowej lub artystycznej, jeżeli zachowują miejsce stałego pobytu za granicą;
- studenci, którzy wykonują pracę w ramach odbywania staży zawodowych, kierowani przez organizacje członkowskie międzynarodowych zrzeszeń studentów studiujący w RP (pod warunkiem, że mają odpowiedni status pobytowy);
- absolwenci polskich szkół ponadgimnazjalnych lub stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na polskich uczelniach lub w instytucjach prowadzących takie studia;
- osoby delegowane w celu świadczenia usług przez pracodawcę mającego siedzibę w kraju UE;
- osoby wykonujące pracę jako pracownicy naukowcy w jednostkach badawczo-rozwojowych, Państwowej Akademii Nauk oraz nauczyciele akademicy w uczelniach.

oparciu o osoby pozostające w rejestrze bezrobotnych i poszukujących pracy. W przypadku pracowników delegowanych przez pracodawców zagranicznych spełnione musi być kryterium wysokości wynagrodzenia w stosunku do średniego wynagrodzenia w województwie.

Dla celów niniejszego raportu, niezwykle istotne jest stopniowe wyłączenie z procedury uzyskiwania zezwolenia na pracę pracowników sezonowych z państw sąsiedzkich zapoczątkowane w 2006 roku w drodze wydawania kolejnych rozporządzeń przez resort pracy. Warto podkreślić, że tzw. system uproszczony (oświadczeniowy), pozwalający na podejmowanie pracy obywatelom Rosji, Ukrainy, Białorusi oraz Mołdowy i Gruzji w Polsce przez 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy nie jest sensu stricte instrumentem migracji cyrkulacyjnej, jednak zawiera elementy sprzyjające takiej formie migracji (krótkoterminowość, możliwość ponownego przyjazdu i zatrudnienia na tych samych zasadach, możliwość zmiany pracodawcy sprzyjająca mobilności w trakcie wykonywania prac o charakterze sezonowym). Ponadto cudzoziemcy pracujący w ramach tej procedury stanowią najbardziej znaczącą ilościowo część zagranicznego legalnego zasobu siły roboczej.

Początkowo, obywatele Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i Białorusi uzyskali możliwość pracy bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę w tylko jednym z sektorów gospodarki, który najdotkliwiej odczuwał brak rąk do pracy, tj. w rolnictwie – pracę tę mogli wykonywać w okresie maksymalnie trzech miesięcy w ciągu kolejnych sześciu miesięcy³⁹.

Przeprowadzona rok później nowelizacja⁴⁰ ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2006 r. umożliwiła polskim pracodawcom legalne zatrudnianie cudzoziemców mieszkających w państwach graniczących z Polską przez okres 3 miesięcy w ciągu półrocznego okresu we wszystkich dziedzinach gospodarki bez konieczności posiadania przez nich zezwolenia na pracę⁴¹.

Kolejnym ułatwieniem było umożliwienie cudzoziemcom pochodzącym z wyżej wymienionych państw wykonywania pracy krótkoterminowej, bez obowiązku uzyskiwania zezwolenia na pracę, w okresie do sześciu miesięcy w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy licząc od daty pierwszego wjazdu do Polski. Różnica w stosunku do przepisu obowiązującego dotychczas polegała na tym, że nowa regulacja dopuszczała możliwość przepracowania półrocznego okresu w sposób ciągły, bez konieczności dokonywania trzymiesięcznej przerwy w zatrudnieniu co 3 miesiące. Przepis miał mieć charakter pilotażowy, a jego stosowanie przewidziane było do dnia 31 grudnia 2009 roku.⁴² Następnym krokiem było objęcie systemem uproszczonym obywateli państw, z którymi Polska współpracuje w ramach Partnerstwa dla Mobilności: od lutego 2009 Mołdowy, a od listopada 2009 roku – Gruzji. Zdecydowano także o przedłużeniu okresu funkcjonowania przepisu, pozwalającego na system uproszczony – do 31 grudnia 2010 roku⁴³.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1116).

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 120, poz. 824).

⁴¹ W tym też celu przyjęto dwa inne akty prawne: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. nr 120 poz. 822) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 120 poz. 823).

⁴² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 17, poz. 106).

⁴³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 21, poz. 114).

Warto zaznaczyć, że obecnie obowiązywanie ww. przepisu przedłużono bezterminowo⁴⁴.

Reasumując powyższe, podstawę funkcjonowania systemu uproszczonego stanowi §27 i 27a Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej dnia 2 lutego 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. (Dz. U. Nr 21, poz. 114).

System obejmuje następujących cudzoziemców:

- ⊕ obywateli trzech państw graniczących z RP oraz dwóch państw, z którymi RP współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstwa na rzecz mobilności, którzy wykonują pracę w okresie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy na podstawie oświadczenia podmiotu o zamiarze powierzenia im wykonywanej pracy zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę składającego oświadczenie;
- ⊕ obywateli trzech państw graniczących z RP oraz dwóch państw, z którymi RP współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstwa na rzecz mobilności, przebywających już na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z wykonywaniem pracy, którzy w okresie ważności tego zezwolenia chcą podjąć dodatkową pracę na podstawie oświadczenia podmiotu o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy innej niż będąca przyczyną udzielenia zezwolenia na zamieszkanie, zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy właściwym. Rozwiązanie to umożliwi podjęcie dodatkowej pracy cudzoziemcowi przebywającemu w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie udzielonego w związku z wykonywaniem innej pracy bez ograniczeń czasowych – w okresie ważności zezwolenia na zamieszkanie.

System uproszczony umożliwia polskim pracodawcom legalne zatrudnienie cudzoziemców w oparciu o minimum formalności – rejestracja oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi następuje w powiatowym urzędzie pracy, właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę składającego oświadczenie, jest dokonywana nieodpłatnie i w większości przypadków niezwłocznie. Zarejestrowane oświadczenie jest przekazywane cudzoziemcowi i stanowi podstawę ubiegania się o wydanie wizy. Wśród zalet systemu, obok minimalnego sformalizowania, wskazuje się na jego elastyczność i adekwatność do popytu. Przeważająca część cudzoziemców podejmujących pracę na podstawie oświadczeń, znajduje zatrudnienie w rolnictwie, stanowiąc istotną część mobilnych pracowników przemieszczających się do prac o charakterze sezonowym. Sprzyja temu możliwość podejmowania pracy na podstawie oświadczeń wystawianych przez różnych pracodawców. Łatwiejsze rozpoczęcie wykonywania pracy (w oparciu o system uproszczony) w powiązaniu z ułatwioną procedurą przedłużenia pracy (uzyskania zezwolenia na pracę bez konieczności uruchamiania procedury tzw. testu potrzeb rynkowych) stanowi mechanizm sprzyjający elastycznemu pozyskiwaniu długoterminowych pracowników z państw bliskich kulturowo. Istnienie systemu oświadczeniowego sprzyja także rozwijaniu i powstawaniu form działalności rolniczej (np. powiększanie arealów upraw owoców związane z dostępnością sezonowej siły roboczej) lub gospodarczej (np. nakierowanej na obsługę migrantów – usługi noclegowe czy transportowe). Funkcjonowanie systemu uproszczonego stanowi ważny element polityki otwartości na wschód, stanowiącej jeden z głównych celów polskiej polityki zagranicznej.

Jak już zostało wspomniane, system uproszczony wprowadzony został jako odpowiedź na doraźne zapotrzebowanie polskiego rynku pracy i miał charakter pilotażowy, ale w

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2010 r., Nr 236, poz. 1559).

stosunkowo krótkim czasie jego znaczenie sprawdziło się na tyle, że zrezygnowano z nałożonego czasowego ograniczenia jego stosowania i stał się trwałym elementem polityki migracyjnej. Przedtem jednak Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeanalizowało jego dotychczasowe funkcjonowanie⁴⁵. Rozwiązanie to było także przedmiotem analizy Instytutu Spraw Publicznych⁴⁶.

Na podstawie uzyskanych danych stwierdzono, że konstrukcja systemu uproszczonego bardzo dobrze sprawdza się w przypadku pracy sezonowej, a cudzoziemcy pracujący w ramach tej procedury stanowią najbardziej znaczącą ilościowo część zagranicznego legalnego zasobu siły roboczej. Jak wynika ze statystyk, pracodawcy należący do innych sektorów, w których także odnotowano niedobory pracownicze (przetwórstwo przemysłowe, budownictwo, handel) również zatrudniali i zatrudniają cudzoziemców w ramach tzw. systemu oświadczeniowego, jednak tu skala zjawiska jest, w porównaniu do sektora rolniczego, niewielka. System uproszczony bywa wykorzystywany w celu uzupełniania niedoborów pracowniczych w innych, niż rolnictwo sektorach, niemniej jednak wskazuje się, że powyższa formuła ma w przypadku pozostałych branż ograniczone zastosowanie (zbyt krótki okres zatrudnienia)⁴⁷.

Niezależnie od korzyści, jakie przyniosło uruchomienie systemu krótkoterminowych imigracji zarobkowych, dostrzeżono także jego mankamenty. Odnotowywane były przypadki nadużywania procedury dotyczącej wykonywania pracy na podstawie oświadczeń o zamiarze zatrudnienia, która w wielu przypadkach wykorzystywana była w sposób niezgodny z prawem zarówno przez cudzoziemców, jak i przez pracodawców⁴⁸. Nadużyciom sprzyjała ograniczona możliwość weryfikacji autentyczności danych zawartych w oświadczeniu (zarówno rzeczywistego zamiaru pracodawcy jak i ogólnie danych samego pracodawcy). System nie przewidywał także przesłanek ani instrumentów odmowy rejestracji oświadczenia przez powiatowy urząd pracy.

Przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy i Straż Graniczną wrywkowe kontrole wykazały, że zdarzały się przypadki wystawiania dużej ilości fikcyjnych oświadczeń, niewykłuczone, iż w celu dalszej odsprzedaży. Odnotowywane były również przypadki, w których cudzoziemcy nie zgłaszali się do pracy u pracodawców, którzy wystawili im oświadczenia, przy jednoczesnym odnotowaniu przekroczenia przez nich granicy RP.

W 2010 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło proces konsultacyjny, w wyniku którego zidentyfikowano zjawiska związane z funkcjonowaniem systemu oświadczeń. Konsultacjami objęto powiatowe urzędy pracy obsługujące ponad połowę ogólnokrajowej liczby oświadczeń i równocześnie reprezentujących zróżnicowany przekrój powiatów (powiaty metropolitalne, obszary podmiejskie, powiaty o charakterze rolniczym, powiaty przygraniczne). We współpracy z innymi resortami i instytucjami kontrolnymi oraz powiatowymi urzędami pracy opracowano wytyczne dotyczące sposobu rejestracji oświadczeń oraz kompleksową informację mającą charakter pouczenia prawnego dla podmiotów zamierzających powierzyć wykonywanie pracy cudzoziemcom. Prace zmierzające do udoskonalenia rozwiązań dotyczących dostępu do rynku pracy na podstawie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy rejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy będą nadal

⁴⁵ Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na temat funkcjonowania systemu uproszczonego oraz jego oceny na podstawie opinii wybranych Powiatowych Urzędów Pracy, listopad 2009;

⁴⁶ Raport Instytutu Spraw Publicznych *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości instytucjonalnej*, 2009 r.

⁴⁷ Fragment z analizy systemu dokonanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (materiał niepublikowany).

⁴⁸ Prawne uregulowanie podejmowania przez cudzoziemców sezonowej pracy w Polsce (...) doprowadziło do powstania na Ukrainie rynku oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia Ukraińca. Rynek ten szczególnie dobrze jest rozwinięty na zachodniej Ukrainie, gdzie liczba chętnych do pracy w Polsce jest duża. Koszt takiego oświadczenia „załatwionego” przez ukraińskiego pośrednika waha się od kilkudziesięciu do nawet 300 dolarów amerykańskich – źródło: Mirosław Bieniecki, Mikołaj Pawlak, Raport Instytutu Spraw Publicznych *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości instytucjonalnej*, 2009

kontynuowane⁴⁹. Równocześnie zakłada się, że zgodnie z dotychczasową praktyką, składający oświadczenie będzie okazywał dokumenty potwierdzające prowadzenie działalności gospodarczej albo rolniczej lub tożsamość. Odmowa okazania przez podmiot odpowiednich dokumentów, potwierdzających jego status, nie będzie skutkowałą odmową rejestracji oświadczenia, lecz zostanie przez powiatowy urząd pracy odnotowana w polu rejestracji oświadczenia i będzie stanowiła istotną informację dla konsula rozpatrującego wniosek wizowy. Na zakończenie warto także zaznaczyć, że badania przeprowadzone wśród pracowników okresowych pokazały, że ich zdaniem po wprowadzeniu tego rozwiązania poprawiło się ich bezpieczeństwo oraz warunki pracy, co wiąże się z możliwością podjęcia pracy u innego pracodawcy i wymusza konkurencję między pracodawcami. Badania wykazały również, iż ograniczone zostało zjawisko zatrudniania cudzoziemców w szarej strefie⁵⁰.

Pozostałe ułatwienia w dostępie do rynku pracy

Niezależnie od stopniowego otwierania się polskiego rynku pracy od 2006 r., między innymi poprzez zmiany legislacyjne, pozwalające na zatrudnienie kolejnych kategorii cudzoziemców w trybie uproszczonym, wzrost liczby wydanych zezwoleń na wykonywanie pracy był rezultatem m.in. zmian w samej instytucji zezwoleń na pracę dokonanych w drodze nowelizacji odpowiednich przepisów. Do najważniejszych zmian w tym zakresie należy zaliczyć:

- ✦ znaczne obniżenie opłat za wydanie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców;
- ✦ zniesienie dwustopniowej procedury ubiegania się o zezwolenie na pracę, dzięki czemu nie ma już obowiązku uzyskiwania przyrzeczeń wydania zezwolenia;
- ✦ zreformowanie mechanizmu tzw. testu potrzeb rynkowych (jest to analiza możliwości podjęcia pracy na oferowanym stanowisku przez bezrobotnych obywateli polskich zarejestrowanych we właściwym terytorialnie powiatowym urzędzie pracy);
- ✦ zreformowanie mechanizmu sporządzania wojewódzkich kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, co pozwala na lepsze dostosowanie prowadzonej polityki do lokalnych uwarunkowań, w szczególności poprzez sporządzanie regionalnych list zawodów deficytowych;
- ✦ uproszczenie procedury zmiany miejsca wykonywania pracy przez cudzoziemca lub zmiany stanowiska;
- ✦ uproszczenie formularzy oraz zmniejszenie liczby wymaganych dokumentów;
- ✦ stworzenie możliwości wydawania zezwoleń na dłuższy okres (generalnie na okres do lat 3; w przypadku cudzoziemca, który pełni funkcję członka zarządu w firmie zatrudniającej powyżej 25 osób - do 5 lat; zaś przy delegowaniu w ramach usługi eksportowej – na okres delegowania);
- ✦ stworzenie czytelnych zasad odpowiedzialności pracodawcy.

2.2.2 Mały ruch graniczny (MRG)

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wschodnia granica Polski stała się jednocześnie zewnętrzną granicą UE. Zewnętrzna granica Unii Europejskiej na terenie Polski liczy 1163 km, co stanowi 33% długości granicy państwowej RP.

⁴⁹ Uzasadnienie do projektu Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniającego rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 156, poz. 1116, z późn. zm.).

⁵⁰ Uzasadnienie – jw.

Najdłuższy odcinek przypada na granicę z Ukrainą - 535 km (tj. 46,0%), nieco mniejszy z Białorusią - 418 km (tj. 35,9%) i najmniejszy z Rosją (Obwodem Kaliningradzkim) - 210 km (tj. 18,1%). W strefie przygranicznej przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej po stronie polskiej znajduje się 214 gmin. Obejmują one obszar ponad 35 tys. km² (ponad 11% powierzchni Polski), który zamieszkuje około 1,9 mln osób (5% ludności Polski).

Pod względem wielkości powierzchni największa jest strefa przygraniczna przy granicy polsko-białoruskiej (39,1%), następnie przy granicy z Ukrainą (35,6%) i najmniejsza z Rosją (25,3%). Natomiast najwięcej ludności mieszka w strefie przygranicznej z Ukrainą (42,2% w 2009 r.), następnie z Białorusią (29,3%) i Rosją (28,5%)⁵¹.

Włączenie Polski do Strefy Schengen (2007) zobowiązało to Polskę do uszczelnienia wschodniej granicy, przy jednoczesnym uregulowaniu kwestii małego ruchu granicznego, czyli przekraczania granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej.

Podstawę do zawierania umów o małym ruchu granicznym stanowi art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen.

Uwzględniając ramy czasowe niniejszego raportu, tj. lata 2004-2009, przedmiotem zainteresowania będzie więc tylko umowa zawarta pomiędzy Polską a Ukrainą, choć trzeba też wspomnieć, że podjęte zostały działania na rzecz podpisania podobnych umów z Białorusią⁵² i Federacją Rosyjską⁵³.

W dniu 28 marca 2008 r. została podpisana *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego*, zmieniona *Protokołem podpisanym w dniu 22 grudnia 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy o zasadach małego ruchu granicznego*⁵⁴. Umowa oraz protokół weszły w życie od dnia 1 lipca 2009 r.

Mały ruch graniczny to regularne przekraczanie wspólnej granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej⁵⁵ w celu przebywania w strefie przygranicznej ze względów społecznych, kulturalnych lub rodzinnych oraz z uzasadnionych powodów ekonomicznych, które nie są

⁵¹ Źródło: Główny Urząd Statystyczny

⁵² W dniu 12 lutego 2010 r. została podpisana *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o zasadach małego ruchu granicznego*. Polska ratyfikowała ją w czerwcu 2010 r., parlament białoruski ratyfikował ją w listopadzie 2010 r. jednakże nie weszła jeszcze w życie – oczekuje na podpis Prezydenta Republiki Białoruś.

⁵³ W lipcu 2008 roku rozpoczęto negocjacje zmierzające do uzgodnienia i podpisania umowy o małym ruchu granicznym z Federacją Rosyjską. Problemem do rozwiązania pozostaje nadal terytorialny zakres obowiązywania umowy. Obecne regulacje europejskie pozwalają na ustanowieniu MRG w pasie 30 km, maksymalnie 50 km po obu stronach granicy, co oznacza, że zasad MRG nie można by stosować do całego Obwodu Kaliningradzkiego (obejmującego Obszar do 100 km od granicy po stronie rosyjskiej).

Dotychczasowe zabiegi Rosji w Komisji Europejskiej o to, by rozszerzyć geograficznie negocjowaną z Polską umowę o małym ruchu granicznym nie przyniosły pozytywnego rezultatu. Choć na postulat, by rozszerzyć przysłą polsko-rosyjską umowę na cały obwód kaliningradzki naciskali dotąd głównie Rosjanie, poszerzenie strefy na zasadzie wzajemności byłoby istotne także dla mieszkańców polskich miast położonych w pobliżu granicy w województwach pomorskim i warmińsko-mazurskim. Na początku kwietnia 2010 roku ministrowie spraw zagranicznych Polski i Rosji skierowali do szefowej dyplomacji UE Catherine Ashton wspólny list z apelem w tej sprawie.

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2009 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku (Dziennik Ustaw z 2009 r., Nr 66 poz. 555.).

⁵⁵ Za mieszkańców strefy przygranicznej uznaje się osoby posiadające udokumentowane miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata oraz ich współmałżonków i dzieci (pełnoletnie i niepełnoletnie) pozostające na ich utrzymaniu.

uznawane za działalność zarobkową, przez okres do 60 dni każdorazowo, ale nie więcej niż łącznie 90 dni w okresie każdego sześciu miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Strefa przygraniczna obejmuje obszar jednostek podziału administracyjnego, sięgający nie dalej niż 30 kilometrów od wspólnej granicy. Jeśli część takiej jednostki podziału administracyjnego jest położona w odległości między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, uznaje się ją za część strefy przygranicznej⁵⁶.

Mały ruch graniczny ma większe znaczenie dla obywateli Ukrainy niż Polski, gdyż Polacy mogą podróżować i przebywać na terytorium Ukrainy do 90 dni bez konieczności posiadania wiz.

Podstawą przekraczania granicy w ramach MRG jest posiadanie dokumentu zwanego „zezwoleniem”. Zezwolenie może być wydane mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy:

- ✦ posiadają ważny dokument podróży, uprawniający do przekroczenia granicy państwowej
- ✦ okażą dokumenty potwierdzające fakt posiadania miejsca stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata oraz potwierdzające istnienie uzasadnionych powodów do częstego przekraczania granicy Polski i Ukrainy
- ✦ nie są osobami wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS)
- ✦ nie są uważani za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Polski i Ukrainy jak też innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Posiadacz zezwolenia nie jest uprawniony do przemieszczania się poza strefę przygraniczną, a każde naruszenie zasad Małego Ruchu Granicznego podlega sankcjom przewidzianym w przepisach wewnętrznych obu państw (min. unieważnienie zezwolenia, grzywna, wydalenie) Opłata za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia wynosi 20 Euro⁵⁷. Pierwsze zezwolenie jest wydawane na okres do 2 lat, lecz nie dłuższy niż okres ważności dokumentu podróży.

Osoby przekraczające granicę polsko-ukraińską w ramach MRG muszą posiadać dokument ubezpieczenia zdrowotnego, pokrywającego koszty opieki medycznej w stanach nagłych i transportu sanitarnego do państwa zamieszkania.

Mieszkańcy strefy przygranicznej podróżujący w ramach Małego Ruchu Granicznego mogą przekraczać granicę polsko-ukraińską przez przejścia przeznaczone dla międzynarodowego ruchu granicznego oraz przejścia przeznaczone dla Małego Ruchu Granicznego. Organy ochrony granic Polski i Ukrainy kontrolują osoby przekraczające granicę zgodnie ze swoimi przepisami wewnętrznymi, bez stemplowania zezwoleń oraz dokumentów podróży przy wjeździe i wyjeździe.

Wyniki badania obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej⁵⁸ pozwalają na stwierdzenie, że procesy zachodzące na obszarach transgranicznych

⁵⁶ W polskiej strefie przygranicznej z Ukrainą znajduje się 1575 miejscowości położonych w 97 gminach i 19 powiatach, położonych na terenie województw podkarpackiego i lubelskiego. Gminy strefy przygranicznej po stronie polskiej obejmują łącznie obszar 13,4 tys. km², który zamieszkuje 822,4 tys. ludności. W skład ukraińskiej strefy przygranicznej wchodzi 1107 miejscowości znajdujących się w 23 rejonach. Rejony strefy przygranicznej po stronie ukraińskiej obejmują łącznie obszar 24,0 tys. km², który zamieszkuje 1241,1 tys. ludności. Źródło: GUS.

⁵⁷ Zwolnione z opłaty są osoby niepełnosprawne, emeryci i renciści oraz dzieci w wieku do lat 18.

⁵⁸ Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym prowadzone było przez Urząd Statystyczny w Rzeszowie we współpracy z Urzędami Statystycznymi w Lublinie i Białymstoku. Prowadzono je przy wsparciu Straży Granicznej i Służby Celnej oraz władz regionalnych. Badanie przeprowadzono na wszystkich przejściach drogowych i kolejowych z ruchem osobowym. Badaniem objęci byli cudzoziemcy wyjeżdżający z Polski (mieszkający na stałe za granicą) i Polacy (mieszkający na stałe w Polsce) powracający do kraju samochodami osobowymi, autokarami, motocyklami, pieszo oraz koleją. Badane były wylosowane osoby przekraczające granicę. W III kwartale 2009 roku zebrano łącznie 11,1 tys. ankiet, z tego 5,6 tys. od Polaków i 5,5 tys. od cudzoziemców. W IV kwartale 2009 roku zebrano łącznie 21

mają duże znaczenie dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego. W wyniku wprowadzenia MRG nastąpiła aktywizacja obszaru przygranicznego poprzez ożywienie handlu przygranicznego w sklepach i na targowiskach, który podupadł po wejściu Polski do strefy Schengen⁵⁹. Wartość obrotu towarów w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej jest znacząca w relacji z obrotami handlu zagranicznego Polski.

Według danych Straży Granicznej w pierwszych 3 miesiącach obowiązywania umowy (lipiec – wrzesień 2009r.), w ramach MRG przekroczyło granicę 18,4 tys. cudzoziemców w kierunku do Polski i tyle samo z Polski, co stanowiło 2,0% przekroczeń cudzoziemców na granicy polsko-ukraińskiej. Daje się zauważyć wzrost liczby osób przekraczających granicę w ramach MRG. We wrześniu 2009 r. było łącznie 28,9 tys. przekroczeń granicy w ramach MRG, co stanowiło 5,0% ogółu przekroczeń cudzoziemców na granicy polsko-ukraińskiej w tym miesiącu. W tamtym okresie nie odnotowano przekroczeń granicy w ramach MRG przez obywateli polskich. W kolejnym kwartale (październik – grudzień 2009 r.) w ramach MRG granicę przekroczyło 154,1 tys. cudzoziemców (tj. ponad 8 razy więcej niż w poprzednim kwartale) w kierunku do Polski i tyle samo z Polski, co stanowiło łącznie 21,2% przekroczeń przez cudzoziemców na granicy polsko-ukraińskiej. Wśród Polaków odnotowano 6 przekroczeń granicy w ramach MRG.

Najczęstszym celem przyjazdu cudzoziemców do Polski w ramach MRG było dokonanie zakupów (ponad 85% w III kwartale 2009 r. i prawie 89% w IV kwartale 2009 r.) i odwiedziny (odpowiednio 7% i 5%). Cudzoziemcy posiadający zezwolenie MRG najczęściej przekraczali granicę kilka razy w tygodniu (ponad 61% w III kwartale 2009 i ponad 69% w IV kwartale 2009 r.) i kilka razy w miesiącu (odpowiednio 25% i 21%). Codziennie granicę przekraczało około 8% cudzoziemców.

2.2.3 Migracja edukacyjna (studenci)

Jedną z form migracji czasowej, istotną z punktu widzenia niniejszego raportu, jest migracja edukacyjna. Ośrodek Badań nad Migracjami przeprowadził badania w ramach projektu Migracje edukacyjne do Polski – konsekwencje społeczno ekonomiczne”, realizowanego w latach 2008-2010. Celem projektu była analiza podejmowania studiów wyższych w Polsce przez obcokrajowców, a szczególności ukazanie różnorodnych czynników stymulujących napływ

tys. ankiet, z tego 7,7 tys. od Polaków i 13,3 tys. od cudzoziemców. W roku 2009 zebrano łącznie 56,2 tys. ankiet, z tego 25,7 tys. od Polaków i 30,5 tys. od cudzoziemców.

Badanie dostarcza informacji na temat wysokości i struktury wydatków ponoszonych przez cudzoziemców w Polsce oraz Polaków za granicą, między innymi na towary żywnościowe i nieżywnościowe, wydatki na noclegi i inne usługi. Badane są również: cel podróży, odległość od granicy miejsca zamieszkania i miejsca dokonania zakupów, częstotliwość przekraczania granicy polsko-ukraińskiej, w przypadku Polaków – kraj pobytu za granicą, w przypadku cudzoziemców – kraj stałego zamieszkania oraz posiadanie Karty Polaka. Badany jest asortyment towarów cieszących się największym popytem, odpowiednio wśród Polaków i cudzoziemców.

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_badanie_obrotow_IIIkw_2009.pdf

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_na_granicy_pl-ukr_4kw_2009.pdf

⁵⁹ Największa intensywność zjawisk związanych z ruchem granicznym występuje na obszarach położonych w pasie do 50 km wzdłuż granicy, o czym świadczy między innymi odsetek osób przekraczających granicę, które ponosiły wydatki w tym pasie (ponad 73% cudzoziemców i ponad 91% Polaków), jak również fakt, że mieszkańcy miejscowości zlokalizowanych na tym obszarze stanowili zdecydowaną większość wśród przekraczających granicę (ponad 56% cudzoziemców i ponad 66% Polaków).

cudzoziemskich studentów⁶⁰. Analizując sposoby pozyskiwania studentów zagranicznych w Polsce, przywołano Raport OECD z 2007 roku, poświęcony edukacji wyższej w Polsce (O. Fulton, P. Santiago, C. Edquist, E. El-Khawas, E. Hackl, *OECD Reviews of Tertiary Education Poland*, OECD Paris 2007), którego autorzy twierdzili, że Polska nie ma jasno określonej strategii i sprecyzowanej polityki umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego, brakuje też zachęt dla cudzoziemców do rozpoczynania kariery akademickiej w Polsce. Odnosząc się do niskiego udziału cudzoziemców wśród studentów zwracano wówczas uwagę na trudności językowe, brak motywacji do podejmowania kariery naukowej w Polsce oraz postrzeganie polskiego rynku pracy jako mało perspektywicznego⁶¹.

Obecnie, resort odpowiedzialny za szkolnictwo wyższe (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego) jest w trakcie wdrażania reformy systemowej, na którą składają się m.in. działania mające sprzyjać umiędzynarodowieniu studiów w Polsce⁶². Uzasadniając konieczność podjęcia reform, posłużono się m.in. wskaźnikiem mierzącym stopień umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego danego kraju czyli relacją liczby obcokrajowców do całej populacji studentów. W Polsce wynosi on 0,5%, a - dla porównania - na Węgrzech ten wskaźnik wynosi 3,3%, w Czechach 6,3%, na Słowacji 0,9%, a średnia dla krajów OECD to 9,6%. Niemniej, trzeba pokreślić, że pod względem liczby obcokrajowców polskie szkolnictwo wyższe zmienia się pozytywnie i że według wskaźników OECD ich liczba powoli, ale systematycznie, rośnie. Nie zmienia to jednak faktu, że oferta dydaktyczna polskich uczelni pozostaje mało atrakcyjna dla studentów z zagranicy. Innym wskaźnikiem umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego jest bilans studentów przyjeżdżających oraz wyjeżdżających w ramach europejskiego programu mobilności studentów i nauczycieli akademickich Erasmus. Ze statystyk podawanych przez Komisję Europejską cytowanych w treści uzasadnienia wynika, że w roku akademickim 2006/2007 do Polski przyjechało 3.730 studentów, podczas gdy w tym samym czasie 11.219 polskich studentów wyjechało studiować za granicę. Innymi słowy, na miejsce 1 studenta zagranicznego, przybywającego do Polski w ramach Erasmusa, przypało aż 3 polskich studentów wyjeżdżających za granicę.

Problemem polskiego szkolnictwa wyższego jest brak uczelni szeroko rozpoznawalnych jako instytucje o doskonałej jakości badań oraz dydaktyki. Zdaniem resortu edukacji, reforma pozwoli stworzyć mechanizm wyłaniania Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących (KNOW), będących ośrodkami prowadzącymi badania naukowe na najwyższym poziomie lub mogącymi ten poziom osiągnąć, przy wsparciu finansowym, w niezbyt odległej perspektywie czasu. Jednym z oczekiwanych efektów działań KNOW ma być zatrudnienie zagranicznych naukowców i podejmowanie studiów, w szczególności doktoranckich, przez uzdolnionych studentów z całego świata. Rozwojowi współpracy międzynarodowej sprzyjać będzie uprawnienie do przeprowadzania wspólnego przewodu doktorskiego z instytucjami zagranicznymi oraz wprowadzenie możliwości przedkładania pracy doktorskiej i jej obrony w języku angielskim, a w przypadku studiów filologicznych również w językach będących przedmiotem badań.

Zasady podejmowania i odbywania studiów, studiów doktoranckich oraz innych form kształcenia, a także uczestniczenia w badaniach i pracach rozwojowych przez cudzoziemców określone są w art. 43 ustawy z dnia 27 lipca 2005 Prawo o szkolnictwie wyższym⁶³.

⁶⁰ Podsumowanie badań stanowi publikacja: Cezary Żołądowski (red), *Studenci zagraniczni w Polsce – motywy przyjazdu, ocena pobytu, plany na przyszłość*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2010.

⁶¹ Cezary Żołądowski, op.cit., str. 34-35.

⁶² http://www.bip.nauka.gov.pl/_gALLERY/73/10/7310/20091030_EEE_zalozenia_po_RM.pdf

⁶³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005, Nr 164, poz. 1365 z późniejszymi zmianami) określa m.in. zasady, na jakich cudzoziemcy mogą podejmować i odbywać studia, studia doktoranckie oraz inne formy kształcenia, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych. Szczegółowe kwestie związane z podejmowaniem i odbywaniem przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych reguluje Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2006 r. (Dz. U. z 2006, Nr 190, poz. 1406).

Cudzoziemcy mogą być przyjmowani na studia, szkolenia specjalizacyjne, medyczne staże podyplomowe, kursy dokształcające, w tym kursy języka polskiego oraz roczne kursy przygotowawcze do podjęcia nauki w języku polskim oraz studenckie praktyki zawodowe. Mogą także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych.

W celu wjazdu na terytorium RP związanego z podjęciem studiów cudzoziemcowi pochodzącemu z państwa trzeciego musi zostać wydana wiza (jednolita pobytowa lub krajowa), o ile nie jest on obywatelem państwa, będącego stroną umowy o zniesieniu obowiązku wizowego (aczkolwiek powinien posiadać zezwolenie na pobyt związane z deklarowanym celem przyjazdu do Polski; ruch bezwizowy służy raczej krótkim przyjazdom turystycznym lub w celu odwiedzin).⁶⁴ Studia w Polsce są jedną z przesłanek będących podstawą ubiegania się o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (fakt przyjęcia na studia lub ich kontynuacji potwierdza zaświadczenie wydane przez władze uczelni). Od studentów wymaga się także wniesienia opłaty za studia⁶⁵, posiadania ubezpieczenia, pokrywającego ewentualne koszty leczenia w Polsce oraz posiadania środków finansowych, na pokrycie kosztów utrzymania, studiów oraz powrotu⁶⁶. Konieczne jest także uznanie przez polskie kuratorium oświaty dokumentów uprawniających do podjęcia studiów wyższych (świadcstwo maturalne).

Jedną z zachęt dla studentów – obcokrajowców wprowadzoną w 2009 roku jest ułatwienie możliwości podjęcia pracy w Polsce po zakończeniu studiów. W rezultacie zmiany Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, absolwenci polskich szkół ponadgimnazjalnych, stacjonarnych studiów wyższych oraz stacjonarnych studiów doktoranckich na polskich uczelniach zwolnieni są z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę⁶⁷. Przed wspomnianą nowelizacją, studenci studiów dziennych mogli wykonywać pracę bez zezwolenia jedynie podczas swoich wakacji, czyli przez 3 miesiące. Rozwiązanie takie uniemożliwiało praktycznie nawiązanie trwałych kontaktów z potencjalnym pracodawcą.

W uzasadnieniu nowelizacji resort pracy zwrócił uwagę na fakt, że studenci przebywający w Polsce z reguły znają już język polski i mają większe możliwości integracyjne w polskim społeczeństwie, dlatego też powinno się ich zachęcać do podejmowania pracy w Polsce i tym samym do wykorzystywania zdobytej wiedzy i doświadczeń, przyczyniając się także do rozwoju polskiej gospodarki.

Niestety, z uwagi na brak danych statystycznych dotyczących podejmowania aktywności zawodowej na polskim rynku pracy przez studentów i absolwentów polskich uczelni, wiedza na temat skali tego zjawiska jest mocno ograniczona.

Autorzy raportu OBM zwrócili także uwagę na szerszy kontekst prawny, związany z legalizacją pobytu – obowiązujące przepisy nie ułatwiają bowiem cudzoziemcowi przedłużenia pobytu w Polsce po zakończeniu studiów. W szczególności nie dają możliwości udzielenia zezwolenia na pobyt w związku z poszukiwaniem zatrudnienia na polskim rynku pracy, jeżeli nie towarzyszą temu inne okoliczności uzasadniające pobyt. Ponadto okres odbywania studiów w Polsce jest tylko w połowie zaliczany do okresu pobytu niezbędnego do uzyskania statusu

⁶⁴ Wiza jednolita pobytowa uprawnia do jednego lub większej liczby wjazdów, pod warunkiem, że ani długość ciągłego pobytu, ani całkowita długość kolejnych pobytów na terytorium państw obszaru Schengen nie przekraczają 3 miesięcy w ciągu każdego okresu 6 miesięcy liczonego od dnia pierwszego wjazdu na to terytorium.

Wiza krajowa uprawnia do wjazdu i ciągłego pobytu na terytorium RP lub kilku pobytów następujących po sobie, trwających łącznie dłużej niż 3 miesiące i nieprzekraczających łącznie roku w okresie ważności wizy.

⁶⁵ Niektóre grupy studentów są zwolnione z opłat za studia w Polsce.

⁶⁶ Wysokość wymaganych kwot określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 sierpnia 2008 r. w sprawie minimalnych kwot, jakie powinny posiadać niektóre grupy cudzoziemców na pokrycie kosztów utrzymania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i powrotu – Dz. U. z 2008 r., Nr 163, poz. 1019.

⁶⁷ Cezary Żołędowski, op.cit., str. 37.

rezydenta długoterminowego WE, a co za tym idzie – prawa stałego pobytu, a samo ubieganie się o ten status nie może mieć miejsca w trakcie przebywania na terytorium Polski w celu odbywania studiów.

Z badań przeprowadzonych przez OBM wynika, że większość badanych studentów obcokrajowców nie bierze pod uwagę pozostania w Polsce po ukończeniu studiów.

Mimo tych uwarunkowań, warto wspomnieć o rosnącym zainteresowaniu studentów podejmowaniem studiów w Polsce. W początku lat 90-tych XX wieku liczba cudzoziemców zapisujących się na studia w Polsce wynosiła około 1000 osób; w roku akademickim 2000/2001 liczba studentów wynosiła już 6500 osób, a w roku 2006/2007 – 11.700.

W latach 1989-2008 nastąpił prawie czterokrotny wzrost liczby studentów zagranicznych kształcących się w Polsce, ale jednocześnie pięciokrotnie wzrosła ogólna liczba studentów (według danych GUS w roku 1989 studiowało w Polsce 371 tys. osób, a w roku 2008 - niespełna 2 mln). Mimo więc wzrostu liczby studentów obcokrajowców, ich odsetek w ogólnej liczbie studentów zmniejszył się z 1,1 proc. do 0,8 proc. Na początku XXI w. udział ten był jeszcze niższy (ok. 0,5 proc.). Nieznaczny jego wzrost w latach 2005-2008 wynika ze wzrostu liczby studentów zagranicznych w Polsce jak i z niewielkiego spadku ogólnej liczby studiujących od roku 2006. W roku akademickim 2008/2009, według danych GUS, w Polsce studiowało 15 319 cudzoziemców, z czego blisko 1/3 uczyła się na I roku.

Zdecydowaną większość studentów zagranicznych - przeszło 2/3 - stanowili Europejczycy, dość liczna była też grupa osób z Azji (17 proc.). Udziały pozostałych kontynentów były niewielkie: Ameryka Płn. - 8 proc., Afryka - 5 proc., Ameryka Płd. - 0,7 proc. Przeszło 40 proc. wszystkich kształcących się w Polsce cudzoziemców stanowiły osoby pochodzące z terenów b. ZSRR, głównie z Ukrainy i Białorusi. Obydwa te kraje zdecydowanie prowadzą w rankingu krajów pochodzenia studentów zagranicznych (Ukraina - 18 proc., Białoruś - 12 proc.). Na trzecim miejscu znalazły się w roku 2008 Stany Zjednoczone, następnie Norwegia, Czechy i Szwecja (z każdego z tych państw przyjechało po ok. 6 proc. studentów). Relatywnie dużo osób pochodziło też z Tajwanu (4 proc.), Litwy (3,5 proc.), Niemiec i Rosji (po około 3 proc.) oraz Kazachstanu (2,5 proc.) i Indii (2 proc.). Najbardziej licznymi przedstawicielami Afryki byli Nigeryjczycy (2 proc.), zaś Ameryki Płd. - Peruwianczycy (0,3 proc.). Stosunkowo wysoki był odsetek studentów pochodzenia polskiego (22 proc.)⁶⁸. Udział ten był jednak znacznie niższy niż pod koniec lat 1990., kiedy wynosił on ok. 50 proc. Osoby z polskimi korzeniami stanowiły 85 proc. studentów z Litwy, trzy czwarte studentów z Kazachstanu i blisko połowę studentów z Białorusi. Wielu takich studentów było też w grupie przybyszów z Niemiec i Rosji (po 28 proc.) oraz Ukrainy (25 proc.). 10-procentowy udział studentów pochodzenia polskiego odnotowano w przypadku cudzoziemców z Czech, Szwecji i USA⁶⁹.

2.3 Współpraca z państwami trzecimi

2.3.1 Partnerstwa na rzecz Mobilności

W czerwcu 2008 r. została podpisana „Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Republiką Mołdowy”, stanowiąca ramy dla działań podejmowanych przez państwa członkowskie w poszczególnych obszarach związanych z

⁶⁸ Studenci posiadający polskie korzenie korzystają z pewnych przywilejów, opisanych w paragrafie 2.4.2.1. niniejszego raportu.

⁶⁹ Emilia Jaroszewska, Edukacja studentów zagranicznych w liczbach w: Biuletyn Migracyjny.... <http://sites.google.com/site/biulletynmigracyjny/archiwum-html/biuletyn-migracyjny-26/bm26art4>

migracjami. Polska jest również sygnatariuszem Deklaracji, a w realizację działań ze strony polskiej zaangażowane są dwa ministerstwa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obecnie partnerstwo z Mołdową jest w fazie wykonawczej. Wśród działań zaproponowanych przez stronę polską są m.in.: ułatwienia w dostępie do polskiego rynku pracy dla obywateli Mołdowy (od lutego 2009 r. Mołdowę zaliczono do grupy państw, których obywatele mogą wykonywać, bez zezwoleń, pracę do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy w ramach systemu uproszczonego opisanego w pkt. 2.2.1) oraz działania o charakterze informacyjnym na temat możliwości legalnego pobytu i podjęcia pracy w Polsce, warunków życia, konsekwencji prawnych wynikających z nielegalnego pobytu i zatrudnienia. Ponadto trwają prace zmierzające do zawarcia umowy o zabezpieczeniu społecznym (szerzej w punkcie 2.3.2).

Dnia 30 listopada 2009 r. została podpisana „Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Republiką Gruzji”. W deklaracji wskazano następujące obszary współpracy UE-Gruzja; zarządzanie migracjami, migracje zarobkowe, rynek pracy, uznawanie kwalifikacji, imigracja, readmisja, reintegracja, azyl, sytuacja diaspory, bezpieczeństwo dokumentów, dane statystyczne i wymiana informacji z UE, walka z nielegalną migracją, handlem ludźmi oraz zorganizowaną przestępczością, zarządzanie granicami, wspólne centrum wizowe. Polska jest sygnatariuszem Deklaracji, a w realizację działań ze strony polskiej, analogicznie jak w przypadku partnerstwa z Mołdową, zaangażowane są dwa ministerstwa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W ramach oferty strony polskiej dla GE znajdują się m.in. następujące działania powiązane z migracją zarobkową :

- ⊕ ułatwienia w dostępie do polskiego rynku pracy w ramach systemu uproszczonego (obowiązują od 30.11.2009r.),
- ⊕ działania o charakterze informacyjnym w zakresie możliwości wykonywania legalnej pracy w Polsce oraz odnośnie warunków pracy i życia w Polsce, w tym szkolenia oraz kampanie informacyjne, także wraz z innymi zainteresowanymi partnerami unijnymi na wzór konsorcjum w ramach partnerstwa z Mołdową (MPiPS).

Ponadto, w ramach partnerstwa, powstało konsorcjum, złożone z większości państw członkowskich w celu realizacji wspólnego projektu „Wsparcie reintegracji powracających gruzińskich migrantów oraz w zakresie stosowania porozumienia o readmisji między UE a Gruzją”, którego liderem zostały Czechy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej włączyło się w powyższy projekt w zakresie działań zmierzających do zapoznania strony gruzińskiej z funkcjonowaniem publicznych służb zatrudnienia w Polsce.

2.3.2 Zawieranie umów o zabezpieczeniu społecznym

W ostatnich latach do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej właściwego m.in. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wpływały sygnały dotyczące konieczności uregulowania stosunków w zakresie zabezpieczenia społecznego z państwami powstałymi po rozpadzie byłego ZSRR, w tym z Ukrainą. Pilną kwestią okazało się rozwiązanie problemów osób posiadających okresy ubezpieczenia przepracowane na terytorium Ukrainy, a zamieszkałych w Polsce, poprzez zawarcie stosownej umowy o zabezpieczeniu społecznym. Wśród tych osób (obywateli Polski) szczególnie zainteresowani zawarciem polsko-ukraińskiej umowy o zabezpieczeniu społecznym były osoby zamieszkałe w Polsce posiadające status repatrianta. Rozważając podjęcie negocjacji polsko-ukraińskiej umowy brano także pod uwagę korzyści w dziedzinie gospodarczej i ekonomicznej wynikające ze związania się Polski tą umową, głównie poprzez wprowadzenie regulacji wykluczających podwójne opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne, a tym samym likwidację jednej z przeszkód w rozwoju polsko-ukraińskich stosunków gospodarczych.

Przed rozpoczęciem negocjacji w październiku 2008 roku przeprowadzono dwustronne konsultacje umożliwiające poznanie ukraińskiego systemu zabezpieczenia społecznego oraz ustalenie podstawowych założeń umowy, tak by możliwe było przygotowanie wstępnego projektu, który następnie mógłby stanowić przedmiot dwustronnych negocjacji. Pierwsza runda negocjacji odbyła się w Warszawie, w grudniu 2010 roku. Prace nad tekstem umowy są bardzo zaawansowane.

Związanie Polski umową o zabezpieczeniu społecznym z Republiką Mołdowy uznano za uzasadnione ze względu na potrzebę stworzenia obywatelom Polski i Republiki Mołdowy gwarancji ochrony ubezpieczeniowej w przypadku przeniesienia miejsca zamieszkania lub zatrudnienia na terytorium drugiego państwa, jak również ze względu na realizację polskiej polityki migracyjnej zakładającej liberalizację zasad dostępu do polskiego rynku pracy dla cudzoziemców, w szczególności z obszaru postradzieckiego. Ponadto władze mołdawskie wśród priorytetów przedstawionych do realizacji w ramach Partnerstwa na rzecz Mobilności wskazały m.in. zabezpieczenie praw socjalnych swoich obywateli pracujących w Unii Europejskiej poprzez zawieranie bilateralnych umów o zabezpieczeniu społecznym.

Zawarcie umowy o zabezpieczeniu społecznym między Polską a Republiką Mołdowy ma stanowić dopełnienie działań z zakresu migracji zarobkowych i zapewnić obywatelom Republiki Mołdowy zatrudnionym w Polsce podstawy prawne ochrony ich praw z zakresu zabezpieczenia społecznego, co ma istotne znaczenie w sytuacji, gdy zainteresowanie obywateli Republiki Mołdowy podjęciem pracy w Polsce rośnie, a polscy pracodawcy także wykazują zainteresowanie ich zatrudnianiem m.in. ze względu na bliskość geograficzną i kulturową.

Związanie Polski umową o zabezpieczeniu społecznym z Republiką Mołdowy będzie także wpisywało się w zainaugurowany 7 maja 2009 r. w Pradze program „Partnerstwo Wschodnie”. Program ten w założeniach polskiego rządu - w dłuższej perspektywie - ma przygotować objęte nim państwa, czyli także Republikę Mołdowy, do akcesji do UE. Dotychczasowe doświadczenia Polski wskazują, że wcześniejsza (przedakcesyjna) koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w ramach umów dwustronnych jest niezmiernie korzystna dla obu stron takiej umowy. Stwarza ona szansę nie tylko wybrania optymalnych rozwiązań współpracy w omawianej dziedzinie, ale także tworzy techniczne i organizacyjne warunki do przyszłego bezkolizyjnego stosowania przepisów unijnych w stosunkach dwustronnych. W tym kontekście zawarcie polsko-mołdawskiej umowy pozwoli także na przygotowanie się polskich i mołdawskich instytucji zabezpieczenia społecznego do wzajemnej współpracy w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego - na zasadach obowiązujących w Unii Europejskiej.

Działania poprzedzające podjęcie negocjacji rozpoczęto w kwietniu 2008 roku. Pierwsza runda negocjacji w sprawie zawarcia umowy odbyła się w Kiszyniowie w dniach 31 maja - 4 czerwca 2010r.

Podstawowym założeniem jest, aby obydwie umowy odpowiadały standardom międzynarodowym w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Dlatego też projekty umów oparte są na podstawowych zasadach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, tj.: zasadzie równego traktowania, zasadzie zachowania praw nabytych (eksportu/transferu świadczeń), zasadzie sumowania okresów ubezpieczenia. Planowane jest, aby umowy miały zastosowanie do wszystkich osób, które podlegają lub podlegały ustawodawstwu jednej lub obu Umawiających się Stron oraz osób, których prawa wynikają z praw osób, które podlegają lub podlegały ustawodawstwu jednej lub obu Umawiających się Stron. Oznacza to, że uzyskanie na podstawie umowy prawa do świadczeń nie będzie uzależnione od posiadania obywatelstwa jednej z Umawiających się Stron lecz od podlegania jej ustawodawstwu.

Zakres przedmiotowy umów obejmie świadczenia z tytułu: choroby i macierzyństwa (pieniężne), starości (emerytury), niezdolności do pracy (renty), wypadków przy pracy i chorób zawodowych (renty, odszkodowania), utraty zatrudnienia (zasiłki dla bezrobotnych), śmierci (renty rodzinne, zasiłki pogrzebowe).

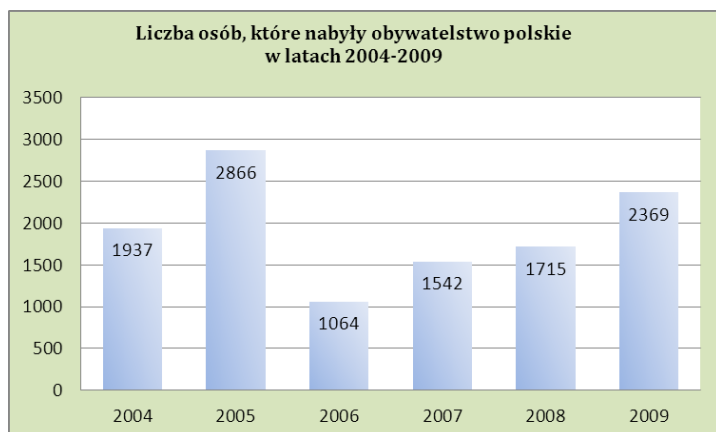
Biorąc pod uwagę procedurę związaną z podpisaniem umowy i jej ratyfikacją, nie wydaje się możliwe by wejście w życie umowy z Ukrainą nastąpiło wcześniej niż pod koniec 2011r. Prace nad umową z Mołdową są mniej zaawansowane, tak więc zakłada się, że wejście umowy w życie nie będzie możliwe wcześniej niż w II połowie 2012r.

Odnosząc się do kwestii możliwości zawarcia umów o zabezpieczeniu społecznym z innymi państwami, planowane jest rozpoczęcie negocjacji z Turcją, z Białorusią oraz z kanadyjską prowincją Quebec (*umowa z Kanadą została zawarta i obowiązuje od dnia 1 października 2009r., potrzeba zawarcia umowy z prowincją Quebec wynika z faktu, że w prowincji tej funkcjonuje odrębny system zabezpieczenia społecznego niż na pozostałym terytorium Kanady*).

2.4 Pozostałe aspekty

2.4.1 Naturalizacja

Uwzględniając przedstawione uprzednio cechy imigracji do Polski i relatywnie niewielką skalę zainteresowania cudzoziemców pozostaniem w Polsce na stałe, nie będzie zaskoczeniem fakt, iż Polska charakteryzuje się stosunkowo niską dynamiką naturalizacji⁷⁰.



Wśród państw poprzedniego obywatelstwa cudzoziemców dominują państwa, z którymi Polska graniczy od wschodu, czyli Ukraina, Białoruś oraz Federacja Rosyjska. Warto wspomnieć, że w omawianym okresie polskie obywatelstwo nabyło także 476 osób, będących w momencie ubiegania się o naturalizację bezpaństwowcami.

Sposoby nabycia obywatelstwa polskiego reguluje ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie – dziecko, którego jeden z rodziców ma polskie obywatelstwo, nabywa obywatelstwo polskie, bez względu na miejsce urodzenia (zasada krwi / *Ius Sanguinis*).

Możliwe jest także nabycie obywatelstwa w drodze jego uzyskania na podstawie decyzji właściwego organu władzy, tj. w drodze nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP. (Art. 8 ustawy o obywatelstwie polskim) lub w drodze uznania za obywatela polskiego przez wojewodę. (Art. 9 ww. ustawy).

Na podstawie Art. 8 cyt. ustawy o obywatelstwie, cudzoziemcowi można na jego wniosek nadać obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkuje w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub posiadając prawo stałego pobytu na

⁷⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim, wielokrotnie nowelizowana w kolejnych latach (Dz.U. z 2000r. Nr 28 poz. 353, z 2001r. Nr 42 poz. 475, z 2003 r Nr 128 poz. 1175, z 2005r. Nr 94 poz. 788, z 2006r. Nr 104 poz. 708 i Nr 144 poz. 1043 oraz z 2007r. Nr 120 poz. 818).

terytorium RP co najmniej 5 lat. W praktyce, o obywatelstwo polskie można ubiegać się dopiero po ponad 10 latach pobytu w Polsce. W przypadkach szczególnie uzasadnionych, których ustawa nie precyzuje, można nadać cudzoziemcowi na jego wniosek obywatelstwo polskie, chociażby nie odpowiadał on warunkom wyżej określonym. O nadaniu obywatelstwa polskiego orzeka Prezydent RP. Może on także odmówić nadania obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi, który spełnia wymagane warunki, przy czym nie musi swojej decyzji uzasadniać. Każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie. Nadanie obywatelstwa polskiego obojgu rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. W przypadku ukończenia przez dziecko 16 roku życia, następuje to jedynie za jego zgodą. Podanie o nadanie obywatelstwa polskiego osoby zamieszkałe w Polsce wnoszą za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej, a zamieszkałe za granicą - za pośrednictwem właściwego konsula. Szczegółowy tryb postępowania w sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego oraz wzory zaświadczeń i wniosków w tych sprawach określa rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000 roku. (Dz.U. Nr 18, poz. 231).

Na podstawie Art. 9 ustawy o obywatelstwie polskim, osoba o nieokreślonym obywatelstwie lub nie mająca żadnego obywatelstwa (bezpaństwowiec), może być uznana za obywatela polskiego jeżeli zamieszkuje w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE na terytorium RP co najmniej 5 lat. W praktyce wymagany jest jednak dłuższy okres pobytu w Polsce (ponad 10 lat). O uznaniu orzeka wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Organem II instancji jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Uproszczony sposób nabycia obywatelstwa polskiego stosowany jest w odniesieniu do cudzoziemców, pozostających w związkach małżeńskich z obywatelami polskimi. Zgodnie z art. 10 ustawy, cudzoziemiec, który pozostaje co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z osobą posiadającą obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce na podstawie trzech tytułów pobytowych wymienionych powyżej, może złożyć oświadczenie o woli nabycia obywatelstwa polskiego przez właściwym miejscowo wojewodą. Przyjęcie złożonego przez cudzoziemca oświadczenia następuje w drodze decyzji wojewody (od 01.07.2001r.) i powoduje nabycie obywatelstwa polskiego. Oświadczenie może być złożone przez uprawnionego cudzoziemca tylko w ciągu 6 miesięcy od dnia uzyskania zezwolenia na osiedlenie się lub 3 lat i 6 miesięcy od dnia zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem polskim. Organem właściwym w tych sprawach jest wojewoda.

Prezydent lub wojewoda mogą zażądać od cudzoziemców, którzy chcą się naturalizować w Polsce, zrzeczenia się obywatelstwa obcego państwa, w praktyce jednak warunku tego nie stosuje się.

Szczególnym przypadkiem uzyskania obywatelstwa polskiego jest przekroczenie granicy RP na podstawie wizy (krajowej) w celu repatriacji. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r o repatriacji⁷¹, osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Wiza w celu repatriacji może być wydana osobie polskiego pochodzenia, zamierzającej się w Polsce osiedlić na stałe, która przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (czyli przed dniem 1 stycznia 2001 r.) zamieszkiwała na stałe w na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej.

⁷¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1118, tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532).

2.4.2 Preferencje dla cudzoziemców polskiego pochodzenia

Cudzoziemcy pochodzenia polskiego są grupą, w stosunku do której można wskazać konkretne przykłady działań władz polskich, które uprzywilejowują ich wyraźnie w stosunku do innych imigrantów. Przede wszystkim, starano się stworzyć możliwości prawne ułatwiające im osiedlanie się w Polsce. Oprócz wspomnianej wyżej ustawy o repatriacji, skierowanej do osób z określonego obszaru geograficznego, które nie mogły się w Polsce wcześniej osiedlić ze względów historycznych⁷², „powszechną” możliwość osiedlania się w Polsce miał dawać art. 52 ust. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. – mówiący o tym, że osoba, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium RP na stałe⁷³.

Mechanizmami, o których warto wspomnieć z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania są ułatwienia w podejmowaniu nauki przez studentów polskiego pochodzenia oraz wprowadzenie dokumentu o nazwie Karta Polaka.

2.4.2.1. Studenci polskiego pochodzenia

Prawo określa, które grupy cudzoziemców mogą podejmować i odbywać kształcenie na zasadach obowiązujących obywateli polskich⁷⁴; pozostali cudzoziemcy mogą podejmować i

⁷² Zgodnie z Preambułą, „powinnością Państwa Polskiego jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych nie mogli w Polsce nigdy się osiedlić”. Jednakże, niezależnie od deklaratywnej powinności, realna skala osiedleń będących skutkiem repatriacji pozostaje bardzo niewielka. Problemem jest zapewnienie potencjalnym repatriantom tzw. "warunków do osiedlenia się", czyli mieszkania i utrzymania. W 2004 roku wizę w celu repatriacji wydano 269 osobom, w 2005 – 252 osobom, w 2006 – 239 osobom, w 2007 – 247 osobom, w 2008 – 204 osobom, natomiast w roku 2009 – 164 osobom.

⁷³ Przez dłuższy czas problemem było zgodne z prawem stwierdzanie polskiego pochodzenia; posilkowano się kryteriami wymienionymi w ustawie o repatriacji. Na trudności w korzystaniu z konstytucyjnego przepisu zwracał uwagę jeszcze w 2007 roku Rzecznik Praw Obywatelskich (<http://www.rpo.gov.pl/pliki/1177941362.pdf>). Mimo to, liczba cudzoziemców, którym wydano zezwolenia na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust 5 Konstytucji RP wzrosła od 260 w roku 2004 do 1107 w 2008 r., czyli ponad czterokrotnie w ciągu 5 lat.

⁷⁴ Na zasadach obowiązujących obywateli polskich mogą podejmować i odbywać kształcenie oraz uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych m.in.:

- 1) cudzoziemcy, którym udzielono zezwolenia na osiedlenie się;
- 2) cudzoziemcy posiadający status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) cudzoziemcy korzystający z ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) pracownicy migrujący, będący obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jeżeli są lub byli zatrudnieni w Polsce, a także członkowie ich rodzin, jeżeli mieszkają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) cudzoziemcy, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich;
- 6) cudzoziemcy, którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z łączeniem rodzin oraz posiadacze zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, udzielonego przez inne państwo członkowskie UE którzy zamierzają podjąć lub kontynuować studia w Polsce.
- 7) obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym i członkowie ich rodzin, posiadający środki finansowe niezbędne na pokrycie kosztów utrzymania podczas studiów, z tym że osobom tym nie przysługuje prawo do stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, stypendium mieszkaniowego, stypendium na wyżywienie i zapomóg.

odbywać kształcenie oraz uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych, na podstawie:

- 1) umów międzynarodowych, na zasadach określonych w tych umowach;
- 2) umów zawieranych z podmiotami zagranicznymi przez uczelnie, na zasadach określonych w tych umowach;
- 3) decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego lub innego odpowiedniego ministra;
- 4) decyzji rektora uczelni.

Cudzoziemcy będący stypendystami strony polskiej, podejmujący studia i szkolenia albo uczestniczący w badaniach naukowych i pracach rozwojowych, **są zwolnieni z obowiązku ponoszenia opłat za naukę i otrzymują miesięczne stypendium** w wysokości uzależnionej od formy kształcenia, na jaką zostali przyjęci. Stypendium przyznawane jest na poszczególne lata studiów przez okres nie dłuższy niż określony przez senat uczelni czas trwania danych studiów lub szkoleń. Stypendium może być również przyznane na okres krótszy niż rok akademicki. Studentom będącym stypendystami może być przyznany raz w czasie trwania kształcenia w Polsce zasiłek na zagospodarowanie na pierwszym roku studiów oraz zasiłek losowy. Mogą także otrzymać zasiłek w związku z przygotowaniem pracy dyplomowej lub pracy doktorskiej.

Corocznie do konsulatów generalnych przekazywany jest wykaz ponad 100 kierunków studiów, na które odbywa się rekrutacja. Preferowanymi kierunkami są kierunki pedagogiczne, filologia polska oraz kierunki techniczne, rolnicze i ekonomiczne.

W roku akademickim 2007/2008 studiowało w polskich szkołach wyższych na studiach I stopnia, II stopnia i jednolitych magisterskich ok. 4000 osób polskiego pochodzenia, z tego ok. 1900 było stypendystami rządu RP, tj. otrzymywało stypendia ministra nauki i szkolnictwa wyższego, ministra zdrowia oraz ministra kultury i dziedzictwa narodowego. Z tego grona połowę stypendystów stanowiły osoby, którym stypendia zostały przyznane po egzaminach przeprowadzonych na Litwie, Łotwie, Białorusi, Ukrainie, w Rosji, Kazachstanie, Mołdawii i Czechach. Egzaminami przeprowadzane są przez Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej we współpracy z placówkami konsularnymi, przy czym na Białorusi, Ukrainie i w Rosji postępowania kwalifikacyjne odbywają się w więcej niż jednym miejscu.

Pozostałym stypendystom stypendia zostały przyznane już w trakcie odbywania przez nich studiów w Polsce. W powszechnej opinii dotychczasowy system przyznawania stypendiów w istniejących realiach finansowych sprawdził się, ponieważ pozwala wyselekcjonować osoby posiadające kwalifikacje do podjęcia studiów w Polsce.

W obecnym stanie prawnym zarówno Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak i inne organy administracji państwowej nie mają podstaw do stałego gromadzenia i przetwarzania informacji o losach cudzoziemców-absolwentów polskich uczelni. Jedynie konsulaty generalne RP, które mają bezpośredni kontakt ze środowiskiem polonijnym na danym terenie, mogą orientować się, kto powrócił po ukończeniu studiów w Polsce. Jednak dane te mogą być obciążone dużym błędem, gdyż często uzyskiwane są z tzw. drugiej ręki. Szacuje się, iż odsetek osób polskiego pochodzenia pozostających w Polsce po ukończeniu studiów waha się od około 20%, np: w przypadku Czech, Litwy, do ponad 80% w przypadku Kazachstanu i innych postradzieckich republik Azji Środkowej. Tak wysoki procent w przypadku wymienionych republik wynika z tego, iż w większości przypadków osoby polskiego pochodzenia z tych terenów już w momencie podejmowania decyzji o studiach w Polsce zdecydowane są na pozostanie w kraju przodków. Jest to spowodowane sytuacją gospodarczą w ich kraju, a przez to

8) posiadacze Karty Polaka.

mniejszymi możliwościami znalezienia satysfakcjonującej pracy w państwie stałego miejsca zamieszkania⁷⁵.

Osoby nie zakwalifikowane na studia ze stypendium Rządu Rzeczypospolitej Polskiej mogą ubiegać się o przyjęcie na innych warunkach finansowych, tj. zasadach odpłatności lub na zasadach bez odpłatności i świadczeń stypendialnych (tzw. bez świadczeń) o ile posiadają odpowiednie środki finansowe na utrzymanie w Polsce (zakwaterowanie i wyżywienie, pomoce naukowe itp.) lub dodatkowo na pokrycie kosztów nauki w przypadku osób zakwalifikowanych na odpłatności. Ponadto, możliwe jest podejmowanie i odbywane kształcenia będąc stypendystą strony wysyłającej (bez ponoszenia opłat za naukę) lub będąc stypendystą uczelni.

Na podstawie przepisów ustawowych studiujący w Polsce cudzoziemcy mają prawo przystąpić do dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego. Za osoby legitymujące się polskim pochodzeniem składkę na ubezpieczenie zdrowotne opłaca szkoła wyższa (koszt to równowartość około 10 EUR miesięcznie za osobę), a koszt ubezpieczenia refundowany jest uczelniom ze środków budżetu państwa.

2.4.2.2 Karta Polaka

Karta Polaka⁷⁶ jest dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego. Przyznanie Karty nie oznacza jednak nabycia polskiego obywatelstwa ani stwierdzenia polskiego pochodzenia. Nie uprawnia także do przekraczania granicy Polski bez wizy ani do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Mimo to, posiadacz Karty Polaka ma wiele uprawnień ułatwiających utrzymywanie kontaktów z Polską. Posiada on m.in. prawo do:

1) ubiegania się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy krajowej lub o refundację tej opłaty,

⁷⁵ Odpowiedź ministra nauki i szkolnictwa wyższego p. Barbary Kudryckiej datowana na dzień 2.02.2009 r, na interpelację poselską nr 3137 w sprawie statusu studentów pochodzenia polskiego z Białorusi, Ukrainy i Litwy studiujących w Polsce <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0B74CDE1>

⁷⁶ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2007, Nr 180, poz. 1280 z późniejszymi zmianami), może być ona przyznana tylko osobie posiadającej w dniu złożenia wniosku o jej wydanie obywatelstwo: Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy lub Republiki Uzbekistanu albo posiadającej w jednym z tych państw status bezpaństwowca.

Kartę Polaka przyznaje się osobie, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego i spełni łącznie następujące warunki:

1) wykaże swój związek z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego, który uważa za język ojczysty, oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów,

2) w obecności konsula Rzeczypospolitej Polskiej złoży pisemną deklarację przynależności do narodu polskiego,

3) wykaże, że jest narodowości polskiej lub posiadała obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie, albo przedstawi zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej działającej na terenie jednego z ww. państw potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez co najmniej ostatnie 3 lata.

Karta jest wydawana na 10 lat, po upływie tego terminu jest przedłużana na kolejne 10 lat (wyjątkiem od tej zasady są przypadki wydawania kart małoletnim oraz osobom, które ukończyły 65 lat). Karta traci ważność z chwilą nabycia obywatelstwa polskiego albo uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2) zwolnienia przy wjeździe na terytorium Polski na podstawie wizy w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka z obowiązku okazania środków utrzymania lub dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,
3) zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
4) podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach, jak obywatele polscy zgodnie z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.),
5) korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, w zakresie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, przewiduje zasady bardziej korzystne.

Posiadacze Karty Polaka mogą korzystać z nauki w szkołach publicznych na warunkach dotyczących obywateli polskich. Mogą także podejmować i odbywać w Polsce studia, studia doktoranckie, włącznie ze studiami na uczelniach publicznych, oraz inne formy kształcenia, na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Zachowują prawo do ubiegania się o stypendia i inną pomoc przewidzianą w odrębnych przepisach dla cudzoziemców.

W okresie od września 2007 do dnia 31 grudnia 2010 roku w polskich konsulatach złożono 59 288 wniosków o wydanie Karty. W ww. okresie wydano 46 044 Karty Polaka.

2.4.3. Integracja

Pomijając przedstawione działania adresowane do cudzoziemców polskiego pochodzenia oraz uwzględniając charakter migracji czasowej, czy też tym bardziej cyrkulacyjnej, będącej przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania, trudno mówić o polityce integracyjnej prowadzonej przez państwo w stosunku do imigrantów⁷⁷.

O ile w przypadku cudzoziemców, którzy decydują się na studia w Polsce, jako działanie sprzyjające ich przystosowaniu do życia w społeczeństwie polskojęzycznym, można wskazać chociażby kursy języka polskiego organizowane przez jednostki podlegające Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego, o tyle w przypadku pozostałych osób, które z założenia nie planują dłuższego pobytu w Polsce nasuwa się pytanie o sens ich ewentualnej integracji zapewnianej im niejako odgórnie. Na czasowy pobyt w Polsce decydują się osoby, które najczęściej traktują ten okres, jako pewien etap służący realizacji celów ich strategii życiowej. Osoby te są na tyle przedsiębiorcze, że bez specjalnego trudu potrafią się zintegrować - jeśli nie ze społeczeństwem polskim, to przynajmniej z osobami z sąsiedztwa lub miejsca pracy. Uwzględniając ponadto fakt, że dominującą grupę imigrantów tworzą obywatele państw sąsiednich, zwłaszcza Ukrainy, zbliżonych do Polski pod względem kulturowym, działania państwa na rzecz integracji tych osób, raczej nie są konieczne. Powyższe uwagi odnoszą się do obecnej sytuacji migracyjnej Polski; nie można jednak wykluczyć, że w perspektywie najbliższych lat nastąpi wzrost liczby imigrantów, który wymusi na władzach podjęcie konkretnych kroków na rzecz objęcia działaniami integracyjnymi nowych grup cudzoziemców.

Jak podkreśla się w literaturze, mimo iż polityka migracyjna Polski może być wciąż określana jako stosunkowo restrykcyjna, to jednak należy zauważyć, że w ostatnich latach zaczęła się zwiększać liczba ścieżek legalizacji pobytu różnych kategorii migrantów. Można również zaobserwować stopniowe poszerzanie zakresu praw przysługujących różnym typom

⁷⁷Działania na rzecz integracji cudzoziemców w Polsce realizowane są wyłącznie w stosunku do repatriantów oraz do osób, które objęto ochroną międzynarodową (cudzoziemcom, którym nadano status uchodźcy w Polsce bądź objęto ich ochroną uzupełniającą). W tym drugim przypadku, przybierają one formę trwających rok indywidualnych programów integracji - założeniem jest, aby odpowiadały konkretnym potrzebom poszczególnych osób.

migrantów⁷⁸. Zmiany te mogą wpływać korzystnie na integrację migrantów, ich chęć do pozostania w Polsce na dłużej, a także stymulująco oddziaływać na dalszy napływ do Polski. Badacze podkreślają że siłą napędową zarówno dla działań administracji publicznej, jak i sektora pozarządowego w zakresie projektowania i wdrażania różnych inicjatyw adresowanych do imigrantów stał się Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i inne fundusze europejskie. Dlatego też nie jest wykluczone, że więcej inicjatyw związanych z integracją będzie realizowanych w najbliższej przyszłości. Oceniając aktywność państwa polskiego podejmowaną w ramach polityki migracyjnej można stwierdzić, że utrwała ona cyrkulacyjny, sezonowy, krótkookresowy charakter migracji. Co więcej, polityka migracyjna jest zaadresowana głównie do wschodnich sąsiadów Polski, niebędących członkami UE. Kraje te są uważane za „bezpieczne” źródła krótkookresowych imigrantów, którzy mogą z łatwością uzupełniać luki na krajowym rynku pracy oraz powrócić do kraju pochodzenia, kiedy nie będą dłużej potrzebni⁷⁹.

⁷⁸ Renata Stefańska, Prawny wymiar integracji, w: Transformacja nieoczywista, op.cit. s. 196

⁷⁹ M. Lesińska, R. Stefańska, M. Szulecka, Podsumowanie w perspektywie polityki migracyjnej, w: Transformacja nieoczywista, op.cit, s. 235-237.

3. Dane statystyczne dotyczące migracji cyrkulacyjnej i tymczasowej w Polsce

Jak zauważają badacze zjawiska migracji w Polsce, statystyki urzędowe dotyczące cudzoziemców gromadzone przez poszczególne instytucje z wielu powodów nie pozwalają na stworzenie pełnego obrazu dotyczącego rzeczywistej skali imigracji do Polski. Głównym powodem jest fakt, że poszczególne urzędy gromadzą dane niezbędne do prowadzonych przez nie postępowań. Praktycznie nie ma możliwości „prześledzenia” losów określonego migranta – tego jak długo przebywał on w Polsce, ile razy przyjeżdżał do Polski, ile czasu wykonywał daną pracę, etc. Na podstawie dostępnych danych można jednak próbować obserwować zachodzące trendy.

Proces wdrażania do polskiego systemu prawnego dorobku Unii Europejskiej w zakresie dostępu cudzoziemców do rynku pracy, przystąpienie Polski do struktur unijnych w roku 2004 i związane z tym otwarcie dostępu do rynku pracy dla obywateli państw członkowskich UE spowodowały zmniejszenie się liczby cudzoziemców objętych systemem zezwoleń na pracę. Ten proces także paradoksalnie utrudnia, lub wręcz uniemożliwia, określenie dokładnych danych dotyczących liczby cudzoziemców – migrantów zarobkowych w Polsce.

Badania oparte na wywiadach z samymi zainteresowanymi, czyli z migrantami, przeprowadzane przez różne ośrodki badawcze w Polsce przy wielu niewątpliwie interesujących wynikach, nie są wystarczająco reprezentatywne ze względu na ograniczoną grupę badawczą. Dlatego w dalszej części niniejszego rozdziału zacytowane zostały wyniki badania przeprowadzonego przez instytucje ukraińskie, lepiej oddające charakter migracji obywateli Ukrainy do różnych państw docelowych, w tym do Polski. Warto przy tej okazji podkreślić, że jakkolwiek z polskiej perspektywy Ukraina jest głównym państwem pochodzenia migrantów cyrkulacyjnych, o tyle Polska wcale nie jest najczęściej wybieranym państwem emigracji przez samych Ukraińców.

Zdaniem autorów niniejszego raportu najcenniejszymi danymi prezentującymi skalę zainteresowania **cyrkulacyjną formą migracji** do Polski są dane pochodzące z powiatowych urzędów pracy, gromadzone i udostępniane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, dotyczące zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom, pozwalające pośrednio na wyodrębnienie najważniejszych cech migracji, którą ułatwia zastosowanie tzw. „systemu uproszczonego/oświadczeniowego” w Polsce, opisanego w podrozdziale 2.2.1..

Statystyki odnoszące się do zarejestrowanych oświadczeń prowadzone są od 20 lipca 2007 roku, przy czym dane za rok 2007 oraz 2008 gromadzone były z podziałem na narodowość cudzoziemca, liczbę wydanych oświadczeń dla osób posiadających wizę lub zezwolenie na zamieszkanie, płeć, wiek, wybrane branże i zawody (tj. rolnictwo i pokrewne, budownictwo i pokrewne, usługi domowe, handel, przemysł, transport, gastronomia, hotelarstwo/obsługa ruchu, agencje pracy tymczasowej). W roku 2009 w statystykach wyodrębniona została dodatkowo kategoria liczby oświadczeń zarejestrowanych w oparciu o § 2 pkt 27a⁸⁰

⁸⁰ § 2 pkt 27a stanowi, że wykonywanie pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę jest dopuszczalne w przypadku „cudzoziemców będących obywatelami państw graniczących z Rzeczpospolitą Polską oraz państw, z którymi Rzeczpospolita Polska współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstwa na rzecz mobilności, ustanowionego między tymi państwami a Unią Europejską, przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę wraz z podziałem na okres czasu pracy cudzoziemca.

Powyższe dane potwierdzają wzrost zainteresowania ww. systemem wśród polskich pracodawców. W pierwszych 5 miesiącach jego obowiązywania (sierpień – grudzień 2007) zarejestrowano 21 797 oświadczeń (w tym dla obywateli Ukrainy – 20260 oświadczeń), natomiast w roku 2008 – 156 713 oświadczeń (w tym 142 960 oświadczeń dla obywateli Ukrainy). Tendencja ta utrzymywała się w kolejnym roku - w roku 2009 pracodawcy zarejestrowali 188 414 oświadczeń. Przeważającą grupę wśród osób, których dotyczą oświadczenia, stanowili ponownie obywatele Ukrainy (180 133, czyli 95,6 proc. oświadczeń). Obywateli Białorusi dotyczyło 4 860 oświadczeń, Mołdowy - 2 747, a Rosji - 674. Liczba obywateli Gruzji korzystających z tego rozwiązania jest znikoma – w I kwartale 2010 polskie konsulaty wydały Gruzinom 9 wiz w celu wykonywania pracy. Ma to związek m.in. z faktem, że Gruzja zawarła umowę z UE w sprawie partnerstwa dla mobilności dopiero niedawno. Spośród 188 414 oświadczeń wydanych w 2009 r. prawie 13,5 tys. zostało wydane osobom, które w Polsce przebywały już na podstawie wizy lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, a około 33 tys. - osobom, które wykonują pracę dodatkową w stosunku do innej pracy wykonywanej już w Polsce.

Tabela 1. Oświadczenia pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca (system uproszczony) w roku 2009.

Kategoria	2009				TOTAL
	obywatelstwo				
	BY	RU	UA	MD	
Liczba oświadczeń:	4 860	674	180 133	2 747	188 414
- W tym liczba oświadczeń dla osób posiadających już ważną wizę lub zezwolenie na pobyt	276	77	12 862	195	13 410
W tym liczba oświadczeń zarejestrowanych w oparciu o par. 2(27a) Rozporządzenia	386	78	32 331	179	32 974
Liczba oświadczeń wydanych dla kobiet	2 106	313	88 895	968	92 282
Liczba wszystkich migrantów w wieku do 26 lat	972	146	36 345	879	38 342
26-40	2 417	323	82 732	1213	86 685
41-65	1 438	192	62 220	645	64 495
Powyżej 65	23	5	562	0	590
Rolnictwo i pokrewne	1 740	138	119 665	809	122 352
Budownictwo i pokrewne	626	55	17 565	849	19 095
Usługi domowe	330	21	8 399	41	8 791
Handel	588	149	3 018	60	3 815
Przemysł	175	78	5 993	354	6 600
Transport	549	41	2 413	38	3 041
Gastronomia	121	23	1 720	31	1 895
Hotelarstwo i usługi turystyczne	177	9	1 379	14	1 579
Agencje pracy tymczasowej	88	32	10 872	349	11 341
pozostałe	449	127	10 638	171	11 385

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

związku z wykonywaniem pracy, którzy wykonują w okresie ważności tego zezwolenia pracę inną, w stosunku do pracy będącej przyczyną udzielenia im zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, na podstawie oświadczenia podmiotu o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy innej niż będąca przyczyną udzielenia zezwolenia na zamieszkanie, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę składającego oświadczenie”.

Analizując te dane należy pamiętać, że liczba zarejestrowanych oświadczeń nie odzwierciedla liczby osób przyjeżdżających do Polski ze względu na to, iż jednej osoby może dotyczyć więcej niż jedno oświadczenie, a ponadto liczba ta nie jest tożsama z liczbą osób, które faktycznie zdecydowały się na przyjazd do Polski.

Dane wizowe pochodzące z Ministerstwa Spraw Zagranicznych pośrednio potwierdzają powyższe zastrzeżenie bowiem wskazują na znacząco mniejszą skalę przyjazdów od liczby zarejestrowanych oświadczeń.

Tabela 2. Liczba wiz wydanych w związku z wykonywaniem pracy sezonowej w Polsce w roku 2009 oraz w I połowie 2010 (10 najliczniej reprezentowanych państw)

	2009			
	Wiza jednolita/Schengen wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (C 07)	Wiza krajowa wydana w celu wykonywania pracy sezonowej - (D 07)	Wiza jednolita/Schengen (C)	Wiza krajowa (D)
Total	228	1 025	284 999	154 630
W tym:				
BIAŁORUŚ	22	610	60 386	9 963
MOŁDOWA	3	284	3 246	1 474
ROSJA	44	86	36 179	907
UKRAINA	47	23	165 207	138 203
CHINY	29	12	2 896	1 177
TUNEZJA	1	2	115	57
TURCJA	6	2	4 560	894
BOLIWIA	0	1	0	2
INDIE	9	1	1 486	283
TAJLANDIA	0	1	314	377

Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Z danych statystycznych dotyczących liczby zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców na okres do 6 miesięcy (w ciągu 12 miesięcy) zestawionych wg kryterium długości ważności danego oświadczenia (poniżej 1 miesiąca, od 1 miesiąca do 3 miesięcy oraz od 3 miesięcy do 6 miesięcy) wynika, że oświadczenia o najdłuższym okresie ważności stanowiły 82% wszystkich wydanych oświadczeń.

Tabela 3. Liczba zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca na okres do 6 miesięcy (w ciągu 12 miesięcy) wg długości okresu ważności danego oświadczenia w roku 2009

Kategoria	2009				TOTAL
	obywatelstwo				
	BIAŁORUŚ	ROSJA	UKRAINA	MOŁDOWA	
Liczba oświadczeń:	4 860	674	180 133	2 747	188 414
Poniżej 1 miesiąca	24	29	1 443	29	1 525
Od 1 do 3 miesięcy	565	93	15 030	214	15 902
Od 3 do 6 miesięcy	3 833	487	148 598	2 458	155 376

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Biorąc pod uwagę charakter pracy wykonywanej przez osoby, których dotyczą oświadczenia, oraz branżę, w której praca jest wykonywana, w oparciu o dane z roku 2009 można wskazać na wyraźną dominację sektora rolnego (122 352, czyli 65 proc. oświadczeń). W dalszej kolejności należy wskazać sektor budowlany (19 095, czyli 10 proc. oświadczeń), zatrudnienie w agencjach pracy tymczasowej (11 341, czyli 6 proc. oświadczeń) oraz pracę

polegającą na świadczeniu usług domowych (8 791, czyli 4,7 proc. oświadczeń). Dane te wskazują na przewagę migracji sezonowych nad migracjami niezwiązanymi z sezonowością pór roku.

Tabela 4. Liczba zarejestrowanych oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca na okres do 6 miesięcy (w ciągu 12 miesięcy) – tzn. liczba osób, które mogły podjąć pracę bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę

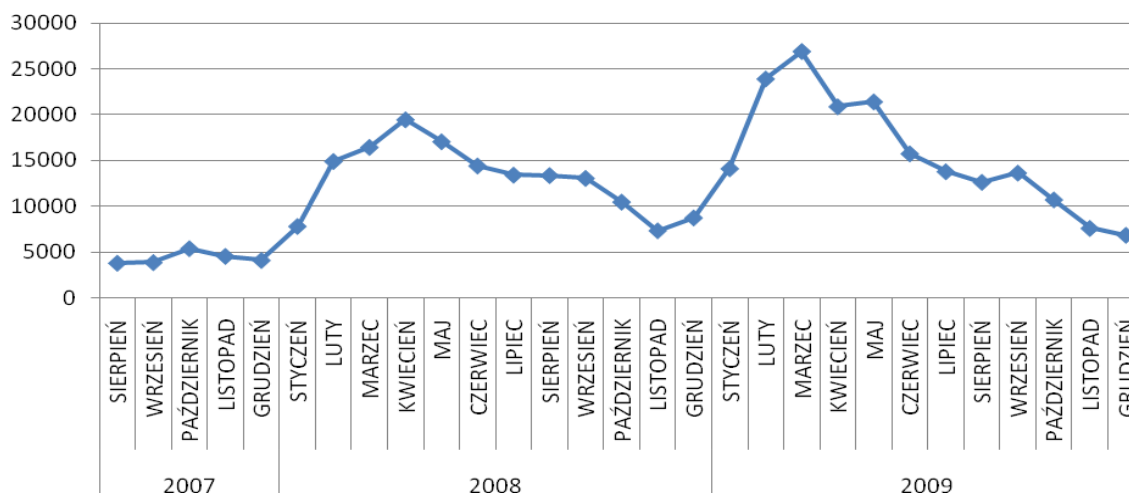
	VIII-XII 2007			2008			2009			
	BY	RU	UA	BY	RU	UA	BY	RU	UA	MD
TOTAL	1 347	190	20 260	12 606	1 147	142 960	4 860	674	180 133	2 747
<i>W tym:</i>										
rolnictwo*	660	39	5 353	3 017	91	74 079	1 740	138	119 665	809
budownictwo*	629	26	4 974	3 307	182	20 460	626	55	17 565	849
pozostałe**	58	125	9 933	6 282	874	48 421	2 494	481	42 903	1 089

* rolnictwo i budownictwo to tzw. migracje sezonowe

** pozostałe/niesezonowe (usługi domowe, handel, przemysł, transport, gastronomia, hotelarstwo i obsługa ruchu, agencje pracy tymczasowej) to migracje o charakterze cyrkulacyjnym

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Na podstawie danych dotyczących rejestracji oświadczeń w poszczególnych miesiącach roku można zaobserwować wyraźny wzrost zainteresowania pracodawców tą formą pozyskania pracowników cudzoziemskich w miesiącach wiosennych. Brak jest jednak jednoznacznego powiązania liczby, czy też wzrostu liczby rejestrowanych oświadczeń pracodawców o zatrudnieniu cudzoziemca, z czasem kiedy ta rejestracja miała miejsce. Z tego powodu trudno jest udowodnić sezonowy charakter tej migracji, choć można także przypuszczać, że wzrost liczby rejestrowanych oświadczeń jest dowodem na przezorność polskich pracodawców, chcących zabezpieczyć odpowiednią liczbę pracowników np. do zbioru owoców w miesiącach letnich.



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Z uwagi na fakt, iż obywatele Ukrainy stanowią najliczniejszą grupę pracowników cudzoziemskich w Polsce, niezwykle interesujące było ukraińskie badanie na temat zewnętrznych migracji zarobkowych populacji Ukrainy.

W czerwcu 2008 roku Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy (the State Statistics Committee of Ukraine), Ukraińskie Centrum Reform Społecznych (the Ukrainian Center for Social Reforms) wspierane przez Fundację Arseniego Jaceniuka „Otwarta Ukraina”, misję IOM na Ukrainie oraz krajowe Biuro Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju przeprowadziło pierwsze

zakrojone na szeroką skalę badanie poświęcone migracji zarobkowej⁸¹. Celem badania była ocena zakresu/rozmiaru, dystrybucji, kierunków zewnętrznych strumieni migracyjnych, ich skład społeczno-demograficzny, rodzajów aktywności zawodowej pracowników migrujących, czas trwania i częstotliwość wyjazdów oraz innych aspektów. Metodologia badania została opracowana według standardów międzynarodowych. Badanie przeprowadzono na losowej próbie gospodarstw domowych, stosowanej zwykle w badaniach aktywności ekonomicznej i warunków życia ludności. Ogromny zakres próby sprawia, że otrzymane rezultaty przedstawiają cały kraj oraz 5 wyznaczonych stref terytorialnych (Wschód, Zachód, Centrum, Północ i Południe).

Dla celów badania za „zewnętrznych pracowników migrujących (*external migrant workers*)” uznano obywateli Ukrainy, którzy podjęli płatną aktywność ekonomiczną na terytorium innego państwa na stałe, sezonowo lub czasowo (włączając tych, którzy pracowali bez oficjalnego statusu). Grupa ta nie objęła cyrkulujących pracowników migrujących (*circular migrant workers*) ani osób, które wyjechały z Ukrainy na pobyt stały.

Badanie dotyczyło okresu 1 styczeń 2005 – 1 czerwiec 2008. Objęło ponad 48 000 osób (kobiet w wieku 15-54 lat oraz mężczyzn w wieku 15-59), reprezentujących 22 000 gospodarstw domowych we wszystkich regionach w kraju.

Rezultaty pokazały, że prawie 1,5 miliona obywateli (5,1% populacji) w trzy i pół letnim okresie podjęło przynajmniej jedną podróż zagraniczną w celu zatrudnienia, przy czym Polska znalazła się na 4 miejscu jeśli chodzi o państwo będące celem podróży. Prawie połowa z tej grupy (48,5%) udała się do Federacji Rosyjskiej, a blisko taka sama grupa do państw UE, głównie Włoch (13,4%), Czech (12,8%), Polski (7,4%), Hiszpanii (3,9%) i Portugalii (3%).

Badanie wykazało cykliczną i sezonową naturę podejmowanych migracji zarobkowych. W omawianym okresie migranci podjęli średnio 3,5 podróży. Federacja Rosyjska i Włochy były tymi państwami, do których udawali się ci migranci, którzy wyjechali tylko jeden raz.

Tabela 5. Liczba wyjazdów odbytych przez ukraińskich migrantów zarobkowych wg państw docelowych

	Total	Liczba wyjazdów			
		1 wyjazd	2-5 wyjazdów	6-10 wyjazdów	Powyżej 10 wyjazdów
Liczba pracowników migrujących (w tysiącach)	1 476,1	492,6	708,9	253,7	20,9
Pracownicy migrujący wg państw docelowych: (% z całości)					
Federacja Rosyjska	48,5	36,5	47,8	70,9	81,3
Włochy	13,4	25,2	10,4	0,2	0,0
Republika Czeska	12,8	6,6	15,9	16,8	0,0
Polska	7,4	5,9	8,5	7,3	6,7
Hiszpania	3,9	6,4	3,7	0,0	0,0
Portugalia	3,0	5,2	2,3	0,6	0,0
Węgry	2,4	0,6	3,1	3,7	7,2
Pozostałe	8,6	13,6	8,3	0,5	4,8

Źródło: *External Labour Migration of the Ukrainian Population. Main Findings of a Sample Survey*

⁸¹ Wszystkie informacje dotyczące badania, dane statystyczne i wnioski cytowane są za angielskojęzycznym materiałem z tytułowanym „*External Labour Migration of the Ukrainian Population. Main Findings of a Sample Survey*”, zamieszczonym na stronie Fundacji Open Ukraine, pod następującym linkiem:

<http://www.openukraine.org/en/programs/migration/research-program/>.

Pracownicy migrujący pozostawali poza granicami kraju średnio przez 7 miesięcy. Czas trwania pobytu był w znacznym stopniu determinowany przez bliskość państwa docelowego oraz liczbę wyjazdów, jak wskazuje poniższe zestawienie:

Tabela 6. Czas trwania migracji ekonomicznych obywateli Ukrainy wg państw docelowych

	Total (w tys.)	Procentowy udział wg czasu trwania pobytu (w miesiącach)				
		< 1	1-3	3-6	6-12	powyżej12
Liczba pracowników migrujących (w tys.)	1 476,1	5,9	37,1	18,0	23,7	15,3
Pracownicy migrujący wg państw docelowych:						
Federacja Rosyjska	716,1	5,8	51,5	18,8	17,2	6,7
Włochy	197,9	0,8	5,3	5,8	50,4	37,7
Republika Czeska	188,3	7,3	27,1	42,6	15,6	7,4
Polska	108,9	16,7	52,1	16,4	13,3	1,5
Hiszpania	57,5	0,0	7,0	3,7	50,3	39,0
Portugalia	43,9	3,2	5,0	3,6	30,8	57,4
Węgry	35,8	16,8	51,7	7,8	14,8	8,9
Pozostałe państwa	127,7	3,1	27,7	12,2	27,2	29,8

Źródło: *External Labour Migration of the Ukrainian Population. Main Findings of a Sample Survey*

Jak wskazują autorzy raportu, w trakcie trzy i pół letniego okresu, którego dotyczyło badanie, w tym samym półtorarocznym okresie czasu (1 stycznia 2007 – 1 czerwca 2008) 1,3 miliona osób pracowało za granicą. W tej liczbie 35,1% posiadało zezwolenia na pobyt i zatrudnienie, 39,3% korzystało z form czasowych oświadczeń/rejestracji; natomiast pozostali nie mieli żadnego oficjalnego statusu.

Najbardziej powszechnym typem aktywności zarobkowej pośród pracowników migrujących była praca w budownictwie (51,6%), usługach domowych (16,3%), handlu hurtowym i detalicznym (8,1%), rolnictwie (8,5%) oraz przemyśle (5,4%).

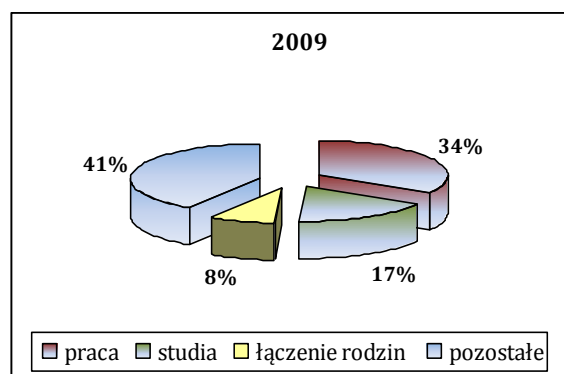
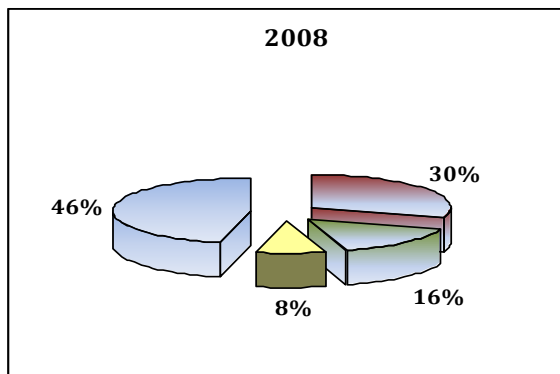
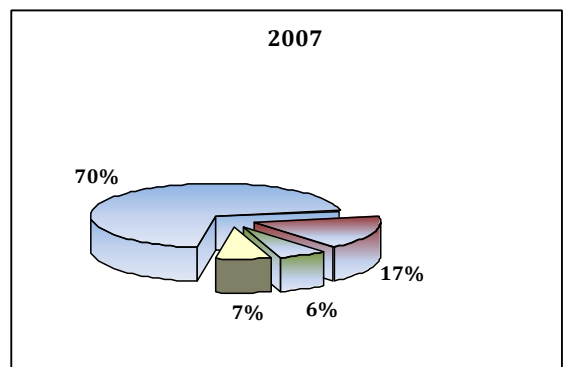
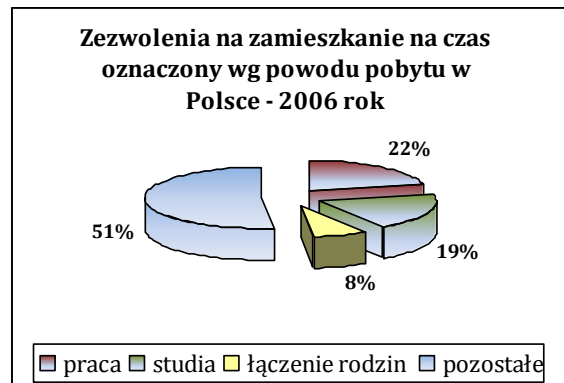
Powyższa struktura aktywności znacznie determinowała podział migrantów według grup zawodowych: najliczniejszą grupą byli wykwalifikowani robotnicy (manual workers) – 37,9%, następnie osoby zatrudniane przy najprostszyc pracach (w tym pracach domowych) – 33,1 % natomiast handel i usługi konsumenckie – 16,6%. Specjaliści, fachowcy i technicy stanowili około 6% pracowników migrujących.

Jak podkreślano w raporcie, biorąc pod uwagę liczbę ofert pracy dla ww. osób na ukraińskim rynku pracy, głównym powodem migracji zarobkowej nie było bezrobocie, ale niski poziom wynagrodzenia (compensation), co 60% ankietowanych migrantów wskazywało jako główny powód poszukiwania pracy za granicą. Spośród respondentów, którzy planowali wyjazd za granicę w trakcie kolejnych 6 miesięcy po zakończeniu badania (czyli do końca 2008 roku), dla 400 000 osób (20%) celem miało być znalezienie zatrudnienia lub powrót do obecnego miejsca pracy. Według członków gospodarstw domowych, trzech na czterech pracowników migrujących przebywających za granicą w trakcie badania planowało powrót na Ukrainę.

Podstawowymi danymi odnoszącymi się do **migracji tymczasowej** są dane dotyczące zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP (Załącznik I). Zgodnie z rozdziałem 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, zezwolenie to jest wydawane wówczas, gdy okoliczność, która jest podstawą ubiegania się o to zezwolenie, uzasadnia zamieszkiwanie cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

Co do zasady, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się każdorazowo na okres niezbędny do realizacji celu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie dłuższy jednak niż 2 lata (możliwe jest więc wydanie zezwolenia na zamieszkanie na okres krótszy, ale powyżej 3 miesięcy). Cudzoziemcowi, któremu udzielono tego zezwolenia, wydaje się kartę pobytu, która wraz z dokumentem podróży (paszportem) uprawnia do wielokrotnego przekraczania granicy bez konieczności posiadania wizy.

Katalog okoliczności uzasadniających ubiegania się o wydanie zezwolenia jest bardzo szeroki; zawężając go – na potrzeby niniejszego raportu – do trzech najbardziej typowych motywacji, dla których cudzoziemcy najczęściej decydują się na czasowy pobyt w Polsce: pracy, studiów oraz względów rodzinnych, można zaobserwować, że najczęstszym powodem jest praca. Analizując powyższy trend, należy mieć na uwadze fakt omawiany w poprzednim rozdziale, czyli to, że sytuacja na rynku pracy w



latach 2006-2009 podlegała różnym determinującym ją czynnikom, zarówno w sferze ekonomicznej (różnice w koniunkturze gospodarczej w poszczególnych latach), jak i prawnej (wprowadzanie kolejnych ułatwień w dostępie cudzoziemców do rynku pracy w Polsce oraz zwolnienie pewnych grup cudzoziemców z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę).

Warto zaznaczyć stosunkowo wysoki udział zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydawanych w związku z podejmowaniem bądź kontynuacją studiów w Polsce. Uwzględniając relatywnie krótki okres trwania studiów (5 lat) oraz deklarowany przez większość cudzoziemskich studentów brak zamiaru pozostania w Polsce po ich zakończeniu, można stwierdzić, że migracja edukacyjna jest dosyć powszechną strategią migracyjną cudzoziemców, której długofalowe pozytywne skutki nie dotyczą niestety gospodarki Polski, a raczej konsumowane są przez państwa pochodzenia bądź państwa wybierane jako cel dalszej migracji wykształconych osób.

Porównując dane dotyczące liczby wniosków o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony z danymi dotyczącymi liczby wniosków o zezwolenie na osiedlenie się w RP można stwierdzić, że wyraźna dominacja pierwszej z wymienionych form legalizacji pobytu potwierdza fakt,

iż Polska nie jest państwem migracji docelowej dla zdecydowanej większości cudzoziemców do niej przejeżdżających⁸².



⁸² Należy przy tym pamiętać, że uzyskanie zezwolenia na osiedlenie się wiąże się z koniecznością spełnienia określonych wymogów, które dla wielu cudzoziemców są bardzo trudne do spełnienia.

4. Uwagi końcowe

Można stwierdzić, że na politykę imigracyjną Polski w najbliższych latach będą oddziaływały z jednej strony regulacje przyjmowane na poziomie wspólnotowym, z drugiej – sytuacja ekonomiczna i demograficzna Polski. Chociaż wspomniane wcześniej dokumenty strategiczne nie postrzegają imigracji do Polski jako zjawiska, które w pełni zrekompensuje negatywne skutki starzenia się społeczeństwa czy zapotrzebowania na pracowników w niektórych zawodach, może ona je jednak w pewnym stopniu złagodzić. Z tego powodu władze polskie angażują się w działania służące zarządzaniu migracjami legalnymi.

W związku z przyjęciem w dniu 18 czerwca 2009 r, przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy 2009/52/WE przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L. 168 s. 24-32), w Polsce trwają prace nad ustawą, transponującą jej przepisy do porządku krajowego⁸³. Projektowana ustawa wprowadzi *explicite* zakaz powierzania wykonywania pracy obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu w Polsce wbrew przepisom. Określa sankcje za naruszenie tego zakazu. Reguluje zasady dochodzenia roszczeń z tytułu wynagrodzenia i związanych z tym świadczeń przez obywateli państw trzecich przebywających w Polsce wbrew przepisom. Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie w lipcu 2011 roku. Spodziewane jest, że wprowadzenie sankcji nie tylko karnych, lecz także o wymiernych skutkach finansowych (jak wykluczenie z postępowań o zamówienia publiczne czy konieczność zwrotu środków publicznych), a także przeprowadzenie kampanii informacyjnej sprzyjać będzie ograniczeniu nielegalnego zatrudnienia, a w konsekwencji przyczyni się do zwiększenia skali oraz atrakcyjności legalnego zatrudniania cudzoziemców. Niemniej, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki udział cudzoziemców w polskim rynku pracy należy oczekiwać, że realny wpływ powyższej regulacji na liczbę dostępnych ofert pracy, skalę aktywności zawodowej obywateli polskich i poziom bezrobocia lub poziom wynagrodzeń będzie raczej znikomy.

Odnosnie planowanych prac nad dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej, rząd Polski odnosi się z rezerwą do zamiaru uregulowania tej kwestii na szczeblu UE, bowiem rola tych pracowników w gospodarkach państw członkowskich różni się bardzo wyraźnie, zróżnicowany jest charakter lokalnych rynków pracy i różne jest ich zapotrzebowanie⁸⁴. Należy zauważyć, że Polska opracowała, stosuje i udoskonala system dopuszczenia obywateli wybranych państw trzecich do rynku pracy krótkookresowej (który obejmuje również pracę sezonową, jednak bez jej ścisłego wyróżnienia). System ten, przedstawiony w paragrafie 2.2.1, działa przy minimalnych kosztach i cieszy się znaczącą popularnością - w jego ramach w roku 2009 złożono ponad 190 tys. oświadczeń pracodawców. Dzięki niemu możliwe jest elastyczne dopasowanie popytu i podaży pracy w segmencie prac krótkookresowych (szczególnie w rolnictwie). Przyjęcie projektu dyrektywy, jako alternatywy dla obowiązującej w Polsce procedury uproszczonej dla pracowników krótkookresowych, mogłoby oznaczać ograniczenie

⁸³ Podstawowym celem przyjęcia dyrektywy 2009/52 jest ograniczenie skali zjawiska nielegalnej migracji do UE przez zmniejszenie atrakcyjności zatrudnienia obywateli krajów trzecich przebywających wbrew przepisom, a tym samym ograniczenie zakresu tzw. „szarej strefy” w gospodarce. Ponadto, dyrektywa ma służyć zagwarantowaniu, by wszystkie państwa członkowskie UE wprowadziły zbliżone kary dla pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz skuteczne kary te egzekwowały. Dyrektywa wprowadza także ułatwienia w zakresie dochodzenia zaległego wynagrodzenia przez nielegalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich.

⁸⁴ Projekt stanowiska Rządu w sprawie Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej.

możliwości elastycznego pozyskiwania pracowników zagranicznych z państw sąsiadujących (przede wszystkim Ukrainy) poprzez m.in. dodatkowe obciążenie pracodawców związane z dużo bardziej skomplikowanymi procedurami oraz dalej idącymi wymaganiami⁸⁵.

Na zakończenie warto wspomnieć o pracach nad nową ustawą o cudzoziemcach, która zastąpi ustawę dotychczasową.

Pierwszym z powodów opracowania projektu założeń do nowej ustawy o cudzoziemcach jest konieczność transponowania do polskiego porządku prawnego postanowień szeregu aktów prawa wspólnotowego m.in.:

- ⊕ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/EC z dnia 16 grudnia 2008 w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (termin transpozycji ww. dyrektywy upłynął w dniu 24 grudnia 2010 r.);
- ⊕ Dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Termin transpozycji jej postanowień upływa w dniu 19 czerwca 2011 r.

Założenia do nowej ustawy o cudzoziemcach uwzględniają potrzebę transponowania do prawa polskiego w niedalekiej przyszłości postanowień pozostałych dyrektyw z pakietu dyrektyw dotyczących przyjmowania imigrantów zarobkowych przez państwa członkowskie, zapowiedzianych przez Komisję Europejską w dokumencie „Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji” KOM(2005)669. Mowa tu o dyrektywach dotyczących:

- ⊕ procedury jednego wniosku na jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim – KOM(2007)638 końcowy;
- ⊕ zasad wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa – dokument KOM(2010)378,
- ⊕ zasad wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej – dokument KOM(2010)379.

W ograniczonym zakresie nowelizacja ustawy służyć będzie również transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich.

Odnośnie migracji krótkotrwałych warto podkreślić, że nowa ustawa o cudzoziemcach będzie zawierać bardziej czytelne przepisy dotyczące zezwoleń na pobyt czasowy. W projekcie wprowadzono odrębne przepisy regulujące status poszczególnych grup cudzoziemców, zgodnie z systematyką wypracowaną na gruncie prawa wspólnotowego.

Część projektowanej ustawy o cudzoziemcach dotycząca zezwoleń na pobyt czasowy została podzielona na część ogólną, która będzie regulowała kwestie wspólne dla wszystkich zezwoleń na pobyt czasowy oraz części regulujących poszczególne podstawy udzielania niniejszych zezwoleń. Podzielnie rozdziału regulującego kwestie zezwoleń na pobyt czasowy ma również na celu uproszczenie jego ewentualnych przyszłych nowelizacji, które mogą być konieczne z uwagi na rozwijające się prawo wspólnotowe dotyczące kwestii przyjmowania obywateli państw trzecich.

Planowane jest wydłużenie maksymalnego okresu, na który udzielane jest zezwolenie na pobyt czasowy. Obecnie obowiązująca ustawa o cudzoziemcach przewiduje, iż zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielane jest na maksymalnie 2 lata, projektowane przepisy przewidują wydłużenie tego okresu do 3 lat.

⁸⁵ Ibidem

Nowością będzie wydawanie jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę w RP, wydawane w ramach jednej procedury administracyjnej.

Wprowadzony zostanie także nowy rodzaj zezwolenie na pobyt czasowy - w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Z uwagi na charakter wspólnotowy niniejszego rozwiązania zezwolenie to będzie opatrzone napisem „niebieska karta UE”. Posiadacz zezwolenia na pobyt czasowy opatrzonego napisem „niebieska karta UE” będzie miał prawo pozostania na terytorium Polski w przypadku czasowego braku zatrudnienia.

Załącznik I – Dane statystyczne

Tabela 7. Liczba wiz wydanych w związku z wykonywaniem pracy sezonowej w Polsce w roku 2009 oraz w I połowie 2010 (10 najliczniej reprezentowanych państw)

	2009			
	Wiza jednolita/Schengen wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (C 07)	Wiza krajowa wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (D 07)	Wiza Schengen (C)	Wiza krajowa (D)
WSZYSTKIE	228	1 025	284 999	154 630
W tym:				
BIAŁORUŚ	22	610	60 386	9 963
MOŁDAWIA	3	284	3 246	1 474
ROSJA	44	86	36 179	907
UKRAINA	47	23	165 207	138 203
CHINY	29	12	2 896	1 177
TUNEZJA	1	2	115	57
TURCJA	6	2	4 560	894
BOLIWIA	0	1	0	2
INDIE	9	1	1 486	283
TAJLANDIA	0	1	314	377

	I-VI 2010			
	C 07	D 07	C	D
WSZYSTKIE	118	63	153 909	85 535
W tym:				
BIAŁORUŚ	32	36	36 831	3 451
ROSJA	11	15	20 591	261
CHINY	10	6	3 268	982
UKRAINA	18	2	81 778	77 734
ALBANIA	5	1	127	3
INDIE	5	1	1 330	150
INDONEZJA	1	1	35	3
TUNEZJA	2	1	47	21
AFGANISTAN	0	0	2	0
ALGERIA	0	0	34	1

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 8. Liczba wiz wydanych w związku z wykonywaniem pracy sezonowej w Polsce w roku 2009 oraz w I połowie 2010 (wg narodowości/obywatelstwa)

Obywatelstwo	2009			
	Wiza jednolita/Schengen wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (C 07)	Wiza krajowa wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (D 07)	Wiza Schengen (C)	Wiza krajowa (D)
AFGANISTAN	0	0	5	0
ALBANIA	1	0	104	2
ALGERIA	0	0	29	2
ANGOLA	0	0	1	0
ARABIA SAUDYJSKA	0	0	36	0
ARGENTYNA	0	0	1	0
ARMENIA	3	0	200	49
AUSTRALIA	0	0	0	3
AZERBEJDŻAN	0	0	393	10
BANGLADESZ	0	0	94	126
BARBADOS	0	0	1	0
BEZPAŃSTWOWCY	0	0	41	2
BUTAN	3	0	7	0
BIAŁORUŚ	22	610	60 386	9 963
BIRMA	0	0	2	6
BOLIWIA	0	1	0	2
BOSNIA I HERCEGOWINA	42	0	674	20
BOTSWANA	0	0	3	0
BRAZYLIA	0	0	0	13
BURKINA FASO	0	0	9	0
CHINY	29	12	2 896	1 177
CHORWACJA	0	0	17	0
CZARNOGÓRA	0	0	7	1
EGIPT	2	0	533	45
EKWADOR	0	0	0	1
ERYTREA	0	0	2	0
ETIOPIA	0	0	0	1
FILIPINY	0	0	115	168
GAMBIA	0	0	5	0
GHANA	0	0	12	0
GRUZJA	4	0	1 188	52
GWINEA	0	0	19	0
GWINEA - BISSAU	0	0	1	0
HONG KONG	0	0	0	1
INDIE	9	1	1 486	283
INDONEZJA	0	0	20	0
IRAK	0	0	29	6
IRAN	0	0	50	1
IZRAEL	0	0	0	17
JAMAJKA	0	0	2	0
JAPONIA	0	0	1	30
JEMEN	0	0	6	1
JORDANIA	0	0	71	0
KAMBODŻA	0	0	1	0
KAMERUN	0	0	7	0
KANADA	0	0	2	7
KAZACHSTAN	0	0	1 117	12
KENIA	0	0	17	1

KIRGISTAN	0	0	181	19
KOLUMBIA	0	0	15	1
KONGO	0	0	3	0
REP. DEM. KONGO,	0	0	22	0
KOREA POŁUDNIOWA	0	0	0	3
KOREA PÓŁNOCNA	0	0	1	4
KOSOWO	0	0	59	19
KUBA	1	0	3	1
KUWEJT	0	0	2	0
LAOS	0	0	0	1
LESOTO	0	0	1	0
LIBAN	0	0	101	5
LIBIA	0	0	120	3
MACEDONIA (FYROM)	2	0	171	7
MALAWI	0	0	1	0
MALI	0	0	3	0
MAROKO	3	0	85	13
MAURETANIA	0	0	1	0
MAURITIUS	0	0	0	1
MEKSYK	0	0	0	2
MOŁDOWA	3	284	3 246	1 474
MONGOLIA	0	0	105	20
NAMIBIA	0	0	1	0
NEPAL	1	0	222	385
NIEOKREŚLONE	0	0	3	0
NIGER	0	0	1	0
NIGERIA	0	0	25	0
NOWA ZELANDIA	0	0	0	1
OMAN	0	0	2	0
PAKISTAN	0	0	33	1
PALESTYNA	0	0	44	7
PERU	0	0	7	5
RPA	0	0	463	7
ROSJA	44	86	36 179	907
SENEGAL	0	0	708	4
SERBIA	1	0	2 416	64
SINGAPUR	0	0	0	2
SRI LANKA	0	0	93	15
USA	0	0	1	58
SUDAN	0	0	5	0
SURINAM	0	0	1	0
SYRIA	0	0	48	19
TADŻYKISTAN	0	0	38	0
TAJLANDIA	0	1	314	377
TAJWAN	2	1	648	17
TANZANIA	0	0	2	0
TOGO	0	0	2	0
TUNEZJA	1	2	115	57
TURCJA	6	2	4 560	894
TURKMENISTAN	0	0	10	0
UKRAINA	47	23	165 207	138 203
UZBEKISTAN	1	1	70	10
WENEZUELA	0	0	1	1
WIETNAM	1	1	54	21
WYBRZEŻE KOŚCI SŁONIOWEJ	0	0	4	0

ZAMBIA	0	0	2	0
ZIMBABWE	0	0	9	0
ZJEDNOCZONE EMIRATY ARAB.	0	0	1	0
TOTAL	228	1025	284 999	154 630

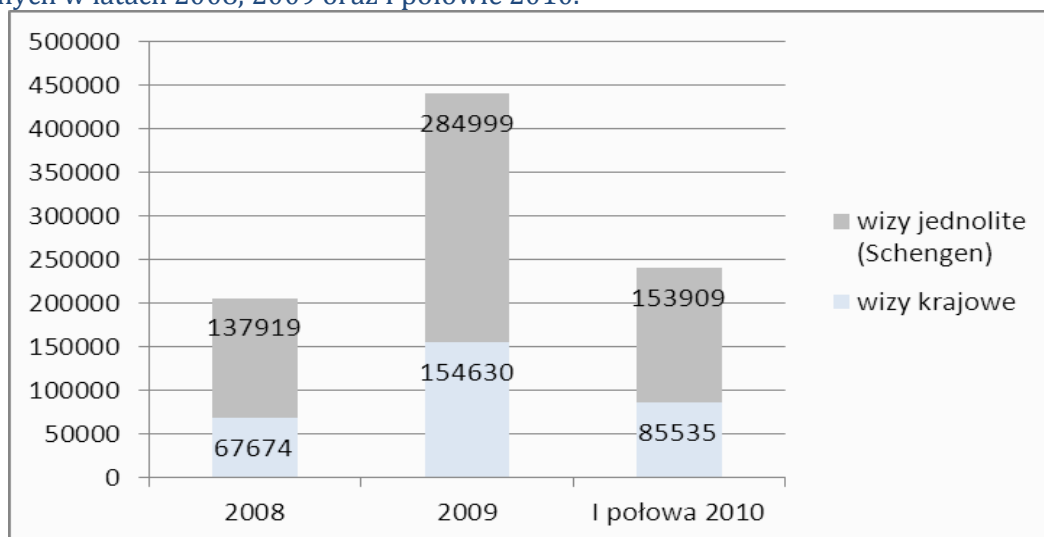
	2010			
	Wiza jednolita/Schengen wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (C 07)	Wiza krajowa wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (D 07)	Wiza Schengen (C)	Wiza krajowa (D)
AFGANISTAN	0	0	2	0
ALBANIA	5	1	127	3
ALGERIA	0	0	34	1
ARABIA SAUDYJSKA	0	0	34	0
ARMENIA	1	0	135	21
AUSTRALIA	0	0	0	1
AZERBEJDŻAN	0	0	206	11
BAHRAJN	0	0	6	0
BANGLADESZ	0	0	23	101
BELIZE	0	0	1	0
BEZPAŃSTWOWCY	0	0	37	1
BIAŁORUŚ	32	36	36 831	3 451
BIRMA	0	0	3	6
BOLIWIA	0	0	1	0
BOSNIA I HERCEGOWINA	12	0	552	26
BOTSWANA	0	0	1	0
BRAZYLIA	0	0	0	3
BURKINA FASO	0	0	5	1
CHILE	0	0	1	1
CHINY	10	6	3 268	982
DOMINIKANA	0	0	2	0
EGIPT	1	0	416	37
EKWADOR	0	0	1	1
ETIOPIA	0	0	4	0
FIDŻI	0	0	1	0
FILIPINY	2	0	56	5
GAMBIA	0	0	2	0
GHANA	0	0	6	0
GRUZJA	0	0	385	39
GWINEA	0	0	6	0
INDIE	5	1	1 330	150
INDONEZJA	1	1	35	3
IRAK	0	0	20	0
IRAN	0	0	244	6
IZRAEL	0	0	2	7
JAMAJKA	0	0	1	0
JAPONIA	0	0	0	4
JEMEN	0	0	2	0
JORDANIA	1	0	121	0
KAMBODŻA	0	0	0	17
KAMERUN	0	0	0	1
KANADA	0	0	10	11
KAZACHSTAN	0	0	541	1
KENIA	0	0	4	0
KIRGISTAN	0	0	93	17

	2010			
	Wiza jednolita/Schengen wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (C 07)	Wiza krajowa wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (D 07)	Wiza Schengen (C)	Wiza krajowa (D)
KOLUMBIA	0	0	9	1
KONGO	0	0	4	0
REP.DEM KONGO (D. ZAIR)	1	0	14	0
KOREA POŁUDNIOWA	0	0	78	5
KOREA PÓŁNOCNA	0	0	0	2
KOSOWO	0	0	116	88
KUBA	0	0	2	0
KUWEJT	0	0	6	0
LIBAN	0	0	67	4
LIBIA	0	0	62	3
MACEDONIA (FYROM)	1	0	37	78
MALAWI	0	0	1	0
MALEZJA	0	0	1	1
MALI	0	0	1	0
MAROKO	2	0	96	4
MEKSYK	0	0	0	2
MOŁDOWA	0	0	1 691	1 398
MONGOLIA	0	0	191	16
NAMIBIA	0	0	1	0
NEPAL	2	0	42	320
NIEOKREŚLONE	0	0	1	0
NIGERIA	0	0	15	0
NOWA ZELANDIA	0	0	0	1
OMAN	0	0	9	0
PAKISTAN	0	0	28	4
PALESTYNA	0	0	12	0
PERU	0	0	4	0
RPA	0	0	242	1
ROSJA	11	15	20 591	261
RWANDA	0	0	3	0
SENEGAL	6	0	202	4
SERBIA	0	0	43	22
SRI LANKA	0	0	50	10
USA	0	0	4	58
SUDAN	0	0	3	0
SYRIA	1	0	74	11
TADŻYKISTAN	0	0	53	7
TAJLANDIA	0	0	111	92
TAJWAN	0	0	513	14
TANZANIA	0	0	1	0
TRINIDAD I TOBAGO	0	0	2	0
TUNEZJA	2	1	47	21
TURCJA	2	0	2 642	357
TURKMENISTAN	0	0	14	2
UCHODźCY (KONWENCJA GENEWSKA Z 1954 .)	0	0	1	0
UGANDA	0	0	2	0
UKRAINA	18	2	81 778	77 734
UZBEKISTAN	0	0	389	87
WIELKA BRYTANIA	0	0	2	0

	2010			
	Wiza jednolita/Schengen wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (C 07)	Wiza krajowa wydana w celu wykonywania pracy sezonowej (D 07)	Wiza Schengen (C)	Wiza krajowa (D)
WIETNAM	0	0	69	14
ZAMBIA	0	0	13	0
ZIMBABWE	0	0	17	5
ZJEDNOCZONE EMIRATY ARABSK.	2	0	6	0
TOTAL	118	63	153 909	85 535

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 9. Całkowita liczba wiz jednolitych i krajowych uprawniających do wjazdu do Polski, wydanych w latach 2008, 2009 oraz I połowie 2010.



Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Tabela 10. Liczba i struktura oświadczeń pracodawców o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w latach 2007 – 2009

Kategoria		2007				2008			
		obywatelstwo			Total	obywatelstwo			Total
		BY	RU	UA		BY	RU	UA	
Liczba oświadczeń:		1 347	190	20 260	21 797	12 606	1 147	142 960	156 713
- dla cudzoziemców posiadających już wizę		146	30	1 110	1 286	696	89	8 021	8 806
- dla kobiet		260	61	7 968	8 289	3 551	349	69 310	73 210
- wydanych cudzoziemcom w wieku	< 26	407	50	3 186	3 643	3 013	246	24 404	27 663
	26-40	594	81	9 758	10 433	5 938	511	66 054	72 503
	41-65	343	55	6 991	7 389	3 427	374	51 903	55 704
	> 65	1	0	74	75	59	12	709	780
Wg sektorów	Rolnictwo i pokrewne	79	16	6 336	6 431	3 017	91	74 079	77 187
	Budownictwo i pokrewne	629	26	4 974	5 629	3 307	182	20 460	23 949
	Usługi domowe	21	3	1 218	1 242	635	21	7 614	8 270
	Handel	55	20	671	746	1 455	233	3 343	5 031
	Przemysł	202	33	2 705	2 940	912	233	8 926	10 071
	transport	142	18	594	754	1 152	72	3 395	4 619
	Gastronomia	26	5	420	451	263	16	2 014	2 293
	Hotelarstwo i usługi turystyczne	24	4	186	214	213	15	1 203	1 431
	Agencje pracy tymczasowej	17	3	972	992	424	28	9 860	10 312
	pozostałe	153	60	2 016	2 229	1 001	259	11 878	13 138

	2009				
	OBYWATELSTWO				TOTAL
	BY	RU	UA	MD	
Liczba zarejestrowanych oświadczeń:	4 860	674	180 133	2 747	188 414
- w tym liczba oświadczeń dla cudzoziemców posiadających już ważną wizę lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony	276	77	12 862	195	13 410
- liczba oświadczeń zarejestrowanych zgodnie z par. 2 pkt 27a Rozporządzenia - (opisanych w podrozdziale 2.2.1 raportu)	386	78	32 331	179	32 974
Liczba oświadczeń pracodawców wydanych dla cudzoziemek	2 106	313	88 895	968	92 282
Liczba oświadczeń pracodawców wydanych cudzoziemcom w podziale na wiek:					
poniżej 26 lat	972	146	36 345	879	38 342
26 - 40	2 417	323	82 732	1 213	86 685
40 - 65	1 438	192	62 220	645	64 495
Powyżej 65 lat	23	5	562	0	590
Liczba zarejestrowanych oświadczeń, z podziałem na sektor, którego dotyczyło zatrudnienie:					
Rolnictwo i pokrewne	1 740	138	119 665	809	122 352
Budownictwo i pokrewne	626	55	17 565	849	19 095
Usługi domowe	330	21	8 399	41	8 791
Handel	588	149	3 018	60	3 815
Przemysł	175	78	5 993	354	6 600
Transport	549	41	2 413	38	3 041
Gastronomia	121	23	1 720	31	1 895
Hotelarstwo, usługi turystyczne	177	9	1 379	14	1 579
Agencje pracy tymczasowej	88	32	10 872	349	11 341
Pozostałe:	449	127	10 638	171	11 385

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Tabela 11. Liczba osób, które złożyły wnioski o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w latach 2004 – 2009

PAŃSTWO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL:	28 142	25 486	25 660	28 557	31 467	34 671
W tym:						
UKRAINA	9 763	9 123	8 649	8 558	9 054	9 609
BIAŁORUŚ	2 137	2 004	1 855	2 418	2 591	2 663
WIETNAM	2 056	1 985	1 864	2 643	2 308	2 696
ARMENIA	2 016	1 706	1 506	1 773	1 694	1 554
ROSJA	1 845	1 635	1 601	1 463	1 579	1 572
CHINY	458	757	518	898	1 391	2 352

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 12. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, wydanych w latach 2004 – 2009

PAŃSTWO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL:	25 425	22 625	22 376	23 240	28 865	30 563
W tym:						
UKRAINA	8 518	8 304	7 733	7 381	8 307	8 307
WIETNAM	1 875	1 704	1 496	1 673	2 580	2 580
BIAŁORUŚ	2 008	1 829	1 647	1 992	2 380	2 380
ROSJA	1 605	1 495	1 393	1 273	1 468	1 468
ARMENIA	1 793	1 418	1 199	1 265	1 452	1 452
CHINY	415	606	383	672	1 205	1 205
KOREA POŁUDNIOWA	329	358	488	876	1 053	1 053
INDIE	641	604	588	628	977	977
USA	898	765	875	854	922	922
TURCJA	491	504	590	640	834	834

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 13. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu wykonywania pracy w roku 2006

PAŃSTWO/ NARODOWOŚĆ	KOBIECY				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[18-34]	[35-64]	[65+]	Total[K]	[18-34]	[35-64]	[65+]	Total[M]	
Wszystkie narodowości	727	768	7	1 502	1484	1791	41	3 316	4 818
W tym:									
UKRAINA	309	289	4	602	225	381	13	619	1 221
WIETNAM	109	132		241	261	297		558	799
ROSJA	36	64	2	102	51	118	10	179	281
TURCJA	5	3		8	181	61		242	250
INDIE	7			7	147	89		236	243
BIAŁORUŚ	48	40		88	44	89	5	138	226
ARMENIA	23	59	1	83	43	82	1	126	209
USA	22	16		38	60	90	5	155	193
JAPONIA	4	7		11	44	134	1	179	190
KOREA Płd.	13	9		22	49	119		168	190
CHINY	25	20		45	50	59	2	111	156
MOŁDOWA	29	15		44	17	17		34	78

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 14. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu wykonywania pracy w roku 2007

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	KOBIEТЫ				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[18-34]	[35-64]	[65+]	TOTAL [K]	[18-34]	[35-64]	[65+]	TOTAL[M]	
Wszystkie narodowości	904	987	14	1 905	873	1 113	17	2 003	3 908
W tym:									
UKRAINA	351	416	9	776	179	252	8	439	1 215
WIETNAM	131	159		290	131	191	1	323	613
CHINY	86	45		131	74	61		135	266
ARMENIA	26	94	2	122	25	99		124	246
BIAŁORUŚ	68	51		119	39	54	2	95	214
ROSJA	40	57	2	99	28	49	2	79	178
KOREA PŁD.	31	24		55	34	66	1	101	156
TURCJA	3	7		10	100	35		135	145
USA	20	19		39	29	48	2	79	118
MOŁDOWA	34	19		53	26	28		54	107
JAPONIA	12	10		22	13	60		73	95
INDIE	7	3		10	51	22		73	83

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 15. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu wykonywania pracy w roku 2008

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	KOBIEТЫ				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[18-34]	[35-64]	[65+]	Total [K]	[18-34]	[35-64]	[65+]	Total [M]	
Wszystkie narodowości	1368	1483	14	2 865	2 720	2 923	33	5 676	8 541
W tym:									
UKRAINA	471	616	10	1 097	467	635	11	1 113	2 210
WIETNAM	186	269		455	297	392	1	690	1 145
CHINY	162	114		276	268	247		515	791
BIAŁORUŚ	114	56		170	167	205	5	377	547
KOREA PŁD.	30	29		59	139	248		387	446
TURCJA	10	9		19	286	90		376	395
MOŁDOWA	57	30		87	138	125		263	350
ARMENIA	39	155	2	196	48	89	1	138	334
JAPONIA	12	13		25	77	220	1	298	323
INDIE	17	3		20	201	100		301	321
ROSJA	84	58	2	144	69	99	4	172	316
USA	25	21		46	56	105	5	166	212

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 16. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu wykonywania pracy w roku 2009

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	KOBIEТЫ				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[18-34]	[35-64]	[65+]	TOTAL [K]	[18-34]	[35-64]	[65+]	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	1 681	1 523	17	3 221	3 539	3 461	33	7 033	10 254
W tym:									
UKRAINA	543	646	12	1 201	567	755	12	1 334	2 535
WIETNAM	278	296		574	430	467	1	898	1 472
CHINY	257	120		377	490	386		876	1 253
BIAŁORUŚ	110	61		171	165	195	2	362	533

TURCJA	20	7		27	334	92		426	453
INDIA	21	1		22	305	118		423	445
KOREA PŁD.	39	24		63	117	235	1	353	416
ARMENIA	49	123	2	174	58	114	2	174	348
JAPONIA	13	9		22	59	230	2	291	313
ROSJA	73	49		122	69	95	7	171	293
MOŁDOWA	42	41		83	92	87		179	262

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 17. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu odbywania studiów w Polsce w roku 2006

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	KOBIEТЫ				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [K]	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	40	1 983	105	2 128	27	2 021	117	2 165	4 293
W tym:									
UKRAINA	26	783	60	869	10	410	18	438	1 307
BIAŁORUŚ	4	302	3	309	3	171		174	483
TAJWAN		98	7	105	1	154	8	163	268
ROSJA	5	131	7	143	5	96		101	244
KAZACHSTAN		140		140		68		68	208
WIETNAM		47	1	48		83	9	92	140
NIGERIA	1	25		26		70	4	74	100
CHINY	1	40	1	42	2	45	6	53	95
INDIE		11		11		78	1	79	90
MONGOLIA		49	5	54		35	1	36	90
TUNEZJA		3		3		79		79	82
ARMENIA		38	6	44		25	6	31	75
MOŁDOWA		35	1	36		23	1	24	60

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 18. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu odbywania studiów w Polsce w roku 2007

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	KOBIEТЫ				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [K]	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	29	640	12	681	27	686	26	739	1 420
W tym:									
UKRAINA	22	199	3	224	19	113	3	135	359
BIAŁORUŚ	4	132		136	1	72		73	209
TAJWAN		47	4	51	1	73	4	78	129
KAZACHSTAN		73		73		28		28	101
ROSJA	2	42		44	2	28	1	31	75
INDIE		5		5	1	58		59	64
NIGERIA	1	14	1	16	1	38	2	41	57
WIETNAM		14		14	1	26		27	41
KENIA		10		10		17		17	27
USA		3	2	5		17	4	21	26
KANADA		8	1	9		16		16	25
MOŁDOWA		13		13		8		8	21

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 19. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu odbywania studiów w Polsce w roku 2008

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	KOBIECY				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [K]	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	74	2 122	36	2 232	46	2 219	74	2 339	4 571
W tym:									
UKRAINA	62	602	13	677	37	360	8	405	1 082
BIAŁORUŚ	5	468	6	479		292	2	294	773
TAJWAN		159	5	164		197	10	207	371
KAZACHSTAN		180	1	181	2	74		76	257
INDIE		21	1	22	1	183	1	185	207
ROSJA	3	130	2	135	3	65		68	203
CHINY		80	2	82		103	4	107	189
NIGERIA	1	55		56		130	3	133	189
WIETNAM		34		34		60	2	62	96
NEPAL		4		4		84	4	88	92
MONGOLIA	2	45	1	48	1	23		24	72
MOŁDOWA		40		40		20		20	60

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 20. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu odbywania studiów w Polsce w roku 2009

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	KOBIECY				MĘŻCZYŹNI				TOTAL [K+M]
	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [K]	[14-17]	[18-34]	[35-64]	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	83	2 446	39	2 568	66	2 577	72	2 715	5 283
W tym:									
UKRAINA	71	663	10	744	51	405	11	467	1 211
BIAŁORUŚ	8	537	4	549	6	357	3	366	915
TAJWAN	1	226	4	231	1	329	7	337	568
CHINY		147	3	150		213		213	363
KAZACHSTAN		169	1	170	2	82		84	254
ROSJA	2	132	2	136	3	74	1	78	214
NIGERIA		67		67	1	134	7	142	209
INDIE		27		27		103		103	130
WIETNAM		29		29		48	1	49	78
MONGOLIA		39	2	41		31	1	32	73
USA		24		24		40	6	46	70
KANADA		24		24		40		40	64

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 21. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu łączenia rodzin w roku 2006

PAŃSTWO /NARODOWOŚĆ	KOBIECY						MĘŻCZYŹNI						TOTAL
	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [K]	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	437	142	324	268	9	1 180	276	107	54	71	1	509	1 689
W tym:													
UKRAINA	144	63	74	59	2	342	94	42	17	35	1	189	531
ROSJA	32	15	27	30	5	109	26	13	8	7		54	163
WIETNAM	33	7	47	16		103	14	3	17	9		43	146
ARMENIA	22	13	20	30		85	22	14	4	6		46	131

INDIE	26	2	50	13		91	19	1				20	111
USA	40	10	1	22		73	15	5				20	93
BIAŁORUŚ	20	11	17	11	2	61	7	6	5			18	79
KOREA PŁD.	19		11	14		44	17	2				19	63
TURCJA	14		23	4		41	11	1				12	53
MONGOLIA	7	3	4	9		23	8	5	1	6		20	43
CHINY	6	3	10	10		29	1	6		2		9	38
JAPONIA	8		5	9		22	8					8	30

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 22. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu łączenia rodzin w roku 2007

PAŃSTWO /NARODOWOŚĆ	KOBIECY						MĘŻCZYŹNI						TOTAL [K+M]
	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [K]	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	458	150	314	297	26	1 245	262	90	37	64	5	458	1 703
W tym:													
UKRAINA	211	69	78	82	9	449	93	43	13	22	2	173	622
WIETNAM	40	20	78	33	1	172	36	11	12	14		73	245
ARMENIA	40	20	21	27	2	110	21	11		5		37	147
ROSJA	18	11	17	30	8	84	7	4	3	4	1	19	103
BIAŁORUŚ	22	5	13	24	2	66	20	6	3	3		32	98
INDIE	21	3	32	13		69	16					16	85
TURCJA	14	4	17	9		44	7	2	1			10	54
CHINY	7		19	15	1	42	3	2		1	1	7	49
KOREA PŁD.	17		4	15		36	6					6	42
USA	16	2	1	5	1	25	10					10	35
MONGOLIA	18	2	1		1	22	4	2		5		11	33
MALEZJA	3	3	1	6		13	9	3				12	25

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 23. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu łączenia rodzin w roku 2008

PAŃSTWO /NARODOWOŚĆ	KOBIECY						MĘŻCZYŹNI						TOTAL [K+M]
	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [K]	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [M]	
Wszystkie narodowości	526	167	359	319	58	1 429	517	207	95	130	11	960	2 389
W tym:													
UKRAINA	200	87	99	109	19	514	180	85	34	72	5	376	890
WIETNAM	68	20	60	19	1	168	73	26	16	17	1	133	301
ARMENIA	32	14	41	23	3	113	43	23	5	10		81	194
ROSJA	33	16	14	34	19	116	40	16	11	4	2	73	189
BIAŁORUŚ	23	5	16	31	7	82	26	23	10			59	141
INDIE	18	2	29	14		63	26	1				27	90
TURCJA	14	2	30	6		52	18	1	2	3		24	76
KOREA PŁD.	26		8	13		47	22	2				24	71
JAPPNIA	18	2	11	18		49	12	3				15	64
MONGOLIA	15	2	5	2		24	11	5	4	7		27	51
USA	15	3		8	2	28	9	6	2	4	1	22	50
CHINY	7	4	7	10	1	29	10	4		2		16	45

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 24. Liczba zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony wydanych w celu łączenia rodzin w roku 2009

PAŃSTWO	KOBIEТЫ						MĘŻCZYŹNI						TOTAL [K+M]
	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [K]	0-13	14-17	18-34	35-64	65+	TOTAL [M]	
wszystkie narodowości	618	176	357	359	72	1 582	564	210	67	131	23	995	2 577
W tym:													
UKRAINA	236	93	115	128	27	599	182	94	30	48	6	360	959
WIETNAM	91	19	66	28	3	207	100	26	7	15	1	149	356
ARMENIA	50	20	25	35	4	134	50	28	1	13	5	97	231
ROSJA	33	8	18	36	19	114	36	17	3	11	4	71	185
BIAŁORUŚ	25	10	22	24	11	92	22	16	4	10	2	54	146
TURCJA	22	3	19	8		52	26	4	2	1		33	85
INDIE	16	1	29	10	1	57	19	2	2		1	24	81
USA	27	8	2	11	1	49	19	5	2	1	1	28	77
KOREA PŁD.	21	4	5	13		43	19	5		4		28	71
CHINY	16		10	17	1	44	11	2		1	1	15	59
MONGOLIA	21	2	4	2		29	13	3	2	8		26	55
JAPONIA	7	1	2	13		23	8				1	9	32

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 25. Liczba wniosków o zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, złożonych w latach 2004 – 2009

PAŃSTWO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL:	5 094	4 064	3792	3988	3 890	3 525
W tym:						
UKRAINA	1 905	1 654	1 708	2 059	1 725	1 534
BIAŁORUŚ	472	645	660	728	708	712
ROSJA	527	376	304	277	278	168
WIETNAM	486	216	167	142	177	125
ARMENIA	226	148	152	100	134	119

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 26. Liczba zezwoleń na osiedlenie się w Polsce, wydanych w latach 2004 – 2009

PAŃSTWO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL:	4 365	3 589	3255	3124	3 625	2 936
W tym:						
UKRAINA	1657	1518	1438	1609	1685	1280
BIAŁORUŚ	389	578	602	567	640	638
ROSJA	446	353	286	224	255	146
WIETNAM	368	172	138	125	162	121
ARMENIA	235	111	110	91	116	88

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 27. Liczba wniosków o udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE złożonych w latach 2005-2009

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL:		342	1504	1106	1 080	1 607
W tym:						
UKRAINA		118	613	436	404	428
WIETNAM		56	121	52	163	509

ARMENIA	15	54	65	78	268
ROSJA	34	148	126	88	67
BIAŁORUŚ	18	103	85	78	72

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Tabela 28. Liczba zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego WE wydanych w latach 2005-2009

PAŃSTWO/NARODOWOŚĆ	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL:		37	995	804	715	544
W tym:						
UKRAINA		16	424	347	299	186
WIETNAM		4	73	30	45	160
ARMENIA		2	26	44	33	90
RUSIA		3	96	96	71	24
BIAŁORUŚ		4	58	63	54	30

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Załącznik II – Bibliografia

Raporty, publikacje książkowe, artykuły:

Krajowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011, załącznik do Uchwały Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2010 r.

Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, dokument roboczy przygotowany przez grupę ekspertów w ramach pracy międzyresortowego Zespołu ds. Migracji, niepublikowany.

Polska 2030 – raport Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, pod redakcją naukową ministra Michała Boniego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2009 r.

Uzasadnienie do projektu Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniającego zmieniającego rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 156, poz. 1116, z późn. zm.)

Projekt stanowiska Rządu w sprawie Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej – document roboczy, niepublikowany

Odpowiedź ministra nauki i szkolnictwa wyższego, pani Barbary Kudryckiej, z dnia 2.02.2009 r. na interpelację poselską nr 3137 w sprawie statusu studentów pochodzenia polskiego z Białorusi, Ukrainy i Litwy studiujących w Polsce
<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0B74CDE1>.

„External Labour Migration of the Ukrainian Population. Main Findings of a Sample Survey”, raport opublikowany na stronie internetowej Open Ukraine Foundation:
<http://www.openukraine.org/en/programs/migration/research-program/>.

Wyniki badania obrotu towarów i usług w ruchu granicznym prowadzone przez Urząd Statystyczny w Rzeszowie, we współpracy z Urzędami Statystycznymi w Lublinie i Rzeszowie oraz przy wsparciu Straży Granicznej oraz Służby Celnej:
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_badanie_obrotow_IIIkw_2009.pdf
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_n_a_granicy_pl-ukr_4kw_2009.pdf

Paweł Kaczmarczyk, *Migracje o charakterze cyrkulacyjnym a inne formy mobilności terytorialnej w świetle doświadczeń badawczych*, PRACE MIGRACYJNE, Nr 45, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, 2002 r..

Ewa Kępińska, *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2008.

Cezary Żołędowski (red), *Studenci zagraniczni w Polsce – motywy przyjazdu, ocena pobytu, plany na przyszłość*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2010.

Emilia Jaroszevska, *Edukacja studentów zagranicznych w liczbach*, Biuletyn Migracyjny: <http://sites.google.com/site/biuletynmigracyjny/archiwum-html/biuletyn-migracyjny-26/bm26art4>

Marek Okólski, *Polska jako kraj imigracji – wprowadzenie*, w: *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, seria: Studia Migracyjne, 2010

Renata Stefańska, *Prawny wymiar integracji*, w: *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*.

Magdalena Lesińska, Renata Stefańska, Monika Szulecka, *Podsumowanie w perspektywie polityki migracyjnej*, w: *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*.

Joanna Korczyńska, Maciej Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Instytut Spraw Publicznych oraz Krajowa Izba Gospodarcza, 2005.

Stanisław Sala, *Polskie firmy na tle zagranicznych korporacji w dobie globalizacji*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Nr 9, Warszawa – Kraków 2006.

Migracje pracowników – szanse czy zagrożenie? Badanie – edycja 2008, zrealizowane przez KPMG Advisory sp. z o.o. we współpracy z Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

Aleksander Żołnierski, Paulina Zadur-Lichota, (red). *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006-2007*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008

Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na temat funkcjonowania systemu uproszczonego oraz jego oceny na podstawie opinii wybranych Powiatowych Urzędów Pracy, listopad 2009; dokument roboczy

Mirosław Bieniecki, Mikołaj Pawlak, *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006, Nr 234, poz. 694, z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009, Nr 189, poz. 1472)

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1043, z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008, Nr 69, poz. 415, z późniejszymi zmianami)

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 1998, Nr 21, poz. 94)

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

- z dnia 29 stycznia 2009r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2009 r., Nr 16, poz. 84);
- z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2009 r., Nr 16, poz. 85);
- z dnia 17 października 2007 r. w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2007 r., Nr 195, poz. 1409);
- z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1116
- z 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2007, Nr 120, poz. 824).
- dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz. U. z 2007, Nr 120 poz. 822)
- z dnia 27 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007, Nr 120 poz. 823).
- z 29 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2008, Nr 17, poz. 106).
- z 2 lutego 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2009, Nr 21, poz. 114).
- z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. z 2010 r., Nr 236, poz. 1559).
- z dnia 26 sierpnia 2008 r. w sprawie minimalnych kwot, jakie powinny posiadać niektóre grupy cudzoziemców na pokrycie kosztów utrzymania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i powrotu (Dz. U. z 2008 r., Nr 163, poz. 1019).

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, (Dz. U. of 2005, Nr 164, poz. 1365, z późniejszymi zmianami)

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2006 r w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych (Dz. U. z 2006, Nr 190, poz. 1406).

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000, Nr 28, poz. 353; z 2001, Nr 42 poz. 475; z 2003, Nr 128, poz. 1175; z 2005, Nr 94, poz. 788; z 2006, Nr 104, poz. 708 oraz z Nr 144, poz. 1043; z 2007, Nr 120, poz. 818.)

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2000, Nr 106, poz. 1118, tekst jednolity: Dz. U. z 2003, Nr 53, poz 532)

Ustawa z dnia 7 września 2007 o Karcie Polaka (Dz. U. Nr 180, poz. 1280, z późniejszymi zmianami)

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku (Dz.U. z 2009 r, Nr 66 poz. 555).