



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH

**Zniesienie obowiązku wizowego
wobec obywateli Ukrainy –
konsekwencje migracyjne dla Unii Europejskiej**

Ekspertyza Ośrodka Studiów Wschodnich
(SKRÓT)

Zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy – konsekwencje migracyjne dla Unii Europejskiej

Ekspertyza Ośrodka Studiów Wschodnich

SPIS TREŚCI

- 1. Wnioski ogólne | 2**
- 2. Wnioski dla Polski | 3**
- 3. Migracja z Ukrainy w świetle danych ukraińskich | 5**
- 4. Migracja z Ukrainy w świetle danych polskich | 5**
- 5. Kontekst ogólnounijny | 8**

1. Wnioski ogólne

- 26 kwietnia 2017 roku Rada UE zatwierdziła rezolucję Parlamentu Europejskiego z 6 kwietnia br. o wpisaniu Ukrainy na listę państw, których obywatele nie potrzebują wiz na krótkoterminowy pobyt (do 90 dni) w strefie Schengen. Ruch bezwizowy w ramach UE uprawnia do pobytów turystycznych, rodzinnych i biznesowych, nie pozwala natomiast na pracę (zasady podjęcia pracy przez cudzoziemca regulują przepisy krajowe). Jedynie posiadacze paszportów biometrycznych są uprawnieni do podróży bezwizowych. Nowe przepisy weszły w życie 11 czerwca 2017 roku. Zniesienie ruchu wizowego to sukces Ukrainy, instytucji europejskich oraz państw zaangażowanych w proces liberalizacji w niesprzyjającej sytuacji politycznej w Europie i w obliczu przedłużającego się konfliktu na wschodzie Ukrainy.

- Wprowadzeniu ruchu bezwizowego dla Ukrainy towarzyszyło wejście w życie unijnego mechanizmu zawieszającego zasady wjazdu bezwizowego dla obywateli danego państwa w razie wzrostu zagrożeń dla bezpieczeństwa. Nowy mechanizm może zostać uruchomiony przez Komisję Europejską na wniosek jednego lub większej liczby państw członkowskich m.in. w sytuacji znacznego wzrostu następujących zjawisk: zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, odmów wjazdu wydanych wobec obywateli danego państwa trzeciego lub liczby obywateli danego kraju trzeciego przebywających nielegalnie na terytorium UE lub wniosków o status uchodźcy z danego kraju przy niskich wskaźnikach ich uznawalności. Mechanizm może być wprowadzony czasowo i dotyczyć określonej kategorii obywateli danego kraju trzeciego, jak i skutkować ponownym przywróceniem ruchu wizowego.

- W dyskursie politycznym w Unii Europejskiej zwykle zakłada się, że liberalizacja wizowa w relacjach z danym krajem trzecim, a dokładniej zniesienie wiz na pobyt krótkoterminowy, pociąga za sobą wzrost migracji z tego państwa. Szczególnie obecnie przy presji migracyjnej na kraje UE unijni politycy obawiają się, że liberalizacja wizowa przyniesie niekontrolowany napływ migrantów. Taki związek nie jest jednak oczywisty i nie został potwierdzony przy wcześniejszych falach liberalizacji ruchu osobowego. Możliwy jest wzrost migracji nieuregulowanej i nielegalnego zatrudnienia, jednak brakuje danych i badań, by jednoznacznie potwierdzić tę korelację.

- Wzrostu migracji rejestrowanej nie zaobserwowano ani w przypadku zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli krajów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, ani dla krajów Bałkanów Zachodnich, czy ostatnio w przypadku Mołdawii. W przypadku zniesienia obowiązku wizowego dla państw Bałkanów Zachodnich wzrosła natomiast znacząco presja na system azylowy wybranych krajów UE. W przypadku zniesienia wiz dla obywateli Mołdawii zwiększyła się zaś liczba odmów wjazdu. Zasadniczy wzrost migracji z krajów Europy Środkowej zaobserwowano dopiero po przystąpieniu do UE i otwarciu rynków pracy.

- W całej UE nie należy się spodziewać zasadniczego wzrostu napływu ukraińskich migrantów do UE (poza wynikającym z innych względów – m.in. możliwości oferowanych przez rynek pracy – wzrostem napływu do Polski). Wprowadzenie ruchu bezwizowego wydaje się mieć niewielki wpływ na przepływy migracyjne obywateli Ukrainy do UE, ponieważ także i wcześniej wizy turystyczne dla tej kategorii cudzoziemców, były łatwo dostępne i masowo wydawane. Polska wydawała też znaczącą liczbę wiz krajowych uprawniających do pracy czasowej. Nie można wykluczyć, że nastąpi pewne przeorientowanie przepływów migracyjnych z Polski na rzecz krajów z potrzebami na rynku pracy prowadzących dotychczas restrykcyjną politykę wizową i migracyjną, takich jak Czechy i Niemcy czy kraje południa Europy.



Istnieje prawdopodobieństwo, że wspomniane kraje zmienią politykę migracyjną i w większym stopniu otworzą rynki pracy.

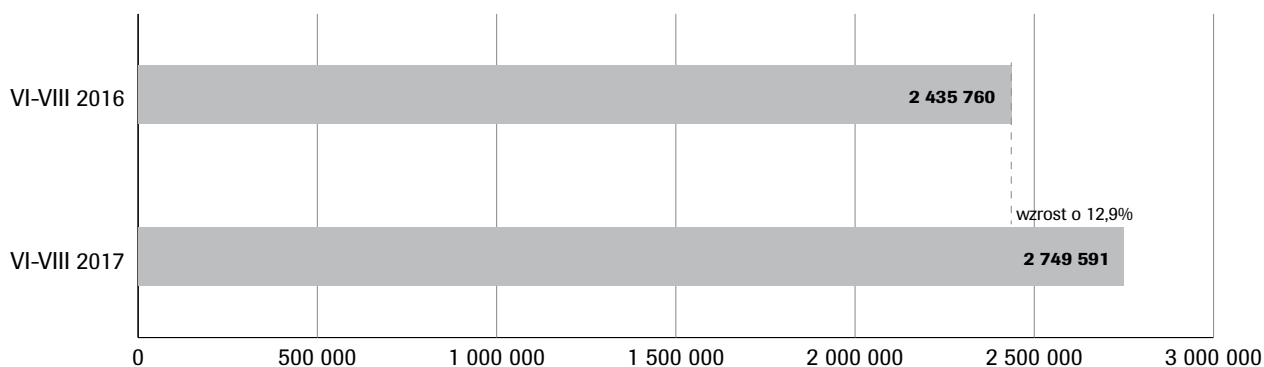
- Obecnie przed takim dylematem stoją Czechy, kraj z najniższym bezrobociem w UE i coraz większym deficytem rąk do pracy. Pomimo silnej presji ze strony pracodawców, szersze otwarcie rynku pracy na zagraniczną siłę roboczą uniemożliwiła kampania wyborcza. W jej trakcie współrządząca Czeska Partia Socjaldemokratyczna przekonywała, że masowy napływ pracowników z zagranicy wyhamuje wzrost płac na czeskim rynku pracy. Niektórzy politycy lewicy zwracali uwagę na wyzwania dla bezpieczeństwa lokalnych społeczności, w których osiedlają się zagraniczni pracownicy. Ze zrozumieniem do potrzeb pracodawców podchodzi natomiast lider ruchu ANO 2011 – Andrej Babiš – który ma duże szanse na objęcie stanowiska premiera po wyborach zaplanowanych na 20–21 października br. Babiš przekonuje, że niedobór pracowników jest największym problemem czeskiej gospodarki. Jak deklaruje, priorytetem powinno być zaktywizowanie ludzi bez pracy, ale jego zdaniem korzystne byłoby też przyjmowanie pracowników z zagranicy, np. z Ukrainy.

2. Wnioski dla Polski

- Na podstawie dostępnych danych administracyjnych, obserwacji uczestniczącej i analizy dyskursu medialnego należy stwierdzić, że po wprowadzeniu ruchu bezwizowego z Ukrainą (od 11 czerwca 2017 roku) nie zaobserwowano zasadniczej zmiany w dynamice czy charakterze ruchu osobowego na granicy z Ukrainą ani w charakterze przyjazdów obywateli Ukrainy.

- W ciągu pierwszych trzech miesięcy funkcjonowania ruchu bezwizowego (czerwiec, lipiec, sierpień) dynamika ruchu osobowego wzrosła o 12,9% w porównaniu do analogicznego okresu 2016 roku. Niewielki wzrost dynamiki przekroczeń granicy może być naturalną konsekwencją rosnącej liczby obywateli Ukrainy mieszkających w Polsce i odwiedzających kraj pochodzenia. Widać także wzrost liczby osób posługujących się paszportami biometrycznymi przy przekraczaniu granicy (szerzej zob. Wykres 1 i 2).

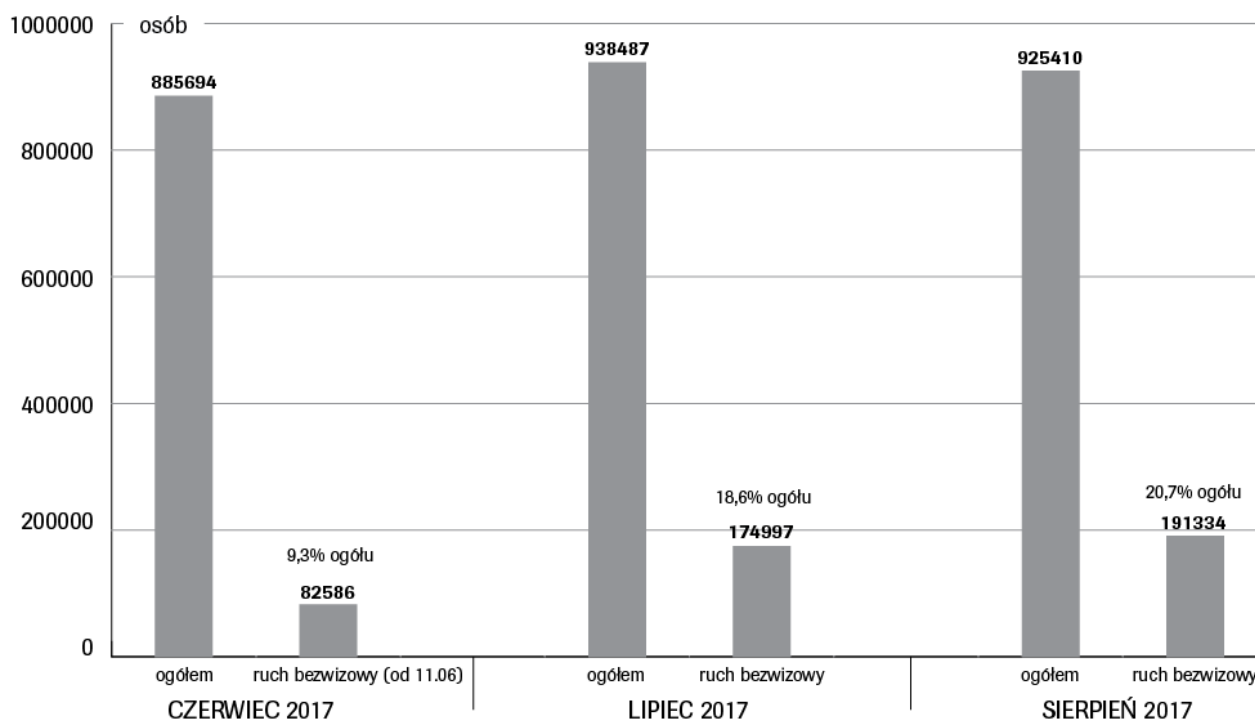
Wykres 1. Liczba obywateli Ukrainy wjeżdżających do Polski w VI–VIII 2016 i 2017 roku*



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

* Ruch bezwizowy od 11 czerwca 2017

Wykres 2. Liczba obywateli Ukrainy przyjeżdżających do Polski w VI–VIII 2017 roku (ogółem i w ramach ruchu bezwizowego)



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

- W warunkach określanych przez rozbudowane mechanizmy pozwalające obywatelom Ukrainy na dostęp do polskiego rynku pracy, nie wydaje się, by zniesienie obowiązku posiadania wiz krótkoterminowych miało wpływ na dynamikę i charakter migracji. Polska najprawdopodobniej nadal pozostanie głównym krajem docelowym w UE dla ukraińskich migrantów, choć wprowadzenie w przyszłym roku zmian w zasadach zatrudnienia cudzoziemców poprzez ograniczenia w systemie oświadczeń pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca i wprowadzenie zezwoleń na pracę sezonową mogą, przynajmniej czasowo, utrudnić sytuację obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy.
- Zasób obywateli Ukrainy obecnie przebywających w Polsce można szacować na co najmniej pół miliona osób. Zasób ten dynamicznie rośnie. W kontekście polskim ważne jest rozróżnienie między migracją długoterminową a czasową. Ta pierwsza, choć również wykazuje tendencję wzrostową, to jednak niewielką w liczbach bezwzględnych. Ta druga, czasowa, prawdopodobnie rośnie o wiele szybciej, jednak na razie trudno ją uchwycić statystycznie. Należy przypomnieć o specyficznym charakterze migracji czasowej do Polski. Ten rodzaj migracji stanowi raczej uzupełnienie wewnątrzukraińskich strategii życiowych i nie świadczy o chęci zmiany stałego miejsca zamieszkania.
- Choć w przypadku krajów Bałkanów Zachodnich zaobserwowano jednoznaczny związek pomiędzy zniesieniem ruchu wizowego a liczbą złożonych wniosków azylowych, wynikało to jednak w dużym stopniu ze specyficznej sytuacji ludności romskiej w Europie. W przypadku obywateli Ukrainy wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce dużo większe znaczenie niż ruch bezwizowy może mieć rosnący wskaźnik uznawalności wniosków, widoczny w ostatnich dwóch latach.

3. Migracja z Ukrainy w świetle danych ukraińskich

Aneksja Krymu w marcu 2014 roku i wybuch konfliktu w Donbasie wiosną 2014 roku oraz gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej postawiły Ukrainę przed bezprecedensowymi wyzwaniami, takimi jak wzrost migracji wymuszonej (osoby wewnętrznie przesiedlone) i zagranicznej. Warto się zastanowić, czy obecną falę migracji nie należałoby rozpatrywać jako jakościowo nowej fali migracji. Wśród trendów i zachowań migracyjnych pojawiły się nowe: uchodźstwo, migracja młodzieży i studentów, młodych specjalistów, małych i średnich przedsiębiorców, łączenie rodzin. Z drugiej strony, wiele osób, które potencjalnie myślą o migracji, zbiedniało w wyniku kryzysu i nie ma środków, które pozwoliłyby im opłacić przygotowania do migracji. Co ciekawe, gwałtowny wzrost migracji w zasadzie dotyczy jedynie Polski i Rosji.

Nowa fala migracji do UE i Polski po 2014 roku ma odmienną strukturę niż migracja wcześniejsza. Zdecydowanie bardziej widoczna jest dominacja mężczyzn, a także osób młodych. Zaczęły także przybywać osoby ze wschodniej Ukrainy, wcześniej w zasadzie nieobecne w napływie migracyjnym do Polski.

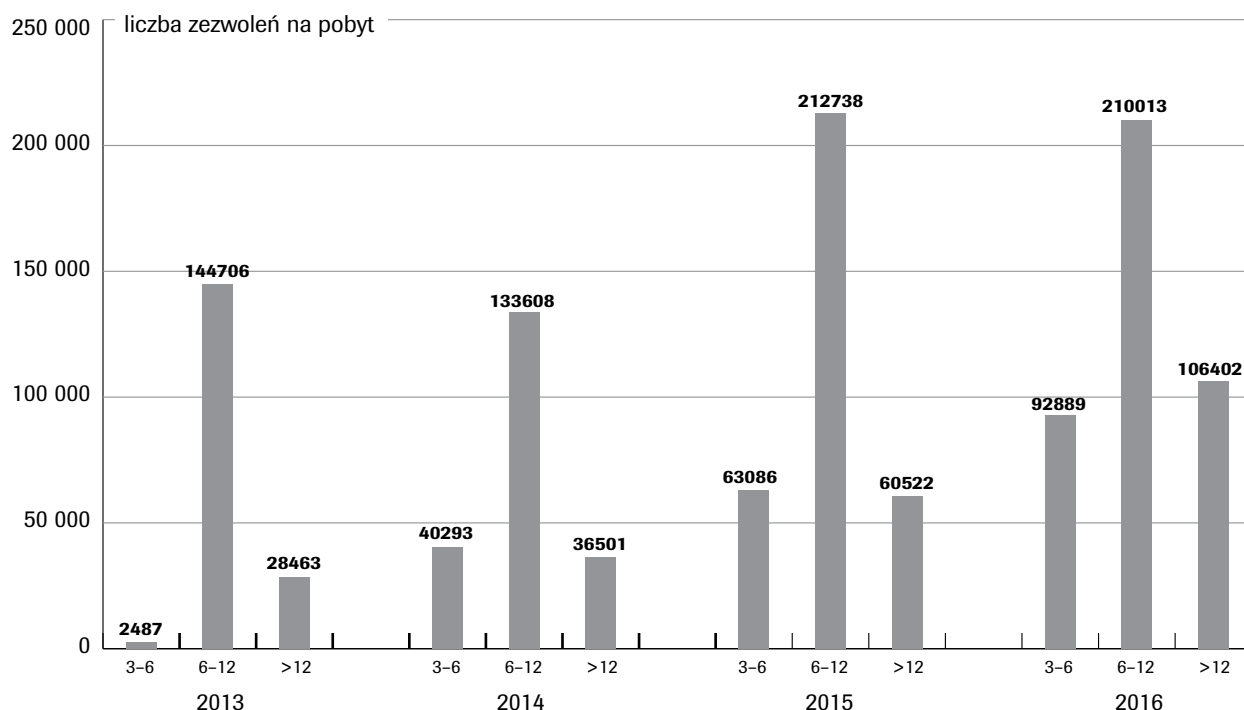
Głównym wyzwaniem metodologicznym niepozwalającym na postawienie jednoznacznych tez na temat migracji po 2014 roku jest brak ukraińskich badań i wiarygodnych danych statystycznych.

4. Migracja z Ukrainy w świetle danych polskich

Jedynym krajem UE, w którym od 2014 roku widać stały znaczący wzrost migracji z Ukrainy, jest Polska. Szczególną rolę przyciągającą Ukraińców odgrywa tzw. system oświadczeń. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej (obecnie MRPiPS) z dnia 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, obywatel Ukrainy chcący pracować czasowo (przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy) w Polsce jest zwolniony z konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę.

Według danych przekazanych do Eurostatu przez Urząd do Spraw Cudzoziemców liczba obywateli Ukrainy mających ważny tytuł pobytowy wynosiła pod koniec 2012 roku 122 tysiące osób, pod koniec 2013 roku – 175 tysięcy, pod koniec 2014 roku – 210 tysięcy, zaś pod koniec 2016 roku – 409 tysięcy (zob. Wykres 3).

Wykres 3. Liczba wszystkich ważnych zezwoleń na pobyt wydanych obywatelom Ukrainy w latach 2013–2016 według stanu na koniec roku z podziałem na czas trwania zezwolenia (od 3 do 6 miesięcy, od 6 do 12 miesięcy i powyżej 12 miesięcy)



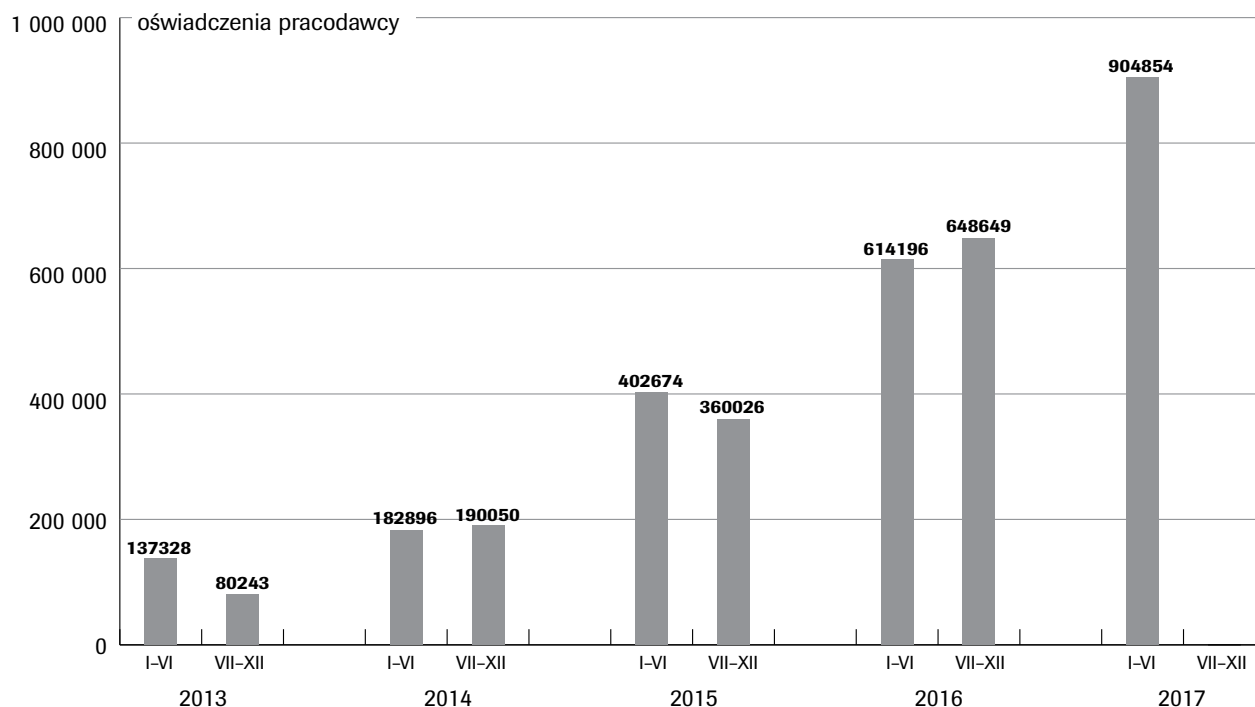
Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców

Co warto podkreślić, migracja Ukraińców do Polski dotyczy nowych osób, dużą część wydanych pozwoleń stanowią bowiem zezwolenia wydane po raz pierwszy. W 2014 roku nowych pozwoleń było 250 tysięcy, w 2015 roku – 430 tysięcy, zaś w 2016 roku – 512 tysięcy.

31 sierpnia br. na terytorium RP ważny dokument pobytowy posiadało 312 512 obcokrajowców, w tym 133 818 obywateli Ukrainy (dane te nie obejmują wiz). Stanowili oni 43% obcokrajowców mających ważny dokument pobytowy. Miesiąc wcześniej Ukraińców było 132 606. Pod koniec czerwca br. liczba obcokrajowców ogółem wynosiła 302 316, zatem w skali dwóch miesięcy wzrosła o 10 tys. W przyroście tym znaczący udział mieli obywatele Ukrainy, którzy w sierpniu br. otrzymali 5,5 tys. nowych dokumentów pobytowych.

Wzrost liczby wydanych oświadczeń zezwalających na pracę czasową jest znaczący. W 2013 roku liczba wydanych Ukraińcom oświadczeń wynosiła 217 tysięcy, zaś w 2016 roku wydano Ukraińcom aż 1,26 mln oświadczeń uprawniających do pracy czasowej. W pierwszym półroczu 2017 roku było to 904 854, co oznacza kilkudziesięcioprocentowy skok w porównaniu do liczby oświadczeń wydanych w pierwszym półroczu 2016 roku. W 2017 roku w porównaniu do roku 2016 nastąpi prawdopodobnie skok o kilkadziesiąt procent (szerzej zob. Wykres 4). Według danych MRPiPS według stanu na 1 września 2017 roku liczba obywateli Ukrainy, którzy posiadali ważne oświadczenia wynosiła 669 tysięcy, zaś zezwolenie na pracę miało 186 tys. Ukraińców (zasób migracyjny).

Wykres 4. Liczba oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi zarejestrowanych na rzecz obywateli Ukrainy w latach 2013–2017 (dane półroczne, strumienie migracyjne)



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Eksperti różnią się co do oceny, jak dane te powinny być interpretowane. Niektórzy uważają, że ponieważ procedura „oświadczeniowa” jest bezpłatna i prosta, to liczba wydanych zezwoleń pokazuje skalę zainteresowania pracodawców zatrudnieniem obywateli Ukrainy. Z kolei ukraińscy eksperci podkreślają znaczenie skali oświadczeń dla oceny planów migracyjnych Ukraińców lub szerzej niepewności co do przyszłości rozwoju sytuacji w kraju. Posiadanie oświadczenia jest często traktowane jako sposób zabezpieczenia się, gdyby konieczny był wyjazd za granicę. W tym kontekście ciekawa będzie interpretacja danych po wprowadzeniu ruchu bezwizowego, czy jakaś część obywateli Ukrainy straci zainteresowanie posiadaniem oświadczenia. Warto też pamiętać, że 1 stycznia 2018 roku wejdą w życie zapisy ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i niektórych innych ustaw, które ograniczają kategorie sytuacji, w których można pracować na podstawie oświadczenia na rzecz nowego typu zezwolenia na pracę sezonową.

Ze względu na trwanie konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy i aneksję Krymu, Polska stanowi ważny kraj docelowy dla obywateli Ukrainy wnoszących o ochronę. Ogółem w latach 2007–2017 (do 1 października 2017) 6866 obywateli Ukrainy złożyło w Polsce wnioski o status uchodźcy, najwięcej bezpośrednio po wybuchu konfliktu zbrojnego w roku 2014 (2318). W 2017 roku liczba ta wyniosła 574 osoby. Od 1 stycznia 2013 do 1 października 2017 roku na podstawie decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Rady do Spraw Uchodźców 92 obywateli Ukrainy uzyskało w Polsce status uchodźcy, 268 osoby ochronę uzupełniającą, zaś 26 pobyt tolerowany.

5. Kontekst ogólnounijny

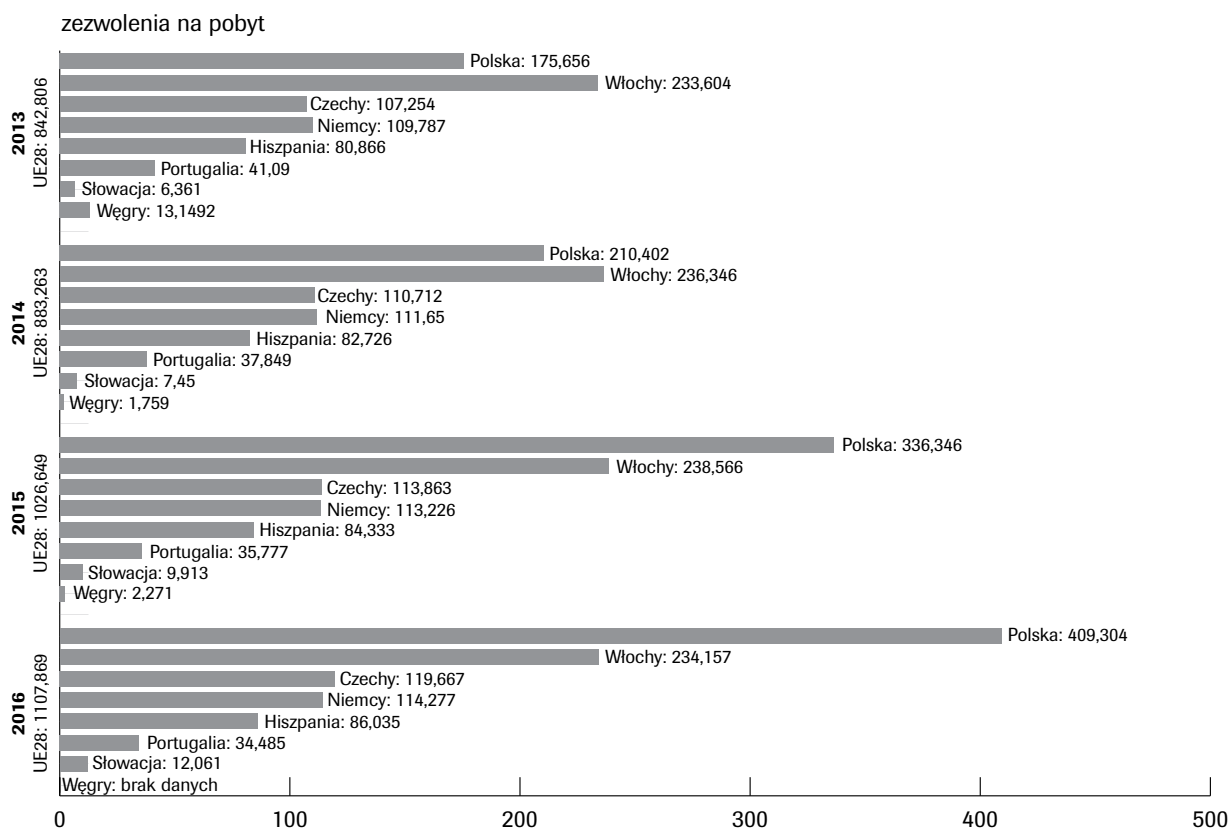
Według danych Eurostatu pod koniec 2016 roku w UE-28 obywatele ukraińscy posiadali 1 mln 110 tys. ważnych kart pobytu, z czego 403 tys. przypadły na Polskę (szerzej zob. Wykres 5), reszta – na Włochy (234 tys.), gdzie do czasu kryzysu gospodarczego 2008 roku przebywała znacznie większa liczba Ukraińców (m.in. pracowali w budownictwie i rolnictwie). Od kilku lat liczba ta ustabilizowała się na tym samym poziomie i obejmuje głównie kobiety w średnim wieku pracujące w sektorze usług domowych, w tym szczególności w sektorze opieki nad ludźmi starszymi. Podobny profil migracyjny prezentują obywatele Ukrainy legalnie przebywający w Hiszpanii czy w Portugalii.

W Niemczech pod koniec 2016 roku liczba legalnie przebywających Ukraińców wynosiła 114 tysięcy. Obecnie Ukraińcy jako cudzoziemcy mający zezwolenie na pracę w Niemczech są praktycznie nieobecni. Przebywają oni tam na podstawie zezwolenia do celów edukacyjnych lub z powodów rodzinnych.

Pod koniec 2016 roku 119 tysięcy Ukraińców przebywało w Czechach legalnie. Od kilku miesięcy na czeskim rynku pracy rośnie liczba obywateli Ukrainy z polskimi wizami, którzy trafiają do Czech za pośrednictwem polskich firm. Zdecydowana większość (kilka tysięcy) legitymuje się polską wizą do pracy krótkoterminowej wydaną w ramach systemu oświadczeń i jest wysyłana do Czech przez polskie agencje pracy. Część ukraińskich migrantów przebywa w Czechach również w charakterze pracowników delegowanych przez polskich pracodawców.

Wykres 5. Liczba wszystkich ważnych zezwoleń na pobyt wydanych obywatelom Ukrainy przez kraje UE-28 w latach 2013–2016 według stanu na koniec roku (zasób migracyjny, wybrane kraje)

Źródło: Baza danych Eurostatu



<http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database>