

Warszawa, 14 grudnia 2017 r.

STANOWISKO W SPRAWIE PRACY CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

Tematyka pracy cudzoziemców w Polsce była już wielokrotnie podejmowana, nie tylko przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców na łamach raportów, stanowisk i analiz, ale także w programach telewizyjnych, artykułach w prasie, czy nawet pracach naukowych. W ciągu ostatnich kilku lat, zagadnienie to stało się szczególnie ważne i aktualne, ponieważ – mimo, iż problem narastał już od dłuższego czasu – w przestrzeni publicznej w końcu otwarcie mówi się o katastrofie demograficznej, z którą mierzy się Polska. Oczywiście wszyscy cieszymy się najniższym w historii wolnej Polski bezrobociem, utrzymującym się stale już od wielu miesięcy, jednak należy pamiętać, że jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest właśnie niedobór Polaków w wieku produkcyjnym. W tej chwili na rynek pracy wchodzi pokolenie niżu demograficznego, stąd też podaż pracy jest po prostu stosunkowo niewielka, a efekt jedynie potęguje fala emigracji, z którą mieliśmy do czynienia kilka lat temu, niedługo po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Przedsiębiorcy już teraz narzekają na brak rąk do pracy – problem dotyczy przede wszystkim branż, w których potrzebni są wykwalifikowani pracownicy fizyczni. W dłuższej perspektywie taki stan rzeczy będzie dla gospodarki szkodliwy, ponieważ przedsiębiorcy niedysponujący odpowiednim zasobem siły roboczej, po prostu nie będą produkowali tyle, ile mogliby produkować, ani nie będą świadczyć tylu usług, ile mogliby świadczyć. Rezultat będzie oczywisty – znacznie wolniejszy rozwój gospodarczy. Patrząc na sytuację demograficzną Polski w jeszcze szerszej – strategicznej – perspektywie, nie sposób nie zwrócić uwagi na potencjalne fatalne jej skutki dla systemu emerytalnego. Oczywiście w Polsce funkcjonuje standardowy w skali świata system repartycyjny, w którym świadczenia wypłacane są z uiszczanych na bieżąco składek, już w tej chwili uzupełnianych zresztą w istotnym stopniu dotacjami pochodzącymi z budżetu państwa. Wziąwszy pod uwagę fakt, iż prognozy demograficzne są dla Polski katastrofalne (dramatyczna zmiana „piramidki demograficznej” – w ciągu kilkudziesięciu lat znacznie wzrośnie liczba osób w wieku 65 lat i powyżej, podczas gdy odsetek populacji w wieku produkcyjnym istotnie skurczy się – ostatecznie, ludność Polski może się w tym czasie skurczyć nawet o kilka milionów osób), przyszłość naszego systemu emerytalnego również rysuje się raczej pesymistycznie. Deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych będzie coraz wyższy, ponieważ coraz mniej osób będzie pracowało i wpłacało do niego składki. W rezultacie, dotacje z budżetu będą musiały ulegać stopniowemu zwiększaniu, co wiąże się oczywiście ze wzrostem poziomu opodatkowania dochodów i konsumpcji. Ostatecznie, w roku 2050 w Polsce garstka ludzi w wieku produkcyjnym będzie odpowiadała nie tylko za utrzymanie siebie

i swoich rodzin, ale również coraz liczniejszej grupy emerytów. Mimo podejmowanych wysiłków, nie będzie możliwości, by świadczenia były wysokie – wg szacunków GUS, już w 2040 roku co drugi Polak ma otrzymywać jedynie minimalną emeryturę, a odsetek takich osób ma po tym czasie dalej wzrastać.

Co możemy zrobić żeby odwrócić negatywne trendy, naprawić szkody już wyrządzone i nie dopuścić do realizacji tragicznego scenariusza zarysowanego powyżej? Konieczne są działania w trzech obszarach – dobra polityka prorodzinna, skłanianie Polaków do powrotu z emigracji, ale również mądra polityka imigracyjna. W zakresie tej ostatniej, chcielibyśmy przedstawić trzy podstawowe postulaty, które stanowić powinny przynajmniej punkt wyjścia do dyskusji na temat tego, jaki kształt ma przyjąć ta polityka w latach najbliższych. A określenie jakiegokolwiek strategii będzie koniecznością – wszak wg dostępnych szacunków, do 2050 roku Polska będzie potrzebowała 5 milionów imigrantów by utrzymać aktualny poziom zamożności.

1. Oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi¹ i zezwolenie na pracę nie mogą być przypisane do zatrudnienia w konkretnej firmie

Procedura oświadczeniowa jest uproszczonym sposobem zatrudniania obcokrajowców w Polsce, dostępnym dla obywateli określonej grupy państw, w tym. m.in. Ukrainy czy Białorusi. Fakt jej istnienia oceniamy bardzo pozytywnie – zamiast wydawać, w drodze decyzji administracyjnej i po dopełnieniu szeregu formalności, pozwolenie na pracę w Polsce, urzędnik jedynie rejestruje oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Proces ten w tej chwili nie zawiera w zasadzie żadnego elementu uznaniowości (przynajmniej zgodnie z obowiązującym prawem – znane są jednak przypadki, w których poszczególne urzędy, bez żadnej podstawy prawnej domagały się dopełnienia dodatkowych warunków rejestrowania oświadczeń, np. uiszczenia odpowiedniej opłaty), jest bardzo prosty i możliwy do szybkiego zakończenia. Od 1 stycznia 2018 roku, sytuacja będzie wyglądać zgoła inaczej – możliwe będzie (a w niektórych przypadkach wymagane przepisami) wydawanie decyzji administracyjnej o odmowie zarejestrowania oświadczenia. Przesłanki fakultatywnego wydania decyzji odmownej są sformułowane w sposób bardzo nieostry – chodzi tu np. o sytuację, w której z okoliczności wynika, że oświadczenie zostało złożone dla pozorów albo w której podmiot nie dopełnia obowiązków związanych z prowadzeniem działalności.

¹ Od 1 stycznia 2018 roku – oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Niestety, system oświadczeń w aktualnej formie, choć dużo lepszy niż rozwiązania mające wejść w życie w roku 2018, nie jest również pozbawiony wad. Jedną z nich jest oczywiście metodyka działania aparatu urzędniczego, jednak ona zależy od konkretnych placówek – są w Polsce miejsca, w których procedura działa znakomicie, ale są również takie, w których system szwankuje. Jedną z podstawowych wad procedury w kształcie obecnym jest fakt, iż zarejestrowane oświadczenie dotyczy zatrudnienia u konkretnego pracodawcy i na określonym stanowisku. Innymi słowy, pracownik z innego państwa, np. Ukrainy, przyjeżdżający do Polski i pracujący na podstawie takiego zarejestrowanego oświadczenia, nie może podjąć pracy u żadnego innego pracodawcy, niż ten który został w oświadczeniu określony. Można byłoby użyć argumentu, że w wypadku chęci zmiany miejsca zatrudnienia wystarczy, aby nowy pracodawca zarejestrował oświadczenie – wzięwszy jednak pod uwagę fakt, że ustawodawca ograniczył czas, w którym wykonywanie pracy na podstawie oświadczenia jest możliwe, każdy tydzień opóźnienia stanowi już spory problem. Ponadto, od 1 stycznia sytuacja jeszcze pogorszy się, ponieważ możliwe będzie wydanie decyzji negatywnej, zakładającej odmowę rejestracji oświadczenia, co wydłuży proces. Takiego rodzaju związanie pracownika z pojedynczym pracodawcą i stanowiskiem wpływa negatywnie nie tylko na jego pozycję (nie może na podstawie zarejestrowanego oświadczenia, czyli de facto tytułu do legalnego wykonywania pracy w Polsce, zatrudnić się nigdzie indziej, gdzie być może mógłby zarobić więcej), ale również na rynek pracy jako taki – sytuacja na nim jest dynamiczna, szczególnie w okresie prac sezonowych, niejednokrotnie w określonych branżach występuje okresowy brak pracowników, co wymusza podniesienie wynagrodzeń. Układ, w którym cudzoziemiec nie może takiej sytuacji wykorzystać, zmieniając pracę, wpływa negatywnie nie tylko na jego położenie, ale również na efektywność alokacji pracowników w poszczególnych branżach. Innymi słowy, bieżąca sytuacja eliminuje z rynku pracy cudzoziemców zatrudnionych na podstawie oświadczenia, jakkolwiek elastyczność, a ten problem dodatkowo znacznie pogłębi się po 1 stycznia 2018 roku. Dodatkowo, jest negatywna również z punktu widzenia samego systemu zatrudniania cudzoziemców. Wzięwszy bowiem pod uwagę przytoczone wyżej okoliczności, część cudzoziemców i tak pracuje w miejscu innym, niż określone w oświadczeniu, tyle że robi to w sposób nierejestrowany, w szarej strefie. Postulujemy zatem, by zarejestrowane oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, wiązało się z możliwością podjęcia pracy w dowolnym innym miejscu. W ten sposób, na rynku pracy zostanie zachowana pewna dynamika, sprzyjająca jego optymalizacji, rozumianej jako sytuacja, w której przedsiębiorcy zatrudniają tam, gdzie najbardziej potrzebują, a pracownicy pracują tam, gdzie mogą najwięcej zarobić.

2. Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej dla wszystkich cudzoziemców

W aktualnym stanie prawnym, działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak Polacy, prowadzić może jedynie ściśle określona grupa cudzoziemców, tj. ci, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt stały albo określone zezwolenia na pobyt czasowy (np. udzielone w celu podjęcia lub kontynuacji stacjonarnych studiów wyższych lub doktoranckich), status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, zgodę na pobyt tolerowany, Kartę Polaka, albo korzystają w naszym kraju z ochrony czasowej. Wszyscy inni, działalność mogą prowadzić jedynie w formie spółek kapitałowych oraz spółki komandytowej i komandytowo akcyjnej, a zatem jest to możliwość zarezerwowana tak naprawdę dla przedsiębiorców prowadzących działalność na szerszą skalę. Tymczasem jednym ze sposobów utrzymania się, poza pracą etatową, jest również np. wykonywanie działalności gospodarczej jednoosobowo (np. świadczenie na własną rękę fachowych usług remontowych), w ramach spółki partnerskiej albo w formie prostej spółki osobowej, takiej jak spółka jawna. Żeby móc w Polsce wykonywać tego rodzaju działalność, cudzoziemiec musi przejść skomplikowaną ścieżkę administracyjną, i uzyskać jeden z wymienionych wyżej tytułów do wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Uważamy, że takie ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, jest całkowicie nieuzasadnione i w zbyt dużym stopniu zawęża pole manewru cudzoziemcom chcącym w naszym kraju zarabiać pieniądze (a również – jednocześnie i niezależnie od własnej woli – wspierać polski budżet). Skoro naszym długofalowym celem jest przyciągnięcie do Polski kilkumilionowej rzeszy imigrantów, musimy zapewnić im możliwość rozwoju i bogacenia się w naszym państwie. Prowadzona na miejscu działalność gospodarcza może stać się zresztą czynnikiem, który odwiedzie dużą część z nich od pokusy wyjazdu na zachód Unii Europejskiej, a warto pamiętać, że inne państwa Europy zaczynają już o imigrantów zarobkowych konkurować. Postulujemy, by przebywający w Polsce cudzoziemcy mogli swobodnie prowadzić w naszym państwie działalność gospodarczą. Pozytywnie wpłynie to zarówno na postrzeganie Polski przez imigrantów (jako kraj, który dał im szansę rozwoju) oraz na stan budżetu, ale również na poziom konkurencyjności polskiej gospodarki. Kluczowym uczestnikiem każdego rynku jest zawsze konsument. Chcemy przecież, by polscy przedsiębiorcy mogli konkurować z przedsiębiorcami francuskimi we Francji. Nie widzimy zatem powodu, by osoba przyjeżdżająca do Polski z Białorusi, Ukrainy, czy Wietnamu, nie mogła w Polsce założyć działalności gospodarczej i konkurować z polskimi przedsiębiorcami, bez konieczności przechodzenia procedury uzyskiwania pozwolenia na pobyt stały, czy też Karty Polaka.

3. Zwiększenie liczby pracowników zajmujących się wydawaniem zezwoleń na pracę na poziomie województw celem przyspieszenia procedur

Jednym z problemów występujących podczas zatrudniania cudzoziemców, bywa przewlekłość procedur. Proces zaplanowany jako bardzo prosty i możliwie szybki, potrafi ciągnąć się miesiącami – często bez złej woli prowadzącego sprawę urzędnika. Bez wątplenia wiąże się to m.in. z gwałtownym wzrostem liczby cudzoziemców przybywających do Polski, aby pracować. O ile w 2015 roku mówiliśmy o fali imigrantów, gdy do końca października zarejestrowano ponad 650 tysięcy oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi pochodzącemu z Ukrainy (warto zaznaczyć, że liczba oświadczeń nie równa się liczbie faktycznie pracujących osób, ale jeśli weźmiemy pod uwagę odsetek tych, którzy pracowali w szarej strefie, otrzymujemy liczbę ok. 1 miliona osób, podawaną m.in. w szacunkach Narodowego Banku Polskiego), o tyle w roku 2017 tylko w pierwszym półroczu zarejestrowano ponad 900 tysięcy oświadczeń. Oczywiście oświadczenia rejestrowane są w PUP, jednak tak gwałtowny wzrost świadczy o istotnym zwiększeniu liczby cudzoziemców chętnych do podjęcia pracy w Polsce. Liczba wydanych zezwoleń na pracę, jak i kart czasowego pobytu również zwiększyła się w ciągu kilku ostatnich lat. W 2016 roku wydano ponad 127 tysięcy zezwoleń na pracę (wzrost o aż 94% w stosunku do roku 2015). Trend widoczny jest również w roku 2017 – zaledwie w styczniu i lutym wydano już 30 tysięcy zezwoleń, co oznacza ponad stuprocentowy wzrost r/r. Z kolei o ile w roku 2013 wydano 32,2 tysiąca decyzji w sprawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, czy też pobytu czasowego cudzoziemca w Polsce, o tyle w roku 2016 pozytywnie rozpatrzono aż 86,6 tysięcy wniosków. O ile jesteśmy głęboko przekonani, że przerost zatrudnienia w administracji państwowej powinien być redukowany, a aparat urzędniczy państwa skromny, o tyle wiemy jednocześnie, że podstawową cechą tkanki biurokratycznej każdego państwa jest sprawne załatwianie spraw jego obywateli. Bieżąca sytuacja tego nie gwarantuje. Z tego też powodu, w związku z ogromnym wzrostem zainteresowanych przybyciem do Polski cudzoziemców, apelujemy o zwiększenie liczby pracowników zajmujących się w urzędach wojewódzkich wydawaniem zezwoleń na pracę – czy poprzez przesunięcie części kadr z innych działów, czy też ewentualnie poprzez zwiększenie liczby etatów tam, gdzie jest to ewidentnie konieczne. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby przeniesienie kompetencji dotyczących wydawania cudzoziemcom zezwoleń na pracę, do Powiatowych Urzędów Pracy, gdzie już teraz procedowane są oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Doświadczenie PUP w tym zakresie, jak i zasoby kadrowe, którymi te urzędy dysponują, z pewnością pozwoliłyby na sprawniejsze załatwianie spraw z zakresu wydawania cudzoziemcom zezwoleń na pracę.

Powyższe postulaty nie wyczerpują tematyki podejścia państwa (jako regulatora i kreatora poszczególnych polityk) do zagadnienia imigrantów zarobkowych w Polsce. Z pewnością potrzebna będzie w tym zakresie szersza dyskusja, o rozpoczęcie której apelujemy do politycznych decydentów – to jest już ostatni moment, by wypracować realne rozwiązania, a jeśli uda się to zrobić, one na pewno zaprocentują w przyszłości.

Pod stanowiskiem podpisały się:

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek

Francusko-Polska Izba Gospodarcza

Fundacja „Nasz Wybór”

Fundacja Centrum Badań Migracyjnych

Fundacja dla Somalii

Fundacja Przeciwko Handlowi Ludźmi i Niewolnictwu „La Strada”

Fundacja Refugee.pl im. Małgorzaty Jasiczek-Gerbert

Fundacja Rozwoju Oprócz Granic

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Instytut Spraw Publicznych

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

Polskie Forum Migracyjne

Stowarzyszenie Homo Faber

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego „Nomada”

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców