

Warszawa, 3 sierpnia 2021 r.

Stanowisko ZPP ws. polityki migracyjnej Polski - kierunków działań 2021-2022

Bieżące kwestie związane z odbudową gospodarczą po pandemii COVID-19 nie mogą przystaniać do faktu, że polska gospodarka mierzy się również z wyzwaniami o charakterze strategicznym. To, jak sobie z nimi poradzimy, będzie w dużej mierze determinowało tempo rozwoju w najbliższych dekadach. Jednym z tego rodzaju wyzwań jest bez wątpienia demografia. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców stawia przed Polską ambitny cel – 50 milionów Polaków na 2050 rok. Oznacza to, że wbrew utrzymującej się na bardzo niskim poziomie dzietności, w ciągu następnych niespełna trzydziestu lat liczebność naszego kraju musiałaby zwiększyć się o kilkanaście milionów osób. Nie będzie to możliwe bez skutecznej polityki migracyjnej, dlatego cieszymy się, że został przedstawiony dokument opisujący podstawowe jej założenia. Podkreślamy jednocześnie, że potrzebujemy zmian zdecydowanie dalej idących, niż te zaproponowane w tekście.

W okresie do 2050 roku z polskiego rynku pracy zniknie ok. 5 milionów osób w wieku produkcyjnym. Równoległe, o ok. 3 miliony wzrośnie liczba osób w wieku emerytalnym. Taka zmiana struktury wiekowej społeczeństwa wiąże się z istotnymi konsekwencjami gospodarczymi.

Malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym przy jednoczesnym rosnącym odsetku ludności pobierającej świadczenia emerytalne stanowić będzie gigantyczne wyzwanie dla systemu repartycyjnego – niewykluczone wręcz, że doprowadzi do konieczności stworzenia alternatywy dla niego. Ponadto, oczywiście, mniej osób pracujących w gospodarce będzie oznaczało (przy założeniu, że w Polsce nie nastąpi w tym czasie radykalny i bezprecedensowy wzrost produktywności) wolniejszy rozwój, a zatem relatywny regres wobec najbogatszych gospodarek europejskich.

Mając na względzie powyższe zagrożenia, trudno dziwić się że temat katastrofy demograficznej i możliwych sposobów zapobieżenia jej negatywnym skutkom zajmuje coraz więcej miejsca w debacie publicznej. Znaczna część dyskusji dotyczy polityki rodzinnej i ewentualnych działań pronatalnych, co ma oczywiście kluczowe znaczenie z punktu widzenia liczby ludności Polski w ciągu najbliższych dekad. Nie sposób zapominać jednak o tym, że luka demograficzna już powstała. Współczynnik dzietności zapewniający prostą zastępowalność pokoleń odnotowaliśmy ostatni raz na

samym początku lat 90. – w późniejszym okresie wskaźnik ten spadał i od lat konsekwentnie utrzymuje się na poziomie poniżej 1,5. Mając to na uwadze, nie sposób dyskutować o sytuacji demograficznej pomijając czynnik imigracji. Do tej pory, po uchyleniu w 2016 roku (po czterech latach obowiązywania) polityki migracyjnej Polski, nie istniał żaden strategiczny dokument formułujący kluczowe kierunki aktywności państwa w tym zakresie. Bardzo dobrze zatem, że materiał stanowiący przedmiot niniejszego stanowiska w końcu został opublikowany – jest to pewien punkt wyjścia do dyskusji o zjawisku imigracji, jego znaczeniu i możliwych sposobach zarządzania nim.

W naszym przekonaniu, kluczowym punktem polityki migracyjnej Polski w najbliższym czasie powinna być radykalna zmiana jej charakteru. Obecnie nasz system regulacyjno-instytucjonalny jest wyraźnie sprofilowany pod imigrację krótkoterminową, często i szybko rotującą. Świadczy o tym choćby dualność procedur. Uproszczona, sprawnie funkcjonująca procedura oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi pozwala na legalizację zatrudnienia w ciągu kilku dni roboczych – dotyczy jednak wyłącznie cudzoziemców z wąskiego katalogu państw (m.in. Ukraina, Białoruś, czy Gruzja) i pozwala na wykonywanie pracy przez maksymalnie 6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy. Wydanie zezwolenia na pracę jest tymczasem procedurą znacznie dłuższą, trwającą nawet kilka miesięcy – przy czym samo zezwolenie wydawane jest na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. Brak jest również jasnej, prostej ścieżki uzyskania polskiego obywatelstwa przewidzianej dla osób, które w naszym kraju przebywają i legalnie pracują od lat.

Skutki takiej polityki są bezpośrednio widoczne w statystykach. Wg danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców z 2018 roku wynika, że jedynie 12 proc. złożonych wniosków o zezwolenie na pobyt dotyczy pobytu stałego bądź uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE, a co piąty wniosek o zezwolenie na pobyt jest odrzucany. W konsekwencji, Polska ma jeden z najniższych w całej Unii Europejskiej odsetków długoterminowych rezydentów wśród wszystkich obywateli państw spoza UE dysponujących pozwoleniem na pobyt – w 2019 roku wynosił on 19,8 proc. wobec niespełna 34 proc. na Węgrzech, 58,7 proc. w Czechach, czy rekordowych 89,8 proc. na Łotwie. Jednocześnie, Polska jest państwem, w którym imigranci są wyjątkowo aktywni zawodowo. Odsetek na poziomie 80,2 proc. plasuje nas w pierwszej piątce państw pod tym względem i jest znacznie wyższy, niż średnia europejska wynosząca 66,4 proc. Imigrujący do Polski spoza UE mężczyźni niemal zawsze są osobami aktywnymi zawodowo – odsetek 92,2 proc. plasuje pod tym względem Polskę na samym przodzie Europy (średnia 78,3 proc.).

Tym samym, należy stwierdzić że dysponujemy gigantycznym potencjałem w postaci milionów imigrantów chętnych do podejmowania zatrudnienia, w znacznej części bliskich nam kulturowo (np. z Ukrainy czy Białorusi) lub łatwo asymilujących się (np. z Indii, czy Wietnamu). Wziąwszy pod uwagę długoterminowe wyzwania dla rynku pracy i systemu emerytalnego powinno zależeć nam na tym, by tych, którzy chcieliby osiedlić się w Polsce, skutecznie zatrzymać w kraju. Tymczasem, jak wskazano wyżej – instytucjonalnie i regulacyjnie jesteśmy przygotowani do migracji rotującej, krótkoterminowej i nietrwałej, która może co prawda uzupełnić bieżące luki w podaży pracy w niektórych sektorach gospodarki, lecz nie zmieni naszego położenia w długim terminie.

Wysoki poziom zainteresowania na migrację krótkoterminową jest dostrzeżony przez autorów Polityki Migracyjnej, trudno jednak nie odnieść wrażenia, że wyciągnięto z tej diagnozy jakiegokolwiek konkretne wnioski. W dokumencie ograniczono się do wskazania, że w tej chwili „model polityki migracji zarobkowych opiera się na dominacji migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych”, podczas gdy na rynku pracy coraz częściej oczekuje się zatrudnienia pracownika na okres dłuższy, niż maksymalny dopuszczalny czas zatrudnienia na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Przedstawiony projekt nie zawiera jednak jasnego stwierdzenia gruntownej zmiany przyjętego modelu (instytucjonalnej, regulacyjnej, proceduralnej etc.) – określono jedynie z grubsza kilka obszarów, w ramach których można zdynamizować procesy związane z legalnym zatrudnianiem cudzoziemców (elektronizacja obiegu dokumentów, „szybkie ścieżki”, łatwiejszy dostęp do zezwoleń na pracę etc.).

Tym samym, dokument jest – w kontekście gospodarczego znaczenia imigracji – rozczarowujący. W obrębie migracji zarobkowych wskazuje jedynie na możliwość przyspieszenia niektórych procesów, nie formułując dalej idących wniosków systemowych.

Część problemu może wynikać z wyraźnego wyodrębnienia (widocznego również w strukturze dokumentu) migracji zarobkowej od innych aspektów związanych z migracjami (ochrona imigrantów, czy ich integracja). Tymczasem w przekonaniu ZPP znaczna większość imigrantów, którzy mają potencjał by osiedlić się w Polsce na stałe, to imigranci zarobkowi. Tym samym, to już w samym punkcie wyjściowym ich związku z naszym krajem należałoby stworzyć warunki ku temu, by ci najbardziej wartościowi mieli w pewnej perspektywie szansę długotrwałego osiedlenia się, a w dalszej kolejności i nabycia obywatelstwa.

W opisywanym dokumencie niewiele jest szczegółowych postulatów i planów, stąd też trudno jest konkretnie odnosić się do ogólnikowych deklaracji w nim zawartych (takich jak np. „systemowe wprowadzenie szeroko rozumianych programów integracyjnych”), zwłaszcza że i one nie składają się na spójną „politykę migracyjną”, co sugerowałby tytuł, lecz stanowią raczej zbiór luźno powiązanych ze sobą postulatów odnoszących się generalnie do różnych aspektów funkcjonowania cudzoziemców w Polsce. Tym samym, choć – jak wspomniano na wstępie – dobrze, że dokument w ogóle ujrzał światło dzienne, to jednak trudno traktować go jako pełną odpowiedź na wyzwania stojące przed Polską w zakresie kształtowania strumieni migracji. Generalnym zarzutem może być brak zachowania proporcji pomiędzy instrumentami „pozytywnymi” a „negatywnymi” – wydaje się, że twórcy odnoszą się do imigracji jako do zagrożenia co najmniej równie często, jak jako do szansy, czy też, w świetle sytuacji demograficznej, konieczności.

ZPP stoi na stanowisku, że polityka migracyjna Polski powinna przewidywać możliwie proste i przejrzyste procedury legalnego zatrudniania cudzoziemców, a w dłuższej perspektywie również prostą ścieżkę uzyskiwania prawa stałego pobytu i polskiego obywatelstwa. Wydaje się, że zasadne byłoby m.in. poszerzenie możliwości stosowania oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w taki sposób, by były one metodą legalizacji zatrudnienia cudzoziemców z szerszej, niż obecnie, grupy państw. W szczególności uwzględnić należałoby w tym katalogu niektóre państwa azjatyckie, takie jak np. Wietnam, czy Indie. Co więcej, powinna istnieć łatwa procedura przekształcenia oświadczenia w zezwolenie na pracę, tak by zapewnić podstawową ciągłość kadrową w zakładach pracy, a także dać imigrantom perspektywę stałego, stabilnego zatrudnienia w Polsce. Same zezwolenia mogłyby obowiązywać na okres dłuższy, niż obecnie. Dokumenty legalizujące zatrudnienie cudzoziemców nie powinny ponadto wiązać pracownika z konkretnym miejscem i stanowiskiem pracy – uważamy, że imigranci powinni funkcjonować na wewnętrznym rynku pracy na równych warunkach z polskimi pracownikami i tak samo jak oni mieć możliwość łatwej zmiany miejsca zatrudnienia bez konieczności ponownego przechodzenia procedury legalizacyjnej.

Aby w pełni zmienić model polityki imigracyjnej i odejść od bieżącego uzupełniania luk w podaży pracy, proponujemy również stworzenie prostej ścieżki uzyskiwania prawa stałego pobytu, a w dalszej kolejności – obywatelstwa. Wydaje się, że osoba, która przepracowała w Polsce np. 2 lata i nie została skazana za umyślne przestępstwo, powinna móc dysponować prawem stałego pobytu. Ci, którzy mając tę perspektywę zechcieliby związać swój los z Polską na stałe, powinni po pewnym

czasie uzyskać możliwość skorzystania z prostej ścieżki nabycia obywatelstwa, opisanej jako przejrzysta procedura realizowana na poziomie wojewodów.

Oceniając otwarcie na imigrację jako konieczność, nie opowiadamy się za w pełni swobodnym przepływem ludności do Polski. Uważamy, że prostocie i przejrzystości procedur powinna towarzyszyć kontrola państwa nad strumieniami imigrantów trafiającymi do naszego kraju. Dlatego rozważylibyśmy np. stworzenie systemu kwot imigrantów przypadających na poszczególne państwa, które mogłyby być ogłaszane corocznie, np. w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Model taki pozwoliłby łatwo zarządzać wolumenem imigracji do Polski, a jednocześnie zmniejszałby ryzyko powstania imigranckich enklaw oddzielonych od lokalnych społeczności.

Co więcej, sceptycznie podchodzimy do propozycji zapewniania imigrantom dodatkowego wsparcia organizacyjnego, czy finansowego. Model bogatej oferty państwa opiekuńczego nie sprawdził się w innych krajach, doprowadzając do szeregu problemów w środowiskach imigranckich (niska stopa zatrudnienia, wyuczona i dziedzina bezradność etc.). Dlatego też uważamy, że imigranci powinni mieć oczywiście dostęp, na niedyskryminacyjnych warunkach, do wszystkich usług publicznych, jednak nie powinniśmy tworzyć dla nich osobnych programów, czy świadczeń finansowych.

Reasumując, mimo że publikacja i konsultacje polityki migracyjnej Polski to zdecydowanie dobra informacja, ZPP stoi na stanowisku, że w dokumencie brak jest pogłębionej refleksji nad wyzwaniem stojącymi przed krajem, a zaprezentowane w nim recepty są ogólnikowe i niewystarczające, mimo że co do zasady kierunkowo słuszne. Apelujemy o dalszy dialog nad dokumentem i przebudowanie go w taki sposób, by celem jego przyjęcia była faktyczna zmiana modelu polityki migracyjnej Polski.