



RAPORT OSW

OSW



MIGRACJE Z UKRAINY DO POLSKI

STABILIZACJA TRENDU

Marta Jaroszewicz

WARSZAWA
PAŹDZIERNIK 2018

MIGRACJE Z UKRAINY DO POLSKI

STABILIZACJA TRENDU

Marta Jaroszewicz



OSW

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Adam Eberhardt

REDAKCJA

Halina Kowalczyk

WSPÓŁPRACA

Małgorzata Zarębska, Anna Łabuszewska

WYKRESY

Wojciech Mańkowski, Piotr Bogdański

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Oleksandr Berezko/Shutterstock.com

SKŁAD

GroupMedia

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel.: + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-29-6

Spis treści

TEZY /5

- I. GLOBALNY FENOMEN, ALE CZY STAŁY? /6**
- II. MIGRACJA Z UKRAINY W ŚWIELE NOWYCH ZASAD ZATRUDNIANIA CUDZOZIEMCÓW /9**
- III. ZASOBY MIGRACYJNE /11**
- IV. MIGRACJA DO POLSKI W ŚWIELE BADAŃ UKRAIŃSKICH /13**
- V. INNE KRAJE DOCELOWE UKRAIŃSKIEJ MIGRACJI /16**
- VI. PERSPEKTYWY /18**

TEZY

- Wzmoczona fala migracyjna z Ukrainy do Polski, która rozpoczęła się w 2014 roku, zaczyna powoli wyhamowywać. Migracja ta ma nadal głównie czasowy charakter i trudno ocenić, w jakim stopniu może się przekształcić w formę osiedleńczą. Zapewne z upływem czasu obecny cyrkulacyjny model przestanie przyciągać nowe osoby. Polska pozostaje jednak głównym krajem UE, w którym pracują Ukraińcy, co wynika z szeregu przewag konkurencyjnych: rozbudowanych sieci migracyjnych oraz liberalnej procedury legalizacji pobytu i pracy (na krótki okres). Ponadto, mimo że płace osiąmane przez migrantów w Polsce są niewysokie w porównaniu z krajami zachodniej części UE, niskie koszty życia pozwalają na regularne transfery finansowe na Ukrainę.
- Ze względu na przeważający czasowy charakter migracji trudno oszacować dokładną liczbę ukraińskich migrantów przebywających w Polsce. Według danych Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej (MRPiPS)¹, liczba obywateli Ukrainy, posiadających 31 grudnia 2017 roku ważne oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, wynosiła 517 tys. osób, a posiadających zezwolenie na pracę – 208 tys. Do tego należy dodać liczącą około 100 tys. grupę obywateli Ukrainy, którzy przebywają w Polsce na stałe i nie potrzebują zezwolenia na pracę lub też studiują albo przebywają w Polsce z innych przyczyn niż zawodowe. W sumie daje to liczbę około 900 tys. migrantów z Ukrainy przebywających w Polsce pod koniec 2017 roku. Pod koniec 2018 roku liczby te będą najprawdopodobniej mniejsze ze względu na wprowadzenie nowych zasad zatrudniania cudzoziemców, które urealniamy skalę legalnego zatrudnienia migrantów.
- Kraje sąsiedzkie w ograniczony sposób zaczęły otwierać swoje rynki pracy dla obywateli Ukrainy, w tym Czechy poprzez zwiększenie kwoty dla migrantów pracowniczych, a Węgry przez wprowadzenie ułatwionej procedury uzyskania obywatelstwa. Jedynie w Niemczech Ukraińcy nadal stanowią marginalną grupę cudzoziemską. Dalszy szybki wzrost migracji z Ukrainy uniemożliwiają dramatyczna sytuacja demograficzna tego kraju, problemy na lokalnych rynkach pracy na zachodniej Ukrainie i kurcząca się zasoby osób w wieku produkcyjnym.

¹ Autorka dziękuje Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departamentowi Rynku Pracy, za udostępnione statystyki.

I. GLOBALNY FENOMEN, ALE CZY STAŁY?

Według najnowszego *International Migration Outlook 2018*, publikowanego corocznie przez OECD, w 2017 roku Polska stała się globalnym liderem, jeśli chodzi o napływ cudzoziemskiej, sezonowej, krótkoterminowej siły roboczej (większym niż Stany Zjednoczone)². Jest to o tyle nietypowe, że Polska nigdy nie była krajem imigracyjnym i nadal pozostaje krajem emigracji. Obecny napływ migrantów krótkoterminowych był możliwy dzięki specyficznemu zetknięciu się czynników przyciągających (bardzo liberalny system zatrudniania cudzoziemców w Polsce nastawiony na jeden kierunek geograficzny: kraje Partnerstwa Wschodniego – PW) z czynnikami wypychającymi: sytuacją szokową, jaka nastąpiła na Ukrainie po wybuchu wojny i załamaniu gospodarczym w latach 2014–2015. Ponadto w związku z rosyjską agresją wielu migrantów ukraińskich opuściło Rosję na rzecz Polski. Ważnymi czynnikami przyciągającymi obywateli Ukrainy do Polski są również: niskie koszty podróży, możliwość utrzymywania więzi z rodziną na Ukrainie, rozbudowane sieci migracyjne, a także podobieństwa językowe i bliskość kulturowa. Dlatego też jednym z określeń, jakie nadano obecnej fali migracyjnej z Ukrainy do Polski, jest termin „lokalna mobilność”, oznaczający specyficzny system częstych i krótkoterminowych przyjazdów zarobkowych do Polski przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków w kraju przebywania i koncentrowaniu swojej aktywności życiowej na Ukrainie, podczas gdy migracja w klasycznym rozumieniu zakłada stałą zmianę centrum działalności życiowej. Ten konglomerat czynników zaowocował zauważalnym globalnie boomem w sektorze migracji krótkoterminowej.

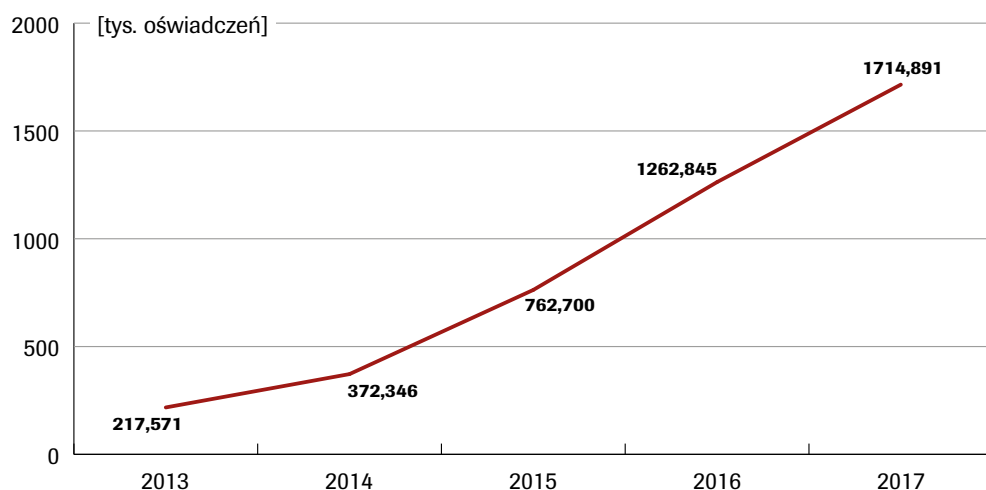
Największy napływ Ukraińców do Polski (objawiający się w liczbie wydanych oświadczeń uprawniających do pracy krótkoterminowej³ oraz zezwoleń na pracę) odnotowano w latach 2014–2016, kiedy to tempo wzrostu liczby wydawanych dokumentów rosło o kilkadziesiąt, a często i 100% rocznie. Jednak w 2017 roku, w porównaniu z 2016, odnotowano już mniejszy, choć nadal

² *International Migration Outlook 2018*, OECD, https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018_migr_outlook-2018-en#page1

³ Od 2008 roku w Polsce obowiązuje tzw. system oświadczeń, na mocy którego obywatel/ka Ukrainy chcący/a pracować czasowo (tj. przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy) w Polsce jest zwolniony/a z konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę. Wystarczy, że będzie posiadać oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy zarejestrowane przez przyszłego pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy, a praca będzie wykonywana na podstawie pisemnej umowy na warunkach określonych w oświadczeniu. Liczba oświadczeń nie równa się liczbie migrantów. Jedna osoba może mieć kilka oświadczeń.

znaczący – 40-procentowy wzrost liczby wydanych oświadczeń zezwalających na pracę krótkoterminową (wzrost z 1,3 mln do 1,8 mln, zob. Wykres 1). Nieco większy wzrost widoczny był w przypadku liczby wydanych zezwoleń na pracę, jednak nastąpiło zatrzymanie rosnącego od pięciu lat udziału obywateli Ukrainy wśród cudzoziemców, którym wydawane są zezwolenia na pracę w Polsce (Wykres 2)⁴. Zapewne 2018 rok przyniesie dalsze zahamowanie tempa wzrostu, jednak ze względu na istotne zmiany w przepisach prawnych dane te będą trudne do porównania ze statystykami z lat wcześniejszych (o czym poniżej).

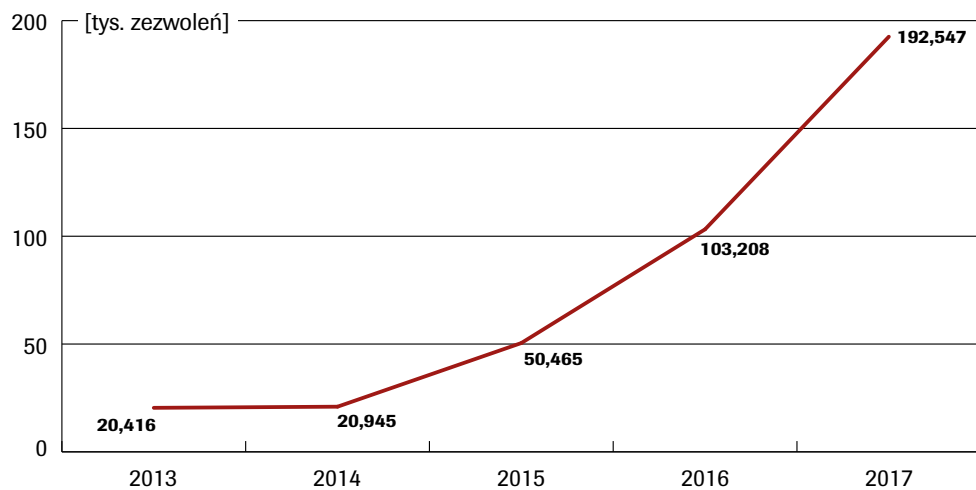
Wykres 1. Liczba oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy wydanych obywatelom Ukrainy w latach 2013–2017



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

⁴ Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wykres 2. Liczba zezwoleń na pracę wydanych obywatelom Ukrainy w latach 2013–2017



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

II. MIGRACJA Z UKRAINY W ŚWIEŁLE NOWYCH ZASAD ZATRUDNIANIA CUDZOZIEMCÓW

1 stycznia 2018 roku weszły w życie znaczące zmiany prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Przede wszystkim zawężona została kategoria prac, które można wykonywać na podstawie oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Są to obecnie wszystkie prace, które nie mają charakteru sezonowego i mogą być wykonywane przez obywateli krajów PW w ciągu sześciu miesięcy w okresie 12 miesięcy. Zaszły także zmiany w systemie wydawania oświadczeń: zaczęła być pobierana opłata za ich wydanie; pracodawca musi też zawiadomić, czy pracownik, któremu wystawił oświadczenie, podjął u niego pracę. Wprowadzono także nowy typ zezwolenia na pracę: zezwolenie na pracę sezonową, które uprawnia każdego cudzoziemca (nie tylko obywateli krajów PW) do podjęcia pracy przez okres nie dłuższy niż dziewięć miesięcy w ciągu roku.

Według danych MRPiPS za pierwsze półrocze 2018 roku liczba oświadczeń, które wpłynęły do powiatowych urzędów pracy, wynosiła 820 tys., jednak do ewidencji wpisanych zostało ok. 756 tys. oświadczeń. Dotyczyły one ok. 687 tys. cudzoziemców (w tym 92% to obywatele Ukrainy). Jednak liczba osób, które realnie podjęły pracę na podstawie oświadczeń, była mniejsza, ponieważ zgodnie z wprowadzonym systemem weryfikacji okazało się, że w przypadku około jednej trzeciej oświadczeń wpisanych do ewidencji złożone zostało powiadomienie o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca. Ponadto część oświadczeń mogła zostać wydana na późniejszy okres. Oznacza to, że realna liczba obywateli Ukrainy pracujących w pierwszej połowie 2018 roku na podstawie oświadczenia o pracę wynosiła ponad pół miliona.

W tym samym czasie w powiatowych urzędach pracy złożonych zostało ok. 157 tys. wniosków o zezwolenie na pracę sezonową; dotyczyły one ok. 147 tys. cudzoziemców (w 98% obywatele Ukrainy). Jednocześnie zezwoleń wydano zaledwie 58 tys., co zapewne wynika z faktu, że jest to nowy typ zezwolenia w praktyce administracyjnej, z którego zarówno urzędy, jak i migranci muszą nauczyć się korzystać. Do końca czerwca 2018 roku obywatelom Ukrainy wydano także ponad 110 tys. „klasycznych” zezwoleń na pracę, co pokazuje nieco większy niż w ubiegłym roku poziom zainteresowania tym typem zezwolenia.

Nowe przepisy utrudniają porównanie obecnych danych na temat liczby wydanych oświadczeń z tymi wydanymi przed 1 stycznia 2018 roku, dlatego że poprzednia procedura (której nie uzupełniono o odpowiedni system weryfikacji)

nie świadczyła o liczbie obywateli Ukrainy realnie pracujących w Polsce, ale pokazywała skalę zainteresowania podjęciem pracy. Interpretacja i porównanie danych za 2018 rok mogą być trudne także dlatego, że utworzono nowy rodzaj zezwolenia na pracę sezonową, oraz że „nowe” oświadczenia mają różne okresy ważności. Niemniej wstępna analiza posiadanych danych pokazuje, że liczba wydanych oświadczeń i zezwoleń na pracę sezonową nie przekracza liczby wydanych oświadczeń z pierwszej połowy 2017 roku (948 tys.), a jest zdecydowanie mniejsza (ok. 600 tys.).

III. ZASOBY MIGRACYJNE

Wydaje się, że w sytuacji dużego poziomu skomplikowania zbieranych w Polsce typów danych administracyjnych o cudzoziemcach należy posilkować się danymi o zasobach migracyjnych (tj. o liczbie migrantów przebywających tu w ściśle określonym czasie). Według danych MRPiPS na 31 grudnia 2017 roku, liczba obywateli Ukrainy posiadających w tym dniu ważne oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca wynosiła 517 035, a liczba Ukraińców posiadających zezwolenie na pracę – 207 927. Jeśli uwzględnimy pewną liczbę obywateli Ukrainy, którzy przebywają w Polsce nie w celach zarobkowych lub nie potrzebują zezwolenia na pracę, okaże się, że szacunki Narodowego Banku Polskiego z grudnia 2017 roku mówiące o ok. 900 tys. Ukraińców⁵ średnio przebywających w Polsce w danym momencie w 2017 roku dobrze oddają skalę ukraińskiej migracji.

Danymi o zasobach migracyjnych posługuje się Urząd ds. Cudzoziemców. Według stanu na połowę sierpnia 2018 roku, 168 tys. obywateli Ukrainy posiadało dokumenty uprawniające do czasowego lub stałego pobytu w Polsce⁶ (w tym jednolite zezwolenia na pobyt i pracę, zezwolenia na pobyt czasowy wydane z innych przyczyn oraz zezwolenia na pobyt stały wydawane m.in. ze względu na posiadaną Kartę Polaka). 77% z nich przebywało w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, 21% – zezwolenia na pobyt stały, niespełna 3% to rezydenci długoterminowi UE. Zezwolenia związane z jedną z form ochrony (status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, pobyt tolerowany, pobyt humanitarny) ma około 850 osób⁷. Dane te, w największym skrócie, niejako obrazują skalę migracji długoterminowej z Ukrainy do Polski.

Za potencjalnie bardzo wartościowe należy uznać dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) o liczbie cudzoziemców odprowadzających w Polsce składki na ubezpieczenie zdrowotne i emerytalne. Do niedawna większość obywateli Ukrainy była zatrudniona w Polsce na podstawie umów o dzieło (niewymagających odprowadzania składek), dlatego też dane ZUS były mało miarodajne,

⁵ *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce. Raport z badania*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2018, https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2018/obywatele-Ukrainy-pracujacy-w-Polsce-raport.pdf

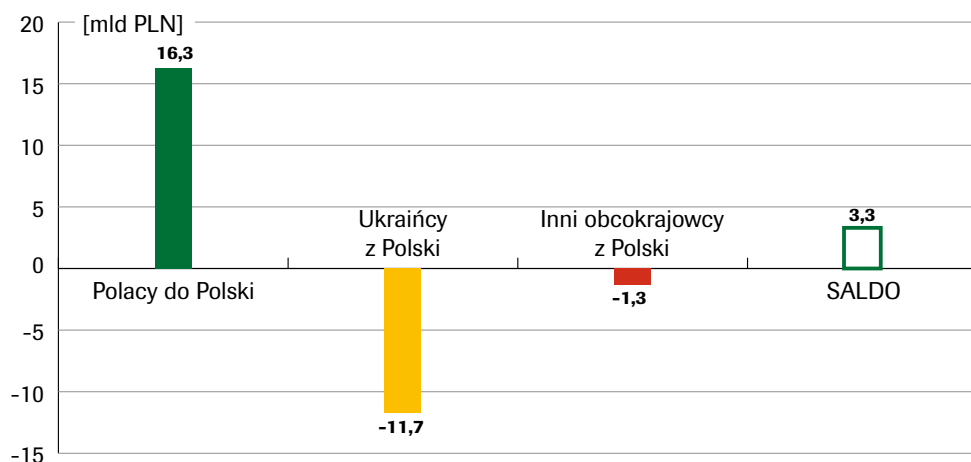
⁶ Nie włączając wiz krajowych typu „D”, które uprawniają do pobytu (kilku pobytów) w Polsce do trzech miesięcy w ciągu roku.

⁷ *Informacja o działalności Urzędu w okresie 10.08.2018–16.08.2018*, Urząd ds. Cudzoziemców.

jeśli chodzi o całość napływu migracyjnego. Według stanu na lipiec 2018 roku, 403 tys. Ukraińców było ubezpieczonych w ZUS⁸.

Jednym ze źródeł informacji o liczbie, ale przede wszystkim o strategiach migracyjnych i wpływie migracji ukraińskiej na polską i ukraińską gospodarkę, są dane Narodowego Banku Polskiego o transferach finansowych od migrantów. Transfery te wyniosły w 2017 roku 11,7 mld PLN (szerzej zob. Wykres 3), zaś w pierwszym kwartale 2018 roku 2,9 mld PLN (wzrost o 500 mln w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku). Przekazy ujmowane w statystykach międzynarodowych to te, które są transferowane poprzez banki lub wyspecjalizowane firmy świadczące usługi finansowe, natomiast – jak pokazują badania ukraińskich migrantów – z racji cyrkulacyjności migracji zarobki są zwykle przywożone przez nich osobiście. Dlatego też na razie dane NBP dostarczają nam jedynie bardzo wycinkowego obrazu ukraińskiej migracji.

Wykres 3. Transfery dochodów migrantów w 2017 roku



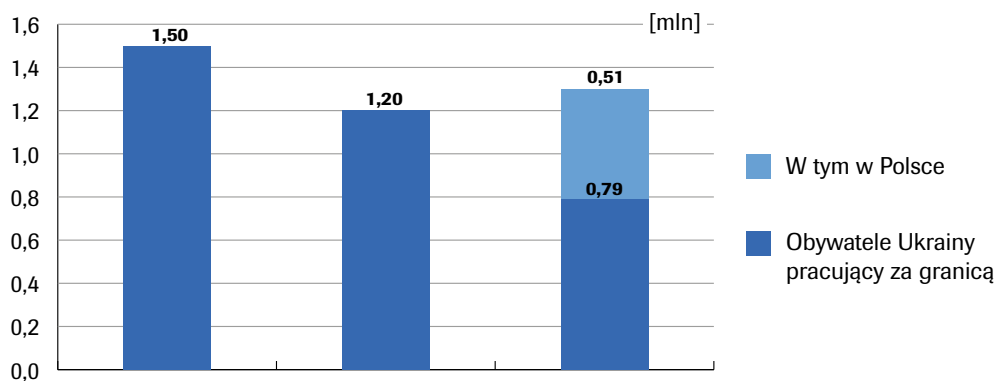
Źródło: Narodowy Bank Polski

⁸ L. Kostrzewski, A. Rozwadowska, *Obcokrajowcy ratują ZUS. Składki na ubezpieczenie społeczne płaci już 403 tys. Ukraińców*, „Gazeta Wyborcza”, 30.07.2018.

IV. MIGRACJA DO POLSKI W ŚWIELE BADAŃ UKRAIŃSKICH

Nowe światło na ostatnią falę migracji z Ukrainy do Polski rzuca – pierwsze od czasu wybuchu wojny na Ukrainie – badanie reprezentatywne Państwowego Komitetu Statystycznego Ukrainy (PKSU)⁹ na temat zewnętrznej migracji zarobkowej obywateli ukraińskich. Celem badania przeprowadzonego w latach 2015–2017 było przede wszystkim oszacowanie liczby migrantów zarobkowych przebywających w tym okresie za granicą oraz porównanie uzyskanych danych z wcześniejszymi wynikami badań dokonanych według tej samej metodologii. Wydaje się, że uzyskany wynik, czyli 1,3 mln obywateli Ukrainy pracujących w ciągu ostatnich dwóch lat za granicą, jest raczej niedoszacowany, zwłaszcza jeśli porówna się go z danymi polskimi oraz wcześniejszymi badaniami.

Wykres 4. Obywatele Ukrainy pracujący za granicą według wyników badań PKSU z lat: 2008, 2012 i 2017



Źródło: Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy

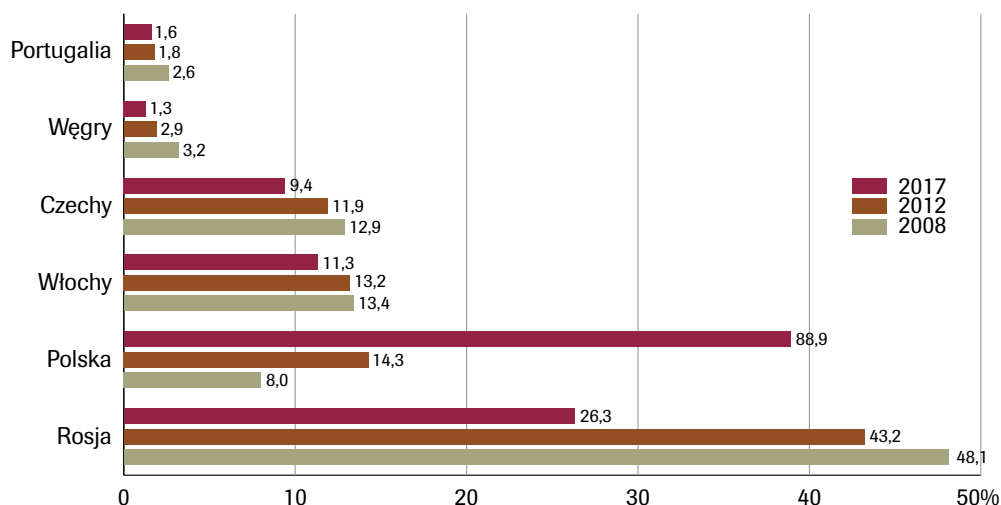
Zapewne wynika to ze specyfiki migracji ukraińskiej po 2014 roku, której najnowsze badanie nie było w stanie uwzględnić. Komitet Statystyczny badał bowiem jedynie tych migrantów zarobkowych, którzy powrócili do ojczyzny lub też rodziny migrantów pracujących za granicą. Nie uwzględniono migracji stałej, gdy za granicę wyjechały całe rodziny. Oszacowanie tej grupy na Ukrainie jest szczególnie trudne, gdyż najprawdopodobniej co najmniej 1 mln Ukraińców (według danych przekazanych przez Rosję mińskiej grupie kontaktowej przy OBWE, od kwietnia 2014 roku do lutego 2018 aż 1,7 mln Ukraińców zwróciło się do władz rosyjskich z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy lub innej formy ochrony oraz

⁹ Зовнішня Трудова Міграція Населення (за результатами модульного вибіркового обстеження), Державна Служба Статистики України, Київ 2018.

z wnioskiem o obywatelstwo)¹⁰ wyjechało za granicę z objętego wojną Donbasu, a siłą rzeczy badanie nie mogło odbyć się w warunkach wojennych.

Mimo to najnowsze badanie dostarcza wiele cennych informacji; przede wszystkim pozwala lepiej zrozumieć, skąd obywatele Ukrainy napływają do Polski. Pewną część stanowią nowe osoby, nieposiadające wcześniejszego doświadczenia migracyjnego, na co zresztą wskazuje reprezentatywne badanie migrantów ukraińskich pracujących w sektorze rolnym, przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski w 2017 roku¹¹. Z drugiej strony, dzięki danym ukraińskim po raz pierwszy można udowodnić, że pewna część nowych migrantów w Polsce to osoby, które zmieniły kraj docelowy emigracji z Rosji na Polskę. Porównanie badań z 2008, 2012 oraz 2017 roku wyraźnie pokazuje, w jaki sposób nastąpiła ta reorientacja z Rosji do Polski. W 2017 roku do Polski kierowało się 39% badanych migrantów (w 2012 roku 14,3%), zaś do Rosji wyjechało pracować już tylko 26% badanej zbiorowości (w 2012 roku 43%) (szerzej zob. Wykres 5).

Wykres 5. Najbardziej popularne kraje, w których pracują ukraińscy migranci, według wyników badań PKSU z 2008, 2012 i 2017 roku



Źródło: Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy

Omawiane badanie potwierdza także i rozwija niektóre prawidłowości używane już w badaniach polskich. M.in. pokazuje ono, że w migracji do Polski

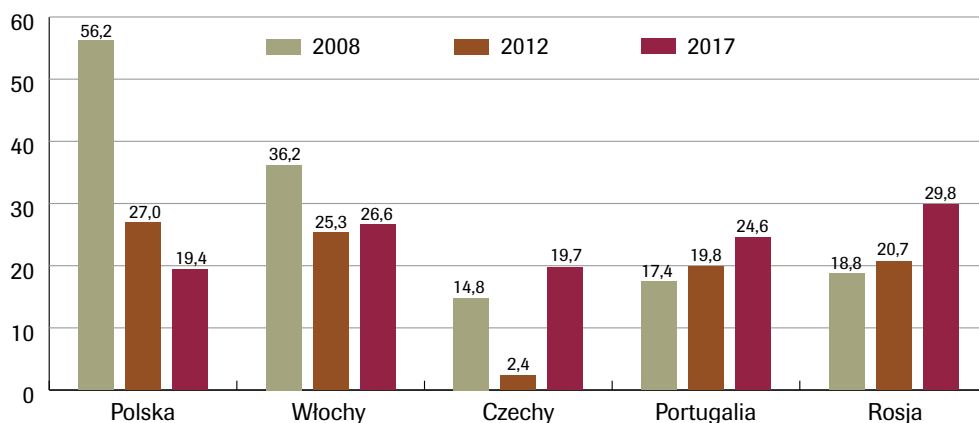
¹⁰ С начала конфликта в Донбассе убежище в РФ попросили 1,7 млн украинцев, „Российская газета”, 8.02.2018, <https://rg.ru/2018/02/08/s-nachala-konflikta-v-donbasse-ubezhishche-v-rf-poprosili-17-mln-ukraincev.html>

¹¹ Narodowy Bank Polski, op. cit.

przeważają mieszkańcy zachodniej Ukrainy (73,7%), a rozszerzenie obszaru geograficznego, z którego rekrutują się migranci, nastąpiło głównie poprzez włączenie do procesów migracyjnych centralnej Ukrainy (11%) oraz północy (7,7%) i południa (6,9%), podczas gdy skala migracji ze wschodniej części kraju nadal pozostaje bardzo niewielka (0,9%). Badanie potwierdziło także cyrkulacyjność i krótkoterminowość migracji do Polski. 70% badanych migrantów przebywało w Polsce od jednego do sześciu miesięcy, a ponad 50% odbywało więcej niż jeden wyjazd w ciągu roku.

Badanie pokazało także pozytywny wpływ liberalnego prawodawstwa Polski dotyczącego czasowego zatrudnienia cudzoziemców – jedynie 19% ukraińskich respondentów wskazało, że nie posiadało w Polsce uregulowanego statusu prawnego (szerzej zob. Wykres 6).

Wykres 6. Poziom nieuregulowanej migracji wśród ukraińskich migrantów pracujących za granicą według wyników badania PKSU z 2017 roku



Źródło: Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy

Popularność Polski wśród ukraińskich migrantów wynika także w dużym stopniu z ogromnej aktywności firm pośrednictwa pracy, dostępnych niemal w każdym ukraińskim regionie. Jest to jeden z dynamicznie rozwijających się sektorów gospodarki zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie. Jak jednak pokazuje badania migrantów, jest on nadal zbyt słabo uregulowany i kontrolowany i zbyt wielu migrantów pada ofiarą nieuczciwych pośredników.

V. INNE KRAJE DOCELOWE UKRAIŃSKIEJ MIGRACJI

Podobnie jak sektor rolny w Polsce stanowi pierwsze miejsce, w którym ukraińscy migranci nabywają doświadczenia migracyjnego, a następnie przenoszą się do innych sfer zatrudnienia, tak też Polska bywa często traktowana jako poligon doświadczalny, z którego podejmowane są próby migracji do innych krajów UE. Badacze ukraińscy podkreślają, że migracja ta zachodzi przy pomocy polskich sieci migracyjnych, w tym polskich pośredników. W szczególności w badaniach czeskich widać wyraźnie tzw. polski ślad, gdy migranci ukraińscy w Czechach deklarują, że przyjechali z Polski. Prasa czeska wielokrotnie donosiła o kontrolach legalności zatrudnienia, podczas których ujawniano migrantów z polskimi oświadczeniami pracodawcy o zamiarze zatrudnienia pracownika, które nie upoważniają do pracy w Czechach. Bezpośrednia migracja ukraińska do Czech jest utrudniona, jako że kraj ten prowadzi od 2012 roku bardzo restrykcyjną politykę migracyjną, praktycznie zamykającą możliwości przybycia do Czech nowych migrantów zarobkowych. Pewnym wyłomem w tej praktyce było uruchomienie w lipcu 2016 roku programu rządowego „Reżim Ukrainy” dla wykwalifikowanych migrantów, w ramach którego pracuje w Czechach 13,3 tys. Ukraińców (w ramach kwoty 20 tys.)¹². Ogólnie można szacować – według stanu na koniec maja 2018 roku – że w Czechach legalnie pracuje ok. 85 tys. Ukraińców¹³. Liczba ta na razie jest niewielka, jednak rząd czeski traktuje uruchomienie obecnego programu kwotowego jako test dla ewentualnej dalej idącej liberalizacji w przyszłości.

Krajem, który może być potencjalnie atrakcyjny dla ukraińskich migrantów, są także Węgry. Stosują one jednak zupełnie inną niż Polska i Czechy politykę migracyjną. Główną metodą przyciągnięcia migrantów jest zliberalizowana w 2011 roku polityka przyznawania węgierskiego obywatelstwa osobom pochodzącym z więzi etnicznych z państwem węgierskim. Zgodnie z danymi z lipca 2017 roku 845 tys. mieszkańców innych państw otrzymało węgierskie obywatelstwo, a 145 tys. było w trakcie procedury. W liczbie tej znalazło się około 100 tys. obywateli Ukrainy (głównie z zamieszkanego przez mniejszość

¹² Bilanční TK ke dvěma letům od spuštění vládního Režimu Ukrajina, „Hospodářská Komora”, 30.06.2018, https://www.komora.cz/files/uploads/2018/07/20180730_PODKLADY_Re-%C5%BEim-Ukrajina_GRAFY.pdf

¹³ Według szacunków Czeskiego Urzędu Statystycznego; https://www.czso.cz/documents/10180/67292846/29002717_t3-01.pdf/6b869934-2304-416f-baab-9e03d980be81?version=1.1

węgierską Zakarpacia)¹⁴. Co ciekawe, dotychczas rząd węgierski nie zabiegał jednak, by nowo naturalizowani obywatele przenosili się na Węgry, zamiast tego często korzystali oni z obywatelstwa węgierskiego podczas migracji do innych państw UE. Sytuacja ta zaczyna się powoli zmieniać, gdyż Węgry również zaczęły odnotowywać niedobory na rynku pracy.

W wielu badaniach przeprowadzonych przez firmy zajmujące się pośrednictwem pracy w Polsce wybrzmiewa obawa przed odpływem ukraińskich pracowników z Polski do Niemiec. Na przykład według ostatniego badania ankietowego, przeprowadzonego przez firmę Personnel Service w lipcu 2018 roku, aż 60% ukraińskich migrantów pracujących obecnie w Polsce chciałoby pracować w Niemczech¹⁵. O ile nie chodzi o zatrudnienie na czarno, to na razie szanse na zmianę ustawodawstwa migracyjnego dla Ukraińców w Niemczech są niewielkie. Niemcy postawiły sobie w tej chwili za zadanie integrację i aktywizację zawodową miliona uchodźców przybyłych na fali kryzysu migracyjnego 2015–2016. Z drugiej strony, Niemcy ostatnio zaczęły prace nad nową polityką migracyjną, która powinna ułatwić napływ wykwalifikowanej siły roboczej z krajów spoza UE, w tym potencjalnie z Ukrainy. Zadanie to jest jednak bardzo trudne, gdyż niemieckie przepisy są bardzo wyśrubowane i nieelastyczne i z reguły nie uznają nieunijnych dyplomów ukończenia wyższych uczelni czy otrzymania kwalifikacji zawodowych¹⁶.

Nowym krajem, który dotychczas był nieobecny na mapie ukraińskiej migracji w Europie, jest Litwa. Są to nadal niewielkie liczby, niemniej w ciągu roku liczba obywateli Ukrainy posiadających prawo pobytu na Litwie gwałtownie wzrosła. O ile w ciągu całego 2017 roku takich osób było 3,6 tys., o tyle w pierwszym kwartale 2018 roku już 11,3 tys.¹⁷.

¹⁴ J. Toth, *The curious case of Hungary: why the naturalisation rate does not always show how inclusive a country is*, European University Institute, Global Governance Programme, <http://globalcit.eu/the-curious-case-of-hungary-why-the-naturalisation-rate-does-not-always-show-how-inclusive-a-country-is/>

¹⁵ *Barometr Imigracji Zarobkowej*, Personnel Service, II półrocze 2018 roku, <http://personnelse-rvice.pl/en/press-office/reports>

¹⁶ Szerzej zob. 2018 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, *Flexible Solidarity: a comprehensive strategy for asylum and immigration in the EU*, 2018 Kiel Institute for the World Economy.

¹⁷ *Трудовая миграция в Литве выросла вдвое за счет украинцев*, „Экономическая правда”, 21.05.2018, <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2018/05/21/637005/>

VI. PERSPEKTYWY

Wszystkie przedstawione czynniki czynią dalsze przewidywania na temat dynamiki migracji z Ukrainy do Polski niezwykle trudnymi. Nie wiadomo, czy w średnim horyzoncie czasowym (5–7 lat) zostanie utrzymana dynamika migracji cyrkulacyjnej i czy nadal będzie ona atrakcyjna dla mieszkańców zachodniej Ukrainy. W każdym kraju docelowym zwykle jakaś część migrantów decyduje się osiedlić na dłużej. W tej chwili migracja długoterminowa z Ukrainy do Polski także rośnie, ale w znacznie wolniejszym tempie. Czy te proporcje pomiędzy migracją czasową a długoterminową zmienią się – to zależy od wielu czynników, zarówno od polskiej polityki migracyjnej¹⁸, jak też polityk migracyjnych innych krajów docelowych. Na razie nie można zaobserwować zasadniczego przeorientowania geograficznego migrantów ukraińskich z Polski do innych krajów UE, jednak widać wyraźnie, że głównym potencjalnym konkurentem Polski w tym zakresie są Czechy. Duże znaczenie ma też średnia wielkość zasobów finansowych, jakie obywatele Ukrainy mogą zgromadzić, pracując w Polsce. W tej chwili, m.in. dzięki różnicom kursowym oraz relatywnie niskim kosztom życia w Polsce, migracja cyrkulacyjna do Polski jest opcją zdecydowanie bardziej opłacalną niż praca na Ukrainie czy migracja osiedleńcza, która wymaga większych środków na sprowadzenie i utrzymanie rodziny.

Warto pamiętać, że na poziomie makro obecna fala migracyjna z Ukrainy do Polski jest społeczną reakcją na sytuację szokową (wybuch konfliktu zbrojnego i gwałtowne pogorszenie się sytuacji gospodarczej) i nie należy jej traktować jako tendencji długoterminowej. Ukraina, sama borykająca się z poważnymi problemami demograficznymi i deficytem na rynku pracy, być może już wkrótce nie będzie w stanie zasilać polskiego rynku pracy. Liczba osób w wieku produkcyjnym na Ukrainie systematycznie maleje (według stanu na połowę 2017 roku grupa ta wynosiła 17,2 mln¹⁹), a do tego Ukraina charakteryzuje się stosunkowo wysokim poziomem zatrudnienia ludności (ok. 60% populacji w wieku produkcyjnym, nie wliczając szarej strefy). Według ocen Narodo-

¹⁸ 31 lipca 2018 roku Rada Ministrów przyjęła dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, który ma na celu sformułowanie kierunków działania oraz systemowych rozwiązań i wytycznych dla administracji publicznej w zakresie migracji. Nowa koncepcja przewiduje uproszczenie przepisów dotyczących zasad pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce, w tym preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie pobytu i pracy na terytorium RP dla wybranych grup cudzoziemców oraz opracowanie i wdrożenie skutecznego programu integracji cudzoziemców.

¹⁹ Dane Państwowego Komitetu Statystycznego Ukrainy.

wego Banku Ukrainy, migracja zarobkowa osiągnęła już tak wysoki poziom (przy spadającej liczbie ludności), że hamuje wzrost PKB Ukrainy; głównie poprzez brak siły roboczej do pracy w budownictwie, przemyśle, rolnictwie i transporcie²⁰.

MARTA JAROSZEWICZ

²⁰ Трудовая миграция тормозит рост экономики — НБУ, „Экономическая правда”, 5.08.2018, <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2018/08/5/639329/>