



PODSUMOWANIE PROJEKTU (CZĘŚĆ DOTYCZĄCA POLSKI)

Główne ustalenia

W Polsce najwięksi krajowi partnerzy społeczni są mało aktywni w kwestiach rynku pracy migrantów. Związki zawodowe zazwyczaj nie dostrzegają specyficznych problemów migrantów, ponieważ traktują ich jedynie jako pracowników tymczasowych. Organizacje pracodawców wykazują coraz większe zainteresowanie migrantami i poszerzają wiedzę na ich temat, jednak ważniejszymi aktorami rynku pracy pracowników zagranicznych są agencje pracy oraz agencje pośrednictwa pracy (agencje pracy tymczasowej) – zwłaszcza w kontekście przeważnie czasowego lub cyrkulacyjnego charakteru migracji zarobkowych do Polski.

Kontekst historyczny problemu pracowników migrujących

W Polsce w ostatnich latach obserwuje się kontynuację pozytywnych trendów na rynku pracy. Systematycznie wzrasta liczba pracujących, a jednocześnie spada liczba bezrobotnych. W ostatnich latach następuje również systematyczny wzrost wynagrodzeń w Polsce. W III kwartale 2020 roku na rynku pracy można zaobserwować nieznaczoną stabilizację po problemach wywołanych pandemią COVID-19.

Polska jednocześnie odnotowuje duży wzrost napływu cudzoziemców podejmujących pracę. Masowa migracja z Ukrainy do Polski rozpoczęła się około 2014 roku, co było związane z konfliktem na Ukrainie i kryzysem gospodarczym. Przed 2014 rokiem napływ był znacznie mniejszy i stabilny. Dominowały cyrkulacyjne migracje zarobkowe. Najwyższy wzrost odnotowano w latach 2015-2018. Ukraińscy migranci stanowią prawie trzy czwarte legalnie zatrudnionych migrantów w Polsce. Szczególnie na Ukrainie Zachodniej od dawna istnieją sieci związane z mobilnością zawodową do Polski. Migracje do Niemiec lub innych krajów europejskich wiążą się z większymi odległościami i wyższymi kosztami życia, co powoduje, że decydują się na raczej mieszkańcy wschodniej Ukrainy, dla których mniej istotna jest geograficzna bliskość Polski. Praca w Polsce ułatwia powroty do domu i do rodzin na Ukrainie, co ma szczególne znaczenie, gdy pracownicy mają dzieci w wieku szkolnym. Bliskość geograficzna i kulturowa jest istotną zaletą we wszystkich sektorach objętych badaniami, a szczególnie ważna jest w przypadku lekarzy i innych pracowników służby zdrowia. Według danych





Narodowego Banku Polskiego liczba migrantów zarobkowych z Ukrainy przebywających w Polsce w 2019 r. wyniosła około 1 300 000 osób. Liczba ta wyraźnie spadła w wyniku pandemii Covid-19. Jednak obecnie w Polsce przebywa około 1 000 000 Ukraińców. Ostatnio nawet pomimo pandemii wzrosła także obecność Białorusinów. Powodem jest konflikt polityczny na Białorusi. Większość migrantów to osoby młode, do 45 roku życia, większość (do 80%) to mężczyźni.

Regulacje i rola partnerów społecznych

W porównaniu z innymi krajami Polska ma bardzo liberalne ustawodawstwo dotyczące zatrudniania cudzoziemców, ale brakuje jej zdefiniowanej długoterminowej polityki migracyjnej. Najpopularniejszymi zezwoleniami na pracę dla cudzoziemców są zezwolenia typu A, które umożliwiają wykonywanie pracy na terytorium Polski na podstawie umowy z pracodawcą, którego siedziba, miejsce zamieszkania, oddział lub inna forma działalności znajduje się w terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Od 2015 roku cudzoziemiec nie musi posiadać zezwolenia na pracę po spełnieniu pewnych warunków, w tym wykonywania pracy, która znajduje się na liście preferowanych zawodów. Od 2018 roku legalne zatrudnienie obywateli sześciu krajów: Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji czy Ukrainy jest możliwe bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę. Potrzebne jest jedynie złożenie przez pracodawcę w miejscowym urzędzie pracy oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi.

Z procedury uproszczonej można skorzystać, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: cudzoziemiec jest obywatelem jednego z sześciu wymienionych powyżej państw, okres zatrudnienia nie przekracza 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy oraz praca, jaką ma wykonywać cudzoziemiec nie dotyczy pracy sezonowej, na którą należy uzyskać zezwolenie. Pracę sezonową określa się na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym w ramach czynności uznawanych za sezonowe.

Nawet w mocno regulowanej branży ochrony zdrowia w 2020 r., głównie z powodu epidemii „Covid-19”, znacząco uproszczono procedury dopuszczania do wykonywania zawodu przez lekarzy, pielęgniarki i położne, dentystów i ratowników medycznych, którzy uzyskali kwalifikacje poza terytorium UE (oprócz liberalizacji dostępu do polskiego rynku pracy, umożliwiono także możliwość warunkowego wykonywania zawodu).

W 2015 roku powołano Radę Dialogu Społecznego (RDS) jako forum dialogu między przedstawicielami pracowników, pracodawców i rządu. RDS nie zajmował się dotąd polityką migracyjną ani zatrudnianiem cudzoziemców. Polska charakteryzuje się niskim poziomem uzwiązkowienia (szacowaną na 12,9% w 2019 r. – CBOS, 2019) i niskim współczynnikiem członkostwa wśród organizacji pracodawców (20% w 2017 r.). Mamy także bardzo niewiele porozumień zbiorowych w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Jak dotąd kwestia pracowników migrujących nie była istotna. Generalnie polskie organizacje i związki zawodowe korzystają z przykładów działań wobec pracowników migrujących stosowanych w organizacjach pracowniczych w krajach Zachodniej Europy. Jednak dominujące podejście jest nadal raczej protekcyjniczne i zachowawcze, a migrantów postrzega się jako zagrożenie i konkurencję dla polskich pracowników. Jest to wzmacniane przez antymigracyjny dyskurs publiczny, w którym mieszają się różne kategorie (migrantów i uchodźców) i powiela się wiele stereotypów.

Pracownicy cudzoziemscy

W ostatniej dekadzie nastąpił duży wzrost napływu cudzoziemców podejmujących pracę. Najpopularniejszą formą zatrudnienia jest zezwolenie na pracę na podstawie umowy (96,6% w 2019 r.). W 2019 r. wydano 444 738 zezwoleń na pracę (co stanowiło 94,1% złożonych wniosków) oraz 131 446 zezwoleń na pracę sezonową.





Migranci pracują głównie jako robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, robotnicy wykonujący proste prace, operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń. Najbardziej popularne są sektor budowlany (ok. 25%), produkcyjny (ok. 22%), administracja usługowa i działalność usługowa wspomagająca (ok. 22%), transport i magazynowanie (ok. 15%). Pracownicy sezonowi najczęściej znajdowali zatrudnienie w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybołówstwie.

Na rynku pracy migranci głównie wypełniają luki w zatrudnieniu. Są sektory, takie jak rolnictwo czy budownictwo, które coraz bardziej uzależniają się od pracy cudzoziemców i jest to trend rosnący. W tych sektorach dominuje praca sezonowa, czyli praca na podstawie sześciomiesięcznych zezwoleń na pracę wydawanych na jeden rok kalendarzowy.

Skala nielegalnej migracji pozostaje nieznana. Zwykle chodzi o przedłużanie pobytu, czyli pracę bez ważnego zezwolenia. Zdarzają się również sytuacje, w których legalna praca łączy się z dorabianiem bez zezwolenia. Są też migranci, którzy są legalnie zatrudnieni, ale otrzymują część swojego wynagrodzenia poza obiegiem formalnym. Niektórzy zagraniczni pracownicy początkowo wolą pracować nielegalnie, jednak po negatywnych doświadczeniach związanych z niewypłacaniem wynagrodzeń na czas, złym traktowaniem w firmach itp. świadomie decydują się na legalną pracę w Polsce.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpił znaczny postęp w badaniu procesów migracyjnych w Polsce. Jednak badania dotyczące zatrudniania migrantów zagranicznych są dość rzadkie. Podstawowych danych dostarczają statystyki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Problemy nielegalnych pracowników, wyzysku taniej siły roboczej, wysokiego poziomu niepewności społecznej i dużej rotacji siły roboczej są nadal niedostatecznie zbadane. Istnieje stosowny i użyteczny raport „Praca w Polsce: łamanie praw pracowniczych imigrantów z Ukrainy zatrudnionych w branży budowlanej i usługowej”. Pokazuje między innymi niejednoznaczność rolę pośredników w rekrutacji pracowników ukraińskich, co często prowadzi do wyzysku tych imigrantów w Polsce i innych krajach UE. Z badań wynika także, że wiele naruszeń na rynku pracy związanych jest z uproszczonymi procedurami zatrudniania migrantów. Kolejnym problemem jest niepewna sytuacja ekonomiczna tych pracowników.

Integracja na rynku pracy

Świadczenia z pomocy społecznej oraz wsparcie integracyjne (np. kursy językowe, pomoc w znalezieniu mieszkania, czasem pomoc materialna) udzielane są wyłącznie cudzoziemcom, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą i zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z członkiem rodziny. Inni migranci mogą jedynie skorzystać z dobrowolnych programów integracyjnych organizowanych przez organizacje pozarządowe lub władze lokalne, które często są współfinansowane z funduszy europejskich.

W zasadzie migranci pracujący legalnie w Polsce mają takie same prawa jak polscy pracownicy, a dyskryminacja w miejscu pracy jest zabroniona. Jednak badania wykazały wiele obszarów dyskryminacji. To nie tylko niższe zarobki, ale także gorsze warunki pracy. Obejmują one niższą jakość umów o pracę, pracę w szarej strefie, pracę w nocy, niepłacenie nadgodzin oraz brak dostępu do usług publicznych. Cudzoziemcy są delegowani do wykonywania najbardziej uciążliwych czynności. Praca poniżej kwalifikacji jest również powszechna wśród migrantów.

Ogólnie rzecz biorąc, perspektywy integracji pracowników migrujących są dość nikłe. Inicjatywy integracyjne skierowane do migrantów zarobkowych pochodzą w większości od organizacji pozarządowych, jednak ich wsparcie jest niestabilne i nieregularne. Migranci zarobkowi w Polsce są w dużej mierze pozostawieni samym sobie.



Okres pracy na podstawie uproszczonego zezwolenia okazuje się zbyt krótki, szczególnie w branży motoryzacyjnej. Problematyczne jest również ograniczenie tego typu zatrudnienia jedynie do obywateli sześciu wyróżnionych państw. Regulacje ograniczają także zatrudnianie osób na wyższych stanowiskach właśnie ze względu na krótki okres trwania umów. Przywiązują również pracowników do jednego miejsca pracy. Brakuje ponadto przepisów regulujących sprawdzanie kwalifikacji i wymagań językowych. Większość respondentów podkreślała nadmierną biurokrację i sprawozdawczość w procedurach zatrudniania cudzoziemców.

W budownictwie dotkliwe jest ograniczenie wiążące pracowników z określonym jednym miejscem pracy, a jest to bardzo mobilny sektor. Zgodnie z obowiązującym prawem nie można delegować pracowników na inne place budowy.

Ze względu na ściśle uregulowany dostęp do zawodów medycznych napływ migrantów zza wschodniej granicy jest bardzo mały, pomimo ogromnych braków kadrowych. W Polsce na 1000 mieszkańców przypada 2,4 praktykujących lekarzy. To najniższy wskaźnik wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Jednak nie jest on uzupełniany przez napływ pracowników z zagranicy. Liberalizacja zasad dostępu do wykonywania zawodu lekarza czy pielęgniarki z 2020 roku jak na razie nie spowodowała zauważalnego zwiększenia zatrudnienia w tej branży.

Rola pośredników w organizowaniu pracy migrantów

Na podstawie zebranych informacji można wyróżnić trzy rodzaje podmiotów, które są zainteresowane rekrutacją pracowników zagranicznych. Pierwszy typ to duże firmy informatyczne lub inne przedsiębiorstwa w szeroko rozumianym sektorze IT. Są zainteresowane zatrudnieniem na dłuższy czas wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Oferuje się im zwykle wysokie wynagrodzenia. Często ci specjaliści przeprowadzają się z rodzinami, z zamiarem osiedlenia się lub pozostania w Polsce na dłużej. Pochodzą przede wszystkim z Ukrainy, ale do tej kategorii zaliczają się teraz także pracownicy z innych krajów, jak Brazylia, Argentyna, USA, Indie. Drugą kategorią zainteresowaną zatrudnianiem obcokrajowców są firmy produkcyjne. Zatrudniają pracowników do prostych prac w produkcji, czy to wymagając pewnych kwalifikacji, czy też organizując krótkie szkolenia przyuczające do wykonywania pracy. Najczęściej zatrudniają Ukraińców. Firmy budowlane są często zainteresowane zatrudnianiem pracowników z innych krajów (jak np. z Nepalu). Oferują 6-miesięczne umowy o pracę na podstawie oświadczeń lub opcjonalnie zatrudnienie rotacyjne. Trzecia grupa to agencje pracy tymczasowej, które poszukują pracowników do prac prostych, także pracowników produkcyjnych, technicznych, co najwyżej jednak na stanowiska średniego szczebla. Agencje pracy tymczasowej często zatrudniają duże grupy pracowników w ramach jednego procesu rekrutacyjnego. Na rynku pracy działają również agencje pośrednictwa pracy, ale koncentrują się na rekrutacji stałych pracowników.

Badania wykazały, że na rynku pracy cudzoziemców ważną i wciąż rosnącą rolę zajmują pośrednicy. Agencje pracy i agencje zatrudnienia przyjmują rolę pośredników pomiędzy potencjalnym pracownikiem a pracodawcą, lub same stają się pracodawcami oferując innym podmiotom gospodarczym wynajem pracowników. Główne sektory działalności pośredników to budownictwo, motoryzacja i usługi. Agencje często pośredniczą między ostatecznym pracodawcą a pracownikami w wielu kwestiach pracowniczych i społecznych, takich jak pomoc w poszukiwaniu mieszkania, dwujęzyczni koordynatorzy, sprowadzanie rodzin migrantów do Polski, pomoc podczas kwarantanny, itp. Ich rola jest ważna i wciąż niedoceniana, ponieważ to oni określają warunki pracy i życia oraz inicjują trendy w kwestiach regulujących pracę migrantów.

Unikalną cechą polskiego rynku pracy platformowej na żądanie (w szczególności transport pasażerski) jest działanie partnerów flotowych, czyli podmiotów pośredniczących między platformą a kierowcami. Partnerzy flotowi organizują kwestie księgowo-podatkowe dla kierowców, a od 2018 roku oferują im również wspólne korzystanie z własnych odpowiednich licencji, które są wymagane przez polskie prawo. Są jedynymi partnerami dla kierowców, a formalną relacją jest zwykle umowa-zlecenie. W tym sektorze nie stosuje się umów o pracę. Około połowa kierowców pracujących na platformach (sektor ride-hailing) to obcokrajowcy, głównie obywatele Ukrainy, ale także obywatele krajów azjatyckich. W sektorze ochrony zdrowia rola pośredników jest ograniczona, co wynika z wysokich wymagań formalnych dotyczących potwierdzania kompetencji pracowników. Jest kilku pośredników, ale wielu lekarzy szuka pracy na własną rękę.

Negocjacje zbiorowe i dialog społeczny

Migranci objęci są układami zbiorowymi na takich samych warunkach jak polscy pracownicy. Problem braku dla nich odrębnych regulacji podkreślali niemal wszyscy nasi respondenci. W Polsce Lewiatan i OPZZ wspólnie wypracowały inicjatywę certyfikacji agencji zatrudniających pracowników zagranicznych pod kątem tworzenia odpowiednich warunków dla pracowników. Problemy związane z zatrudnianiem cudzoziemców nie są oficjalnie zgłaszane przy okazji współpracy pracodawców z zagranicznym organem reprezentującym interesy pracowników. W ostatnim czasie powstała ważna platforma artikulacji interesów pracowników w formie dialogu pomiędzy organizacjami pracodawców i organizacjami pozarządowymi. Wydaje się, że jest to dobry kanał do dyskusowania pomysłów organizacji pozarządowych w kontekście dialogu społecznego. Ośrodek decyzyjny (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych RP) formalnie zaprosił związki zawodowe i organizacje pozarządowe do konsultacji społecznych tzw. planu działań (wciąż w trakcie realizacji krótkoterminowego wykonawczego dokumentu politycznego). Można to uznać za rodzaj dialogu społecznego, nawet jeśli wyniki tej inicjatywy nie są jeszcze znane.

Możliwości i strategie partnerów społecznych

Najwięksi krajowi partnerzy społeczni (czyli przedstawiciele głównych związków zawodowych i organizacji pracodawców) nie posiadają zbyt dużej wiedzy ani nawet rozeznania w kwestii zatrudniania migrantów. Należy dodać, że zespołowi badawczemu nie udało się przeprowadzić wywiadów z przedstawicielami związków zawodowych branży budowlanej, mimo wielokrotnych prób nawiązania kontaktu. Natomiast w sektorze pracy platformowej związki zawodowe jeszcze nie istnieją. Związki zawodowe zazwyczaj nie dostrzegają specyficznych problemów migrantów, ponieważ widzą ich jedynie jako pracowników tymczasowych. Nie wykazują nimi zainteresowania i nie planują inwestować w rekrutację takich pracowników ani w reprezentowanie ich interesów. Związkowcy nie dostrzegają potrzeby integracji pracowników migrujących ze społeczeństwem polskim. Warto podkreślić, że organizacje pracodawców mają większe zainteresowanie i wiedzę o migrantach i ich problemach niż związki zawodowe. Podejmują nawet inicjatywy na rzecz pracowników migrujących. Co ciekawe, w wywiadach nie pojawiał się temat szarej strefy. Wydaje się, że ta kwestia jest całkowicie nieobecna w świadomości przedstawicieli związków zawodowych, działaczy organizacji pozarządowych i ekspertów.

W sektorze medycznym niedawna liberalizacja prawa o legalnym zatrudnianiu zagranicznych lekarzy i pielęgniarek była krytykowana jako idąca zbyt daleko i nadmiernie otwierająca dostęp do zawodów medycznych. Rodzi to obawy o utrzymanie wysokiej jakości usług medycznych, a w konsekwencji

prawidłowego poziomu ochrony zdrowia pacjentów. Znajomość języka sprawdzana jest teraz wyłącznie za pomocą oświadczenia osoby zainteresowanej, podczas gdy dotychczas wymagane było zaświadczenie o posługiwaniu się językiem polskim. Samorząd lekarski wyraża krytyczne stanowisko wobec tych zmian. Pracownicy platform, tj. kierowcy w firmach przewozowych nie tworzą wspólnej strategii na rzecz poprawy warunków pracy. Może to być związane z bardzo dużą liczbą migrantów pracujących w tym sektorze.

Rekomendacje

Zespół BARMIG przygotował kilka rekomendacji dla interesariuszy dialogu społecznego w kontekście obecności migrantów na polskim rynku pracy. Mamy na myśli głównie organizacje pracodawców, związki zawodowe i wszelkiego rodzaju pośredników:

- warto rozwijać ściślejszą współpracę między organizacjami pracodawców a sektorem pozarządowym w celu zwiększania zdolności wyrażania interesów różnych uczestników rynku pracy, w tym także pracowników zagranicznych.
- warto rozwijać najlepsze praktyki integracyjne wypracowane w agencjach pracy (jak np. dwujęzyczni koordynatorzy lub kursy językowe);
- warto nawiązywać współpracę pomiędzy organizacjami reprezentującymi interesy pracodawców w Polsce a związkami zawodowymi przy okazji różnych działań (np. podczas certyfikacji agencji pracy).

Ważnymi aktorami dialogu społecznego są oczywiście decydenci polityczni: tworzą oni i wdrażają główną strategię wobec napływu migrantów, ich zatrudnienia i integracji. Biorąc pod uwagę obserwacje naszych respondentów, sformułowano następujące rekomendacje:

- Dokonanie długofalowej zmiany w podejściu do polityki migracyjnej i stworzenie złożonej, dobrze skonstruowanej, wieloletniej strategii mającej na celu integrację pracowników migrujących.
- Ogólne uproszczenie przepisów i regulacji oraz dostosowanie do specyfiki sektorów.
- Stworzenie zwartej listy wymaganych dokumentów oraz zapewnienie elektronicznego obiegu dokumentów pomiędzy pracodawcą, pracownikiem i urzędami.
- Rozszerzenie listy zawodów, które nie wymagają uprzedniego badania rynku pracy.
- Wydłużenie okresu pracy za oświadczeniem (w zezwoleniu uproszczonym) z sześciu do dwunastu lub osiemnastu miesięcy.
- Możliwość zmiany stanowiska w ramach tej samej deklaracji/oświadczenia.

