

Lesińska, Magdalena; Grotte, Małgorzata; Brunarska, Zuzanna

Working Paper

Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: Stan obecny, polityka, transfery pieniężne

CMR Working Papers, No. 60/118

Provided in Cooperation with:

Centre of Migration Research (CMR), University of Warsaw

Suggested Citation: Lesińska, Magdalena; Grotte, Małgorzata; Brunarska, Zuzanna (2012) : Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: Stan obecny, polityka, transfery pieniężne, CMR Working Papers, No. 60/118, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/140843>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



CMR Working Papers

60/118

**MAGDALENA LESIŃSKA
MAŁGORZATA GROTE
ZUZANNA BRUNARSKA**

Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne

Grudzień 2012

Abstrakt: *Tekst jest analizą współczesnych migracji obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego obu krajów. Składa się on z trzech rozdziałów, które dotyczą kolejno: stanu obecnego (wzorców oraz dynamiki) procesów napływowych Ukraińców do Polski, w tym ich funkcjonowaniu na polskim rynku pracy i w polskim społeczeństwie, polityki migracyjnej i jej wpływu na kształtowanie się, przebieg i charakter tych procesów oraz transferów pieniężnych pracowników ukraińskich z Polski do ojczyzny, a także ich wpływu na społeczeństwo i gospodarkę Ukrainy, jak również na rozwój sektora finansowego w obu krajach. Każdy rozdział zawiera rekomendacje, odnoszące się do postulowanych zmian prawno-politycznych dotyczących omawianych tematów.*

Słowa kluczowe: *migracje, obywatele Ukrainy, polityka migracyjna, transfery pieniężne, rozwój społeczno-gospodarczy*

Abstract: *The paper analyses contemporary inflows of citizens of Ukraine to Poland in the context of socio-economic development of both countries. It consists of three chapters: the first portrays the general patterns and dynamics of Ukrainian migration to Poland including their presence in labour market and in society; the second discusses Polish migration policy and its influence on course and character of Ukrainians' inflows; the third analyses the issue of remittances and their impact on Ukrainian society, economy, and financial sector especially. Each chapter includes the recommendations regarding the possible legal and political changes.*

Key-words: *migration, Ukrainians, migration policy, money transfers, socio-economic development*

Spis treści

Wstęp.....	4
Rozdział I. Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna	
<i>Zuzanna Brunarska Ośrodek Badań nad Migracjami UW</i>	6
1. Wstęp.....	6
2. Migranci z Ukrainy w Polsce – ilu ich jest?.....	7
3. Przestrzenne rozmieszczenie populacji Ukraińców w Polsce	13
4. Charakterystyka populacji.....	14
5. Charakter migracji.....	15
6. Sposoby poszukiwania pracy	18
7. Sektory zatrudnienia.....	19
8. Warunki zatrudnienia	23
9. Wnioski	28
Bibliografia:.....	33
Rozdział II. Polityka migracyjna Polski a procesy napływowe z Ukrainy	
<i>Magdalena Lesińska Ośrodek Badań nad Migracjami UW</i>	35
1. Wstęp.....	35
2. Migracje tymczasowe (cyrkulacyjne), polityka migracyjna i rozwój - wzajemne relacje	37
3. Polityka migracyjna Polski – założenia i uwarunkowania	41
4. Polityka migracyjna w praktyce - ocena	44
5. Wnioski i rekomendacje	52
Bibliografia.....	56
Rozdział III. Transfery dochodów ukraińskich migrantów	
<i>Małgorzata Grotte, Narodowy Bank Polski, Instytut Zarządzania Wartością SGH</i>	58
1. Wstęp.....	58
2. Wysokość i charakterystyka transferów dochodów ukraińskich migrantów	60
3. Kanały transferów i determinanty ich wyboru	64
4. Rozwojowy wpływ transferów pieniężnych migrantów	71
5. Wnioski i rekomendacje	80
Bibliografia.....	85

Wstęp

Ukraina jest obecnie najważniejszym krajem źródłowym migracji do Polski. Obywatele Ukrainy przodują w statystykach wjazdów, osiedlania się, wiz, osób podejmujących w Polsce pracę, jak i studia oraz aplikujących o polskie obywatelstwo. Popularności Polski jako kraju docelowego dla Ukraińców sprzyja wiele czynników, w tym kluczowymi są bliskość geograficzna i kulturowa. Migranci z Ukrainy przyjeżdżający do Polski nie mają większych problemów z komunikacją z Polakami oraz adaptacją do polskich warunków życia, są także pozytywnie postrzegani przez polskie społeczeństwo, co jest ważnym czynnikiem sprzyjającym podjęciu decyzji o przyjeździe i pozostaniu w Polsce. Migracja Ukraińców do Polski ma w większości przypadków charakter zarobkowy, krótkookresowy, acz regularny (cykliczny, często sezonowy). Przyjeżdżają oni do naszego kraju by podjąć się pracy (najczęściej w sektorach budowlanym, opieki domowej i rolnictwie), zarobić i wspomóc tym samym swój budżet i/lub budżet gospodarstwa domowego, którego są częścią. Wykorzystują w tym celu coraz bardziej przyjazne warunki wjazdu i podejmowania legalnego zatrudnienia, w tym system oświadczeń pracodawców.

Instrumenty polityki migracyjnej państwa, regulujące możliwości wjazdu, pobytu i podejmowania pracy mogą mieć zasadniczy wpływ na podjęcie decyzji o migracji i wyborze kierunku. Obecnie Polska jest na etapie bardzo dynamicznego rozwoju swojej polityki adresowanej do cudzoziemców, dotyczy to wymiaru prawnoinstytucjonalnego, jak i doktrynalnego. Procesy migracyjne wpływają w sposób zasadniczy na wiele aspektów życia społecznego na różnych jego płaszczyznach, dotyczą jednostek, rodzin, społeczności lokalnych, jak i całego społeczeństwa. Migracje powodują zmiany w takich dziedzinach jak rynek pracy, polityka, kultura, życie rodzinne, mając tym samym wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy tak kraju wysyłającego, jak i przyjmującego.

Głównym celem publikacji jest analiza współczesnych migracji obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego obu krajów. Podstawowe pytania, jakie zostały tutaj postawione, to: jaki jest stan obecny, wzorce i dynamika procesów napływowych Ukraińców do Polski?; co wiemy o ukraińskich migrantach i ich funkcjonowaniu na polskim rynku pracy i w polskim społeczeństwie?; jaki jest wpływ polityki migracyjnej Polski, w tym jej poszczególnych elementów, na kształtowanie się, przebieg i charakter tych procesów?; czy obecny stan i forma migracji Ukraińców do Polski są korzystne dla obu krajów?; czy polityka migracyjna w obecnej formule jest optymalna czy wymaga zmian?; jaka jest rola i korzyści płynące z transferów pieniężnych pracujących w Polsce obywateli Ukrainy?; w jaki sposób można zwiększyć potencjał rozwojowy tych transferów?.

Rozdział pierwszy autorstwa Zuzanny Brunarskiej jest próbą podsumowania stanu wiedzy o współczesnych migracjach obywateli Ukrainy do Polski - ich obecności w Polsce i funkcjonowania na polskim rynku pracy - w oparciu o najnowsze dane statystyczne i wyniki istniejących badań. Autorka wiele miejsca poświęca kwestii legalności oraz cechom strukturalnym migracji i migrantów, a także ich sytuacji na polskim rynku pracy. W rozdziale drugim Magdalena Lesińska stara się w syntetyczny sposób przedstawić relacje między procesami migracyjnymi a rozwojem społeczno-gospodarczym oraz ocenić pozytywne i negatywne skutki migracji krótkookresowych dla kraju wysyłającego i przyjmującego w kontekście ich rozwoju. Rozdział ten zawiera także ogólną charakterystykę polskiej polityki migracyjnej i ocenę jej realizacji w praktyce na przykładzie jej wpływu na migracje Ukraińców. Z kolei Małgorzata Grotte w rozdziale trzecim skupia się na kwestii transferów pieniężnych przesyłanych przez Ukraińców pracujących w Polsce na Ukrainę, opisując na podstawie badań (w tym wykonanych na potrzeby tego tekstu) charakter, skalę i kanały

transferów, determinanty wyboru określonego sposobu przekazywania zarobionych środków finansowych oraz deklarowane i realne cele, na jakie są one wykorzystywane. Wiele uwagi poświęca rozwojowemu wpływowi przekazów pieniężnych, zarówno na społeczeństwo i gospodarkę Ukrainy, jak również na rozwój sektora finansowego w obu krajach. Każdy rozdział zawiera rekomendacje, odnoszące się do postulowanych zmian prawno-politycznych dotyczących omawianych tematów.

Autorki chciałyby złożyć serdeczne podziękowania za wsparcie w przygotowaniu tekstów, w tym w postaci bardzo użytecznych komentarzy do ich wstępnych wersji (w kolejności alfabetycznej): Pawłowi Bagińskiemu, Joannie Fominie, Marcie Kindler, Joannie Nestorowicz i Pawłowi Strzeleckiemu. Tekst przygotowany został na potrzeby programu Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego w ramach projektu "Spójna i przyjazna polityka wschodnia". Partnerem projektu była Fundacja Ośrodka Badań nad Migracjami (OBMF). Pracę nad tekstem zakończono w październiku 2012.

Rozdział I. Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna

Zuzanna Brunarska Ośrodek Badań nad Migracjami UW

1. Wstęp

Wraz z rozpadem ZSRR przed mieszkańcami dawnych republik radzieckich, w tym Ukraińcami, otworzyły się możliwości podróżowania za granicę, m.in. w celach zarobkowych¹. Możliwość ta miała szczególne znaczenie w obliczu pogorszenia warunków życia, związanego z kryzysem okresu transformacji. Zaraz po 1991 r. mobilność przybierała przede wszystkim formę krótkoterminowych wyjazdów zagranicznych odbywanych w celach handlowych, które koncentrowały się w dużej mierze w regionach przygranicznych (Wallace, Stola 2001). Później znaczna część tych wyjazdów przekształciła się w tymczasowe migracje zarobkowe, przyjmujące zazwyczaj formę cyrkulacji pomiędzy krajem wysyłającym a przyjmującym.

W tym pierwszym okresie głównym celem wyjazdów dla obywateli Ukrainy były Rosja i Polska oraz Węgry, Czechy i Słowacja, a więc przede wszystkim kraje sąsiedzkie, do wkroczenia na terytorium których obywatele Ukrainy nie potrzebowali wiz. Z czasem kierunki ukraińskiej migracji zarobkowej uległy dywersyfikacji, obejmując także bardziej odległe kraje Europy, takie jak Hiszpania czy Portugalia (Dietz 2010). Przyczyn należy upatrywać po pierwsze w postępującym zjawisku globalizacji i otwarciu się Ukrainy na międzynarodowy rynek pracy po 1991 r. Po drugie w pojawieniu się zapotrzebowania na zagraniczną siłę roboczą w krajach Południowej Europy i w idącej za tym aktywności pośredników oraz w przeprowadzanych na terenie tych krajów akcjach regularyzacyjnych (Marques, Góis 2007). Po trzecie stoją za tym zmiany warunków przemieszczania się z Ukrainy do państw Grupy Wyszehradzkiej w związku z ich wejściem do Unii Europejskiej, a później w grudniu 2007 r. do Strefy Schengen. Do 2003 r. migranci z Ukrainy mogli wjeżdżać na terytorium Polski bez wiz. Wprowadzony po 2003 r. system wizowy wobec Ukrainy można określić jako liberalny, jako że wizy były bezpłatne, łatwo było otrzymać wizę wielokrotną. Istotne zmiany przyniosło wejście Polski do strefy Schengen, które narzuciło zunifikowane podejście wobec obywateli państw trzecich, chcących przebywać na terenie Schengen, co zrównało Polskę pod względem dostępności z krajami tzw. starej Unii. Z tego powodu oraz za sprawą m.in. niższych stawek płac polski rynek pracy często przegrywa w konkurencji z innymi krajami UE (np. Włochami czy Hiszpanią²), które są w stanie zaoferować obywatelom Ukrainy atrakcyjniejsze warunki zatrudnienia.

Polska wciąż jednak pozostaje istotnym graczem na migracyjnej mapie Ukrainy. Według przeprowadzonego w 2008 r. przez Ukraiński Ośrodek na rzecz Reform Społecznych (UCSR) i Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy (Ukrstat) badania gospodarstw domowych na Ukrainie³, Polskę wybierało ok. 8% ukraińskich migrantów zarobkowych i tym samym zajmowała ona 4 miejsce na liście ich krajów docelowych (po Rosji – 48%, Włoszech – 13% oraz Czechach – 12%). Wysoka pozycja Polski spowodowana jest przede wszystkim jej bliskością geograficzną (co wiąże się z niskimi kosztami przejazdów), podobieństwem języka polskiego i ukraińskiego oraz istnieniem sieci migracyjnych, ułatwiających potencjalnym migrantom organizację wyjazdu za granicę. Ponadto w ostatnich latach czynione są kroki w kierunku liberalizacji polskiej polityki migracyjnej, co ma uczynić Polskę bardziej

¹ Autorka dziękuje Marcie Kindler za cenne uwagi.

² Panujący w krajach Europy Południowej kryzys finansowy może sprawić, że kraje te stracą na atrakcyjności.

³ Dalej: badanie UCSR i Ukrstat (2008); dane z publikacji: *Ukrainian external labour migration*, 2009.

przyjaznym krajem przyjmującym, szczególnie wobec migrantów z zachodniej granicy. Zmiany, które Polska systematycznie wprowadzała począwszy od 2006 roku, dotyczące np. uproszczonego trybu zatrudniania cudzoziemców m.in. z Ukrainy, niewątpliwie przyczyniają się do wzrostu atrakcyjności Polski jako kraju przyjmującego dla ukraińskich tymczasowych migrantów zarobkowych.

Dla Polski z kolei Ukraina stanowi najważniejsze zagraniczne źródło migracji zarobkowej i osiedleńczej. Obywatele Ukrainy wyraźnie dominują w statystykach cudzoziemców obecnych na polskim rynku pracy. Przynajmniej o tym świadczą oficjalne dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej⁴ dotyczące zezwoleń na pracę i zarejestrowanych oświadczeń pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca – na Ukraińców przypadało ich w 2011 r. odpowiednio 46 i 92%. Dodatkowo należy uwzględnić fakt, że Ukraińcy często podejmują się pracy nierejestrowanej, wobec czego ich liczba na polskim rynku pracy jest potencjalnie znacznie wyższa niż wskazują na to oficjalne statystyki. Wzrost zapotrzebowania na zagraniczną siłę roboczą Polska zanotowała po 2004 r. w związku z wyjazdem dużej liczby Polaków do pracy za granicę i (częściowo z tym związanym) brakiem rąk do pracy, szczególnie w branżach charakteryzujących się sezonowością, takich jak rolnictwo czy budownictwo⁵. Braki siły roboczej w tych oraz innych sektorach uzupełniane są przez napływ migrantów zarobkowych z Ukrainy.

Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie charakterystyki migracji z Ukrainy do Polski w świetle dostępnych danych – zarówno oficjalnych statystyk jak i wyników istniejących badań.

2. Migranci z Ukrainy w Polsce – ilu ich jest?

Wiedza na temat liczebności Ukraińców przebywających i pracujących w Polsce jest fragmentaryczna. Dostarczają nam jej (bezpośrednio lub pośrednio) m.in. statystyki GUS, Urzędu ds. Cudzoziemców, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Straży Granicznej. Niniejszy podrozdział stara się przybliżyć liczbę migrantów z Ukrainy w Polsce, w tym celu przywołując istniejące statystyki dotyczące pobytu i pracy oraz szacunki odnoszące się do migracji nielegalnej.

Według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 w Polsce faktycznie zamieszkiwało 227,5 tys. osób urodzonych na Ukrainie⁶. Niestety przyjęta metodologia spisu sprawia, że liczba ta niewiele mówi nam o wielkości społeczności ukraińskiej w Polsce. Założono bowiem, że kraj urodzenia należy podawać według granic państw aktualnych w momencie spisu. W ten sposób w tych 227,5 tys. uwzględniono również wszystkich Polaków urodzonych za czasów II Rzeczypospolitej na ziemiach, które wchodziły wówczas w skład Polski a obecnie znajdują się w granicach Ukrainy. Więcej informacji dostarcza nam liczba osób mieszkających w Polsce a posiadających ukraińskie obywatelstwo lub deklarujących ukraińską identyfikację narodowo-etniczną. Według spisu z 2011 r. w Polsce mieszkało 13,4 tys. ludzi posiadających ukraińskie obywatelstwo (co stanowiło ok. 1/4 obywateli państw trzecich mieszkających w Polsce). Ukraińską identyfikację narodowo-etniczną zadeklarowało podczas spisu 49 tys. osób (w tym 27 tys. jako jedyną, 10 tys. jako pierwszą, ale nie jedyną i 12 tys. jako drugą). Z punktu widzenia liczebności populacji

⁴ Źródło: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>, wszelkie dane dotyczące zezwoleń na pracę i oświadczeń cytowane w rozdziale odwołują się do statystyk MPiPS.

⁵ Trwający obecnie kryzys w budownictwie może sprzyjać ograniczeniu zapotrzebowania na siłę roboczą (również cudzoziemską) w tej branży.

⁶ Co stanowiło ok. 0,6% całkowitej ludności Polski, a 33,7% ogółu ludności zamieszkującej w Polsce, ale urodzonej poza nią.

migrantów z Ukrainy w Polsce najbardziej istotna wydaje się liczba ludzi posiadających ukraińskie obywatelstwo. Biorąc pod uwagę tę zmienną, Ukraińcy stanowią najliczniejszą grupę cudzoziemską w Polsce. Co istotne, ich liczba w ostatnim dziesięcioleciu ponad dwukrotnie wzrosła (z 5,4 tys. według spisu z 2002 r.).

Badania pokazują, że w Polsce nie ma silnych powiązań między osiadłymi Ukraińcami a migrantami zarobkowymi z Ukrainy. Migranci przyjeżdżający na tymczasowy zarobek do Polski funkcjonują niejako w oderwaniu od społeczności ukraińskiej. Autorzy wspólnego raportu ISP, PAUCI i CPCFPU „Regulacja migracji zarobkowej – wyzwania dla Ukrainy w kontekście polskich doświadczeń” (Bieniecki et al. 2005) podkreślają, że badani przez nich w Warszawie migranci ukraińscy uważają, że przedstawiciele mniejszości ukraińskiej w Polsce są bardziej podobni do Polaków niż do Ukraińców z Ukrainy. Mniejszość ukraińska organizuje wprawdzie różnego rodzaju wydarzenia (m.in. kulturalne czy religijne) jednak informacje na ich temat nie docierają do wszystkich migrantów, a część z nich świadomie się nie angażuje w nie (z powodu braku chęci lub czasu). Przebadani przez Bienieckiego et al. nielegalni migranci zarobkowi często darzą niechęcią swoich pobratymców, którzy zdążyli już się w Polsce urządzić, zarzucając im brak zainteresowania ich losem i nieudzielanie pomocy, mimo że mieliby ku temu możliwości. Również A. Górny (2002) przywołuje wypowiedzi przedstawicieli starej diaspory ukraińskiej, mieszkającej w Warszawie, twierdzącej, że członkowie tej grupy nie udzielają pomocy w migracji do Polski Ukraińcom z Ukrainy. Brak istnienia silnych powiązań między mniejszością ukraińską a migrantami zarobkowymi z Ukrainy z pewnością nie sprzyja integracji tych ostatnich w Polsce. Migranci osiadli mogliby stanowić dla nowoprzybyłych wsparcie zarówno w początkowym okresie ich pierwszego pobytu w Polsce jak i na dalszym etapie. Konieczna byłaby jednak aktywizacja społeczności osiadłych Ukraińców. Rolę pośrednika w tym procesie mogłyby odgrywać polskie organizacje pozarządowe. Diaspora ukraińska wcale jednak nie musi być zainteresowana udzielaniem wsparcia nowoprzybyłym, dlatego postrzeganie jej aktywizacji jako remedium na problemy z integracją migrantów może nie przynieść pożądanych skutków.

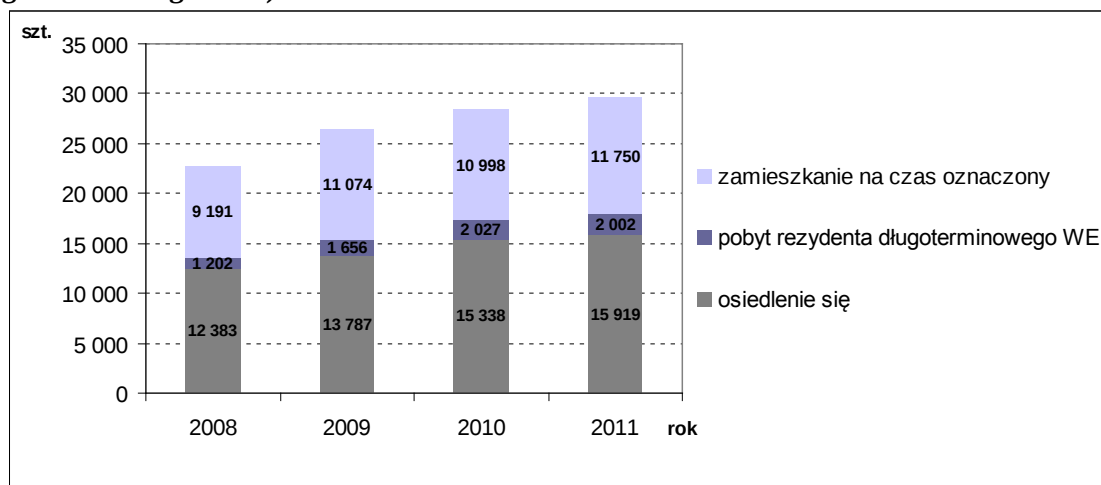
Statystyki pobytowe

Informacji na temat liczebności ukraińskich migrantów dostarczają nam statystyki Urzędu do Spraw Cudzoziemców⁷. Według danych UdSC 31 grudnia 2011 roku w Polsce mieszkało prawie 30 tys. obywateli Ukrainy posiadających ważne karty pobytu różnego typu⁸ (co stanowiło ok. 30% wszystkich ważnych kart pobytu). Dominowali wśród nich posiadacze trzech typów kart: na osiedlenie się, zamieszkanie na czas oznaczony i pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Pozostałe trzy typy – ochrona uzupełniająca, pobyt tolerowany, status uchodźcy – stanowią w przypadku obywateli Ukrainy niewielki odsetek pobytów (w 2011 stanowiły łącznie 0,3% wszystkich kart pobytu). Poniższy wykres (Rys. 1) obrazuje zmiany liczebności trzech dominujących typów kart będących w posiadaniu Ukraińców w ostatnich latach.

⁷ <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>

⁸ Cudzoziemcy mogą przebywać na terenie Polski na podstawie następujących typów zezwoleń: osiedlenie się, pobyt rezydenta długoterminowego WE, zamieszkanie na czas oznaczony, ochrona uzupełniająca, pobyt tolerowany, status uchodźcy.

Rysunek 1. Ważne karty pobytu wśród obywateli Ukrainy wg rodzaju zezwolenia⁹ (stan na 31 grudnia danego roku)

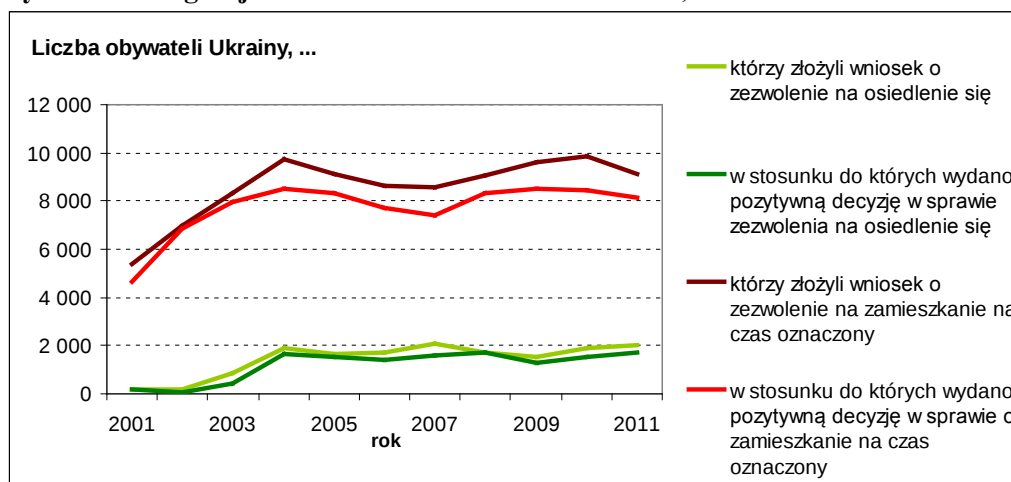


Źródło: na podstawie danych UdSC, <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>

Liczba obywateli Ukrainy legalnie przebywających w Polsce w latach 2008–2011 systematycznie rosła. Również sięgając dalej wstecz, widoczny jest wyraźny wzrost liczby obywateli Ukrainy przebywających w Polsce. Przykładem jest rosnąca populacja posiadaczy zezwolenia na osiedlenie się – w 2009 r. prawie 14 tys. Ukraińców posiadało kartę pobytu z celem *osiedlenie się*. Tymczasem 10 lat wcześniej zezwolenie na pobyt stały w Polsce miało tylko niecałe 4 tys. Ukraińców (Górny 2002). Przy tym w 1999 r. tylko 4% ukraińskich posiadaczy zezwoleń na pobyt stały w Polsce uzyskało te zezwolenia przed rokiem 1989 (*tamże*).

Warto przyjrzeć się, jak wyglądał proces wydawania zezwoleń na osiedlenie się i zamieszkanie na czas oznaczony obywatelom Ukrainy w ostatnich latach (Rys. 2).

Rysunek 2. Migracja osiedleńcza Ukraińców do Polski, 2001–2011



Źródło: na podstawie danych UdSC, <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>

⁹ Na wykresie celowo pominięto karty pobytu związane z ochroną uzupełniającą, pobytom tolerowanym i statusem uchodźcy, jako że stanowią one marginalną część zezwoleń wydawanych Ukraińcom (suma tych trzech typów zezwoleń w latach 2008–2011 nie przekraczała 100 szt. rocznie).

Jak widać na wykresie, w ciągu ostatnich dziesięciu lat nastąpił wzrost liczby rozpatrywanych wniosków, jednak najostrzejszy wzrost przypadł na początek tego okresu, a po 2004 r. nastąpiła względna stabilizacja. W ostatnich latach osiedleniem się w Polsce rocznie było zainteresowanych ok. 1,5–2 tys. Ukraińców. Wobec większości aplikujących wydano decyzje pozytywne. Znacznie popularniejszą formą legalizacji pobytu było zamieszkanie na czas oznaczony – w ostatnich latach ubiegało się o nią 8–10 tys. obywateli Ukrainy rocznie.

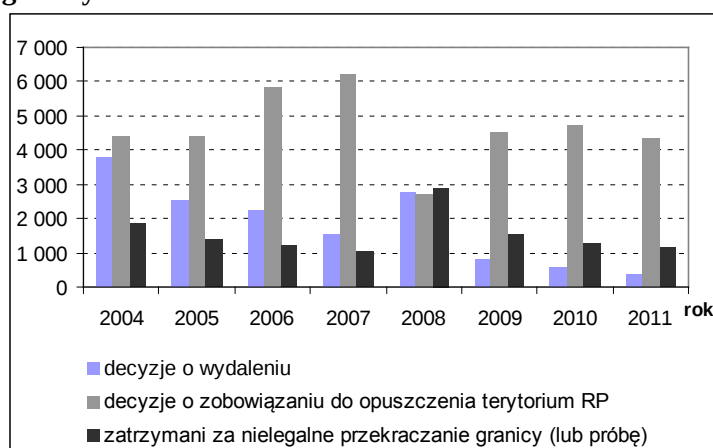
Wzrost liczby zezwoleń na osiedlenie się wydawanych obywatelom Ukrainy po 2003 r. doprowadził do zmiany proporcji pomiędzy poszczególnymi rodzajami kart pobytu – w 2004 r. 28% przypadło na zezwolenia na osiedlenie się (Grzymała-Kazłowska (red.) 2008), dla lat 2008–2011 odsetek ten wynosił średnio 53%. Oznacza to wzrost udziału migrantów osiadłych wśród ogółu migrantów z Ukrainy legalnie przebywających w Polsce.

Nielegalny pobyt

Trudno oszacować, ilu Ukraińców przebywa na terenie Polski nielegalnie. Nielegalny pobyt stanowi jedną z podstaw by mówić o nielegalności migracji. Druga dotyczy migrantów podejmujących się nierejestrowanej pracy w Polsce, trzecia – nielegalnego przekraczania granicy. Jak pokazują liczne badania, w przypadku Ukraińców o nieuregulowanym statusie na ogół reprezentują oni drugą kategorię tzn. legalnie przekraczają granicę, ich pobyt jest legalny, ale podejmują się pracy w szarej strefie, co czyni ich migrację „nielegalną”.

O populacji migrantów z Ukrainy przebywających na terenie Polski nielegalnie informacji dostarczają nam pośrednio dane dotyczące liczby wydanych decyzji o wydaleniu, o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP oraz liczby osób zatrzymanych za przekraczanie (lub usiłowanie przekraczania) granicy wbrew przepisom (Rys. 3).

Rysunek 3. Liczba decyzji o wydaleniu oraz o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP wydanych wobec Ukraińców i obywatele Ukrainy zatrzymani za nielegalne przekraczanie granicy



Źródło: na podstawie danych UdSC, <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html> i SG, http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/statystyki/

Liczba Ukraińców zatrzymanych za nielegalne przekraczanie (lub próbę przekraczania) granicy oscylowała w ostatnich latach wokół 1–2 tys. osób (z wyjątkiem roku 2008). W ciągu ostatnich trzech lat znacznie rzadziej niż w latach wcześniejszych podejmowano decyzje o wydaleniu obywateli Ukrainy z Polski – liczba takich decyzji nie przekraczała w okresie 2009–2011 tysiąca. Znacznie więcej było decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP. W ostatnich trzech latach ich liczba co roku przekraczała 4 tys. Należy jednak pamiętać,

że tego typu statystyki nie są najlepszą miarą migracji nielegalnej, jako że w dużej mierze stanowią odzwierciedlenie skuteczności działania polskich służb.

Dodatkowo statystyki te można jeszcze uzupełnić danymi Straży Granicznej odnoszącymi się do decyzji o odmowie wjazdu. W ostatnich latach rocznie odmawiano wjazdu na terytorium Polski ponad 10 tys. Ukraińców¹⁰. Jednocześnie należy zauważyć, że Ukraińcy dominowali nad pozostałymi grupami migrantami w przypadku wszystkich wymienionych wskaźników pośrednio obrazujących skalę „nielegalności” migracji – co jednak głównie wynika z tego, że jest ich w Polsce najwięcej.

Statystyki rynku pracy

Biorąc pod uwagę liczbę wydanych zezwoleń na pracę i zarejestrowanych oświadczeń pracodawcy, Ukraińcy obok Mołdawian i Białorusinów stanowią najliczniejszą grupę cudzoziemców legalnie pracujących w Polsce. W 2011 roku Ukraińcom wydano 18,7 tys. zezwoleń na pracę oraz zarejestrowano na nich 239,6 tys. oświadczeń. System oświadczeń rejestrowanych przez pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy oferujący (m.in. Ukraińcom) uproszczoną procedurę legalizacji zatrudnienia jest najpopularniejszą formą legalnego zatrudnienia obywateli Ukrainy w Polsce¹¹. Wcześniej (po 2003 a przed wejściem Polski do strefy Schengen) powszechny wśród ukraińskich migrantów był proceder wykorzystywania wiz turystycznych w celu realizacji krótkoterminowych wyjazdów zarobkowych. Obecnie w wyniku ograniczonego dostępu do wiz turystycznych oraz uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców ze Wschodu funkcję tę w dużej mierze przejęły oświadczenia. M. Bieniecki i M. Pawlak (2010) powołują się na wypowiedzi pracowników Urzędu Wojewódzkiego i MPiPS, twierdzących, że ok. 90% wszystkich wiz z prawem pracy stanowią wizy wydane na podstawie oświadczeń pracodawcy.

Trudno jednak jest oszacować faktyczną liczbę Ukraińców pracujących w Polsce. Oficjalne dane, na których musimy bazować z braku innych wiarygodniejszych źródeł, mogą z kilku powodów odbiegać od rzeczywistości.

Po pierwsze duża część migrantów podejmuje nielegalne zatrudnienie, wobec czego wymyka się oficjalnym statystykom. Po drugie system zbierania informacji o liczbie wydanych zezwoleń na pracę i zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi nie pozwala na kontrolę nad faktyczną liczbą zatrudnionych w ten sposób migrantów. Wykonując legalną pracę u kilku pracodawców lub podejmując zatrudnienie więcej niż raz w ciągu roku (np. dwa razy po 3 miesiące), ten sam migrant w statystykach liczony jest kilkakrotnie. Poza tym dane MPiPS odnoszą się do liczby zarejestrowanych oświadczeń a nie wydanych na ich podstawie wiz czy też faktycznego przyjazdu cudzoziemca do Polski i podjęcia przez niego pracy na podstawie oświadczenia. Dodatkowo z uwagi na łatwość zarejestrowania oświadczenia pojawiły się różnego rodzaju nieprawidłowości, sprawiające, że liczba wydanych oświadczeń nie może być traktowana jako odzwierciedlenie faktycznego stanu zatrudnienia. Mówi się o istnieniu nieformalnego rynku, na którym dokonuje się handel oświadczeniami (firma, rejestrując oświadczenie, otrzymuje za swoją „usługę” wynagrodzenie, a cudzoziemiec dostaje podstawę do ubiegania się o wizę z prawem do pracy). Wobec fikcyjności nabywanych oświadczeń faktyczne poszukiwania pracy odbywają się często już po przyjeździe do Polski. W handlu oświadczeniami pośredniczą kierownicy (Klaus (red.) 2011 – patrz dalsza część rozdziału). Zdarza się także, że nadużył

¹⁰ 12,8 tys. w 2009 r., 11,8 tys. 2 2010 r., 10,6 tys. w 2011 r. (za UdSC, <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>)

¹¹ Przykładowo w 2011 r. liczba wydanych zezwoleń na pracę stanowiła tylko niecałe 8% liczby zarejestrowanych w tym roku oświadczeń.

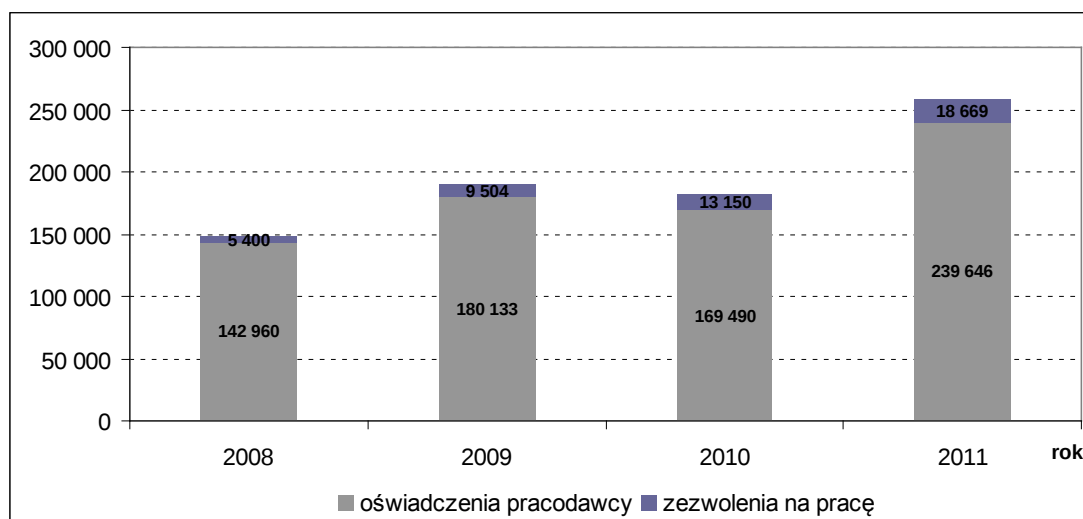
dokonują sami migranci, wykorzystujący oświadczenie do uzyskania wizy z prawem do pracy, ale nie podejmujący jej u pracodawcy, który wystawił im oświadczenie. Taka strategia umożliwia im pracę u innego pracodawcy, w tym zagranicznego (szczególnie jeśli udało im się uzyskać wizę Schengen).

Trudno również wnioskować o faktycznej liczbie Ukraińców podejmujących pracę na terenie Polski na podstawie liczby wydanych wiz, ponieważ część wiz może nie być wykorzystywana zgodnie z ich przeznaczeniem np. cudzoziemiec wjeżdżający na podstawie wizy w celu odwiedzin u znajomych/rodziny, może w rzeczywistości przyjeżdżać z zamiarem podjęcia pracy bez zezwolenia.

Warto także pamiętać, że Ukraińcy posiadający polskie korzenie mogą skorzystać z przywilejów, jakie oferuje Karta Polaka¹². Karta Polaka m.in. umożliwia bezpłatne otrzymanie wielokrotnej wizy krajowej oraz zwalnia z konieczności posiadania zezwolenia na pracę. Od momentu wejścia w życie ustawy (2008 r.) do końca 2011 r. polskie jednostki konsularne na Ukrainie pozytywnie rozpatrzyły prawie 39 tys. wniosków o przyznanie Karty Polaka. Najwięcej (prawie 70%) pozytywnie rozpatrzonych wniosków przypadło na konsulat we Lwowie. W 2011 r. polskie konsulaty na Ukrainie wydały ponad 15 tys. wiz w związku z uprawnieniami wynikającymi z posiadania Karty Polaka¹³.

Poniższy wykres (Rys. 4) obrazuje zmiany liczby wydanych zezwoleń na pracę i zarejestrowanych oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca w odniesieniu do obywateli Ukrainy w ostatnich latach.

Rysunek 4. Liczba zarejestrowanych oświadczeń i wydanych zezwoleń na pracę obywateli Ukrainy w Polsce w latach 2008–2011



Źródło: na podstawie danych MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

Dane MPiPS wskazują na wzrost łącznej liczby oświadczeń i zezwoleń na pracę w latach 2008–2011 – z około 148 tys. do ponad 258 tys. Trzeba jednak mieć na uwadze, że wzrost ten wcale nie musi świadczyć o faktycznym wzroście liczby zatrudnionych, a może być jedynie efektem stopniowego upowszechnienia się systemu oświadczeń. System ten zaczął funkcjonować w drugiej połowie 2007 r. i w okresie od sierpnia do grudnia 2007 roku

¹² Dla osób posiadających związki z Polską – zgodnie z ustawą o Karcie Polaka z 7 września 2007 http://www.msz.gov.pl/files/Akty%20prawne/ustawy/ustawa_karta_polaka.pdf

¹³ Dane polskich jednostek konsularnych na Ukrainie udostępnione Fundacji Batorego i OBMF.

powiatowe urzędy pracy zarejestrowały łącznie tylko nieco ponad 20 tys. oświadczeń. Można założyć, że uproszczona procedura zarówno przyciągnęła nowych migrantów, dotychczas niedecydujących się na migrację do Polski ze względu na trudności z legalizacją zatrudnienia, jak i umożliwiła legalizację zatrudnienia części migrantów podejmujących się do tej pory pracy nierejestrowanej. Jednak abstrahując od systemu oświadczeń, który jest podatny na wahania koniunkturalne związane m.in. z popytem na pracowników w takich sektorach jak rolnictwo czy budownictwo, należy zauważyć, że w ostatnich latach nastąpił wyraźny wzrost liczby Ukraińców zatrudnionych na podstawie zezwoleń na pracę. Liczba zezwoleń na pracę wydanych Ukraińcom wzrosła bowiem z 5,4 tys. w 2008 r. do 18,7 tys. w 2011.

Nielegalne zatrudnienie

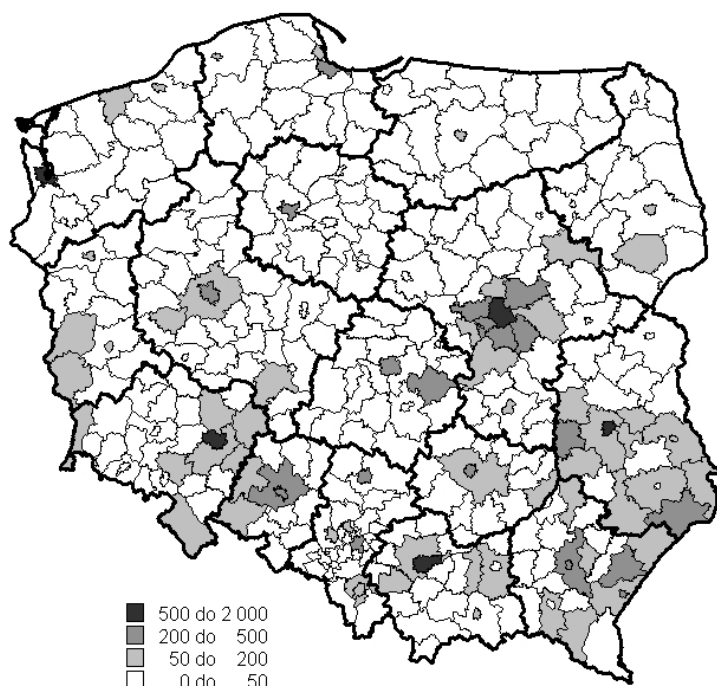
Istniejące szacunki co do wielkości populacji Ukraińców pracujących w Polsce nielegalnie są, podobnie jak szacunki dotyczące liczby Ukraińców nielegalnie przebywających w Polsce, mało wiarygodne, a jednocześnie trudne do zweryfikowania. K. Iglicka i K. Gmaj (2008) cytowały artykuł prasowy z 2005 r. powołujący się na Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców (poprzednika UdSC) mówiący o 250 tys. nielegalnych migrantów z Ukrainy. Autorki przytaczały także szacunki prof. A. Rajkiewicza, oceniającego populację Ukraińców nielegalnie pracujących w Polsce na 500 tys. osób. Tymczasem M. Jaroszewicz i L. Szerepka (2007) powoływali się na szacunki ukraińskiego MSZ, mówiące o 300 tys. Ukraińców pracujących w Polsce w ogóle. Wiarygodność wszystkich przytoczonych szacunków jest jednak niepotwierdzona i niestety brakuje możliwości ich weryfikacji. Wynika to z braku metodologii, która by pozwoliła na zmierzenie populacji nielegalnych migrantów i dlatego do istniejących szacunków należy podchodzić z dużą ostrożnością. Jedyne, co można stwierdzić z dużą dozą pewności, to fakt, że grupa osób zatrudnionych nielegalnie przeważa pod względem liczebności nad grupą udokumentowanych pracowników.

3. Przestrzenne rozmieszczenie populacji Ukraińców w Polsce

Regiony przyciągające najwięcej migrantów z Ukrainy pokrywają się w dużej mierze z regionami zamieszkiwanymi przez mniejszość ukraińską w Polsce. Przedstawiciele narodowości ukraińskiej koncentrują się przede wszystkim w dużych miastach (wśród których zdecydowany prym wiedzie Warszawa), na ziemiach północnych i zachodnich przyłączonych do Polski po drugiej wojnie światowej, na terenach położonych wzdłuż wschodniej granicy Polski oraz w miastach, gdzie w przeszłości zlokalizowane były sowieckie garnizony. Stoją za tym, jak pisze M. Jerczyński (1999) oprócz rynkowych (duże miasta), czynniki geograficzne (bliskość geograficzna) oraz historyczne: obecność w przeszłości garnizonów sowieckich oraz reperkusje akcji „Wisła”¹⁴.

¹⁴ W ramach przeprowadzonej w 1947 r. akcji „Wisła” dokonano deportacji ludności pochodzenia ukraińskiego zamieszkującej ziemie południowo-wschodniej Polski (gł. na tereny Polski północnej i zachodniej przejęte od Niemców w wyniku II w. św.).

Rysunek 5. Obywatele Ukrainy według powiatów w Polsce, stan na 1 września 2004 roku



Źródło: OBM UW na podstawie rejestru URiC (obecnie UdSC) (Grzymała-Kazłowska (red.) 2008)

Biorąc pod uwagę statystyki dotyczące migrantów zarobkowych z Ukrainy, największą ich liczbę przyciąga województwo mazowieckie. Przypada na nie około połowy wszystkich oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi wystawianych na obywateli Ukrainy (w 2011 r. było to 54%). Powodzeniem cieszą się też województwa lubelskie i dolnośląskie (po 9% oświadczeń w 2011 r.). Przestrzenny rozkład liczby oświadczeń rejestrowanych na Ukraińców wpisuje się w prawidłowości przestrzennego rozkładu obywateli Ukrainy zamieszkujących na terenie Polski. Nieco inaczej zróżnicowanie przestrzenne wygląda w przypadku zezwoleń na pracę. Około połowy pracowników z Ukrainy zatrudnianych na podstawie zezwoleń znajduje zatrudnienie na terenie województwa mazowieckiego (odpowiednio: 40, 48, 54 i 57% w latach 2008–2011 – a zatem ten odsetek systematycznie rośnie). Spośród pozostałych województw stosunkowo dużą liczbą Ukraińców zatrudnianych na podstawie zezwoleń charakteryzują się: pomorskie, dolnośląskie, małopolskie, wielkopolskie i lubuskie (odsetki rzędu 5–7%).

4. Charakterystyka populacji

Większość Ukraińców przybywających do Polski pochodzi z terenów zachodniej Ukrainy. Przestrzenne zróżnicowanie pochodzenia ukraińskich migrantów przyjeżdżających do Polski w pewien sposób wyraża się liczebnością wiz wydawanych przez poszczególne konsulaty RP na Ukrainie. Ponad połowa wiz przypadała w ostatnich latach na konsulat we Lwowie (w 2011 r. było to równo 50%¹⁵). Tendencję tę potwierdza badanie UCSR i Ukrstat (2008). Według tego badania ponad 3/4 respondentów migrujących do Polski pochodziło z regionu Zachodniej Ukrainy, po ok. 10% – z Centralnej i Południowej.

¹⁵ W tym samym roku 20% wiz wydał konsulat w Łucku, 12% – wydział konsularny ambasady w Kijowie, 7% – konsulat w Winnicy, 6% – w Charkowie, 4% – w Odessie i 1% – nowopowstały KG RP w Sewastopolu.

Migracja osiedleńcza z Ukrainy do Polski odznacza się stosunkowo wysokim wskaźnikiem feminizacji. Współczynnik ten w ostatnich latach znajdował się w przedziale 60–70%¹⁶, przy czym od 2008 r. systematycznie spadał. Biorąc pod uwagę liczbę wydanych w ostatnich latach pozytywnych decyzji w sprawie o zezwolenie na osiedlenie się, odsetek kobiet zmalał z 73% w roku 2008 do 64% w roku 2011. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku wydanych pozytywnych decyzji w sprawie o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Odsetek kobiet w tej grupie zmniejszył się w latach 2008–2011 z 65 do 61%. Co ciekawe, przyglądając się statystykom z ostatnich lat odnośnie decyzji o odmowie wjazdu i o wydaleniach, widzimy, że kobiety są w mniejszości – dotyczyło ich tylko ok. 1/3 tego typu decyzji.

Nieco inaczej wygląda stopień feminizacji migracji zarobkowych z Ukrainy do Polski. Biorąc pod uwagę liczbę zarejestrowanych oświadczeń, kobiety stanowiły zawsze nieco mniej niż połowę populacji (w 2011 r. niecałe 44%). Również rozpatrując liczbę wydanych zezwoleń na pracę, należy stwierdzić, że kobiety były w mniejszości – w 2011 r. przypadało na nie około 40% wydanych zezwoleń. Podobne proporcje daje badanie UCSR i Ukrstat (2008). Zgodnie z jego wynikami odsetek kobiet wśród migrantów jeżdżących do pracy do Polski w latach 2005–2008 wynosił 44%. O ile oficjalne dane mogą zaniżać odsetek kobiet, ponieważ w dużej mierze nie obejmują zatrudnienia w sektorze gospodarstw domowych, rezultaty badania UCSR i Ukrstat wydają się być dowodem na to, że utrwalony pogląd, jakoby wśród migrantów zarobkowych z Ukrainy w Polsce przeważały kobiety, nie musi być prawdziwy.

Informacji na temat struktury wiekowej przybyszów z Ukrainy dostarczają dane o strukturze zarejestrowanych oświadczeń pracodawcy. Wśród obywateli Ukrainy zatrudnianych na podstawie oświadczeń dominują osoby w wieku 26–40 lat (stanowiły w ostatnich latach ok. 45%). Około 1/3 stanowią osoby w wieku 41–65 lat, a ok. 1/5 nie ukończyła 26 roku życia. Przy tym od momentu wprowadzenia uproszczonej procedury odsetek najmłodszych pracowników systematycznie rósł (przyjmując w latach 2007–2011 kolejno wartości: 15,7%; 17,1%; 20,2%; 21,6% i 23,3%). W ostatnich latach wzrastała także liczba studentów przyjeżdżających studiować na polskich uczelniach. W roku akademickim 2010/2011 było ich prawie 5 tys., co oznacza prawie stu procentowy wzrost od roku 2008/2009 (dane za: GUS). Wynika to po części z preferencyjnych warunków na polskim rynku pracy, jakie cudzoziemcy mogą zyskać jako absolwenci polskich uczelni. Możliwe, że wzrost udziału najmłodszej grupy wiekowej wśród osób korzystających z systemu oświadczeń wiąże się z rosnącą liczbą studentów, którzy przy okazji studiowania decydują się na pracę korzystając z uproszczonej procedury zatrudnienia (lub którzy przyjeżdżają z zamiarem podjęcia pracy a rozpoczęcie studiów stanowi jedynie podstawę do legalizacji ich pobytu). Jednak biorąc pod uwagę liczebność grupy ukraińskich studentów w Polsce i dynamikę wzrostu liczby oświadczeń wystawionych na obywateli Ukrainy poniżej 26 r.ż. (w kolejnych latach: 3,2; 24,4; 36,3; 36,6 i 55,7 tys.) decydującą rolę w wyżej wspomnianym procesie wzrostu odsetka przedstawicieli najmłodszej grupy wiekowej muszą odgrywać inne czynniki.

5. Charakter migracji

Wśród migrantów z Ukrainy przyjeżdżających do Polski dominują migranci krótkoterminowi. W szczególności migranci zarobkowi z Ukrainy reprezentują w

¹⁶ Wszystkie dane w tym akapicie na podstawie: <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>

zdecydowanej większości model migracji cyrkulacyjnej, zazwyczaj krótkoterminowej¹⁷. Odróżnia to Polskę od takich krajów docelowych ukraińskiej migracji w ramach UE, takich jak Portugalia czy Hiszpania (Hosnedlová, Stanek 2010), które charakteryzują wyjazdy na dłuższy okres czasu (powyżej 6 miesięcy). Do wyboru takiego modelu w przypadku Polski zachęca bliskość geograficzna przekładająca się na stosunkowo niewielki koszt połączeń komunikacyjnych i krótki czas podróży między Polską a Ukrainą oraz istniejące uwarunkowania instytucjonalne: system oświadczeń promujący zatrudnienie tymczasowe wśród migrantów ze Wschodu, w tym Ukraińców; system wydawania zezwoleń na pracę i reżim wizowy również sprzyjające migracji krótkoterminowej.

System oświadczeń pozwala na pracę przez maksymalnie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Duża część migrantów wykorzystuje pełen dozwolony okres, pół roku spędzając na Ukrainie, pół w Polsce. Popularny jest także zwyczaj wykorzystywania urlopu (często bezpłatnego) na rzecz wyjazdów zarobkowych do Polski. Niejednokrotnie ma miejsca swoista „wymiana”, polegająca na przekazywaniu miejsca pracy znajomej osobie na czas nieobecności w Polsce (Kindler 2012). Tego typu praktyki są szczególnie popularne w sektorze usług domowych. Duża część ukraińskich migrantów zarobkowych zostawia rodziny na Ukrainie, wobec czego konieczność powrotów do kraju pochodzenia, wynikająca z wymogów wizowych, jest dodatkowo umotywowana chęcią (lub koniecznością) odwiedzania rodziny. Jak pisze J. Frelak (Klaus (red.) 2011), prawdopodobnie liberalizacja przepisów, pozwalająca na dłuższy okres pracy w Polsce w ciągu roku, nie zniwelowałaby całkowicie tymczasowych pobytów na Ukrainie właśnie ze względu na zobowiązania rodzinne.

O cyrkulacyjnym charakterze migracji z Ukrainy do Polski świadczą m.in. wyniki badania RDS przeprowadzonego przez OBM UW w 2010 r. w Warszawie i okolicach¹⁸ – mediana liczby przyjazdów do Polski wśród respondentów wyniosła 5 przyjazdów, a ok. 1/5 badanych miała za sobą więcej niż 10 przyjazdów. Jednocześnie dla więcej niż 80% przebadanych migrantów zarobkowych obecny (w momencie badania) pobyt w Warszawie rozpoczął się w 2010 r., co oznacza, że większość z nich przebywała w Polsce krócej niż 5–7 miesięcy¹⁹.

O tym, że wśród ukraińskich migrantów zarobkowych pracujących w Polsce dominują migranci cyrkulacyjni, świadczą także rezultaty badania UCSR i Ukrstat (2008). Przeciętny wyjazd do Polski dla 56% badanych w latach 2005–2008 trwał od 1 do 3 miesięcy. 17% przyjeżdżało na okres od 3 do 6 miesięcy, 6% spędzało w Polsce od pół roku do roku, a tylko 3,5% przyjeżdżało na dłużej niż rok. Przy tym dla 32% był to pierwszy zarobkowy wyjazd do Polski, dla ponad połowy był to już przynajmniej drugi, a co najwyżej piąty przyjazd, a 16% odwiedziło Polskę w celach zarobkowych już więcej niż 5 razy.

Dominację pracowników krótkoterminowych potwierdzają statystyki MPiPS – ponad 80% oświadczeń wystawianych jest na okres od 3 do 6 miesięcy, a ponad 70% zezwoleń na pracę w 2010 i 2011 r. wystawionych zostało na okres od 3 do 12 miesięcy. Zezwolenia na okres od 1 do 2 lat stanowiły przy tym mniej niż ¼ wszystkich zezwoleń wydawanych Ukraińcom, a zezwolenia na okres powyżej 2 lat – tylko około 5–6%. Jednocześnie wśród zezwoleń wydanych w 2011 r. jedynie 17% stanowiło przedłużenia wcześniej wydanych zezwoleń.

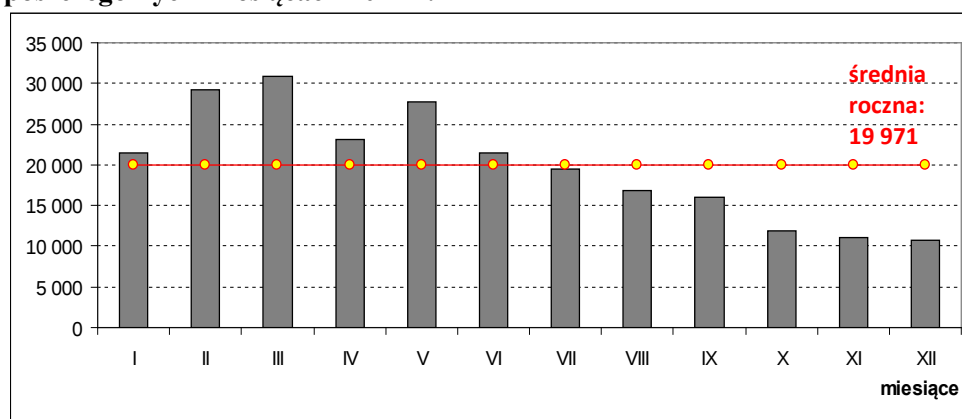
¹⁷ Przyjęto określać, że migracja krótkoterminowa dotyczy wyjazdów trwających od 3 do 12 miesięcy (definicja ONZ). W tym przypadku należałoby jednak odnosić ten termin raczej do ruchów trwających do 6 miesięcy (bez dolnego ograniczenia). Model migracji cyrkulacyjnej zakłada powtarzające się przemieszczanie się migranta pomiędzy krajem pochodzenia a krajem docelowym.

¹⁸ *Mobilność i migracje w dobie transformacji – wyzwania metodologiczne*, RDS Polska, 2010, OBM UW, dalsze szczegóły patrz Tab. 2 na końcu rozdziału.

¹⁹ Badanie było realizowane w okresie od maja do lipca 2010 r.

Najwięcej oświadczeń dla Ukraińców w 2011 r. było przy tym zarejestrowanych w okresie od lutego do maja (patrz Rys. 6) – średnio ponad dwukrotnie więcej niż w okresie od września do grudnia. Może to świadczyć o sezonowości migracji, zakładając, że pracodawcy rejestrują oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca z pewnym wyprzedzeniem. Biorąc pod uwagę fakt, że Ukraińcy zatrudniani w budownictwie i rolnictwie często pracują nielegalnie, można się spodziewać jeszcze wyższych wskaźników sezonowości zatrudnienia Ukraińców w Polsce.

Rysunek 6. Zróżnicowanie liczby oświadczeń zarejestrowanych na obywateli Ukrainy w poszczególnych miesiącach 2011 r.



Źródło: na podstawie danych MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

Wśród Ukraińców przyjeżdżających do Polski do pracy są tacy, którzy nie są się w stanie utrzymać na Ukrainie i wobec braku perspektyw na szybką poprawę sytuacji gospodarczej na Ukrainie migracja zarobkowa jest dla nich rozwiązaniem długoterminowym. Są jednak i tacy, którzy migrację traktują jako środek do realizacji konkretnego celu np. kupna domu czy mieszkania, remontu, posłania dzieci na studia. Ci drudzy przyjeżdżają epizodycznie, cyrkulacja nie staje się dla nich sposobem na życie. Jak pokazują badania, pozostają oni jednak w mniejszości (patrz np. Iglicka et al. 2011). Oprócz migrantów, którzy decydują się na cyrkulację ze względów rodzinnych lub innego rodzaju powiązań z krajem pochodzenia, są też osoby, które, jak określają to K. Iglicka et al., wpadły w pułapkę cyrkulacji i przyjmują wzorec migracji cyrkulacyjnej dość bezrefleksyjnie, nie zastanawiając się, czy stanowi ona dla nich najbardziej optymalne rozwiązanie i nie próbują szukać możliwości na legalizację dłuższego pobytu. Spośród respondentów badania Fundacji Batorego i OBMF (2012)²⁰ ponad połowa nie zamierza zaprzestać cyrkulacji. Wśród warunków determinujących jej zakończenie respondenci zaznaczali najczęściej wyższe zarobki na Ukrainie, likwidację korupcji i poprawę sytuacji gospodarczej.

Jednocześnie można spodziewać się, że w przypadku umożliwienia ukraińskim migrantom zarobkowym dłuższych pobytów w Polsce, znaczna część z nich byłaby skłonna z tego skorzystać. 78% ukraińskich respondentów badania IPS (Szyłko-Skoczny, Duszczyk 2010) wyraziło chęć przedłużenia swojego pobytu w Polsce (pod warunkiem legalnego zatrudnienia²¹). Jednakże związki z Ukrainą (rodzina, znajomi, dom lub mieszkanie, na które

²⁰ *Obywatele Ukrainy w Polsce: obecność na rynku pracy i transfery pieniężne*, maj–czerwiec 2012

²¹ Należy mieć na uwadze, że badanie dotyczyło pracowników z Ukrainy zatrudnionych na podstawie oświadczeń, a w próbie znalazły się raczej osoby zatrudnione legalnie (pracodawca musiał wyrazić zgodę na ich udział w badaniu).

często odkładają) sprawiają, że większość migrantów zarobkowych z Ukrainy raczej nie zdecydowałaby się osiedlić w Polsce na stałe.²² Dłuższe dozwolone okresy pobytu uchroniłyby być może część migrantów przed wpadnięciem w pułapkę nielegalnego pobytu. Dla zdecydowanej większości migrantów z Ukrainy nielegalnie przebywających na terenie Polski pobyt stał się nielegalny na skutek pozostania wewnątrz granic RP dłużej niż byli do tego uprawnieni (niż uprawniała ich do tego posiadana przez nich wiza lub karta pobytu). Jako że wyjazd z Polski może dla nich skutkować tymczasowym zakazem wjazdu na teren UE, na ogół starają się pozostać w Polsce możliwie jak najdłużej.

W 2012 r. państwo polskie zaoferowało nielegalnym migrantom sposób na wyjście z nielegalności – w ramach prowadzonej w pierwszej połowie roku akcji abolicyjnej zarejestrowano 2016 wniosków o legalizację pobytu złożonych przez obywateli Ukrainy nielegalnie przebywających w Polsce. Stanowiło to ok. 21% wszystkich złożonych wniosków. Wciąż nie wiadomo jednak, ilu otrzymało pozytywne decyzje (spośród rozpatrzonych do tej pory 1547 wniosków obywateli Ukrainy pozytywne decyzje wydano wobec 1385, co stanowi ok. 90%)²³. Trudno jednak na podstawie liczby złożonych wniosków szacować skalę nielegalnej migracji z Ukrainy. Część nielegalnych migrantów mogła bowiem nie spełniać warunków abolicji, a część spełniających warunki mogła nie złożyć wniosku w obawie przed negatywną decyzją i wydaleniem z terytorium Polski. Tegoroczna abolicja odbywała się na bardziej liberalnych zasadach w stosunku do abolicji z lat poprzednich (2003, 2007), co umożliwiło liczniejszy udział w niej Ukraińców²⁴.

Jak pokazują wyniki badań OBM UW, będące efektem realizacji projektów badawczych MPLM i IDEA²⁵, w procesie kształtowania się migracji z Ukrainy do Polski zasadniczą rolę odgrywają sieci społeczne. Sieci stymulują przy tym zarówno migrację osiedleńczą (w szczególności przekształcanie się migracji krótkookresowej w długotrwałą), jak i są podstawą funkcjonowania migrantów cyrkulacyjnych (poprzez wsparcie udzielane nowoprzybyłym przez bardziej doświadczonych migrantów).

Biorąc pod uwagę niskie prawdopodobieństwo przekształcenia się migracji cyrkulacyjnej w długotrwałą oraz nikłą szansę na spełnienie w najbliższym czasie warunków deklarowanych przez migrantów jako determinujące zakończenie cyrkulacji, można powiedzieć, że jest to dość trwała forma mobilności. W odniesieniu do tego typu mobilności można mówić o zjawisku tzw. *trwałej tymczasowości* (Stola 1997).

6. Sposoby poszukiwania pracy

Na rynku (zarówno po stronie polskiej jak i ukraińskiej) funkcjonują agencje pośrednictwa pracy, organizujące zatrudnienie Ukraińców w Polsce. Jednak niewielka część migrantów decyduje się na korzystanie z ich usług. Częściowo z powodu opłat – autorzy

²² Za to wśród Ukraińców decydujących się na migrację do Polski na stałe dominują osoby mające za sobą doświadczenie migracji cyrkulacyjnej. Świadczą o tym wyniki badania sondażowego przeprowadzonego w województwie mazowieckim w 2005 r. wśród ukraińskich migrantów osiadłych (Górny et al. 2007). Wykazało ono, że osiedlenie się w Polsce poprzedzała cyrkulacja (dla 72% respondentów przyjazd na stałe nie był pierwszym przyjazdem do Polski).

²³ <http://abolicja.gov.pl/informacje/statystyki.html>, 16.10.2012

²⁴ W poprzednich akcjach abolicyjnych łącznie wzięło udział tylko ok. 200 Ukraińców. W przypadku ostatniej abolicji odstąpiono od wymogu posiadania środków wystarczających na pokrycie kosztów utrzymania i leczenia migranta oraz członków jego rodziny, a także zrezygnowano z wymogów dotyczących miejsca zamieszkania (poprzednio konieczne było przedłożenie tytułu prawnego do lokalu) i wykonywania pracy.

²⁵ MPLM – Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia; IDEA – Kraje Śródziemnomorskie i Europy Środkowo-Wschodniej jako nowe kraje imigracyjne w Unii Europejskiej

raportu SIP (Klaus (red.) 2011) piszą o kwotach rzędu 100 Euro za znalezienie pracy do 300–500 Euro za pomoc z dokumentami i wizą.

Większość migrantów bazuje na kanałach nieformalnych, głównie korzystając z pośrednictwa rodziny i znajomych. Ten kanał poszukiwania pracy jest szczególnie popularny w sektorze usług domowych. Polecanie sobie pomocy domowych w gronie znajomych i rodziny często skutkuje tym, że jedna osoba wykonuje pracę we wszystkich gospodarstwach domowych, składających się na daną rodzinę. Często więc rolę pośrednika pełni niejako sam pracodawca – migranci wykorzystują jego sieć kontaktów (Kindler 2012). Jednocześnie, aby nie musieć za każdym razem szukać pracy od nowa, popularne jest stosowanie zastępstw – gdy migrant zmuszony jest wyjechać, organizuje na swoje miejsce zaufanego zmiennika i dzięki temu nie traci miejsca pracy.

Innym sposobem na znalezienie pracy jest odwiedzanie miejsc (nieformalnych giełd pracy), w których migranci są werbowani przez pracodawców, szukających pracowników (tzw. birże, np. Piaseczno)²⁶.

Ważną rolę (szczególnie w przypadku pracowników sezonowych, głównie zatrudnionych w rolnictwie) odgrywa instytucja kierowcy. Kierowcy nie tylko dowożą pracownika na miejsce pracy, ale także pełnią rolę pośredników, załatwiających migrantom pracę²⁷. Zarówno w przypadku korzystania z nieformalnych giełd pracy jak i usług kierowców migranci są narażeni na nieuczciwość osób z którymi się stykają (pośredników i pracodawców).

Zgodnie z wynikami badania UCSR i Ukrstat (2008) 80% migrantów zarobkowych z Ukrainy przyjeżdżających do Polski w latach 2007–2008 znalazło zatrudnienie poprzez znajomych i rodzinę. Prawie 20% badanych szukało pracy bezpośrednio u pracodawcy, a tylko 9% korzystało z usług prywatnych agencji zatrudnienia²⁸. Badanie RDS (2010) wykazało, że prawie połowa respondentów znalazła swoją obecną pracę za pośrednictwem rodziny i znajomych mieszkających w Polsce, ok. 1/5 korzystało z pomocy rodziny i znajomych mieszkających na Ukrainie. Łącznie daje to 70% przypadające na pośrednictwo rodziny i znajomych. 17% znalazło pracę dzięki ogłoszeniu (w prasie, internecie, radiu, telewizji), 5% korzystało z usług biur i agencji pośrednictwa pracy. Tylko ok. 2% znalazło obecne zatrudnienie przez nieformalnych pośredników (np. kierowców), a tylko ok. 1% poprzez nieformalną giełdę pracy. Należy jednak pamiętać, że wyniki badania mogą nie być reprezentatywne dla całego kraju, a jedynie dla obszaru objętego badaniem (Warszawa i okolice). W skali całego kraju odsetki w dwóch ostatnich kategoriach byłyby zapewne nieco wyższe (m.in. ze względu na zatrudnienie w rolnictwie). Jednocześnie ponad 1/3 respondentów badania RDS (spośród tych będących w Polsce nie po raz pierwszy) znalazła zatrudnienie u tego samego pracodawcy, u którego pracowała wcześniej. Spośród ukraińskich respondentów badania IPS (Szyłko-Skoczny, Duszczyk 2010) 66% znalazło pracę dzięki znajomym, 22% korzystało z usług pośredników.

Powyższe dane potwierdzają rolę, jaką w migracji z Ukrainy do Polski odgrywają sieci migracyjne, poczynszy od sieci tworzonej przez rodzinę i znajomych, na sieci nieformalnego pracodawcy skończywszy.

7. Sektory zatrudnienia

Ukraińcy pracujący w Polsce z reguły znajdują zatrudnienie w typowo migranckich, nisko płatnych niszach rynku pracy (tzw. drugorzędny/wtórny rynek pracy). Szczególnie wyraźnie

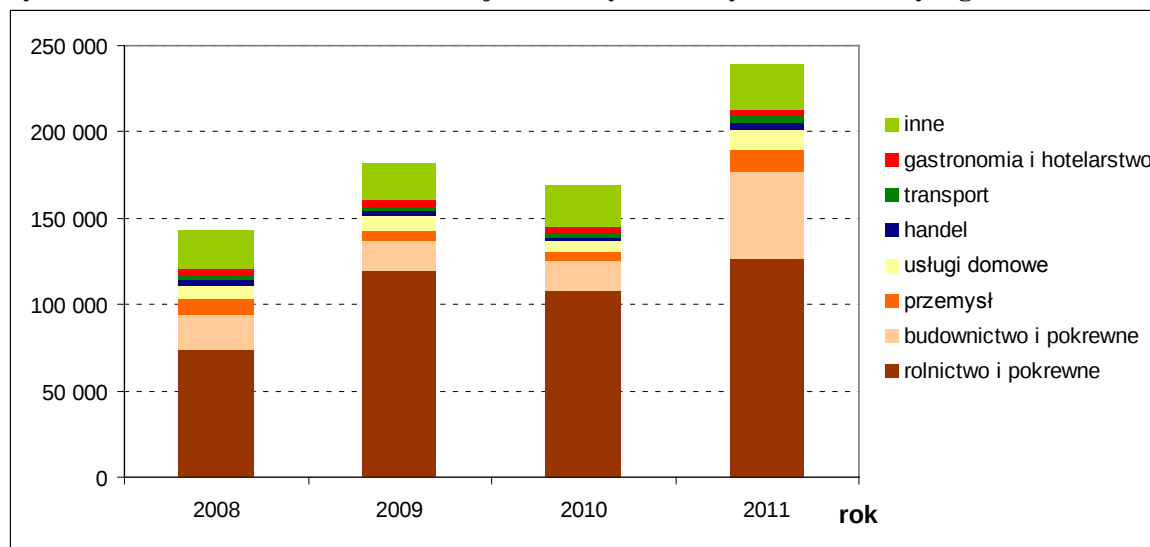
²⁶ Opis sytuacji panujących na birżach – patrz np. Klaus (red.) 2011; Adamiec 2008.

²⁷ Opis zasad funkcjonowania układu migrant-kierowca znaleźć można np. w publikacjach: Klaus (red.) 2011; Kindler 2012.

²⁸ Respondent mógł udzielić kilku odpowiedzi.

widoczne jest to w przypadku danych przedstawiających strukturę zarejestrowanych oświadczeń, które stanowią najbardziej powszechną formę legalnego zatrudnienia Ukraińców w Polsce. Wynika to po części z faktu, że sam system oświadczeń został stworzony niejako w ramach wsparcia zatrudnienia sezonowego, które koncentruje się w wybranych sektorach gospodarki takich jak rolnictwo czy budownictwo.

Rysunek 7. Struktura oświadczeń zarejestrowanych na obywateli Ukrainy wg branż, 2008–2011

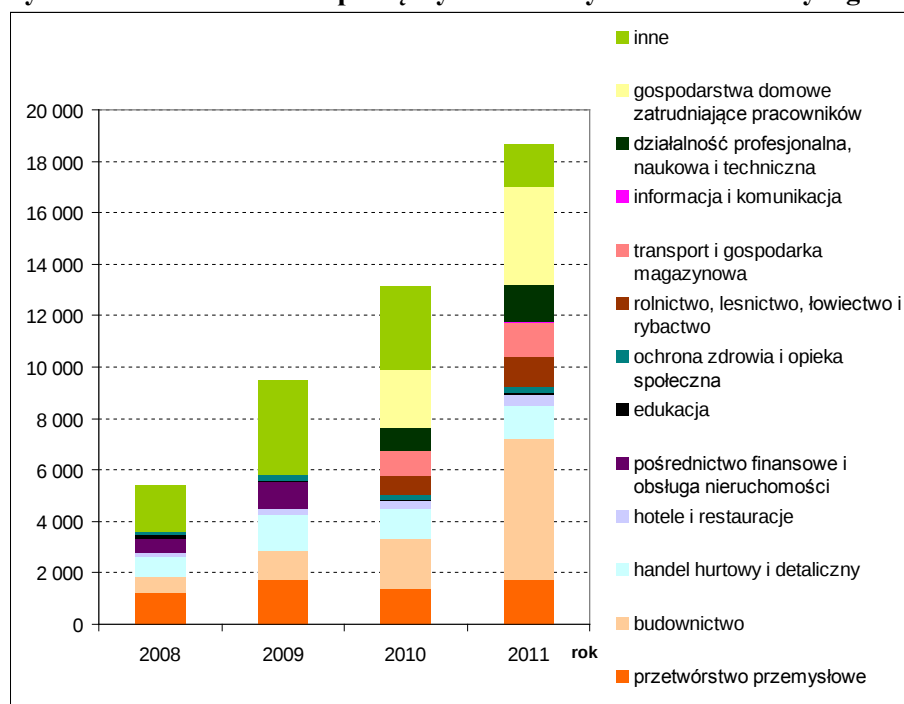


Źródło: na podstawie danych MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

W strukturze oświadczeń dominuje rolnictwo i sektory pokrewne (Rys. 7). W latach 2008–2011 na ten sektor gospodarki przypadała ponad połowa wszystkich oświadczeń zarejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy. Jednocześnie, jak pokazuje powyższy wykres, wahania liczby oświadczeń rejestrowanych w kolejnych latach miały miejsce w dużej mierze za sprawą wahań właśnie w rolnictwie.

Nieco bardziej zróżnicowany obraz przedstawia sobą struktura wydanych zezwoleń według branż (Rys. 8).

Rysunek 8. Zezwolenia na pracę wydawane obywatelom Ukrainy wg branż²⁹



Źródło: na podstawie danych MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

Według danych MPiPS przeważającą część pracowników z Ukrainy zatrudnionych na podstawie zezwoleń na pracę stanowili w ostatnich latach robotnicy wykwalifikowani (37% w 2011 r.) i pracownicy przy pracach prostych (23%). Jednocześnie wyraźnie zmalał udział kadry kierowniczej wśród zatrudnionych na podstawie zezwoleń – w 2008 r. odsetek ten wynosił 12%, a w 2011 r. już tylko 2%. Spadła także liczba nauczycieli z Ukrainy zatrudnianych na podstawie zezwoleń. W 2008 r. wydano 181 zezwoleń na pracę dla nauczycieli (w tym 117 dotyczyło nauczania języków obcych), a w roku ubiegłym takie zezwolenie wydano już tylko 32 osobom z Ukrainy (w tym 2 zatrudnionym w roli nauczyciela języka obcego). Traci zatem na znaczeniu zatrudnienie Ukraińców w sektorze edukacyjnym, o którym pisała W. Kloc-Nowak (2007)³⁰. Może to oznaczać, że te wyżej wykwalifikowane osoby, poszukujące pracy poza drugorzędnym rynkiem pracy, jak nauczyciele czy kadra kierownicza, zrezygnowały z pracy w Polsce na rzecz innego kraju UE oferującego im lepsze warunki zatrudnienia. Na stałym (aczkolwiek niskim³¹) poziomie utrzymuje się liczebność zezwoleń na pracę wydawanych Ukraińcom podejmującym pracę jako informatycy oraz zatrudnionym w zawodach artystycznych i medycznych.

Ponieważ przeważająca większość legalnie zatrudnionych Ukraińców podejmuje pracę na podstawie oświadczeń, a tylko stosunkowo nieliczna grupa korzysta z systemu zezwoleń, struktura zatrudnienia według branż przy wzięciu pod uwagę łącznej liczby zarejestrowanych

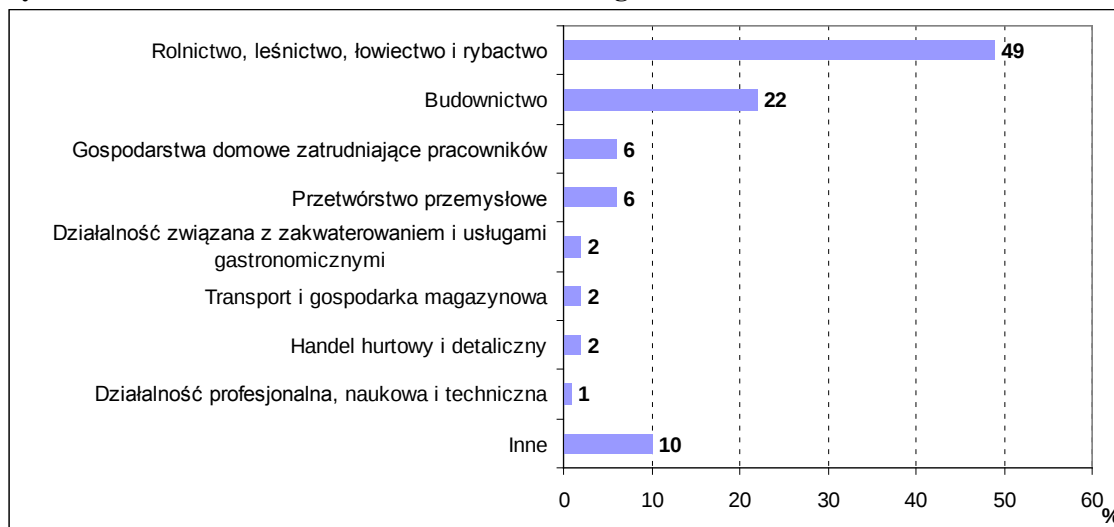
²⁹ Kategoria inne dla 2008 i 2009 r. obejmuje sektory: rolnictwo (i pokrewne); transport i gospodarka magazynowa; informacja i komunikacja; działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników), które dla lat 2010–2011 wyróżnione są jako oddzielne branże.

³⁰ Znajdowały one zatrudnienie głównie we wschodniej Polsce, pracując jako nauczycielki – przede wszystkim języków obcych, w tym zwłaszcza angielskiego.

³¹ Żadna z tych grup nie przekroczyła progu 1% wydanych zezwoleń w 2011 r.

oświadczeń i wydanych zezwoleń w podziale na branże (Rys. 9) w niewielkim stopniu odbiega od struktury dla samych oświadczeń.

Rysunek 9. Struktura zatrudnienia Ukraińców wg branż, 2011



Źródło: na podstawie danych MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>

Po uwzględnieniu łącznie obu form legalnego zatrudnienia³² dla 2011 roku dostajemy 49% legalnie pracujących Ukraińców zatrudnionych w rolnictwie (i pokrewnych), 22% w budownictwie, po 6% w przemyśle i w gospodarstwach domowych. Odsetek Ukraińców prowadzących działalność profesjonalną, naukową lub techniczną wynosił w 2011 r. tylko 0,6%. Biorąc pod uwagę fakt, że w tym sektorze pracodawca raczej nie ryzykuje nielegalnego zatrudnienia obcokrajowca, można przypuszczać, że faktyczny odsetek ukraińskich migrantów zatrudnionych w tej branży jest jeszcze niższy. Podobnie rzecz się ma w przypadku edukacji czy opieki zdrowotnej.

Badanie UCSR i Ukrstat (2008) częściowo potwierdza polskie statystyki. Podobnie jak w danych MPiPS w badaniu ukraińskim 50% migrantów w latach 2007–2008 zatrudnionych było w rolnictwie, 20% w budownictwie. Wyższy był odsetek zatrudnionych w gospodarstwach domowych (14%) i handlu (12%). Za to badanie to wykazało mniejszy odsetek migrantów zatrudnionych w przemyśle (tylko niecałe 2%). Badanie to potwierdza także przewagę prac niewymagających wysokich kwalifikacji wśród ukraińskich migrantów zarobkowych w Polsce. Prawie 70% migrantów zatrudnionych było w latach 2007–2008 w zawodach podstawowych (pozostałe kategorie: robotnicy wykwalifikowani używający specjalistycznych narzędzi – 16%, praca w usługach i handlu – 12%, operatorzy maszyn rolniczych – 1% i profesjonaliści, technicy – 2%). O tym, że jest to raczej cecha migracji z Ukrainy do Polski niż migracji do Polski w ogóle, świadczy nadreprezentatywność pracowników zatrudnionych przy pracach prostych w stosunku do innych grup cudzoziemskich – na Ukraińców przypadało w 2011 r. 46% ogółu zezwoleń na pracę i aż 67% wszystkich zezwoleń wydanych dla pracowników przy pracach prostych. Patrząc w analogiczny sposób na liczbę zezwoleń wydanych w 2011 r. w poszczególnych branżach, mamy do czynienia z nadreprezentatywnością Ukraińców przede wszystkim wśród osób

³² Zakładamy tu niestety, że każde oświadczenie zostało wykorzystane zgodnie ze swoim przeznaczeniem, mimo że nie musi tak być. Brak jednak danych weryfikujących faktyczne wykorzystanie oświadczeń.

zatrudnionych w gospodarstwach domowych i rolnictwie, ale także w budownictwie oraz opiece zdrowotnej i pomocy społecznej.

Trzeba jednak pamiętać, że mowa tu cały czas o migrantach zarobkowych z Ukrainy. Nieco inaczej wygląda struktura zatrudnienia Ukraińców osiadłych³³. Przykładowo najwyższy odsetek respondentów badania sondażowego przeprowadzonego przez OBM UW w 2005 r. na terenie województwa mazowieckiego pracował w edukacji – 26%, wysoki był także udział zatrudnionych w handlu – 14%, ochronie zdrowia – 7%, przemyśle i usługach domowych – po ok. 6% (Grzymała-Kazłowska (red.) 2008). Przy tym wartą zauważenia kwestią jest stopień aktywności zawodowej Ukraińców osiadłych w Polsce, który znacznie przekracza analogiczny wskaźnik dla populacji Polaków. W badaniu realizowanym w 2005 r. przez OBM odsetek pracujących wśród Ukraińców sięgał 70%, podczas gdy wskaźnik zatrudnienia dla Polaków w wieku produkcyjnym w porównywalnym okresie wynosił 54% (Grzymała-Kazłowska (red.) 2008; Górny et al. 2007).

Większość Ukraińców posiadających zezwolenie na pracę zatrudnionych było w małych firmach – w 2009 r. prawie 60% w przedsiębiorstwach, zatrudniających do 9 pracowników, a tylko ok. 9% w największych firmach, zatrudniających ponad 250 pracowników. Badanie UCSR i Ukrstat (2008) dostarcza nam innych statystyk. W przebadanej próbie 76% osób zatrudnionych było w latach 2007–2008 w gospodarstwach. Resztę stanowili płacozatrudnieni w przedsiębiorstwach (14%) i samozatrudnieni (10%).

Dużo mówi się o zjawisku *brain waste* (lub *deskilling*)³⁴ wśród migrantów zarobkowych z Ukrainy w Polsce, o tym że często decydują się oni na pracę poniżej swoich kwalifikacji. Badanie UCSR i Ukrstat (2008) dostarcza nam informacji pozwalających przypuszczać, że zjawisko to w Polsce nie jest tak nasilone jak w innych krajach przyjmujących ukraińskich migrantów w UE. Przykładowo w Hiszpanii (wyróżniającej się podobnym udziałem Ukraińców zatrudnionych w zawodach podstawowych co Polska) odsetek ukraińskich pracowników z wyższym wykształceniem wynosił dla lat 2007–2008 ok. 20%, podczas gdy dla Polski – 6%³⁵.

Jak pokazują wyniki sondażu przeprowadzonego w 2007 r. wśród pracodawców przez OBM i Instytut ARC Rynek i Opinia w ramach projektu MPLM, cudzoziemcy pełnią na polskim rynku pracy przede wszystkim rolę komplementarną a nie substytucyjną w stosunku do rodzimych pracowników (Górny et al. 2010; Grabowska-Lusińska, Żylicz (red.) 2008). Sondaż wykazał, że najważniejszą przesłanką do zatrudnienia cudzoziemca był niedobór rąk do pracy i niemożność zaspokojenia popytu na siłę roboczą wśród polskich pracowników. W przypadku Ukraińców, zatrudnionych głównie w ramach drugorzędnego sektora rynku pracy, komplementarność ta jest też umotywowana faktem, że zajmują oni stanowiska, na które Polacy decydują się niechętnie.

8. Warunki zatrudnienia

Główną przyczyną wyjazdów zarobkowych Ukraińców do Polski jest chęć poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego spowodowana złą sytuacją ekonomiczną na Ukrainie. Według badania UCSR i Ukrstat z 2008 r. 55% ukraińskich migrantów

³³ Posiadacze zezwoleń na osiedlenie się mogą podejmować pracę na tych samych zasadach co obywatele polscy (nie potrzebują zezwolenia na pracę ani oświadczenia pracodawcy – a więc statystyki dotyczące zezwoleń i oświadczeń ich nie obejmują).

³⁴ *brain waste* – marnotrawstwo mózgów; *deskilling* – deprecjacja kwalifikacji zawodowych

³⁵ Dodatkowo 22% wyjeżdżających do pracy do Polski stanowiły osoby z wykształceniem wyższym niepełnym/nieukończonym. Ale w przypadku Hiszpanii odsetek ten wynosił 25%, więc łącznie odsetek migrantów zarobkowych z wykształceniem co najwyżej średnim był dla Polski wyższy.

zarobkowych nie było zatrudnionych przed wyjazdem do Polski. Brak możliwości znalezienia odpowiedniej pracy na Ukrainie był przy tym częściej przyczyną przyjazdów do Polski niż do innych krajów UE.³⁶

Z racji tego, że dużą część migrantów zarobkowych z Ukrainy w Polsce stanowią migranci o nieuregulowanym statusie, ich sytuacja z natury rzeczy bywa dość trudna. Nielegalny status pozbawia ich pełni praw. Przebywając lub pracując w Polsce nielegalnie, funkcjonują na obrzeżach polskiego społeczeństwa. Nielegalny status niesie ze sobą ryzyko wydalenia z terytorium RP w razie kontroli, wobec czego nielegalni migranci zmuszeni są do życia w ukryciu, często bez możliwości odwiedzin bliskich na Ukrainie. Pracując w szarej strefie nie są chronieni przez kodeks pracy, co sprawia, że są bardziej narażeni na nadużycia ze strony nieuczciwego pracodawcy oraz nie mogą liczyć na zabezpieczenie w razie choroby lub wypadku przy pracy. Jednak również w przypadku migrantów zatrudnianych legalnie pojawia się szereg problemów.

Zasadniczy problem stanowi kwestia zawierania przez pracodawcę umów z zatrudnianymi przez niego pracownikami cudzoziemskimi. Niestety system oświadczeń nie weryfikuje faktu zawarcia umowy z pracownikiem cudzoziemskim. Od sierpnia 2011 r. UdSC gromadzi wprowadzone dane dotyczące rodzaju umowy zawieranej na podstawie oświadczenia. Analiza liczby oświadczeń dla Ukraińców zarejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy w ciągu ostatnich pięciu miesięcy 2011 r., pokazuje, że tylko niecałe 19% osób miało być zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Ponad 80% oświadczeń dotyczyło pracy nieetatowej – na podstawie umowy zlecenia (46%) i umowy o dzieło (35%). Nie wiadomo jednak, na ile pracodawcy wywiązali się z deklaracji i faktycznie zawarli tego typu umowy. Można się domyślać, że wbrew czynionym deklaracjom część pracodawców nie zawiera z pracownikami umów wcale. Badanie IPS (Szyłko-Skoczny, Duszczyk 2010) wykazało, że 47% przebadanych Ukraińców (zatrudnionych na podstawie oświadczeń w 2009 roku) miało podpisaną pisemną umowę o pracę z pracodawcą, 53% pracowało na podstawie umowy ustnej. Należy wziąć jednak pod uwagę specyfikę próby badania IPS – w badaniu udział wzięły osoby, których pracodawcy wyrazili zgodę na przeprowadzenie ankiet. W związku z tym można spodziewać się, że brak pisemnej umowy dotyczy w rzeczywistości większego odsetka migrantów. W badaniu UCSR i Ukrstat (2008) 80% migrantów pracujących w Polsce miało zawartą z pracodawcą tylko umowę ustną (co stanowiło najwyższy odsetek na tle pozostałych rozpatrywanych krajów przyjmujących). Tylko 15% pracowało na podstawie pisemnej umowy. Co ciekawe, stosunkowo wysoki udział osób zatrudnionych bez pisemnej umowy o pracę (16%) wykazało badanie przeprowadzone w 2005 r. w województwie mazowieckim wśród migrantów osiadłych z Ukrainy (Grzymała-Kazłowska (red.) 2008). Jest to o tyle zaskakujące, że migranci posiadający zezwolenie na osiedlenie się mają ułatwiony dostęp do polskiego rynku pracy. Należy pamiętać, że zatrudnienie bez umowy o pracę oznacza brak składek, co z kolei przekłada się na brak uprawnień np. do polskich świadczeń zdrowotnych.

Kolejnym elementem składowym sytuacji ukraińskich migrantów w Polsce jest długość przeciętnego tygodniowego czasu pracy. Według badania UCSR i Ukrstat (2008) tygodniowy czas pracy w Polsce w latach 2007–2008 wynosił w przypadku ok. 60% migrantów 41–60 godzin tygodniowo. Łącznie prawie 80% badanych deklarowało poświęcanie pracy ponad 40 godzin tygodniowo. Średni tygodniowy czas pracy respondentów badania RDS (2010) wynosił 47 godzin (z odchyleniem standardowym 17 godzin). Praca w wymiarze przekraczającym standardowe 40 godzin w tygodniu jest zrozumiała w przypadku

³⁶ Dla porównania: w badaniu IPS (Szyłko-Skoczny, Duszczyk 2010) 29% ukraińskich respondentów posiadało przed przyjazdem do Polski stałą pracę, 35% zaś pozostawało na bezrobociu.

krótkotrwałej migracji np. sezonowej. Migranci przyjeżdżający na kilka miesięcy w roku chcą możliwie najefektywniej wykorzystać czas spędzony w Polsce, a szczególnie, gdy w takich sektorach jak rolnictwo, budownictwo czy praca w gospodarstwach domowych zarobki są uzależnione od liczby przepracowanych godzin lub zrealizowanych zadań. Czasem jednak długi czas pracy bywa wymuszony przez pracodawcę. Zdarza się także, że nieuczciwy pracodawca, wykorzystując nielegalny status migrantów, nie wypłaca im całości lub części umówionego wynagrodzenia (Klaus 2011). Wobec braku pisemnej umowy o pracę migrant ma słaby argument przetargowy w przypadku ewentualnego sporu. Wyzysk grozi nieuregulowanym migrantom nie tylko ze strony pracodawcy, ale także np. nieuczciwych pośredników, i to zarówno po stronie ukraińskiej, jak i polskiej.

Chcąc przywieźć jak najwięcej środków z powrotem na Ukrainę, migranci zarobkowi nierzadko ograniczają swoje wydatki w Polsce do minimum (*tamże*). Odbija się to m.in. na ich sytuacji mieszkaniowej. Nierzadko mieszkają oni wspólnie z innymi migrantami zarobkowymi, na małej przestrzeni. Czasem (szczególnie w sektorze rolniczym, budowlanym i usług domowych) zakwaterowanie zapewnia pracodawca. Również wtedy dość często zdarza się, że warunki odbiegają od akceptowalnych standardów. Ze względu na nieuregulowany status prawny migranci cyrkulacyjni z Ukrainy często także ograniczają swoje relacje społeczne w Polsce, zazwyczaj do sfery pracy (Górny et al. 2010). Wynika to też po części z faktu, że nie są skłonni rezygnować z czasu pracy (a więc dodatkowego zarobku) na rzecz kontaktów towarzyskich.

Rekompensatę stanowią zarobki – stosunkowo wysokie jak na ukraińskie standardy. Średnia miesięczna pensja na Ukrainie wyniosła w kwietniu 2012 r. równowartość ok. 1170 zł, podczas gdy w Polsce przeciętne wynagrodzenie w I kwartale 2012 r. wyniosło ponad 3600 zł³⁷. Ponadto migracja zarobkowa jest często jedyną alternatywą wobec braku możliwości znalezienia zatrudnienia na Ukrainie. Oficjalna stopa bezrobocia na Ukrainie jest wprawdzie stosunkowo niska (w IV kwartale 2011 r. wyniosła 8,2%³⁸), jednak powszechne jest zjawisko ukrytego bezrobocia. Złą sytuację pracowników na ukraińskim rynku pracy pogłębiają zaległości z wypłatą wynagrodzeń.

W Tabeli 1 przywołano wyniki kilku istniejących badań dostarczających informacji odnośnie wysokości zarobków ukraińskich migrantów w Polsce. Warto przy tym zauważyć, że z reguły Polacy zatrudnieni w sektorach tzw. wtórnego rynku pracy, a wykonujący tę samą pracę co Ukraińcy, mogą liczyć na nieco wyższe stawki płac. A przynajmniej takie przekonanie występuje wśród samych Ukraińców. Przykładowo 40 z 50 respondentów badania Fundacji Batorego i OBMF (2012) stwierdziło, że Ukraińcy zarabiają mniej.

J. Frelak w raporcie Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (Klaus (red.) 2011) cytuje wyniki badań, mówiące o tym, że średnie miesięczne wynagrodzenie Ukraińców zatrudnionych w Polsce w sektorze rolniczym wynosiło 1500–2000 zł, podczas gdy zarobki respondentów na Ukrainie (przed przyjazdem do Polski) wahały się w przedziale 100–200 dol³⁹. Według tego samego raportu średnie wynagrodzenie Ukraińca w przypadku prac domowych to 1500 zł, przy sprzątanii – nawet 120–150 zł dziennie. Więcej można zarobić w budownictwie – nawet 2500–4000 zł. Zróżnicowanie zarobków w zależności od branży obrazuje także zestawienie stawek godzinowych: 5–6 zł w rolnictwie; 7–8 zł przy zbiorze owoców; 8 zł przy sprzątanii; 15 zł w budownictwie (*tamże*). W. Adamiec (2008) pisze o

³⁷ Płace na Ukrainie za Ukrstat (http://www.ukrstat.gov.ua/imf/arhiv/zp_u.htm, 14.06.2012 r.), płace w Polsce za ZUS (<http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=24>, 14.06.2012 r.)

³⁸ http://www.ukrstat.gov.ua/imf/arhiv/bezr_u.htm, 14.06.2012 r.

³⁹ Wywiady prowadzono od maja do września 2011 r. Przy średnim rocznym kursie dolara w 2010 r. wynoszącym ok. 3 zł (3,0157 według NBP) daje to zarobki rzędu 300–600 zł miesięcznie.

stawkach rzędu nawet 200–300 zł za dzień pracy w budownictwie, co teoretycznie oznaczałoby, że miesięczny zarobek w tej branży może przekroczyć 6000 zł⁴⁰. Średnie miesięczne zarobki respondentów badania RDS (2010) wynosiły 2058 zł (z odchyleniem standardowym 925 zł). Większość respondentów odpowiedź na pytanie o wysokość zarobków wyraziła jednak w kwocie za godzinę – tu średnia wyniosła 12,3 zł przy odchyleniu standardowym 3,96 zł.⁴¹ Według badania UCSR i Ukrstat (2008) zarobki 44% ukraińskich migrantów zarobkowych, wybierających jako kraj przeznaczenia Polskę, mieściły się w latach 2007–2008 w przedziale 251–500 Euro, 41% z nich zarabiało od 500 do 1000 Euro, a tylko 13% – powyżej 1000 Euro. Średnia pensja ukraińskiego migranta zarobkowego w Polsce wynosiła 635 Euro i były to najniższe zarobki Ukraińców we wszystkich krajach przyjmujących uwzględnionych w badaniu z wyjątkiem Węgier (gdzie średnia pensja ukraińskiego pracownika to w tamtym okresie 535 Euro).

Tabela 1. Średnie wynagrodzenie Ukraińców pracujących w Polsce

Źródło	Szacunki	sektor
Klaus (red.) 2011	1500–2000 zł miesięcznie	rolnictwo
	5–6 zł za godzinę	
	7–8 zł za godzinę	zbiór owoców
	1500 zł miesięcznie	prace domowe
	nawet 120–150 zł dziennie	sprzątanie
	8 zł za godzinę	
RDS 2010 ⁴²	Nawet 2500–4000 zł miesięcznie	budownictwo
	15 zł za godzinę	
	2058 zł miesięcznie (odchylenie standardowe 925 zł)	
	12,3 zł za godzinę (odchylenie standardowe 3,96 zł)	
	1680 zł miesięcznie (odchylenie standardowe 502 zł)	prace domowe
	13 zł za godzinę (odchylenie standardowe 4,5 zł)	
	11,6 zł za godzinę (odchylenie standardowe 2,5 zł)	budownictwo
	2450 zł miesięcznie (odchylenie standardowe 1263 zł)	handel
	12,9 zł za godzinę (odchylenie standardowe 7,5 zł)	
	9,8 zł za godzinę (odchylenie standardowe 3,1 zł)	rolnictwo

⁴⁰ Co wydaje się mało prawdopodobne.

⁴¹ Jednocześnie, tak jak pisano wcześniej, respondenci pracowali średnio 47 godzin w tygodniu (przy odchyleniu standardowym równym 17 godzin).

⁴² Statystyki liczone dla nielosowej próby.

Badanie UCSR i Ukrstat (2008)	2,4% poniżej 250 Euro miesięcznie 44,1 % 251–500 Euro miesięcznie 40,7% 501–1000 Euro miesięcznie 12,8% powyżej 1000 Euro miesięcznie	
	średnio 635 Euro miesięcznie	
Badanie Fundacji Batorego i OBMF (2012)	40–80 zł dziennie 8–10 zł za godzinę 1200–3000 zł miesięcznie (najwięcej wskazań w przedziale 1500–2000 zł)	handel
	100–150 zł dziennie 8–20 zł za godzinę (najwięcej wskazań 10–12 zł) 2000–3000 zł miesięcznie	budownictwo
	6–8 zł za godzinę	rolnictwo
	10–20 zł za godzinę 1500–2000 zł miesięcznie	prace domowe

Kolejną kwestię stanowią podatki i składki płacone przez migrantów zarobkowych o uregulowanym statusie. Polska posiada wprawdzie z Ukrainą podpisaną umowę o unikaniu podwójnego opodatkowania⁴³, jednak nawet posiadając certyfikat rezydencji podatkowej, migrant zarobkowy z Ukrainy jest zmuszony płacić w Polsce składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. O ile płacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne w przypadku osoby, spędzającej w Polsce co najmniej kilka miesięcy w roku, jest zrozumiałe, o tyle składki emerytalne są w przypadku większości tymczasowych migrantów inwestycją bezzwrotną.

Zdarza się, że migranci zarobkowi wcale nie są zainteresowani podjęciem legalnego zatrudnienia. Stoi za tym przede wszystkim możliwość maksymalizacji otrzymywanej płacy netto (bez konieczności płacenia podatków i odprowadzania składek) oraz doświadczenie pracy w szarej strefie na Ukrainie i brak zaufania do formalnych instytucji (Kindler 2012). Pozostawanie w szarej strefie daje im ponadto większą swobodę zmiany pracodawcy, a także możliwość podejmowania pracy u kilku pracodawców jednocześnie. Poza tym nielegalne zatrudnienie jest w Polsce stosunkowo akceptowalne społecznie, wobec czego ryzyko deportacji jest niewielkie (Iglicka, Weiner 2008). Około 1/3 respondentów badania RDS (2010), pracujących w Polsce, nie miało dokumentów uprawniających do legalnej pracy.⁴⁴

⁴³ Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, Dz.U. 1994 nr 63 poz. 269, podpisana 12.01.1993 r., obowiązująca od 01.01.1995 r.

⁴⁴ Można spodziewać się, że odsetek ten jest w rzeczywistości jeszcze wyższy, ponieważ z założenia dotarcie do takich osób jest trudniejsze niż do osób mających uregulowany status i rzadziej są oni skłonni wziąć udział w badaniu.

9. Wnioski

Migranci z Ukrainy stanowią najliczniejszą grupę migrancką w Polsce. Co więcej, liczba Ukraińców przebywających na terenie Polski legalnie systematycznie rośnie. Powoli wzrasta także ich stopień osiedlenia. Niestety ze względu na powszechne wykonywanie przez migrantów z Ukrainy nierejestrowanej pracy oraz pewną skalę nielegalnych pobytów trudno oszacować zarówno liczbę Ukraińców przebywających na terenie Polski, jak i liczbę ukraińskich migrantów zarobkowych. Obie te grupy charakteryzuje wysoka aktywność zawodowa. W ostatnich latach dzięki liberalizacji polityki zatrudnienia wobec tymczasowych migrantów ze Wschodu (system oświadczeń) zanotowano wzrost zainteresowania wykorzystaniem legalnych dróg zatrudnienia w Polsce. Główny magnes dla ukraińskiej migracji zarobkowej stanowi województwo mazowieckie, na które przypada ok. połowy zarejestrowanych migrantów. Dużą popularnością cieszą się także tereny wzdłuż polsko-ukraińskiej granicy oraz tereny zamieszkałe przez mniejszość ukraińską (ziemie północne i zachodnie). Świadczy to częściowo o roli sieci migracyjnych w procesie migracji Ukraińców do Polski.

Biorąc pod uwagę statystyki pobytowe, wśród migrantów z Ukrainy dominują kobiety, ale już statystyki dotyczące pracy świadczą o przewadze mężczyzn. Statystyczny ukraiński migrant zarobkowy w Polsce nie ma określonego wieku – na rynku pracy można spotkać reprezentantów różnych grup wiekowych. Wśród przybyszów z Ukrainy dominują mieszkańcy regionów zachodniej Ukrainy. Większość z nich przekracza granicę legalnie, ich pobyt na terenie Polski jest legalny, ale często podejmują się oni pracy w szarej strefie. Nierejestrowana praca na pierwszy rzut oka opłaca się bardziej obu stronom – zarówno pracodawcy oszczędzającemu na składkach, jak i migrantowi mogącemu liczyć na wyższą płacę netto oraz większą elastyczność zatrudnienia. W praktyce jednak oprócz straty dla budżetu państwa niesie za sobą także bezpośrednie zagrożenie dla migranta np. w sytuacji choroby czy próby wyzysku przez pracodawcę.

Migracja Ukraińców do Polski ma charakter krótkoterminowy, często sezonowy. Zgodnie z typologią stworzoną przez OBM (Górny et al. 2010) większość Ukraińców podpada pod kategorię „cyrkulanci”⁴⁵. Dla wielu z nich taka forma migracji ma charakter trwały – nie zamierzają zaprzestać cyrkulacji – ani w celu powrotu na Ukrainę ani z zamiarem pozostania w Polsce na stałe. Cyrkulacja między Ukrainą a Polską jest dla nich sposobem na życie. Zamiar jej zaprzestania i powrotu do kraju pochodzenia deklarują tylko w warunkach poprawy sytuacji ekonomicznej na Ukrainie.

Zasadniczą rolę w migracji obywateli Ukrainy do Polski odgrywają sieci społeczne, wspierające migranta zarówno przy podejmowaniu krótkoterminowej migracji zarobkowej jak i przejściu od mobilności cyrkulacyjnej do długookresowej formy migracji. Szukając pracy Ukraińcy bazują głównie na kanałach nieformalnych, wykorzystując do poszukiwań kontakty posiadane przez rodzinę i znajomych.

Zatrudnienie znajdują przede wszystkim na tzw. drugorzędnym rynku pracy, na stanowiskach nie wymagających wysokich kwalifikacji. Podejmowanie się pracy poniżej posiadanych kwalifikacji prowadzi do marnotrawstwa mózgów oraz deprecjacji kwalifikacji zawodowych. Ukraińscy migranci w Polsce pracują głównie w rolnictwie, budownictwie oraz w gospodarstwach domowych. Wiele wskazuje na to, że pełnią na rynku pracy funkcję

⁴⁵ definiowaną jako: migranci, znajdujący zatrudnienie głównie w rolnictwie, usługach domowych, budownictwie i handlu detalicznym; zazwyczaj przebywający na terenie Polski legalnie, ale często podejmujący się nielegalnej pracy; w przeważającej mierze niewykwalifikowani robotnicy oraz studenci

komplementarną w stosunku do rodzimej siły roboczej, zajmując stanowiska, na które nie ma popytu wśród Polaków.

Czym różni się migracja zarobkowa Ukraińców do Polski od innych krajów docelowych? Przede wszystkim żaden inny kraj nie charakteryzuje się tak wysokim udziałem migrantów z Ukrainy o nieuregulowanym statusie (UCSR i Ukrstat, 2008). Poza tym Polska wyróżnia się najwyższym odsetkiem Ukraińców zatrudnionych w rolnictwie (ok. połowy zatrudnionych). W Rosji, Czechach, na Węgrzech i w Portugalii dominuje budownictwo, we Włoszech natomiast usługi domowe (*tamże*; Markov (ed.) 2009). Najbardziej zbliżony do polskiego rolniczo-budowlano-domowy profil ma migracja Ukraińców do Hiszpanii, ale zatrudnienie w rolnictwie nie dominuje tu tak nad pozostałymi sektorami (34% według UCSR i Ukrstat; 10% według Hosnedlová R., Stanek M., 2010). Hiszpania najbardziej przypomina Polskę również w kwestii dominującej grupy zawodowej wśród migrantów z Ukrainy – także tu przeważają osoby zatrudnione w zawodach podstawowych (UCSR i Ukrstat, 2008). Kolejną cechą, która wyróżnia Polskę na tle innych krajów docelowych ukraińskiej migracji zarobkowej są niskie średnie zarobki – z wyjątkiem Węgier najniższe, w stosunku do Włoch i Hiszpanii prawie dwukrotnie niższe (*tamże*). Ponadto migracje do Polski, podobnie jak do pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Rosji charakteryzują się krótkimi okresami pobytu i wieloma przyjazdami w stosunkowo krótkim czasie. Ukraińcy jeżdżący do Włoch, Hiszpanii i Portugalii o wiele rzadziej odwiedzają kraj pochodzenia i preferują dłuższe wyjazdy – średnio tylko 15% z nich przyjeżdża na krócej niż pół roku (*tamże*). Przykładowo w Hiszpanii 93% migrantów na Ukrainę wybiera się raz na 2 lata lub rzadziej (Hosnedlová, Stanek 2010). Biorąc pod uwagę strukturę migrantów według płci, migracja zarobkowa Ukraińców do Polski ma profil zbliżony do migracji do Hiszpanii i Portugalii (niewielka przewaga mężczyzn). Migracja Ukraińców do Rosji, Czech i Węgier jest silniej zmaskulinizowana (odsetek mężczyzn sięga 70–80%; UCSR i Ukrstat, 2008). Migracja do Włoch jest z kolei o wiele silniej sfeminizowana – według UCSR i Ukrstat (2008) wśród Ukraińców wybierających ten kierunek kobiety stanowią 61%, są badania mówiące nawet o 85% (Montefusco 2008; Markov (ed.) 2009). Pod względem wykształcenia profil migracji do Polski jest według badania UCSR i Ukrstat (2008) najbardziej zbliżony do rosyjskiego – odsetek osób z wykształceniem wyższym i wyższym nieukończonym wyniósł w przypadku Rosji 29,5%, w przypadku Polski – 27,9%. Większym odsetkiem wysoko wykształconych migrantów mogą według tego badania pochwalić się Węgry (odpowiednio 47%), Hiszpania (45%) i Włochy (37,7%), natomiast więcej gorzej wykształconych migrantów jest w Portugalii (22,5%) i Czechach (15,3%).

Czy obecny stan migracji zarobkowej obywateli Ukrainy do Polski jest korzystny z perspektywy rozwoju obu krajów? Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Z jednej strony można mówić o zyskach z migracji po obu stronach, z drugiej – interesy Polski i Ukrainy na tym polu są częściowo rozbieżne.

Z perspektywy Ukrainy migracja zarobkowa jej obywateli wpływa korzystnie na rozwój kraju dzięki transferom z zagranicy, które przyczyniają się do wzrostu dochodów gospodarstw domowych, co przekłada się na wzrost konsumpcji w kraju. Ma to szczególne znaczenie w obliczu faktu, że migranci niewielką część zarobionych pieniędzy wydają na miejscu w Polsce, znaczną większość przeznaczając na wydatki na Ukrainie (patrz rozdział III). Migracja wpływa także na spadek stopy bezrobocia na Ukrainie, a pośrednio rozładowuje napięcie społeczne związane ze złą sytuacją gospodarczą panującą w kraju. Tymczasowy charakter migracji do Polski ogranicza negatywne konsekwencje, z jakimi z reguły wiąże się odpływ obywateli z danego kraju. Nic nie wskazuje na to, żeby migranci z Ukrainy w Polsce mieli się masowo decydować na przejście od typowo zarobkowej migracji cyrkulacyjnej do osiedleńczej. Co więcej można spodziewać się, że w sytuacji poprawy sytuacji gospodarczej

na Ukrainie osoby pracujące w Polsce wrócą na stałe do kraju. Dominujący model migracji do Polski zapewnia w tej kwestii dużą elastyczność. Negatywnym aspektem odpływu pracowników jest fakt, że największą mobilnością charakteryzują się z reguły jednostki najbardziej przedsiębiorcze. Pocieszający jest fakt, że w przypadku migracji do Polski stosunkowo duża jej część dotyczy bezrobotnych, a więc osób, które nie realizowały swojego potencjału na Ukrainie. Negatywną cechą migracji Ukraińców do Polski jest jednak z pewnością wysoki odsetek migrantów o nieuregulowanym statusie. Państwo ukraińskie traci na tym po pierwsze pośrednio: jako zainteresowane sytuacją swoich obywateli za granicą powinno być zaniepokojone faktem, że nielegalny status ogranicza im możliwości dochodzenia swoich praw i sprawia, że narażeni są na różnego rodzaju niebezpieczeństwa np. nieuczciwych pracodawców czy pośredników. Po drugie bezpośrednio – w przypadku osób będących rezydentami podatkowymi na Ukrainie, traci także ukraiński skarb państwa. Dlatego ograniczenie nielegalnego zatrudnienia pozostaje w interesie obu krajów (choć niekoniecznie zawsze w interesie samych migrantów).

Z punktu widzenia Polski migracja zarobkowa Ukraińców uzupełnia braki siły roboczej na polskim rynku pracy, szczególnie w okresach największego zapotrzebowania na dodatkowe ręce do pracy (sezon letni). Jednocześnie dzięki temu, że pełni rolę komplementarną (Ukraińcy wykonują prace, których obywatele polscy podejmują się niechętnie) nie powoduje wzrostu bezrobocia na polskim rynku pracy. Migracja z Ukrainy jest też dla Polski korzystna, ponieważ w zasadzie nie wymaga stosowania wobec przybyłych narzędzi polityki integracji (i to zarówno ze względu na podobieństwo kulturowe jak i tymczasowy charakter migracji). Ukrainki, przyjeżdżające do Polski do pracy jako pomoce domowe, niańki czy opiekunki, przyczyniają się pośrednio do wzrostu aktywizacji zawodowej polskich kobiet. Poza tym wypełniają istniejącą lukę instytucjonalną (brak żłobków, przedszkoli, domów opieki dla osób starszych). Po stronie niekorzystnych dla Polski aspektów obecnego stanu rzeczy wymienić należy przede wszystkim straty dla budżetu państwa związane z dużym udziałem osób z Ukrainy podejmujących się pracy nierejestrowanej w Polsce. Pozbawia to budżet wpływu z podatków. Dodatkowo sposób wydawania przez Ukraińców pieniędzy zarobionych w Polsce też nie jest korzystny z punktu widzenia Polski (korzystniejsze byłoby przeznaczanie przez migrantów większej części zarobków na konsumpcję w Polsce). Stanowi to jeden z przejawów rozbieżności interesów Polski i Ukrainy. Kolejnym problemem z punktu widzenia Polski jest brak kontroli nad faktyczną realizacją deklaracji zawartych w oświadczeniach pracodawców. Należy również uwzględnić fakt, że w perspektywie długoterminowej doraźne uzupełnianie braków siły roboczej na polskim rynku pracy może okazać się niewystarczające. Wobec niekorzystnych prognoz demograficznych Polsce może zacząć zależeć na migrantach osiedleńczych. Wtedy o wiele trudniej będzie pogodzić interesy obu krajów. Starzejące się społeczeństwo ukraińskie także będzie potrzebowało dodatkowych rąk do pracy, by utrzymać powiększające się rzesze emerytów.

Co należałoby zrobić, by uczynić współpracę polsko-ukraińską w dziedzinie migracji bardziej efektywną, a stan migracji z Ukrainy do Polski korzystniejszym dla obu stron? Przede wszystkim dążyć do likwidacji szarej strefy, np. poprzez:

- prowadzenie kampanii informacyjnej, mającej na celu poinformowanie Ukraińców o możliwościach legalnego zatrudnienia w Polsce oraz konsekwencjach pracy nielegalnej;
- zwiększenie kontroli nad systemem oświadczeń (uniemożliwienie handlu oświadczeniami, monitoring realizacji deklaracji zawartych w oświadczeniach);
- sprawienie, by nielegalne zatrudnienie przestało się opłacać zarówno pracodawcom jak i samym migrantom;
- ściganie nieuczciwych pośredników;

- uproszczenie procedury otrzymywania pozwoleń na pracę lub wydłużenie maksymalnego okresu zatrudnienia na podstawie oświadczeń (np. do roku w ciągu kolejnych 18 miesięcy)
- uelastycznienie systemu zatrudniania cudzoziemców m.in. zapewnienie im łatwej zmiany pracodawcy oraz do maksymalnego ułatwienia migrantom cyrkulacji m.in. na drodze liberalizacji polityki wizowej.

Tabela 2. Zestawienie informacji dotyczących badań najczęściej cytowanych w rozdziale:

Badanie	Zrealizowane przez	Okres objęty badaniem	Próba	Uwagi
RDS	Ośrodek Badań nad Migracjami UW	maj – lipiec 2010	podpróba 442 Ukraińców (w tym 351, którzy przyjechali do pracy i 44, którzy zadeklarowali przyjazd do pracy i w związku z nauką); Warszawa i okolice	Metoda Respondent Driven Sampling
Badanie UCSR i Ukrstat	Państwowy Komitet Statystyczny Ukrainy i Ukraińskie Centrum Reform Społecznych przy wsparciu Fundacji Arseniego Jaceniuka „Otwarta Ukraina”, misji IOM na Ukrainie oraz krajowego Biura Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju	1 stycznia 2005 – 1 czerwca 2008	ponad 48 000 osób (kobiety w wieku 15–54 lat, mężczyźni w wieku 15–59) w ramach 22 000 gospodarstw domowych	Badanie prowadzone jako dodatkowy moduł do badania aktywności ekonomicznej ludności i badania warunków życia gospodarstw domowych; nie objęło: osób, które wyjechały przed 2005 r. i osób, które wyjechały w pełnym składzie gospodarstwa domowego; osób powyżej 54 lat (kobiety), 59 lat (mężczyźni)
Szylko-Skoczny, Duszczuk	Instytut Polityki Społecznej UW we współpracy z Zakładem Badań Statystycznych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego	2009	177 ukraińskich migrantów zarobkowych zatrudnionych na podstawie oświadczeń pracodawcy w województwach: mazowieckim (58%), wielkopolskim (17%), lubelskim (14%) i dolnośląskim (11%) w rolnictwie (59%), budownictwie (15%) i innych sektorach (26%)	Badanie było poprzedzone uzyskaniem zgody od pracodawców na jego przeprowadzenie.
Obywatele Ukrainy w Polsce: obecność na rynku pracy i transfery pieniężne	Fundacja Batorego i Fundacja Ośrodek Badań nad Migracjami	maj–czerwiec 2012	50 migrantów zarobkowych z Ukrainy	będzie wykorzystane jako część badania Instytutu Demografii i Badań Społecznych imienia M. Ptuchy Narodowej Akademii Nauk Ukrainy

Bibliografia:

- Adamiec W. 2008. Nieformalna giełda pracy – przypadek instytucji ekonomicznej skupiającej Ukraińców, w: A. Grzymała-Kazłowska (red.). *Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce*. OBM WNE UW: Warszawa.
- Baza danych projektu *Mobilność i migracje w dobie transformacji – wyzwania metodologiczne*. RDS Polska. 2010. OBM UW.
- Baza danych projektu *Obywatele Ukrainy w Polsce: obecność na rynku pracy i transfery pieniężne*. 2012. OBMF, Fundacja Batorego.
- Bieniecki M. et al. 2005. *Regulacja migracji zarobkowej – wyzwania dla Ukrainy w kontekście polskich doświadczeń*. ISP, PAUCI, CPCFPU. Warszawa.
- Bieniecki M., Pawlak M. 2010. *Strategie ukraińskich migrantów zarobkowych wobec polskiej rzeczywistości instytucjonalnej*. ISP: Warszawa.
- Dietz B. 2010. Migration from Ukraine: a challenge for the European Union?, w: M. Baganha, J. Margues, P. Góis (eds.). *Imigração ucraniana em Portugal e no sul da Europa: a emergência de uma ou várias comunidades*. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural: Lisboa, 187–210.
- Górny A. 2002. *The role of social, economic and political networks in settlement migration to Poland: the case of Ukrainian migrants*. niepublikowana praca doktorska. Department of Social Science, School of Slavonic and East European Studies, University College London.
- Górny A., Grabowska-Lusińska I., Lesińska M., Okólski M. (red.) 2010. *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*. WUW: Warszawa.
- Górny A., Grzymała-Kazłowska A., Kępińska E., Fihel A., Piekut A. 2007. Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce, w: *CMR Working Papers*, Seria Prace Migracyjne 27(85). Warszawa.
- Grabowska-Lusińska I., Żylicz A. (red.) 2008. *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?*. OBM WNE UW: Warszawa.
- Grzymała-Kazłowska A. (red.) 2008. *Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce*. OBM WNE UW: Warszawa.
- GUS 2011. Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r. *Informacje i opracowania statystyczne*. Warszawa; źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/e_szkoly_wyzsze_2010.pdf; dostęp: 28.08.2012.
- Hosnedlová R., Stanek M. 2010. Ukrainian migration to Spain: sociodemographic profile, mobility patterns and migratory projects, w: M. Baganha, J. Margues, P. Góis (eds.). *Imigração ucraniana em Portugal e no sul da Europa: a emergência de uma ou várias comunidades*. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural: Lisboa, 211–230.
- Iglicka K., Gmaj K. 2008. *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. Country report Poland*. Clandestino.
- Iglicka K., Gmaj K., Borodzicz-Smoliński W. 2011. *Circular Migration Patterns. Migration between Ukraine and Poland*. Metoikos Project. EUI: Florence.
- Iglicka K., Weinar A. 2008. Ukrainian Migration in Poland from the Perspective of Polish Policies and Systems' Theory, w: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, nr 6(3).
- Jaroszewicz M., Szarepka L. 2007. *Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej*. OSW: Warszawa.
- Jerczyński M. 1999. Patterns of spatial mobility of citizens of the former Soviet Union, w: K. Iglicka, K. Sword (eds.) *The challenge of East-West migration for Poland*. Macmillan Press LTD, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London, 105–119.

- Kindler M. 2012. *A risky business? Ukrainian migrant women in Warsaw's domestic work sector*. IMISCOE Dissertations. Amsterdam University Press.
- Klaus W. (red.) 2011. *Ziemia obiecana? Warunki pracy cudzoziemców w Polsce*. SIP: Warszawa.
- Kloc-Nowak W. 2007. Funkcjonowanie imigrantek z Ukrainy na polskim rynku pracy – sytuacja obecna i rekomendacje dla społeczeństwa przyjmującego, w: *Analizy, Raporty, Ekspertyzy*, nr 9/2007. SIP: Warszawa.
- Markov I. (ed.) 2009. *Ukrainian labour migration in Europe: findings of the complex research of the processes of Ukrainian labour immigration*. International Charitable Foundation CARITAS Ukrainie: Lviv.
- Marques J.C., Góis P. 2007. *Ukrainian migration to Portugal. From non-existence to the top three immigrant groups*. migrationonline.cz.
- Montefusco C. 2008. Ukrainian Migration to Italy, w: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, nr 6, 344–355.
- Stola D. 1997. Mechanizmy i uwarunkowania migracji zarobkowych do Polski w świetle wywiadów pogłębionych z przybyszami z b. ZSRR, w: *Prace Migracyjne*, nr 11. ISS UW.
- Szylko-Skoczny M., Duszczyk M. 2010. *Raport z realizacji zadania pt. „Przeprowadzenie badań wśród pracowników tymczasowych z państw sąsiadujących w kontekście ich aktualnych (i przyszłych) związków z polskim rynkiem pracy”*. Instytut Polityki Społecznej, na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Ukrainian external labour migration 2009*. Ukrainian Center for Social Reforms, State Statistics Committee of Ukraine: Kyiv.
- Wallace C., Stola D. 2001. *Patterns of migration in Central Europe*, Palgrave Publishers Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York.
- Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. 2012. GUS: Warszawa.

Rozdział II. Polityka migracyjna Polski a procesy napływowe z Ukrainy

Magdalena Lesińska Ośrodek Badań nad Migracjami UW

1. Wstęp

Polityka migracyjna jest narzędziem, za pomocą którego władze państwowe starają się wpływać na kierunki, skalę i charakter napływu cudzoziemców i funkcjonowania ich w przestrzeni społecznej, publicznej i ekonomicznej (na rynku pracy). Wpływ polityki migracyjnej na przebieg i skalę procesów napływowych choć jest ograniczony, a jej efekty są różnie oceniane, nie należy jednak nie doceniać możliwości oddziaływania państwa na migrację poprzez takie narzędzia jak polityka wizowa, zasady określające możliwość i czas pobytu czy reguły dostępu cudzoziemców do rynku pracy. Obowiązujące zapisy prawa, a przede wszystkim ich implementacja w praktyce mają określoną siłę oddziaływania - hamującą lub zachęcającą potencjalnych imigrantów do przyjazdu i podjęcia pracy w danym kraju. Polityka migracyjna ma zatem wpływ na indywidualne decyzje imigrantów dotyczące wyboru kraju docelowego, długości i charakteru pobytu oraz legalności zatrudnienia.

Polska jest krajem emigracyjnym, w którym - na tle innych krajów europejskich - cudzoziemcy są wciąż bardzo nieliczną grupą, słabo dostrzegalną w społeczeństwie polskim czy na rodzimym rynku pracy, właściwie niewidzialną w sferze publicznej czy politycznej (zob. Górny et al 2010). Dane wskazują, że odsetek udziału cudzoziemców na polskim rynku pracy wynosi 0,3 procent (OECD 2009) oraz ma charakter komplementarny (uzupełniający) w stosunku do polskich pracowników. Nic zatem dziwnego, że w przypadku Polski polityka migracyjna nie była w przeszłości i nie jest obecnie priorytetem wśród różnorodnych działań państwa, zaś kwestie imigracji czy obecności cudzoziemców w Polsce nie są tematem szerszej debaty publicznej czy politycznej. Tym bardziej nie są one przedmiotem sporów politycznych, jak ma to miejsce w wielu krajach UE, gdzie temat imigracji jest stale i żywo obecny w mediach, debatach polityków czy kampaniach wyborczych, dynamizując scenę polityczną poprzez polaryzację stanowisk na temat otwartości czy zamknięcia państwa na napływ cudzoziemców.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w ostatnich kilku latach można zaobserwować dynamiczny rozwój polskiej polityki migracyjnej tak w sensie działań administracji rządowej, jak i zmian w prawie oraz systemie instytucjonalnym. Dotyczy to przede wszystkim dokumentu formułującego strategię państwa wobec procesów migracyjnych, wprowadzenia udogodnień dla pracodawców w zakresie zatrudniania cudzoziemców (poprzez stworzenie tzw. systemu oświadczeń pracodawców), przyjęcie nowej ustawy o obywatelstwie, przygotowania do zmiany ustawy o cudzoziemcach czy choćby organizacji abolicji w pierwszej połowie 2012 roku. Aktywizacja działań państwa dotyczących migracji była przede wszystkim efektem akcesji Polski do UE w 2004 roku, co wymusiło przyjęcie prawodawstwa (a przynajmniej odniesienie się poprzez sformułowanie oficjalnego stanowiska) obowiązującego kraje członkowskie oraz dostosowanie się do ogólnych kierunków polityki UE w zakresie migracji.

Na treść polskiej polityki migracyjnej (w sensie systemu prawa regulującego kwestie wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców oraz systemu instytucjonalnego) ma wpływ wiele czynników. Do podstawowych należy zaliczyć: interesy państwa (skupione głównie wokół bezpieczeństwa, potrzeb gospodarki i rynku pracy), konieczność dostosowania się do prawa międzynarodowego (w tym prawa unijnego) oraz działania instytucji odpowiedzialnych za tworzenie i wdrażanie polityki migracyjnej (przede wszystkim administracji rządowej, w tym szczególnie rola przypada Ministerstwu Spraw Wewnętrznych).

Ukraina jest dla Polski naturalnym krajem-źródłem imigracji, a napływ do Polski jej obywateli jest jedną z najważniejszych kwestii, która staje się przedmiotem regulacji w ramach polityki migracyjnej. Priorytetowe traktowanie imigrantów z Ukrainy ma swoje uzasadnienie w związku ze skalą ich napływu, jest to najliczniejsza grupa cudzoziemców przyjeżdżających i pracujących w Polsce. Wśród szczególnych jej cech należy podkreślić to, że jest to przede wszystkim migracja krótkookresowa i cyrkulacyjna, istnieją silnie rozwinięte powiązania między migrantami (przebywający w Polsce Ukraińcy przyciągają kolejnych migrantów, tworząc w ten sposób rozbudowaną sieć migracyjną), obecni są oni na polskim rynku pracy głównie w sektorze prac podstawowych (w takich sektorach jak budownictwo, rolnictwo czy usługi domowe), podejmują się pracy bez zezwolenia, a dominującą wśród ukraińskich imigrantów strategią jest „*earn here spend there*” (zarobić w Polsce, wydawać na Ukrainie).

Migracje mają dynamiczny wpływ na wiele wymiarów życia społecznego oraz przemiany w nim zachodzące. Dotyczą w różnym stopniu i skali gospodarki oraz rynku pracy, kultury, polityki, funkcjonowania wspólnot lokalnych, gospodarstw domowych i rodzin, jak i życia codziennego. Jedną z najważniejszych obecnie perspektyw analizy procesów migracyjnych dotyczy ich wpływu na ogólny proces rozwoju społeczno-ekonomicznego (modernizacji) państw i społeczeństw. Istnieje wiele badań i analiz dotyczących relacji migracji i rozwoju, w tym także roli polityki państwa w tych procesach.

Podstawowym tematem rozważań w poniższym tekście będzie polityka migracyjna Polski w kontekście procesów napływowych z Ukrainy w perspektywie ich wpływu na potencjał rozwojowy obu krajów. Główne pytania związane z tak zarysowanym obszarem można sformułować następująco:

- Czy obecna polska polityka migracyjna (czyli istniejące rozwiązania prawno-polityczne w zakresie wjazdu, pobytu i pracy) ma pozytywny wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny Polski i Ukrainy?
- Czy i jak państwo polskie promuje legalne migracje czasowe i cyrkulacyjne?
- Czy powinny w przypadku polskiej polityki migracyjnej istnieć instrumenty zachęcające do imigracji długookresowej (osiedleńczej)?
- Jak można ocenić funkcjonowanie obecnego systemu legalnego podejmowania zatrudnienia w Polsce przez imigrantów z Ukrainy (przede wszystkim systemu oświadczeń pracodawców)?
- Czy istnieje polityka wobec pożądaných grup napływowych, w tym studentów z Ukrainy?
- Czy działania integracyjne powinny być adresowane do Ukraińców? Jakie i w jakim stopniu?

Poniższe rozważania mają na celu zwrócenie uwagi na najważniejsze kwestie związane z tematem oraz stanowią próbę podsumowania aktualnej sytuacji i jej uwarunkowań, nie stanowią jednak z pewnością wyczerpującej interpretacji problemu. Biorąc pod uwagę złożoność tematu, wiele z postawionych pytań wymaga bardziej złożonych analiz, niż jest to możliwe w tym tekście. Wydaje się jednak, że wątek polityki migracyjnej w kontekście migracji Ukraińców do Polski jest na tyle ważny i aktualny, że warto podjąć wyzwanie nie tylko przedstawienia obecnego stanu rzeczy i próby jej oceny, ale także sformułowania konkretnych postulatów pożądaných działań w przyszłości.

2. Migracje tymczasowe (cyrkulacyjne), polityka migracyjna i rozwój - wzajemne relacje

Związek między migracjami a rozwojem ekonomiczno-społecznym ma bardzo złożoną naturę. Ich analizę można przeprowadzić biorąc pod uwagę krótko- i długookresowe konsekwencje, należy także wziąć pod uwagę określony kontekst (tło), w którym procesy migracyjne mają miejsce, gdyż uwarunkowania (zewnętrzne i wewnętrzne) mają bardzo duży wpływ nie tylko na sam przebieg migracji, ale także na ich skutki. Ponadto migracje i rozwój to procesy charakteryzujące się bardzo dużą dynamiką i dotyczące wielu wymiarów życia społecznego. To powoduje, że analiza i ocena ich wzajemnych relacji i wpływu zmienia się wraz z przyjętą perspektywą - tą samą sytuację można oceniać inaczej biorąc pod uwagę punkt widzenia kraju wysyłającego, przyjmującego oraz samych imigrantów.

Dla kraju wysyłającego analiza skutków migracji w kontekście rozwoju wykracza daleko poza podstawowy dylemat: czy przesyłane przez migrantów środki finansowe (*remittances*) rekompensują negatywny efekt w postaci utraty części pożądaných grup (specjalistów, wysoko wykwalifikowanych, młodych). Z kolei kraj przyjmujący musi być świadomy, że imigracja zarobkowa służy rynkowi pracy i ogólnie gospodarce, szczególnie jeżeli jej charakter jest komplementarny w stosunku do rodzimej siły roboczej, jest także źródłem najbardziej pożądaných grup - wysoko wykwalifikowanych specjalistów - których niedobory nękają gospodarki wszystkich krajów, choć w różnym stopniu. Z drugiej jednak strony są także koszty imigracji, które państwo przyjmujące musi wziąć pod uwagę - w postaci choćby wyzwań integracyjnych czy kosztów nielegalnej pracy imigrantów. Również dla jednostek proces migracyjny jest sumą kosztów i zysków, których bilans nie jest jednoznaczny.

Charakterystyka migracji obywateli Ukrainy do Polski wskazuje na trwały charakter ich czasowości (zob. Roz.1.). Typ migracji określany jako krótkookresowy, tymczasowy czy cyrkulacyjny oznacza, ogólnie rzecz ujmując, formę krótkotrwałej mobilności (zazwyczaj kilku miesięcznej lub krótszej), zazwyczaj o regularnym, powtarzalnym charakterze. Nie oznacza ona tym samym stałej zmiany miejsca (kraju) zamieszkania, wprost przeciwnie, centrum życiowe migranta pozostaje w kraju pochodzenia, do którego od początku planuje on powrót. „Kluczem do zrozumienia istoty tego typu aktywności jest dom - miejsce, z którego się wyjeżdża, ale którego nie chce się porzucić całkowicie i zamierza doń kiedyś powrócić” (Kaczmarczyk 2002:9). Cyrkulacja jest jedną z najpowszechniejszych obecnie form migracji, nie zakłada trwałej zmiany miejsca zamieszkania (osiedlenia się w innym kraju), co zawsze wiąże się z określonym ryzykiem i kosztami, ale podjęcie czasowego (często powtarzalnego) zatrudnienia zagranicą w celach zarobkowych.

Cyrkulacja ekonomiczna „jest procesem, w którym ludzie okresowo opuszczają miejsca swojego zamieszkania w poszukiwaniu zatrudnienia w miejscach, które są zbyt odległe, by można do nich dojeżdżać codziennie. Osoby pozostają w tych "centrach zatrudnienia" przez dłuższy okres czasu, a potem powracają do domów” (Mitchell 1985:30, za: Kaczmarczyk 2002:8-9). Pomimo opuszczenia kraju migrant nie przestaje być aktywną częścią swojego gospodarstwa domowego, utrzymuje z nim ścisły kontakt, ale także powraca regularnie do swojego miejsca zamieszkania, jego zarobki zaś są integralną częścią budżetu domowego.

Taka forma migracji dotyczy w sposób szczególny i ma wpływ na oba kraje - kraj wysyłający (kraj pochodzenia, stałego zamieszkania) oraz kraj przyjmujący (kraj docelowy, tymczasowego pobytu i pracy). Jedną z podstawowych przyczyn zaistnienia przepływu pracowników pomiędzy krajami jest różnica w ich rozwoju społeczno-ekonomicznym, co oznacza sytuację, w której lepsze perspektywy znalezienia pracy i wyższych zarobków oferuje im inny kraj niż własny, co stanowi tym samym zachętę do podjęcia decyzji o migracji.

Migracje (także w sensie mobilności czyli swobody przemieszczania się w przestrzeni geograficznej i społecznej) są cechą społeczeństw na każdym etapie ich rozwoju i pozostają ściśle związane z procesem modernizacji społeczno-ekonomicznej (Okólski 2011). Mobilność pobudza zmiany społeczne tak w wymiarze strukturalnym, jak i zachowań i mentalności jednostek i grup, które przekładają się na całą gospodarkę i kraj. Należy jednak mocno podkreślić, że wpływ ten jest ograniczony, migracje są jedynie jednym z wielu czynników wpływających na modernizację. Proces rozwoju jest złożony i długotrwały, wymaga zmian strukturalnych w wielu wymiarach: prawno-instytucjonalnym, ekonomicznym, społecznym i politycznym; nie odbywa się jedynie poprzez odpływ i napływ ludności (de Haas 2010). Co można zrobić, by zoptymalizować pozytywne efekty migracji, także w wymiarze jej wpływu na rozwój gospodarki i społeczeństwa kraju wysyłającego, jak i docelowego, a ograniczyć jej negatywne skutki? Jakie instrumenty powinny zostać wdrożone przez państwo poprzez politykę migracyjną, by to osiągnąć?

Poniżej chciałabym wskazać, jaki wpływ ma migracja krótkookresowa (często cyrkulacyjna) podejmowana przez Ukraińców w Polsce na główne podmioty powiązane bezpośrednio lub pośrednio z procesem migracji: migrantów, państwo wysyłające (Ukrainę) oraz przyjmujące (Polskę), w tym także na rynek pracy (pracodawców) w państwie przyjmującym czy gospodarstwo domowe pozostawione w ojczyźnie. Poniższa tabela podsumowuje pozytywne i negatywne skutki migracji krótkookresowych (cyrkulacyjnych), ma ona formę uproszczoną i niepełną, ale - wydaje się - odzwierciedla złożoność procesów migracyjnych i obrazuje trudności w jednoznacznej interpretacji ich konsekwencji.

Tabela 1. Pozytywne i negatywne skutki migracji krótkookresowych (cyrkulacyjnych) w kontekście rozwoju społeczno-ekonomicznego

	Pozytywne skutki	Negatywne skutki
Dla kraju wysyłającego	- napływ środków finansowych od migrantów (<i>remittances</i>) - możliwość redukcji stopy bezrobocia (przynajmniej w niektórych sektorach) - transfer wiedzy, umiejętności, doświadczeń zawodowych tych, którzy pracowali zagranicą na krajowy rynek pracy po ich powrocie - pracujący zagranicą stają się "liderami rozwoju" lokalnej społeczności, np. poprzez zakładanie własnych firm czy inwestowanie oszczędności - przyspieszenie rozwoju i modernizacji całej gospodarki i społeczeństwa poprzez procesy emigracyjne z peryferii, regionów o tradycyjnych strukturach społeczno-ekonomicznych (efekt "rozgęszczający" ludności poprzez pozbycie się nadwyżki nieaktywnych zawodowo, szczególnie w zacofanych regionach, zob. Okólski 2011:12-14)	- zmniejszenie potencjału gospodarczego poprzez odpływ osób w wieku produkcyjnym - utrata wykwalifikowanych pracowników i specjalistów, bardziej przedsiębiorczych i wykształconych (<i>brain drain</i>) oraz osób wykonujących usługi opiekuńcze (<i>care-drain</i>) - emigracja selektywna, utrata wartościowego kapitału społecznego i ludzkiego - odpływ siły roboczej z regionów rolniczych, możliwe niedobory pracowników w rolnictwie i zmniejszenie produktywności w tym sektorze - możliwe częściowe wyludnienie niektórych regionów w przypadku masowej emigracji, szczególnie młodszej wiekiem populacji, a tym samym pogłębienie ich zacofania - ograniczenie wpływów z podatków dla budżetu państwa, w tym dochodowych - ryzyko rozwoju gospodarki opartej na środkach finansowych przekazywanych od migrantów z

		zagranicy (<i>remittances economy</i>), uzależnienie od nich gospodarstw domowych, a nawet całych społeczności lokalnych - wzrost inflacji - wydawanie środków finansowych przywiezionych z zagranicy na bieżącą konsumpcję, lub na sfinansowanie migracji innych członków rodziny, nie na inwestycje, co może pogłębiać zacofanie danych regionów oraz prowadzić do większej skali wyjazdów - pogłębienie rozwarstwienia społecznego i ekonomicznego
Dla imigrantów	- możliwość podjęcia pracy zagranicą w sytuacji ograniczonych możliwości dostępnych na rodzimym rynku pracy - wyższe zarobki - utrzymanie gospodarstwa domowego w kraju pochodzenia z pracy zagranicą - mniejsze ryzyko i koszty migracji (w porównaniu z migracją osiedleńczą) - migracja krótkookresowa tworzy możliwość dywersyfikacji aktywności ekonomicznych w gospodarstwie domowym, a tym samym źródeł dochodów, zmniejszając ryzyko ich braku np. w okresie kryzysu czy bezrobocia	- możliwe ograniczenie praw pracowniczych przez pracodawców zagranicą (niższa płaca, ciężkie warunki, brak zabezpieczeń socjalnych) - społeczna izolacja i wykluczenie, funkcjonowanie na marginesie społeczności przyjmującej - podwójna marginalizacja: na rynku pracy i w społeczeństwie przyjmującym oraz - z powodu nieobecności - także w swoim miejscu zamieszkania w kraju pochodzenia - praca przede wszystkim w podstawowych sektorach rynku pracy: rolnictwie, budownictwie, usługach domowych (<i>brain waste</i>) - ograniczone możliwości zmiany pracy, rozwoju zawodowego, - rozpad rodziny i więzi międzyludzkich w społecznościach lokalnych - możliwe 'uzależnienie' się od formy zarobkowania zagranicą i trudności z odnalezieniem się na rodzimym rynku pracy
Dla kraju przyjmującego	- możliwość elastycznej reakcji na potrzeby rynku pracy i wypełnienie luk w tych sektorach rynku pracy, w których występuje brak chętnych do podjęcia zatrudnienia wśród pracowników rodzimych (komplementarność, a nie konkurencyjność cudzoziemców w stosunku do rodzimych pracowników) - możliwość pozyskania wykształconych i wykwalifikowanych pracowników cudzoziemskich (<i>brain gain</i>) wzrost kapitału społecznego - możliwość pozyskania taniej siły roboczej dla sektora prac podstawowych i sezonowych (np. w rolnictwie)	- zjawisko nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, związany z tym brak kontroli warunków zatrudnienia i ograniczone wpływy z podatku dochodowego - możliwe nielegalne przedłużenie pobytu poza okres obowiązywania zezwolenia na pobyt, podjęcie czy też kontynuacja nielegalnego zatrudnienia przez migranta - migranci zarobkowi stanowią w ograniczonym stopniu siłę nabywczą, swój dochód (wydają) konsumują przede wszystkim w kraju pochodzenia

	- niskie koszty zabezpieczenia społecznego w związku z krótkookresowym pobytem cudzoziemców - niski koszt dla systemu zabezpieczenia społecznego, dobrowolny powrót imigrantów do kraju pochodzenia w sytuacji braku zatrudnienia - napływ głównie obywateli krajów sąsiednich, bliskich historycznie i kulturowo (brak problemów adaptacyjnych), niewymagających intensywnych i kosztownych programów integracyjnych	
--	---	--

Źródło: opracowanie własne

Nie można jasno odpowiedzieć, czy migracje czasowe wspierają czy hamują rozwój społeczno-ekonomiczny, szczególnie w krajach wysyłających. Jak pokazuje powyższe zestawienie, ocena pozytywnych i negatywnych skutków migracji nie jest prosta, ani jednoznaczna. W ocenie relacji migracje-rozwoj ogromne znaczenie ma poziom analizy, kontekst omawianego przypadku, jak i okres czasu, jaki bierze się pod uwagę. Tworzy się tym samym bardzo złożony obraz analizy: inny wpływ procesy migracyjne mają na gospodarkę kraju czy społeczeństwo (poziom makro), regiony czy społeczności lokalne (poziom meso) czy gospodarstwa domowe i jednostki (poziom mikro). W krótkim okresie czasu można zauważyć pozytywne ich konsekwencje, kiedy jednak wziąć pod uwagę perspektywę długofalową oraz rosnącą skalę migracji - znaczenia nabierają skutki negatywne. Badania takich krajów jak Egipt, Meksyk czy Filipiny o dużej skali emigracji zarobkowej pokazują, że strategia masowego wysyłania obywateli do pracy zagranicą nie jest najbardziej efektywną strategią rozwojową w długim okresie czasu (Ruhs 2006:25). Państwa chcąc ograniczyć bezrobocie i licząc na korzystne efekty modernizacyjne emigracji - głównie w postaci transferów środków finansowych przez zarabiających zagranicą - aktywnie zachęcają własnych do wyjazdów i ułatwiają im emigrację poprzez np. podpisywanie umów bilateralnych i międzyrządowych z krajami docelowymi. Zakłada się także pozytywny efekt także w dłuższym okresie czasu - powrót migrantów z nowymi doświadczeniami, energią i pomysłami pobudzi przedsiębiorczość i inwestycje. Jednak te założenia sprawdzają się jedynie w niewielkiej skali. Bardzo poważnym problemem jest "drenaż mózgów", czyli utrata zdolnych, aktywnych, wykształconych i wykwalifikowanych; nawet tymczasowy ich odpływ niesie negatywny wpływ na rozwój gospodarczy (Massey et al. 1998; Newland 2007)

Jak pokazują liczne badania, migracje mogą mieć w niektórych przypadkach pozytywny efekt, w innych negatywny lub nie mieć żadnego (de Haas 2009). Ocena nawet tak wydawać by się mogło jednoznacznie pozytywnych skutków migracji jakimi są przepływy pieniężne dla rodzin zostawionych w kraju, czy transfery społeczne (postaw, zachowań, doświadczeń) jest bardzo złożona (Castles, Miller 2011:83-88). Choć przyczyniają się one w krótkim okresie czasu do rozwoju gospodarstw domowych, jak i społeczności lokalnych, to w długookresowej perspektywie należy także wziąć pod uwagę ich negatywne skutki w postaci wydawania tych środków przede wszystkim na potrzeby bieżące (a nie inwestycje), uzależnienia się od nich gospodarstw domowych, a tym samym osłabienia indywidualnej przedsiębiorczości. W konsekwencji może to doprowadzić do rozwoju gospodarki opartej na środkach finansowych napływających od migrantów z zagranicy, co nie jest korzystnym ani bezpiecznym rozwiązaniem dla państwa.

Migracje mogą przyczynić się skutecznie do rozwoju, jeśli ich skala jest zrównoważona (tzn. nie zagraża równowadze na rynku pracy i sytuacji demograficznej), a kraj wysyłający ma stabilne i korzystne warunki ekonomiczne (de Haas 2010). To właśnie niedostateczny rozwój społeczno-ekonomiczny danego kraju jest przyczyną masowych migracji do państw bardziej rozwiniętych, dających większe możliwości podjęcia pracy, wyższych zarobków czy lepszych standardów życia. Z drugiej strony rozwój i stabilność społeczno-ekonomiczna w krajach pochodzenia przyczynia się do decyzji migrantów do zaprzestania migracji, powrotu do kraju oraz inwestowania zdobytych środków w ojczyźnie.

Migracje należy zatem traktować jako jeden z wielu czynników wzmacniających lub hamujących procesy rozwoju społeczno-ekonomicznego. Wśród wielu czynników, jakie mają na nie bezpośredni lub pośredni wpływ na szczególną uwagę zasługuje z pewnością polityka migracyjna.

3. Polityka migracyjna Polski – założenia i uwarunkowania

Polityka migracyjna rozumiana jako system prawno-instytucjonalny oraz ogół działań, jakie państwo podejmuje starając się regulować procesy migracyjne, ma ona w założeniu przede wszystkim maksymalizować korzyści związane z migracjami, zgodnie z własnymi (choć różnie definiowanymi) priorytetami i interesami. Ważne jest poszerzenie tego punktu widzenia o perspektywę związaną z krajami wysyłającymi. Żadne państwo nie istnieje w izolacji, jest ściśle połączone związkami zależności o charakterze prawnym, politycznym i gospodarczym z innymi państwami, także w ramach struktur umów bilateralnych i wielostronnych; Unia Europejska z jej wspólnotowymi politykami jest tutaj najlepszym przykładem. Zależności międzypaństwowe mają także silny wpływ na politykę migracyjną, obecnie dynamicznie rozwija się tzw. globalne podejście do migracji (*global migration approach*), w ramach którego funkcjonuje pojęcie systemu migracyjnego. W ujęciu regionalnym dotyczy ono dwóch (lub więcej) krajów, które łączy bliskość geograficzna, jak i kulturowa. Jednym głównych założeń efektywności polityki migracyjnej jest to, że działania jednego z państw mające na względzie jedynie własny interes narodowy, kosztem innych podmiotów w świecie tak silnych wzajemnych powiązań jest w długim okresie czasu po prostu nieopłacalne. W związku z tym, wśród podstawowych działań mających na celu ograniczenie niekontrolowanej (nielegalnej) migracji jest pomoc rozwojowa skierowana do krajów-źródeł, by zmniejszyć w nich presję emigracyjną. Najlepszą strategią okazuje się wypracowanie takich rozwiązań, które będą zgodne z interesami wszystkich zaangażowanych w migrację podmiotów: krajów przyjmujących, wysyłających i migrantów, dla uzyskania wspólnych korzyści i stabilnego rozwoju.

Państwa przyjmujące regulują kwestie wjazdu, pobytu i pracy bezpośrednio poprzez politykę migracyjną oraz cały zestaw działań pobocznych, takich jak system fiskalny, system zabezpieczenia społecznego, organizacja rynku pracy czy programy rozwoju regionalnego. Tworzą one szerokie spektrum możliwości, by zachęcić lub zniechęcić cudzoziemców do przyjazdu, pozostania i podjęcia zatrudnienia. To, co można określić jako strukturę możliwości (*opportunity structure*) oferowaną przez dany kraj, stwarza kluczowy kontekst do podjęcia decyzji o migracji, a także jej przebiegu. Z tego powodu ważne jest dokonanie analizy polityki migracyjnej Polski, tak w kontekście jej założeń (deklarowanych celów), jak i praktycznych konsekwencji zastosowanych rozwiązań. Pozwoli to na jej ocenę w przypadku migracji Ukraińców do Polski. W poniższej części zaprezentowana zostanie ogólna charakterystyka polskiej polityki migracyjnej poprzez przedstawienie jej strategicznych założeń oraz uwarunkowań rozwoju mających swe źródło w sytuacji wewnętrznej oraz położenia geo-politycznego Polski.

W polityce migracyjnej Polski od lat 90. dominowało podejście ochrony kraju przed napływem cudzoziemców, co odzwierciedlone zostało w przepisach, których celem była ścisła kontrola napływu, pobytu i zatrudnienia. Miało to swoje uzasadnienie w wysokim poziomie bezrobocia oraz początków kształtowania się mechanizmów i instytucji odpowiedzialnych za tworzenie i realizację polityki państwa. Silnym bodźcem do zmian stało się przystąpienie Polski do UE, które zapoczątkowało nowy etap aktywności różnych szczebli administracji, zmiany w prawie i praktyce funkcjonowania państwa polskiego oraz wyznaczyło nowy kierunek - stopniowego otwarcia się na napływy cudzoziemców.

Statystyki dotyczące napływu obcokrajowców wskazują, że Polska nadal w niewielkim stopniu jest dla nich krajem docelowym, przede wszystkim traktowana jest jako państwo tranzytowe, które leży na drodze do innych państw UE. Polska nie jest wybierana jako kraj osiedlenia się, a procesy napływowe mają głównie charakter krótkookresowy (Górny et al. 2010). Na taki - ogólnie zarysowany obraz napływu do Polski - mają wpływ przede wszystkim czynniki o charakterze wewnętrznym: 1) sytuacja na rynku pracy, w tym popyt na pracę cudzoziemców wśród polskich pracodawców oraz 2) instrumenty prawno-polityczne i praktyka ich wykorzystania składające się na politykę migracyjną; oraz zewnętrznym, w tym 3) położenie geopolityczne i członkostwo w UE.

Jedną z najważniejszych sił wpływających na kierunki migracji jest rynek pracy w danym kraju. Niedobory na krajowym rynku pracy powodują wzrost popytu na pracę cudzoziemców, a te z kolei aktywują zmiany w prawie i polityce na rzecz wprowadzenia takich mechanizmów, które zachęcałyby poszukiwane grupy cudzoziemskich pracowników, takie jak pracownicy wykwalifikowani (o określonych specjalizacjach, np. lekarze czy informatycy) czy też sezonowi (głównie do prac w rolnictwie), do przyjazdu i podjęcia pracy.

W Polsce niestety brak jest efektywnego mechanizmu monitorowania rynku pracy pod kątem zapotrzebowania na pracę cudzoziemców. Pomimo tego jasne jest, że - jak każdy inny rozwijający się dynamicznie kraj, a takim jest obecnie Polska pomimo ogólnosiwiatowego kryzysu gospodarczego - istnieje pewien poziom popytu na pracę obcokrajowców w określonych sektorach gospodarki. Jego istnienie potwierdza choćby poziom i rozkład sektorowy zatrudnienia cudzoziemców, który ujawnił się wraz z wdrożeniem systemu oświadczeń pracodawców (którego funkcjonowanie zostanie omówione szczegółowo poniżej). Jeżeli trend rozwojowy polskiej gospodarki się utrzyma, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że będzie ona wkrótce potrzebowała siły roboczej z zagranicy, a w długim okresie czasu - przy utrzymujących się negatywnych trendach demograficznych - popyt na nią będzie coraz większy (OBMF 2012).

Najważniejszym zewnętrznym czynnikiem, jaki ma wpływ na kształt założeń i codziennej praktyki polityki migracyjnej jest członkostwo Polski w UE i strefie Schengen. Zobowiązało nas ono do zmian prawnych (dostosowania ich do przepisów unijnych), przede wszystkim tych dotyczących polityki wizowej wobec krajów trzecich (w tym ukraińskich sąsiadów), prawa pobytu czy dostępu do rynku pracy, zmieniono także pierwotne założenia i granice strefy małego ruchu granicznego z Ukrainą, tak by spełniały warunki prawne obowiązujące w UE.

Innym, także niezwykle istotnym efektem członkostwa Polski w UE, jest zmiana jej wizerunku jako kraju docelowego. Unia jako taka jest jednym z najsilniejszych magnesów przyciągających migrantów z całego świata. Obywatele państw trzecich zdobywając status rezydenta w jednym z państw członkowskich mogą swobodnie poruszać się na terytorium całej Unii i podejmować zatrudnienie także w innych krajach. Oznacza to, że Polska będąc postrzegana jako część UE, staje się przez to bardziej atrakcyjna jako kraj docelowy dla migrantów, szczególnie ze wschodu, nawet jeśli pobyt w niej będzie jedynie tymczasowy.

Skuteczna polityka migracyjna w perspektywie długookresowej wymaga sformułowania i zaakceptowania przez elity polityczne określonych zasad i założeń dotyczących jej realizacji w kontekście interesu narodowego, czyli strategii migracyjnej, która wytyczy kierunek jej rozwoju bez względu na zmiany na szczytach władzy (Lesińska 2010:70).

Zarysy strategii migracyjnej w tym znaczeniu zawiera dokument „Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania”, powstały jako wynik pracy międzyresortowego Zespołu ds. Migracji (organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów). Choć ogólny w treści, ma on bardzo duże znaczenie, jego zapisy wyraźnie wskazują na to, jaka jest pożądana wizja polskich władz dotycząca migracji oraz jaki kierunek rozwoju polityki migracyjnej uważany jest za właściwy. Dokument ten po przyjęciu przez Radę Ministrów stał się oficjalnym dokumentem rządowym.

Analiza zapisów wspomnianego dokumentu wskazuje, że decydenci mają świadomość nieuchronnych zmian społeczno-ekonomicznych, które wymuszają aktywność państwa w kreowaniu procesów napływowych, a związanych przede wszystkim z obecną sytuacją na rynku pracy, jak i negatywnymi trendami demograficznymi, starzeniem się społeczeństwa, a tym samym zmniejszającym się zasobem osób pracujących. Oznacza to kluczową zmianę w traktowaniu imigracji, bardzo często postrzeganej przez decydentów jako zjawisko niepożądane, co związane było przede wszystkim z utrzymującym się w Polsce wysokim bezrobociem, niechęcią do cudzoziemców jako obcych, powoływano się także na doświadczenia innych krajów związane z pojawieniem się napięć etnicznych i kulturowych związanych z rosnącą tam populacją imigrantów. Obecnie postrzeganie migracji jako zjawiska nie tylko nieuchronnego (związanego z globalnymi masowymi ruchami ludności), ale wręcz pożądanego z punktu widzenia długofalowych zmian (jak rosnące niedobory na rynku pracy czy starzejące się społeczeństwo) ma kluczowe znaczenie dla wprowadzanych zmian w polityce migracyjnej.

Dokument wskazuje wyraźnie prymat rynku pracy w formułowaniu konkretnych założeń polskiej polityki migracyjnej. Biorąc pod uwagę, że głównym typem napływów na całym świecie, nie tylko do Polski są migracje zarobkowe, i to popyt na pracę cudzoziemców jest główną siłą napędową przemieszczeń ludności pomiędzy krajami, jest to podejście słuszne. Jednocześnie podkreśla się także zasadę komplementarności pracowników cudzoziemskich na krajowym rynku pracy, czyli niedopuszczenie do sytuacji w której mogą oni stać się konkurencją dla rodzimych pracowników i wypierać ich z rynku pracy, co można odczytać jako priorytet ochrony pracowników rodzimych, kosztem rozwoju (wszak konkurencyjność na rynku pracy sprzyja jego rozwojowi). Sporo uwagi w dokumencie poświęca się problemom związanym ze skutecznym zarządzaniem migracjami - nielegalności, systemowi prawnemu i instytucjom, a także umieszcza się politykę migracyjną w kontekście innych polityk (zagranicznej, gospodarczej, społecznej) co potwierdza fakt kompleksowego podejścia do tematu. Innym pozytywnym elementem jest obecność tematu integracji, który to w Polsce był pomijany i marginalizowany. Wskazuje się także na państwa Partnerstwa Wschodniego, w tym przede wszystkim na państwa sąsiednie jako priorytetowe dla przyszłości Polski. Warto również odnotować, że w dokumencie wielokrotnie wspomina się o związkach migracji z rozwojem gospodarczym, wskazując na pozytywne skutki, jakie napływy migrantów przynoszą dla gospodarki i społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę bliskość geograficzną i kulturową napływ do Polski obywateli naszych sąsiadów, w tym przede wszystkim Ukrainy, jest naturalnym kierunkiem imigracji, który należy wspierać. Takie założenie leży u podstaw tworzenia polityki wschodniej Polski, na którą składa się cały wachlarz działań politycznych, które w sposób bezpośredni oddziałują na procesy migracyjne do naszego kraju. Poniżej omówione zostaną te z nich,

które mają największe znaczenie w kontekście napływu, obecności i funkcjonowania w Polsce obywateli Ukrainy.

4. Polityka migracyjna w praktyce - ocena

Na politykę migracyjną (w ogólnym założeniu) składa się wiele różnych działań państwa. Do tych, które w sposób bezpośredni dotyczą cudzoziemców należą: regulacje związane z możliwością wjazdu, pobytu, podjęcia pracy, integracji, nabycia obywatelstwa czy uzyskania statusu uchodźcy (oraz inne formy udzielenia ochrony). Przedstawione zostaną ich podstawy prawne, instytucje oraz praktyczne funkcjonowanie, a także ich ocena w kontekście wpływu na rozwój obu krajów.

Przekroczenie granicy i system wizowy

System wizowy oraz zezwoleń pobytowych w sposób oczywisty ogranicza swobodny przepływ osób przez granice państwowe, głównie z powodu wielości wymaganych czynności administracyjnych, jakie cudzoziemiec musi dopełnić, a także opłat z nimi związanych. Polska została zobowiązana do wprowadzenia wiz dla obywateli Ukrainy wraz z członkostwem w strukturach UE i strefy Schengen; w 2003 roku wdrożono nowy system wizowy, początkowo bezpłatny, a od 2007 roku wprowadzono opłaty za wizy. W krótkim okresie czasu po tej zmianie zaobserwowano spadek liczby osób przyjeżdżających do Polski, ale dość szybko – wraz z poznaniem przez Ukraińców zasad funkcjonowania systemu wizowego – nie tylko wróciła ona do poprzedniego poziomu, ale nastąpił także jej wzrost. Świadczy to o tym, że mimo uciążliwości i kosztów związanych z obowiązkiem wizowym, nie jest to instrument, który ogranicza w zdecydowany sposób napływ do Polski.

Warto jednak zauważyć, że nie tylko samo funkcjonowanie systemu wizowego stanowi utrudnienie dla migrujących w obie strony osób (tym bardziej, że od czerwca 2012 roku zostały zniesione opłaty za wizy krajowe), co praktyka przekraczania granic, czyli *de facto* funkcjonowanie konsulatów i przejść granicznych (zob. Kindler, Matejko 2010; Małynowska 2012).

Warto w kontekście wpływu migracji na rozwój zwrócić także uwagę na instytucję Małego Ruchu Granicznego (MRG), który obowiązuje między Polską a Ukrainą od 1 lipca 2009 roku⁴⁶. Jest to specyficzna forma mobilności ograniczona do osób zamieszkujących określony obszar przygraniczny, które mogą regularnie przekraczać granicę i przebywać w strefie przygranicznej drugiego kraju. Wspomaga on znacząco, poprzez minimum wymaganych formalności, kontakty transgraniczne (społeczne, kulturalne, ekonomiczne) wśród mieszkańców po obu stronach granicy, co ma także ważne pośrednie znaczenie dla rozwoju gospodarczego regionu przygranicznego. Należy pamiętać także, że strefa przygraniczna z Ukrainą obejmuje województwa lubelskie i podkarpackie, relatywnie najsłabiej rozwinięte ekonomicznie. Do przekroczenia granicy wystarczy odpowiedni dokument potwierdzający zamieszkanie w obszarze ujętym w MRG, zwany "zezwoleniem", który jest wydawany na okres dwóch lat za minimalną opłatą 20 euro. Uprawnia on do pobytu w strefie przygranicznej sąsiedniego kraju przez okres do 60 dni jednorazowo, a w sumie nie więcej niż 90 dni w okresie sześciu miesięcy. Osoby korzystające z systemu MRG mają dodatkowo obowiązek posiadania dowodu ubezpieczenia zdrowotnego, który pokryje koszt opieki medycznej i transportu do kraju zamieszkania.

⁴⁶ Zasady Małego Ruchu Granicznego reguluje Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana 28 marca 2008 r., zmieniona Protokołem podpisanym w dniu 22 grudnia 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy o zasadach małego ruchu granicznego.

Strefa przygraniczna obejmuje obszar jednostek podziału administracyjnego leżących w pasie 30 km od wspólnej granicy (jeżeli granice jednostki administracyjnej wykraczają poza ten obszar, uznaje się ją w całości jako strefę przygraniczną, o ile leży w odległości do 50 km od linii granicy). W skład polsko-ukraińskiej strefy przygranicznej wchodzi 1 575 miejscowości polskich i 1 107 miejscowości ukraińskich (GUS 2009). Dane wskazują, że z możliwości jakie daje MRG korzysta coraz większa liczba osób po obu stronach granicy, a głównym deklarowanym celem przekraczania granicy przez jego mieszkańców jest dokonywanie zakupów (GUS 2009). Szacunkowa wartość wydatków poniesionych w Polsce przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską w ramach MRG w okresie styczeń-wrzesień 2010 r. wyniosła 498,4 mln zł, co stanowiło 29,5% wydatków cudzoziemców przekraczających tę granicę (GUS 2011:8). MRG bez wątpienia ma duże znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru przygranicznego, dzięki wprowadzeniu przepisów ułatwiających przekraczanie granicy nastąpiło ożywienie ruchu osobowego i towarowego na obszarze przygranicznym, co ma szczególne znaczenie dla społeczności lokalnych. Co ważne, nie zanotowano znaczącej liczby przypadków naruszenia dozwolonego czasu i obszaru pobytu przez osoby korzystające z instytucji MGR. Warto także zauważyć, że MRG ma większą wartość dla obywateli ukraińskich niż polskich, ci ostatni mogą podróżować i przebywać na terytorium Ukrainy do 90 dni bez konieczności posiadania wiz, co wymagane jest w przypadku Ukraińców podróżujących do Polski.

Tabela 2. Liczba przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej w ramach MRG (2010-2012).

Ogółem		W tym ¹ :	
		z Polski	do Polski
2010	3 596 411	1 798 104	1 798 307
2011	5 041 608	2 520 901	2 520 707
2012	5 969 461	2 984 695	2 984 766
Zmiana			
2010/2011	+ 40,2%	+ 40,2%	+ 40,2%
2011/2012	+18,4%	+18,4%	+18,4%

¹Liczba cudzoziemców przekraczających granicę w ramach MRG (brak jest danych o Polakach)
Źródło: Zarząd Graniczny KG SG

Zatrudnienie

Obywatele państw trzecich, którzy chcą podjąć pracę w Polsce są zobowiązani do uzyskania zezwolenia na pracę (przypadki, w których cudzoziemcy są uprawnieni do wykonywania pracy bez zezwolenia określa Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy)⁴⁷.

⁴⁷ Główne podstawy prawne regulujące podjęcie pracy przez cudzoziemca w Polsce to: Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., Nr 69 poz 415. z późn. zm.); Rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2009r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2009 r., Nr 16, poz. 84); Rozporządzenie z dnia 17 października 2007 r. w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2007 r., Nr 195, poz. 1409); Rozporządzenie z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2006 r., Nr 156 poz. 1116 z późn. zm.).

Cudzoziemcy tradycyjnie zajmują na rynku pracy kraju przyjmującego dwa sektory: pierwszym - wymagającym wysokich kwalifikacji i specjalizacji oraz drugim - prac podstawowych (takich jak rolnictwo, usługi domowe, budownictwo czy gastronomia). Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce obecni są w przeważającym stopniu w sektorze prac podstawowych, wykorzystując powszechnie system oświadczeń pracodawców, który daje prostą możliwość legalnego przyjazdu do Polski. Poniżej omówione zostaną obie ścieżki: zezwoleń na pracę i system oświadczeń pracodawców.

Zezwolenia na pracę

O wydanie zezwolenia na pracę wniosek składa sam pracodawca, a nie poszukujący zatrudnienia. Musi on wykazać, że nie jest w stanie znaleźć odpowiedniego pracownika na krajowym rynku pracy, dlatego zamierza zatrudnić cudzoziemca. Takie rozwiązanie chroni w założeniu polskich pracowników przed konkurencją ze strony obcokrajowców. Zezwolenie wydaje się na okres do trzech lat, dla konkretnego pracownika, pracodawcy i stanowiska.

System zezwoleń na pracę jeszcze kilka lat temu był skomplikowany, drogi i czasochłonny, co sprawiało, że był on skuteczną barierą hamującą proces zatrudniania cudzoziemców przez pracodawców w Polsce. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy była specyfika polskiego rynku pracy z utrzymującym się wysokim poziomem bezrobocia. Obawiając się napływu cudzoziemskich pracowników, którzy potencjalnie mogli stać się konkurencją dla rodzimej siły roboczej, stworzono skomplikowany system zatrudniania cudzoziemców (dwustopniowa procedura, czasochłonna i kosztowna - odpłatność za wydanie zezwolenia na pracę wynosiła równowartość minimalnego wynagrodzenia krajowego). Stanowiło to skuteczną barierę dla pracodawców zniechęcającą do legalnego zatrudniania cudzoziemców, za to sprzyjało nielegalnemu oferowaniu i podejmowaniu przez nich pracy.

Zmiany liberalizujące zasady dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy następowały stopniowo od 2006 roku, spowodowane rosnącym zapotrzebowaniem na ich pracę w związku z niską produktywnością rodzimych pracowników oraz masową migracją z Polski po 2004 roku. Pracodawcy (szczególnie z sektorów dotkniętych niedoborami - w rolnictwie, ogrodnictwie i sadownictwie) okazali się skuteczną siłą inicjującą zmiany w kierunku ułatwienia dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Wraz z nową ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (weszła w życie w 2009 roku), zasadniczo usprawniono zasady zatrudniania cudzoziemców, m.in. zniesiono dwustopniową procedurę ubiegania się o zezwolenie na pracę czy wydłużono okres jego obowiązywania z 2 do 3 lat (w szczególnych przypadkach do 5 lat), obniżono wysokość opłat za wydanie zezwolenia, uproszczono formularze i zmniejszono ich liczbę, a także uproszczono procedurę zmiany miejsca pracy. Wspomniane zmiany przyczyniły się niewątpliwie do stopniowego wzrostu liczby wydawanych zezwoleń na pracę. W 2011 roku wydano 40 tys. zezwoleń na pracę, w tym 18,7 tys. (46%) dla obywateli Ukrainy (dane MPiPS).

Główną jednak zmianą było wprowadzenie uproszczonego systemu zatrudniania krótkookresowego adresowanego do obywateli państw z sąsiedniej granicy na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

System oświadczeń pracodawców

Należy zaznaczyć, że system wdrożony w Polsce nie jest typowym programem zachęcającym do krótkookresowej mobilności zawodowej. Istniejące tzw. cyrkulacyjne programy migracyjne) najczęściej zakładają kwoty (ograniczenia w liczbie) zapraszanych

cudzoziemców oraz określają listę pożądaných profesji zawodowych; w przypadku polskiego systemu takich ograniczeń nie ma. Ma on jednak podobne założenia związane z możliwie szybką reakcją na potrzeby (niedobory) rynku pracy oraz wymusza krótkookresowość pobytu i pracy. System ten opiera się na następujących założeniach:

- umożliwia pobyt na określony czas (do 6 miesięcy),
- zawiera obowiązek wyjazdu we wskazanym terminie pod groźbą nielegalnego pobytu i późniejszych trudności w uzyskaniu wymaganych zezwoleń na następne,
- kolejny przyjazd możliwy jest dopiero po upływie pewnego czasu (takie rozwiązanie zapobiega przemianie krótkookresowego pobytu w ciągły),
- przyjazd jest możliwy tylko w przypadku zaproszenia przez pracodawcę i uzasadniony potrzebami rynku pracy - istnienia zapotrzebowania na stanowiska i do prac, których nie chcą podjąć się polscy pracownicy (komplementarny charakter zatrudnienia cudzoziemców).

System oświadczeń wprowadzono go w życie w 2006 roku, początkowo jako program pilotażowy, by wkrótce ustanowić go bezterminowym. Z czasem wprowadzano zmiany w kierunku jego większej liberalizacji: wydłużono okres możliwego pobytu i pracy z trzech do sześciu miesięcy, zniesiono ograniczenie sektorów objętych systemem (wcześniej dotyczył on tylko rolnictwa, obecnie całej gospodarki) oraz zwiększono liczbę państw, których obywateli on dotyczył. System oświadczeń obejmował na początku tylko obywateli krajów graniczących z Polską (Ukrainy, Rosji i Białorusi), potem także Mołdowy i Gruzji, obecnie umożliwia im podjęcie pracy w Polsce przez 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Statystyki wskazują wyraźnie, że główną grupą zainteresowaną, by skorzystać z uproszczonego systemu są obywatele Ukrainy, w 2011 roku zarejestrowano 259 tys. zarejestrowanych oświadczeń pracodawców, w tym ponad 90 procent z nich przypada na obywateli Ukrainy (zob. Roz.1. niniejszej publikacji). Najwięcej oświadczeń składanych jest w okresie wiosennym, co wskazuje na zapotrzebowanie wśród pracodawców na pracowników sezonowych, przede wszystkim do prac w rolnictwie.

Dynamiczny wzrost liczby cudzoziemców korzystających z systemu oświadczeń, by podjąć zatrudnienie w Polsce świadczy o tym, że informacja o nim jest powszechna i rzeczywiście jest on na tyle prosty, by każdy zainteresowany mógł z niego skorzystać (tak pracodawca, jak i cudzoziemiec). Dużą jego zaletą jest to, że formalności z nim związane są minimalne: pracodawca składa oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy wskazanemu cudzoziemcowi w powiatowym urzędzie pracy, oświadczenie jest rejestrowane tam bezpłatnie i zazwyczaj niezwłocznie, oraz przekazywane cudzoziemcowi, który na jego podstawie może ubiegać się o wizę do Polski we właściwym konsulacie w swoim kraju zamieszkania. Dla pracodawców korzystających z systemu oświadczeń istnieje też łatwiejsza procedura przedłużania zatrudnienia czyli uzyskania zezwolenia na pracę cudzoziemca bez konieczności wdrażania długotrwałej procedury testu potrzeb rynku pracy.

Należy jednak zauważyć, że rosnąca liczba oświadczeń nie świadczy bezpośrednio o wzroście zatrudnionych w Polsce cudzoziemców, gdyż zapewne część z nich już wcześniej podejmowała zatrudnienie w naszym kraju, aczkolwiek nielegalnie lub korzystając z systemu zezwoleń na pracę. Ponadto liczba oświadczeń nie oznacza dokładnie liczby osób przyjeżdżających do Polski w ramach tego systemu, gdyż osoby mogą ubiegać się o oświadczenie w danym roku więcej niż jeden raz, a część z wydanych oświadczeń mogła być w praktyce nie wykorzystana. Tym samym nie można dokładnie określić, ile osób realnie skorzystało z systemu oświadczeń.

Bez wątpienia wprowadzenie systemu oświadczeń pracodawców okazało się bardzo pożyteczną zmianą. Mechanizm ten uporządkował i usprawnił system zatrudnienia cudzoziemców; proste zasady korzystania z niego zachęciły tak pracodawców, jak i cudzoziemców do korzystania z niego, czyli legalnego podjęcia pracy krótkookresowej w

Polsce, przyczyniając się zatem do zwalczania (trudno ocenić na ile efektywnie) szarej strefy zatrudniania cudzoziemców. Na pewno system oświadczeń daje możliwość oszacowania skali zapotrzebowania na cudzoziemską siłę roboczą wśród polskich pracodawców, szczególnie w określonych sektorach, takich jak rolnictwo, budownictwo czy usługi.

Wspomniane zmiany w prawie (czyli wprowadzenie systemu oświadczeń) nie zmieniły jednak charakteru procesów napływowych do Polski, jedynie pozwoliły na ich sformalizowanie i promowanie legalnego zatrudnienia w miejsce pracy podejmowanej bez odpowiednich zezwoleń, jako pochodnej obowiązującego wcześniej skomplikowanego systemu zezwoleń na pracę.

Pomimo zalet, należy jednak podkreślić także jego słabe strony. Eksperci, jak i instytucje odpowiedzialne za kontrolę pobytu i pracy cudzoziemców oceniając funkcjonowanie systemu podkreślają fakt, że jest on także wykorzystywany niezgodnie z prawem poprzez np. wystawianie przez pracodawców fikcyjnych oświadczeń lub podrabianie oświadczeń. Oświadczenia używane są także w celu załatwienia wizy, by przekroczyć granicę i podjąć pracę u innego pracodawcy niż ten, jaki widnieje na oświadczeniu lub pojechać dalej do innego kraju UE. Trudno jednak określić skalę nadużywania systemu oświadczeń, gdyż brak jest skutecznego systemu jego monitorowania i kontroli, według niektórych ekspertów jest ona bardzo duża (zob. Bieniecki, Pawlak 2009).

Z punktu widzenia pracownika system krótkich okresów zatrudnienia, nawet jeśli są regularne, nie sprzyja inwestowaniu w doksztalcanie czy zmianę pracodawcy, a także proces socjalizacji ze społeczeństwem przyjmującym jest ograniczony i nieopłacalny. Z punktu widzenia pracodawców taki system ma swoje zalety. Do nich należy bez wątpienia prosty, szybki i tani system pozyskania pracownika z zagranicy, który dodatkowo jest zmotywowany założeniem maksymalizowania zysku ze swojej pracy, jest gotowy pracować dużo i ciężko, nawet w nieodpowiednich warunkach przez dany mu czas (ryzykując często zdrowie oraz żyjąc w izolacji), by zarobić i zaoszczędzić jak najwięcej. Szczególnie, że w większości przypadków cudzoziemcy nie pracują wyłącznie dla siebie, lecz by utrzymać całe gospodarstwo domowe. Maksymalizacja zysku z pracy zagranicą jest podstawowym celem większości Ukraińców przyjeżdżających w celach zarobkowych do Polski. Z tego powodu decydują się oni często na podjęcie pracy nielegalnej, szczególnie kiedy sami pracodawcy proponują takie rozwiązanie. Fakt nielegalnego zatrudnienia jest niekorzystny tak dla państwa przyjmującego (oznacza bowiem brak kontroli nad rynkiem pracy, warunkami zatrudnienia oraz ograniczenie wpływów z podatków dochodowych), jak i dla samych pracowników. Pomimo potencjalnie większych zarobków fakt podjęcia nielegalnej pracy powoduje, że migranci znajdują się poza systemem ochrony warunków pracy i płac, oraz w praktyce są zdani na łaskę pracodawców, nieuczciwie wykorzystujących ich niekorzystne położenie. Pracodawcy są za to stroną, która czerpie korzyści z sytuacji nielegalnej pracy cudzoziemców w postaci niskich kosztów pracy, braku obowiązku zapewnienia godziwych i bezpiecznych warunków pracy czy zamieszkania.

Kraj przyjmujący ma mimo wszystko ograniczone możliwości kontroli nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, szczególnie w przypadku takim jak Polska, gdzie istnieje sfera nielegalnego zatrudnienia, szczególnie w sektorach, w których koncentrują się pracownicy cudzoziemscy (przede wszystkim w budownictwie i rolnictwie). Instytucje kontrolujące legalność pracy i pobytu (Państwowa Inspekcja Pracy, Policja i Straż Graniczna) pomimo szerokich kompetencji, mają ograniczone zasoby, a efektywność systemu kontroli pozostawia dużo do życzenia. Wysokie i skutecznie egzekwowane sankcje przeciw pracodawcom są jednym z najważniejszych czynników mających wpływ na zakres nielegalnego zatrudnienia, gdyż w przeciwieństwie do innych, są działaniem skierowanym na ograniczenie źródeł tego niekorzystnego procesu, czyli popytu na nielegalną pracę. Do tej pory jednak przewidziane

kary za nielegalne zatrudnianie cudzoziemców nie odstraszały pracodawców czy pośredników przed takim procederem.

Tę niekorzystną sytuację może zmienić wejście w życie dyrektywy 2009/52/WE przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (zwanej powszechnie dyrektywą sanacyjną)⁴⁸. Projektowana ustawa wprowadzająca w życie wspomnianą dyrektywę zawiera zakaz powierzania wykonywania pracy obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu w Polsce wbrew przepisom oraz określa sankcje za naruszenie tego zakazu (finansowe, a także w postaci wykluczenia przez rok z możliwości ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego). Reguluje także zasady dochodzenia roszczeń z tytułu wynagrodzenia i związanych z tym świadczeń przez obywateli państw trzecich przebywających w Polsce wbrew przepisom. Ustawa wskazuje jednoznacznie na odpowiedzialność pracodawcy za fakt nielegalnego zatrudnienia cudzoziemca. Zgodnie z nią pracodawca (oraz pośrednicy) będą zobowiązani do wypłaty cudzoziemcowi zasądanego zaległego wynagrodzenia oraz związanych z nim świadczeń, pokrycia kosztów przesłania należności cudzoziemcowi, który wyjechał z Polski, a także będą zobowiązani do pokrycia kosztów wydalenia cudzoziemca. Jednak sama implementacja dyrektywy nie jest działaniem wystarczającym, musi także zaistnieć infrastruktura instytucjonalna i wola polityczna, by jej zapisy w praktyce efektywnie zastosować.

Słabością zarządzania migracjami zarobkowymi do Polski jest bez wątpienia niedostateczny system monitorowania potrzeb rynku pracy na pracę cudzoziemców. Należy jednak podkreślić, że nie jest to tylko problem Polski, w praktyce każde państwo stoi przed wyzwaniem wprowadzenia skutecznego systemu, który pozwalałby na wiarygodną i szybką ocenę popytu pracodawców (w sensie ilości i profilu) na pracowników z zagranicy.

Zabezpieczenie społeczne

Ważną kwestią dla wszystkich podmiotów (kraju wysyłającego, przyjmującego i samych migrantów) jest z pewnością uproszczenie procedur pobytowych oraz uregulowanie kwestii zabezpieczenia społecznego. Takie zmiany, choć powoli, zachodzą już w prawodawstwie polskim. Obecnie trwają intensywne prace nad nową ustawą o cudzoziemcach, zapisy projektu jej założeń odzwierciedlają gotowość decydentów do uporządkowania i uproszczenia systemu pobytowego, szczególnie w zakresie zezwoleń na pobyt czasowy z uwzględnieniem poszczególnych grup cudzoziemców wyróżnionych zgodnie z prawem wspólnotowym (EMN 2011). Projekt ustawy przewiduje m.in. wydłużenie okresu ważności zezwolenia na zamieszkanie na czas określony z 2 do 3 lat oraz wprowadzenie jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę (co przewiduje też Dyrektywa UE z 13 grudnia 2011 r.). Takie rozwiązanie było od dawna postulowane przez środowiska pozarządowe jako korzystne uproszczenie dla cudzoziemców, które co więcej jest powszechnie stosowane w innych krajach. Z pewnością będzie one pożyteczną zmianą dla Ukraińców, którzy obecnie muszą starać się o dokument pobytowy i zezwalający na zatrudnienie.

Uregulowanie kwestii zabezpieczenia społecznego wymaga podpisania dwustronnej umowy o zabezpieczeniu społecznym, która zapewni koordynację obu obowiązujących systemów zabezpieczenia społecznego, ułatwiając tym samym ubezpieczonym nabywanie

⁴⁸ Postanowienia dyrektywy zostały zaimplementowane do polskiego prawa poprzez uchwalenie przez Sejm RP ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co stało się 10 maja 2012 r. Obecnie projekt ustawy jest skierowany do prac w Senacie.

praw do świadczeń emerytalno-rentowych, w razie choroby i macierzyństwa, z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, czy zasiłków dla bezrobotnych. Kwestia ta jest szczególnie ważna dla tych obywateli Ukrainy przebywających i pracujących w Polsce, którzy potencjalnie rozważają osiedlenie się w naszym kraju, daje ona możliwość skorzystania ze składek już wypracowanych wcześniej w kraju pochodzenia. Uregulowanie tej kwestii umożliwi też wykluczenie podwójnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Negocjacje umowy między Polską a Ukrainą regulującej kwestię zabezpieczenia społecznego rozpoczęły się już w 2009 roku, dokument został podpisany w maju 2012 r., a ratyfikowany kilka miesięcy później (w październiku 2012).

Osiedlenie się

Przepisy polskiego prawa regulujące możliwości osiedlenia się w Polsce oraz działania państwa w tym zakresie trudno określić jako zachęcające do podjęcia takiej decyzji. Abstrahując od kwestii, czy Polska jest atrakcyjnym krajem zamieszkania dla cudzoziemców, z pewnością polityka migracyjna nie jest instrumentem, który by wspierał ten typ migracji (Górny et al. 2010).

Działania mające na celu wsparcie cudzoziemców w integracji ze społeczeństwem polskim, w rozumieniu systemowych długofalowych przedsięwzięć państwa, były dotychczas adresowane jedynie do dwóch grup: osób objętych ochroną międzynarodową (czyli uznanych uchodźców oraz objętych ochroną uzupełniającą) oraz repatriantów i ich rodzin. W praktyce żadne działania integracyjne ze strony administracji państwowej nie są skierowane do cudzoziemców zarobkowych, w szczególności zaś tych, którzy przebywają w naszym kraju tymczasowo. Takie podejście uzasadnia się argumentem, że państwo powinno wspierać integrację tylko tych osób, które zamierzają traktować Polskę jako kraj osiedlenia, co w przypadku Ukraińców dotyczy niewielkiej grupy. Z drugiej strony, trudno powiedzieć, czy akurat oni z powodu bliskości kulturowej byłiby w ogóle zainteresowani udziałem w programach integracyjnych. Należy jednak podkreślić, że wiele działań integracyjnych podejmowanych jest przez organizacje pozarządowe w Polsce, a te adresowane są zazwyczaj do wszystkich cudzoziemców, bez względu na narodowość i długość pobytu⁴⁹.

Grupy uprzywilejowane

Do grup uprzywilejowanych, które są objęte specjalnymi programami zachęcającymi i ułatwiającymi przyjazd, pobyt i podjęcie pracy w Polsce należą: osoby pochodzenia polskiego, pracownicy wysoko wykwalifikowani i studenci.

Instytucją, która ułatwia przyjazd i funkcjonowanie w Polsce, a adresowana jest do Ukraińców polskiego pochodzenia, to Karta Polaka. Wprowadzona ustawą w 2007 roku obejmuje swym zasięgiem obywateli krajów byłego ZSRR, stanowi zatem uzupełniający instrument w stosunku do ustawy o repatriacji, która obejmuje jedynie obywateli krajów azjatyckiej części ZSRR, nie obejmuje zatem obywateli Ukrainy. O Kartę Polaka może ubiegać się osoba, która deklaruje przynależność do narodu polskiego i jest w stanie udowodnić związku z Polską⁵⁰. Osoba posiadająca Kartę Polaka nie jest zwolniona z

⁴⁹ Obserwuje się w Polsce rosnące zainteresowanie organizacji pozarządowych wdrażaniem programów integracyjnych dla obywateli państw trzecich, głównym powodem jest możliwość sfinansowania ich z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Aktualne informacje na temat różnorodnych działań i programów integracyjnych skierowanych do cudzoziemców w Polsce oraz społeczeństwa polskiego można znaleźć na stronie European Web Site on Integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/>

⁵⁰ Warunkiem otrzymania Karty Polaka jest złożenie pisemnej deklaracji przynależności do narodu polskiego, udowodnienie związków z polskością przez znajomość języka polskiego (przynajmniej na poziomie podstawowym) oraz zwyczajów i tradycji polskich, a także związków pochodzenia (przez posiadanie co

obowiązku posiadania wizy, otrzymuje jednak bez opłat wizę pobytową długoterminową uprawniającą do wielokrotnego przekraczania granicy polskiej. Co ważne, może ona podejmować legalną pracę bez konieczności posiadania zezwolenia na pracę oraz prowadzić działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy. W 2011 roku wydano dla obywateli Ukrainy 7.7 tys. kart (ok. 44% wszystkich wydanych kart). Ma także prawo do bezpłatnego systemu oświaty w Polsce, z czego korzystają często studenci z Ukrainy (i Białorusi) pochodzenia polskiego. Posiadanie Karty Polaka jest także ważnym argumentem podczas postępowania o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się w Polsce.

W krajach przyjmujących polityka dostępu do rynku pracy jest bardziej restrykcyjna w stosunku do migrantów nisko wykwalifikowanych z porównaniu z wykwalifikowanymi specjalistami. Ci pierwsi są postrzegani jako potencjalna konkurencja dla rodzimych pracowników oraz charakteryzuje ich większe ryzyko utraty pracy, podjęcia nielegalnego zatrudnienia, a tym samym, obciążenia dla systemu zabezpieczeń społecznych kraju pobytu. Poza tym, niedobory w sektorze prac podstawowych (niewymagających wysokich kwalifikacji) można łatwiej wypełnić, niż w przypadku sektora prac wysoko specjalistycznych. Specjaliści i pracownicy wykwalifikowani to ta grupa, która "pracuje" na rozwój całego kraju, co więcej jej wielkość jest ograniczona na globalnym rynku pracy, co oznacza dużą konkurencję pomiędzy krajami o ich przyciągnięcie na własne rynki pracy. Wysoki popyt na ich pracę powoduje bardziej otwarte i aktywne działania państwa w celu zachęcenia ich do przyjazdu i podjęcia zatrudnienia.

Polska także stara się włączyć w ogólnoswiatową walkę o pracowników wysoko wykwalifikowanych. Należy jednak pamiętać, jak bardzo trudne jest to wyzwanie, kiedy konkurentami są bardziej rozwinięte kraje UE, będące silniejszym magnesem przyciągającym, na który składają się wyższe zarobki, wyższy standard życia oraz rozbudowany system zabezpieczeń społecznych. Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach przewiduje ustanowienie nowego rodzaju zezwolenia na czas określony dla osób z wysokimi kwalifikacjami jako wprowadzenie do polskiego systemu prawnego rozwiązania promowanego przez UE zachęcania do przyjazdu i pracy wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza Unii (znanego pod nazwą "niebieska karta").

Studenci cudzoziemscy są również postrzegani przez kraje przyjmujące w kategorii pożądanej grupy napływowej. Istnieje kilka podstawowych przyczyn: są nie tylko szansą na rozwój systemu szkolnictwa wyższego danego kraju, ale przede wszystkim w kontekście rynku pracy – traktuje się ich jako potencjalnych wysoko wykształconych pracowników. Co więcej, studenci i absolwenci poprzez fakt spędzenia czasu studiów w danym kraju, przechodzą tym samym proces adaptacji i socjalizacji, co zwiększa ich szanse na szybką integrację ze społeczeństwem przyjmującym. Polska w ostatnich latach otworzyła się na tę grupę, dając im możliwość podejmowania pracy w trakcie studiów w ograniczonym zakresie czasowym, oraz po ich zakończeniu bez wymogu posiadania zezwolenia na pracę⁵¹.

najmniej jednego z rodziców lub dziadków, lub obydwójce pradiadków, narodowości polskiej), lub alternatywnie - aktywnego zaangażowania się na rzecz kultury polskiej i mniejszości polskiej w okresie przynajmniej trzech lat potwierdzonego przez organizację polską lub polonijną (Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka).

⁵¹ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (z dnia 2 lutego 2009, Dz.U. nr 21, poz. 114) dotyczy m.in. absolwenci polskich szkół ponadgimnazjalnych oraz studiów stacjonarnych. W uzasadnieniu wskazuje się wprost na większe możliwości integracyjne tej grupy w polskim społeczeństwie w porównaniu z innymi grupami cudzoziemców oraz potencjalne korzyści dla polskiej gospodarki z ich pozostania po studiach w Polsce i podjęcia tu pracy. Kwestię uznawalności dyplomów reguluje obowiązująca Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o wzajemnym uznawaniu

Pomimo dynamicznego wzrostu (w latach 1989-2008 nastąpił prawie czterokrotny wzrost liczby studentów zagranicznych kształcących się w Polsce), to w liczbach bezwzględnych nadal nie jest on imponujący. Wg danych MNiSW w roku akademickim 2011/2012 w Polsce kształciło się ponad 21 tys. cudzoziemców, co stanowi ok. 1 procent wszystkich studentów; co ważne polskie pochodzenie deklaruje ok. 1/3 spośród cudzoziemskich studentów w naszym kraju. Obywatele Ukrainy stanowią najliczniejszą grupę narodową wśród cudzoziemców podejmujących studia w naszym kraju, w roku akademickim 2011/2012 było ich 6.4 tys. (co stanowi prawie 30 %). Co więcej, liczba ta ma tendencję wzrostową, w 2008 roku w Polsce studiowało 2.4 tys. Ukraińców (stanowili oni wtedy ok. 18 % studentów cudzoziemców) (Jaroszevska 2010). Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach zakłada możliwość udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na roczny pobyt po ukończeniu studiów w Polsce w celu poszukiwania pracy, co ma ich zachęcić i umożliwić pozostanie w naszym kraju, ich atutem jest nie tylko wykształcenie, ale i założenie o ich integracji ze społeczeństwem polskim w trakcie lat studiów.

Kluczowe pytanie dotyczy przyczyn dla których studenci cudzoziemscy chcą lub nie chcą pozostać w Polsce po zakończeniu studiów. Wśród argumentów na rzecz pozostania wymieniają oni możliwość znalezienia legalnej pracy, podjęcia zatrudnienia w wyuczonym zawodzie, wysoki poziom edukacji w Polsce i chęć kontynuowania studiów oraz dobre zarobki i lepsze warunki życia, jednak podobne odpowiedzi są wskazywane jako argumenty przeciwko takiej decyzji: niskie płace, niski poziom życia, brak pracy, brak możliwości znalezienia legalnej pracy (Żołędowski 2010: 175-177). Wydaje się zatem, że Polska jest atrakcyjna dla tej grupy studentów, którzy lepiej postrzegają ją w porównaniu z własnym krajem, a w konsekwencji uważają swój pobyt w Polsce w kategorii awansu społecznego i ekonomicznego. Brak jest niestety danych wskazujących, ile studentów cudzoziemskich faktycznie w Polsce zostaje oraz na jak długo, czy np. nie opuszczają jej, by wyemigrować do innego kraju UE.

5. Wnioski i rekomendacje

Wzorce migracji zarobkowej obywateli Ukrainy do Polski ukształtowały się już w latach 90.; czasowe przyjazdy (formalnie w charakterze turystów), podejmowanie pracy (głównie niezarejestrowanej) w takich sektorach jak rolnictwo, usługi domowe czy budownictwo – były powszechne. Popularne były także przyjazdy "na handel", których natężenie było widoczne głównie w strefie przygranicznej (sprzedaż przywiezionych z Ukrainy towarów na obecnych w całym kraju bazarach, zakup pożądaných rzeczy w Polsce w celu ich sprzedaży na Ukrainie, czasami kilka razy w ciągu dnia). Wejście Polski do UE i strefy Schengen, wprowadzenie wiz i restrykcji pobytowych oraz zmniejszenie skali handlu bazarowego wymusiło zmiany w istniejącym wcześniej trybie migracji i sposobie zarabkowania, poprzez utrudnienie wjazdu, pobytu i handlu, ale nie zmieniło generalnie skali napływu do Polski.

Dotychczasowe analizy dotyczące polskiej polityki migracyjnej wskazywały przede wszystkim na jej reaktywny charakter oraz brak długofalowej wizji rozwoju. Nadal ocena ta jest aktualna, aczkolwiek warto zauważyć i podkreślić pozytywne zmiany, jakie nastąpiły w ostatnich latach, a dotyczących najważniejszych kwestii - związanych z prawem pobytu i pracy. Wprowadzenie uproszczonego systemu zatrudniania cudzoziemców, przeprowadzenie

abolicji czy wypracowanie dokumentu dotyczącego strategicznego rozwoju polityki migracyjnej dowodzi aktywizacji polskiej administracji w tym temacie.

Jednocześnie prawno-polityczne rozwiązania przyjęte w ramach polityki migracyjnej wskazują jednoznacznie, że dominującym kierunkiem jej rozwoju jest promowanie migracji typu krótkookresowego (cyrkulacyjnego, sezonowego) oraz ochrona rynku pracy przed masowym napływem (tańszych) cudzoziemskich pracowników (przyjęta zasada komplementarności pracowników cudzoziemskich na krajowym rynku pracy). Przy obecnej sytuacji demograficzno-ekonomicznej taka strategia przynosi określone korzyści, szczególnie dla pracodawców. Jednak w długiej perspektywie czasowej, kiedy ujawnią się negatywne tendencje starzejącego się społeczeństwa oraz strukturalnych niedoborów na rynku pracy na dużo większą niż obecna skalę, może ona okazać się niewystarczająca, a wręcz niekorzystna dla rozwoju kraju w sensie ekonomiczno-społecznym.

Wnioski z powyższej analizy wskazują na to, że przy założeniu braku poważnych zmian tak w sytuacji międzynarodowej, jak i wewnętrznej - dotychczasowy charakter migracji z Ukrainy do Polski nie ulegnie zmianie. Utrzyma się migracja krótkookresowa i cyrkulacyjna, podtrzymywana przez system wizowy i system pozwoleń na pracę, które podtrzymują tymczasowość migracji Ukraińców do Polski. Być może skala napływów wzrośnie wraz z rosnącym zapotrzebowaniem na pracę cudzoziemców na polskim rynku pracy, należy jednak pamiętać, że barierą wzrostu jest malejący potencjał migracyjny Ukrainy. Obecna sytuacja jest pożądana przez polskich pracodawców, którzy mogą w elastyczny sposób reagować na własne potrzeby, w tym rozwijających się sektorów na polskim rynku pracy jak budownictwo czy usługi domowe, które wykazują rosnące zapotrzebowanie na tańszych pracowników cudzoziemskich. Sami Ukraińcy także preferują taką formę migracji, gdyż oni sami i ich rodziny nie muszą ponosić kosztów i ryzyka związanych z przeniesieniem się do innego kraju.

Czy zmiana typu migracji z krótkookresowej na osiedleńczą jest możliwa na większą skalę niż dotychczas? Teoretycznie tak, ale w praktyce bardzo mało prawdopodobna. Wynika to nie tylko z trudności formalno-prawnych, które napotyka potencjalny zainteresowany, ale także bezpośrednio z faktu, że Polska nadal nie jest atrakcyjnym krajem docelowym dla obywateli Ukrainy w porównaniu z innymi krajami UE czy Rosją. Obywatele przybywający do nas z krajów sąsiednich nadal utrzymują strategię posiadania swego „centrum życiowego” w swoich ojczyznach, traktując Polskę jako miejsce tymczasowej pracy z powodu wyższych zarobków.

Brak jest także działań zachęcających do osiedlenia się i nie widać oznak, by miało to się to zmienić. Ze strony decydentów padają argumenty związane z potencjalnymi kosztami (migrant osiedleńczy jest beneficjentem systemu zabezpieczenia społecznego) oraz brakiem informacji potwierdzających faktyczne zapotrzebowanie na zagranicznych pracowników. Monitoring rynku pracy właściwie nie istnieje, co oznacza, że nie ma realnej oceny ilościowej (jaka skala?) i jakościowej (jakie sektory, zawody, specjalizacje?) zapotrzebowania polskiego rynku pracy na cudzoziemskich pracowników. Istnieją także obawy, że z możliwości osiedlenia się mogą skorzystać także inne nacje, nie tylko obywatele krajów sąsiednich, bliskich nam kulturowo.

Widoczny jest lęk decydentów przed powtórzeniem scenariusza krajów Europy Zachodniej, gdzie migracje planowane początkowo jako cyrkulacyjne, zamieniły się z czasem w osiedleńcze, obejmując także całe rodziny, gdyż migranci korzystali masowo z możliwości, jakie daje prawo łączenia rodzin (klasyczny przykład systemu *Gastarbeiter* w Niemczech). Migracje krótkookresowe, jak pokazują doświadczenia innych państw, są powszechnie wybieraną strategią przez migrantów, pod warunkiem, że mają oni pewność możliwości

ponownego wjazdu po powrocie do ojczyzny. Zablokowanie takiej możliwości było główną przyczyną przemiany migracji czasowych w osiedleńcze w krajach Europy Zachodniej.

W przypadku Ukrainy ocena sytuacji obecnej i przyszłej jest jeszcze bardziej złożona. Oprócz czynników omówionych powyżej należy wziąć pod uwagę także kilka innych równie ważnych, mianowicie sytuację gospodarczą i polityczną Ukrainy oraz jej potencjał demograficzny, w tym potencjał emigracyjny. Kraj ten stoi przed wyzwaniem poważnego procesu depopulacji i starzejącego się społeczeństwa, a także istnieniem braków i luk strukturalnych na rynku pracy w wielu branżach. Należy więc pamiętać, że mimo oczekiwań, potencjał migracyjny Ukrainy jest ograniczony, co więcej - stale się kurczy. Oznacza to w sposób jednoznaczny, że obywatele tego kraju nie będą w stanie uzupełnić w przyszłości niedoborów na polskim rynku pracy. Jako kraj wysyłający musi ona zmierzyć się z niekorzystnymi skutkami długotrwałej masowej emigracji, niedoborami na własnym rynku pracy, czy uzależnieniem się gospodarstw domowych od środków przesyłanych przez osoby pracujące zagranicą.

Pożądanym natomiast działaniem z punktu widzenia wszystkich zaangażowanych w procesy migracyjne stron, byłoby rozwinięcie dobrego systemu zarządzającego krótkookresowymi migracjami zarobkowymi na bazie już istniejącego. Do hamulców swobodnej cyrkulacji należy z pewnością polityka wizowa i reguły dotyczące zatrudnienia cudzoziemców na rynku pracy (na krótki określony czas). Wdrożony system oświadczeń w założeniu spełnia swoje funkcje (uproszczenie procedury zatrudnienia), ale bez wątpienia należy podjąć wysiłek uszczelnienia istniejących w nim luk i niedoskonałości, a także wydłużenia okresu możliwego zatrudnienia.

Rekomendacje

Przyjęcie długofalowej perspektywy w kształtowaniu polityki migracyjnej, która obecnie skupiona jest głównie na bieżących potrzebach polskiego rynku pracy; wymaga ona także by wziąć pod uwagę nie tylko długookresowe prognozy ekonomiczne i demograficzne dla polskiego społeczeństwa i zasobu pracowników na krajowym rynku pracy, ale także sytuację bieżącą i prognozy dla potencjału migracyjnego krajów-źródeł, w tym Ukrainy. Prognozy demograficzne dla Polski są bardzo niepokojące (w 2060 roku 1/3 mieszkańców będzie miała powyżej 65 lat, co przyniesie bardzo negatywne konsekwencje dla struktury krajowego rynku pracy), imigracja powinna już teraz być postrzegana jako czynnik łagodzący przyszłe niedobory tak na rynku pracy, jak i w strukturze demograficznej naszego kraju.

Konieczne jest stworzenie systemu regularnego i systemowego monitoringu rynku pracy pod kątem niedoborów i zapotrzebowania na pracę cudzoziemców, co pozwoli dostosować do niego mechanizmy i rozwiązania prawno-instytucjonalne w zakresie polityki migracyjnej.

Polityka migracyjna powinna wdrożyć mechanizmy aktywnego zachęcania do pobytu długookresowego dla wybranych grup cudzoziemców, w tym studentów i absolwentów, regularnie przyjeżdżających i legalnie pracujących w Polsce, wysoko wykwalifikowanych oraz członków ich rodzin poprzez dalsze uproszczenie procedur pobytowo-osiedleńczych oraz aktywniejsze działania integracyjne w wymiarze ekonomicznym i społecznym.

Aktywne działania zachęcające do podjęcia studiów w Polsce przez obywateli Ukrainy i innych państw sąsiednich. Studenci powinni być traktowani jako grupa priorytetowa, ich pozostanie w Polsce po studiach jest korzystne dla naszego kraju z punktu widzenia rynku pracy i społeczeństwa, a ich powrót jest także pozytywny dla państw pochodzenia (z dyplomem uczelni wyższej i doświadczeniem pobytu zagranicą).

Stworzenie warunków swobodnej cyrkulacji zarobkowej z minimum formalności dla obywateli państw Partnerstwa Wschodniego, w tym zapewnienie im skutecznej ochrony ich praw pracowniczych w praktyce, poprzez dalszy rozwój i propagowanie systemu oświadczeń. Dla Polski oznacza to komplementarne uzupełnienie braków na rynku pracy w tych sektorach pracy, gdzie Polacy nie chcą pracować, jak rolnictwo czy rynek usług domowych, nie powodują to również dodatkowego obciążenia dla systemu zabezpieczeń społecznych przez cudzoziemców. Uproszczony system zatrudniania cudzoziemców do prac sezonowych jest korzystny także dla nich samych, gdyż daje możliwość podjęcia legalnej pracy w Polsce, a zarobione środki stanowią nierzadko zasadniczą część budżetu całego gospodarstwa domowego pozostawionego na Ukrainie.

Aktywne działania wspierające lokalną mobilność transgraniczną, która przynosi korzyści ekonomiczne i społeczne przede wszystkim dla regionów nadgranicznych i społeczność lokalnych.

Bliższe powiązanie polityki migracyjnej z polityką zagraniczną poprzez instytucję Partnerstwa Wschodniego. Migracje powinny być traktowane w szerszym wymiarze niż jedynie przez pryzmat potrzeb rynku pracy, stanowią one także ważny element polityki rozwoju, zbliżenia, współpracy i otwartości na kraje mające dla Polski strategiczne znaczenie.

Bibliografia

- Bieniecki M., Pawlak M. 2009. *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości instytucjonalnej*. Raport Instytutu Spraw Publicznych.
- Castel S., Miler M. 2011. *Migracje we współczesnym świecie*. PWN: Warszawa.
- EMN. 2011. *Migracja tymczasowa i cyrkulacyjna w Polsce: dotychczasowe doświadczenia, uregulowania prawne i opcje na przyszłość. Lata 2004-2009*. Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej, źródło: <http://emn.gov.pl>, dostęp: 19.06.2012.
- Górny A., Grabowska-Lusińska I., Lesińska M., Okólski M. (red.). 2010. *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego: Warszawa.
- GUS 2010. *Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej w IV kwartale 2009 roku*; źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_bada_obr_tow_i_uslug_w_ruchu_granicz_na_granicy_pl-ukr_4kw_2009.pdf; dostęp: 26.06.2012.
- GUS 2011. *Charakterystyka obszarów przygranicznych przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski*; źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_charakter_obszar_przygra_przy_zew_gr_u_e_na_terenie_pl_1-2011.pdf; dostęp: 26.06.2012.
- de Haas H. 2009. *Mobility and Human Development*, w: UNDP Human Development Research Paper nr 1, źródło: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_01_rev.pdf, dostęp: 16.06.2012.
- de Haas H. 2010. Migration and development: a theoretical perspective, w: *International Migration Review*, nr 1 (44).
- Jaroszewska E. 2010. Edukacja studentów zagranicznych w liczbach, w: *Biuletyn Migracyjny* nr 26. źródło: <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny26.pdf>, dostęp: 29.06.2012.
- Kaczmarczyk P. 2002. Migracje o charakterze cyrkulacyjnym a inne formy mobilności terytorialnej w świetle doświadczeń badawczych. *CMR Working Papers*, Nr 45. Warszawa.
- Kindler M., Matejko E. 2010. Gateways to Europe: Checkpoints on the EU external Land Border, w: W: Bigo D., S. Carrera, E. Guild, R.B.J. Walker (red.), *Europe's 21st Century Challenge: Delivering Liberty*. Ashgate: Farnham.
- Lesińska M. 2010. Polityka migracyjna jako przedmiot analizy - uwagi wstępne, w: A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.). *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Malynovska O. 2012. Socio-economic and political consequences of the visa regime from the perspective of an emigration country. A case study of Ukraine, w: M. Lesińska, E. Matejko, O. Wasilewska (red.). *Migrations from Eastern European countries to the European Union in the context of visa policy*. Fundacja im. Stefana Batorego: Warszawa.
- Massey D. et al. 1998. *Worlds in Motion : Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Mitchell C. 1985. Towards a situational sociology of wage labour circulation, w: M. Prothero, M. Chapman (red.), *Circulation in the Third World Countries*, London/Boston/Melbourne: Routledge & Kegan Paul.

- Newland K. 2003. Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction. Migration Information Source, źródło:
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=136>; dostęp 21.06.2012.
- OBMF. 2012. Materiały z debaty Fundacji Ośrodek Badań nad Migracjami "Przyszłość demograficzna Polski a migracje" z d. 19 marca 2012, źródło:
http://www.obmf.pl/OBMF_Debata_prezentacja_19032012.pdf, dostęp 12.06.2012.
- OECD 2009. *International Migration Outlook*. SOPEMI Report.
- Okólski M. 2011. Modernizacyjna rola migracji. *CMR Working Papers*, Nr 46 (104). Warszawa.
- Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania*. Raport Zespołu ds. Migracji, wersja z d. 31 lipca 2012.
- Ruhs M. 2006. The potential of temporary migration programmes in future international migration policy, w: *International Labour Review*, Vol. 145, nr 1-2.
- Żołędowski C. 2010. *Studenci zagraniczni w Polsce: motywy przyjazdu, ocena pobytu, plany na przyszłość*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Rozdział III. Transfery dochodów ukraińskich migrantów

Małgorzata Grotte, Narodowy Bank Polski, Instytut Zarządzania Wartością
SGH

1. Wstęp

W niniejszym rozdziale poddano analizie i podjęto próbę oceny zjawiska transferów dochodów migrantów (ang. *remittances*) z Polski na Ukrainę pod kątem jego wpływu na procesy rozwojowe obu krajów. Poza opisem skali i charakterystyki napływu transferów dochodów migrantów na Ukrainę zarysowane zostały potencjalne kierunki tego wpływu na poziomie makro, mezo i mikro. Na tej podstawie sformułowano postulaty dla kształtowania polityki państw i instytucji finansowych, która umożliwiałaby wyzwolenie potencjału rozwojowego tych transferów. W szczególności starano się odnaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaka jest całkowita wartość transferów dochodów migrantów ogółem napływających na Ukrainę oraz w odniesieniu do głównych wskaźników ekonomicznych i pozostałych napływów finansowych? Jaka jest zmienność tych napływów, szczególnie w kontekście ostatniego kryzysu finansowego?
- Jaka jest wartość transferów dochodów migrantów z Polski na Ukrainę?
- Jakie są kanały transferu (rzeczywiste i potencjalne, oficjalne i nieoficjalne), determinanty ich wyboru oraz koszty? Jaki odsetek środków kierowany jest przez kanały oficjalne? W jakim stopniu na ten stosunek wpływa charakter migracji do Polski oraz sieci migracyjne?
- Jakie są główne problemy przy transferze środków finansowych zarobionych w Polsce na Ukrainę? Do jakiego stopnia i w jaki sposób Polska może wpłynąć na ograniczenie tych przeszkód?
- Na jakie cele przeznaczane są transfery dochodów migrantów?
- *Remittances* to także transfer dóbr fizycznych i tzw. mienie przemieszczalne – w jakim stopniu transfery przybierają postać finansową, a w jakim fizyczną (zakup dóbr w Polsce i ich transfer na Ukrainę)?
- Do jakiego stopnia w wyniku napływu *remittances* zmienia się dochód gospodarstw domowych na Ukrainie? W jakim stopniu transfery wpływają na poziom ubóstwa na Ukrainie oraz nierówności dochodowe w kraju (między poszczególnymi gospodarstwami domowymi i w ujęciu regionalnym)?
- W jakim stopniu migracja Ukraińców do Polski jest próbą obejścia ograniczeń rynku pracy i rynku finansowego? W tym kontekście, do jakiego stopnia i w jaki sposób Polska może wpłynąć na skierowanie transferów w kanały oficjalne, co może spowodować zwiększenie przez Ukraińców wiedzy o usługach finansowych i dostępu do nich?

Transfery dochodów migrantów definiowane są jako międzyosobowe, transgraniczne płatności o relatywnie niskich wartościach, nie większych niż kilkaset dolarów jednorazowo (BIS, WB 2007). W statystyce Międzynarodowego Funduszu Walutowego *remittances* występują jako okresowe transfery dochodów uzyskiwanych zagranicą w efekcie tymczasowej lub permanentnej migracji międzynarodowej, kierowane do kraju pochodzenia migrantów⁵². Przy czym przekazywanie dochodów odbywać się może kanałami oficjalnymi

⁵² W statystyce bilansu płatniczego, według najnowszej definicji Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*Balance of Payments and International Investment Position Manual*, 6th edition, International Monetary Fund,

(np. przekazy elektroniczne) lub drogą nieoficjalną (pieniądze i dobra fizyczne przewożone przez granicę).

W ostatnich latach zarówno w opracowaniach naukowców, jak i raportach i działaniach instytucji międzynarodowych oraz społeczności międzynarodowej podkreślana jest rola, jaką transfery dochodów migrantów mogą odgrywać na rzecz rozwoju i wzrostu gospodarczego krajów rozwijających się (np. Ratha 2003, 2007; Chami, Fullenkamp, Jahjah 2003, 2005; Kapur 2003; GDF 2003; Bank Światowy 2006; IFAD 2006, 2008, FAO 2008, deklaracje ze szczytów G8 oraz G20). Biorąc pod uwagę rozwojową rolę transferów dochodów migrantów społeczność międzynarodowa podjęła konkretne starania mające na celu redukcję kosztów pobieranych przez instytucje pośredniczące w ich przesyłaniu. W 2009 r. na szczycie krajów grupy G8 w L'Aquila po raz pierwszy na forum międzynarodowym obrano konkretny cel obniżenia kosztów transferów pieniężnych migrantów o 5% w ciągu 5 lat.

Pozytywny wpływ transferów, jako jednego ze źródeł finansowania zewnętrznego, na rozwój gospodarek krajów pochodzenia migrantów wynikać ma ze stosunkowo dużej skali oraz stabilności napływu transferów w porównaniu z pozostałymi zagranicznymi napływami finansowymi. Transfery dochodów migrantów do krajów rozwijających się od 2007 r. ponad dwa i pół krotnie przewyższają bowiem oficjalną pomoc rozwojową (ODA), w 2003 i 2009 r. zbliżyły się do wartości napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich (BIZ), a także okresowo (w 1998 r. i 2008 r.) przewyższały prywatne napływy finansowe (kredyty i inwestycje portfelowe) (Bank Światowy 2011b). W przypadku poszczególnych krajów ich wartość może sięgać nawet do 50% produktu krajowego brutto (np. Tadżykistan w 2008 r.). Ponadto transfery migrantów w dużo mniejszym stopniu niż BIZ, wpływy eksportowe czy zagraniczne napływy prywatne reagują na zmiany cykli koniunkturalnych (WEO 2005; Bugamelli, Paterno 2006).

Na poziomie makroekonomicznym transfery mogą wpływać na rozwój sektora finansowego, bilans płatniczy, poziom kursu walutowego, zmniejszenie nierówności i stopy ubóstwa w społeczeństwie oraz pośrednio, poprzez wzrost konsumpcji, na wzrost gospodarczy. Dodatni wpływ transferów na poziomie makro osiągnąć może dzięki ich antycyklicznemu charakterowi, polegającemu na wzroście napływu transferów w sytuacji, gdy kraj, do którego są kierowane, dotyka recesja, kryzys ekonomiczny lub klęska naturalna (Ratha 2003). Wynika to z altruistycznych, w odróżnieniu od czysto inwestycyjnych, pobudek, jakimi kierują się migranci przesyłający pieniądze do swojego kraju. Ponadto badania dowodzą, że migranci inwestujący w kraju ojczystym są mniej wymagający od zagranicznych inwestorów jeśli chodzi o klimat inwestycyjny, stabilność polityczno-ekonomiczną czy politykę handlową ich kraju ojczystego (Bobeve 2005).

Znaczący napływ transferów z zagranicy może poprawiać pozycję bilansu płatniczego państwa, ponieważ to dodatkowe źródło walut zagranicznych pomaga w regulowaniu zagranicznych należności. Ponadto większa stabilność i antycykliczność transferów dochodów migrantów w porównaniu do pozostałych międzynarodowych przepływów finansowych może nawet skutkować zmniejszeniem prawdopodobieństwa wybuchu kryzysu

Washington D.C., December 2008), którą powinny stosować kraje przy sporządzaniu własnych statystyk, na całkowite transfery dochodów migrantów (*remittances*) składają się zasadniczo dwa komponenty rachunku bieżącego bilansu płatniczego: (i) **wynagrodzenia pracowników netto** (*net compensation of employees*), czyli wynagrodzenia z tytułu pracy zagranicą podejmowanej krócej niż rok po odjęciu podatków i wydatków ponoszonych zagranicą oraz (ii) **transfery osobowe** (*personal transfers*), mogące przyjąć formę pieniężną lub fizyczną, z tytułu pracy zagranicą podejmowanej powyżej 1 roku oraz inne prywatne transfery pomiędzy rezydentami i nierezydentami.

finansowego, jak dowodzą badania Bugamelli i Paterno (2006), lub łagodzić rozwój kryzysów gospodarczych (MFW 2005).

Pozytywny wpływ transferów w sektorze finansowym związany jest z możliwością rozwoju usług dedykowanych migrantom i gospodarstwom domowym otrzymującym transfery. Na bazie stałych wpływów pieniężnych z zagranicy banki teoretycznie mogłyby bowiem rozwijać kolejne usługi, takie jak kredyty konsumenckie, hipoteczne, usługi ubezpieczeniowe, dla których zabezpieczeniem byłby spodziewany napływ dochodów migrantów. Warunkiem jednak pozytywnego wpływu transferów na rozwój sektora finansowego jest udział sektora bankowego w świadczeniu usług przekazów pieniężnych migrantów, dlatego tak ważne jest kierowanie transferów przez kanały oficjalne.

Pozytywny wpływ przekazów pieniężnych migrantów na rozwój gospodarczy może odbywać się bezpośrednio, poprzez wydatki inwestycyjne (Chami i in. 2003), ale również pośrednio, poprzez wzmożoną konsumpcję spowodowaną tymi transferami, o ile ten zwiększony popyt konsumpcyjny pobudzi inwestycje pozostałych gospodarstw domowych i lokalnych przedsiębiorstw (efekt mnożnika). Według teorii Nowej Ekonomiki Migracji Zarobkowych (NELM), stworzonej przez O. Starka w latach 80-tych, decyzje o emigracji są częścią strategii gospodarstw domowych, dążących do przezwyciężenia i ubezpieczenia się przed zawodnością rynku finansowego, ubezpieczeniowego i pracy w kraju pochodzenia (Hagen-Zanker 2008). Według NELM transfery migrantów, a nawet sam ich potencjał, zmniejszają ograniczenia kapitałowe i ryzyko podjęcia nowej produkcji, a następnie, poprzez efekt mnożnika, ich pozytywny wpływ jest przenoszony z gospodarstw domowych wysyłających migrantów do gospodarstw domowych z migracją nie związanych (Taylor 1999).

Negatywny wpływ na poziomie makro przejawiać się może za to aprecjacją waluty krajowej (umocnieniem kursu waluty krajowej) i przez to obniżeniem konkurencyjności gospodarki (towary eksportowane stają się droższe), co zostało empirycznie udowodnione w badaniu krajów latynoamerykańskich (Dorantes, Pozo 2004) ale także na poziomie globalnym (Lopez, Molina i Busolo 2007). Z drugiej jednak strony Rajan i Subramanian (2005) obserwują, że migranci zmniejszają wartość przesyłanych kwot w momencie gdy ich krajowa waluta jest zbyt droga, powstrzymując tendencje aprecjacyjne.

Poza perspektywą makroekonomiczną, wpływ transferów dochodów migrantów rozpatrywany jest również z perspektywy mikro, tj. z poziomu samego migranta, oraz mezo, z poziomu gospodarstwa domowego. Z punktu widzenia pojedynczego migranta transfery mogą umożliwić inwestycje w kapitał ludzki, tj. w edukację i zdrowie, a także wpłynąć na rozwój mikroprzedsiębiorczości wśród migrantów powrotnych. Patrząc z perspektywy mezo, transfery mogą mieć pozytywny wpływ na zmniejszenie ubóstwa i poprawę poziomu edukacji w gospodarstwach domowych wysyłających migrantów. Natomiast aspekt negatywny wpływu transferów na poziomie mezo przejawiać się może uzależnieniem gospodarstwa domowego od napływu pieniędzy z zagranicy. Transfery mogą działać bowiem demoralizująco na pozostałych w kraju członków rodziny, którzy, dysponując stałym napływem gotówki, nie chcą podejmować pracy zarobkowej (Chami i in. 2003).

2. Wysokość i charakterystyka transferów dochodów ukraińskich migrantów

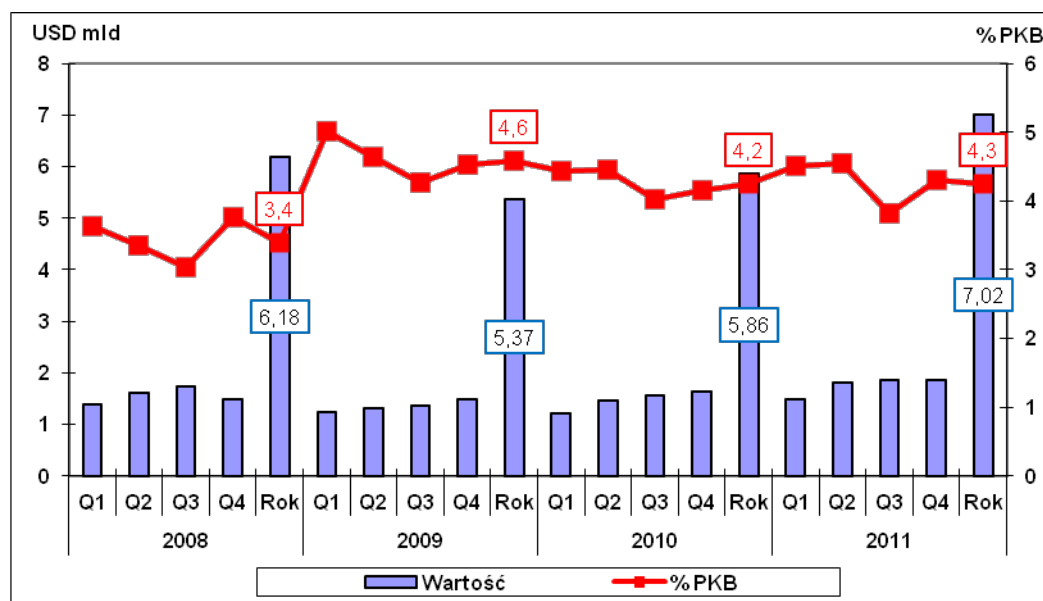
Według rankingu Banku Światowego (2011) Ukraina zajęła piątą pozycję w 2010 r. pod względem wielkości emigracji, ale już pod względem wysokości napływu dochodów migrantów uplasowała się na dalszych pozycjach: 21. miejscu na świecie i 16. wśród krajów rozwijających się. Te dalsze pozycje mogą wynikać z potencjalnie dużej skali transferów przesyłanych na Ukrainę drogą nieoficjalną, co może nie znajdować odbicia w oficjalnych statystykach. W 2008 r. prawie połowa ukraińskich migrantów zarobkowych pracowała w

Rosji (48,1%) oraz prawie tyle samo w krajach Unii Europejskiej, przede wszystkim we Włoszech (13,45%), Czechach (11,95%), Polsce (8%), na Węgrzech (3,2%), w Hiszpanii (2,7%) i Portugalii (2,6%) (UCSR, SSCU 2009)⁵³.

Z danych Narodowego Banku Ukrainy (NBU) wynika, że w latach 2008-2011 ukraińscy migranci przekazywali do kraju średniorocznie 6,1 mld USD z tytułu pracy zagranicą, co stanowi średnio 4,1% PKB⁵⁴. W 2011 r. przekazy wyniosły 7 mld USD, tj. 4,3% PKB (zob. Wykres 1)⁵⁵. Są to jednak dane oficjalne, które w przypadku transferów dochodów migrantów bywają często niedoszacowane. Według Banku Światowego (2006) nieoficjalne napływy transferów na świecie mogą przewyższać te zarejestrowane o co najmniej 50%. Według ukraińskich nieoficjalnych szacunków eksperckich wartość rocznych transferów dochodów migrantów na Ukrainę może kształtować się od 1,7 mld USD do nawet 54 mld USD (za: Kupets 2012). Tak znaczące rozbieżności pomiędzy danymi oficjalnymi i szacunkami eksperckimi świadczą o tym, jak dalece temat transferów dochodów migrantów na Ukrainę jest wciąż nierozpoznany.

Międzynarodowy kryzys finansowy i gospodarczy wywarł ujemny wpływ na napływ transferów dochodów ukraińskich migrantów. W roku 2009 r. wartość transferów spadła w stosunku do poprzedniego roku aż o 13% w ujęciu dolarowym. Głównym powodem spadku była recesja w głównych krajach ukraińskiej emigracji, tj. w Rosji i krajach UE (za wyjątkiem Polski). Spadek transferów z Rosji o 32% w 2009 r., tj. o 578,4 mln USD odpowiadał za 81% całkowitego spadku transferów migrantów na Ukrainę w tym roku (Kupets 2012: 18).

Wykres 1. Środki przekazane na Ukrainę z tytułu pracy za granicą



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych bilansu płatniczego Narodowego Banku Ukrainy.

⁵³ Modułowe badanie migracji zarobkowej w ramach ogólnokrajowego badania ukraińskich gospodarstw domowych.

⁵⁴ Wyliczenia własne na podstawie Narodowego Banku Ukrainy (2011).

⁵⁵ Wyliczenia Narodowego Banku Ukrainy dokonywane są zgodnie z definicją MFW i na podstawie danych o wysokości transakcji finansowych z nie-rezydentami uzyskiwanych od instytucji bankowych, danych o transferach pieniężnych uzyskiwanych od firm specjalistycznych zajmujących się międzynarodowymi przekazami pieniężnymi (*money transfer operators*), a od 2007 r. również na podstawie szacunków eksperckich transferów dokonywanych kanałami nieoficjalnymi.

Według wyliczeń Kupets (2012) względna waga transferów dochodów migrantów, zarówno w stosunku do PKB, jak i innych zagranicznych napływów finansowych, wzrosła znacząco po roku 2007 (zob. Tabela 1). Jednym z powodów tego wzrostu była zmiana w statystycznym ujmowaniu transferów przez NBU od 2007 r., kiedy zaczęto uwzględniać szacunki transferów dokonywanych kanałami nieoficjalnymi. Ponadto, międzynarodowy kryzys finansowy i gospodarczy oraz niestabilna sytuacja na Ukrainie powodowały większą zmienność napływu kapitału zagranicznego na Ukrainę w porównaniu do zmienności napływu transferów dochodów migrantów. Otóż w 2009 r. napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) na Ukrainę spadł o 53% w stosunku do roku poprzedniego, w porównaniu do zaledwie 13% spadku transferów dochodów migrantów. Tym samym napływ transferów migrantów przewyższył napływ BIZ w tym roku. W 2011 r., kiedy transfery osiągnęły najwyższą historycznie wartość 7,02 mld USD, stanowiły prawie równowartość napływu BIZ (7,2 mld USD) (NBU 2011). Z kolei wartość eksportu dóbr i usług spadła w 2009 r. o 37%, a inwestycje portfelowe netto w latach 2008-2009 odnotowały wartości ujemne⁵⁶. Ponadto zwiększyła się relacja transferów migrantów w przeliczeniu na USD z 3,4% PKB w 2008 r. do 4,6% PKB w kolejnym roku (Wykres 1), na co wpływ miała silna deprecjacja hrywny w stosunku do dolara na poziomie 31% w latach 2008-2009 oraz 15% spadek ukraińskiego PKB w 2009 r.

Tabela 1. Transfery dochodów migrantów na Ukrainę w relacji do PKB i wybranych pozycji bilansu płatniczego

Okres	Transfery dochodów migrantów w odniesieniu do:					
	PKB	ODA	BIZ	Prywatne napływy kapitałowe netto	Eksport dóbr, usług i dochodu	Eksport dóbr
1996-2006	1,2%	241,7%	28,1%	27,2%	2,4%	3,3%
2007-2010	3,7%	921,7%	72,5%	79,1%	7,3%	10,2%

Źródło: Kupets (2012: 25).

Z analizy Kupets (2012) wynika, że w skali makro gospodarka ukraińska nie jest uzależniona od napływu transferów dochodów migrantów jako źródła walut zagranicznych, w odróżnieniu od innych mniejszych krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), jak Mołdawia, Kirgizja, czy Tadżykistan. Przekazy dochodów migrantów na Ukrainę na przestrzeni lat, poza okresem ostatniego kryzysu finansowego, nie przewyższały bowiem napływu BIZ, prywatnych napływów kapitałowych netto, czy dochodów eksportowych. Średnio w latach 2007-2010 transfery dochodów migrantów odpowiadały 3,7% PKB, jednej dziesiątej dochodów z eksportu dóbr, czterem piątym prywatnych napływów kapitałowych netto i niecałym $\frac{3}{4}$ napływu BIZ (Tabela 1). Natomiast aż dziesięciokrotnie przewyższały napływy z tytułu oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA).

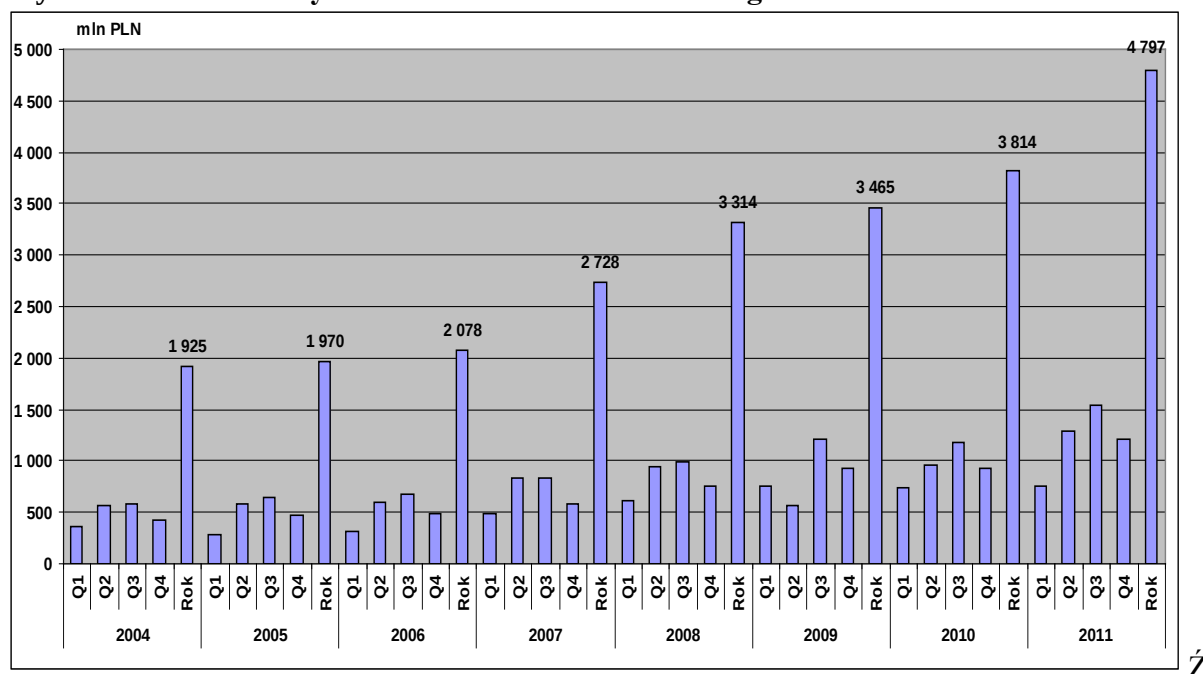
Skala zjawiska w korytarzu Polska-Ukraina

Według badań UCSR, SSCU (2009) prawie połowa ukraińskich migrantów w Polsce (46%) przekazywała w latach 2007-2008 pieniądze na Ukrainę.

⁵⁶ Obliczenia własne na podstawie danych bilansu płatniczego NBU za lata 1998-2011.

Narodowy Bank Ukrainy (NBU 2011) podaje, że przekazy dochodów migrantów z Polski na Ukrainę wyniosły w 2011 r. 35 mln USD i stanowiły zaledwie 0,6% całkowitych transferów na Ukrainę. Natomiast najwyższy udział odnotowały transfery z Rosji (jedna trzecia), USA (10,1%), Niemiec (7%), a także Grecji, Cypru, Włoch i Wielkiej Brytanii. Dane NBU w podziale geograficznym odnoszą się jednak tylko do kanałów oficjalnych, w tym przekazów realizowanych za pośrednictwem specjalistycznych firm oferujących usługi przekazów pieniężnych (operatorów przekazów pieniężnych)⁵⁷, dlatego mogą być znacząco niedoszacowane. Za taką hipotezę przemawiają rozbieżności pomiędzy danymi NBU a Centralnym Bankiem Rosji (CBR) oraz szacunkami Narodowego Banku Polskiego (NBP). Według CBR, na podstawie informacji zebranych od instytucji kredytowych i operatorów przekazów pieniężnych, zagraniczne transfery pieniężne osób prywatnych (rezydentów i nierezydentów) z Rosji na Ukrainę w 2011 r. wyniosły 2,76 mld USD (CBR 2011), podczas gdy według danych NBU było to 1,99 mld USD (NBU 2011). Natomiast według szacunków NBP transfery dochodów ukraińskich migrantów z Polski na Ukrainę wyniosły w 2011 r. 1,62 mld USD, czyli aż 46 razy więcej, niż wynika z danych NBU. Szacunek NBP jest sporządzany na podstawie informacji o wielkości ukraińskiej migracji do Polski i średnim poziomie zarobków migrantów w Polsce, uzyskiwanych ze źródeł administracyjnych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Choć tak sporządzany szacunek może być nieprecyzyjny, szczególnie biorąc pod uwagę trudności w szacowaniu skali ukraińskiej migracji do Polski (por. Rozdział I), to jednak dane NBP powinny być bardziej zbliżone do rzeczywistości, niż dane NBU. NBU bowiem, podając szacunek transferów w rozbiu geograficznym, nie bazuje, tak jak NBP, na wielkości migracji, a wykazuje jedynie transfery dokonywane przy wykorzystaniu kanałów oficjalnych. Natomiast, jak dowodzę poniżej, Ukraińcy pracujący w Polsce korzystają w głównej mierze z dróg nieoficjalnych przy transferze pieniędzy z Polski, dlatego dane NBU odzwierciedlają jedynie ułamek zjawiska.

Wykres 2. Transfery dochodów ukraińskich migrantów z Polski na Ukrainę



⁵⁷ Z wyłączeniem tych firm, które zostały założone przez ukraińskich rezydentów.

ródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu Statystyki Narodowego Banku Polskiego.

Dla porównania, transfery z Polski stanowiły równowartość 58% ukraińskiego eksportu do Polski w 2011 r. (Polska ma ponad 4% udział w całkowitym eksporcie Ukrainy)⁵⁸. Średnia transferów z Polski na Ukrainę dla lat 2008-2011 wyniosła 1,3 mld USD⁵⁹. W odniesieniu zatem do całkowitych transferów dochodów ukraińskich migrantów, wyliczanych przez NBU, transfery z Polski stanowiłyby, *ceteris paribus*, średnio ponad 20%, plasując Polskę na drugim miejscu po Rosji pod względem największego źródła tych transferów⁶⁰. Z szacunków NBP wynika, że ukraińscy pracownicy przesłali z Polski do swojego kraju łącznie 24 mld PLN (8 mld USD) w latach 2004-2011. Dla porównania, w podobnym okresie, tj. w latach 2005-2011, polska oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) kierowana na Ukrainę wyniosła 0,084 mld PLN.

Wartość transferów z Polski ma tendencję rosnącą (zob. Wykres 2). Wzrost wartości transferów może się wiązać ze zwiększoną imigracją wynikającą z wprowadzenia ułatwień dla obywateli Ukrainy w dostępie do polskiego rynku pracy. Najwyższy wzrost w ujęciu złotówkowym, bo aż o 31%, odnotowany został w 2007 r. W 2008 r. transfery rosły w tempie 21%, natomiast w 2009 r. ich dynamika spadła do 4,6%. W następnych latach wzrost w ujęciu złotówkowym znów powrócił do dwucyfrowego poziomu osiągając w 2011 r. 25,8%. Warto podkreślić, że spadek dynamiki wzrostu transferów z Polski był częściowo zneutralizowany kilkunastoprocentową deprecjacją hrywny w stosunku do złotówki w latach 2007-2009. Z tego powodu dynamika wzrostu transferów w przeliczeniu na hrywny utrzymywała się w tym okresie na wysokim, dwucyfrowym poziomie, choć z tendencją spadkową. Jednocześnie jednak, ze względu na wysoką inflację na Ukrainie w tym okresie (średnio 18%; MFW 2010), wartość nabywcza transferów z Polski musiała spaść.

3. Kanały transferów i determinanty ich wyboru

Rodzaje kanałów

Transfery dochodów migrantów dokonywane mogą być przez kanały oficjalne, tj. na podstawie formalnej umowy między wysyłającym a pośrednikiem przekazu oraz przez kanały nieoficjalne, na podstawie kontaktów prywatnych. Przekazy dokonywane drogą nieoficjalną są trudne do uchwycenia przez statystykę publiczną, ponieważ nie zawiera się przy ich dokonywaniu żadnych formalnych umów.

Kanały nieoficjalne dotyczą przewozu gotówki osobiście przez migrantów podczas wizyty na Ukrainie, przez ich znajomych i krewnych lub kierowców przewożących migrantów. Przy wyborze kanału nieoficjalnego należy mieć świadomość, że prawo ukraińskie wprowadza pewne ograniczenia przy transferze gotówki przez granicę. Zgodnie z

⁵⁸ Wyliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Ukraina.htm>, 10.07.2012.

⁵⁹ Na podstawie: Narodowy Bank Polski, Departament Statystyki, *Rozchody z tytułu wynagrodzeń pracowników i przekazów zarobków dla Ukrainy – dane bilansu płatniczego w mln PLN za lata 2004 – 2011*. Wynagrodzenia pracowników podawane są jako wartości brutto, ze względu na brak w chwili obecnej (stan na koniec 2012 r.) danych o kosztach ponoszonych przez ukraińskich migrantów w Polsce.

⁶⁰ Jest to bardzo uproszczony szacunek, ponieważ oficjalne szacunki całkowitej wartości transferów dochodów ukraińskich migrantów mogą być znacząco zaniżone.

Rezolucją Zarządu Narodowego Banku Ukrainy⁶¹ przewóz gotówki przez granicę bez wypełniania deklaracji celnej może być dokonywany przez osoby prywatne do wysokości ekwiwalentu 10 tys. EUR. W przypadku, gdy przewożona suma przekracza tę wartość osoby prywatne muszą wypełnić specjalną deklarację pisemną oraz przedstawić dokument potwierdzający wypłatę pieniędzy z banku (lub innej instytucji finansowej) w części przekraczającej ten ekwiwalent. Przepis ten nie ogranicza jednak szczególnie ukraińskich migrantów, którzy z uwagi na charakter migracji (intensywna cyrkulacja) rzadko przewożą wyższe kwoty.

W przypadku przesyłania pieniędzy drogą oficjalną z Polski na Ukrainę migranci dysponują szeregiem możliwości (zob. Aneks 1). Po pierwsze mogą skorzystać z Zagranicznego Przekazu Poczтового oferowanego przez Poczta Polska (przekaz elektroniczny zlecony w placówce pocztowej), którego jednak czas realizacji jest długi i wynosi 5-6 dni. Ponadto, zgodnie ze wspomnianą powyżej Rezolucją Zarządu NBU, w przypadku korzystania z międzynarodowego przekazu pocztowego, transferu gotówki dla osób prywatnych można dokonywać maksymalnie do wysokości odpowiadającej 300 EUR i na podstawie odpowiedniej deklaracji⁶². Szybszym rozwiązaniem są elektroniczne przelewy bankowe SWIFT, których realizacja, zależnie od wybranej opcji (przelew zwykły lub ekspresowy), może trwać od 1 do 3 dni roboczych. Do ich wykorzystania potrzebne jest jednak posiadanie konta w banku. W tym przypadku ograniczone są możliwości migrantów ukraińskich nie będących ukraińskimi rezydentami. Według bowiem wspomnianej Rezolucji osoby prywatne nie będące rezydentami Ukrainy⁶³ mogą deponować pieniądze na rachunkach autoryzowanych banków i dokonywać transakcji przez banki ukraińskie jedynie na podstawie deklaracji celnej⁶⁴. Najszybszym rozwiązaniem są przekazy oferowane przez wyspecjalizowane firmy świadczące usługi przekazów pieniężnych, takie jak Western Union i Money Gram. W ich placówkach można dokonać przekazu pieniężnego docierającego na Ukrainę w przeciągu kilku minut. Jednak niezbędna jest w tym przypadku wizyta w placówce. W przypadku Western Union istnieje również możliwość wysłania przekazu poprzez serwis internetowy. W przypadku przekazów pieniężnych na Ukrainę Western Union w Polsce stosuje niższe ceny, niż dla przekazów np. do Wielkiej Brytanii⁶⁵. Tak samo szybkie są usługi płatniczych serwisów internetowych (Pay Pal, Skrill-Money Bookers), choć do ich użytkowania potrzebne jest konto bankowe. Przekaz następuje pomiędzy kontami założonymi w tych serwisach przez nadawcę i odbiorcę przekazu. Nadawca zasila swoje konto internetowe z rachunku bankowego (lub kartą bankową), a wypłata pieniędzy następuje poprzez przelew z konta odbiorcy na rachunek bankowy. Skrill-Moneybookers ma również w swojej ofercie karty przedpłacone, które są wysyłane odbiorcy przekazu, a które nadawca zasila ze swojego konta bankowego. Niestety usługa ta oferowana jest wyłącznie rezydentom

⁶¹ *On Transfer of Cash and Bank Metals across the Customs Border of Ukraine*, Rezolucja Zarządu Narodowego Banku Ukrainy nr 148 z 27 maja 2008, z poprawkami wniesionymi Rezolucją Zarządu NBU nr 457 z 8 października 2010 r., www.bank.gov.ua.

⁶² Ibidem.

⁶³ Osoby fizyczne nie będące rezydentami - osoby fizyczne (cudzoziemcy, obywatele Ukrainy, osoby bezpaństwowe), które mają stałe miejsce zamieszkania poza Ukrainą, w tym czasowo zamieszkałe na Ukrainie – na podstawie: Декрет Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" Документ 15-93, 19.02.1993.

⁶⁴ *On Transfer of Cash and Bank Metals across the Customs Border of Ukraine*,..., op.cit..

⁶⁵ *Western Union zarabia na imigrantach z Wietnamu*, wywiad z Konradem Olszanieckim, dyrektorem Western Union na Europę środkowo-wschodnią z 31 maja 2012 r., <http://manager.money.pl/ludzie/wywiady/artykul/western;union;zarabia;na;imigrantach;z;wietnamu,49,-1,1095729.html>.

UE i jest niedostępna dla ukraińskich migrantów. Natomiast niektóre banki w Polsce oferują karty przedpłacone. Z 15 ankietowanych przez Irynę Kovalchuk (Fundacja Batorego) banków w Polsce⁶⁶, 4 miały w swojej ofercie kartę przedpłaconą, ale tylko w jednym przypadku była to karta niespersonalizowana, czyli jej wydanie osobie przebywającej na Ukrainie nie wymagało osobistego stawienia się tej osoby w placówce banku w Polsce. Niemniej jednak warto przy tym nadmienić, że, według konsultantki jednego z ankietowanych banków na Ukrainie, Ukraińcy, którzy przyjeżdżają z kartami płatniczymi z chipem wyrobionymi w Polsce mają problem z wypłatą pieniędzy na Ukrainie, ponieważ nie wszystkie bankomaty mogą czytać chip.

Badanie Iryny Kovalchuk wśród 15 banków w Polsce i 15 banków na Ukrainie wykazało, że nie istnieje współpraca między bankami w obu tych krajach, a także brak jest usług bankowych dedykowanych ukraińskim migrantom. Dzieje się tak pomimo, że 3 polskie banki mają swoje spółki zależne na Ukrainie: Pekao SA - PJSC Unicredit Bank, PKO BP – Kredobank, a Getin Bank - Idea Bank). Dla porównania warto nadmienić, że dla polskich migrantów zarobkowych w Wielkiej Brytanii i Irlandii zarówno polskie banki, jak i banki krajów przyjmujących stworzyły specjalnie im dedykowane produkty, a niekiedy skierowały kompleksowe usługi, łącznie z doradztwem m.in. w zakresie zakładania własnej działalności gospodarczej (NBP 2007).

Udział kanałów oficjalnych i nieoficjalnych

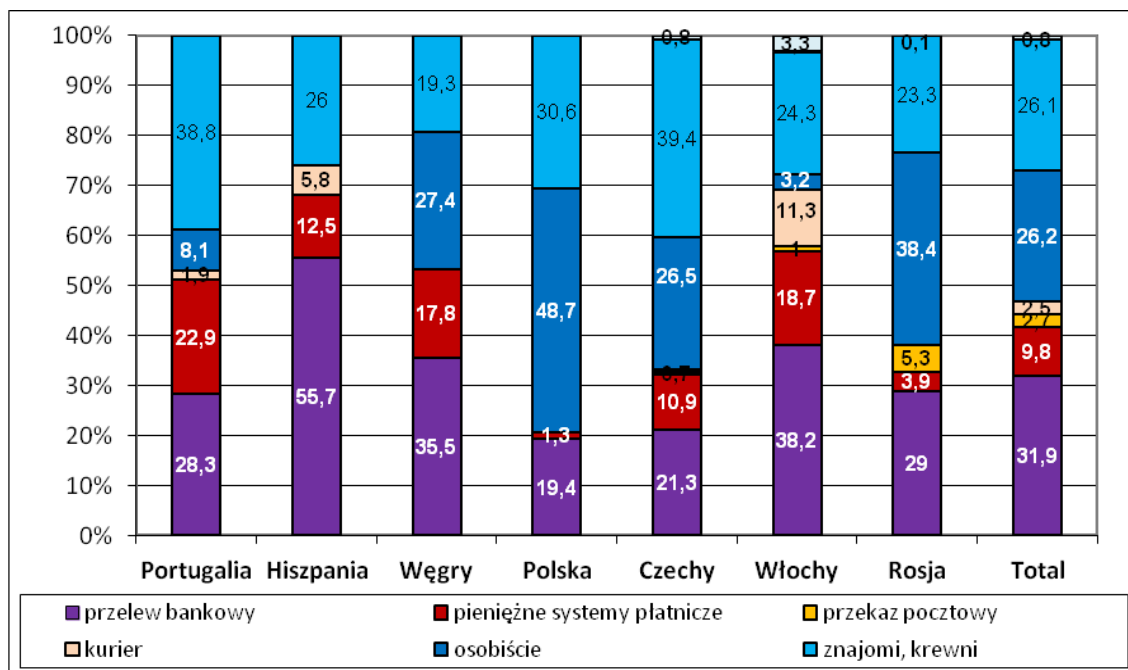
Z danych bilansu płatniczego NBU (2011) wynika, że w latach 2008-2011 zdecydowana większość całkowitych transferów pieniężnych na Ukrainę dokonywana była kanałami oficjalnymi, przez rachunki bankowe (średnio 50,8%) lub międzynarodowe pieniężne usługi płatnicze (średnio 35,9%). Natomiast kanałami nieoficjalnymi przekazywano mniejszość transferów, średnio 13,3%. Przy tym od 2008 r. udział przekazów bankowych systematycznie spadał (z 57% w 2007 r. do 46% w 2011 r.) na rzecz organizacji zajmujących się międzynarodowymi przekazami pieniężnymi. Prawdopodobnie sytuacja taka spowodowana była kryzysem sektora bankowego na Ukrainie, który rozpoczął się pod koniec 2008 r. upadłością jednego z największych banków (Prominvest), co skutkowało masowym wycofywaniem depozytów, zamrażaniem wypłat gotówkowych i ogólnym spadkiem zaufania do ukraińskich banków. Udział kanałów nieoficjalnych według NBU utrzymywał się natomiast przez cały okres na stałym poziomie.

Odmienne wnioski co do charakteru dominujących kanałów transferu płyną z kolei z ogólnokrajowego badania ukraińskich gospodarstw domowych na temat migracji zarobkowej (UCSR, SSCU 2009). Z badania wynika, że wykorzystanie kanałów nieoficjalnych przy transferach pieniężnych migrantów dominuje nad kanałami oficjalnymi. Z całkowitej liczby 772 tys. ukraińskich migrantów zarobkowych przekazujących pieniądze na Ukrainę większość (52%) przekazywała pieniądze kanałami nieoficjalnymi - osobiście lub przez krewnych/znajomych. Wykorzystanie przelewów bankowych deklarowała prawie 1/3 osób, a z pieniężnych systemów płatniczych korzystało jedynie 10% badanych (zob. Wykres 3).

⁶⁶ Ankieta przeprowadzona przez Irynę Kovalchuk (Fundacja Batorego) w okresie czerwiec-lipiec 2012 wśród 15 banków w Polsce (Alior Bank, Bank Zachodni WBK, BNP PARIBAS, BPH, BRE Bank, Citi Handlowy, Getin Noble Bank, ING Bank Śląski, Kredyt Bank, Millennium, Multibank, Pekao SA, PKO BP, Polbank EFG, Raiffeisen Bank Polska) oraz wśród 15 banków na Ukrainie (Bank Finansy ta Kredyt, Bank Forum, Idea Bank, Kredobank, Nadra Bank, Oszczadbank, Piraeus Bank, PrivatBank, Raiffeisen Bank Aval, Rodovid Bank, Universal Bank, VAB, WTB, UkrSibBank, UkrSocBank), maszynopis, Fundacja Batorego, 2012..

W rozbiciu na poszczególne kraje przyjmujące zauważalny jest najniższy udział kanałów oficjalnych wykorzystywanych w przypadku transferów z Polski⁶⁷ (zob. Wykres 3).

Wykres 3. Kanały transferów pieniędzy ukraińskich migrantów zarobkowych wg krajów emigracji w latach 2007-2008 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie UCSR, SSCU, 2009: 93.

Jedynie 19% ukraińskich migrantów pracujących w Polsce przekazywało pieniądze przelewem bankowym, a znikomy odsetek (1,3%) deklarował wykorzystanie pieniężnych systemów płatniczych. Tak niski udział operatorów przekazów pieniężnych przy transferach z Polski może znaleźć wytłumaczenie w braku znajomości alternatywnych form przekazu lub w niedogodności korzystania przez migrantów z tej formy transferu pieniędzy. Zdecydowana większość transferów z Polski (80%) kierowana była natomiast kanałami nieoficjalnymi, osobiście lub przez znajomych i krewnych. Warto porównać kanały transferu dochodów migrantów z Polski z kanałami z innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, również geograficznie bliskich Ukrainie. W Czechach i na Węgrzech bowiem zdecydowanie wyższy był odsetek korzystających z pieniężnych systemów płatniczych (odpowiednio 11% i 18%), a w przypadku Węgier znacznie wyższy był też odsetek migrantów korzystających z przelewów bankowych (35,5%). Różnice te mogą wskazywać na to, że bliskość geograficzna nie jest jedyną determinantą wyboru kanałów nieoficjalnych.

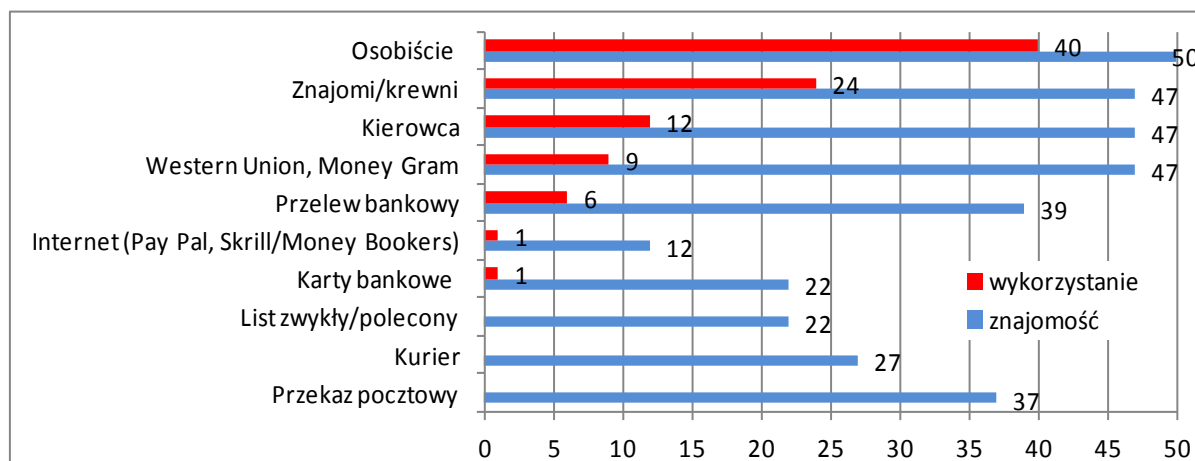
Przewaga kanałów nieoficjalnych przy transferach z Polski znajduje odzwierciedlenie w badaniu Fundacji Batorego i OBMF (2012)⁶⁸. Jak wynika z badania, choć większość z 50

⁶⁷ Dane na podstawie informacji o 37,6 tys. ukraińskich migrantach pracujących w Polsce i przekazujących pieniądze na Ukrainę.

⁶⁸ Badanie „Obywatele Ukrainy w Polsce: Obecność na rynku pracy i transfery pieniężne” zostało przeprowadzone przez Fundację "Ośrodek Badań nad Migracjami" i Fundację im. Stefana Batorego na próbie 50 ukraińskich migrantów zarobkowych w okresie maj-czerwiec 2012 r. na terenie Warszawy i okolic. Wśród respondentów znalazła się większość kobiet (32 kobiety i 18 mężczyzn), osób w średnim wieku (średnia wieku badanych wynosiła 38 lat) oraz osób o niższym poziomie wykształcenia. Połowa badanych miała

respondentów orientuje się w możliwościach przesyłu pieniędzy drogą oficjalną, to wykorzystywanie tych kanałów przy transferach z Polski jest znikome (zob. Wykres 4).

Wykres 4. Kanały transferu pieniędzy ukraińskich migrantów zarobkowych w korytarzu Polska-Ukraina - znajomość i wykorzystanie (liczba respondentów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania Fundacji Batorego i OBMF (2012), N=50 dla „znajomość”, N=43 dla „wykorzystanie”.

Prawie wszystkim badanym znany był sposób przekazu przez międzynarodowe systemy płatnicze typu Western Union, a 4/5 badanych miało świadomość, że można korzystać z przelewów bankowych. Niemniej jednak, z 43 respondentów transferujących pieniądze na Ukrainę, z międzynarodowych systemów płatniczych korzystało kiedykolwiek tylko dziewięciu, a z przekazów bankowych – sześciu badanych. Niższa była natomiast świadomość istnienia pozostałych kanałów oficjalnych, takich jak internetowe serwisy płatnicze typu Pay Pal, Skrill/MoneyBookers czy bankowe karty płatnicze/debetowe/kredytowe/przedpłacone. Najwięcej jednak osób przekazywało pieniądze drogą nieoficjalną, przede wszystkim osobiście, podczas wizyty na Ukrainie (40 osób), a w następnej kolejności przez znajomych/krewnych (24 osoby) oraz kierowców dowożących migrantów (12 osób) (zob. Wykres 4).

Rynek usług transferów pieniężnych na Ukrainie ma tendencję wzrostową, przynajmniej w odniesieniu do transferów wewnątrz krajowych. Badanie dotyczące osobistych usług bankowych przeprowadzone przez GfK Ukraine (2011) pokazuje wzrost korzystania z usług transferów pieniężnych przy jednoczesnym spadku zainteresowania większością pozostałych usług bankowych w okresie kryzysu gospodarczo-finansowego na Ukrainie. Według powyższego badania odsetek społeczeństwa korzystający z usług transferów pieniężnych wzrósł z 7% w 2007 r. do 15% w 2010 r. Przy tym głównie chodzi tu o transfery wewnątrz krajowe. Wśród transferów napływających z innych krajów przeważały natomiast te kierowane z Rosji, a następnie z Włoch i USA. Według autorów badania przyczyną wzrostu

ukończone wykształcenie zawodowe, ale dość znacząca była liczba osób z wykształceniem wyższym lub wyższym niepełnym – prawie co trzeci badany miał dyplom magistra lub licencjacki.

Badani migranci pracowali w Polsce w następujących branżach: po 14 osób w budownictwie i w gospodarstwach domowych (sprzątanie, opieka nad chorymi, starszymi, dziećmi), po 6 osób w hotelach lub restauracjach i w rolnictwie, 4 osoby w handlu, a 11 osób było aktywnych w innych branżach, takich jak organizacja pozarządowa, transport, logistyka, edukacja przedszkolna, medycyna prywatna, kultura, media. Dwie osoby prowadziły własną firmę.

korzystania z usług transferów pieniężnych była pomoc finansowa udzielana przez rodziny swoim najbliższym w odpowiedzi na kryzys gospodarczy. Najczęściej Ukraińcy korzystali z usług oferowanych w tym zakresie przez PrivatBank, UkrPoshtę i OschadnyBank (57% ogółu wysyłających i 56% ogółu odbierających korzystało z ich usług). Z kolei najbardziej rozpoznawalne na rynku przekazów wśród ogółu transferujących są UkrPoshta (76%) oraz Western Union (72%). Dla porównania, niecała jedna trzecia transferujących rozpoznaje marki PrivatMoney i Aval Express, natomiast Money Gram - zaledwie 11%. Faktem wartym odnotowania jest to, że osoby wysyłające transfery mają w większości przypadków wyższy poziom wykształcenia, a także to, że zarówno wysyłający, jak i odbierający transfery aktywniej niż ogół społeczeństwa korzystają z usług bankowych.

Determinanty wyboru kanałów transferu

Wśród głównych determinant wyboru kanałów transferu dochodów migrantów podaje się przede wszystkim koszt transakcji, jej szybkość i bezpieczeństwo, wygodę pod względem językowym i operacyjnym, a także bliskość geograficzną między krajem pochodzenia i przyjmującym (Freund, Spatafora 2005). Z pewnością ograniczeniem wykorzystywania kanałów oficjalnych będzie też brak znajomości alternatywnych sposobów przesyłania pieniędzy.

Analizując wyniki badań UCSR, SSCU (2009) można zauważyć zależność między bliskością geograficzną a wyborem poszczególnych kanałów transferu⁶⁹. Im dalej położony jest kraj emigracji od Ukrainy, tym wyższy jest odsetek migrantów przekazujących pieniądze drogą oficjalną. Według UCSR, SSCU (2009) w największym stopniu z kanałów oficjalnych korzystali migranci pracujący w Hiszpanii (74%) i we Włoszech (70%), a więc w krajach relatywnie oddalonych geograficznie od Ukrainy oraz, co również może mieć znaczenie, o najwyższym udziale migrantów z ukończonym wykształceniem wyższym (odpowiednio 19,8% i 18,5% w porównaniu ze średnią 13,9%). Z kolei kanały nieoficjalne w największym stopniu wykorzystywane były w przypadku transferów z Polski (80%), Czech (66%) i Rosji (62%) - a więc krajów położonych najbliżej Ukrainy⁷⁰ oraz Węgier i Portugalii (po 53%). Migranci wyjeżdżający do powyższych krajów (z wyjątkiem Rosji) charakteryzowali się relatywnie niższym odsetkiem osób z ukończonym wykształceniem wyższym (od 5,8% w Polsce do 7,9% na Węgrzech), niż migranci wyjeżdżający do Hiszpanii i Włoch. Niewykluczone, że wyższe wykształcenie przekłada się na większą popularność kanałów oficjalnych.

W przypadku transferów zarobków z Polski na Ukrainę, poza bliskością geograficzną tych krajów, preferencja nieoficjalnych kanałów w głównej mierze wynika z krótkoterminowego - cyrkulacyjnego lub sezonowego - charakteru ukraińskiej migracji do Polski (por. Rozdział I). Migranci, którzy często cyrkulują pomiędzy obydwooma krajami, przewożą zarobione pieniądze na Ukrainę ze sobą, co jest dla nich naturalnym, najwygodniejszym i najtańszym sposobem transferu.

Niemniej jednak wyniki badań Fundacji Batorego i OBMF (2012) pozwalają przypuszczać, że stopień wykorzystania kanałów oficjalnych mógłby być wyższy, gdyby istniała większa świadomość o faktycznych kosztach i praktycznym zastosowaniu tych kanałów, a także gdyby nie istniał chroniczny brak zaufania do banków ukraińskich i

⁶⁹ Na tym poziomie analizy nie można jednak jednoznacznie twierdzić o zależności przyczynowo-skutkowej w tym zakresie z uwagi m.in. na kwestie reprezentatywności badania i małą liczbę krajów przyjmujących branych pod uwagę.

⁷⁰ Ukraińscy migranci do Polski w 75% wywodzą się z zachodnich regionów Ukrainy, położonych najbliżej polskiej granicy (UCSR, SSCU (2009)).

ukraińskiej gospodarki. Obawa przed inflacją i spadkiem wartości zagranicznych dochodów w hrywnach jest bowiem najprawdopodobniej powodem, dla którego prawie połowa respondentów badania Fundacji Batorego i OBMF (2012) transferuje pieniądze z Polski w dolarach. Przy tym preferencja dolara w stosunku do euro wynika zapewne z zaszłości historycznych i przyzwyczajenia Ukraińców do utrzymywania swych oszczędności właśnie w tej walucie.

Badanie Fundacji Batorego i OBMF (2012) wykazało, że wśród głównych czynników branych pod uwagę przy wyborze kanału przekazywania pieniędzy z Polski na Ukrainę najczęściej badanych wskazywało łatwość zorganizowania transferu (19 osób), koszt i bezpieczeństwo były ważne dla 15 osób, natomiast szybkość transferu dla zdecydowanej większości nie miała większego znaczenia. Respondenci, tłumacząc powód wykorzystywania nieoficjalnych kanałów transferu, najczęściej stwierdzali, że jest to dla nich najprostszy, najpewniejszy i najwygodniejszy sposób, że nie widzą potrzeby korzystania z innych kanałów lub nie mają czasu zorientować się w innych możliwościach (21 osób). Do korzystania z kanałów oficjalnych zniechęcały ich wysokie prowizje (13 osób), zdarzały się też wypowiedzi o braku zaufania do ukraińskich banków, w których wielu ludzi straciło swoje oszczędności, a także nieufności wobec innych kanałów transferu (6 osób).

Na pytanie o bariery napotymane przy przekazywaniu pieniędzy z Polski na Ukrainę, większość badanych twierdziła, że nie widzi żadnych problemów, ponieważ przewozi je przez granicę fizycznie (32 osoby). Badani migranci bowiem w wielu przypadkach przyjeżdżali do pracy do Polski na prace sezonowe lub na krótki okres, pozostając zagranicą co najwyżej przez pół roku, często cyrkulując pomiędzy krajami.

Zdarzały się jednak wypowiedzi o niebezpieczeństwie kradzieży i strachu przed przewożeniem pieniędzy osobiście, a także o długich procedurach bankowych i małej ilości placówek bankowych na Ukrainie umożliwiających odebranie przelewu. Zdarzył się też przypadek, w którym respondent miał problem już na etapie przechowywania pieniędzy w Polsce - w obawie przed kradzieżą zabierał ze sobą wszystkie dotychczasowe zarobki wychodząc do pracy, a z częścią pracodawców rozliczał się tuż przed powrotem na Ukrainę.

Na pytanie, co według respondentów należałoby zmienić, aby ułatwić dokonywanie transferów z Polski na Ukrainę, najczęściej wypowiedzi dotyczyło zmniejszenia opłat i prowizji przy transferach kanałami oficjalnymi (20 osób), ale wiele osób twierdziło, że nie ma potrzeby nic zmieniać, ponieważ i tak sami przewożą pieniądze często jeżdżąc na Ukrainę (17 osób). W czterech przypadkach badani wskazali na potrzebę utworzenia filii polskich banków na Ukrainie oraz potrzebę współpracy pomiędzy polskimi i ukraińskimi bankami.

Koszty transferu

Jedną z głównych barier korzystania z kanałów oficjalnych jest ich relatywnie wyższy koszt w porównaniu z kanałami nieoficjalnymi. Podczas gdy średni koszt transferu pieniężnego drogą nieoficjalną na świecie szacowany jest na poziomie od poniżej 1% do 5% wartości przekazu (Orozco 2003, Sander 2003, Swanson i Kubas 2005), to według bazy danych Banku Światowego dotyczącej kosztów transferów dochodów migrantów, koszt przesłania ekwiwalentu 200 USD drogą oficjalną średnio na świecie wynosi powyżej 9% wartości transferu (stan na 1. kwartał 2012 r.)⁷¹. Koszty te jednak mogą różnie kształtować się w zależności od danego korytarza transferu i w niektórych przypadkach mogą dochodzić nawet do kilkudziesięciu procent.

Kanały oficjalne generują różnorakie koszty, wśród których zazwyczaj obecne są trzy podstawowe elementy: (i) opłata/prowizja płacona przez wysyłającego nałożona przez

⁷¹ *Remittance Prices Worldwide*, Bank Światowy, URL: <http://remittanceprices.worldbank.org/>.

usługodawcę w kraju, z którego pieniądze są wysyłane, (ii) różnica kursów walutowych (tzw. *spread*), tj. różnica pomiędzy rynkowym kursem walutowym a kursem ustalonym przez usługodawcę, oraz (iii) opłata płacona przez otrzymującego, np. prowizja od wypłaty gotówki z bankomatu czy koszt prowadzenia rachunku bankowego, na który pieniądze są przesyłane.

Na podstawie analizy informacji zamieszczonych na stronach internetowych dotyczących oficjalnych kanałów transferu pieniędzy z Polski na Ukrainę, w tym ankiety Fundacji Batorego (2012) przeprowadzonej wśród 15 banków w Polsce, można stwierdzić, że całkowity koszt ponoszony przez nadawcę i odbiorcę przy przesyłaniu miesięcznie 1000 zł z Polski na Ukrainę jest wyższy w przypadku przelewu bankowego (szacuję średnio na ok. 15% wartości przekazu) w porównaniu z pocztowym przekazem elektronicznym (2%), usługami Western Union i Money Gram (odpowiednio 5,8% i 5%) i płatniczymi serwisami internetowymi (podstawowa prowizja od 1,85%) (zob. Aneks 1). Wynika to z faktu, że aby dokonać przelewu bankowego, którego podstawowa prowizja wynosi średnio ok. 4% wartości przekazu, należy ponosić miesięczne koszty konta bankowego, a także uiszczać koszty ewentualnych banków pośredniczących. Do tego należy dodać całkowity koszt wypłaty pieniędzy z bankomatu na Ukrainie, na który może składać się opłata za użytkowanie karty płatniczej, opłata za wypłatę gotówki z bankomatu zagranicą, koszt różnic kursowych (*spread*) i czasem również opłata od samej operacji przewalutowania. Dla porównania, średni koszt przesłania z Czech na Ukrainę ekwiwalentu 200 USD przez bank stanowi 19% wartości przekazu, a przez specjalistyczną firmę 6,7%⁷². W wielu przypadkach koszty maleją wraz z wysokością transferu i w przypadku Czech przy przekazie ekwiwalentu 500 USD wynoszą odpowiednio 9% i 6,4%. Niemniej jednak, jak wynika z danych zaprezentowanych na Wykresie 3, mimo, że w korytarzu Czechy-Ukraina tańsze są przekazy realizowane przez operatorów pieniężnych, to 2 razy więcej migrantów korzysta z droższych przelewów bankowych.

Do korzystania z dróg oficjalnych zniechęca często niewiedza wysyłającego o ostatecznej wielkości przekazu, który zostanie odebrany w kraju ojczystym, z uwagi na istnienie wielu pośredników i ukrytych kosztów. Prawdopodobnie przy transferach pieniężnych na Ukrainę znaczenie ma również waluta, w jakiej denominowane są zarobki. Instytucje pośredniczące w transferach pieniężnych nie oferują bowiem usług przekazu w dowolnej walucie. Na przykład korzystając z Money Gram w Polsce lub niektórych banków, które nie oferują przelewu międzynarodowego w złotówkach, nadawca wpłaca złotówki, które są następnie wymienione na dolary lub euro, a wypłata następuje w hrywnach. Taka operacja wiąże się z kosztami podwójnego przewalutowania. Wybór kanałów nieoficjalnych może być również częściowo zdeterminowany niewiedzą migrantów z Ukrainy o alternatywnych formach przekazu, o czym świadczy analiza dyskusji zamieszczonych na ukraińskich forach internetowych⁷³. Często pojawiają się bowiem pytania, czy Ukraińcy mogą założyć konto w polskim banku, czy status rezydenta/nierezydenta i prawo ukraińskie pozwala im na to. Obawiają się też, że banki wymagają od nierezydenta zaświadczenia o dochodach, o zameldowaniu, podania numeru PESEL.

4. Rozwojowy wpływ transferów pieniężnych migrantów

O sile i kierunku wpływu transferów dochodów migrantów na kraj, region i pojedyncze gospodarstwo domowe, do którego są kierowane, decyduje wiele czynników. Poza opisanymi powyżej: wysokością przekazów na poziomie kraju i pojedynczego gospodarstwa domowego,

⁷² *Remittance Prices Worldwide*, Bank Światowy, URL: <http://remittanceprices.worldbank.org/>

⁷³ Przeprowadzona przez Irynę Kovalchuk (Fundacja Batorego) w okresie lipiec-sierpień 2012 r.

anty- lub procyklicznym charakterem napływu, udziałem oficjalnych i nieoficjalnych kanałów transferu, znaczenie mają również takie czynniki, jak determinanty wyjazdu zarobkowego za granicę, sposób wydatkowania pieniędzy migracyjnego, a także poziom rozwoju gospodarczego i finansowego kraju pochodzenia migrantów.

Determinanty wyjazdu

Według IOM (2011) głównymi determinantami wyjazdu za granicę większości ukraińskich migrantów zarobkowych (56%) jest chęć poprawy warunków życiowych i perspektywa wyższych dochodów, podczas gdy bezrobocie zmusza do migracji znikomą część Ukraińców (7%). Podobne wnioski płyną z badania Fundacji Batorego i OBMF (2012). Ograniczenia na rynku pracy (brak pracy i niskie zarobki) były głównym powodem migracji deklarowanym przez zdecydowaną większość badanych, choć z drugiej strony większość osób przed pierwszym wyjazdem zagranicę pracowała na etacie lub miała pracę tymczasową. Tylko 6 osób było bezrobotnych lub pracujących w szarej strefie. Zaledwie w jednym przypadku wyjazd spowodowany był chęcią rozwoju kariery zawodowej i zdobycia doświadczenia zagranicą.

W 2008 r. średnie zarobki za granicą były trzy razy wyższe od średniego wynagrodzenia na Ukrainie (IOM 2011, zob. też Rozdział 1). Według szacunków raportu UCSR, SSCU (2009) średnie miesięczne wynagrodzenie ukraińskich migrantów w Polsce wynosiło 635 USD, niecałe 2 razy mniej, niż we Włoszech i Hiszpanii, porównywalnie z Węgrami i niewiele mniej niż w Rosji i Czechach (zob. Tabela 2). Natomiast ukraińscy migranci zarabiają w Polsce mniej od miejscowych pracowników wykonujących tę samą pracę, jak wynika z oceny większości respondentów (80%) badania Fundacji Batorego i OBMF (2012).

Tabela 2. Średnie miesięczne wynagrodzenie ukraińskich migrantów według kraju emigracji 2007-2008 (USD)

	Średnia na 1 migranta (USD) *
Hiszpania	1131
Włochy	1120
Portugalia	969
Czechy	797
Rosja	745
Polska	635
Węgry	535
Pozostałe kraje	846
Średnia	817

* Wartości według nominalnego kursu wymiany, a nie wg parytetu siły nabywczej (PPP)

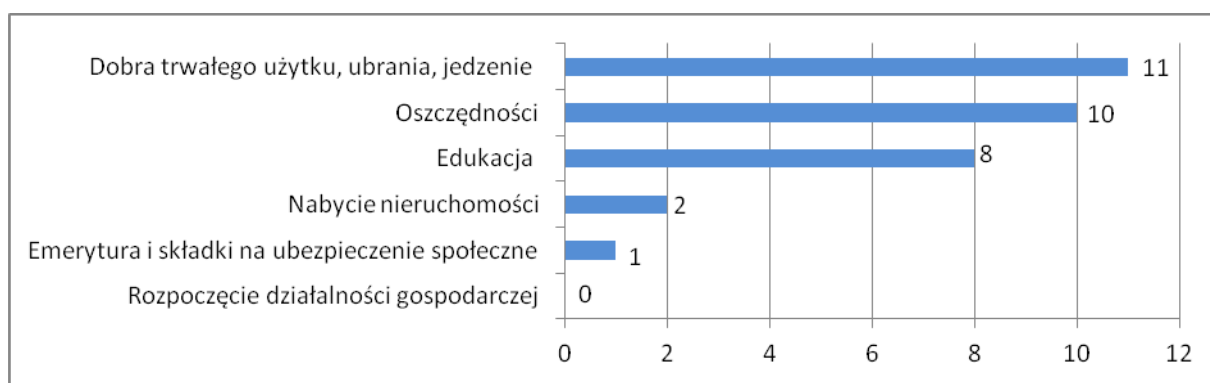
Źródło: UCSR, SSCU (2009: 46).

Wykorzystanie zagranicznych dochodów

Wyniki dotychczasowych badań wskazują, że transfery dochodów ukraińskich migrantów w największym stopniu wydawane są na bieżącą konsumpcję. Dopiero w dalszej kolejności migranci przeznaczają je na zakup dóbr trwałego użytku oraz na zakup, budowę lub remont nieruchomości. W mniejszym zakresie wpływają one na inwestycje w kapitał ludzki (wydatki na edukację) oraz we własną działalność gospodarczą.

Migranci mogą dokonywać wydatków zarówno w kraju przyjmującym, jak i transferować większość pieniędzy do kraju pochodzenia. Według UCSR, SSCU (2009) najniższe wydatki ukraińscy migranci ponosili na Węgrzech, w Polsce i Rosji, gdzie odpowiednio 78,9%, 76,9% i 72% migrantów wydawało mniej niż jedną czwartą swoich zarobków. Z kolei według deklaracji respondentów badania Fundacji Batorego i OBMF (2012), na potrzeby podstawowe w Polsce (zakwaterowanie, wyżywienie, etc.) ukraińscy migranci wydawali średnio około 1/3 swoich zarobków. Ponadto, dochody ukraińskich migrantów przeznaczone były w Polsce również na inne cele. Z 50 respondentów, dziesięciu zadeklarowało, że swoje dochody przeznacza na oszczędności w Polsce (ale te oszczędności najprawdopodobniej są następnie zawożone na Ukrainę), a 11 - na wydatki na dobra trwałego użytku (meble, AGD, smartfony), ubrania i jedzenie, które następnie przewozi na Ukrainę (Wykres 5).

Wykres 5. Przeznaczenie dochodów ukraińskich migrantów na wydatki w Polsce (liczba respondentów, możliwość wielokrotnego wyboru)



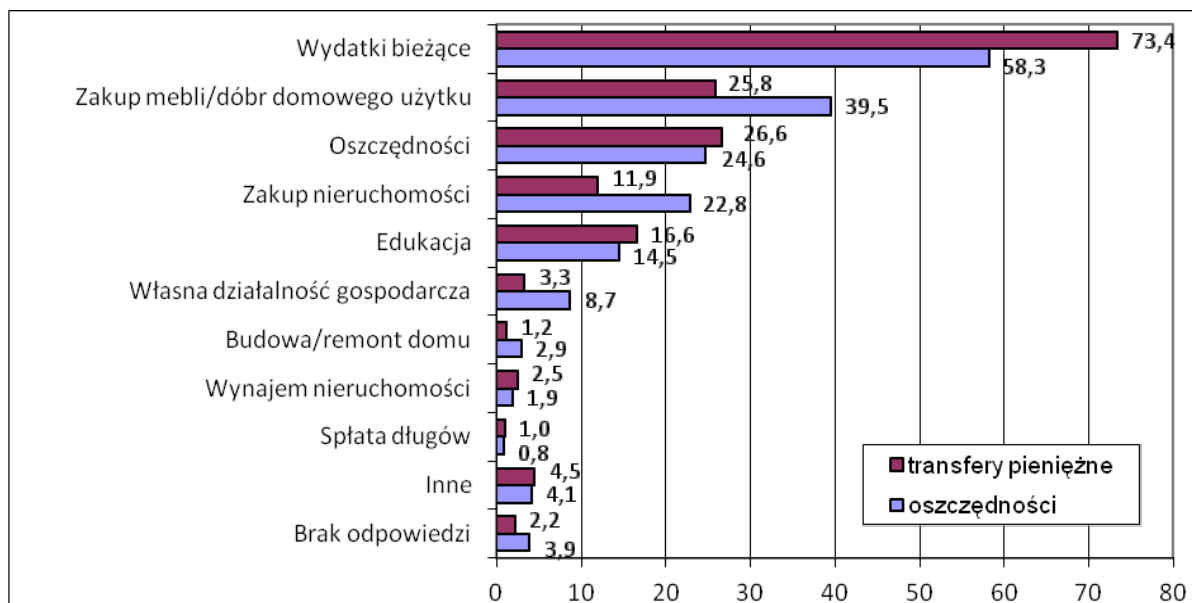
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania Fundacji Batorego i OBMF (2012), N=50.

W odniesieniu do wydatków dokonywanych na Ukrainie, według badania UCSR, SSCU (2009) większość respondentów (72%) deklarowała wykorzystanie transferów na konsumpcję bieżącą, prawie 40% na zakup dóbr trwałego użytku, niecałe 30% na kupno, remont bądź budowę domu/mieszkania, kilkanaście procent na edukację, 10,4% na spłatę długów, a na oszczędności jedynie 9,7% (możliwość wielokrotnego wyboru). Przy tym migrujący mężczyźni w większym stopniu niż migrujące kobiety wydawali zarobione pieniądze na konsumpcję bieżącą (74% względem 68% w przypadku kobiet) i dobra trwałego użytku (42,1% względem 33,4%). Kobiety z kolei chętniej inwestowały w edukację (14,8% względem 11,2% w przypadku mężczyzn), w zdrowie (8,3% względem 5,7%) i spłatę długów (11,3% względem 9,9%). Natomiast migranci wywodzący się ze wsi, w większym zakresie, niż ci z miast, przeznaczali zagraniczne dochody na zakup nieruchomości (odpowiednio 35,9% i 22,3%) oraz spłatę długów (11,2% względem 9,5%), natomiast migranci wywodzący się z miast - w większym stopniu na edukację (13,9% względem 10,8%) i zdrowie (7,7% względem 5,4%) (UCSR, SSCU 2009: 49-50).

Podobne wyniki co do przeznaczenia transferów dochodów migrantów prezentuje raport z badania przeprowadzonego w 2007 r. wśród 1014 ukraińskich migrantów powrotnych (ETF 2008). Większość badanych deklarowała przeznaczenie transferów na konsumpcję (73,4%), a 25,8% na zakup dóbr trwałego użytku (zob. Wykres 6). Niemniej jednak według tego badania wysoki był odsetek osób wykorzystujących transfery w bardziej produktywny sposób, bowiem aż 26,6% respondentów odkładała pieniądze z zagranicy na

oszczędności, a 16,6% przeznaczała je na edukację. Niski był natomiast odsetek deklarujących wykorzystanie transferów na własną działalność gospodarczą (3,3%).

Wykres 6. Wykorzystanie transferów dochodów migrantów oraz oszczędności migrantów powrotnych (% respondentów, możliwość wielokrotnego wyboru).



Na podstawie odpowiedzi 917 migrantów powrotnych, którzy przywieźli oszczędności zagraniczne oraz 487 migrantów, którzy transferowali swoje dochody na Ukrainę.

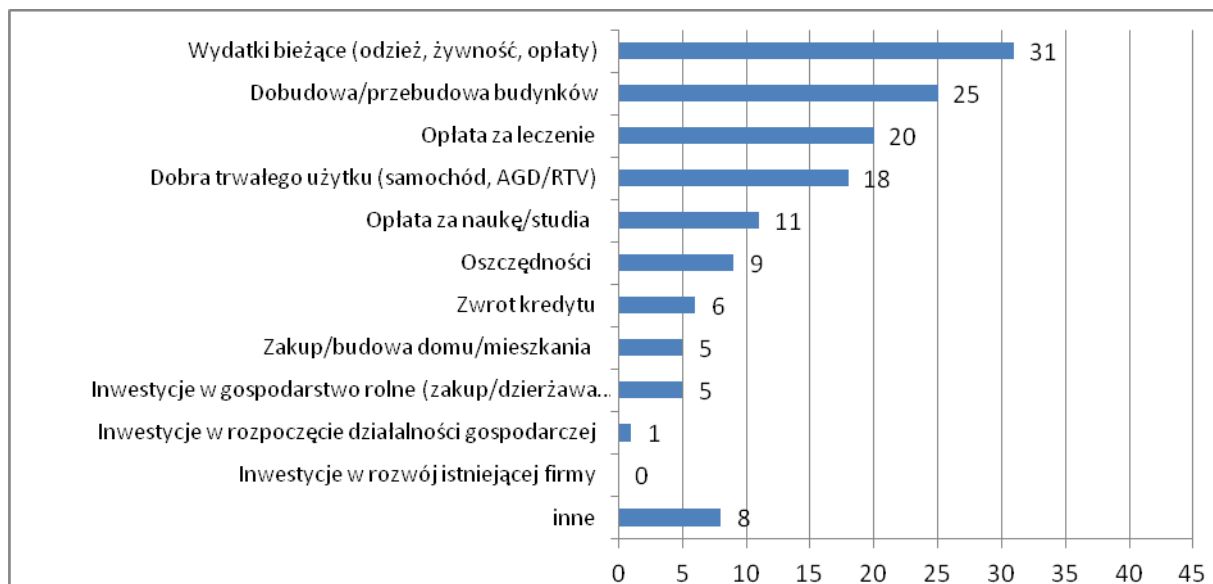
Źródło: ETF (2008: 42).

Autorzy badania, poza wydatkami dokonywanymi przez gospodarstwa domowe z pieniędzy otrzymanych z zagranicy, wyróżnili również wydatki dokonywane przez migrantów powrotnych z oszczędności, które przywieźli do kraju (Wykres 6). Wyniki badania wskazują, że prawie wszyscy migranci powrotni (90,4%) powrócili na Ukrainę z oszczędnościami poczynionymi w trakcie migracji (ETF 2008: 42). Migranci powrotni, w porównaniu z osobami pozostałymi na Ukrainie i otrzymującymi zagraniczne przekazy, w znacznie mniejszym zakresie przeznaczali swoje oszczędności zagraniczne na wydatki bieżące (58,3%), natomiast w większym na zakup dóbr trwałego użytku (40%), zakup nieruchomości (22,8%) i inwestycje we własną działalność gospodarczą (8,7%). Przy tym oszczędności zagraniczne na własną działalność gospodarczą w większym stopniu wykorzystywali migranci powrotni z wyższym poziomem wykształcenia oraz powracający z krajów UE i Ameryki Północnej.

Podobne do powyższych wyniki w odniesieniu do kategorii wydatków pieniędzy migrantów uzyskano w badaniu Fundacji Batorego i OBMF (2012). Wśród celów przeznaczenia transferowanych na Ukrainę dochodów z Polski przeważały wydatki bieżące i te związane z remontem/dobudową budynków mieszkalnych (odpowiednio 31 i 25 osób, zob. Wykres 7). Przy tym przewaga powyższych typów wydatków istniała zarówno pod względem liczby respondentów deklarujących takie wykorzystanie, jak i pod względem wartości tych wydatków. Stosunkowo wielu badanych deklarowało również przeznaczenie zagranicznych dochodów na wydatki związane z leczeniem (20 osób), choć ich udział w wartości wszystkich wydatków najczęściej nie przekraczał 10%. Również dobra trwałego użytku były popularnym celem wydatków (18 osób). Natomiast mniej licznie dokonywano wydatków na cele inwestycyjne. W naukę lub studia zainwestowała ¼ badanych, a co piąty przeznaczył

przywiezione pieniądze na oszczędności. Pięć osób kupiło dom lub mieszkanie. Tylko jedna osoba zainwestowała dochody z Polski we własną działalność gospodarczą.

Wykres 7. Przeznaczenie transferów dochodów migrantów wg poszczególnych kategorii wydatków ponoszonych na Ukrainie (liczba respondentów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania Fundacji Batorego i OBMF (2012), N=43.

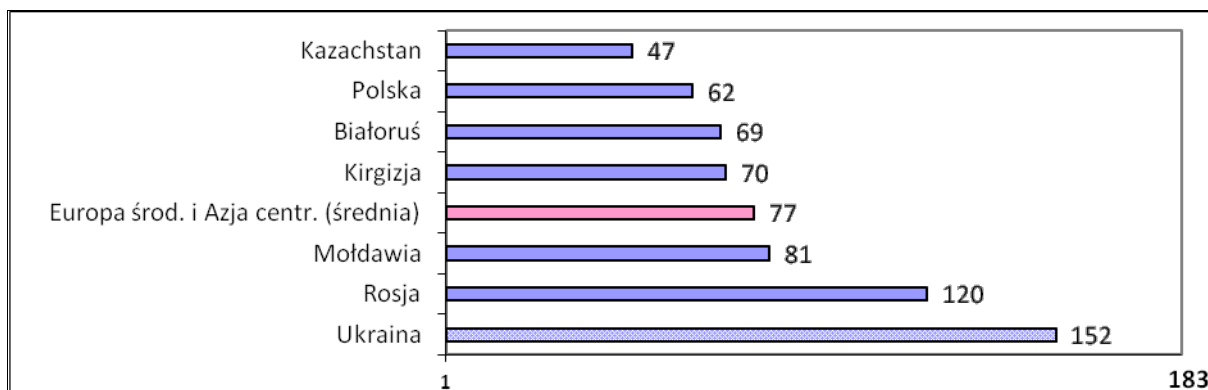
Warto przy tym przyjrzeć się bliżej oszczędnościom dokonywanym przez migrantów. Prawie dwóch na pięciu respondentów badania Fundacji Batorego i OBMF (2012) przeznaczało swoje dochody zarobione w Polsce na oszczędności w Polsce lub na Ukrainie. Choć prawie połowa respondentów zadeklarowała posiadanie konta bankowego w co najmniej jednym z dwóch krajów, jedynie osiem osób wpłacało tam swoje oszczędności. Dokonywane oszczędności nie były jednak traktowane jako długoterminowe – zaledwie dwóch respondentów zadeklarowało, że odkłada pieniądze na starość.

Własna działalność gospodarcza

Stosunkowo niski odsetek osób podejmujących własną działalność gospodarczą wśród migrantów powrotnych autorzy raportu ETF (2008) tłumaczą relatywnie młodym wiekiem powracających oraz krótkim okresem pobytu na emigracji, który nie pozwala na zdobycie odpowiedniego doświadczenia i wystarczającego poziomu kapitału finansowego. Ważniejszą przyczyną może być jednak trudność prowadzenia biznesu na Ukrainie. Pod względem łatwości prowadzenia interesów według rankingu „Doing Business” Banku Światowego⁷⁴, Ukraina, wśród 183 państw, uplasowała się w 2012 r. na dalekim, 152 miejscu, podczas gdy średnia dla regionu Europy Środkowej i Azji Centralnej wyniosła 77. Dla porównania, Polska znalazła się na 62 pozycji (zob. Wykres 8).

⁷⁴ Ranking Banku Światowego może być tu traktowany jako przybliżenie ogólnych trudności przy prowadzeniu działalności gospodarczej na Ukrainie. Ranking dotyczy bowiem firm większych, niż mikrobiznesy, na które raczej mogliby decydować się migranci powrotni. W wypadku wskaźnika składowego rankingu, takiego jak “zakładanie firmy” oceniana jest łatwość założenia przedsiębiorstwa, które m.in jest spółką z o.o., zatrudnia od 10 do 50 pracowników i której kapitał początkowy stanowi 10-krotność dochodu narodowego *per capita*.

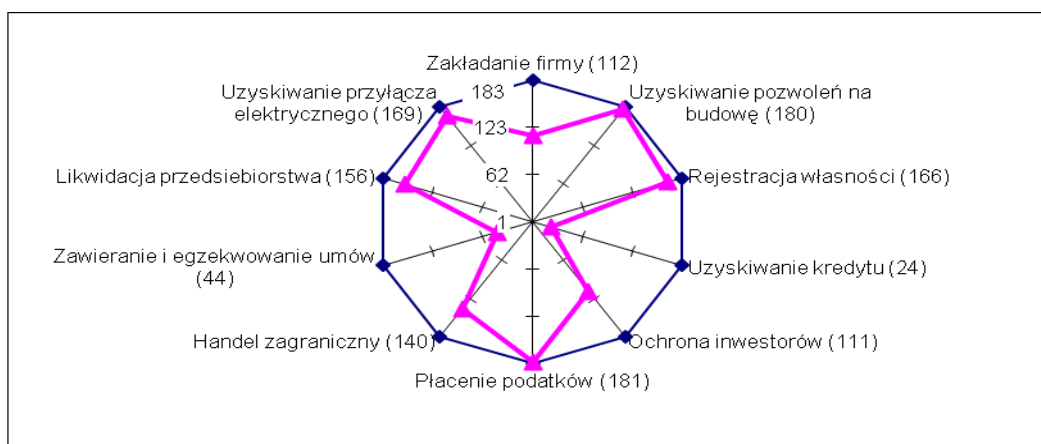
Wykres 8. Pozycja Ukrainy na tle regionu i wybranych państw pod względem łatwości prowadzenia interesów w rankingu Banku Światowego „Doing Business 2012”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Światowy (2012b:7).

Warto podkreślić, że wśród kategorii składających się na powyższy wskaźnik, najlepiej Ukraina wypada pod względem uzyskania kredytu na działalność gospodarczą, gdzie zajmuje 24. pozycję oraz w kategorii zawieranie i egzekwowanie umów (44). W ocenie łatwości uzyskania kredytu Bank Światowy nie bierze jednak pod uwagę kosztu jego uzyskania, który jest wysoki i zniechęca do takiego źródła finansowania. Pod względem pozostałych kategorii Ukraina plasuje się na odległych pozycjach (zob. Wykres 9).

Wykres 9. Pozycja Ukrainy w poszczególnych kategoriach wskaźnika łatwości prowadzenia interesów w rankingu *Doing Business 2012* Banku Światowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bank Światowy (2012b: 8).

Niemniej jednak w odniesieniu do niskiego udziału przedsiębiorców wśród ukraińskich migrantów powrotnych warto dla porównania przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych wśród polskich migrantów powrotnych. Wskazują one bowiem na to, że przy stosunkowo niskim odsetku polskich migrantów zakładających własną działalność gospodarczą po powrocie do kraju (między 5 a 28%, w zależności od badania), inwestycje we własną firmę pochłaniają ponad połowę zagranicznych oszczędności (m.in. Kaczmarczyk 2008, CDS 2010, Grotte 2012). Ponadto, wydatki polskich migrantów na zakup nieruchomości, w literaturze przedmiotu traktowane jako konsumpcyjne i nie przyczyniające się do rozwoju, w praktyce pozwalają na zabezpieczenie podstawowych potrzeb gospodarstwa domowego, umożliwiając myślenie o zaspokojeniu potrzeb wyższego rzędu, związanych z samorealizacją, czy to w

formie dalszej edukacji własnej lub dzieci, czy w formie założenia własnej działalności gospodarczej. Taki efekt rozwojowy zaobserwowano w przypadku polskich migrantów powrotnych (Grotte 2012). Dlatego, pomimo przewagi wydatków konsumpcyjnych wśród ukraińskich migrantów, również w ich przypadku może okazać się, że w sposób pośredni przyczyniają się one do rozwoju.

Rozwój sektora finansowego

Rozwojowy wpływ transferów dochodów migrantów może być wzmocniony poprzez „ubankowienie” osób wysyłających i odbierających przekazy oraz zwiększenie ich świadomości finansowej i tym samym stworzenie możliwości rozwoju usług finansowych na bazie stałych napływów pieniężnych z zagranicy. Powodzenie takiego procesu zależy jednak od poziomu rozwoju i charakterystyki sektora finansowego zarówno w kraju pochodzenia migrantów, jak i w kraju przyjmującym.

Zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie poziom „ubankowienia” społeczeństwa jest niski w porównaniu do innych krajów Europy środkowej i wschodniej. W 2009 r. posiadaczami rachunku bieżącego w Polsce i na Ukrainie było odpowiednio 51% i 57% dorosłych osób, podczas gdy na Łotwie, Litwie i w Chorwacji – ponad 80%, a w Austrii, Estonii i na Słowenii - ponad 90% (GfK Belgrade, 2012). Przy tym warto zaznaczyć, że w przypadku Ukrainy odsetek ten zwiększył się znacząco od 2005 r., kiedy to jedynie 1/3 dorosłego społeczeństwa miała rachunek bankowy. Jeszcze mniejszy był odsetek osób korzystających z bankowych produktów oszczędnościowych: jedynie 7% osób na Ukrainie i 6% w Polsce korzystało z takich produktów (GfK Belgrade, 2012). Ponadto niska jest świadomość finansowa Ukraińców. Według badania FINREP (2010) przeprowadzonego wśród ponad 2 tys. osób powyżej 20. roku życia, statystyczny Ukraińiec nie jest obeznany z finansami, korzysta głównie z prostych usług bankowych, nie zna swych praw konsumenckich i jest nieufny wobec instytucji finansowych.

Właśnie kwestia zaufania społecznego do sektora finansowego jest niezwykle istotna w kontekście „ubankowienia” migrantów. Zaufanie do sektora bankowego, szczególnie w przypadku Ukrainy, znacząco spadło wskutek międzynarodowego kryzysu finansowego. Kryzys sektora bankowego na Ukrainie, zapoczątkowany pod koniec 2008 r., skutkował masowym wycofywaniem depozytów, zamrażaniem wypłat gotówkowych, i w efekcie - zamknięciem lub uzyskaniem pomocy rządowej kilkunastu ukraińskich banków. Badanie opinii publicznej przeprowadzone w 2010 r. wykazało, że zaledwie 15% z ponad 2 tys. respondentów powyżej 18. roku życia ufa prywatnym bankom na Ukrainie, a 11% - instytucjom ubezpieczeniowym (USAID/CMP/FINREP 2010: 20). Stąd nie dziwi fakt, że około 60% zamożnych Ukraińców trzyma swoje aktywa za granicą (Wealth Management Ukraine 2012). Przy tym warto podkreślić, że żaden z 3 banków kontrolowanych przez polski kapitał nie miał na Ukrainie poważniejszych kłopotów i nie był zmuszony ograniczać wypłat z konta.

Ważną cechą sektora finansowego na Ukrainie, na którą istotnie wpływa również poziom zaufania społecznego, jest utrzymujący się, stale od lat 90-tych, wysoki stopień finansowej dolaryzacji. Polega on na wysokim udziale depozytów walutowych (ok. 1/3 wszystkich depozytów w 2008 r., tj. ok. 25 mld USD) i kredytów walutowych (ok. 50% w 2008 r.) (IMF 2008), a także wysokich zasobach gotówkowych utrzymywanych w walutach obcych przez gospodarstwa domowe. Wartość tych ostatnich szacowana jest na 10-20 mld USD. Dla porównania, w przeliczeniu na mieszkańca, jest to trzykrotnie więcej, niż w przypadku Rosji, charakteryzującej się podobnym do Ukrainy dostępem do usług finansowych (IMF, 2007). Przy tym gospodarstwa domowe mające aktywa w walutach obcych nie są zazwyczaj tymi, którym udzielono kredytów walutowych. Dlatego wysoka

wartość aktywów walutowych Ukraińców, przekraczająca znacząco wartość kredytów walutowych, nie może służyć jako zabezpieczenie spłacalności tych kredytów (IMF 2007). Tę nierównowagę dodatkowo pogłębiają transfery dochodów migrantów przesyłane w walutach obcych, w tym również transfery z Polski w części przesyłane w dolarach. Skierowanie transferów pieniężnych migrantów do sektora bankowego i stworzenie usług finansowych na bazie stałych napływów dochodów z zagranicy mogłoby przyczynić się do częściowej redukcji tej nierównowagi.

Wzrost dochodów i redukcja ubóstwa

Przytoczone poniżej wyniki dotychczasowych badań wśród ukraińskich migrantów wskazują, że migracja międzynarodowa i transfery zagranicznych dochodów przyczyniają się do zwiększenia prywatnej konsumpcji, poprawy warunków życiowych i wzrostu zamożności indywidualnych gospodarstw domowych oraz do zwiększenia dochodów regionów, z których wyjeżdża najwięcej migrantów. Natomiast za postępującą redukcję poziomu ubóstwa na Ukrainie w pierwszej dekadzie tego stulecia odpowiadał przede wszystkim wzrost płac realnych, w tym płac sektora publicznego, a także zwiększenie rządowych transferów socjalnych, aniżeli napływ transferów migrantów.

Według obliczeń na podstawie modelu równowagi ogólnej (CGE model) zaprezentowanych w raporcie CASE Network (2009: 26-30), ukraińska gospodarka bez pośrednich efektów migracji i transferów dochodów migrantów w roku 2004 straciłaby 7% ze swojego potencjału rozwojowego. Z badań wynika, że z migracji i transferów korzystają wszystkie rodzaje gospodarstw domowych na Ukrainie. Ich całkowita konsumpcja spadłaby o 14-21% w przypadku hipotetycznej gospodarki bez migracji i transferów. Przy tym największymi beneficjentami w tym zakresie są zamożne gospodarstwa miejskie, natomiast najmniej zyskują te, których większość dochodów stanowią transfery rządowe. Z kolei od strony produkcyjnej, największymi beneficjentami zwiększonej poprzez transfery konsumpcji jest przemysł oświatleniowy i żywnościowy. Te dwa sektory zmniejszyłyby się odpowiednio o 17% i 14% bez efektu popytowego wywołanego transferami (CASE Network, 2009: 10).

Według badania ETF (2008: 42) wśród 1014 migrantów powrotnych ponad połowa deklarowała, że ich warunki życia po powrocie na Ukrainę poprawiły się, 45% nie zauważyło różnicy, natomiast jedynie według znikomej części respondentów (4%) warunki uległy pogorszeniu. Przy tym wyniki te nie zależą od poziomu wykształcenia i płci respondentów oraz kraju emigracji.

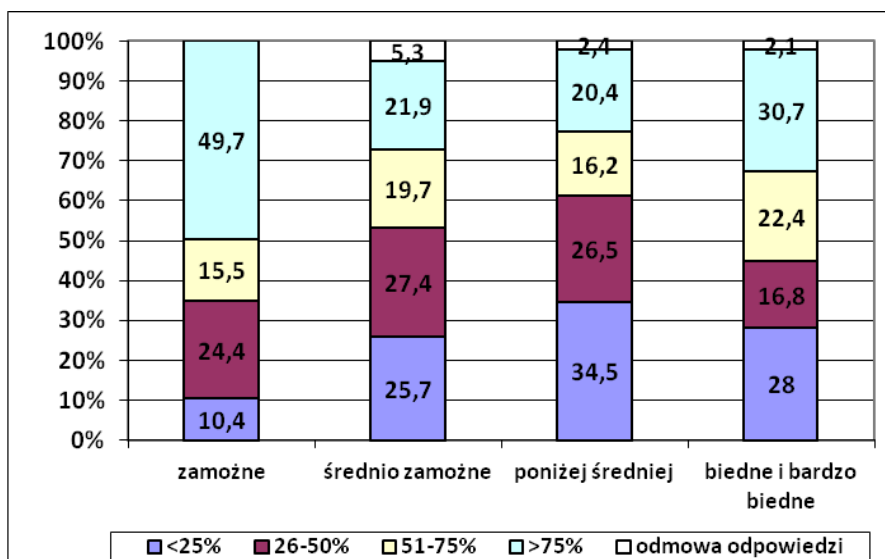
Według badania UCSR, SSCU (2009)⁷⁵ członkowie gospodarstw domowych na Ukrainie, które otrzymywały przekazy dochodów migrantów w formie pieniężnej lub fizycznej w latach 2007 – 2008, zamieszkiwali miasta (60%) i oceniali swój status majątkowy jako średni i średni niższy (87%). Wśród gospodarstw otrzymujących transfery, te, które oceniały się jako zamożne, stanowiły zaledwie 1,5%. Zdecydowaną większość przekazów stanowiły transfery w formie pieniężnej (89,2%), których średnia wartość wyniosła 2207 USD rocznie na gospodarstwo. Przy tym należy podkreślić, że na obszarach wiejskich wartość transferów na pojedyncze gospodarstwo domowe była prawie półtorakrotnie wyższa niż w miastach. Istnieje również zależność pomiędzy subiektywną oceną zamożności gospodarstwa domowego a wysokością otrzymywanych transferów: im wyższa ocena, tym większa wartość transferów. Co trzecie gospodarstwo domowe oceniające swój majątek na średnim poziomie i co drugie gospodarstwo poniżej średniej lub biedne i bardzo biedne

⁷⁵ Na podstawie wywiadów wśród 2459 gospodarstw domowych (z całkowitej liczby 22,1 tys. objętych badaniem), które udzieliły jakiegokolwiek pozytywnej informacji na pytania w ramach badania modułowego.

otrzymywało średnio 1000 USD rocznie. Natomiast jedna trzecia zamożnych gospodarstw domowych otrzymywała średnio od 2001 do 3000 USD, a kolejna jedna trzecia powyżej 5000 USD rocznie (UCSR, SSCU 2009).

Z powyższego badania wynika również, że transfery dochodów migrantów w dużym stopniu przyczyniają się do wzrostu zamożności gospodarstw domowych, gdyż mają średnio 42,6% udziału w ich całkowitych dochodach. Przy tym udział transferów w ogólnych dochodach jest wyższy w przypadku gospodarstw zamożniejszych oraz biednych i bardzo biednych (zob. Wykres 10). W przypadku 62,5% gospodarstw oceniających siebie jako zamożne transfery migrantów stanowiły ponad połowę ich dochodów, w tym dla 50% transfery przekraczały 75% ich dochodów. Natomiast tylko w przypadku 41,6% gospodarstw oceniających swój majątek na poziomie średnim i 36,6% gospodarstw z majątkiem poniżej średniej udział transferów migrantów stanowił większość ich dochodów. Z kolei w przypadku ponad połowy gospodarstw oceniających siebie jako biedne i bardzo biedne, transfery migrantów miały większościowy udział w ich całkowitych dochodach (Wykres 10).

Wykres 10. Gospodarstwa domowe według udziału transferów dochodów migrantów w ich całkowitych dochodach oraz subiektywnej oceny zamożności



Źródło: UCSR, SSCU (2009:52).

Również z badania Fundacji Batorego i OBMF (2012) wynika, że udział zarobków z Polski w całkowitym dochodzie gospodarstwa domowego na Ukrainie, do którego są one transferowane, był znaczący i średnio wynosił 53% (mediana: 50%). W czterech przypadkach transfery stanowiły jedyny dochód gospodarstwa.

Gospodarstwa otrzymujące transfery są nadreprezentowane w ośmiu regionach zachodnich⁷⁶, w których stanowią ponad 50% wszystkich gospodarstw domowych (Kupets 2012). Ukraińska migracja zarobkowa wywodzi się właśnie głównie z zachodnich regionów, które są rolnicze i najuboższe. Według Hoffman i Reichel (2011: 8) zróżnicowanie gospodarcze regionów i asymetryczne ścieżki ich rozwoju są jednym z czynników odpowiadających za regionalne zróżnicowanie natężenia migracji, a więc i transferów

⁷⁶ Obwody: wołyński, zakarpacki, iwanofrankowski, lwowski, rówieński, tarnopolski, chmielnicki, czerniowiecki.

dochodów migrantów. Według UCSR, SSCU (2009) z regionów zachodnich pochodzi 57,4% wszystkich ukraińskich migrantów, a tych wyjeżdżających do Polski 75,5%. Z szacunków UCSR, SSCU (2009:55) wynika, że średnioroczne transfery do gospodarstw domowych z sześciu zachodnich regionów wynoszą ok. 700 mln EUR, co stanowi 20% całkowitych dochodów tych regionów. W regionie zakarpackim, gdzie natężenie migracji jest najwyższe, udział transferów przekracza połowę całkowitych dochodów tego regionu.

Odnosząc się do kwestii redukcji ubóstwa na Ukrainie, która następowała w bardzo szybkim tempie w ciągu zaledwie kilku lat od 2000 r., Bank Światowy (2005) przyznał, że transfery dochodów migrantów odrywają pewną rolę, choć prawdopodobnie osiągnęły już swoją granicę możliwości oddziaływania w tym zakresie. Za główne czynniki odpowiedzialne za redukcję ubóstwa na Ukrainie Bank Światowy (2005, 2007) uznał jednak realny wzrost płac (spowodowany szybkim wzrostem gospodarczym w pierwszych latach XXI w. oraz podwyżką wynagrodzeń sektora państwowego) oraz rządowe transfery socjalne, w tym podwyżki świadczeń emerytalnych od 2002 r. i świadczeń macierzyńskich wprowadzonych w 2005 r. Pomimo jednak szybkiego tempa redukcji stopnia ubóstwa (z 32% żyjących poniżej granicy ubóstwa w 2001 r. do 8% w 2005 r.), pogłębiły się jednocześnie różnice w poziomie ubóstwa pomiędzy gospodarstwami domowymi zamieszkującymi wsie i miasta, oraz pomiędzy industrialnym regionem wschodnim a rolniczym regionem zachodnim. W związku z tym można przypuszczać, że transfery dochodów migrantów mają szansę wpłynąć na redukcję różnicowań w poziomie ubóstwa na poziomie regionalnym, ale pogłębić różnicę między gospodarstwami wiejskimi i miejskimi.

5. Wnioski i rekomendacje

Skala transferów dochodów migrantów

- Wartość całkowitych transferów dochodów migrantów na Ukrainę może kształtować się od ponad 4% PKB według danych oficjalnych do nawet kilkudziesięciu procent (30-50%) według szacunków eksperckich.
- Według szacunków Narodowego Banku Polskiego (NBP) transfery dochodów ukraińskich migrantów z Polski na Ukrainę wyniosły 1,62 mld USD w 2011 r., czyli aż 46 razy więcej, niż wynika z danych Narodowego Banku Ukrainy (NBU), i mają tendencję wzrostową.
- Znaczące rozbieżności pomiędzy danymi Narodowego Banku Ukrainy, Centralnego Banku Rosji i Narodowego Banku Polskiego oraz szacunkami eksperckimi świadczą o tym, jak dalece temat transferów dochodów migrantów na Ukrainę jest wciąż nierozpoznany.

Kanały transferu i ich koszty

- Według danych NBU większość transferów kierowana jest przez kanały oficjalne: przez rachunki bankowe (51%) lub międzynarodowe pieniężne systemy płatnicze (36%). Niewielki udział kanałów nieoficjalnych w statystykach NBU (13%) spowodowany jest jednak metodologią pozyskiwania danych przez bank centralny Ukrainy, która nie doszacowuje transferów kierowanych drogą nieoficjalną.
- W przeciwieństwie do danych NBU, według wyników badań eksperckich dominującym kanałem transferu jest przewóz gotówki przez granicę osobiście lub przez znajomych. Szczególnie w przypadku transferów z Polski, mimo stosunkowo dobrej wiedzy migrantów o alternatywnych formach przekazu, dominuje wykorzystywanie kanałów nieoficjalnych (ok. 80% transferów).

- Preferencja nieoficjalnych kanałów przy transferach zarobków z Polski na Ukrainę wynika z bliskości geograficznej pomiędzy tymi krajami, z krótkoterminowego - cyrkulacyjnego lub sezonowego - charakteru ukraińskiej migracji do Polski, z istnienia silnych sieci migracyjnych wśród Ukraińców, a także ze stosunkowo wysokich kosztów kanałów oficjalnych.
- Głównymi czynnikami branymi pod uwagę przez migrantów przy wyborze kanału przekazywania pieniędzy z Polski na Ukrainę są łatwość zorganizowania transferu, koszt i bezpieczeństwo, natomiast szybkość transferu jest mniej istotna. Przewóz gotówki przez granicę dla ukraińskich migrantów pracujących w Polsce jest naturalnym, najwygodniejszym, najprostszym i najtańszym sposobem transferu. Nie widzą oni potrzeby korzystania z innych kanałów lub nie mają czasu zorientować się w innych możliwościach.
- Całkowity miesięczny koszt ponoszony przez nadawcę i odbiorcę przy przesyłaniu 1000 zł z Polski na Ukrainę jest wyższy w przypadku przelewu bankowego (podstawowa prowizja 4%, a całościowy koszt ok. 15% wartości przekazu) w porównaniu z pocztowym przekazem elektronicznym (2%), usługami Western Union i Money Gram (odpowiednio 5,8% i 5%) i płatniczymi serwisami internetowymi (podstawowa prowizja od 1,85%).
- Nie istnieje współpraca między bankami w Polsce (łącznie z tymi mającymi swoje spółki zależne na Ukrainie) i na Ukrainie, a także brak jest usług bankowych dedykowanych ukraińskim migrantom pracującym w Polsce.
- Można przypuszczać, że stopień wykorzystania kanałów oficjalnych mógłby być wyższy, gdyby istniała większa świadomość o faktycznych kosztach i praktycznym zastosowaniu tych kanałów, koszty przelewów bankowych były niższe oraz gdyby nie istniał chroniczny brak zaufania do banków ukraińskich i ukraińskiej gospodarki.

Wpływ rozwojowy transferów

- Biorąc pod uwagę oficjalne dane NBU o wartości transferów, w skali makro gospodarka ukraińska nie jest uzależniona od napływu transferów dochodów migrantów jako źródła walut zagranicznych. Niemniej jednak transfery stanowią istotne źródło tego napływu, charakteryzujące się przy tym mniejszym poziomem zmienności w porównaniu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wpływów eksportowych czy zagranicznych inwestycji portfelowych, co szczególnie widoczne było podczas ostatniego międzynarodowego kryzysu finansowego.
- Transfery dochodów ukraińskich migrantów przeznaczane są na Ukrainie głównie na cele konsumpcyjne, a nie inwestycyjne. W mniejszym zakresie wpływają na zwiększenie aktywności zawodowej poprzez inwestycje w kapitał ludzki (wydatki na edukację) oraz we własną działalność gospodarczą. Około 3,3% transferów inwestowana jest we własną działalność gospodarczą, a niecałe 12% migrantów zakłada własną firmę po powrocie na Ukrainę.
- Transfery zagranicznych dochodów przyczyniają się do zwiększenia prywatnej konsumpcji, poprawy warunków życiowych i wzrostu zamożności indywidualnych gospodarstw domowych oraz do zwiększenia dochodów regionów, z których wyjeżdża najwięcej migrantów.
- Przy redukcji ubóstwa na Ukrainie transfery migrantów nie odgrywają znaczącej roli. Za redukcję ubóstwa odpowiadają przede wszystkim: wzrost płac, w tym znaczące podwyżki

płac sektora publicznego, oraz rządowe transfery socjalne (głównie świadczenia emerytalne i płatne urlopy macierzyńskie) zwiększone w poprzedniej dekadzie.

- Konsumpcyjna struktura wydatków pieniądza migracyjnego, utrzymująca się również w przypadku transferów z Polski, w większym stopniu przyczynia się do uzależnienia gospodarstw domowych od dochodów z zagranicy i podtrzymywania procesu migracji zarobkowej, aniżeli do rozwoju gospodarczego. Należy jednak pamiętać, że zwiększona konsumpcja oraz wydatki związane z zakupem bądź remontem nieruchomości, poprzez efekt mnożnika, również mogą przyczyniać się do rozwoju regionów, z których pochodzą migranci.
- Transfery dochodów migrantów mogą pogłębiać różnice dochodowe na poziomie indywidualnych gospodarstw domowych oraz pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi. Większość ukraińskich gospodarstw domowych otrzymujących transfery dochodów wywodzi się z miast (choć wartość transferów była półtorakrotnie wyższa w przypadku gospodarstw wiejskich) i reprezentuje klasę średnią i średnią niższą. Przy tym zamożniejsze gospodarstwa otrzymują wyższe transfery, a udział transferów w całkowitych dochodach gospodarstwa jest najwyższy wśród gospodarstw zamożnych.
- Z drugiej jednak strony transfery mogą wyrównywać różnice dochodowe na poziomie regionalnym. Większość ukraińskich gospodarstw domowych otrzymujących transfery dochodów wywodziła się z uboższych zachodnich regionów Ukrainy.

Rozwojowy wpływ transferów dochodów migrantów związany jest z wykorzystywaniem oficjalnych kanałów transferu. Przyczynia się to do „ubankowienia” zarówno osób wysyłających jak i odbiorców przekazu, zwiększenia świadomości finansowej społeczeństwa, możliwości rozwoju usług finansowych na bazie napływów pieniężnych z zagranicy, a także do rozwoju i zwiększenia konkurencji na rynku przekazów pieniężnych w obu krajach. Ponadto, kierowanie transferów przez kanały oficjalne, uchwytne dla statystyki publicznej, dostarcza wiedzy o faktycznej wielkości tych przepływów i umożliwia prowadzenie bardziej efektywnych polityk, czy to polityki monetarnej (zarówno w kraju pochodzenia, jak i przyjmującym) czy polityki związanej z rządowymi transferami socjalnymi. Stąd pożądane mogą być następujące działania zmierzające do skierowania transferów dochodów ukraińskich migrantów w kanały oficjalne:

- Zwiększenie świadomości ukraińskich migrantów o wszystkich dostępnych kanałach transferów pieniężnych, w tym o ich rzeczywistych kosztach i sposobie korzystania. W tym celu możliwe jest sporządzenie z zainteresowanymi instytucjami dokonującymi zagranicznych przekazów pieniężnych (Poczta Polska, banki komercyjne w Polsce i na Ukrainie, serwisy internetowe i firmy oferujące usługi transferów pieniężnych) broszur informacyjnych pozostawianych w konsulatach.
- Podjęcie współpracy między bankami w Polsce i na Ukrainie w zakresie rozwoju pakietu usług bankowych dedykowanych migrantom, takich jak np. tańsze przelewy, preferencyjne stawki za wypłatę gotówki z bankomatów, specjalne konta dla migrantów z możliwością ich założenia przed wyjazdem do Polski, z kartami przedpłaconymi niespersonalizowanymi i z możliwością wykupienia ubezpieczenia zdrowotnego.
- Choć bankowość internetowa jest tańsza i mniej angażuje czasowo w porównaniu z wizytą w oddziale, można przypuszczać, że większość migrantów ukraińskich nie będzie z niej korzystać z uwagi na ograniczony dostęp do Internetu. Dlatego oferta bankowa dla

ukraińskich migrantów, którzy w większości przypadków nie widzą potrzeby korzystania z przekazów bankowych i którzy mają z reguły niską świadomość finansową, powinna być na tyle atrakcyjna dla nich, aby opłacało im się poświęcić swój czas na wizytę w oddziale banku i aby przełamać ich obawy przed przesyłaniem pieniędzy drogą oficjalną. Pakiet prywatnej opieki medycznej przy koncie bankowym może skusić ukraińskich migrantów, narzekających na skorumpowaną ukraińską służbę zdrowia, dla których pogorszenie stanu zdrowia jest częstą przyczyną wcześniejszego powrotu do kraju i którzy twierdzą, że obowiązkowe ubezpieczenie przy wydaniu wizy w praktyce nic im nie daje. Z kolei w przypadku ukraińskich migrantów długookresowych, legalnie zatrudnionych w Polsce i posiadających konta bankowe, w tym dla ukraińskich studentów, tańsze, prostsze i innowacyjne sposoby przelewu pieniędzy drogą oficjalną mogą zachęcić do korzystania z oficjalnych kanałów transferu.

- Wykorzystanie kapitału zaufania do polskich banków, które mają spółki zależne na Ukrainie, do rozciągnięcia usług finansowych na ukraińskich migrantów pracujących w Polsce i członków ich rodzin pozostałych na Ukrainie. Poważne problemy ukraińskiego sektora bankowego podczas międzynarodowego kryzysu finansowego i związany z tym spadek zaufania do ukraińskich banków może zniechęcać w najbliższych latach potencjalnych nowych klientów. Natomiast żaden z banków na Ukrainie kontrolowanych przez polski kapitał nie miał problemów płynnościowych zmuszających do ograniczenia wypłat z kont. Ponadto wyższa jakość i kompleksowość obsługi w bankach funkcjonujących w Polsce może mieć wyższą wartość dla klienta ukraińskiego, niż pokusa uzyskania wysokiego oprocentowania depozytów w bankach na Ukrainie.
- Przekonanie ukraińskich migrantów pracujących w Polsce do korzystania z usług bankowych i ubezpieczeniowych będzie korzystne zarówno dla instytucji finansowych na Ukrainie, jak i w Polsce, gdzie udział osób posiadających rachunki bankowe wynosi niewiele ponad 50%, a udział osób ubezpieczonych, odpowiednio 3% i 51%. Korzystanie jednak z usług ubezpieczeniowych, w tym z pakietu prywatnej opieki medycznej np. przy koncie bankowym, zależeć będzie od wysokiej jakości tych usług, przede wszystkim pod względem czytelnych i uczciwych umów konsumenckich, bez ukrytych zapisów działających na niekorzyść klienta, jak dzieje się obecnie.

Ponadto, w celu rozpoznania rzeczywistej wartości transferów dochodów migrantów, przede wszystkim tych przesyłanych kanałami nieoficjalnymi, pożądana jest współpraca banków centralnych, optymalnie pod auspicjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który wyznacza międzynarodowe standardy sporządzania statystyk bilansu płatniczego. W tym zakresie możliwe są następujące działania:

- Stworzenie platformy wymiany doświadczeń związanych z kwestiami zbierania danych statystycznych dotyczących transferów dochodów migrantów. Głównymi uczestnikami tej platformy byłyby Narodowy Bank Polski i Narodowy Bank Ukrainy oraz przedstawiciele Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W następnym kroku wskazany byłby również udział przedstawicieli innych polskich i ukraińskich instytucji publicznych i prywatnych związanych z przekazami pieniężnymi migrantów (takich jak Poczta Polska, specjalistyczne firmy świadczące usługi transferów, banki komercyjne). Działania uczestników platformy dotyczyłyby porównania danych statystycznych o transferach migrantów między tymi krajami, szczególnie szacunków transferów nieoficjalnych, zidentyfikowania i analizy problemów i rozbieżności związanych ze zbieraniem danych oraz wypracowanie wspólnych działań na przyszłość.

- Wprowadzenie praktyki dwustronnej wymiany informacji i danych dotyczących wartości transferów dochodów migrantów, w tym transferów kierowanych kanałami nieoficjalnymi, między Narodowym Bankiem Polskim a Narodowym Bankiem Ukrainy.

Warto również rozpocząć debatę nad stworzeniem w ramach polskiej agencji publicznej, np. w ramach Narodowego Banku Polskiego, jednostki, która zajmowałaby się problematyką transferów dochodów migrantów, zarówno napływających do, jak i wysyłanych z Polski. Za powstaniem takiej jednostki przemawia zarówno znacząca wartość transferów polskich migrantów zarobkowych napływających do Polski, jak i rosnące przekazy pieniężne ukraińskich migrantów wypływające z Polski. Do tej pory żadna polska instytucja nie zajmowała się tym zjawiskiem w sposób kompleksowy, a istnieją potrzeby zarówno badań statystycznych, jak i działań informacyjnych.

Należy mieć jednak świadomość, że potencjał rozwojowy transferów ukraińskich migrantów w głównej mierze zależy będzie od stworzenia na Ukrainie stabilnych i przewidywalnych warunków makroekonomicznych, w tym mniejszej zmienności kształtowania się kursu hrywny, stworzenia sprzyjających warunków inwestycyjnych, w tym redukcji barier związanych z zakładaniem i prowadzeniem własnej działalności gospodarczej, a także od naprawy krajowego sektora bankowego i odbudowania zaufania ukraińskich obywateli do niego.

Bibliografia

- Amuedo-Dorantes P., Pozo S. 2004. *Workers' remittances and the real exchange rate: A paradox of gifts*, World Development, Vol 32, No 8.
- Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), Bank Światowy. 2007. *General principles for international remittance services*.
- Bank Światowy. 2003. *Global Development Finance*, Washington D.C.
- Bank Światowy. 2005. *Ukraine - Poverty assessment : poverty and inequality in a growing economy*. Washington D.C.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/12/7090647/ukraine-poverty-assessment-poverty-inequality-growing-economy>.
- Bank Światowy. 2006. *Trends, Determinants, and Macroeconomic Effects of Remittances*, Global Economic Prospects 2006, Washington D.C.
- Bank Światowy. 2011a. *Migration & Remittances Factbook 2011*.
- Bank Światowy. 2011b. *Migration and Development Brief No. 16*.
- Bank Światowy. 2012a. *The Global Effort in the Remittances Arena Mid-term review of the 5x5 Objective*, 2012 Spring Update, prezentacja na X Zjazd Grupy Roboczej ds. Globalnych Remittances, M. Cirasino i D. Ratha, Washington D.C.
- Bank Światowy. 2012b. *Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World. Economy profile: Ukraine*, Washington D.C.
- Bobeva D. 2005. *Turning remittances into investments*, w: *Migration, Remittances and Development*. OECD, Paris.
- Bugamelli M., Paterno F. 2006. *Do Workers' Remittances Reduce the Probability of Current Account Reversals?*, Centre for Economic Performance Discussion Paper No 714, London School of Economics and Political Science, London.
- Centralny Bank Rosji (CBR). 2011. *Cross-border Transactions of Individuals (Residents and Nonresidents) in Breakdown by Countries in 2011*, <http://www.cbr.ru/eng/statistics>.
- CDS. 2010. *Warto wracać? Strategie zachowań reemigrantów i rozwiązania służące wykorzystaniu ich potencjału*, Dagmara Bieńkowska, Cezary Ulański, Justyna Szymańska, opracowanie własne w ramach projektu „Kierunek Dolny Śląsk – wpływ potencjału społeczno-ekonomicznego migrantów powrotnych na rozwój województwa dolnośląskiego w kontekście przygotowania regionu na przyjęcie powracających”, Centrum Doradztwa Strategicznego, Kraków.
- Chami R., Fullenkamp C., Jahjah S. 2003. *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?*, Working Paper No. 189, International Monetary Fund, Washington D.C.
- FINREP. 2010. *Financial Literacy and Awareness in Ukraine: Facts and Findings*, 2nd Edition, Revised and Corrected, R. Bond, A. Kutsenko, N. Lozitskaya, USAID Financial Sector Development Project (FINREP), Kijów.
- Freund C., Spatafora N. 2005. *Remittances: Transaction Costs, Determinants, and Informal Flows*, World Bank Policy Research Working Paper 3704, World Bank, Washington D.C.
- GfK Ukraine. 2011. *Money transfers – anti-crisis banking service*, http://www.gfk.ua/public_relations/press/press_articles/007330/index.en.html.
- GfK Belgrade (2012), *People in Central and Eastern Europe get used to banking services*, http://www.gfk.com/gfobelgrade/htdocs/public_relations/press/articles/005456/index.en.html.
- Giuliano P., Ruiz-Arranz M. 2006. *Remittances, financial development, and growth*, IZA Discussion Paper Series No 2160, Bonn.

- Grotte M. 2009. Migrant Remittances in Times of Financial Crisis, w: A. Szablewski (red.), *Capital Flows in the Global Economy*, Chapter 9, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Grotte M. 2012. *Kapitał polskich migrantów w rozwoju mikroprzedsiębiorstw*, Poltext, Instytut Zarządzania Wartością SGH, Warszawa.
- Hagen-Zanker J. 2008. *Why do people migrate? A review of the theoretical literature*, Maastricht Graduate School of Governance Working Paper, MGSoG/2008/WP002, Maastricht University, Maastricht.
- Hoffman M., Reichel D. 2011. *Ukrainian Migration: An analysis of migration movements to, through and from Ukraine*, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).
- International Organization for Migration (IOM). 2011. *Migration in Ukraine. Facts and Figures*, International Organization for Migration Mission in Ukraine, Kyiv.
- Kaczmarczyk P. (red.). 2008. *Współczesne migracje zagraniczne Polaków. Aspekty lokalne i regionalne*, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Warszawa.
- Kapur D. 2003. *Remittances: The New Development Mantra?*, G-24 Discussion Paper Series, United Nations, New York and Geneva.
- Kupets O. 2012. *The Development and the Side Effects of Remittances In the CIS Countries: The Case of Ukraine*, CARIM-East Research Report 2012/02, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
- Lopez H., Molina L., Bussolo M. 2007. *Remittances and the Real Exchange Rate*, Word Bank Policy Research Working Paper.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). 2005. *World Economic Outlook. Globalization and external imbalances*, Chapter II, Washington D.C.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). 2007. *Ukraine: Selected Issues*, IMF Country Report No. 07/47, Washington D.C.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). 2008a. *Balance of Payments and International Investment Position Manual*, 6th edition, Washington D.C.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). 2008b. *Ukraine: 2008 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 08/227, Washington D.C.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). 2010. *Ukraine. First Review Under the Stand-By Arrangement*, Staff Report, IMF Country Report No. 11/52, Washington D.C.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). 2011. *Ukraine: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement*, IMF Country Report No. 11/325, Washington D.C.
- Narodowy Bank Polski (NBP). 2007. *The UK to Poland and Ireland to Poland remittances channel*, K. Rybiński, P. Ciżkowicz, M. Grotte, M. Hołda, K. Saczuk, U. Sowa, P. Strzelecki, prezentacja Narodowego Banku Polskiego na spotkanie Konstytuanty Szwajcarskiej Banku Światowego w Bernie, Berno (maszynopis).
- Narodowy Bank Ukrainy (NBU). 2012. *Огляд приватних грошових переказів в Україну*, 2011, <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>
- Narodowy Bank Ukrainy (NBU). 2012a. *Remittances in Ukraine, 2011*, <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=80651>, 08.05.2012.
- Narodowy Bank Ukrainy (NBU) (2012b), *Dynamics of the balance of payments (since 1998)*, <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=67826>, 22.06.2012.
- Orozco M. 2003. *Worker Remittances: An International Comparison*, Working paper commissioned by the Multilateral Investment Fund of the Inter-American Development Bank.

- Ratha D. 2003. *Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance*, w: *Global Development Finance*, Chapter 7, The World Bank, Washington D.C.
- Ratha D. 2007. *Leveraging Remittances for Development*, World Bank, Washington D.C.
- Taylor E. 1999. *The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process*, *International Migration*, Vol. 37 (1).
- Ukrainian Center for Social Reforms (UCSR), State Statistics Committee of Ukraine (SSCU). 2009. *International Labour Migration of the Ukrainian Population*, Kijów.
- USAID, Capital Markets Project (CMP), FINREP. 2010. *Pension Reform in Ukraine: Public Opinion Survey 2010*, Kijów.
- Vargas-Lundius R., Lanly G., Villarreal M., Osorio M. 2008. *International Migration, remittances and rural development*, IFAD, FAO.
- World Economic Outlook. Globalization and external imbalances*. 2005. International Monetary Fund, Washington D.C.

Aneks 1. Oficjalne kanały transferu pieniędzy z Polski na Ukrainę.

Instytucja	Instrument	Koszt transferu 1000 zł	Czas transferu	Dodatkowe informacje
Poczta Polska	Zagraniczny Przekaz Pocztowy (przekaz elektroniczny w placówce)	Opłata 20 zł (2%) + różnice kursowe (<i>spread</i>)	5-6 dni	Na Ukrainę przekaz elektroniczny poprzez wykorzystanie międzynarodowej sieci elektronicznej Eurogiro. Usługa świadczona jest na podstawie wypełnionego przez nadawcę międzynarodowego blankietu przekazu pocztowego. Nadawca powinien wpisać na blankiecie przekazowym kwotę wpłacaną w złotych polskich. Pracownik Poczty Polskiej przeliczy tę kwotę na walutę, w jakiej można wysłać przekaz do danego kraju według kursu obowiązującego w dniu nadania przekazu. Kurs walutowy Banku Handlowego, z którym współpracuje Poczta Polska. Max. jednorazowy limit przekazu 4000 EUR
Western Union	Serwis internetowy lub przekaz elektroniczny w placówce	opłata 58 zł (5,8%) + różnice kursowe (<i>spread</i>) – podwójne przewalutowanie jeśli wypłata w UAH Waluty przekazu: Wysłanie: PLN, USD Wypłata: USD, UAH	15 min.	4700 punktów agencyjnych Western Union + Partnerzy w Polsce: ISI INTERCASH POLAND, BANK PEKAO S.A., BANK ZACHODNI WBK, BANK MILLENNIUM, TOWARZYSTWO FINANSOWE SKOK, SGB Bank, TWISTER, ISI INTERCASH POLAND, POLMEX LIMITED Wszystkie agencje Banku Millennium, Towarzystwa Finansowego SKOK, i Twister realizują przekazy pieniężne tylko w walucie lokalnej (złoty). Kwota jednorazowego przekazu wysłanego z Polski wynosi maksymalnie 7499 USD
Money Gram	Przekaz elektroniczny w placówce	opłata 50 zł (5%) + różnice kursowe (<i>spread</i>) – podwójne przewalutowanie, jeśli wypłata w UAH Waluty przekazu: Wysłanie: tylko PLN Przekaz: USD lub EUR Odbiór: EUR, UAH	za pierwszym razem 3-7 dni, następnie 10 min.	Może być wymagany jeden, lub więcej z poniższych dokumentów: paszport, prawo jazdy, dowód osobisty lub wydany przez państwo dowód tożsamości, dowód miejsca zamieszkania (wyciąg bankowy lub rachunek za media). Z usług MoneyGram można skorzystać w oddziałach Banku BGŻ, International Currency Exchange, Banku Pocztowego, Banku BPS i w miejscach, gdzie widnieje logo "Moje Przekazy". 2959 miejscowości z placówkami MoneyGram w Polsce, skąd można wysłać pieniądze i 1132 miejscowości z placówkami Moneygram na Ukrainie, skąd można odebrać przekaz Kurs walutowy ustalany przez Money Gram lub jego agentów. Min. transfer 25 USD, max. 1000 USD na dzień i 2500 USD na miesiąc

Instytucja	Instrument	Koszt transferu 1000 zł	Czas transferu	Dodatkowe informacje
Skrill (Moneybookers)	Transfer internetowy pomiędzy rachunkami Skrill	Całkowite koszty wysłania i wypłaty od ok. 1,85% + 2,49% od kursu wymiany + koszt konta bankowego i krajowego przelewu bankowego	natychmiast	Zasilenie konta Skrill z rachunku bankowego (bezpłatnie) lub karty debetowej/kredytowej (+1,9%). Wypłata pieniędzy kartą przedpłaconą z bankomatu, lub przelew na konto bankowe (koszt 1,8 EUR).
PayPal	Transfer internetowy miedzy rachunkami PayPal	różnice kursowe (<i>spread</i>) + koszt rachunku bankowego i koszty krajowych przelewów bankowych	natychmiast	Zasilenie rachunku przelewem bankowym. Wypłata z rachunku bankowego
Banki w Polsce	Karta przedpłacona	Koszt jednorazowy za wydanie karty: ok. 15-20 zł Wypłata z bankomatu zagranicą 3% + różnice kursowe (<i>spread</i>)	natychmiast	Karta przedpłacona imienna i na okaziciela. W przypadku karty imiennej osoba z Ukrainy musi pojawić się w Polsce w celu podpisania dokumentów. Tylko 4 z 15 ankietowanych banków* oferuje kartę przedpłaconą, w tym tylko 1 kartę na okaziciela
	Przelew elektroniczny SWIFT	Średni całkowity koszt wysłania i wypłaty ok. 15% + różnice kursowe (<i>spread</i>)	1-3 dni robocze	Usługa bankowości internetowej wyłącznie w języku polskim Ostateczny koszt trudny do oszacowania. Na całkowity koszt mogą składać się: • Koszt przelewu (4%) • Koszt banków pośredniczących (5%) • Koszt użytkowania konta (0,5%) • Opłata za użytkowanie karty płatniczej (0,4%) • Wypłata z bankomatu zagranicą (1,85%) • Koszt przewalutowania (3%) • Różnice kursowe (<i>spread</i>) <i>Szacunki na podstawie ankiety wśród 15 banków w Polsce*</i>

* Ankietowane banki: Alior Bank, Bank Zachodni WBK, BNP PARIBAS, BPH, BRE Bank, Citi Handlowy, Getin Noble Bank, ING Bank Śląski, Kredyt Bank, Millennium, Multibank, Pekao SA, PKO BP, Polbank EFG, Raiffeisen Bank Polska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych instytucji oraz ankiety przeprowadzonej przez Fundację Batorego wśród 15 banków w Polsce w okresie czerwiec-lipiec 2012 r.