

Wiatrów, Marcin

Working Paper

Idealnie nieidealny Instrument: Rola testu rynku pracy w procedurach zatrudniania cudzoziemców

CMR Working Papers, No. 124/182

Provided in Cooperation with:

Centre of Migration Research (CMR), University of Warsaw

Suggested Citation: Wiatrów, Marcin (2021) : Idealnie nieidealny Instrument: Rola testu rynku pracy w procedurach zatrudniania cudzoziemców, CMR Working Papers, No. 124/182, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/259396>

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

124/182

MARCIN WIATRÓW

**IDEALNIE NIEIDEALNY INSTRUMENT:
ROLA TESTU RYNKU PRACY
W PROCEDURACH ZATRUDNIANIA
CUDZOZIEMCÓW**

Marzec 2021

www.migracje.uw.edu.pl

Marcin Wiatrów – mwiatrow@poczta.onet.pl

Abstrakt

Współczesne państwa rozwinięte starają się radzić sobie z koniecznością balansowania pomiędzy maksymalizowaniem ekonomicznych korzyści płynących z migracji a unikaniem negatywnych konsekwencji migracji. Państwa działają w sytuacji, w której trudne jest zarówno precyzyjne określenie „rzeczywistej” skali zapotrzebowania na pracę migrantów, jak i otwarte dekladowanie założonych do osiągnięcia celów. Jednym z instrumentów, które dobrze odpowiadają na tak sformułowany dylemat polityki migracyjnej, jest test rynku pracy (TRP). TRP to procedura mająca zapewnić, że cudzoziemiec przyjmowany jest do pracy dopiero wtedy, gdy nie można na to miejsce znaleźć pracownika miejscowego. Powszechności stosowania TRP towarzyszy jednak nie mniej powszechne przekonanie, że jest on mało skuteczny. Tylko częściowo powszechność TRP można wyjaśnić procesem wzajemnego uczenia się od siebie państw, czy też, jak w przypadku UE, procesem integracji europejskiej. Dużo większe znaczenie mają korzyści, jakie daje TRP, czyli m.in. możliwość czytelnej artikulacji potrzeby ochrony rynku pracy, zapewnienie dużego poziomu dyskrecjonalności, co pozwala na adaptację do danej sytuacji, oraz możliwości „negocjowania” pomiędzy różnymi aktorami. Niemniej ważną rolę odgrywa możliwość niestosowania TRP. TRP pełni różne role w zależności od sytuacji migracyjnej, gospodarczej i politycznej danego państwa, w związku z czym istotna w jego zrozumieniu jest pogłębiona analiza na poziomie pojedynczego państwa. Na przykładzie Polski pokazane zostało, jakie czynniki ukształtowały procedurę TRP, jej wdrożenie i stosowanie, jak również znaczenie niestosowania tej procedury.

Słowa kluczowe: test rynku pracy, migracje zarobkowe, polityka migracyjna.

Abstract

Contemporary developed countries try to balance between maximizing the economic benefits of migration and avoiding the negative consequences of migration. States operate in a situation where it is difficult to precisely define the "real" scale of the labour demand through migration and openly declare the goals to achieve. One of the instruments that respond well to this dilemma is the labour market test (LMT). The LMT is a procedure set to ensure that a foreigner is only hired when a local employee cannot be found. However, the common use of LMT is accompanied by the no less common belief that it is ineffective. Only partially the prevalence of LMT can be explained by the process of mutual learning or, as in the case of the EU, by the process of European integration. The benefits of the LMT are much more important, i.e. the possibility of clear articulation of the protection of the labour market, ensuring a high level of discretion, which allows for adaptation to a given situation and the possibility of "negotiating" between various actors. The possibility of not using the LMT plays an equally important role. The LMT has a different function depending on the migration, economic and political situation of a given country. Therefore an in-depth analysis at the level of an individual country plays a significant role in understanding it. On the example of Poland, it was shown what factors shaped the LMT, the importance of its exclusions and its practical functioning.

Keywords: labour market test, labour migration, migration policy.

Spis treści

Wprowadzenie.....	5
Test rynku pracy – rozwiązania stosowane w państwach UE oraz dotychczasowe ustalenia w literaturze przedmiotu.....	7
Test rynku pracy w Polsce.....	16
Konkluzje	42
Bibliografia.....	43

Wprowadzenie

Współczesne państwa rozwinięte, prowadząc politykę migracyjną, stają przed dylematem, w jaki sposób pogodzić konieczność otwierania się na migracje z koniecznością ochrony krajowego rynku pracy. Dylemat ten bywa przedstawiany jako nieuniknione napięcie pomiędzy efektywnością, rozumianą jako maksymalizacja korzyści ekonomicznych netto płynących z migracji a dystrybucją tych korzyści (Ruhs 2014: 60). Zwolennicy maksymalizacji korzyści ekonomicznych mają tendencję do niedostrzegania, że migracje mogą tworzyć swoich „zwycięzców” (m.in. pracodawców lub konsumentów korzystających z niższych kosztów pracy i niższych cen niektórych produktów i usług) oraz „przegranych” (m.in. pracowników, którzy wykonują pracę za niższe wynagrodzenie i w gorszych warunkach lub tracą pracę w związku z pojawieniem się dumpingu społecznego). Na takie niedostrzeganie nie mogą sobie pozwolić państwa funkcjonujące w warunkach demokratycznej walki o władzę, gdyż ochrona krajowego rynku pracy wiąże się z wyborczą legitymizacją. W rezultacie, polityki migracyjne współczesnych państw rozwiniętych zawierają różne powiązane ze sobą instrumenty próbujące znaleźć balans pomiędzy efektywnością ekonomiczną a odpowiednią dystrybucją korzyści i kosztów, jakie niosą ze sobą migracje lub – jak chcą niektórzy – stworzyć przekonujące wrażenie, że taki balans jest osiągnięty (Castles 2004). Poszukiwanie tego balansu nie polega bowiem – co będę starał się pokazać w niniejszym tekście – na sparametryzowaniu efektywności ekonomicznej wraz z kosztami i korzyściami, a następnie dobraniu instrumentów, które przy określonych warunkach dają optymalne rezultaty. Osiągnięcie balansu możliwe jest dzięki temu, że mamy do czynienia raczej ze społecznymi konstruktami niż „obiektywnie istniejącymi” faktami gospodarczymi czy społecznymi (Castles, Miler 2011: 274-275). Oznacza to, że tworzenie konkretnych instrumentów polityki migracji zarobkowych jest złożonym procesem społeczno-ekonomiczno-politycznym, w trakcie którego nie tylko wpływa się na rzeczywistość (choć to również jest ważne!), ale także definiuje kształty tej rzeczywistości i oddziałuje na to, jak poszczególni aktorzy postrzegają dany jej wycinek. To bowiem zróżnicowanie oczekiwań aktorów oceniających politykę migracyjną państwa, by wymienić tylko organizacje pracodawców i pracowników, organizacje pozarządowe, ekspertów ze środowiska akademickiego, organizacje międzynarodowe czy wreszcie różne grupy wyborców, wymusza stosowanie przez państwo zróżnicowanej polityki i zróżnicowanych strategii jej komunikowania. W świetle obecnej wiedzy jest również oczywiste, że państwo nie powinno być traktowane jako jednowymiarowy aktor, z wyraźnie określoną i stałą agendą, a raczej jako zmienna w czasie wypadkowa wpływu różnych agend i elementów administracji rządowej i samorządowej, w rozmaity sposób powiązana z aktorami zewnętrznymi.

Jednym z instrumentów stosowanych współcześnie w politykach migracyjnych państw rozwiniętych, na którym skupię się w niniejszym artykule, jest test rynku pracy (TRP). Jego otwarcie formułowanym zadaniem jest dopuszczanie do zatrudnienia cudzoziemców dopiero wtedy, gdy na to miejsce nie można znaleźć pracownika na danym rynku pracy. Choć jest to jeden z najpowszechniej stosowanych instrumentów ochrony rynku pracy, to zdania na temat jego zasadności, użyteczności i skuteczności są podzielone. Celem tego artykułu jest próba zarysowania roli, jaką TRP odgrywa we współczesnych politykach migracyjnych państw rozwiniętych oraz odpowiedź na następujące pytania Czy, a jeśli tak, to, w jaki dokładnie

sposób TRP, chroni rynek pracy, na przykład przed zaniżaniem standardów pracy? Czy możliwe jest wskazanie innych funkcji, jakie może pełnić TRP w polityce migracyjnej?

By przybliżyć się do odpowiedzi na tak postawione pytania, przyjmę dwie uzupełniające się strategie. W pierwszej, „uogólniającej” przyjrę się temu, w jaki sposób TRP funkcjonuje w różnych państwach. Skoncentruję się przede wszystkim – choć nie wyłącznie – na państwach wchodzących w skład Unii Europejskiej (UE) oraz Wielkiej Brytanii, która wystąpiła z Unii w 2020 r., co pozwoli pokazać zarówno istotne różnicowania, jak i pewne wspólne elementy, wynikające m.in. z procesów integracji europejskiej. Koncentracja na państwach UE – a więc krajach w skali świata podobnych pod wieloma względami – pozwoli też uniknąć trudności porównywania TRP z uwzględnieniem różnorodnych kontekstów, np. bardzo dużych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, odrębnych tradycji i modeli kształtowania polityki migracyjnej, różnicowania systemów ustrojowych i politycznych czy wreszcie różnic kulturowych. Wykorzystam zarówno własny materiał na temat procedur TRP w poszczególnych państwach, zebrany na podstawie ogólnodostępnych stron internetowych w języku angielskim, jak i istniejące opracowania m.in. Komisji Europejskiej (2015) czy OECD (OECD, Unia Europejska 2016), dokonujące przeglądu różnych instrumentów polityki migracyjnej. Ta część artykułu będzie przede wszystkim opisowa. W ramach strategii „uogólniającej” wykorzystam jednak również narzędzia służące ocenie, tj. istniejące w literaturze próby systematyzacji instrumentów polityki migracyjnej, interpretacji i problematyzacji TRP oraz innych istotnych w tym kontekście zjawisk, takich jak „zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców” czy „ochrona krajowego rynku pracy”. Jak postaram się pokazać, strategia „uogólniająca”, choć całkiem użyteczna, np. w wykazaniu powszechności stosowania TRP oraz względnie niewielkiego zainteresowania jego efektywnością, jest dalece niewystarczająca. Mimo że poszczególne rozwiązania wydają się w różnych państwach formalnie bardzo zbliżone, to w istocie okazują się one nieporównywalne i to na wielu poziomach. Nie chodzi tylko o nieporównywalność samych procedur (ich kształtu, efektywności, obciążeń, jakie niosą ze sobą dla zaangażowanych stron), ale także funkcji, jakie pełnią w całym systemie, w zależności m.in. od ukształtowanej przez lata sytuacji migracyjnej, modelu polityki migracyjnej i polityki społecznej, interakcji z innymi instrumentami polityki migracyjnej, stopnia uregulowania rynku pracy, siły poszczególnych aktorów mogących wpływać na politykę migracyjną czy stopnia upolitycznienia tematyki migracyjnej.

W związku z powyższym konieczne będzie posłużenie się strategią „pogłębiającą”, w której wykorzystując przykład jednego państwa – Polski – skoncentruję się na pokazaniu uwarunkowań, w jakich realizowany jest TRP. Strategia „pogłębiająca” pozwoli na przyjrzenie się kształtowi przepisów dotyczących TRP, ich ewolucji w czasie, zastosowaniu procedury i jej konsekwencjom na tle uwarunkowań wynikających m.in. z sytuacji ekonomicznej i migracyjnej Polski. Umożliwi to bardziej dokładne uchwycenie roli, jaką TRP odgrywa w polityce migracyjnej współczesnego państwa rozwiniętego, nawet jeśli Polska w znaczący sposób i pod wieloma względami różni się od innych państw. W ramach tej części analizy, obok publicznie dostępnych aktów prawnych wydawanych w latach 1989-2020, dokumentów programowych i statystyk, wykorzystałem dokumenty resortu pracy z lat 2010-2020 obejmujące m.in. korespondencję z innymi podmiotami, ankiety przeprowadzane wśród

powiatowych urzędów pracy oraz wewnętrzne analizy i statystyki. Strategia „pogłębiająca” pozwoli umiejscowić rozwiązania stosowane w Polsce na tle tych stosowanych w innych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem przynależności do Unii Europejskiej. Posłużenie się tylko przykładem jednego państwa z pominięciem opisu i oceny rozwiązań w większej grupie państw mogłoby prowadzić do zbyt wielu wyjaśnień sformułowanych na podstawie argumentów odwołujących się wyłącznie do lokalnej specyfiki.

Test rynku pracy – rozwiązania stosowane w państwach UE oraz dotychczasowe ustalenia w literaturze przedmiotu

TRP będę definiował¹ jako mechanizm mający na celu zapewnienie, że pracownicy cudzoziemscy przyjmowani są do pracy dopiero wtedy, gdy pracodawca nie może znaleźć na to miejsce pracowników w swoim kraju. Jednakże do kategorii chronionych w ten sposób pracowników, których będę określał jako „pracowników miejscowych”, zaliczać mogą się również określone kategorie cudzoziemców. Przyjęta przeze mnie definicja zakłada, że każdy przypadek objęty TRP rozpatrywany jest indywidualnie pod kątem możliwości znalezienia pracownika miejscowego. W tej definicji nie mieszczą się więc m.in. mechanizmy, które poprzez pośrednie oddziaływanie mogą faworyzować zatrudnianie pracowników krajowych (np. określone progi wynagrodzenia cudzoziemców, koszty uzyskania stosownych zezwoleń czy uzależnienie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca od określonych parametrów rynku pracy). W praktyce – jak będę starał się pokazać – często te różne mechanizmy współwystępują i wzajemnie się uzupełniają.

TRP jest obecnie instrumentem szeroko rozpowszechnionym – w różnej formie stosuje go większość państw rozwiniętych (OECD 2014: 3). Wśród 28 państw europejskich (państwa UE oraz Wielka Brytania), zaprezentowanych w Tab. 1, które poddam tu dokładniejszej analizie (stan na koniec I połowy 2020 r.), TRP jest stosowany obecnie w 24 państwach (poza Niemcami, Danią, Grecją oraz Chorwacją). We wszystkich tych państwach TRP jest częścią procedury uzyskania dostępu do rynku pracy (czyli uzyskania jakiejś formy zezwolenia). We wszystkich analizowanych państwach decydującą rolę w przeprowadzaniu TRP mają instytucje odpowiedzialne za rynek pracy, najczęściej publiczne służby zatrudnienia (PSZ) – krajowe bądź regionalne. Ważną cechą różnicującą procedury TRP w poszczególnych państwach jest to, czy mają one charakter certyfikacji, tzn. czy właściwy urząd może wydać negatywną decyzję, czy też przeciwnie – choć na pracodawcę nałożony jest wymóg poszukiwania pracownika miejscowego, to nie podlega on już jednak specjalnej weryfikacji ze strony państwa. Wśród 24 państw, które stosują TRP, zdecydowana większość, bo 20 (poza Irlandią, Łotwą, Szwecją, Wielką Brytanią) stosuje jakąś formę certyfikacji, różnią się one jednak rygorystycznością. W państwach, które jej nie stosują, TRP sprowadza się na ogół do obowiązku ogłaszania wakatu na publicznych portalach, a czasem również w mediach prywatnych. Obowiązek ogłoszenia oferty pracy na stanowisko, na które zamierza się zatrudnić cudzoziemca, występuje również

¹ Za m.in. definicją przytaczaną na stronach Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/labour-market-test_en [dostęp 12.2.2021].

w większości państw stosujących TRP w jego formie certyfikowanej. Stopień, w jakim działania pracodawcy zmierzające do znalezienia pracowników poddawane są weryfikacji, znacznie się różni w poszczególnych państwach i jest często trudny do określenia na podstawie samych informacji przekazywanych przez instytucje realizujące TRP. Weryfikacja może przybierać formę sporządzania raportu czy innego sposobu dokumentowania przez pracodawcę przebiegu (nieudanej) rekrutacji. Stosunkowo często stosowane są rozwiązania polegające na aktywnym włączaniu się urzędu przeprowadzającego TRP. Urząd taki może albo samodzielnie weryfikować faktyczną możliwość znalezienia pracownika na lokalnym rynku pracy, w oparciu np. o rejestry bezrobotnych lub wręcz – choć jest to stosunkowo rzadkie – podejmować działania rekrutacyjne, np. kierując bezrobotnych na rozmowy z pracodawcą i weryfikując efekt tych rekrutacji. Na końcu tego procesu wydawana jest jakaś forma decyzji (często będącej decyzją cząstkową w całym procesie uzyskania dostępu do rynku pracy). Choć cały ten proces jest decydujący zarówno o skuteczności TRP (w rozumieniu faktycznego umożliwienia pracy pracownikom na lokalnym rynku pracy), jak i jego kosztach (w rozumieniu zużywania zasobów finansowych i organizacyjnych tak pracodawców, jak i urzędów, a czasem również cudzoziemców), to warto zwrócić uwagę, że w większości przypadków jest on słabo komunikowany na dostępnych stronach internetowych, przynajmniej w języku angielskim. Informacje na temat faktycznego przebiegu procedury i kryteriów, jakie są brane pod uwagę przy weryfikacji możliwości znalezienia pracowników na lokalnym rynku pracy są udostępniane rzadko, także w porównaniu do innych informacji na temat TRP. Pewne próby uspoźnienia informacji nt. procedur przyjmowania cudzoziemców do pracy podejmowane są np. w ramach unijnego *EU Immigration Portal*. W zakresie TRP pozostają one jednak dalece niewystarczające. W praktyce uniemożliwia to porównywanie TRP pomiędzy różnymi państwami oraz zwiększa niepewność po stronie pracodawcy i cudzoziemca.

TRP definiuję jako mechanizm mający zapewnić, że pracownicy migracyjni zatrudniani są dopiero wtedy, gdy nie można na to miejsce znaleźć pracownika miejscowego. Tym niemniej w wielu z prezentowanych w opracowaniu państwach TRP jest tylko jednym z kryteriów uzyskania dostępu do rynku pracy i jednocześnie tylko jednym ze sposobów ochrony krajowego rynku pracy i pracowników miejscowych. Obok TRP najczęściej przeprowadzana jest również ocena wysokości proponowanego wynagrodzenia, np. w odniesieniu do porównywalnych prac na danym rynku pracy, średniej płacy, płacy minimalnej bądź określonej w układzie zbiorowym dla danej branży. W części państw wykorzystywane są również dane cudzoziemca, o którego zatrudnienie stara się pracodawca, w celu oceny poziomu jego kwalifikacji, np. pod kątem przystawalności do wymogów oferty pracy czy potrzeb rynku pracy. Te dodatkowe – obok TRP – kryteria mają wspólnie składać się na szerszą rozumianą ochronę krajowego rynku pracy, często składając się na jedną procedurę. W ostatnich latach, w niektórych krajach, wprowadzano rozwiązania liberalizujące zasady dostępu cudzoziemców do rynku pracy, w tym w odniesieniu do TRP, co wiązać należy m.in. z poprawą sytuacji po kryzysie z 2008 r. oraz zmniejszającą się liczbą osób w wieku produkcyjnym w większości państw UE. Działania te z pewnymi wyjątkami (jak np. praktyczne zniesienie TRP przez Niemcy w marcu 2020 r.) nie były jednak spektakularne. Nieco częściej były obserwowane w „nowych” państwach UE, które zwłaszcza w drugiej dekadzie XXI w. zaczęły odczuwać silne niedobory na rynku pracy, a jednocześnie nie mogły w tym samym stopniu jak „stare” państwa UE polegać na mobilności

wewnątrzunijnej. Zarówno w „nowych” jak i południowych państwach UE nieco częściej zwolnienie z TRP dotyczy także pracowników bez wysokich kwalifikacji. Warto pamiętać, że liberalizacja dostępu do rynku pracy nie musi dotyczyć funkcjonowania TRP – często stosowane są np. zwolnienia z konieczności uzyskania zezwolenia czy inne ułatwienia proceduralne. W Wielkiej Brytanii dotychczasowe regulacje obejmujące TRP od 2021 r. zostały zastąpione systemem punktowym, który z założenia ma pełnić podobne funkcje w zakresie dopasowania podaży migrantów do potrzeb rynku pracy, a jednocześnie ma pozwolić uniknąć nadmiernego obciążenia dla pracodawców². Można oczekiwać, że w kolejnych latach, w związku z kryzysem wywołanym pandemią Covid-19, będziemy mieli raczej do czynienia z tendencją do zaostrzania dostępu cudzoziemców do rynku pracy, w tym – być może – bardziej rygorystycznego egzekwowania TRP. Niektórzy wskazują jednak, że pandemia Covid-19 wykazała również, że pracownicy migracyjni mogą nie tylko potencjalnie destabilizować sytuację na krajowych rynkach pracy, ale są również kluczowi dla zwiększania odporności państwa na kryzysy, co może osłabiać potencjalną tendencję do zaostrzania zasad dostępu cudzoziemców do rynku pracy, np. świadcząc pracę przy dostarczaniu kluczowych usług, np. w ochronie zdrowia, produkcji żywności czy handlu detalicznym (Anderson, Poeschel, Ruhs 2020).

TRP nie jest stosowany wobec wszystkich kategorii cudzoziemców. W związku z tym, że test jest zazwyczaj częścią procedury uzyskania jakiegoś typu zezwolenia, nie jest on stosowany dla cudzoziemców, którzy mają swobodny (bez zezwolenia) dostęp do rynku pracy – można tu więc mówić o „pośrednim” zwolnieniu z TRP. W przypadku analizowanych państw wynika to najczęściej z zobowiązań międzynarodowych, np. w związku z członkostwem w UE/EOG, uzyskania statusu uchodźcy czy z trwałego związania z państwem przyjmującym. Często zezwolenia nie są też wymagane przy okazji prac krótkotrwałych i okazjonalnych, charakterystycznych dla niektórych zawodów (np. sportowcy, artyści, naukowcy). Ponadto wszystkie analizowane państwa stosują wyłączenia „bezpośrednio” z TRP (tzn. przy utrzymaniu obowiązku uzyskania zezwolenia). Jednym z częściej stosowanych sposobów wyłączenia z TRP jest lista zawodów deficytowych. Czasami listy te tworzone są bezpośrednio na potrzeby polityki migracyjnej (nie zawsze w związku z TRP, mogą np. zapewniać swobodny dostęp do rynku pracy lub np. zwalniać z obowiązku stosowania progów wynagrodzenia). W innych przypadkach wykorzystywane są listy opracowywane na potrzeby polityki rynku pracy, (UE promuje tworzenie list zawodów deficytowych w ramach „miękkiej koordynacji” krajowych polityk rynku pracy). Wśród 24 państw stosujących TRP wyłączenia w postaci list wykorzystywane były w 13 państwach. Coraz częściej wyłaniając zawody zwolnione z TRP (lub dla których stosuje się inne ułatwienia) wykorzystuje się dane statystyczne, często automatycznie generowane wg zadanych parametrów. Tym niemniej w procesie tworzenia list zawodów deficytowych na potrzeby ułatwień w zatrudnianiu cudzoziemców ostateczna decyzja co do kształtu listy należy do państwa, najczęściej z wykorzystaniem konsultacji z organizacjami pracodawców. Obok list zawodów deficytowych państwa stosują również inne

² <https://www.kingsleynapley.co.uk/insights/blogs/immigration-law-blog/the-end-of-the-resident-labour-market-test-good-news-for-employers> [dostęp: 21-03-2021].

wyłączenia z TRP, m.in. dla przedłużających zezwolenie, cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach czy w przypadkach gdy wynagrodzenie przekracza określony próg. Wyłączenia dotyczą też niektórych kategorii cudzoziemców, m.in. pracowników delegowanych przez przedsiębiorstwo zagraniczne, pracowników przenoszonych w ramach transnarodowych korporacji, studentów czy pracowników sezonowych (ta ostatnia kategoria najczęściej w państwach, które nie mogą liczyć na uzupełnianie niedoborów wyłącznie w oparciu o mobilność wewnątrzunijną).

Udział cudzoziemców, którzy z różnych względów nie podlegają TRP, różni się znacznie wśród analizowanych państw i może być decydujący dla oceny roli, jaką TRP odgrywa w systemie przyjmowania cudzoziemców. Stosunkowo niewielką rolę TRP – choć nie jest to regułą – może odgrywać w tych państwach, w których istnieją liczne grupy cudzoziemców nieobjętych reżimem TRP (w tym tych ze swobodnym dostępem do rynku pracy w ogólności). Mowa tu przede wszystkim o pracownikach z UE/EOG i Szwajcarii podejmujących pracę w ramach swobodnego przepływu pracowników, cudzoziemcach objętych ochroną międzynarodową czy cudzoziemcach przybyłych w ramach łączenia rodzin (jeśli są wyłączeni z TRP). Sytuacja taka może dotyczyć większości państw tzw. starej UE, podczas gdy w państwach tzw. nowej UE odsetek cudzoziemców, niepodlegających obowiązkowi TRP wydaje się być mniejszy. Porównania międzynarodowe są jednak utrudnione ze względu na fakt, że dane na temat udziału cudzoziemców objętych TRP wśród ogółu cudzoziemców nie są w zasadzie publikowane. Zasadnicze cechy TRP w analizowanych państwach przedstawiam w Tab. 1.

Mimo szerokiego rozpowszechnienia TRP funkcjonowanie tego instrumentu pozostaje relatywnie mało zbadane, zarówno w literaturze polskiej, jak i światowej. W opracowaniach poświęconych różnym ujęciom polityk migracyjnych w perspektywie porównań międzynarodowych kwestie TRP są na ogół pomijane bądź jedynie wzmiankowane (por. np. Firlit-Fesnak, Łoćocki, Zawadzki 2016; Schmid-Drüner 2020). Ustępują one m.in. takim kwestiom jak przyjmowanie uchodźców, integracja migrantów czy przyciąganie migrantów o wysokich kwalifikacjach. Stosunkowo częściej temat TRP podejmowany jest w ramach dyskursu eksperckiego niż czysto akademickiego, m.in. przez instytucje międzynarodowe, takie jak OECD (2014; 2016; Chaloff 2014), Komisja Europejska (2015; European Union 2011) czy MPI Europe (2019). Choć linii podziału między dyskursem eksperckim a akademickim nie da się wyznaczyć jednoznacznie, punktem wyjścia w analizach eksperckich jest najczęściej próba oceny skuteczności różnych narzędzi służących osiągnięciu równowagi pomiędzy potrzebami rynku pracy a koniecznością ochrony krajowego rynku pracy, gdzie TRP jest jedną z potencjalnych opcji. Choć dostrzegany jest problem zróżnicowania interesów różnych aktorów, a także legitymizacyjna rola TRP, to zasadniczo kwestia potrzeb rynku pracy nie jest problematyzowana w dyskursie eksperckim i jest ona utożsamiana z popytem na pracę cudzoziemców, zgłaszanym przez pracodawców. W ujęciu akademickim TRP – również rzadko będąc samodzielnym przedmiotem dociekań – analizowany jest m.in. w kontekście ewolucji polityk migracyjnych (Duszczyk 2012; Duszczyk 2013) czy krytycznej oceny funkcjonowania narzędzi chroniących rynek pracy i „ustalających”, jaki popyt na pracę cudzoziemców można uznać za „obiektywny” czy też „korzystny” dla gospodarki (Ruhs 2014; Zou 2016). Szczególnie to drugie podejście będę chciał rozwijać w dalszej części artykułu.

Tab. 1 Stosowanie TRP w państwach Unii Europejskiej oraz w Wielkiej Brytanii (stan na połowę 2020 r.)

Państwo	Skrót państwa	TRP	Certyfikowany TRP	Lista zawodów związana z TRP
Austria	AT	Tak	Tak	Tak
Belgia	BE	Tak	Tak	Tak
Bulgaria	BG	Tak	Tak	Nie
Cypr	CY	Tak	Tak	Nie
Czechy	CZ	Tak	Tak	Tak
Niemcy	DE	Nie	X	X
Dania	DK	Nie	X	X
Estonia	EE	Tak	Tak	Nie
Grecja	EL	Nie	X	X
Hiszpania	ES	Tak	Tak	Tak
Finlandia	FI	Tak	Tak	Nie
Francja	FR	Tak	Tak	Tak
Chorwacja	HR	Nie	X	X
Węgry	HU	Tak	Tak	Tak
Irlandia	IE	Tak	Nie	Tak
Włochy	IT	Tak	Tak	Nie
Litwa	LT	Tak	Tak	Tak
Luksemburg	LU	Tak	Tak	Nie
Łotwa	LV	Tak	Nie	Tak
Malta	MT	Tak	Tak	Tak
Niderlandy	NL	Tak	Tak	Nie
Polska	PL	Tak	Tak	Tak
Portugalia	PT	Tak	Tak	Nie
Rumunia	RO	Tak	Tak	Nie
Szwecja	SE	Tak	Nie	Nie
Słowenia	SI	Tak	Tak	Nie
Słowacja	SK	Tak	Tak	Tak
Wlk. Brytania	UK	Tak	Nie	Tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie ogólnodostępnych stron internetowych w języku angielskim.

Wśród pozytywnych właściwości TRP wskazywane są m.in. dostępność ofert pracy dla lokalnych pracowników, zrozumiałość samego procesu ogłaszania oferty (Chaloff 2014) czy korzystny wpływ na legitymizację społeczną zjawiska migracji pracowniczych. Częściej w dostępnej literaturze wskazuje się jednak negatywne strony TRP. Wśród nich wymienia się m.in. trudności w jego prawidłowym egzekwowaniu (Chaloff 2014) i determinację pracodawcy, by zatrudnić cudzoziemca (Duszczyk 2013; Chaloff, Ramasamy 2014; Ruhs 2014), co powoduje że poszukiwanie pracownika miejscowego jest w istocie pozorne. Towarzyszy temu niekiedy niechęć do podjęcia pracy w ramach TRP przez pracowników miejscowych, gdyż warunki pracy proponowane przez pracodawców określone są celowo na poziomie mało atrakcyjnym dla nich (Ruhs 2006; Zou 2016). W połączeniu z długością trwania procedury TRP i dodatkowymi obciążeniami dla pracodawców i urzędów, związanymi z weryfikacją wysiłków podejmowanych w celu znalezienia pracowników miejscowych, powoduje to, że TRP staje się przede wszystkim biurokratycznym obciążeniem (Chaloff, Ramasamy 2014). Gdy nikt specjalnie nie wierzy, że w procedurze TRP uda się zatrudnić pracownika miejscowego, jej główny efekt to zwiększanie kosztów zatrudnienia cudzoziemców. Niektórzy autorzy dowodzą, że – paradoksalnie – dzięki temu właśnie TRP realizuje zakładany cel – tzn. zwiększając koszt zatrudnienia cudzoziemców zwiększa się relatywną atrakcyjność zatrudnienia pracowników miejscowych (Lemaitre 2014: 373; OECD, European Union 2016). Negatywnymi dla pracodawców cechami TRP jest również znaczny poziom dyskrecjonalności oraz różnice w przebiegu procedury w poszczególnych urzędach, co zwiększa niepewność (Chaloff, Ramasamy 2014).

Część badaczy dochodzi do wniosku, że TRP jest mało skuteczny w ochronie krajowego rynku pracy, w porównaniu np. do działań zapewniających równe traktowanie migrantów zarobkowych pod kątem wynagrodzeń i innych warunków pracy (Lemaitre 2014; Ruhs 2006). Ruhs (2014) porównując różne formy ochrony krajowego rynku pracy, dowodzi, że w systemach, w których stosowany jest certyfikowany TRP (większość państw UE), poziom ochrony krajowego rynku pracy jest wyższy niż w systemach, w których stosuje się deklaracje pracodawców, co do spełnienia minimalnych warunków pracy (zezwolenie H-1b w USA) lub niecertyfikowaną formę TRP (np. UK). Wg Ruhsa (2014) dużo bardziej skuteczny w zapewnieniu ochrony krajowego rynku pracy jest jednak system z silnie uregulowanym rynkiem pracy, układami zbiorowymi i silną pozycją związków zawodowych jak np. w Szwecji. Pracodawcy nie zatrudniają tam zbyt dużej liczby cudzoziemców, gdyż nie mają dużych możliwości zaniżania wynagrodzeń cudzoziemców. Może to tłumaczyć możliwość funkcjonowania w Szwecji od 2008 r. bardzo liberalnego systemu migracyjnego. Nie oznacza to oczywiście, że w tym kraju kwestia zaniżania standardów przez pracodawców zatrudniających cudzoziemców nie jest dyskutowana. W przypadku państw o liberalnie uregulowanym rynku pracy (jak np. USA czy Wielka Brytania) może z kolei wystąpić konieczność wpisania w system migracyjny „bezpieczników” w postaci maksymalnych kwot migrantów.

Dość często wskazuje się, że TRP jest nie tylko mało skuteczny w zakresie ochrony krajowego rynku pracy, ale również jego znaczenie w procesie zarządzania całością migracji zarobkowych pozostaje drugorzędne, gdyż najczęściej dotyczy on jedynie niewielkiej części wszystkich

cudzoziemców podejmujących pracę w danym kraju (OECD European Union 2016; Lemaitre 2014). Pośrednio wskazuje na to wspomniana relatywna rzadkość pojawiania się kwestii TRP w opracowaniach porównawczych nt. polityk migracyjnych. Dostępne opracowania są zgodne, że TRP rzadko staje się powodem odrzucenia wniosku o zatrudnienie cudzoziemca (Lemaitre 2014; OECD, European Union 2016), choć dokładne dane w tym zakresie rzadko są podawane i analizowane. Do niskiej skuteczności TRP przyczynia się również fakt, że udział ofert pracy w dyspozycji publicznych służb zatrudnienia, które to najczęściej są odpowiedzialne za przeprowadzanie tej procedury, jest niski i w przypadku państw UE obejmuje od kilku do kilkanastu procent ogółu wakatów w gospodarce (OECD, European Union 2016).

Powyższe wątpliwości skłaniają do postawienia pytania o przyczynę szerokiego rozpowszechnienia TRP. Odwołując się do często wykorzystywanego dychotomicznego podziału polityk migracyjnych (Papademetriou, Hooper 2019; European Commission 2015) przyjmuje się, że TRP jest bardziej charakterystyczny dla modelu polityki migracyjnej opartej na popycie na pracę. W tym modelu pracodawca wnioskuje o zatrudnienie cudzoziemca, czego zasadność weryfikowana jest przez państwo (model ten da się przypisać większości państw UE). Konkurencyjny do tego modelu polityki migracyjnej jest model oparty o ocenę potencjału (kapitału ludzkiego) migranta. W tym przypadku to państwo określa, jakich migrantów chce przyjmować, najczęściej parametryzując różne ich cechy, np. w postaci systemu punktowego. Migranci następnie samodzielnie poruszają się po rynku pracy. Model ten jest charakterystyczny dla tradycyjnych krajów migracyjnych jak Kanada, Australia czy Nowa Zelandia. TRP w politykach opartych na popycie na pracę jest więc pewnym filtrem nakładanym na potrzeby zgłaszane przez pracodawców, gdyż przyjmuje się, że nie należy w pełni ufać stwierdzeniom pracodawców o braku pracowników miejscowych. W logice modelu opartego o ocenę potencjału migranta TRP nie jest tak istotny (Papademetriou, O'Neil 2004), gdyż ze swej natury odpowiada on na aktualny popyt na pracowników, podczas gdy ten model zakłada przyjmowanie migrantów wartościowych dla rynku pracy i społeczeństwa w długiej perspektywie, ze względu np. na potencjał integracyjny, wykształcenie, kwalifikacje czy wiek migranta.

Istotną cechą modeli jest jednak to, że rzadko występują one w stanie czystym. Duszczyk (2013) wskazuje ponadto na koncepcję konwergencji polityk migracyjnych, zgodnie z którą coraz trudniej przyporządkować poszczególne państwa do jednego, spójnego modelu polityki migracyjnej. Coraz częściej preferuje się wykorzystywanie instrumentów pochodzących z różnych modeli i tradycji, czemu sprzyja znaczne międzynarodowe usieciowienie ekspertów oraz wymiana wiedzy, zarówno w ramach administracji państwowej, jak i poza nią. TRP zdaniem Duszcyka, ze względu na łatwość stosowania i skuteczność, stał się jednym z najczęściej stosowanych instrumentów polityki migracyjnej. Biorąc pod uwagę dość powszechną krytyczną opinię na temat TRP w dostępnej literaturze wydaje się, że wyjaśnienie powszechności tego instrumentu może być nieco bardziej złożone.

W przypadku państw UE to proces integracji europejskiej wydaje się być ważnym motorem tej konwergencji, także w odniesieniu do TRP. Mowa tu o zasadzie tzw. preferencji wspólnotowej. Jej pochodzenie nie jest związane bezpośrednio z migracjami i sięga wspólnej polityki rolnej oraz Traktatu Rzymskiego z 1957. Rolę w kształtowaniu tej zasady, podobnie jak wielu innych

w UE, miał Europejski Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając w 1968 r., iż należy ona do generalnych zasad wspólnotowych, które powinny być stosowane we wszystkich obszarach, by w 1994 r. doprecyzować, że znaczenie tej zasady ma charakter raczej polityczny niż prawny i wymaga każdorazowo dookreślenia w aktach prawnych (Robin-Olivier 2016). Zasada ta, odniesiona do migracji, ma przede wszystkim za zadanie służyć budowie jednolitego rynku i pełnemu wykorzystaniu zasobów pracy wewnątrz wspólnoty. Stąd nie wprost została ona wyrażona w rozporządzeniu Rady nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (dziś zastąpione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 492/11 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników). Wprost zasada preferencji wspólnotowej została sformułowana w rezolucji Rady Europejskiej (1994), jako jedna z odpowiedzi na wysokie bezrobocie we Wspólnocie (Robin-Olivier 2016: 7). Oznacza ona, że państwa Wspólnoty mogą przyjmować pracowników z państw trzecich dopiero wtedy, gdy istniejące w tym państwie wakaty nie mogą być obsadzone przez obywatela tego państwa, obywatela innego państwa Wspólnoty lub obywatela państwa trzeciego przebywającego w tym państwie legalnie i w sposób ciągły. Praktyczną rolę w przekazywaniu tych ofert odgrywa sieć EURES, stąd wiele prawodawstw państw UE przewiduje – zgodnie z ww. rezolucją – obowiązek publikowania ofert właśnie w tej sieci, po to by uwzględnić wszystkich potencjalnie chętnych do pracy obywateli UE. Jak do tej pory nie zmieniło to jednak faktu, że TRP ma przede wszystkim nawet nie narodowy, ale lokalny charakter, a obowiązek publikowania ofert w sieci EURES jest po prostu kolejnym biurokratycznym obciążeniem (OECD, European Union 2016). Pojawia się jednocześnie paradoks: obywatel innego państwa UE nie jest traktowany jako migrant na gruncie prawa UE, lecz pozostaje nim przecież w rzeczywistości, w związku z m.in. relatywnie słabszą pozycją negocjacyjną niż pracownik krajowy, czego dowodzi wiele debat w różnych państwach UE nt. zaniżania standardów zatrudnienia w związku z pojawianiem się pracowników z uboższych państw UE. Zasada preferencji wspólnotowej – nie będąc twardym prawem UE – przyczyniła się prawdopodobnie do rozpowszechnienia TRP w UE, a warunki brzegowe jej stosowania wobec określonych kategorii obywateli państw trzecich pojawiają się w kilku dyrektywach z obszaru legalnych migracji (np. rezydentów długoterminowych i członków ich rodzin, pracowników wysoko wykwalifikowanych, pracowników przenoszonych wewnątrz korporacji), często ograniczona do obywateli nowych państw członkowskich w trakcie okresów przejściowych. Tym niemniej TRP nie został w żaden sposób zdefiniowany w prawie UE. To państwa członkowskie mają więc wciąż pełną dowolność w kształtowaniu tego instrumentu. Dostrzec można też w ostatnich latach tendencję, m.in. w polityce KE, do wzmacniania pozycji niektórych kategorii obywateli państw trzecich oraz ich prawa do wewnątrzunijnej mobilności, co wyrażane jest np. poprzez propozycje ograniczania stosowania TRP wobec nich.

Na pytanie o rolę TRP w całości polityki migracyjnej danego państwa nie można odpowiedzieć bez próby sprobematyzowania dylematu, o jakim wspominałem na początku – to znaczy, jak pogodzić konieczność zwiększania napływu migrantów (by uzupełniać niedobory na rynku pracy) oraz zapewnienia ochrony krajowego rynku pracy. A w zasadzie trzeba się jeszcze cofnąć o krok. Problematiczne bowiem jest już samo przyjęcie, że niedobory na rynku pracy istnieją niejako „obiektywnie” i można po prostu policzyć, ilu rąk do pracy brakuje, więc rola państwa

polegałaby na sprawnym identyfikowaniu tych niedoborów oraz takiej regulacji dostępu cudzoziemców do rynku pracy, by te niedobory zniwelować. Jak dowodzi Ruhs (2014), pracodawcy mają silne preferencje w kierunku zatrudniania cudzoziemców. Z punktu widzenia pracodawców zróżnicowane zasoby siły roboczej są korzystne, gdyż pozwalają im na większą swobodę w formułowaniu swoich oczekiwań w stosunku do pracowników. Na istniejące już zróżnicowania (np. ze względu na wiek, płeć, wykształcenie, region zamieszkania, dostęp do sieci społecznych) nakładają się te wynikające z odmiennej sytuacji migrantów, a także z wielopłaszczyznowego zróżnicowania wewnątrz samej kategorii migrantów (np. migranci ze stałym pobytem i migranci tymczasowi). Migranci dysponując średnio niższym kapitałem społecznym i będąc ograniczonymi poprzez związenie prawa pobytu z zatrudnieniem u danego pracodawcy lub koniecznością spełnienia dodatkowych warunków przy wyborze nowego miejsca pracy, a także niżej „wyceniając” swój czas wolny, akceptują warunki pracy, których nie akceptowałiby pracownicy miejscowi. Częściej „wybierają” też sektory, w których pozycja związków zawodowych jest słabsza. Jednocześnie w dyskursie kształtowanym przez pracodawców oraz część ekspertów słabsza pozycja migrantów ulega transformacji w takie przymioty jak lepsza etyka pracy, motywacja, zdeterminowanie czy obowiązkowość, co razem składa się na obraz „dobrego pracownika” (Mackenzie, Forde 2009). Zjawisko pracy migrantów poniżej kwalifikacji jest zazwyczaj przedstawiane jako coś, czemu powinno się przeciwdziałać w różnych politykach publicznych. Z punktu widzenia pracodawcy mamy tutaj jednak do czynienia z sytuacją pożądaną, gdy niewdzięczną, niewymagającą kwalifikacji pracę wykonuje ktoś posiadający wyżej wspomniane cechy „dobrego pracownika”. Można, podsumowując tę część, powiedzieć, że w „odwiecznym”, według niektórych, konflikcie między kapitałem a pracą, kapitał dzięki migracjom zwiększa swoje możliwości dyscyplinowania pracowników miejscowych.

Problematyczne jest również uznanie, że stosowane przez państwo środki kontroli imigracji przyczyniają się do ochrony pracowników miejscowych oraz praw migrantów. Jak dowodzi m.in. Anderson (2010), stosowane przez państwo mechanizmy polegające na limitowaniu dostępu do rynku pracy poprzez np. system ograniczonych czasowo zezwoleń z określonymi warunkami do spełnienia, przyczynia się do zjawiska „zinstytucjonalizowanej niepewności” oraz wzmacnia prekaryjność migrantów. Podobnie jak w przypadku pracodawców, również państwo może dostrzegać ekonomiczne korzyści ze zwiększania liczby migrantów – uzyskuje bowiem pracownika, którego koszty wykształcenia zostały poniesione przez państwo pochodzenia. Możliwe są również oszczędności w wydatkach na niektóre polityki publiczne (np. sektor ochrony zdrowia, opieki nad osobami starszymi czy szkolnictwo zawodowe). Niektórzy wskazują również na makroekonomiczne korzyści wynikające z pracy migrantów zarobkowych, która działa „kontrekcyjnie”. W okresie dobrej koniunktury „niedopłacani” migranci chronią np. przed nadmiernym wzrostem płac i nasilaniem się procesów inflacyjnych, zaś w okresie dekoniunktury zwalniani migranci nie zmniejszają, w tym samym stopniu co pracownicy miejscowi, zagregowanego popytu na produkty i usługi. Choć szersze otwieranie się na migrantów często tłumaczone jest koniecznością reagowania na tymczasowe zwiększenie zapotrzebowania na pracę, to wskazane wyżej procesy mają tendencję do utrwalania się oraz „strukturalnego zakorzenienia się” popytu na pracę cudzoziemców (Cornelius 1998; Tsuda 1999, Castles 2004).

Biorąc pod uwagę to, co zostało powiedziane powyżej, niezwykle trudno ocenić jest, czy popyt na pracę cudzoziemców wynika z braków podaży pracy czy też z preferencji pracodawców w kierunku zatrudniania migrantów. Jednocześnie polityka migracyjna musi nieustannie balansować pomiędzy spełnieniem oczekiwań różnych aktorów, np. pracowników obawiających się konkurencji z cudzoziemcami oraz pracodawców szukających najbardziej „efektywnych” rozwiązań. Preferowanym rozwiązaniem może być więc unikanie otwartego opowiadania się w ramach prowadzonej polityki migracyjnej po stronie jednych aktorów społecznych, ignorując innych (Castles 2004: 214). TRP staje się w tej sytuacji wygodnym narzędziem, które ze swej natury udzielać ma niezapośredniczonej, a więc „prawdziwej”, odpowiedzi na pytanie o to, czy na danym lokalnym rynku pracy można znaleźć pracownika, zamykając tym samym dyskusję. Istotna jest nie tyle efektywność TRP, co sam fakt przeprowadzania TRP, coś co nazywam „zamykaniem dyskusji”, względnie ogólne zwiększanie kosztów zatrudniania cudzoziemców. Stąd, w wielu państwach TRP stosuje się w odniesieniu do prawdopodobnie niewielkiej części migrantów, a skuteczność procedury, rozumiana jako odsetek sytuacji, w których udało się doprowadzić do zatrudnienia pracownika miejscowego zamiast cudzoziemca, jest według dostępnych źródeł bardzo ograniczona. Jednocześnie w praktyce procedura nie jest ściśle dookreślona, zostawiając margines na dyskretność państwa, pozwalając na dostosowywanie się do aktualnych i lokalnych okoliczności, być może również na swoiste „negocjowanie” z pracodawcami. Pracodawcy odgrywają zresztą zazwyczaj dużą rolę w formowaniu kształtu regulacji dotyczących TRP, np. w procesie konsultacji aktów prawnych czy układania list zawodów wyłączonych z obowiązku TRP (Ruhs 2014; Zou 2016). Rola pracodawców jest relatywnie większa niż potencjalnych zwolenników ograniczania migracji zarobkowych (Castles 2004), którzy zazwyczaj są mniej zorganizowani, mniej zdeterminowani lub bardziej skłonni akceptować np. migracje ekonomiczne kosztem uchodźczych. Nie bez znaczenia jest też słabnąca pozycja związków zawodowych w warunkach współczesnej, zglobalizowanej gospodarki, co dotyczy szczególnie sektorów, w których nadreprezentowani są cudzoziemcy. Nie oznacza to, że proces publicznego tworzenia rozwiązań polityki migracyjnej (także w zakresie TRP) nie może być tworzony względnie transparentnie i w ramach szerokiej debaty publicznej, czego dowodzi m.in. przykład Komisji Doradczej do spraw Migracji w Wielkiej Brytanii (Ruhs 2014). Podsumowując, istnienie TRP pozwala legitymizować całą politykę migracyjną jako odpowiedzialną i wyważoną, jednocześnie nie ograniczając specjalnie swobody pracodawców i/lub państwa, przy czym nie bez znaczenia wyda się też fakt, że powszechności stosowania tego instrumentu towarzyszy niezbyt duża uwaga poświęcana jego skuteczności.

Test rynku pracy w Polsce

Zjawiska migracyjne oraz polityka państwa w obszarze zarządzania migracjami podlegały w Polsce istotnym zmianom w okresie po 1989 r. Na potrzeby określenia roli TRP w zmieniającym się krajobrazie migracyjnym Polski zasygnalizuję tu tylko wybrane wątki. Początki transformacji to okres gwałtownych przemian ekonomicznych, w tym wzrost bezrobocia rejestrowanego, które z poziomu 0,3% w 1990 r. wzrosło do prawie 17% w 1994 r. i po kilkuletniej poprawie sytuacji do ok. 20% w latach 2002-2004 (GUS 2021). Jednocześnie, zwłaszcza w porównaniu do czasów sprzed 1989 r., lata 90. to okres pojawienia się różnych

kategorii imigrantów w Polsce – od ubiegających się o status uchodźcy przez handlarzy i pracowników sezonowych po wysoko wykwalifikowanych pracowników kadry menedżerskiej z państw gospodarczego centrum. Skala zapotrzebowania na pracę cudzoziemców utrzymywała się jednak na niskim poziomie, a Polska wciąż pozostawała, kontynuując liczoną w dziesiątkach lat tradycję, państwem emigracyjnym. Procesy emigracyjne nasiliły się jeszcze w 2004 r. w związku z akcesją Polski do UE i otwieraniem się kolejnych państw na pracowników z „nowych” państw UE, oraz wchodzeniem na rynek pracy w okresie wysokiego bezrobocia roczników wyżu demograficznego. W krótkim okresie szacowana liczba Polaków przebywających czasowo za granicą wzrosła z 790 tys. w 2002 r. do 2,27 mln w 2007 r. (GUS 2019). Aż do początków drugiej dekady obecnego stulecia to emigracja częściej niż imigracja przykuwała uwagę opinii publicznej i klasy politycznej.

Akcesja Polski do UE jest ważną cezurą również ze względu na fakt, że wschodnia granica Polski stała się zewnętrzną granicą UE, co pociągnęło za sobą przyjęcie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które w znaczny sposób ograniczyły spontaniczną migrację z państw sąsiadujących z Polską od wschodu. Wstąpienie Polski do UE wymusiło również dostosowanie polskiego prawodawstwa w obszarze migracji do prawodawstwa unijnego i włączenie się Polski we właśnie rozpoczynający się w UE proces mozolnej harmonizacji prawodawstwa z zakresu legalnych migracji spoza UE. Z innego punktu widzenia to także okres zintensyfikowanego wpływu technokratycznych dyskursów zarządzania migracjami charakterystycznych nie tylko dla UE, ale też takich organizacji międzynarodowych jak OECD czy IOM. Biorąc pod uwagę fakt, że napływy migracyjne do Polski charakteryzują się w tym czasie wciąż niewielką skalą (wydaje się kilkanaście tysięcy zezwoleń na pracę rocznie), nie wywołują one jeszcze szerszej debaty publicznej, a motorem działań były administracja publiczna oraz środowisko eksperckie. Wszystko to razem składa się na ukształtowanie polskiej polityki imigracyjnej jako „niepolitycznej polityki” (Łodziński, Szonert 2016).

Pierwsze lata po akcesji do UE to również początek wyraźnego wzrostu znaczenia migracji zarobkowych. Silny wzrost gospodarczy powoduje poprawę sytuacji na rynku pracy, a stopa bezrobocia rejestrowanego spada z ok. 20% w 2002 r. do ok. 9% w 2008 r. (GUS 2021). Pojawia się niezaspokojony popyt na pracę w określonych branżach (rolnictwo, budownictwo) i regionach (przede wszystkim województwo mazowieckie), na co państwo reaguje wprowadzeniem znaczących ułatwień w zatrudnianiu cudzoziemców w latach 2006-2009. Sukcesywnie rośnie liczba wydawanych zezwoleń na pracę cudzoziemców. W okresie globalnego kryzysu finansowego co najwyżej stabilizuje się ona przy wzroście stopy bezrobocia do ok. 14% w 2013 i na początku 2014 r. Jednocześnie coraz większego znaczenia nabierają czynniki demograficzne, w tym zmniejszanie się ludności w wieku produkcyjnym od początku drugiej dekady XXI w., szczególnie w młodszych kohortach. Stopniowo kształtują się też sieci i kanały migracyjne z państw wschodniego sąsiedztwa, przede wszystkim z Ukrainy, w czym w kolejnych latach znaczący udział mają również pośrednicy, najpierw głównie nieformalni, a potem również agencje zatrudnienia. W tej sytuacji kryzys na Ukrainie staje się czynnikiem dynamizującym migracje z tego państwa (Górny et al. 2018). Stopniowo zwiększa się uzależnienie polskiej gospodarki, zwłaszcza niektórych sektorów, od pracy migrantów, wraz z wpływem kolejnych lat pochodzących coraz częściej także z innych państw. W krótkim czasie

szacunkowy udział migrantów w polskim rynku pracy rośnie z wartości poniżej 1% do powyżej 5% w 2018 r. (Strzelecki, Growiec, Wyszyński 2020: 36), a Polska staje się liderem pod względem liczby przyjmowanych nowych migrantów. Polska, pozostając krajem peryferyjnym, staje się dla migrantów, m.in. z Ukrainy, państwem gospodarczego centrum (Stec, Duszczyk 2018). Migracje przestają być „niepolityczną polityką” w Polsce. Kryzys migracyjny w Europie z 2015 r. jest wykorzystywany w kampanii wyborczej w Polsce. Co ciekawe, do pewnego stopnia taką „niepolityczną polityką” (z dającym się jednak dostrzec cieniem „polityczności”) pozostaje zarządzanie napływem migrantów zarobkowych, które nie wzbudza zasadniczych kontrowersji społecznych i charakteryzuje się znaczną ciągłością w przeciągu ostatnich 2 dekad.

Rozwiązania w przepisach dotyczących dostępu cudzoziemców do rynku pracy, które uwzględniają potrzebę ochrony krajowego rynku pracy, są w Polsce znacznie starsze niż masowy napływ cudzoziemców. W zasadzie pojawiają się one wraz przemianami ustrojowymi i pierwszymi regulacjami zasad dostępu cudzoziemców do rynku pracy. Od samego początku do dnia dzisiejszego główne zasady dostępu cudzoziemców do rynku pracy uregulowane są w kolejnych ustawach dotyczących rynku pracy i przeciwdziałania bezrobociu. W ustawie z dnia 29 grudnia *o zatrudnieniu* kwestie zatrudnienia cudzoziemców ujęte są zaledwie w jednym artykule składającym się z 4 krótkich ustępów, co kontrastuje z 7 artykułami regulującymi zatrudnianie obywateli Polski za granicą (UZ: art. 26-33). Procedura dotycząca zatrudnienia cudzoziemca mieści się w jednym przepisie i polega na uzyskaniu zgody od organu zatrudnienia szczebla wojewódzkiego. Wydanie zgody przez organ wymaga uwzględnienia sytuacji na rynku pracy. Nie jest jednak sprecyzowane, na czym ma polegać to uwzględnienie, ustawa nie przewiduje również żadnych aktów wykonawczych dotyczących procedury wydania zgody na zatrudnienie cudzoziemców. Zgodnie z przyjętą w tym artykule definicją, rozwiązanie to, choć należące do instrumentów mających na celu ochronę krajowego rynku pracy, nie może być zaklasyfikowane jako TRP.

Kolejna ustawa – *o zatrudnieniu i bezrobociu* (UZB) z dnia 16 października 1991 r., wciąż w jednym artykule, obok uwzględnienia sytuacji na rynku pracy wymaga również opinii wojewódzkiej rady zatrudnienia oraz przewiduje, że zezwolenie może być cofnięte, jeśli wymaga tego sytuacja na rynku pracy (UZB: art. 50). W ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. *o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* (UPZB) tworzy się dwuinstancyjną procedurę. Pracodawca musi uzyskać zezwolenie na pracę wydawane przez wojewódzki urząd pracy, a cudzoziemiec zezwolenie na pobyt oraz zgodę na pracę u tego pracodawcy, przy czym zarówno zezwolenie, jak i zgodę wydaje się, uwzględniając sytuację na rynku pracy (UZPB: art. 50). W ustawie tej rezygnuje się z uznania sytuacji na rynku pracy jako przesłanki do cofnięcia zezwolenia (jest nią m.in. wykonywanie pracy niezgodnie z zezwoleniem). Początkuje to tendencję rozrastania się przepisów przesadzających, w jakich sytuacjach praca jest uznawana za nielegalną. Pierwszy raz przewiduje się też, że szczegóły procedury wydawania zezwolenia na pracę będą określone w rozporządzeniu. Wprowadza się również opłatę za złożenie wniosku, relatywnie wysoką, bo równą minimalnemu wynagrodzeniu. W kolejnych latach, w tle m.in. przeprowadzonej w Polsce reformy samorządowej, zmieniał się urząd odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń (najpierw na samorządowy powiatowy urząd pracy a następnie na urząd

województki), a dwustopniowa procedura została zmodyfikowana od 2001 r. przez wprowadzenie instytucji przyrzeczenia. Tym razem w obu wypadkach, tj. przyrzeczenia i zezwolenia, stroną wnioskującą był pracodawca. Po uzyskaniu przyrzeczenia cudzoziemiec musiał uzyskać tytuł pobytowy i dopiero na tej podstawie było wydawane pracodawcy zezwolenie. Zwiększała się również liczba wyłączeń z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (przede wszystkim w związku z zobowiązaniami międzynarodowymi, np. obywatele UE, cudzoziemcy objęci ochroną, ale też np. cudzoziemcy posiadający zgodę na osiedlenie się). Od 1998 r. wprowadza się zasadę, że decyzję wydaje się nie tylko uwzględniając sytuację na rynku pracy, ale również warunki określone w kryteriach wojewódzkich, początkowo określanych przez samorząd, a następnie przez urząd wojewody. Od 2001 r. minister właściwy ds. pracy uzyskał możliwość wydania rozporządzenia, określającego przypadki, w których nie uwzględnia się sytuacji na rynku pracy.

Regulacja, którą można uznać za formalny, dookreślony TRP, zaczyna obowiązywać w Polsce od początku 2002 r., kończąc okres, w którym uwzględnianie sytuacji na rynku pracy w procesie wydawania decyzji pozostawało mocno niedookreślone. Rozporządzenie określające tryb wydawania zezwoleń na pracę nakazywało wojewodzie, podejmującemu decyzję o wydaniu zezwolenia, uwzględniać informację starosty w zakresie sytuacji na rynku pracy oraz braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o lokalny rynek pracy, a także informację pracodawcy o jego wysiłkach na rzecz znalezienia pracownika (nie tylko polskiego, ale również posiadającego zezwolenie na osiedlenie się lub status uchodźcy). Wojewoda mógł odmówić wydania zezwolenia, jeśli pracodawca odmówił bez uzasadnionej przyczyny zatrudnienia kandydata wskazanego przez starostę lub kwalifikacje cudzoziemca bądź wynagrodzenie były nieodpowiednie w stosunku do pracy, którą miałyby wykonywać. Z jednej strony nowe regulacje można wiązać z rekordową stopą bezrobocia notowaną w tym okresie w Polsce, z drugiej strony należy zauważyć, że skala zatrudnienia cudzoziemców, oscylująca wokół 20 tys. w latach 1997-2001, pozostawała relatywnie niewielka. Występujący później spadek (z 24,6 tys. w 2002 r. do 11,2 tys. w 2005 r.) nie da się jednoznacznie powiązać ani z działaniem TRP, ani z obniżeniem popytu na pracę cudzoziemców. Jak wskazują Grabowska-Lusińska i Żylicz (2008: 45-46), decydujące znaczenie mają raczej wprowadzane zmiany przepisów w zakresie wyłączenia kolejnych kategorii cudzoziemców z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę (najczęściej przynajmniej pośrednio związanych z przyjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi, jak w przypadku obywateli tych państw UE, które otworzyły rynek pracy dla obywateli Polski). Tym niemniej obowiązujące w następnych latach regulacje określone w kolejnych wersjach rozporządzenia wydają się być bardzo uciążliwe. TRP przeprowadzało się na obu etapach, zarówno w odniesieniu do wydania przyrzeczenia, jak i samego zezwolenia (choć w praktyce decydujący był ten pierwszy etap). Pracodawca nie mógł ograniczyć się w swoich wysiłkach do złożenia oferty pracy jedynie w urzędzie pracy, a urząd pracy zobowiązany był szukać chętnych do pracy także poza zarejestrowanymi bezrobotnymi i poszukującymi pracy. To z tego okresu niektórzy pamiętają np. ogłoszenie w prasie dotyczące poszukiwania koszykarki lub koszykarza do drużyny pierwszoligowej. W sytuacji dobrej koniunktury, spadającego bezrobocia i pojawiających się punktowo braków kadrowych po 2004 r. wybrzmiewają głosy, że procedura TRP jest zbyt uciążliwa. Dla przykładu, wśród 63 rekomendacji Ośrodka Badań nad Migracjami UW z 2008 r. (Kaczmarczyk, Okólski: 132)

pojawia się „potrzeba krytycznej weryfikacji testu rynku pracy”, negatywnie ocenianego przez pracodawców zarówno co do jego zasadności, jak i sposobu przeprowadzania. Istotne zmiany w funkcjonowaniu i roli TRP w całości polityki migracyjnej przynoszą lata 2006-2009.

W 2006 r., na poziomie rozporządzenia pojawia się rozwiązanie, rozwijane do dziś, polegające na możliwości powierzania pracy bez zezwolenia cudzoziemcom z wybranych państw (początkowo Ukrainy, Białorusi i Rosji, a w kolejnych latach również Mołdawii, Gruzji i Armenii). Warunkiem było zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Na samym początku możliwość ta była ograniczona do 3 miesięcy w ciągu kolejnych 6 miesięcy i sektora rolniczego. Pojawiła się jako wynik presji ze strony producentów rolnych (m.in. sadowników z okolic Grójca). Już w 2007 r. dopuszczono możliwość pracy we wszystkich sektorach i wydłużono okres pracy na oświadczeniu do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. W związku z faktem, że oświadczenie zwalniało z zezwolenia, nie był również przeprowadzany TRP, który był częścią procedury uzyskania zezwolenia.

Drugą istotną zmianą była nowelizacja ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (UPZ), która weszła w życie 1 lutego 2009 r. i znacznie upraszczała procedurę uzyskania zezwolenia na pracę. Zmniejszono koszt złożenia wniosku (wydane na podstawie ustawy rozporządzenie określiło wysokość opłaty w najbardziej typowym przypadku na 100 zł, co nie zostało zmienione do dziś). Powrócono również do jednostopniowej procedury. Rezygnacja z wymogu uzyskania przyrzeczenia sama w sobie zmniejszała uciążliwość TRP, który od tej pory – w myśl przepisów – był przeprowadzany tylko raz w ramach całej procedury. TRP, choć uregulowany teraz na poziomie ustawy (UPZ: art. 88c), wydaje się nieco mniej skomplikowany, a przede wszystkim bardziej precyzyjnie określony, także w rozporządzeniu określającym tryb wydawania zezwoleń na pracę. Nie wymagał przygotowywania od tej pory osobnej informacji przez pracodawcę, tylko złożenia oferty pracy. Powiatowy urząd pracy oceniał oferty, przeglądając rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy, a jeśli znajdowali się tam odpowiedni kandydaci, organizował rekrutację. Na tej podstawie urząd przygotowywać miał informację starosty co do możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy. W 2009 r. czas na wydanie informacji starosty wynosił 7 lub 14 dni, w zależności od tego, czy była organizowana rekrutacja.

Niezależnie od uproszczeń wprowadzonych do procedury uzyskania zezwolenia na pracę (w tym w zakresie TRP) kluczowe znaczenie miało rozwijanie wyżej wspomnianej ścieżki oświadczeniowej, w której zezwolenie (a więc i TRP) nie jest wymagane. To właśnie ta ścieżka okazała się szczególnie często wykorzystywana przez pracodawców. Już w 2008 r. stosunek liczby rejestrowanych oświadczeń do liczby wydawanych zezwoleń na pracę wyniósł prawie 9. W kolejnych latach wskaźnik ten przyjmował wartości między 5 a 9, a w 2015 r. nawet ok. 12, by dopiero w ostatnich latach zmniejszyć się do ok. 3-4. Oznacza to, że z punktu widzenia systemu prawnego zasadą ogólną była wymagająca procedura uzyskania zezwolenia na pracę (a w jej ramach procedura TRP), podczas gdy dominującą praktyką było zwolnienie z konieczności uzyskania zezwolenia za pośrednictwem procedury oświadczeniowej (a tym samym zwolnienia z TRP). Popularność tej ścieżki w porównaniu do ścieżki zezwoleniowej wynikała z kilku czynników. Wśród nich było m.in. specyficzne uregulowanie rejestracji

oświadczeń jako „nie-procedury” (nieuregulowanej w ramach kodeksu postępowania administracyjnego, zdefiniowanej tylko w akcie prawnym rangi rozporządzenia), w której „w zasadzie” nie można było dokonać odmowy; krótki czas „postępowania” (przez wiele lat większość urzędów rejestrowała oświadczenia tego samego dnia); brak opłaty za złożenie oświadczenia czy łatwiejszego dostępu pracodawcy do urzędu (340 urzędów pracy w porównaniu do 16 urzędów wojewódzkich). Nie bez znaczenia oczywiście był również brak TRP w procedurze oświadczeniowej. Skracало to czas pozyskania cudzoziemca do pracy, ograniczało obciążenia biurokratyczne czy wreszcie zmniejszało niepewność związaną z nieznanym rezultatem TRP.

Nie oznacza to, że wokół oświadczeń nie toczyła się przez lata ożywiona dyskusja, także w ramach administracji. Rozwiązanie to, zwłaszcza początkowo, bywało szczególnie krytycznie oceniane m.in. przez resort spraw wewnętrznych, z uwagi na ograniczoną zdolność państwa do monitorowania tego zjawiska (na rozbieżności wskazywały np. dyskusje w łonie rządu w trakcie prac nad pierwszą polityką migracyjną Polski, przyjętą w 2012 r. – korespondencja pomiędzy MSWiA a MPiPS). Aż do końca 2010 r. procedura oświadczeniowa była rozwiązaniem tymczasowym. Dopiero po konsultacjach przeprowadzonych m.in. wśród urzędów pracy i uwzględniających postulaty pracodawców (uzasadnienie do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 grudnia 2010 r.), została ona uregulowana bezterminowo, choć dalej wyłącznie w rozporządzeniu.

Mimo że debata wewnątrz rządu wokół oświadczeń koncentrowała się najczęściej na braku wystarczającej kontroli ze strony państwa i pojawiających się nadużyciach prowadzących do nielegalnego wykonywania pracy, to istotny wątek stanowiła również ochrona krajowego rynku pracy. W 2011 r. jedno zdanie rozporządzenia definiujące procedurę oświadczeniową zostało jeszcze rozbudowane o wymagane deklaracje pracodawcy co do m.in. wysokości wynagrodzenia, zawodu czy miejsca wykonywanej pracy, co miało m.in. zwiększyć możliwości kontrolne państwa. Dodano również osobną deklarację, że pracodawca nie może zaspokoić swoich potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy. W wytycznych wydanych tego samego roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2011) sprecyzowano, że pracownik urzędu może, przy okazji rejestracji oświadczenia, przedstawić kandydatów do pracy w oparciu o rejestr bezrobotnych lub poszukujących pracy. Według wytycznych przepis rozporządzenia nie zobowiązywał jednak ani pracodawcy, ani bezrobotnego, do skorzystania z tej oferty. Mechanizm ten można opisać jako swoiste „negocjowanie” pomiędzy administracją centralną, administracją samorządową oraz pracodawcą stanu „braku możliwości zaspokojenie potrzeb kadrowych”. Warto też zauważyć pewną sprzeczność w zadaniach realizowanych przez urząd pracy. Z jednej strony realizował on dość złożoną, obowiązkową i sformalizowaną procedurę TRP, która mogła się kończyć wydaniem negatywnej opinii, blokując pracodawcy drogę do uzyskania zezwolenia na pracę, a z drugiej rejestrował prawdopodobnie znacznie większą liczbę oświadczeń, w których wymagało się złożenia deklaracji co do braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych, która jednak w żaden sposób nie mogła być zweryfikowana. Oczywiście można również argumentować, że za sprzecznością tą stało racjonalne rozumowanie, że TRP nie musi być

obowiązkową procedurą w przypadku krótkoterminowych migracji cyrkulacyjnych z państw bliskich geograficznie i kulturowo.

Napięcie wokół potencjalnie negatywnego wpływu procedury oświadczeniowej na sytuację na rynku pracy utrzymywało się także po 2011 r. Część urzędów starała się przeprowadzać w ramach procedury oświadczeniowej działania, które przypominały TRP (Górny, Kaczmarczyk, Szulecka et al 2018: 93-94). Niektóre z tych działań polegały na kierowaniu bezrobotnych do pracodawców składających oświadczenie, inne wykraczały poza TRP i polegały np. na wymaganiu określonego wynagrodzenia minimalnego, także w przypadku umów cywilnoprawnych.³ To właśnie to utrzymujące się napięcie, wynikające też z niepewności co do skutków dla rynku pracy wzmożonego od 2014 r. napływu obywateli Ukrainy, było przyczyną wydania kolejnych wytycznych ministerstwa odnoszących się do sposobu rejestrowania oświadczeń (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2015). Tym razem ministerstwo zdecydowało się, obok zalecenia przedstawiania na zasadzie dobrowolności kandydatur bezrobotnych, zasygnalizować możliwość odmowy zarejestrowania oświadczenia m.in. w przypadku wystąpienia jaskrawego ryzyka wywołania negatywnych konsekwencji na lokalnym rynku pracy („np. poprzez rejestrację oświadczeń, w zawodach w których zarejestrowanych jest duża liczba bezrobotnych lub za wynagrodzeniem znacznie poniżej stawek obowiązujących dotychczas na rynku”). Mając świadomość, że brak jest konkretnej podstawy prawnej odmowy rejestracji oświadczenia, w wytycznych odwołano się do interpretacji celowościowej obowiązujących przepisów, m.in. nakładających na urzędy pracy obowiązek dbania o lokalny rynek pracy. Wytyczne te wywołały liczne dyskusje pomiędzy ówczesnym Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a urzędami pracy na temat realnej możliwości odmawiania rejestracji oświadczenia, w szczególności z powodu kwestionowania oświadczenia pracodawcy o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych. Z przeprowadzonej przez ministerstwo jeszcze w 2015 r. ankiety nt. stosowania wytycznych wynika, że 78% urzędów nie dokonywało żadnych odmów rejestracji oświadczenia (nieopublikowane materiały resortu pracy). Wśród tych, które dokonywały odmów, jedynie w pojedynczych przypadkach przesłanką była sytuacja na rynku pracy (większość odmów dotyczyła błędów i braków formalnych w oświadczeniu, przekroczenia dopuszczalnego okresu pracy czy podejrzeń pozornego powierzania pracy).

Choć wprowadzenie do polskiego porządku prawnego możliwości powierzenia pracy cudzoziemcowi za pomocą ścieżki oświadczeniowej bywa traktowane jako „game changer” polskiej polityki migracyjnej, to już Kicinger (2009: 85-87) zwróciła uwagę, że politykę wobec migracji zarobkowych w latach 90. i na początku następczej dekady ciężko byłoby uznać za restrykcyjną, mimo oficjalnie deklarowanych celów ograniczania napływu cudzoziemców i coraz ściślejszego w tym czasie regulowania zasad przyjmowania cudzoziemców na rynek pracy. Kicinger wskazuje na takie zjawiska jak dopuszczanie do rynku pracy całkiem licznych grup cudzoziemców poza kanałami oficjalnymi, zwłaszcza z Ukrainy; tolerowanie przypadków

³ Dopiero od 2016 r. wprowadzono w Polsce, w odniesieniu do wszystkich pracowników, określoną stawkę godzinową dla m.in. umów zlecenia, pozostawiając jednak poza tym wymogiem umowy o dzieło oraz wprowadzone w 2018 r. umowy o pomocy przy zbiorach.

pracy nielegalnej czy niewielkie zasoby przeznaczone na inspekcję pracy. W tym sensie wprowadzenie oświadczeń to raczej kontynuacja dotychczasowej polityki, a nawet próba wpisania spontanicznej, słabo uregulowanej migracji zarobkowej w ramy prawne. Jak próbuję wykazać w tym tekście, tworzone ramy prawne były na tyle ogólne, że dopuszczały lub wręcz wymagały podejmowania pewnych „negocjacji” między różnymi aktorami, zarówno na poziomie tworzenia regulacji, jak i ich stosowania. Na innym – nie dyskutowanym tutaj poziomie – procedura oświadczeniowa była też np. narzędziem szeroko rozumianej polityki zagranicznej, starającej się wiązać z Polską wybrane państwa na wschód od Polski.

Wprowadzane w latach 2009-2018 zmiany prawne dotyczące TRP (zarówno odnośnie do kształtu procedury, jak i wyłączeń z niej) były relatywnie niewielkie. Od maja 2014 r. wydłużono czas TRP z 7/14 dni do 14/21 dni (dłuższy limit czasu dotyczy sytuacji, gdy urząd pracy organizuje rekrutację). Resort pracy wyjaśniał, że zmiana jest podyktowana sygnałami z urzędów pracy o zbyt krótkim czasie na rzetelne zorganizowanie TRP. W tym samym momencie doprecyzowano również przepis mówiący o tym, że poszukując kandydatów na ofertę pracy złożoną w związku z wnioskiem o wydanie informacji starosty (przeprowadzenie TRP), należy preferencyjnie traktować obywateli polskich oraz cudzoziemców mających swobodny dostęp do polskiego rynku pracy, co było zastosowaniem wyżej opisanej zasady preferencji wspólnotowej UE.

Istotne znaczenie miało również stosowanie zwolnień od samej procedury TRP. Wprowadzone w nowelizacji UPZ z 2009 r. zmiany przewidywały takie zwolnienie w przypadku przedłużenia zezwolenia na pracę dla tego samego cudzoziemca na tym samym stanowisku, 3-letniego legalnego pobytu w Polsce oraz na podstawie kryteriów wojewódzkich, wydawanych przez wojewodę po zasięgnięciu opinii marszałka województwa. Kryteria wojewódzkie były przewidziane już wcześniej, choć przepisy nie dookreślały, w jakim zakresie mają one definiować warunki wydawania zezwoleń (a wcześniej również przyrzeczeń/zgód). Od 2009 r. kryteria mogły bądź ograniczać maksymalny okres, na który wydawane jest zezwolenie (stosowano je np. w stosunku do świeżo zarejestrowanych przedsiębiorstw) bądź dopuszczać wydanie zezwolenia w określonym zawodzie lub dla określonego rodzaju pracy bez konieczności przeprowadzenia TRP (wojewoda musiał jednak w tym wypadku uwzględnić sytuację na lokalnym rynku pracy, w szczególności liczbę bezrobotnych i poszukujących pracy w stosunku do liczby ofert pracy w danym zawodzie). Dodatkowo od 2009 r. wydawane jest rozporządzenie, określające przypadki, w których można wydawać zezwolenia na pracę bez konieczności spełniania niektórych warunków (przede wszystkim TRP, choć w niektórych przypadkach także inne warunki wymagane do uzyskania zezwolenia). Zastąpiło ono wcześniej obowiązujące rozporządzenie, określające przypadki, w których zezwolenia wydaje się bez uwzględniania sytuacji na rynku pracy. Nowe rozporządzenie powtarzało takie kategorie cudzoziemców, jak: członkowie rodziny i prywatna służba dyplomatów, obywatele Turcji w szczególnych sytuacjach określonych umową UE – Turcja, przedstawiciele zagranicznych przedsiębiorstw, trenerzy i sportowcy oraz lekarze odbywający staż lub realizujący specjalizację. Podstawą ich wyróżnienia była raczej specyfika danego zawodu lub zobowiązania międzynarodowe niż potrzeby rynku pracy. Nowością były dwie kategorie o większym znaczeniu dla rynku pracy, jednocześnie odnoszące się do obywateli państw

korzystających z procedury oświadczeniowej. Pierwsza dotyczyła wykonujących prace opiekuńcze lub jako pomoc domowa na rzecz gospodarstw domowych, druga zaś osób, które przez minimum 3 miesiące pracowały u danego pracodawcy na podstawie oświadczenia. To drugie rozwiązanie pozwalało cudzoziemcom z państw uznanych za preferowane kierunki napływu na płynne przejście – z ominięciem TRP – ze ścieżki krótkoterminowej na bardziej długoterminową, bo umożliwiającą pracę do 3 lat.

Zwolnienia z TRP (lub w ogóle z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę) najczęściej nie były wprost powiązane z konkretną branżą lub zawodem. Wyjątek stanowiły m.in. kryteria wojewódzkie, które pozwalały wojewodom na zwolnienie z TRP w przypadku pracy cudzoziemca w określonych zawodach. Pozwalało to na łagodzenie warunków uzyskania zezwolenia na pracę, z uwzględnieniem regionalnej lub lokalnej specyfiki. Z drugiej strony znacznie zmniejszało przejrzystość całego systemu i zachęcało niektóre podmioty do zakładania działalności w tych województwach, gdzie istotne dla nich zawody były zwolnione z TRP (tzw. „turystyka kryteriowa” jak to określali pracownicy urzędów wojewódzkich zajmujących się wydawaniem zezwoleń). Urzędy wojewódzkie ze względu na swoją specyfikę i zakres kompetencji koncentrowały się przede wszystkim na prawidłowości postępowań i zwalczaniu nadużyć, nie zaś na odpowiadaniu na szybko zmieniające się potrzeby regionalnych i lokalnych rynków pracy, stąd początkowo kryteria były relatywnie rzadko aktualizowane.

Rola TRP rosła jednak w kolejnych latach, w szczególności wraz ze wzrostem liczby wydawanych zezwoleń na pracę (a od 2014 r. również nowo wprowadzonych zezwoleń na pobyt czasowy i pracę⁴, uregulowanych w ustawie o cudzoziemcach, dla których stosowano analogiczne przepisy dotyczące TRP, jak w przypadku „klasycznych” zezwoleń na pracę). Od 2016 r. obserwować można było szybsze tempo wzrostu liczby wniosków składanych w procedurze zezwoleniowej w porównaniu do procedury oświadczeniowej (ogólnodostępne dane statystyczne MRPiT⁵). Wskazywało to na coraz częstsze poszukiwanie cudzoziemców do pracy na okres dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, jak ma to miejsce w przypadku oświadczeń. W tej sytuacji procedura TRP stawiała się relatywnie bardziej uciążliwa. Środowiska pracodawców zaczęły postulować wprowadzenie większych ułatwień w przypadku zatrudniania cudzoziemców, szczególnie w zawodach deficytowych. Tematyka kryteriów wojewódzkich była również poruszana na spotkaniach resortu pracy z pracownikami urzędów wojewódzkich, m.in. pod koniec 2014 r. i 2017 r. (m.in. w kontekście potrzeby selektywnego otwierania się na poszukiwane na rynku zawody, ale również konieczność ograniczania nadużyć). W rezultacie począwszy od 2015 r. obserwujemy częstsze aktualizacje kryteriów wojewódzkich w zakresie zwolnień z TRP, a także poszerzanie list zawodów zwolnionych z TRP w poszczególnych województwach. Wśród zwolnień z TRP w kryteriach wojewódzkich zaczęły dominować w tym czasie zawody związane z wykwalifikowaną pracą fizyczną, m.in. kierowcy samochodów ciężarowych oraz zawody budowlane. Konieczność większego

⁴ Nowy typ zezwolenia – tzw. zezwolenie jednolite – został wprowadzony w związku z implementacją prawa UE, co jest jednym z przykładów wskazujących istotną rolę regulacji ponadnarodowych na kształt polskich przepisów.

⁵ <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analazy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>.

uwzględnienia selektywnego podejścia do ułatwień w stosunku do cudzoziemców o pożądanym kwalifikacjach była również poruszana w latach 2017-2018 w trakcie prac nad *Priorytetami społeczno-gospodarczymi polityki migracyjnej*, koordynowanymi w ówczesnym Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju. Ponadto w 2017 r. resort pracy skierował pytanie do ówczesnych siedmiu tzw. reprezentatywnych partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców) o wskazanie i uszeregowanie 20 zawodów, które powinny znaleźć się na liście zawodów pożądanym w kontekście preferencji w zatrudnianiu cudzoziemców. Informacje przekazane przez partnerów społecznych, a także dane nt. wydawanych zezwoleń i rejestrowanych oświadczeń oraz wyniki *Monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych* i krótkoterminowe prognozy realizowane w ramach *Barometru Zawodów* (te dwa ostatnie narzędzia nie dotyczą bezpośrednio kwestii popytu na pracę cudzoziemców) posłużyły do stworzenia listy zawodów, które od 1 lipca 2018 r. zostały zwolnione z TRP nowelizacją rozporządzenia. Zwolnieniami z TRP objęto aż 289 zawodów z 4 wielkich grup zawodów ujętych w klasyfikacji zawodów i specjalności, tzn. specjalistów (głównie zawody informatyczne, ale też inżynierskie oraz medyczne), robotników przemysłowych i rzemieślników (m.in. zawody budowlane), operatorów maszyn i urządzeń (kierowcy, ale też operatorzy maszyn, zwłaszcza używanych w budownictwie) oraz techników i innego średniego personelu (m.in. elektrycy, elektronicy, zawody budowlane, opiekunowie osób starszych). W odróżnieniu od wielu innych państw w UE, w Polsce zdecydowano się, jak do tej pory, jedynie na jednorazowe stworzenie takiej listy, bez określenia zasad jej aktualizacji oraz sprecyzowania kryteriów, określających sposób jej powstawania. Relatywnie szeroki zakres wyłączeń z TRP kontrastował z dotychczasowym podejściem, które tylko w niewielkim stopniu uwzględniało preferencje ze względu na zawody lub kwalifikacje cudzoziemców. Wynikało to zarówno z nasilonego popytu na pracę cudzoziemców w tym czasie i uzależnienia prawidłowego funkcjonowania niektórych branż od dopływu pracowników z zagranicy jak i z chęci „zrekompensowania” pracodawcom dość restrykcyjnych przepisów regulujących dostęp cudzoziemców do rynku pracy, które weszły w życie od początku 2018 r.

Nowe przepisy miały swe źródło w konieczności implementowania tzw. dyrektywy sezonowej, a także w próbie ograniczenia nadużyć, jakie od lat diagnozowane były m.in. przez Państwową Inspekcję Pracy, Straż Graniczną czy Najwyższą Izbę Kontroli w związku z funkcjonowaniem procedury oświadczeniowej. Wprowadzono nowy typ zezwolenia, dotyczący pracy sezonowej. Nowe zezwolenia wydawane są przez powiatowe urzędy pracy. Są one obowiązkowe w sytuacji, gdy podmiot prowadzi działalność w jednej z podklas PKD (część rolnictwa oraz pojedyncze podklasy z obszaru turystyki, hotelarstwa i gastronomii), wskazanych w rozporządzeniu jako sezonowe. Nowa procedura, która zastąpiła w znacznej części sektora rolnego wcześniej wykorzystywane oświadczenia, była o wiele bardziej złożona. W przypadku cudzoziemca przebywającego za granicą wymagała dwustopniowego postępowania (pracodawca uzyskiwał zaświadczenie o wpisie do rejestru wniosków, a zezwolenie było wydawane dopiero po potwierdzeniu przyjazdu cudzoziemca do Polski), wprowadzono również opłatę w wysokości 30 zł. Podobnie jak w przypadku zezwoleń na pracę obowiązywał wymóg porównywalności wynagrodzenia z obowiązującymi na lokalnym rynku pracy oraz

wymóg, by wynagrodzenie nie było niższe od płacy minimalnej niezależnie od typu umowy⁶. Na zarzuty ze strony środowisk producentów rolnych resort pracy odpowiadał, że dyrektywa sezonowa została wdrożona w minimalnie wymaganym zakresie. W odniesieniu do TRP zdecydowano się na wyłączenie tego obowiązku tylko w stosunku do obywateli państw korzystających z procedury oświadczeniowej. W związku z tym, że ok. 99% wszystkich zezwoleń na pracę sezonową wydawanych jest dla obywateli Ukrainy, TRP dotyczy bardzo niewielkiego odsetka składanych wniosków. Decyzję o utrzymaniu TRP w procedurze sezonowej można wyjaśnić widoczną w oficjalnych uzasadnieniach chęcią z jednej strony ograniczania potencjalnego napływu z państw bardziej odległych geograficznie i kulturowo, z drugiej zaś podkreślenia stosowania preferencji w stosunku do państw już wcześniej objętych ułatwieniami.

Wśród pozostałych zmian wprowadzonych w 2018 r. szczególnie istotne były te dotyczące procedury oświadczeniowej. Regulacje zostały przeniesione na poziom ustawy, ustalono opłatę za złożenie wniosku oraz wprowadzono przesłanki odmowy rejestracji oświadczenia. Znacznie udoskonalono przepisy dotyczące wymiany danych między różnymi instytucjami zaangażowanymi w kwestie związane z pracą cudzoziemców, w szczególności ze służbami kontrolnymi. Z punktu widzenia tematyki tego artykułu istotne jest, że wśród przesłanek odmowy znalazły się przede wszystkim te dotyczące ograniczania nadużyć związanych z nielegalnym powierzaniem pracy, składaniem oświadczeń dla pozorów czy eliminacją nieuczciwych pracodawców, nie było zaś przesłanek dotyczących ochrony pracowników miejscowych. TRP nie został wprowadzony do procedury oświadczeniowej, a wśród przesłanek odmowy rejestracji oświadczenia nie znalazły się żadne dotyczące sytuacji na rynku pracy. Oznaczać to mogło, że w intencji resortu pracy wspomniane wytyczne z 2015 r. nie powinny być już wykorzystywane. Co więcej, w procedurze oświadczeniowej, w odróżnieniu od zezwoleń na pracę cudzoziemca oraz zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemca nie zdecydowano się na wprowadzenie obowiązku porównywalności wynagrodzenia do przeciętnych stawek na lokalnym rynku pracy dla danego rodzaju pracy ani na określenie progu wynagrodzenia na poziomie płacy minimalnej. Państwo – w odniesieniu do krótkoterminowych migracji cyrkulacyjnych – starało się więc walczyć z nadużyciami w sferze legalności zatrudnienia, pozostawiając istotną w skali całego systemu furtkę dostępu do rynku pracy bez brania pod uwagę sytuacji na rynku pracy. Jednocześnie ustawa ta przewidywała możliwość użycia na poziomie rozporządzenia dwóch nowych instrumentów⁷ zarówno na wypadek lepszej, jak i gorszej sytuacji na rynku pracy. Pierwsza możliwość dotyczyła rejestrowania oświadczenia w wybranych zawodach dla obywateli wszystkich państw trzecich, zaś druga – wprowadzenia kwot co do maksymalnej liczby wydawanych zezwoleń i oświadczeń.

Zmiany w zasadach dostępu cudzoziemców do rynku pracy w kolejnych latach nie dotyczyły już bezpośrednio funkcjonowania TRP. Warto jednak odnotować wprowadzenie w marcu 2020

⁶ W przypadku zezwoleń na pracę sezonową pracodawcy najczęściej deklarują wykorzystywanie nieobjętych godzinową stawką umów o pomocy przy zbiorach oraz umów o dzieło.

⁷ Do dziś nie zostały one użyte.

r., na początku pandemii Covid-19, w ramach pakietu zmian legislacyjnych określanych mianem „Tarczy antykryzysowej”, automatycznego przedłużenia dokumentów legalizujących pracę i pobyt na czas trwania pandemii. Zmniejszyło to biurokratyczne obciążenie dla tych pracodawców, którzy nie zmieniali warunków pracy aktualnie pracujących dla nich cudzoziemców. Ponadto pod koniec 2020 r. z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (a więc i przeprowadzania TRP) zwolnione zostały niektóre kategorie cudzoziemców, co miało na celu m.in. ułatwienia dla Białorusinów, którzy mogliby wyjechać w związku z kryzysem politycznym w swoim kraju, oraz ograniczenie obciążeń biurokratycznych w pozyskiwaniu cudzoziemców do pracy w zawodach medycznych (coraz bardziej deficytowych, co szczególnie unaoczniała trwająca pandemia Covid-19). Oprócz tego rząd dwukrotnie podejmował próbę wydłużenia okresu, w którym można pracować w związku z oświadczeniem, co jeszcze zmniejszyłoby znaczenie TRP w całości systemu dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy. W 2018 r. w projekcie ustawy o rynku pracy zaproponowano formułę 12 miesięcy w ciągu 18 miesięcy, zaś pod koniec 2019 r. (na etapie wpisu do planu prac legislacyjnych rządu) pojawiła się propozycja wydłużenia okresu pracy na oświadczeniu do 12 miesięcy bez okresu referencyjnego. W obu wypadkach to, jak się wydaje, czynniki zewnętrzne zdecydowały o wycofaniu się z tych pomysłów. W pierwszym mógł to być zbliżający się cykl wyborczy oraz pierwsze symptomy zapowiadanego spowolnienia gospodarczego, w drugim zaś pandemia Covid-19 i jej potencjalnie silnie negatywny wpływ na rynek pracy.

Według aktualnie obowiązujących regulacji TRP jest w Polsce realizowany przez obowiązek uzyskania informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji. Informacja starosty jest wymagana przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na pracę typu A (dotyczy sytuacji, gdy cudzoziemca chce zatrudnić podmiot mający siedzibę w Polsce), zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (wydawanych przez wojewodów) oraz zezwolenia na pracę sezonową (wydawane przez starostę). Cudzoziemców, którzy nie podlegają TRP, można podzielić na cztery grupy. Do pierwszych dwóch grup należą ci, którzy nie muszą mieć zezwolenia na pracę, aby pracować w Polsce. W pierwszej są cudzoziemcy uprawnieni do pracy w Polsce, którzy jednocześnie sami podlegają ochronie TRP, a w drugiej zwolnieni z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Trzecia grupa obejmuje cudzoziemców, dla których wymagany jest inny typ zezwolenia niż te objęte TRP (delegowani przez zagraniczne przedsiębiorstwa lub członkowie zarządów osób prawnych). Czwarta grupa dotyczy bezpośrednich zwolnień z konieczności przeprowadzenia TRP. Ewolucję wyłączeń z TRP w Polsce (obejmujących również wyłączenia z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę) można przedstawić, w pewnym uproszczeniu, jako przechodzenie od przypadków wyznaczanych przez zobowiązania międzynarodowe czy specyfikę wykonywanej pracy bez wyraźnego związku z potrzebami rynku pracy, poprzez szerokie – nieokreślone pod względem branż i zawodów – wyłączenia wynikające z popytu na pracę krótkoterminową, która – w praktyce – nie wymaga wysokich kwalifikacji i nastawiona jest na państwa bliskie geograficznie i kulturowo (w części przypadków również politycznie, np. w ramach unijnego Partnerstwa Wschodniego), w stronę bardziej selektywnych wyłączeń obejmujących konkretne

zawody, głównie opartych na wykwalifikowanej pracy fizycznej. Szczegółowe rozpisanie kategorii cudzoziemców nieobjętych TRP daje dość złożony – by nie rzec nieprzejrzysty – obraz. Rekonstrukcja tego obrazu wymaga poważnego wysiłku, w tym sięgnięcia po różne akty prawne, także te wydawane na poziomie regionalnym. Ma to – jak się wydaje – swoje konsekwencje zarówno dla podmiotów powierzających pracę, cudzoziemców, urzędników stosujących przepisy o TRP jak i urzędników zajmujących się tworzeniem systemu zarządzania migracjami zarobkowymi w Polsce. Obraz wyłączeń z TRP przedstawiam w podziale na ww. grupy w Tab. 2.

Tab. 2 Kategorie cudzoziemców, wobec których nie stosuje się TRP w Polsce (stan na początek 2021 r.)

Uprawnieni do pracy w Polsce	Zwolnieni z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę	Wykonujący pracę w ramach niektórych typów zezwolenia na pracę	Zwolnieni z TRP
Posiadający status uchodźcy lub pokrewne (UPZ: art. 87 ust. 1 pkt 1-2, 4a-6).	Posiadający zezwolenie na pobyt czasowy jako m.in. studenci stacjonarni, prowadzący badania naukowe, członkowie rodziny obywateli Polski i wybranych kategorii cudzoziemców, ofiary handlu ludźmi, rezydenci długoterminowi UE innego państwa UE i członkowie jego rodziny, cudzoziemcy przybyli do Polski w celu połączenia z rodziną (UPZ: art. 87 ust. 2 pkt 1-5)	Pracujący na podstawie zezwolenia na pracę typu B, dla pełniących funkcje w zarządzie osoby prawnej (UPZ: art. 88 ust. 1 pkt 1)	Pracujący w zawodach znajdujących się w wykazie zawodów tworzonym przez wojewodów w tzw. kryteriach wojewódzkich (UPZ: art. 88c ust. 1 pkt 1)
Ubiegający się o status uchodźcy, którzy oczekują na decyzję powyżej 6 miesięcy (UPZ: art. 87 ust. 1 pkt 6a).	Posiadający Kartę Polaka (UPZ: art. 87 ust. 2 pkt 6).	Wykonujący pracę na podstawie zezwolenia typu C-E, dla delegowanych przez przedsiębiorstwa z państw trzecich (UPZ: art. 88 ust. 1 pkt 3-5)	Dla których pracodawcy wnioskują o przedłużenie zezwolenia na pracę na tym samym stanowisku (UPZ: art. 88c ust. 1 pkt 2)
Posiadający zezwolenie na pobyt stały lub na pobyt rezydenta długoterminowego UE (UPZ: art. 87 ust. 1 pkt 3-4).	Delegowani w ramach unijnej swobody oświadczenia usług przez przedsiębiorstwo z UE/EOG lub Szwajcarii (UPZ: art. 87 ust. 2 pkt 8).		Jeśli w ciągu 3 lat przed złożeniem wniosku o zezwolenie na pracę ukończyli uczelnię w Polsce, UE/EOG lub Szwajcarii lub jest uczestnikiem studiów doktoranckich w Polsce (UPZ: art. 88c ust. 8 pkt 1)
Obywatele UE/EOG/innych państw, z którymi UE ma umowę o swobodnym przepływie osób oraz członkowie ich rodzin (UPZ: art. 87 ust. 1 pkt 7-11).	Wyłączeni przez umowy międzynarodowe (UPZ: art. 87 ust. 2 pkt 9).		Jeśli przez 3 lata przed złożeniem wniosku o zezwolenie na pracę przebywał legalnie w Polsce (UPZ: art. 88c ust. 8 pkt 2)

	Obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy, posiadający oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, zarejestrowane przez pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy (UPZ: art. 87 ust. 3).		Obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy pracujący na podstawie zezwolenia na pracę sezonową (UPZ: art. 88o ust. 2)
	Realizujący zadania w ramach programów UE lub innych międzynarodowych programach pomocowych (RZZ: § 1 pkt 1)		Członkowie rodziny oraz prywatna służba domowa pracowników dyplomatycznych (RZT: § 2 pkt 1-2)
	Nauczyciele języków obcych (RZZ: § 1 pkt 2)		Zwolnieni z TRP na mocy porozumienia między UE a Turcją ? (RZT: § 2 pkt 3)
	Personel sił zbrojnych (RZZ: § 1 pkt 3)		Upoważnieni do reprezentowania zagranicznego przedsiębiorstwa w Polsce (RZT: § 3 pkt 1)
	Stali korespondenci zagraniczni (RZZ: § 1 pkt 4)		Obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy wykonujący prace pielęgnacyjno-opiekuńcze / pomocy domowej na rzecz osób fizycznych w gospodarstwie domowym (RZT: § 3 pkt 2)
	Artyści, wykładowcy, sportowcy wykonujący pracę okazjonalną do 30 dni w roku (RZZ: § 1 pkt 5-7)		Jeśli cudzoziemiec przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę lub pobyt czasowy i pracę pracował przynajmniej 3 miesiące u tego samego pracodawcy na tym samym stanowisku na podstawie umowy o pracę (RZT: § 3 pkt 3)
	Wykonujący pracę w związku z międzynarodowymi zawodami sportowymi (RZZ: § 1 pkt 8)		Trenerzy i sportowcy (RZT: § 3 pkt 4)
	Duchowni (RZZ: § 1 pkt 9)		Lekarze i dentyści odbywający szkolenie lub realizujący program specjalizacji (RZT: § 3 pkt 5)

	Studenci studiów stacjonarnych w Polsce i zagraniczni studenci odbywający staż (RZZ: § 1 pkt 10-13)		Pracujący w zawodach znajdujących się na liście zawodów określonej w RZT (RZT: § 3 pkt 6)
	Uczestnicy programów zorganizowanych w porozumieniu z ministrem pracy dot. kultury, edukacji, pomocy rozwojowej, wakacyjnej pracy studentów (RZZ: § 1 pkt 14)		
	Absolwenci polskich szkół ponadgimnazjalnych i studiów stacjonarnych (RZZ: § 1 pkt 15)		
	Pracownicy naukowcy zatrudnieni w instytutach badawczych (RZZ: § 1 pkt 16)		
	Delegowani z zagranicy na okres do 3 miesięcy producenci dóbr dostarczonych do Polski, w związku m.in. z wykonaniem prac montażowych, odbiorem, przeszkoleniem pracowników, montażem i demontażem stoisk targowych (RZZ: § 1 pkt 17)		
	Wykonujący pracę na rzecz posłów PE (RZZ: § 1 pkt 18)		
	Uprawnieni do pracy bez zezwolenia na mocy porozumienia między UE a Turcją - po 4 latach nieprzerwanej pracy (RZZ: § 1 pkt 19)		
	Zatrudnieni przez podmioty tworzące system szkolnictwa wyższego i nauki do realizacji zadań związanych z kształceniem lub działalnością naukową (PSWN: art. 325)		

	Przebywający na podstawie wiz humanitarnych (RZZ: § 1 pkt 21)		
	Posiadający ważną wizę z adnotacją „Poland. Business Harbour” (RZZ: § 1 pkt 22)		
	Posiadający prawo wykonywania zawodu lekarza, dentysty, pielęgniarki, położnej oraz ratownika medycznego (RZZ: § 1 pkt 23-25)		
	Wykonujący pracę jako służba domowa pracowników dyplomatycznych (RZZ: § 1 pkt 26)		

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów prawa obowiązujących na koniec lutego 2020 r.

Dokładne określenie udziału cudzoziemców zwolnionych z TRP w ogóle cudzoziemców pracujących w Polsce jest niemożliwe, m.in. z uwagi na niedoskonałości dostępnych statystyk, ich rozproszenie w różnych instytucjach oraz zakres informacji ograniczony przez cel gromadzenia danych przez daną instytucję. Posługując się ogólnie dostępnymi danymi na temat procedur określonych w UPZ (zezwolenia na pracę, zezwolenia na pracę sezonową, oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi) publikowanymi przez resort pracy, można jednak założyć, że TRP był stosowany w większości przypadków do połowy pierwszej dekady XXI w., by następnie, wraz z pojawieniem się i rosnącą popularnością ścieżki oświadczeniowej, dotyczyć stopniowo coraz mniejszej liczby przypadków. W ostatnich latach tendencja zmniejszania się udziału TRP w odniesieniu do ogółu cudzoziemców podejmujących pracę w Polsce mogła zostać zatrzymana lub nawet odwrócona, choć w przeciwną stronę z pewnością zadziałało wprowadzenie w 2018 r. listy 289 zwolnionych z TRP. Potwierdzają to dane dotyczące odsetka wniosków o wydanie zezwolenia na pracę, które podlegały TRP (Tab. 3).

Tab. 3 Wnioski o wydanie zezwolenia na pracę według wymogu stosowania TRP w latach 2013-2020 (liczby bezwzględne oraz udział procentowy)

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
TRP	30317	80	36667	85	65486	90	131867	92	247318	84	197275	55	234253	49	221909	51
Bez TRP	7393	20	6663	15	7136	10	11967	8	46190	16	161360	45	242199	51	214777	49
Suma	37710	100	43330	100	72622	100	143834	100	293508	100	358635	100	476452	100	436686	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych MRPiT.

O ile bezpośrednio przed zwiększonym napływem obywateli Ukrainy udział wniosków bez TRP wynosił 20%, to zaczął się on zmniejszać od 2014 r. do nawet 8% w 2016 r., co mogło mieć związek z większą liczbą nowych migrantów, dla których nie można było zastosować istniejących zwolnień z TRP (np. w przypadku przedłużenia zezwolenia na pracę lub przechodzenia na tym samym stanowisku u tego samego pracodawcy z oświadczenia na zezwolenie). Zwiększająca się liczba zawodów zwalnianych z TRP i przede wszystkim wprowadzenie listy 289 zawodów zwolnionych z TRP przyczyniło się do tego, że obecnie około 50% wniosków o wydanie zezwolenia nie wymaga przeprowadzenia TRP. Biorąc pod uwagę m.in. ponad 1,5 mln składanych w ostatnich latach oświadczeń, ponad 300 tys. wniosków o wydanie zezwolenia na pracę sezonową (które jedynie incydentalnie wymagają TRP), inne przypadki zwolnień z konieczności uzyskania zezwolenia oraz fakt, że dla zezwoleń na pobyt czasowy i pracę (wydawanych w znacznie mniejszej liczbie) stosuje się te same zwolnienia z TRP co dla zezwoleń na pracę, można bezpiecznie założyć, że TRP jest przeprowadzany w stosunkowo niewielkiej liczbie przypadków podejmowania w Polsce pracy przez cudzoziemca.

Dane w Tab. 4 wskazują, że najczęstszą obecnie przesłanką zwolnienia z TRP jest lista zawodów wskazana w rozporządzeniu, która wyprzedza zawody wskazane w kryteriach wojewódzkich (najczęstsza przesłanka przed wprowadzeniem w połowie 2018 r. tej listy)⁸. Pozostałe przesłanki są znacznie rzadziej wykorzystywane. Zwraca uwagę np. niewielki udział kontynuacji pracy na podstawie oświadczenia, co może wynikać zarówno z szerokiego ujęcia listy popularnych zawodów zarówno w rozporządzeniu, jak i kryteriach wojewódzkich oraz w wprowadzenia od 2018 r. obowiązku posiadania umowy o pracę, by skorzystać z tej przesłanki, podczas gdy ok. ¾ oświadczeń jest rejestrowanych dla umów cywilnoprawnych (ogólnodostępne dane statystyczne MRPiT⁹).

Tab. 4 Procentowy udział najczęstszych przesłanek zwolnienia z TRP dla wniosków o wydanie zezwolenia na pracę w latach 2017-2020

Podstawa prawna zwolnienia z TRP	2017	2018	2019	2020
Lista 289 zawodów zwolnionych z TRP w rozporządzeniu	0,0	22,5	44,9	49,8
Zawody zwolnione w kryteriach wojewody	77,2	59,6	44,4	38,0
Przedłużenie zezwolenia na pracę	6,2	4,3	3,8	5,5
Odrębne niż art. 88c UPZ przepisy zwalniające z TRP	1,3	6,1	2,9	3,7
Kontynuacja pracy z oświadczenia	10,5	5,0	2,8	1,9
Prace pielęgnacyjno-opiekuńcze i jako pomoc domowa wykonywane przez obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy	3,1	1,9	0,9	0,8
Pozostałe zwolnienia z TRP	1,7	0,6	0,3	0,3
Suma	100	100	100	100

Zródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych MRPiT.

Do tej pory koncentrowałem się na określaniu przypadków wyłączeń z TRP, co oddaje, w moim przekonaniu, dominującą w ostatnich kilkunastu latach w Polsce strategię ułatwiania dostępu cudzoziemcom do rynku pracy poprzez stosowanie szerokich wyłączeń z ogólnej zasady konieczności posiadania zezwolenia/przeprowadzenia TRP. Równie istotny z punktu widzenia

⁸ Należy zwrócić uwagę, że dane te są niedoskonałe, m.in. z uwagi na występujące braki oraz na fakt, że kategoria „odrębne niż art. 88c UPZ przepisy zwalniające z TRP” zawiera w sobie inne kategorie.

⁹ <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analazy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce> [dostęp: 26-02-2021].

funkcji, jaką TRP pełni w systemie zarządzania migracjami zarobkowymi, jest jednak kształt tej procedury, jej funkcjonowanie w praktyce i ocena zaangażowanych w nią aktorów. TRP rozpoczyna pracodawca, składając w powiatowym urzędzie pracy ofertę pracy, taką samą jak w innych przypadkach poszukiwania pracownika za pośrednictwem PSZ. Urząd pracy dokonuje sprawdzenia, czy w rejestrach bezrobotnych i poszukujących pracy są kandydaci spełniający wymogi oferty, informuje pracodawcę o liczbie kandydatów spełniających te wymogi, a następnie kieruje ich do pracodawcy oraz analizuje wysokość wynagrodzenia w stosunku do prac na podobnym stanowisku lub podobnego rodzaju. W terminie 14 lub 21 dni (jeśli odbywały się rozmowy z pracodawcą) urząd wydaje informację starosty nt. możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych. W informacji uwzględnia się liczbę kandydatów zaproponowanych pracodawcy, ocenę adekwatności wymogów oferty oraz proponowanego wynagrodzenia. Informacja stwierdza możliwość zaspokojenia potrzeb kadrowych, jeśli urząd znalazł w rejestrach przynajmniej jednego kandydata spełniającego wymogi oferty (po odrzuceniu tych zaniżonych lub zawyżonych w stosunku do pracy, którą cudzoziemiec ma wykonywać), a pracodawca bez uzasadnionych przyczyn odmówił zgody na skierowanie takiego kandydata lub nie przyjął go do pracy. Warto zauważyć, że w zasadzie TRP jest przeprowadzany tylko z uwzględnieniem zarejestrowanych obywateli Polski oraz cudzoziemców uprawnionych do pracy w Polsce (z pierwszej grupy wskazanej w Tab. 2). Pozostali cudzoziemcy widniejący w rejestrach są kierowani do pracy dopiero po wydaniu informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych i za zgodą pracodawcy. Jest to praktyczna realizacja „miękkiego” prawa UE, czyli opisanej wyżej tzw. preferencji wspólnotowej. Informację o możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych dołącza się do wniosków w określonych procedurach, składanych w urzędzie wojewódzkim. Pracodawca robi to w przypadku wniosku o zezwolenie na pracę, zaś cudzoziemiec w przypadku wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

W porównaniu z TRP w innych państwach UE polski TRP wydaje się być procedurą dość „ambitną”. Ma precyzyjnie zdefiniowane etapy oraz dokładnie rozpisane role zaangażowanych stron. TRP w Polsce zakłada przejście rejestrów i kierowanie do pracy wszystkich kandydatów znajdujących się w nich (zarówno formalnych bezrobotnych, jak i poszukujących pracy, którymi mogą być osoby aktualnie zatrudnione), z wyjątkiem cudzoziemców bez pełnego dostępu do polskiego rynku pracy. Urząd ma możliwość zarówno oceny zasadności wymogów oferty, jak i wydania informacji o możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych, jeśli pracodawca bez uzasadnienia odmawia kontaktu lub zatrudnienia wskazanego kandydata. To ostatecznie w zasadzie powinno zamykać drogę do zatrudnienia cudzoziemca – ostateczną decyzję podejmuje jednak wojewoda. Obie procedury – tj. uzyskania zezwolenia na pracę (lub zezwolenia na pobyt czasowy i pracę) oraz TRP są od siebie niezależne – pracodawca lub cudzoziemiec mogą bowiem dołączyć do wniosku także niekorzystną dla siebie lub niejednoznaczną informację starosty. Urząd pracy dodatkowo ocenia również wysokość wynagrodzenia. Tę przesłankę ostatecznie ocenia jednak także wojewoda, podejmując decyzję o wydaniu – lub nie – zezwolenia.

W praktyce, w zasadzie od początku funkcjonowania tej procedury, wszystkie zaangażowane strony podkreślały jej mankamenty. Z punktu widzenia pracodawcy procedura jest dość czasochłonna (także z uwagi na czas potrzebny na dołączenie informacji starosty z urzędu pracy do wniosku o wydanie zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pobyt czasowy i pracę). Nie uwzględnia się też – zdaniem pracodawców – faktu, że poświęcił on już czas na znalezienie odpowiedniego kandydata za granicą (niekiedy poszukując go wcześniej w kraju poza strukturami publicznych służb z zatrudnienia). Nierzadkie są też przypadki, w których cudzoziemiec już pracuje lub pracował u tego pracodawcy. Na brak zainteresowania pracodawców zatrudnieniem pracownika miejscowego i konstruowanie ofert pracy nieatrakcyjnych dla miejscowych bezrobotnych zwracają też uwagę urzędy pracy. Urzędy podnoszą również, że oferty pracy na potrzeby TRP nie spełniają często w stosunku do bezrobotnych zarejestrowanych w danym urzędzie kryteriów odpowiedniej pracy, zdefiniowane w UPZ (art. 2 ust. 1 pkt 16). Definicja odpowiedniej pracy chroni jednak tylko bezrobotnego przed konsekwencjami nieprzyjęcia oferty pracy (np. utratą statusu bezrobotnego, który w Polsce powiązany jest m.in. z ubezpieczeniem zdrowotnym). Możliwość nieprzyjęcia oferty do realizacji przez urząd są ograniczone, w związku z czym zdaniem wielu urzędów warunki pracy w ofertach pracy na potrzeby TRP są gorsze niż w przypadku „zwykłych” ofert pracy. Urzędy podkreślają jednocześnie, że przeprowadzenie TRP jest bardzo zasobochłonne, zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji, w której organizowane są rekrutacje. Często rekrutacje te są inicjowane przy pełnej świadomości niskiej efektywności podejmowanych działań. Organizowanie rekrutacji w takiej sytuacji jest też niekorzystne z punktu widzenia bezrobotnego, który musi poświęcać swój czas i środki na dojazd i rozmowę z pracodawcą niezainteresowanym jego zatrudnieniem. Dla części bezrobotnych wymóg uczestnictwa w takiej rozmowie z pracodawcą, obudowany potencjalną utratą statusu osoby bezrobotnej, może być odbierany jako przymus państwa. W ich ocenie państwo jest na tyle władne, by dyscyplinować bezrobotnego, nie jest jednak w stanie skłonić pracodawcy do przeprowadzenia uczciwej – zamiast pozornej – rekrutacji. Warto jednak podkreślić, że zwłaszcza w ostatnich latach, duża liczba bezrobotnych nie była zainteresowana podejmowaniem bądź pracy w ogóle, bądź pracy na warunkach proponowanych przez pracodawców w ofertach na potrzeby TRP. Ponadto pracownicy urzędów wojewódzkich, którzy analizują informacje starosty w procesie wydawania zezwoleń na pracę lub zezwoleń na pobyt czasowy i pracę często zwracają uwagę na ich niekonkluzywność czy wręcz wewnętrzną sprzeczność. W niektórych przypadkach może to wynikać z braku chęci lub możliwości stwierdzenia przez urząd pracy faktycznej możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych. Potwierdza to tylko trudność zadania, jakie stoi przed urzędem pracy w związku z realizacją TRP.

Motyw uzyskania informacji starosty co do możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych stanowi znaczący i rosnący odsetek ogółu przypadków składania ofert pracy w urzędach pracy, na co wskazują dane w Tab. 5.

Tab. 5 Oferty pracy składane w powiatowych urzędach pracy według deklarowanych potrzeb w latach 2018-2020 (liczby bezwzględne oraz udział procentowy)

Czy dla potrzeb TRP?	Liczba ofert						Liczba miejsc pracy na ofertach					
	2018		2019		2020		2018		2019		2020	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nie	427 526	83	333 716	80	231 397	75	932 424	59	674 920	51	420 511	40
Tak	87 049	17	84 906	20	75 485	25	645 638	41	649 574	49	640 808	60
Suma	514 575	100	418 622	100	306 882	100	1 578 062	100	1 324 494	100	1 061 319	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych MRPiT.

Choć w liczbach bezwzględnych liczba ofert pracy związanych z przeprowadzeniem TRP i miejsc pracy wskazanych na tychże ofertach utrzymywała się w latach 2018-2020 na podobnym poziomie, to ich udział w ogóle ofert wyraźnie wzrósł w tym okresie w związku ze znaczącym spadkiem liczby „zwykłych” ofert pracy. Spadek ten tłumaczyć można m.in. niską stopą bezrobocia i spadkiem wiary pracodawców w to, że w urzędzie pracy można znaleźć kandydata do pracy, a w drugiej części tego okresu również spodziewanym mniejszym popytem na pracę w związku, m.in. z pandemią koronawirusa. Warto też zauważyć, że liczba ofert pracy związanych z przeprowadzaniem TRP znacznie przewyższa liczbę wniosków o wydanie zezwolenia na pracę, do których dołączono informację starosty będącą rezultatem TRP. Nawet jeśli uwzględnimy liczby dotyczące wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę publikowane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (dotyczą ich te same przypadki wyłączeń z TRP), to w dalszym ciągu należy zakładać, że ofert związanych z TRP jest przynajmniej 2-2,5 razy więcej niż rzeczywiste potrzeby. Można to wyjaśniać tym, że pracodawcy starają się zabezpieczyć i składają oferty związane z TRP niejako „na zapas”, po to by móc dołączyć informację starosty do wniosku o pracę lub zezwolenie na pobyt czasowy i pracę (zachowuje ona ważność przez 6 miesięcy). W rezultacie do pewnego stopnia podawane przez resort pracy informacje o liczbie ofert pracy są „obciążone” (w szczególności, że na ogół podaje się informacje o liczbie miejsc pracy w ofertach). Przeciętna liczba miejsc pracy wskazana w ofertach związanych z realizacją TRP jest bowiem znacznie wyższa niż w przypadku „zwykłych” ofert pracy, co wiązać należy ze wspomnianym wyżej składaniem ofert „na zapas” oraz nadreprezentowaniem w przypadku TRP ofert składanych przez agencje pracy tymczasowej, jak również dla zawodów wymagających prostych i powtarzalnych kwalifikacji. Dla ofert składanych przez agencje pracy zatrudnienia udział miejsc pracy z ofert związanych z TRP w ogóle miejsc pracy wskazanych w ofertach wynosił w kolejnych latach od 2018 r.: 64%, 76% oraz 89%. Ogólny udział agencji wynosił w tych latach ok. 3% w odniesieniu do ogółu ofert oraz 13-15% w odniesieniu do ogółu miejsc pracy wskazanych w ofertach, co stanowi stosunkowo niewielkie wartości. Nie jest jednak znana skala zjawiska unikania reżimu prawa pracy tymczasowej i/lub reżimu certyfikacji agencji zatrudnienia (m.in. po zmianach w

2017 r. ograniczających okres czasu pracy tymczasowej) poprzez świadczenie, w dużej mierze nieuregulowanego outsourcingu usług.

W związku z tym, że według polskich regulacji ważna jest nie tylko możliwość zablokowania w ramach TRP zatrudnienia cudzoziemca, gdy jest chętny kandydat miejscowy, ale również samo zatrudnienie kandydata wskazanego przez urząd pracy, istotne jest przyjrzenie się odsetkowi procedur TRP zakończonych takim sukcesem. Zgodnie z danymi przedstawionymi w Tab. 6, udział ofert pracy, których dezaktualizacja nastąpiła z powodu zrealizowania (zatrudnienia jakiegoś kandydata) w przypadku ofert związanych z TRP wynosił ok. 2-3% w latach 2018-2020. W przypadku „zwykłych” ofert pracy było to ok. 36-39%.

Tab. 6 Udział procentowy ofert pracy składanych w powiatowych urzędach pracy według przyczyn dezaktualizacji oferty oraz typu oferty w latach 2018-2020

Przyczyna dezaktualizacji oferty pracy	Udział w ogóle ofert					
	2018		2019		2020	
	Nie TRP	TRP	Nie TRP	TRP	Nie TRP	TRP
Anulowana	1,6	1,6	1,5	1,7	1,8	2,1
Brak możliwości realizacji	0,8	21,0	0,8	22,7	0,9	24,8
inne	23,9	50,2	23,3	54,7	23,8	55,2
Nie dotyczy	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0
Odrzucona	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Upływ terminu	35,3	25,2	35,2	18,8	37,5	15,2
Zrealizowana	38,2	1,8	39,0	1,9	35,7	2,7
Suma	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych MRPiT.

Na podstawie innej podawanej w statystykach zmiennej – zatrudnienia na podstawie skierowań (Tab. 7) – odsetek zatrudnionych kandydatów w przypadku ofert związanych z TRP był jeszcze niższy w ogóle zatrudnionych na podstawie skierowania urzędu w związku z ofertą i wynosił ok. 1% w omawianym okresie, co oznaczało ok. 1-2,4 tys. osób rocznie (trudno ocenić, czy mogły być sytuacje zatrudnienia poza skierowaniami).

Tab. 7 Osoby skierowane do zatrudnienia według typu oferty w latach 2018-2020 (liczby bezwzględne oraz udział procentowy)

Czy oferta związana z TRP	Zatrudnieni na podstawie skierowań					
	2018		2019		2020	
	N	%	N	%	N	%
Nie	290117	99,2%	199248	98,8%	89854	98,9%
Tak	2420	0,8%	2440	1,2%	1008	1,1%
Suma	292537	100%	201688	100%	90862	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych MRPiT.

Dotychczas gromadzone są jedynie informacje dotyczące samych ofert pracy (i tego, czy były one realizowane w związku z TRP). Nie gromadzi się natomiast danych o efekcie TRP, a więc odnoszących się do tego, jaka została ostatecznie wydana informacja starosty co do możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych. Z dostępnych informacji i opinii wynika, że co do zasady stosunkowo rzadko wydawane są informacje stwierdzające możliwość zaspokojenia potrzeb kadrowych, choć relatywnie często występują informacje niejednoznaczne. Wynikało to w ostatnich latach zarówno z relatywnie niewielkiej liczby kandydatów chętnych do podjęcia pracy w warunkach spadającej stopy bezrobocia (czyli tego, co moglibyśmy nazwać rzeczywistymi brakami kadrowymi), ale również z determinacji pracodawcy, by wykazać brak możliwości zatrudnienia proponowanych kandydatów. Istotną mogła być też niechęć części kierowanych bezrobotnych do podjęcia pracy, a ze strony urzędu pracy trudności lub brak chęci do wykazania, że pracodawca miał rzeczywiste możliwości zaspokojenia swoich potrzeb kadrowych w oparciu o lokalne rynki pracy. Podczas pandemii Covid-19, w marcu 2020 r. resort pracy w piśmie do urzędów pracy zasugerował, by w sytuacji ryzyka zakażeń, bezrobotni nie ponosili konsekwencji odmowy udziału w rekrutacji, przy jednoczesnym – korzystnym z punktu widzenia pracodawcy – wydawaniu informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych.

Resort pracy przeprowadzał jesienią 2019 i 2020 r. ankiety wśród urzędów pracy, poświęcone m.in. ocenie przepisów regulujących TRP. Według wyników z 2020 r. 54% urzędów oceniło te przepisy negatywnie lub raczej negatywnie w kontekście ochrony lokalnego rynku pracy. Ocen neutralnych było 33%, zaś pozytywnych lub raczej pozytywnych – 13%. Negatywne opinie urzędów pracy dotyczą obecnie zarówno samego jej istnienia, szczególnie w kontekście dobrej sytuacji na rynku pracy, jak i kształtu procedury: jej „pozorności”, niskiej efektywności oraz uciążliwości dla wszystkich zaangażowanych stron. Relatywnie duża liczba postulatów co do pożądanых zmian dotyczy zarówno zupełnego zrezygnowania z TRP, jak i zwiększenia liczby wyłączeń z konieczności jego stosowania. Wśród pomysłów na wyłączenia wskazuje się przede wszystkim poszerzenie listy zawodów wprowadzonej w 2019 r. (także w połączeniu z

systematyczną jej aktualizacją przez resort pracy), ale również (nie tylko ze względu na wyłączenie z TRP) wydłużenie procedury oświadczeniowej czy rozszerzenie grupy państw, które mogą z niej korzystać. Nieco rzadziej wśród urzędów pracy pojawiają się takie postulaty jak niestosowanie TRP w powiatach o niskiej stopie bezrobocia, dla stanowisk gdzie nie są wymagane żadne kwalifikacje, dla cudzoziemców, którzy już pracowali bądź aktualnie pracują u tego pracodawcy czy dla wszystkich cudzoziemców z państw objętych procedurą oświadczeniową. W odniesieniu do samego funkcjonowania TRP urzędy pracy postulują m.in. możliwość odmowy przyjęcia oferty, jeśli nie spełnia ona kryteriów „odpowiedniej pracy”, jest zaniżona lub zawyżona; elastyczną możliwość niekierowania kandydatów do pracodawcy i sporządzanie informacji starosty na podstawie jedynie rejestrów i/lub oceny wynagrodzenia; wydłużenie czasu, w którym jest realizowany TRP, czy wprowadzenie opłaty za złożenie oferty pracy na potrzeby TRP. To ostatnie rozwiązanie zminimalizowałoby liczbę ofert zgłaszanych „na zapas”. Pracodawcy obecnie koncentrują się przede wszystkim na maksymalnym uproszczeniu całości procedur legalizacji pracy i pobytu cudzoziemca, preferując np. rozszerzanie stosowania procedury oświadczeniowej, gdzie m.in. nie ma konieczności przeprowadzania TRP.

Podsumowując, TRP w Polsce można uznać za jeden z najważniejszych mechanizmów deklarowanej bardzo często przez państwo zasady komplementarności zatrudniania cudzoziemców. Choć TRP – jako procedura sprawdzania czy nie można znaleźć pracownika miejscowego – pojawia się dopiero na początku XXI w., to można uznać, że jedynie precyzował on i formalizował istniejącą od 1989 r. przesłankę odmowy wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca ze względu na sytuację na rynku pracy. TRP w Polsce – jak starałem się pokazać – był dostosowywany do panującej sytuacji na rynku pracy. Początkowe restrykcyjne uregulowanie TRP zbiegło się z wysokim poziomem bezrobocia. Łagodzenie uciążliwości związanych z TRP, choć obejmowało również zmiany w samej procedurze, to jednak znacznie częściej polegało na poszerzaniu kanałów dostępu cudzoziemców do rynku pracy w miarę poprawiania się sytuacji na rynku pracy i zgłaszania przez organizacje pracodawców konieczności poluzowania przepisów. Szczególnie ważne okazało się rozwijanie procedury oświadczeniowej zwalniającej z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę w przypadku powierzania pracy o charakterze krótkoterminowym obywatelom państw bliskich geograficznie i/lub kulturowo. Brak konieczności uzyskania zezwolenia to również brak TRP, choć, jak się wydaje, uniknięcie uciążliwości związanej z samym uzyskaniem zezwolenia było przynajmniej równie istotne. Stosowane zwolnień z samego TRP, choć początkowo powiązane z potrzebami rynku pracy na zasadzie ogólnej odpowiedzi na popyt dotyczący prac krótkoterminowych, niewymagających wysokich kwalifikacji, zaczęło zmieniać swój charakter. Wraz ze zmniejszaniem się bezrobocia, pogłębianiem niekorzystnych trendów demograficznych oraz zmianami struktury popytu na pracę cudzoziemców i nasilaniem się postulatów pracodawców z najbardziej uzależnionych od pracy cudzoziemców branż, zaczęło być w znacznie większym stopniu selektywne, przede wszystkim ze względu na zawód. Warto zwrócić uwagę, że przyzwolenie na szeroko rozumiane liberalne zasady dostępu cudzoziemców do rynku pracy w Polsce to nie tylko efekt presji ze strony pracodawców. Także organizacje migranckie wielokrotnie wykazywały przywiązanie do tych zasad, wyrażając sceptycyzm wobec ich zaostrzania, nawet jeśli w teorii mogłoby to ograniczać nadużycia.

Polskie doświadczenia z funkcjonowania samej procedury są w dużej mierze zbieżne z tymi w innych państwach stosujących TRP oraz z opiniami ekspertów międzynarodowych. Wydaje się ona trudna do przeprowadzenia, uciążliwa dla wszystkich stron i jednocześnie mało efektywna w osiąganiu zakładanych celów. Istotnym mankamentem funkcjonowania obecnych rozwiązań jest też to, że zaburzają one znacząco statystyki dotyczące ofert pracy składanych w urzędach pracy. Z drugiej strony to najważniejsze miejsce, gdzie wykuwa się to, co ma się mieścić pod często używanym przez administrację publiczną pojęciem komplementarności zatrudniania cudzoziemców wobec pracowników miejscowych. To tutaj spotykają się pracodawcy, urzędnicy starający się egzekwować zasadę komplementarności oraz osoby bezrobotne (lub poszukujące pracy). Spotkania te nie zawsze są czymś przyjemnym, a deklarowane cele mieszają się z tymi z ukrytej agendy. Jednakże to m.in. dzięki nim wyłania się to, co być może choć nieco przybliży nas do tego, czym jest „rzeczywiste” zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców. Charakterystyczną cechą polskich rozwiązań związanych z TRP jest bowiem pojawianie się elementów „negocjacyjnych” pomiędzy różnymi aktorami i na różnych poziomach jego funkcjonowania. Co ciekawe, TRP w Polsce wydaje się być raczej instrumentem, który stosuje się za kulisami niż na głównej scenie polityki migracyjnej. Względnie dużej intensywności zmian mających wpływ na zakres i formę stosowania TRP, często przybierających postać np. nieformalnych wytycznych administracji rządowej kierowanych do administracji samorządowej, towarzyszy relatywnie niewielka uwaga poświęcana temu instrumentowi w dokumentach strategicznych, oficjalnych debatach czy badaniach naukowych. Szczegóły rozwiązań związanych z TRP są nie tylko nieznane szerzej opinii publicznej, ale w strukturach administracji świadomość różnych aspektów tej procedury nie zawsze jest wysoka. Istnienie TRP, nawet w gąszczu wyjątków, ciągle stanowi jednocześnie istotną barierę dla niepohamowanego wzrostu preferencji pracodawców w stronę zatrudniania cudzoziemców, podwyższając koszty tego rozwiązania, a więc w ten sposób przyczyniając się do realizacji deklarowanego celu ochrony pracowników miejscowych.

W ostatnim okresie dość często formułowane są postulaty dalszego ograniczania zasięgu stosowania TRP w Polsce (często w połączeniu z ogólnymi uproszczeniami w zakresie procedur legalizacji pracy i pobytu cudzoziemców). Z jednej strony wydaje się to łatwiejsze zadanie niż zmiany w samej procedurze usprawniającej jej funkcjonowanie czy podnoszącej jej efektywność. Z drugiej strony wydaje się, że wynika to w jakimś stopniu z racjonalnej oceny sytuacji na rynku pracy i świadomości, że popytu na pracę w Polsce nie da się w szybki sposób uzupełnić o pracowników miejscowych. W świadomości różnych aktorów wydaje się przebiegać przekonanie, że jest to stan raczej strukturalny i nawet takie wydarzenia jak pandemia Covid-19 nie zmienią tu wiele w dłuższym terminie. Istniejące w Polsce potencjalnie duże zasoby pracy, w związku z większym niż średnia w UE odsetkiem osób biernych zawodowo według danych Eurostat, nie wydają się łatwe do uruchomienia, zwłaszcza w krótkim okresie. Prawdopodobnie aktualny „względny konsensus” co do TRP (obejmujący poszukiwanie dalszego zmniejszania liczby przypadków nim objętych) mógłby zostać poddany cięższej próbie w przypadku nasilenia się negatywnych skutków zatrudnienia cudzoziemców dla rynku pracy i pogorszenia nastrojów społecznych z tym związanych. Mogłoby to wiązać się również z potencjalną „kapitalizacją” takich negatywnych emocji przez którąś ze stron sceny politycznej. Stan pewnej równowagi czy konsensusu nie jest jednak dany raz na zawsze.

Zarówno eksperci, jak i praktycy stosujący przepisy (np. urzędnicy egzekwujący TRP) wydają się być świadomi, że pracodawcy mają pewne preferencje w kierunku zatrudniania cudzoziemców, i że do pewnego stopnia zatrudnienie cudzoziemców pogłębia już dość istotny dualizm polskiego rynku pracy. Z drugiej strony to ten dualizm może – póki co – tłumaczyć relatywnie szeroki konsensus społeczny co do zwiększania się udziału cudzoziemców w polskim rynku pracy. Jak zwracają uwagę m.in. eksperci Ośrodka Badań nad Migracjami UW (Górny et al. 2018) pojawiający się cudzoziemcy mogą przyczyniać się do tego, że część polskich pracowników zaczyna zajmować relatywnie wyższe pozycje w hierarchii firm, jak i na rynku pracy w ogólności. A przechodząc do poziomu „społecznej podświadomości”: czy fakt, że coraz częściej gościmy „gastarbeiterów”, nie jest dla nas mocnym dowodem tego, że sprawy podążają w dobrym kierunku? W każdym razie być może bardziej przekonującym niż pokazywane nam na okrągło przez ekspertów wskaźniki PKB na tle innych państw UE.

Konkluzje

Rola, jaką odgrywa TRP we współczesnych politykach migracyjnych oraz praktyce zarządzania migracjami zarobkowymi, jest bardziej złożona niż po prostu zapewnienie, że migranci przyjmowani są tylko wtedy, gdy na dane miejsce pracy nie można znaleźć pracownika miejscowego. Współczesne państwo nie jest w sposób niebudzący wątpliwości stwierdzić, jaka jest natura zgłaszanych przez pracodawców potrzeb kadrowych (tzn. na ile „rzeczywiste” są braki pracowników lub konkretnych kwalifikacji). Nawet jeśli państwa mogą przekonująco dowodzić, że zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców ma charakter strukturalny i długoterminowy, wynikający m.in. z przemian demograficznych czy konieczności globalnej konkurencji ekonomicznej, to muszą jednocześnie spełniać społeczne oczekiwania co do prowadzenia „odpowiedzialnej polityki migracyjnej”, w szczególności takiej, która nie będzie uderzała w pracowników miejscowych. Jak dowodzi m.in. Castles (2004: 214) opinię publiczną znacznie łatwiej zmobilizować przeciwko migracji niż w jej obronie, w związku z czym politycy często stosują antyimigracyjną retorykę w połączeniu z działaniami, które prowadzą do zwiększenia skali imigracji. Czyni to politykę migracyjną jedną z tych polityk, gdzie nie wszystkie cele formułuje się wprost i nader często korzysta z tzw. ukrytej agendy.

Stosowanie TRP stwarza państwu relatywnie duże możliwości odpowiedzi na zarysowany wyżej dylemat. Przede wszystkim daje podstawę do faktycznego odrzucania wniosków dotyczących zatrudniania cudzoziemców, a w niektórych przypadkach powierzenia tej pracy pracownikowi miejscowemu. Pozwala też na istotną elastyczność wynikającą z dość powszechnej dyskrecjonalności stosowania TRP. Szczegóły dotyczące realizowania TRP nie są często wyraźnie przedstawiane, a „determinacja”, z jaką się go egzekwuje może się wahać w czasie i przestrzeni, w zależności od konkretnych uwarunkowań. W funkcjonowaniu TRP można również zauważyć elementy „negocjowania”, jakie prowadzone są między administracją a pracodawcami (czasami również bezrobotnymi) czy wewnątrz struktury administracyjnej. Bardzo często też, co pokazuje m.in. przykład Polski, ambitnie zarysowany na poziomie przepisów cel, w praktyce nie przynosi oczekiwanych rezultatów lub przynosi je nie wprost. Zazwyczaj nie oznacza to jednak poszukiwania bardziej optymalnego sposobu praktycznego dochodzenia do zarysowanych celów, nie odnajdziemy też na ten temat zbyt wielu analiz i publikacji. Wydaje się więc, że to samo „ogłoszenie” celu jest tu szczególnie istotne, a efekty podejmowanych działań są na dalszym planie. Jednocześnie wydaje się

utrzymywać świadomość, że w stosownej chwili większa „determinacja” państwa w zapewnieniu ochrony krajowego rynku pracy mogłaby przynieść pożądane rezultaty.

Istotną korzyścią związaną z TRP, jaką mogą widzieć państwa stosujące tę procedurę, może się wiązać z możliwością wykorzystywania wyłączeń. Pozwalają one m.in. na regulowanie kosztami zatrudniania cudzoziemców w ogólności lub w odniesieniu do określonych zawodów, co wpływa na stopień atrakcyjności dla pracodawcy tej opcji w porównaniu z zatrudnieniem pracownika miejscowego. Stosowanie wyłączeń, np. w zawodach uznanych za deficytowe, stanowi też ważny komunikat kierowany do opinii publicznej o tym, że państwo zarządza migracjami w sposób racjonalny. Przykład Polski pokazuje, że państwo może być bardzo aktywne w zakresie zarządzania pośrednimi i bezpośrednimi wyłączeniami z TRP, dostosowując się do aktualnej sytuacji na rynku pracy oraz postulatów zgłaszanych m.in. przez pracodawców czy organy wykonawcze.

Tekst ten może być przyczynkiem do dyskusji szerszej niż tylko na temat roli TRP w procedurach zatrudniania cudzoziemców. Może sprowokować do zadania pytania o to, jakiego sposobu uregulowania różnych wycinków życia społeczno-gospodarczego potrzebujemy. Czy chcielibyśmy idealnych przepisów i procedur, które zawsze wskażą nam właściwy i jednoznaczny sposób postępowania? Które zawsze odpowiednio zbalansują nierzadko sprzeczne, a przecież często równie ważne społeczne wartości? Czy może jednak będąc świadomymi istnienia różnych konkurujących ze sobą wartości i trudności w ustaleniu w wielu dziedzinach życia tego, jakie działania w danej sytuacji byłyby najbardziej adekwatne, gotowi jesteśmy zaakceptować nieidealne przepisy i nieidealne procedury? Warunkiem, jaki stawialibyśmy tym nieidealnym przepisom i procedurom byłoby pozostawianie przestrzeni do ich negocjowania – a czasem też niestosowania – adekwatnie do zmieniających w czasie i przestrzeni okoliczności.

Bibliografia

Anderson B., Poeschel F., Ruhs M. (2020), Covid-19 and systemic resilience: What role for migrant workers?, IOM [<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/systematic-resilience.pdf>], dostęp: 21-03-2021].

Anderson B. (2010), *Migration, Immigration control and the fashioning of precarious workers*, „Work, Employment and Society”, Vol. 24 (2), pp. 300-317.

Castles S. (2004), *Why migration policies fail*, „Ethnic and racial studies”, Vol 27, No 2, pp. 205-227.

Castles S., Miller M.J. (2011), *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Chaloff J. (2014), Evidence-based regulation of labour migration in OECD countries: setting quotas, selection criteria, and shortage lists, „Migration Letters”, Vol. 11, No 1, pp. 11-22.

Chaloff J., Ramasamy S. (2014), *Managing labour migration: Smart policies to support economic growth*, w: International Migration Outlook 2014, OECD Publishing.

- Cornelius W. (1998), *The Structural Embeddedness of Demand for Immigrant Labor in California and Japan*, [https://migration.ucdavis.edu/rs/more.php?id=73_0_3_0 , dostęp: 6-07-2020].
- Duszczyk M. (2012), *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa.
- Duszczyk M. (2013), *Konwergencja polityki imigracyjnej na świecie na przykładzie analizy stosowania wybranych instrumentów*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje”, 21(2), s. 35-48.
- European Commission (2015), *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU Synthesis Report for the EMN Focused Study 2015*.
- European Union (2011), *A Cross Country Study of Labour Market Tests and Similar Regulatory Measures: Implications for Labour Market Test Policy in the Philippines, Manila*.
- Firlit-Fesnak G., Łotocki Ł., Zawadzki P. W. (red.), (2016), *Europejskie polityki imigracyjne: Stare dylematy, nowe wyzwania*, IPS UW, Warszawa.
- Grabowska-Lusińska I, Żylicz A. (red.), (2008), *Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?*, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa.
- Górny A., Kaczmarczyk P., Szulecka M., Bitner M., Okólski M., Siedlecka U., Stefańczyk A. (2018), *Imigranci w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*, Wise Europa, Uniwersytet Warszawski, Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa.
- Kicinger A. (2009), *Beyond the Focus on Europeanisation: Polish Migration Policy 1989-2004*, „Journal of Ethnic and Migration Studies”, Vol. 35, No. 1, January 2009, pp. 79-95.
- Kaczmarczyk P., Okólski M. (red.), (2008), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami WNE UW, Warszawa.
- Lemaitre G. (2014), *Migration in Europe: An overview of results from the 2008 immigrant module with implications for labour migration*, w: OECD/European Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing, pp. 349-379.
- Łodziński S., Szonert M. (2016), „*Niepolityczna polityka*”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989-2016*, „CMR Working Papers”, 90/148, Warszawa.
- Mackenzie R., Forde C. (2009), *The rhetoric of the ‘good worker’ versus the realities of employers' use and the experiences of migrant workers*, „Work, Employment and Society”, Vol. 23 (1), pp. 142-159.
- Martin P.L., Ruhs M. (2014), *Independent Commissions and Labour Migration*, „Migration Letters”, Vol. 11, No 1, pp. 23-32.
- MPI Europe (2019), *Legal Migration for Work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*.
- OECD (2014), *Who should be admitted as a labour migrant?*, Migration Policy Debate,

[<https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-4.pdf>, dostęp: 26-02-2021].

OECD, European Union (2016), *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*.

Papademetriou D.G., O'Neil K. (2004), *Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants*, Migration Policy Institute, Washington, Report for European Commission.

Papademetriou D.G., Hooper K (2019), *Competing Approaches to Selecting Economic Migrants: Points-Based vs Demand-Driven Systems*, Migration Policy Institute, Washington.

Robin-Olivier S. (2016), *The Community Preference Principle in Labour Migration Policy in the European Union*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers”, No. 182.

Ruhs M. (2006), *The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy*, „International Labour Review”, Vol. 145 (1-2).

Ruhs M. (2014), *Immigration and Labour Market Protectionism: Protecting Local Workers' Preferential Access to the National Labour Market*, w: C. Costello, M. Freedland (ed.), *Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 60-78.

Schmid-Drüner M. (2020), *New avenues for legal and labour migration: Selected and commented bibliography of research since 2015*, European Union, European Parliament, Brussels.

Stec M., Duszczyk (2018), *Bezpieczeństwo rynku pracy jako kategoria w badaniach migracyjnych – wyniki badań empirycznych*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje”, vol. 43:43-64.

Strzelecki P., Growiec J.; Wszyński R. (2020), *The Contribution of Immigration from Ukraine to Economic Growth in Poland*, „NBP Working Paper”, No 322, s. 36 [http://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/322_en.pdf, dostęp: 11.08.2020].

Tsuda T. (1999), *The Permanence of „Temporary” Migration: The „Structural Embeddedness” of Japanese-Brazilian Immigrant Workers in Japan*, „The Journal of Asian Studies”, Vol. 58, No 3, pp. 687-722.

Zou M. (2016), *Employer Demand for 'Skilled' Migrant Workers: Regulating Admission Under the United Kingdom's Tier 2 (General) Visa*, w: J. Howe, R. Owens (ed.), *Temporary Labour Migration in the Global Era: The Regulatory Changes*, Hart Publishing, Oxford, pp. 113-130.

Akty prawne i dokumenty urzędowe:

Minister Pracy i Polityki Społecznej (2010), *Uzasadnienie do rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2011), *Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dla powiatowych urzędów pracy w związku z rejestracją oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi (...)*.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2015), *Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dla powiatowych urzędów pracy w związku z rejestracją oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi (...)*.

PSWN – Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*.

Rada Europejska (1994), Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment, Official Journal C 274 , 19/09/1996 P. 0003 – 0006.

Rada Ministrów (2012), *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*.

Rada Ministrów (2018), *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. *w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii*.

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. *w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty*.

RZT – Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. *w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*.

RZZ – Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. *w sprawie określenie przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców*.

UoC – Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. *o cudzoziemcach*.

UPZ – Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

UZ – Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. *o zatrudnieniu*.

UZB – Ustawa z dnia 16 października 1991 r. *o zatrudnieniu i bezrobociu*.

UZPB – Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. *o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*.

Dane statystyczne:

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, [<https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analazy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>, dostęp: 26-02-2021] oraz dane niepublikowane.

Główny Urząd Statystyczny (2019), *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004 – 2018*, [<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2018,2,12.html>, dostęp: 26-02-2021].

Główny Urząd Statystyczny (2021), *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2020*, [<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2020,4,1.html>, dostęp: 26-02-2021].

Urząd do Spraw Cudzoziemców, [<https://udsc.gov.pl/statystyki/>, dostęp: 26-02-2021].