

MAGDALENA LESIŃSKA

PAŃSTWA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO W POLITYCE MIGRACYJNEJ POLSKI I UE – DYLEMATY I UWARUNKOWANIA

WPROWADZENIE

Bezpośrednim celem Partnerstwa Wschodniego (PW) – politycznej inicjatywy Unii Europejskiej (UE) zapoczątkowanej przez Polskę i Szwecję w 2009 r. jest aktywizacja wschodniego wymiaru polityki zagranicznej Unii, która do tej pory skupiona była przede wszystkim na swoim południowym pograniczu. Równie ważnym kontekstem, jaki kryje się za tym projektem, jest trwająca polityczna i ekonomiczna konkurencja z Rosją o wpływy na obszarze postradzieckim, w szczególności w państwach graniczących z UE (na Białorusi, w Mołdawii, Ukrainie) oraz wśród obecnych i potencjalnych sojuszników z obszaru Południowego Kaukazu (w Gruzji, Armenii czy Azerbejdżanie). Jeden z ważnych punktów zapisanych w porozumieniu o PW dotyczy stworzenia zintegrowanego programu zarządzania granicami, w tym stopniowej liberalizacji obowiązku wizowego w stosunku do obywateli sześciu krajów Partnerstwa, aż do jego pełnego zniesienia.

Pogłębienie współpracy z krajami PW jest politycznym priorytetem dla krajów Unii, w szczególności dla tych położonych w jej środkowo-wschodniej części, w tym Polski, także dlatego, że jest to obszar strategiczny ze względu na obecne i przyszłe masowe przemieszczenia się ludności, jakie mają tam miejsce. Polityka migracyjna zaczyna odgrywać coraz większą rolę nie tylko ze względu na prymat bezpieczeństwa, ale również na znaczenie, jakie migracje odgrywają w rozwoju gospodarczym, sytuacji demograficznej oraz spójności społecznej. Do najważniejszych uwarunkowań współczesnych procesów migracyjnych należy sytuacja gospodarcza i popyt na pracę cudzoziemców w gospodarkach narodowych, różnice w wynagrodzeniach, bliskość

terytorialna i kulturowa, istniejące już kanały i sieci migracyjne, a także obowiązujące prawno-polityczne reguły wjazdu, pobytu i zatrudnienia. Wymienione wyżej czynniki mogą skutecznie pobudzić lub hamować przepływy ludzi.

Zarządzanie migracjami, w szczególności mobilności cyrkulacyjnej pracowników, staje się ważnym polem współpracy międzypaństwowej, tak bilateralnej, jak i wielostronnej. Przykładem są działania UE stymulujące swobodny przepływ wewnątrz Unii czy Partnerstwa na rzecz Mobilności zawierane z krajami trzecimi, czy też wprowadzenie ruchu bezwizowego i swobody zatrudnienia w obrębie Wspólnoty Państw Niepodległych czy Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Migracje stały się obecnie zjawiskiem globalnym, tworzą się zinstytucjonalizowane regionalne systemy migracyjne, które konkurują między sobą o pożądanych pracowników zagranicznych. Przedmiotem takiej konkurencji pomiędzy UE a Rosją są kraje Partnerstwa Wschodniego.

Najważniejsze hipotezy, jakie są podstawą rozważań w niniejszym tekście, są następujące :

– obywatele państw PW stają się (obok mobilności wewnętrznej) jednym z najważniejszych źródeł pożądanych pracowników migrujących do UE, przede wszystkim dla Polski i innych krajów tego regionu ze względu na bliskość geograficzną i kulturową oraz możliwą cyrkulację, a nie osiedlenie;

– polityka migracyjna UE jest integralną częścią polityki zagranicznej i polityki sąsiedztwa, która uwarunkowana jest silnie przez konkurencję o wpływy z Rosją, w tym przede wszystkim w krajach sąsiedzkich: na Białorusi, w Mołdawii i Ukrainie;

– dla Polski kraje PW (w szczególności Ukraina i Białoruś) to najważniejsze kraje źródłowe migracji, a ostatnie zmiany w polityce migracyjnej wskazują na aktywizację działań mających na celu przyciągnięcie pracowników z tego obszaru.

Artykuł składa się z trzech głównych części. Pierwsza stanowi podsumowanie najważniejszych trendów migracyjnych w krajach PW oraz ich uwarunkowań, ze szczególnym uwzględnieniem dwóch najsilniejszych magnesów przyciągających migrantów z tego regionu, czyli Rosji i UE. W drugiej części omówione zostaną najważniejsze zasady oraz narzędzia prawno-polityczne obowiązujące w UE w obszarze polityki migracyjnej oraz ich roli w zarządzaniu procesami migracyjnymi z krajów PW. Szczegółowa analiza pozycji Polski jako kraju docelowego dla obywateli państw PW będzie przedmiotem rozważań w części trzeciej.

1. PROCESY MIGRACYJNE Z KRAJÓW PARTNERSTWA WSCHODNIEGO: MIĘDZY UE A ROSJĄ

W krajach PW przeważającym typem migracji są przemieszczenia ludności o charakterze cyrkulacyjnym i zarobkowym, są to krótkotrwałe (zazwyczaj kilkumiesięczne) regularne wyjazdy za granicę (najczęściej do sąsiednich krajów) w celu podjęcia pracy. Warto podkreślić, że cyrkulacyjne migracje są uważane za pożądane z punktu widzenia krajów przyjmujących, wysyłających, jak i samych migrantów¹. Nie kończą się one osiedleniem i sprowadzeniem rodziny, minimalizują zatem możliwość napięć społecznych i koszty dla systemu socjalnego. Migrantów cyrkulacyjnych charakteryzuje wysoki wskaźnik zatrudnienia, są oni zazwyczaj gotowi na podjęcie ciężkiej pracy w sektorach, których rodzimi pracownicy unikają ze względu na warunki pracy i niskie zarobki, np. rolnictwo czy sektor usług domowych. Tym samym spełniają rolę komplementarnej siły roboczej – uzupełniają braki na rynku pracy, nie będąc jednocześnie konkurencją dla pracowników rodzimych. Również sami migranci czerpią z cyrkulacji realne korzyści, emigrując jedynie na określony czas dla uzyskania środków na potrzeby bieżące lub zaplanowane inwestycje, zostawiają jednocześnie najbliższych i swoje centrum życiowe w kraju pochodzenia. Z punktu widzenia trzeciej strony – państwa wysyłającego – wyjazdy krótkotrwałe przynoszą mniej negatywnych efektów niż emigracja długotrwała, a środki finansowe przesyłane do kraju (*remittances*) stanowią realny zastrzyk dla gospodarki, szczególnie na poziomie lokalnym (np. w przypadku Mołdawii wg danych Banku Światowego stanowią one aż 26% PKB tego kraju). Stąd w interesie tak krajów docelowych, jak i wysyłających jest wdrożenie mechanizmów umożliwiających swobodną cyrkulację, gwarantującą możliwość wjazdu i podjęcia krótkotrwałego zatrudnienia zgodnie z obowiązującym prawem.

Najpopularniejszymi krajami docelowymi dla obywateli państw PW są kraje WNP² i UE (zob. tabela 1). Wśród tych ostatnich dominującym magne-

¹ L. Barbone et al., *Migration from the Eastern Partnership Countries to the European Union – Options for a Better Future*, IZA Research Report No. 55/2013; M. Lesińska, *Polityka migracyjna Polski a procesy napływowe z Ukrainy*, w: Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Paper 60 (118), 2012, Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW.

² Obecnie do WNP należy 11 krajów jako członkowie zwyczajni – Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Rosja, Tadżykistan, Ukraina oraz Uzbekistan, a także Turkmenistan jako członek stowarzyszony. Tak więc wszystkie kraje PW z wyjątkiem Gruzji należą do WNP.

sem przyciągających pracowników zagranicznych pozostaje Rosja, która jest celem dla 40% emigrujących ze swojego kraju Gruzinów, 47% Ukraińców, 64% Mołdawian oraz aż 74% emigrantów z Armenii, 77% z Azerbejdżanu i 90% z Białorusi³. Głównym atutem Rosji jest z jednej strony bliskość geograficzna i kulturowa, liczna populacja przebywających już tam migrantów przyciągająca kolejnych (sieci migracyjne), a z drugiej – praktyczne rozwiązania prawno-polityczne ułatwiające mobilność pracowników z krajów WNP, w tym swobodny przepływ oparty na ruchu bezwizowym (przy pobycie do 3 miesięcy), co oznacza łatwy wjazd i tanie koszty podróży. Dodatkowym elementem przyciągającym jest powszechna uznawalność dyplomów i kwalifikacji pracowników na obszarze z krajów WNP, które mają podobny system kształcenia zawodowego, co pozwala migrantom na zatrudnienie się na zbliżonych stanowiskach w krajach docelowych oraz uznawalność przez inne kraje ich uprawnień socjalnych⁴.

Kolejny, oprócz WNP, system prawno-polityczny na tym obszarze, który wspiera cyrkulację obywateli krajów tego obszaru, to Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza. Jej członkami są Białoruś, Kazachstan, Rosja, Kirgistan oraz Tadżykistan. Trzy pierwsze kraje podpisały porozumienie o statusie prawnym pracowników migrujących i członków ich rodzin, w ramach którego ich obywatele mogą przemieszczać się i podejmować zatrudnienie na podobnych zasadach, co swobodny przepływ pracowników w UE⁵. Siłę przyciągającą Rosji wzmacnia także obecnie rozwój gospodarczy i inwestycje strukturalne wymagające taniej siły roboczej głównie w sektorze budowlanym i usług, która jest dostępna w krajach Azji Centralnej i Południowego Kaukazu, ale także na Białorusi, Mołdawii czy Ukrainie.

Tak rozbudowane prawno-polityczne udogodnienia wspierające migrację z krajów PW nie istnieją w przypadku UE. Siła przyciągająca krajów Unii opiera się przede wszystkim na popycie na pracowników sezonowych (głównie w rolnictwie) oraz w sektorze usług domowych, znacznie wyższym poziomie wynagrodzeń oraz – w przypadku krajów graniczących z Unią – na bliskości geograficznej. Z kolei czynnikami hamującymi napływ są obowiązujące restrykcje wizowe, pobytowe oraz zatrudnienia, a także problemy z uznaniem dyplomów czy doświadczenia zawodowego, co powoduje, że

³ Barbone, *Migration from the Eastern Partnership Countries*, s.10.

⁴ W 1994 roku państwa WNP (z wyjątkiem Gruzji) podpisały porozumienie o współpracy w obszarach migracji pracowników oraz ich ochrony socjalnej: <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4153>.

⁵ A. Di Bartolomeo et al., *Circular Migration in Eastern Partnership Countries. An overview*. CARIM-East Research Report 30/2012, s. 8.

znacząca część pracowników ze Wschodu podejmuje zatrudnienie znacznie poniżej swoich kwalifikacji⁶. Biorąc pod uwagę typ i charakter migracji obywateli państw PW do krajów UE, można wśród nich wyróżnić dwie ich grupy: bliskie geograficznie (Polska, Republika Czeska, Słowacja, Węgry czy Rumunia), do których napływ ma charakter zazwyczaj krótkotrwały i/lub cyrkulacyjny, oraz kraje o licznych diasporach migrantów pochodzących z krajów PW (jak Niemcy, Włochy czy Hiszpania), które ściągają swoich najbliższych na czas dłuższy, wykorzystując choćby uprawnienia związane z łączeniem rodzin⁷. Dane wskazują na to, że najwięcej migrantów czasowych z krajów PW podejmujących legalne zatrudnienie w UE pochodzi z Ukrainy i Mołdawii, dużo mniej z pozostałych krajów PW. Kobiety najczęściej zatrudniają się w sektorze usług domowych (w Polsce, Włoszech czy Republice Czeskiej), podczas gdy mężczyźni w budownictwie i rolnictwie⁸.

Tabela 1. Profil migracyjny państw Partnerstwa Wschodniego (stan na 2010 r.)

Kraj	Liczba emigrantów (w tys.)	Zasób emigrantów jako % populacji	Główne kraje docelowe	Przesyłane środki finansowe (<i>remittances</i>) w mln dol.	Wzrost populacji (w % rocznie w latach 2000-2009)
Armenia	870,2	28,2%	Rosja, USA, Ukraina, Azerbejdżan, Gruzja, Izrael, Niemcy, Francja, Hiszpania, Gruzja	824	0,0
Azerbejdżan	1 432,6	16,0%	Rosja, Armenia, Ukraina, Kazachstan, Izrael, Niemcy, Turcja, USA, Turkmenistan, Gruzja	1 472	1,0

⁶ Barbone, *Migration from the Eastern Partnership Countries*, s. 10.

⁷ *Eastern Borders Annual Risk Analysis*, Frontex 2013, s. 19.

⁸ Di Bartolomeo, *Circular Migration in Eastern Partnership Countries*, s. 7.

Białoruś	1 778,9	18,6%	Rosja, Ukraina, Polska, Kazachstan, Izrael, Litwa, USA, Niemcy, Łotwa, Estonia	387	-0,4
Gruzja	1 057,7	25,1%	Rosja, Armenia, Ukraina, Grecja, Izrael, USA, Niemcy, Cypr, Hiszpania, Turcja	824	-1,2
Mołdawia	770,3	21,5%	Rosja, Ukraina, Włochy, Rumunia, USA, Izrael, Hiszpania, Niemcy, Kazachstan, Grecja	1 316	-1,4
Ukraina	6 563,1	14,4%	Rosja, Polska, USA, Kazachstan, Izrael, Niemcy, Mołdawia, Włochy, Białoruś, Hiszpania	5 289	-0,8

Źródło danych: World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, Washington, DC: World Bank 2011

Według szacunkowych danych obecnie w krajach UE rezyduje 850 tys.-1,5 mln obywateli krajów PW, w tym najwięcej z Ukrainy, a 2,1 mln w Rosji i innych krajach regionu⁹. Analizując dane ilościowe dotyczące tak przepływów, jak i zasobów migrantów, należy jednak pamiętać o ich względnej wiarygodności. Słabość danych statystycznych ma wiele źródeł, w tym zróżnicowanie definicji przyjętych przez krajowe systemy statystyczne, ale także brak obowiązku ewidencji migrantów cyrkulacyjnych jako tych, którzy nie potrzebują zezwoleń na pracę. Nie można w związku z tym rzetelnie ocenić np. liczby Białorusinów pracujących okresowo w Rosji, gdyż niewymagana

⁹ Barbone, *Migration from the Eastern Partnership Countries*.

jest od nich żadna dodatkowa rejestracja. Cudzoziemscy pracownicy często wykonują także pracę nieformalną (nielegalną), a tym samym nie pojawiają się w żadnych statystykach.

Co więcej, należy także wziąć pod uwagę zróżnicowanie wśród państw PW, które jest widoczne nie tylko w profilach migracyjnych poszczególnych krajów, ale także prowadzonej przez nie polityce migracyjnej. Podczas gdy Mołdawia i Armenia próbują wykorzystać masową emigrację i liczną diasporę rozsianą po świecie jako atut i narzędzie rozwoju kraju, wdrażając aktywną politykę współpracy z diasporą oraz mechanizmy zachęcające do inwestycji przesyłanych środków finansowych, tak Białoruś czy Azerbejdżan pozostają całkowicie bierne w tym zakresie¹⁰. Ciekawym przypadkiem wśród krajów PW jest Gruzja, która stara się prowadzić niezależną politykę migracyjną, zorientowaną na współpracę z UE. Kraj ten już w 1999 r. podpisał z UE-15 porozumienie o partnerstwie i współpracy, a w 2009 r. Partnerstwo na rzecz Mobilności. Oprócz porozumień wielostronnych, Gruzja dba także o stosunki bilateralne. W listopadzie 2013 r. podpisała z Francją porozumienie o migracji cyrkulacyjnej, które zakłada możliwość legalnego zatrudnienia na terenie tego kraju 500 obywateli Gruzji rocznie oraz wymianę studentów i specjalistów. Przyjęta rządowa strategia migracyjna zakłada również zawarcie podobnych porozumień z innymi krajami o dużej liczbie obywateli Gruzji, w tym z Niemcami czy Włochami.

Istniejące badania i analizy wskazują na to, że migrujący pracownicy z krajów PW mogą aktywnie wspomóc kraje UE w uzupełnieniu niedoborów na rynkach pracy we wszystkich sektorach, szczególnie w okresie nasilającego się kryzysu demograficznego¹¹. Wymagałoby to jednak aktywnego zaangażowania UE we wdrożenie mechanizmów promujących migracje zarobkowe z tych krajów, w tym wdrożenie ruchu bezwizowego, liberalizację reguł zatrudnienia, upowszechnienie dwu- i wielostronnych porozumień o mobilności oraz wdrożenie przepisów pozwalających na uznawalność kwalifikacji oraz uprawnień socjalnych.

¹⁰ Di Bartolomeo, *Circular Migration in Eastern Partnership Countries*, s. 11-12.

¹¹ Barbone, *Migration from the Eastern Partnership Countries*, s. 6.

2. POLITYKA UE WOBEC MIGRACJI Z KRAJÓW PW – GŁÓWNE ZŁOŻENIA I ICH REALIZACJA W PRAWIE I DZIAŁANIACH POLITYCZNYCH

Rozwój gospodarczy wymaga młodej populacji aktywnej na rynku pracy, a ten warunek coraz trudniej spełnić w szybko starzejącej się Europie. Kraje Unii, choć w różnym wymiarze, już odczuwają niedobory siły roboczej. Średniookresowe prognozy wskazują na wzrost zapotrzebowania na pracowników w sektorze medycznym, IT oraz inżynierów, ale także w sektorze usług (w tym prac domowych i opiekuńczych) czy rolnictwie¹². Oprócz zasady swobodnego przepływu pracowników wewnątrz UE, coraz intensywniej rozwijana jest ta część polityki sąsiedztwa, która dotyczy bezpośrednio zarządzania przepływami obywateli krajów trzecich do Unii¹³.

Dotychczasowa współpraca z państwami bliskiego i dalszego sąsiedztwa UE opierająca się przede wszystkim na dwustronnych umowach międzypaństwowych, została w ostatnich latach pogłębiona o wymiar wielostronny (regionalny), czego oznaką jest utworzenie Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego (2008) oraz Partnerstwa Wschodniego (2009), które obecnie tworzą filary polityki sąsiedztwa UE. Głównymi narzędziami w ramach procesu współpracy na rzecz zarządzania migracjami z krajami trzecimi są:

- 1) Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (*Partnership and Cooperation Agreements – PCA*),
- 2) dialog wizowy,
- 3) porozumienia na rzecz ułatwień wizowych i readymisji (*Readmission and Visa Facilitation Agreements*) oraz
- 4) Partnerstwa na rzecz Mobilności (*Mobility Partnerships*). Z państw PW najbardziej zaangażowane we wzajemne działania z UE są Mołdawia, Gruzja i Ukraina (zob. tabela 2).

¹² Tamże, s. 13.

¹³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi (COM/2007/0248 końcowy). W tym dokumencie przedstawiony jest plan współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie migracji opartej na partnerstwach na rzecz mobilności oraz promocji migracji wahadłowej (cyrkulacyjnej).

Tabela 2. Mechanizmy współpracy UE z krajami PW

Kraj	Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA) (rok wejścia w życie)	Dialog wizowy	Porozumienia na rzecz ułatwień wizowych i readdy-misji	Partnerstwo na rzecz Mobilności
Armenia	1999	–	2012/2013 (podpisane)	2011
Azerbejdżan	1999	–	2013 (podpisane)	2013
Białoruś	1995 (tylko podpisane, niezawarte)	–	–	–
Gruzja	1999	2012	2011	2009
Mołdawia	1998	2010	2007	2008
Ukraina	1998	2008	2007	–

Źródło danych: Komisja Europejska (<http://ec.europa.eu>)

Szczególnie poważną barierą w przypadku UE jest obowiązek wizowy, który przyczynia się do zwiększenia kosztów podróży i ryzyka wjazdu oraz podjęcia pracy, a tym samym utrudnia swobodną cyrkulację, gdyż niepewność otrzymania kolejnej wizy utrudnia podjęcie decyzji o powrocie. Z tego powodu niektórzy decydują się na nielegalne pozostanie w kraju docelowym po wygaśnięciu wizy¹⁴. Wśród cudzoziemców wnioskujących o zalegalizowanie swego pobytu podczas abolicji organizowanych w niektórych krajach UE licznie występują obywatele krajów PW, w szczególności Ukraińcy i Mołdawianie. We Włoszech w kilku abolicjach mających miejsce w ostatnich latach swój pobyt w tym kraju zalegalizowało 218 tys. obywateli Ukrainy oraz 143 tys. obywateli Mołdawii¹⁵.

Jednym z celów PW są aktywne działania na rzecz wprowadzenia ruchu bezwizowego z krajami Partnerstwa. Celem dialogu wizowego jest ustanowienie dla każdego kraju indywidualnego „Planu Działań na Rzecz Wprowadzenia Ruchu Bezwizowego” (*Visa Liberalisation Action Plan*), którego

¹⁴ A. Weinar et al., *Consequences of Schengen Visa Liberalisation for the Citizens of Ukraine and the Republic of Moldova*, Migration Policy Centre Research Report 01/2012.

¹⁵ Barbone, *Migration from the Eastern Partnership Countries*, s. 10.

zrealizowanie jest jednak uzależnione od kilku czynników¹⁶. W przypadku Mołdawii dialog wizowy rozpoczęty w 2010 r. jest obecnie w końcowej fazie, Komisja Europejska potwierdziła, że kraj ten spełnił wszystkie kryteria niezbędne do wprowadzenia ruchu bezwizowego ze strefą Schengen, co może oznaczać, że jeszcze w 2014 r. zostanie wprowadzony bezwizowy ruch z Mołdawią. Na innym etapie wdrażania planów liberalizacji wizowej są Ukraina i Gruzja, które nie spełniły jeszcze wszystkich kryteriów pozwalających na zniesienie im wiz. Dotyczą one m.in. wprowadzenia bezpiecznych dokumentów (biometrycznych), spełnienia warunków technicznych związanych z ochroną granic oraz ujednoczeniem przepisów wizowych zgodnie ze wspólnotowym kodeksem wizowym, współpracy sądowej czy skutecznego realizowania umowy o readmisji. Ruch bezwizowy w przypadku tych krajów będzie prawdopodobnie możliwy w perspektywie kilku najbliższych lat.

Pomimo tego, że obowiązujące obecnie regulacje odnoszące się do wjazdu i pobytu nie sprzyjają swobodnej cyrkulacji pomiędzy UE a krajami PW, istnieją jednak specjalne mechanizmy prawno-polityczne wdrożone na poziomie Unii, które mają na celu ułatwienie i zachęcenie do tego typu mobilności. Są to, wspomniane już, Partnerstwa na rzecz Mobilności wdrożone w ramach Globalnego Podejścia na rzecz Migracji i Mobilności (GAMM). Jego celem jest lepsza koordynacja wszystkich działań Unii w obszarze migracji skierowanych do krajów trzecich. W ramach GAMM podejmowane są działania mające na celu promowanie legalnej migracji, przeciwdziałanie nieuregulowanym (nielegalnym) przepływom ludzi oraz wzmocnienie związków między migracją a rozwojem poprzez dialog i współpracę Unii z krajami trzecimi. Jednym z narzędzi realizacji tych celów są właśnie Partnerstwa na rzecz Mobilności podpisywane z krajami trzecimi, które mają gwarantować uprzywilejowany dostęp ich obywateli do unijnego rynku pracy oraz możliwości odbywania staży i szkoleń w krajach UE.

Promocji migracji cyrkulacyjnych służą także rozwiązania prawne wspomagające zdolność UE do pozyskania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich. Służyć ma temu przyjęta w 2009 r. Dyrektywa 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (zwana powszechnie Dyrektywą Niebieskiej Karty). Ostatnio przyjęta została także przez Parlament Europejski dyrektywa w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej

¹⁶ M. Arcipowska, *Dialog wizowy Unii Europejskiej z krajami Partnerstwa Wschodniego*, Biuletyn PISM, Nr 91(840), 2011.

(tzw. dyrektywa sezonowa), która nie wprowadza limitów w odniesieniu do ilości pracowników sezonowych w państwach członkowskich, określa minimalne warunki ich pracy i wynagrodzenia, a także wprowadza uproszczone procedury rekrutacyjne, w tym możliwość wydawania wiz/zezwoleń pobytowych uprawniających do wielokrotnych pobytów o ograniczonej długości.

Migracjom cyrkulacyjnym sprzyjają też inicjatywy krajowe, takie jak Mały Ruch Graniczny (MRG), ułatwiające przekraczanie granicy dla obywateli obu państw zamieszkujących strefę przygraniczną, czy bilateralne umowy regulujące migracje pracowników między państwami. Strefy MRG na granicy wschodniej UE istnieją obecnie pomiędzy Polską, Słowacją i Węgrami a Ukrainą, Polską a Rosją (Obwód Kaliningradzki), Norwegią a Rosją oraz Łotwą a Białorusią. Umowa o małym ruchu granicznym została także podpisana między Polską a Białorusią (w 2010 r.), ale wskutek braku ratyfikacji jej przepisy nie weszły do dzisiaj w życie. Umowy międzypaństwowe regulujące przepływ pracowników podpisane zostały m.in. przez Portugalię i Ukrainę oraz Włochy i Mołdawię. Migrację zarobkową pracowników z krajów PW wspierają także specjalne ułatwienia związane z krajowymi regulacjami dotyczącymi dostępu do rynku pracy, np. uproszczony system zatrudniania cudzoziemców oparty na deklaracji pracodawcy istniejący w Polsce od 2007 r. (omówiony poniżej).

Działania na rzecz promocji krótkotrwałej migracji zarobkowej obywateli państw trzecich do UE są podejmowane na obu poziomach – wspólnotowym i krajowym. W praktyce, podczas gdy legislacja UE wyznacza kierunki i nadaje ogólne ramy, to polityka migracyjna wdrożona w danym państwie wraz z uregulowaniami dotyczącymi wjazdu, pobytu i podjęcia pracy mają kluczowe znaczenie oraz determinują wielkość i kierunki procesów migracyjnych.

3. POLSKA JAKO KRAJ DOCELOWY NAPŁYWÓW OBYWATELI PW I ROLA POLITYKI MIGRACYJNEJ

W Polsce ze względu na masową emigrację oraz niski wskaźnik płodności można także w perspektywie średniookresowej spodziewać się poważnych niedoborów na rynku pracy, w szczególności w sektorze prac wymagających wysokich kwalifikacji i specjalistycznej wiedzy, ale także w budownictwie, rolnictwie i usługach opiekuńczych, gdzie już widać rosnący popyt na pracę cudzoziemców. Aktywność państwa w obszarze polityki prowadzonej wobec pracowników zagranicznych jest wymagana szczególnie w obliczu rosnącej konkurencji w przyciągnięciu „pożądanych” cudzoziem-

ców, nie tylko przez Rosję, ale wzrasta także wewnętrzne współzawodnictwo w samej UE, szczególnie o specjalistów i pracowników wysoko wykwalifikowanych, np. pracowników sektora medycznego.

Najważniejszym krajem-źródłem migracji zarobkowej do Polski jest obecnie Ukraina, a potencjalnie także Białoruś, przede wszystkim ze względu na bliskość geograficzną i kulturową oraz istniejące sieci migracyjne. Widoczny wzrost liczby pracujących w naszym kraju obywateli państw sąsiednich jest także efektem implementacji coraz przyjaźniejszych reguł wjazdu i zatrudnienia adresowanych do obywateli krajów PW.

Liczba cudzoziemców przebywająca w Polsce tymczasowo lub na stałe jest niewielka (w porównaniu z innymi krajami UE). Na koniec 2013 r. prawie 121 tys. cudzoziemców posiadało ważne karty pobytu w Polsce, prawie połowa z nich dotyczyła pozwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (57 tys., 47%), nieco mniej – zezwolenia na osiedlenie się (51 tys., 42%) (zob. tabela 3). Najwięcej cudzoziemców w Polsce pochodzi z Ukrainy, Wietnamu, Rosji, Białorusi i Chin. Wśród cudzoziemców posiadających ważne karty pobytu w Polsce 45% stanowią obywatele państw PW.

Tabela 3. Karty pobytu cudzoziemców z krajów PW w Polsce ważne w dniu 31 grudnia 2013 wg rodzaju zezwolenia

Kraj pochodzenia	Ochrona uzupełniająca	Osiedlenie się	Pobyt rezydenta długoterminowego UE	Pobyt tolerowany	Status uchodźcy	Zamieszkanie na czas oznaczony	Razem
Ukraina	7	17 959	2 198	142	1	17 372	37 679
Białoruś	15	7 077	367	38	92	3 570	11 159
Armenia	11	1 675	662	274	3	2217	4842
Mołdawia	–	338	71	11	1	455	876
Gruzja	2	199	31	101	–	302	635
Azerbejdżan	–	110	16	6	5	188	325

Kraje PW razem	35	27 358	3 345	572	102	24 104	55 516
Wszystkie kraje	2 446	51 027	7 490	1 838	888	57 529	121 218

Źródło danych: Urząd ds. Cudzoziemców (www.udsc.gov.pl)

Jednym z najważniejszych instrumentów polityki migracyjnej są reguły związane z zatrudnieniem cudzoziemców. Od 2007 r. obserwuje się w Polsce wyraźny trend liberalizacji zasad dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców, w tym znaczne uproszczenie reguł związanych z pozwoleniami na pracę. Jednak najważniejszą zmianą pozwalającą pracodawcom na szybkie, proste i tanie zatrudnienie cudzoziemskiego pracownika z krajów PW na krótki czas jest wprowadzenie w 2007 roku tzw. uproszczonej procedury, opartej na oświadczeniach pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi. Adresowana pierwotnie do obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy, wkrótce została rozszerzona także na obywateli Mołdawii, Gruzji (2009) oraz Armenii (od 2014). Pozwala ona na podejmowanie krótkoterminowej pracy w Polsce przez okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Dane wskazują nie tylko na rosnącą popularność tego systemu, ale także potwierdzają bezapelacyjnie, że Ukraina jest najważniejszym źródłem napływu pracowników cudzoziemskich do Polski.

Tabela 4. Liczba wydanych oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w latach 2007-2013

Rok	Kraj pochodzenia pracownika					
	Ukraina	Białoruś	Rosja	Mołdawia	Gruzja	Razem
2007	20 260	1 347	190	–	–	21 797
2008	142 960	12 606	1 147	–	–	156 713
2009	180 133	4 860	674	2 747	0	188 414
2010	169 490	3 623	595	5 912	453	180 073
2011	239 646	4 370	963	13 024	1 774	259 777
2012	223 671	7 636	1 624	9 421	1 384	243 736
2013	217 571	5 194	1 260	9 248	2 343	235 616

Źródło danych: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (www.mpips.gov.pl)

Główne założenia polityki migracyjnej Polski są wskazane w strategicznym dokumencie rządowym przyjętym w 2012 r. *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*¹⁷. Dokument postuluje przyjęcie za priorytet działań podejmowanych w obszarze unijnej polityki sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Wśród działań adresowanych wprost lub pośrednio do obywateli PW jako kluczowe traktuje się dalsze uproszczenie reguł dostępu do rynku pracy, a także wspieranie migracji edukacyjnych (studentów) oraz osób pochodzenia polskiego. W ciągu ostatnich lat odnotowuje się rosnącą liczbę studentów cudzoziemskich na polskich uczelniach, która w roku 2012/2013 osiągnęła poziom 23 tys. osób (najwięcej z Ukrainy i Białorusi). Jest to proces bardzo pozytywny nie tylko dla polskiego systemu szkolnictwa wyższego, część z cudzoziemskich absolwentów być może pozostanie w Polsce po zakończeniu nauki i podejmie pracę, tym bardziej że czas studiów na pewno przyczynił się do ich integracji ze społeczeństwem polskim.

Innym instrumentem przyciągającym migrantów z krajów PW jest Karta Polaka, ustanowiona w 2007 r., adresowana do osób pochodzenia polskiego w krajach byłego ZSRR, jej posiadacz uzyskuje praktyczne udogodnienia związane np. z możliwością podjęcia pracy, założenia działalności gospodarczej oraz studiowania w Polsce. Choć nie zwalnia ona z obowiązku posiadania wizy, to jednak jej otrzymanie jest dużo łatwiejsze i bezpłatne. Najwięcej Kart Polaka (90%) wydaje się obywatelom Ukrainy i Białorusi. Większość z nich to ludzie młodzi, często studenci, którzy traktują ją jako narzędzie upraszczające procedury wjazdowe i pobytowe w kraju przodków¹⁸. Ostatnie lata wskazują zatem na aktywizację działań państwa polskiego w obszarze polityki migracyjnej oraz stopniowe wprowadzanie przyjaźniejszych dla cudzoziemców zasad pobytu i pracy, które adresowane są bezpośrednio lub pośrednio do obywateli PW.

PODSUMOWANIE

Rzetelna analiza procesów migracyjnych wymaga spojrzenia całościowego, uwzględniającego także punkt widzenia i dylematy krajów wysyłających, w tym ich dylematy rozwojowe oraz perspektywę długoterminową.

¹⁷ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2012.

¹⁸ *Recent Trends in International Migration in Poland. The 2011 SOPEMI report*, red. A. Fihel, CMR Working Papers 52(110), 2011, s. 36.

Należy pamiętać o tym, że państwa PW mają poważne problemy związane z szybko starzejącym się społeczeństwem oraz masowym odpływem ludzi młodych, które będą się nasilały, co oznacza, że zasób emigracyjny w tych krajach będzie się kurczył, a one same będą odczuwać wpływ spowolnienia wzrostu gospodarczego na skutek zmniejszenia się części populacji w wieku produkcyjnym. Tym samym obawy o niekontrolowany napływ ludności z krajów PW do UE, które podnoszone są przy okazji debaty o wprowadzeniu ruchu bezwizowego, wydają się mało prawdopodobne w obliczu nieuchronnych zmian demograficznych w UE oraz obecności Rosji, która jest i zapewne pozostanie głównym krajem docelowym dla ich obywateli. Co więcej, Polska i cała UE powinny być bardziej aktywne we wprowadzaniu mechanizmów zachęcających do migracji cyrkulacyjnych (a nawet osiedleńczych) obywateli PW w kontekście niekorzystnych zmian populacyjnych oraz rosnących niedoborów na krajowych rynkach pracy.

Dla Polski oraz innych państw członkowskich z Europy Środkowej kraje PW są priorytetowym i szczególnym regionem, co związane jest z kontaktami politycznymi, ekonomicznymi, ale także ze skalą liczebnego udziału ich obywateli w statystykach migracyjnych. Do pierwszoplanowych działań politycznych, które umożliwiłyby jeszcze lepsze wykorzystanie potencjału pracowników migrujących ze wschodu jest wspieranie ich legalnego pobytu i pracy, przeciwdziałanie dyskryminacji i pracy poniżej kwalifikacji, stymulowanie mobilności transgranicznej oraz działań na rzecz pogłębienia współpracy UE z krajami PW. Kluczowym obszarem aktywności państwa pozostaje także polityka integracyjna, jej rola w przeciwdziałaniu potencjalnym konfliktom i napięciom pomiędzy społeczeństwem przyjmującym a napływającymi migrantami jest nie do przecenienia, w szczególności w Polsce – kraju o niskim odsetku cudzoziemców i silnej jednorodności kulturowej.

BIBLIOGRAFIA

- Arcipowska M.: Dialog wizowy Unii Europejskiej z krajami Partnerstwa Wschodniego, Biuletyn PISM, Nr 91(840), 2011, w: <https://www.pism.pl/index/?id=d57edf2d2082b0865e15d11edaecdb20>
- Barbone L., Kahanec M., Kureková L., Zimmermann K.F.: Migration from the Eastern Partnership Countries to the European Union – Options for a Better Future, IZA Research Report No. 55/2013, <http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports>
- Di Bartolomeo A., Makaryan S., Mananashvili S., Weinar A.: Circular Migration in Eastern Partnership Countries. An overview. CARIM-East Research Report 30/2012, <http://www.carim-east.eu/publications/research-reports/>
- Duszczyk M., Góra M., Kaczmarczyk P.: Costs and Benefits of Labour Mobility

- between the EU and the Eastern Partnership Countries – case of Poland, IZA Paper No. 7664/2013, <http://ftp.iza.org/dp7664.pdf>
- EU Neighbourhood Migration Report 2013, Migration Policy Centre, European University Institute, <http://www.migrationpolicycentre.eu/migration-report/>
- Recent Trends in International Migration in Poland. The 2011 SOPEMI report, red. Fihel A., CMR Working Papers 52(110), 2011, Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW, <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/1778/>
- Eastern Borders Annual Risk Analysis, Frontex 2013, <http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis>
- Lesińska M.: Polityka migracyjna Polski a procesy napływowe z Ukrainy, w: Brunarska Z., Grotte M., Lesińska M.: Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne, CMR Working Paper 60(118), 2012, Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW, <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/2017/>
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2012.
- Weinar A., Korneev O., Makaryan S., Mananashvili S.: Consequences of Schengen Visa Liberalisation for the Citizens of Ukraine and the Republic of Moldova, Migration Policy Centre Research Report 01/2012, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/23497>
- Word Bank, Migration and Remittances Factbook 2011, Washington, DC: World Bank 2011.

EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES IN MIGRATION POLICY OF POLAND AND THE EU – DILEMMAS AND DETERMINANTS

Summary

The main aim of the article is to analyze the dominant trends and determinants of migration processes from Eastern Partnership countries (EaP) to the European Union (EU) and Poland in the context of the state and EU migration policy. One of the important determinants is growing political and economic competition between the EU and Russia as main destinations for migrants from EaP countries. The article focuses on the key rules and instruments implemented within EU migration policy and its role in management of the human flows from the EaP countries as well as Poland's position as a destination country for EaP citizens. The main hypotheses elaborated in the article are as follows: 1) migrants from EaP countries become (except the EU mobility) the most important source of desirable foreign workers, especially in Poland and CEE countries; 2) migration policy is an integral part of foreign policy and neighbourhood policy of the EU which is determined by the competition with Russia for political and economic influence in the region; 3) the last developments within Poland's migration policy indicate the activities to attract migrants from EaP countries (Ukraine and Belarus in particular) to arrive and work in Poland.

Słowa kluczowe: migracje, polityka migracyjna, Unia Europejska, Polska, Partnerstwo Wschodnie.

Key words: migration, migration policy, European Union, Poland, Eastern Partnership.