

Łódź, 24.02.2020 r.

Opinia
dotycząca memorandum w sprawie zatrudniania cudzoziemców
z dnia 6 września 2019 r.

Przygotowała:

dr Izabela Florczak
Członek Rady Programowej
Centrum Studiów Migracyjnych Uniwersytetu Łódzkiego

Na zlecenie:

Urząd Miasta Łodzi
Departament Prezydenta
Biuro Rozwoju Gospodarczego i Współpracy Międzynarodowej
Oddział ds. Przedsiębiorczości i Współpracy z Uczelniami

Niniejsza opinia nie stanowi oficjalnego stanowiska Uniwersytetu Łódzkiego, prezentując jedynie poglądy autorki. Opinia przygotowana została w trybie pilnym, który nie dawał możliwości dokonania pogłębionej analizy.

W pierwszej kolejności z całą stanowczością stwierdzić należy, że polski rynek pracy boryka się z problemami natury podstawowej – **niedoborem pracowników** chętnych do wykonywania prac prostych, niewymagających kwalifikacji. W różnym stopniu zjawisko to dotyczy województwa łódzkiego i Łodzi.

W drugiej kolejności trzeba zauważyć, że polski system prawny **nie zawiera spójnej koncepcyjnie polityki migracyjnej**, czego efektem są utrudnienia w zakresie korzystania z możliwości zatrudniania cudzoziemców (na problemy te uwagę zwracała Najwyższa Izba Kontroli w Raporcie – *Przygotowanie Administracji Publicznej do Obsługi Cudzoziemców*). Stworzenie rozwiązań systemowych wymaga oczywiście pogłębionych prac legislacyjnych i organizacyjnych, natomiast potrzebę ułatwienia dostępu cudzoziemców do krajowego rynku pracy traktować należy jako palącą. Tym samym, niezależnie od działań, które powinny być podejmowane natychmiast, konieczne jest opracowanie spójnej, długofalowej polityki migracyjnej, której jednym z elementów będzie polityka zatrudniania cudzoziemców.

W końcu istotne jest, że w polskim systemie prawnym obowiązuje **zasada komplementarności**, która nakazuje zatrudnianie cudzoziemców dopiero wtedy, gdy deficyty na rynku pracy nie mogą być zaspokojone pracownikami rodzimymi. Zasada ta związana jest z konstytucyjną zasadą pełnego i produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5).

* * *

W pełni popieram i aprobuję postulaty oraz twierdzenia zawarte w preambule do memorandum. Niemniej jednak należy zauważyć, że z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsze jest zapewnienie sobie kapitału ludzkiego, który będzie w stanie sprostać aktualnym potrzebom gospodarczym. Natomiast z punktu widzenia władz, w tym samorządowych, niebagatelne znaczenie ma również **określenie kierunków napływu cudzoziemców**. Potrzeba ta wynika z różnic kulturowych, które nierzadko wpływają negatywnie na sytuację samych pracowników-cudzoziemców (obywatele krajów o wysokim współczynniku bezrobocia, cechujących się małymi szansami na zapewnienie jakiegokolwiek rozwoju zawodowego, niską świadomością prawną obywateli, stają się potencjalnymi „ofiarami” nieuczciwych pracodawców, którzy w pełni wykorzystują ich zdeterminowaną postawę). Tym samym nie wystarczy skupić się na tym, czy i w jakim zakresie należy ułatwiać cudzoziemcom dostęp do krajowego rynku pracy, ale również **czy nie wymagają ustalenia preferowanych kierunków napływu pracowników-cudzoziemców**. Jest to istotne jeszcze z tego powodu, że cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski z daleka (ostatnio: Indie, Nepal, Bangladesz, Filipiny, Etiopia) nie deklarują chęci pozostania w niej. Ich migracja jest zasadniczo krótkoterminowa, zaś deficyty rynku pracy należy postrzegać w perspektywie zjawiska o charakterze długofalowym, przez co istotne byłoby promowanie migracji z zamiarem osiedleńczym.

W związku z powyższym należy przede wszystkim rozważyć **zwiększanie ułatwień w dostępie do krajowego rynku pracy dla cudzoziemców objętych procedurą oświadczeniową** (obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy). Postulat ten realizują:

- § 1 ust. 1;
- § 1 ust. 2;
- § 2 ust. 2;
- § 2 ust. 5;
- § 2 ust. 6 memorandum

W związku z przedstawionymi powyżej argumentami nie popieram natomiast postulatu zawartego w **§ 2 ust. 1** memorandum w odniesieniu do rozszerzenia listy państw (Indie, Bangladesz), których obywatele mogliby zostać objęci procedurą oświadczeniową, pomijając przy tym dodatkowy argument ekonomiczny dotyczący opłacalności wydatkowania środków na podróż z tych krajów celem świadczenia pracy o charakterze krótkotrwałym. Bliski celowi w/w postulatu jest również postulat zawarty w **§ 2 ust. 13** w części, w której dotyczy rozszerzenia wykazu państw, których obywatele mieliby zostać objęci procedurą oświadczeniową. Ponad wszelką wątpliwość należy przyznać, że obecne mechanizmy zatrudniania cudzoziemców w oparciu o tzw. procedurę uproszczoną nie są wystarczające. Należy jednak dokonać pogłębionej analizy, czy deficyty na rynku pracy zostaną zaspokojone poprzez spełnienie wszystkich/wybranych spośród proponowanych postulatów:

1. rozszerzenie listy państw, których obywatele mogą korzystać z tej procedury (**§ 2 ust. 1 i § 2 ust. 13**);
2. wskazanie zawodów, w których cudzoziemcy mogą wykonywać pracę na podstawie oświadczeń (**§ 2 ust. 1 i § 2 ust. 13**);
3. ułatwienie procedur związanych z uzyskiwaniem oświadczeń (**§ 2 ust. 6, § 1 ust. 2**);
4. wydłużenie okresu świadczenia pracy na podstawie oświadczeń (**§ 2 ust. 2**).

Pogłębionej analizy wymagałoby rozważenie postulatu zawartego w **§ 1 ust. 3**, którego celem byłaby legalizacja pracę na podstawie oświadczenia po upływie 7 dni od dnia doręczenia go do powiatowego urzędu pracy. Być może takim ułatwieniem powinni być objęci wyłącznie pracodawcy, którzy przejdą określoną procedurę weryfikacyjną ich rzetelność.

Istotną przeszkodą w dostępie do rynku pracy jest uzyskiwanie tzw. **testu rynku pracy** (informacji starosty o braku możliwości zapewnienia potrzeb kadrowych pracodawcy na lokalnym rynku pracy). Za wartą rozważenia uznać należy propozycję zawartą w **§ 1 ust. 4**. Skoro bowiem pracownik pracował już na rzecz konkretnego pracodawcy, przyjęć można że wykazana została ekonomiczna zasadność korzystania z jego pracy, która zasadniczo nie wpływa negatywnie na możliwości zatrudnieniowe rodzimych pracowników. Tym samym, przy uznaniu deficytów na wymienionych stanowiskach, warta rozważenia jest propozycja uwzględniona w **§ 1 ust. 7**.

Za jak najbardziej zasadny uznać należy postulat cyklicznego monitorowania rynku pracy, który miałby na celu urealnienie zasadności obowiązywania rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 154) (**§ 2 ust. 8**).

W zakresie ułatwienia procedowania w wydawaniu tzw. testów rynku pracy właściwy jest postulat określony w **§ 2 ust. 12**.

Poważnym utrudnieniem dla pracodawców i pracowników-cudzoziemców są przesłanki obligujące do **zmiany zezwolenia na pracę**. W tym zakresie należy rozważyć postulaty wskazane w **§ 1 ust. 5 i 6, § 2 ust. 4**, oceniając ich ogólne przełożenie na funkcjonowanie rynku pracy jako pozytywne.

Część postulatów związana jest z ogólnym kierunkiem do ułatwiania cudzoziemcom pracy na terenie RP (**§ 1 ust. 8, 9, 10**). Postulaty te wydają się słuszne, wymagają jednak doprecyzowania w zakresie szczegółowych regulacji.

Godne uwagi są postulaty związane z **ułatwianiem cudzoziemcom osiedlania się w Polsce** (**§ 1 ust. 12, § 2 ust. 5**). Jak wskazano powyżej, w związku z obecną sytuacją gospodarczą i demograficzną na znaczeniu zyskuje zabieganie o migrację z zamiarem osiedleńcym.

Nie budzi wątpliwości, że wszelkie postulaty związane z **ułatwianiem i przyspieszaniem procedur** związanych z dostępem cudzoziemców do rynku pracy są akceptowalne i wysoce pożądane (**§ 1 ust. 13, 14, § 2 ust. 3, 7, 15**). Jednakże z punktu widzenia finansów publicznych i samorządowych istotne jest określenie realnych możliwości alokacji środków na te cele.

Proponowane przeniesienie obowiązków związanych z obsługą cudzoziemców z Urzędów Wojewódzkich do Urzędów Pracy nie wydaje się pomysłem trafionym (**§ 2 ust. 9**). Sam fakt większej liczby jednostek mogących zajmować się taką obsługą nie świadczy o tym, że byłyby one w tym procesie sprawniejsze. Należy mieć na uwadze, że kadra Urzędów Wojewódzkich jest w tym zakresie oczywiście niewystarczająca do obsługi bieżących potrzeb, jednakże w tym zakresie przeszkolona. Pracownicy Urzędów Pracy musieliby zostać przeszkoleni w zakresie

obsługi cudzoziemców. Osoby te aktualnie wykonują zupełnie inne obowiązki, zatem nie dysponują kapitałem czasu do przyjęcia nowych i czasochłonnych obowiązków. Tym samym jako bardziej zasadny oceniam postulat wskazany w **§ 2 ust. 10** związany ze zwiększeniem liczebności kadr Urzędów Wojewódzkich obsługujących cudzoziemców. Realizację tego postulatu można połączyć z wprowadzeniem w życie postulatu określonego w **§ 2 ust. 11**.

Doprecyzowania wymagają postulaty zgłoszone w:

- **§ 1 ust. 11** (w jakim zakresie wskazany w tym postulacie przepis budzi wątpliwości interpretacyjne?);
- **§ 1 ust. 15** (w jaki sposób wiza ta miałaby ułatwić cudzoziemcom dostęp do rynku pracy?);
- **§ 2 ust. 14** (jak zmiana adnotacji wpływałaby na dostęp cudzoziemców do rynku pracy?).

W całej rozciągłości zgadzam się z postulatami części 3 memorandum.

* * *

Realizacja zaaprobowanych powyżej postulatów bądź tych, ocenionych jako warte uwagi, z pewnością związana będzie nie tylko ze zmianami legislacyjnymi, ale również z przeznaczeniem dodatkowych środków publicznych/samorządowych. Tym samym konieczne jest dokonanie oceny skutków proponowanych regulacji w tym kontekście z uwzględnieniem przełożenia, jakie możliwe skutki gospodarcze przyniesie ich (nie)zrealizowanie.

dr Izabela Florczak