

KIERUNEK POLSKA

REKOMENDACJE DLA POLSKIEJ
POLITYKI MIGRACYJNEJ

ZNACZENIE IMIGRACJI DLA ROZWOJU
GOSPODARCZEGO POLSKI



CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE - Center for Social and Economic Research

FOR FORUM
OBYWATELSKIEGO
ROZWOJU

RISING TIDE
Foundation

Autorzy: Jan Hagemeyer, Agnieszka Kulesa

Koordynator projektu: Marcin Zieliński

Redakcja: Marcin Zieliński

Korekta: Paweł Kot

Projekt okładki: Emil Idzikowski

RISING TIDE[®]
Foundation

Publikacja powstała w ramach projektu realizowanego z grantu od Rising Tide Foundation



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research

Publikacja powstała we współpracy z CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

Analiza przygotowana w październiku 2023 roku.

FOR FORUM
OBYWATELSKIEGO
ROZWOJU
www.for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju
ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa
www.for.org.pl

ISBN 978-83-63408-03-9

lipiec 2024

Łamanie: PanDawer
pandawer@pandawer.pl

Spis treści

Wstęp.....	5
1. Cudzoziemcy w Polsce od 2014 roku – statystyki zezwoleń	7
1.1. Pobyt cudzoziemców.....	7
1.2. Zezwolenia na pracę cudzoziemców.....	8
1.3. Obywatele Ukrainy	11
2. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy.....	13
2.1. Ogólna charakterystyka rynku pracy.....	13
2.2. Niedobory na rynku pracy i zawody deficytowe.....	14
2.3. Praca cudzoziemców w Polsce	15
3. Prognozy demograficzne i wpływ imigracji na system emerytalny.....	19
4. Wpływ imigracji na produkt krajowy brutto, krajową produkcję i wynagrodzenia. . .	21
5. Zakończenie.....	27

Jeszcze do połowy drugiej dekady XXI wieku zjawisko imigracji do Polski – o charakterze zarobkowym, przymusowym lub, na przykład, w celu odbycia studiów – nie było przedmiotem debaty publicznej¹. Historycznie rzecz biorąc, Polska była raczej krajem emigracji niż imigracji². Jednak wraz z upadkiem komunizmu w 1989 roku, otwarciem kraju i liberalizacją polityki gospodarczej Polska zaczęła przyciągać zagranicznych inwestorów i doświadczyła znacznego wzrostu gospodarczego³. W związku z zapotrzebowaniem na pracowników w takich branżach jak rolnictwo, budownictwo czy usługi pracę w Polsce zaczęli podejmować cudzoziemcy z państw sąsiednich, w tym z Ukrainy, Białorusi i Rosji. Wielu z nich, poszukując wyższych zarobków i lepszych możliwości zatrudnienia niż te dostępne w kraju pochodzenia, przyjeżdżało do Polski jedynie na krótki czas.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, a następnie jej wejście do strefy Schengen w 2007 roku stanowiło istotny punkt zwrotny w imigracji zarobkowej. Polska stała się częścią jednolitego rynku i mogła zacząć wykorzystywać możliwości, jakie stwarza swobodny przepływ pracowników w UE. Okres po wejściu Polski do UE charakteryzował się wzmożoną emigracją obywateli i obywateli Polski do innych krajów członkowskich, w tym do Wielkiej Brytanii, Holandii czy Niemiec⁴. Jednocześnie, był to czas wzrostu imigracji z innych krajów UE, w tym w szczególności z państw Europy Środkowo-Wschodniej, a także z krajów trzecich, głównie z Ukrainy. Skokowy wzrost liczebności tej ostatniej grupy nastąpił w 2014 roku,

- 1 M. Pawlak, *Polityki publiczne wobec migracji*, w: J. Kwaśniewski (red.), *Nauki o polityce publicznej: Monografia dyscypliny*, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa 2018; P. Kubicki, M. Pawlak, A. Mica, A. Horolets, *Wyjście z cienia: polityka uchodźcza w sytuacji kryzysu*, „Polityka Społeczna”, 44, nr 9(522), 2017.
- 2 Zob. np. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010; E. Jaźwińska, W. Łukowski, M. Okólski, *Przyczyny i konsekwencje emigracji z Polski. Wstępne wyniki badań w czterech regionach za pomocą podejścia etnosondażowego*, Instytut Studiów Społecznych UW, czerwiec 1997, <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/12/007.pdf>.
- 3 J. Kiliński, *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989–2004*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.
- 4 M. Duszczyk, J. Wiśniewski, *Analiza społeczno-demograficzna migracji zarobkowej Polaków do państw EOG po 1 maja 2004 roku*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, marzec 2007, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1196072882.pdf>; I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, CMR Working Papers, No. 33/91, Uniwersytet Warszawski, Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140817/1/573879516.pdf>.

w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w Ukrainie oraz pogarszającą się sytuacją ekonomiczną obywateli Ukrainy i Rosji. Z czasem Ukraina stała się największym źródłem cudzoziemskich pracowników w Polsce.

Pandemia COVID-19 jedynie krótkookresowo wpłynęła na wzorce migracji i dynamikę rynku pracy w Polsce⁵. Związane z nią ograniczenia w podróżowaniu, zamknięcie granic i spowolnienie gospodarcze zakłóciły przepływy migracyjne i wpłynęły na dostępność miejsc pracy dla cudzoziemskich pracowników. Jednak w krótkim czasie po usunięciu obostrzeń imigracja do Polski odzyskała dynamikę.

Na wzorce migracji z Ukrainy do Polski wpłynęła również inwazja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku. Z jednej strony wiązała się ona z napływem uchodźców, w tym przede wszystkim kobiet z dziećmi oraz osób starszych, a więc tych, które mają ograniczone możliwości (i motywację do) uczestniczenia w rynku pracy. Z drugiej strony w związku z wprowadzonym od początku wojny w Ukrainie zakazem opuszczania kraju przez mężczyzn w wieku od 18 do 60 lat Polska stanęła przed problemem zapewnienia odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników w takich sektorach jak budownictwo, rolnictwo czy transport.

Wszystkie te czynniki przyczyniły się do wzrostu zainteresowania zjawiskiem imigracji w Polsce, w tym do ożywienia dyskusji na temat jego wpływu na rynek pracy i gospodarkę. Celem tego opracowania jest wsparcie tej dyskusji poprzez dostarczenie informacji na temat korzyści dla gospodarki, jakie wiążą się z obecnością cudzoziemskich pracowników na rynku pracy w Polsce.

Opracowanie koncentruje się na pracownikach z krajów nienależących do UE i do Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz niebędących obywatelami Szwajcarii⁶. Rozpoczyna się od zwięzłej charakterystyki statystycznej dotyczącej obecności cudzoziemców na rynku pracy od 2014 roku, w tym przede wszystkim liczby zezwoleń na pobyt i pracę. Ze względu na ograniczoną objętość opracowania ujęte tam dane mają charakter syntetyczny. W dalszej kolejności omówione zostały potrzeby rynku pracy w Polsce i stopień, w jakim imigracja odpowiedziała na nie do tej pory; na podstawie dostępnych danych i informacji oszacowany został także potencjalny wpływ migracji na rynek pracy w przyszłości. Sytuacji demograficznej Polski i wpływowi migracji na system emerytalny poświęcona została trzecia część opracowania. W ostatniej części omówiono wpływ migracji na aktywność gospodarczą w Polsce, zarówno w ujęciu *ex post* (dla migracji z lat 2015–2023), jak i w długookresowym ujęciu *ex ante* do 2050 roku, w oparciu o szacunki potencjału migracyjnego Polski.

5 C. Żołędowski, *Wpływ pandemii COVID-19 na procesy migracji i sytuację migrantów – przypadek Polski*, „Studia Politologiczne”, 65, 2022, http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-155293-82110?filename=Wplyw%20pandemii%20COVID_19.pdf.

6 Ujęcie zastosowane w opracowaniu jest węższe od tego, które zawarte zostało w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach i zgodnie z którym cudzoziemcem jest każda osoba, która nie posiada obywatelstwa polskiego. Do szerokiej definicji odwołuje się również ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

1. Cudzoziemcy w Polsce od 2014 roku – statystyki zezwoleń

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego na koniec grudnia 2022 roku udział cudzoziemców w łącznej liczbie wykonujących pracę⁷ w Polsce wyniósł 6,5%⁸, co odpowiada ponad 1 mln cudzoziemców. Niemalże 433 tys. osób pracowało w oparciu o umowy cywilnoprawne. Liczba cudzoziemców, którzy wykonywali pracę w Polsce i z tego tytułu podlegali ubezpieczeniom społecznym, w ciągu roku wzrosła o 27,3% (w porównaniu do końca stycznia 2022 roku). Udział obywateli Ukrainy w ogólnej liczbie pracujących cudzoziemców oscylował wokół 73%. Tak znaczny udział cudzoziemców w liczbie osób pracujących w Polsce jest pochodną procesów, które rozpoczęły się po wstąpieniu Polski do UE i zintensyfikowały po 2014 roku.

Żeby cudzoziemiec mógł wykonywać legalnie pracę w Polsce, musi mieć uprawniający do tego tytuł pobytowy (zezwolenie jednolite, wizę w celu wykonywania pracy itd.) oraz zezwolenie na pracę⁹. Poniżej w syntetyczny sposób przedstawiono podstawowe dane statystyczne dotyczące liczby zezwoleń na pobyt i pracę, a także opisano rozwiązanie prawne wprowadzone dla obywateli Ukrainy.

1.1. Pobyt cudzoziemców

Od 2014 roku obserwowany jest znaczny wzrost dynamiki decyzji wydanych przez wojewodów (odpowiedzialnych m.in. za legalizację pobytu cudzoziemców, z wyłączeniem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową). W latach 2014–2018 wojewodowie wydali łącznie 474 tys. decyzji pozytywnych w tym zakresie, przy czym 63% wszystkich decyzji dotyczyło obywateli Ukrainy (298 tys.)¹⁰. W latach 2019–2022 liczba wydanych

⁷ Do tej grupy zaliczane są osoby pracujące w oparciu o umowę o pracę oraz umowy cywilnoprawne możliwe do zidentyfikowania w rejestrach administracyjnych; ta grupa nie obejmuje m.in. osób pracujących w oparciu o umowę o dzieło oraz pomocników rolnika.

⁸ *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 17 sierpnia 2023, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-2022-roku,15,1.html>.

⁹ Istnieją jednak kategorie cudzoziemców, którzy nie muszą uzyskiwać zezwolenia na pracę, np. osoby posiadające Kartę Polaka czy objęte ochroną międzynarodową. Więcej na ten temat zob. np. *Kiedy praca cudzoziemca w Polsce jest legalna*, Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/004330>.

¹⁰ *Napływ cudzoziemców do Polski w latach 2014–2018*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, materiał dystrybuowany drogą elektroniczną, stan na styczeń 2019 roku.

zezwoleń na pobyt czasowy (zezwolenie wydawane na okres od 3 miesięcy do maksymalnie 3 lat) rosła – łącznie w tym okresie wydano ich ponad 780 tys.

Tabela 1. Liczba osób, którym wojewodowie w latach 2019–2022 wydali zezwolenie na pobyt czasowy

obywatelstwo	2019	2020	2021	2022	razem
Ukraina	99 936	103 347	143 823	213 252	560 358
Białoruś	4 026	4 531	9 817	23 153	41 527
Gruzja	3 990	4 225	5 879	12 528	26 622
Indie	4 757	4 824	5 167	7 215	21 963
Rosja	2 586	2 718	3 654	4 925	13 883
Pozostałe	24 072	24 748	29 177	41 303	119 300
razem	139 367	144 393	197 517	302 376	783 653

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców, informacja dystrybuowana drogą elektroniczną 24 sierpnia 2023 roku

Łączna liczba zezwoleń na pobyt stały wydanych przez wojewodów w latach 2019–2022 wyniosła niemalże 61 tys. W latach 2019–2022 wojewodowie wydali nieco ponad 17 tys. zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE, w tym najwięcej, bo ponad 14 tys., dla obywateli Ukrainy. Cudzoziemcy posiadający zezwolenia na pobyt stały i zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE są zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę w Polsce.

Zgodnie ze statystykami Eurostatu od 2016 roku Polska wydaje najwięcej w UE pierwszych zezwoleń na pobyt¹¹, a od 2013 roku – najwięcej pierwszych zezwoleń ze względu na pracę. W 2022 roku wydano ich w Polsce ponad 447 tys.¹², a najliczniejszą grupę cudzoziemców stanowili w tym przypadku Białorusini (285,5 tys.).

1.2. Zezwolenia na pracę cudzoziemców

Dane urzędów wojewódzkich, odpowiedzialnych także za wydawanie zezwoleń na pracę, wskazują, że liczba cudzoziemców na polskim rynku pracy między 2014 a 2016 rokiem zwiększyła się o 300%. W 2019 roku wojewodowie wydali cudzoziemcom ponad 444,7 tys. zezwoleń na pracę

¹¹ Są to zezwolenia wydane przez właściwy organ krajowy, pozwalające obywatelowi państwa trzeciego na pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego UE przez co najmniej trzy miesiące. Zob. *Residence permits - statistics on first permits issued during the year*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=611391.

¹² *Permits by reason*, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00170/default/bar?lang=en>.

(w 2018 roku – 328,7 tys., w 2017 roku – 235,6 tys., w 2016 roku – 127 tys., 2015 roku – 65,7 tys., a w 2014 roku – 40 tys.¹³). W 2020 roku ze względu na pandemię COVID-19 liczba wydanych zezwoleń na pracę spadła do 406,5 tys., ale już w 2021 roku wyniosła 504,2 tys.¹⁴ W związku z wojną w Ukrainie liczba wydanych zezwoleń spadła w 2022 roku do 365,5 tys., przy czym najwięcej zezwoleń wydano obywatelom Ukrainy (ponad 85 tys.), a w dalszej kolejności – obywatelom Indii (41,6 tys.), Uzbekistanu (33 tys.), Turcji (25 tys.), Filipin (22,5 tys.) i Nepalu (20 tys.). Aż 26,7% zezwoleń w 2022 roku wydano w związku z podjęciem pracy w przetwórstwie przemysłowym, 21,1% – w działalności w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej, 19,4% – w budownictwie, a 19,2% – w transporcie i gospodarce magazynowej.

Najwięcej cudzoziemców, w tym przede wszystkim z Ukrainy, pracuje w Polsce na podstawie oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, w ramach tzw. procedury uproszczonej. Na podstawie takich oświadczeń obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy mogą pracować bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę przez okres nie dłuższy niż 24 miesiące – pracodawca musi jedynie zarejestrować oświadczenie w ewidencji prowadzonej przez odpowiedni powiatowy urząd pracy. Oświadczenia dotyczą jedynie pracy, która nie jest uznana za sezonową. W 2021 roku liczba wpisanych do ewidencji oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi wyniosła prawie 2 mln. W związku z wojną w Ukrainie i wprowadzeniem rozwiązań dla obywateli tego państwa liczba oświadczeń wpisanych do ewidencji w 2022 roku istotnie zmalała – do poziomu nieco ponad 1 mln.

Tabela 2. Liczba oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi wpisanych do ewidencji przez powiatowe urzędy pracy w latach 2018–2022, wg obywatelstwa

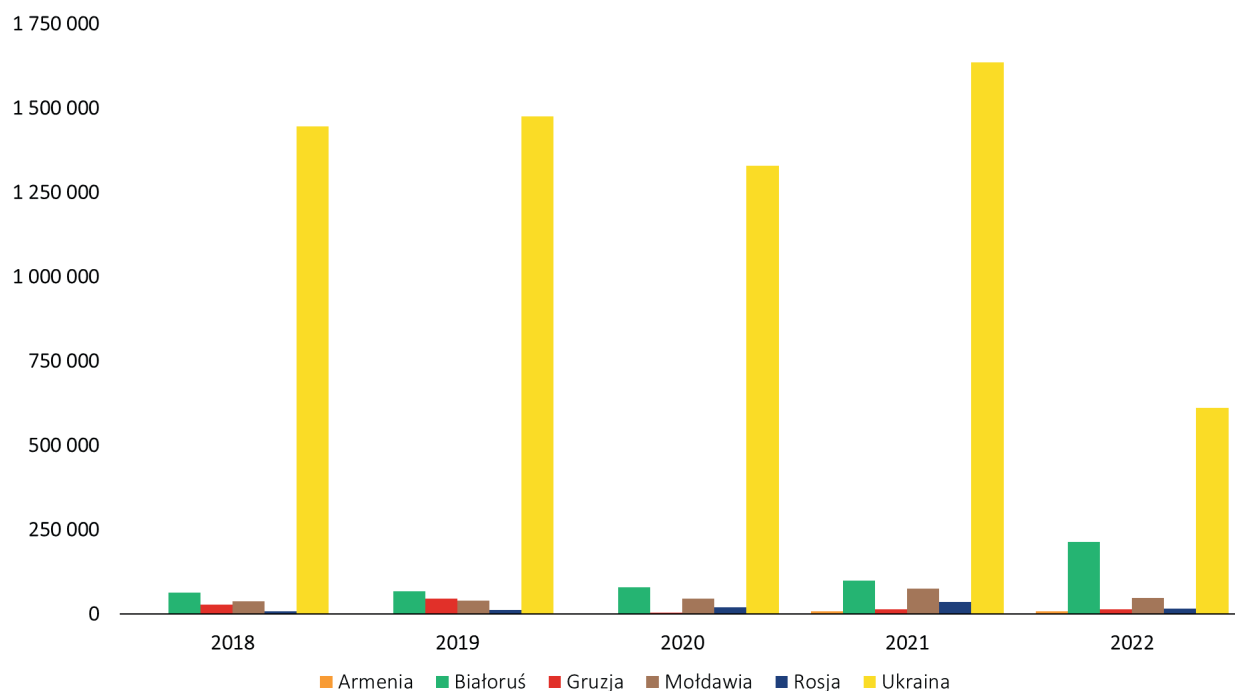
	obywatelstwo						razem
	Armenia	Białoruś	Gruzja	Mołdawia	Rosja	Ukraina	
2018	1 648	62 805	28 008	36 742	6 718	1 446 304	1 582 225
2019	2 302	66 045	45 137	39 414	11 262	1 475 923	1 640 083
2020	2 406	78 905	44 270	45 281	19 246	1 329 491	1 519 599
2021	6 998	98 623	129 830	74 293	35 038	1 635 104	1 979 886
2022	7 253	212 409	145 620	46 365	15 845	610 824	1 038 316

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

¹³ *Zezwolenia na pracę cudzoziemców w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 20 maja 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/zezwole-nia-na-prace-cudzoziemcow-w-2021-roku,18,5.html>.

¹⁴ Ibidem.

Wykres 1. Liczba oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi wpisanych do ewidencji przez powiatowe urzędy pracy w latach 2018–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

Najwięcej oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi w 2022 roku dotyczyło robotników wykonujących prace proste, następnie – kierowców ciężarówek oraz pakowaczy i znakowaczy.

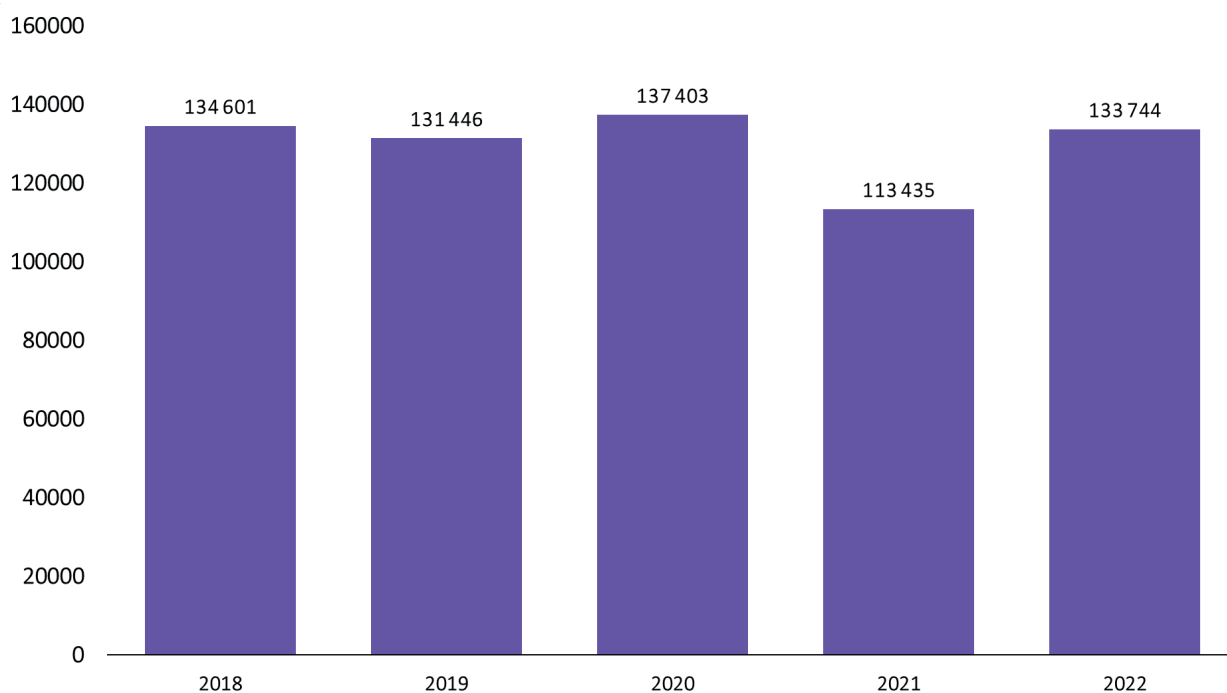
Tabela 3. Oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi wpisane do ewidencji przez powiatowe urzędy pracy w 2022 roku – 10 najliczniejszych zawodów

	Zawód	Liczba oświadczeń
1	Robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani	110 525
2	Kierowcy samochodów ciężarowych	98 399
3	Ręczni pakowacze i znakowacze	65 244
4	Magazynierzy i pokrewni	63 370
5	Pracownicy wykonujący prace proste gdzie indziej niesklasyfikowani	57 715
6	Robotnicy wykonujący prace proste w budownictwie ogólnym	53 172
7	Robotnicy pracujący przy przeładunku towarów	50 474
8	Murarze i pokrewni	31 727
9	Pomoce i sprzętaczkę biurowe, hotelowe i pokrewne	29 109
10	Kierowcy samochodów osobowych i dostawczych	27 420

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>.

Od 2018 roku pracodawcy zatrudniający cudzoziemców w rolnictwie, ogrodnictwie lub turystyce (działalności uznane za sezonowe) mogą uzyskać zezwolenie na pracę sezonową¹⁵.

Wykres 2. Liczba zaświadczeń o wpisie zezwoleń na pracę sezonową do ewidencji wydanych przez powiatowe urzędy pracy do wniosków, które wpłynęły w latach 2018–2022¹⁶



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

1.3. Obywatele Ukrainy

Obywatele Ukrainy, którzy mają prawo do legalnego pobytu w Polsce, mają ułatwiony dostęp do rynku pracy. Pracodawca, który chce zatrudnić taką osobę, musi jedynie w ciągu 14 dni od dnia podjęcia pracy przez cudzoziemca powiadomić o tym właściwy powiatowy urząd pracy¹⁷. Dotyczy to

¹⁵ Dla obywateli Ukrainy oraz członków ich rodzin oraz dla obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji i Mołdawii wprowadzono ułatwienia w uzyskaniu tego typu zezwolenia. Zob. np. *Zezwolenie na pracę sezonową*, Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy, <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/228>.

¹⁶ Warto zauważyć, że w przypadku zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemca, który już przebywa w Polsce i ma tytuł pobytowy umożliwiający wykonywanie pracy, wpis do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej i wydanie zaświadczenia o wpisie nie są wymagane.

¹⁷ Zob. np. *Dostęp do rynku pracy dla obywateli Ukrainy*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/dostep-do-ryнку-pracy-dla-obywateli-ukrainy2>; *Powiadomienie o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy*,

zarówno obywateli Ukrainy, którzy wjechali do Polski w związku z wybuchem wojny po 24 lutego 2022 roku¹⁸, jak i tych, którzy przebywają w Polsce legalnie na innej podstawie.

Według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2022 roku dla obywateli Ukrainy zarejestrowano 784,5 tys. powiadomień¹⁹, z czego ponad 521 tys. zostało wydanych dla kobiet. Najwięcej powiadomień wpisano dla pracodawców prowadzących działalność w sektorach: przetwórstwo przemysłowe (247,5 tys.), działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca (138,3 tys.) oraz transport i gospodarka magazynowa (110 tys.).

Urząd Pracy m.st. Warszawy, <https://warszawa.praca.gov.pl/powiadomienie-o-podjeciu-pracy-przez-obywatela-ukrainy>.

18 Jeśli obywatel Ukrainy wjechał do Polski ze względu na działania wojenne po 24 lutego 2022 roku, to jego pobyt w Polsce jest uznany za legalny do 30 września 2025 roku (ochrona czasowa).

19 Zob. *Powiadomienie o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy*, Portal Publicznych Służb Zatrudnienia, <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/19066985-powiadomienie-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-obywatelowi-ukrainy>.

2. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy

Od czasu wejścia do UE w 2004 roku Polska doświadczyła silnego wzrostu gospodarczego, co wiązało się z stopniowym obniżaniem się stopy bezrobocia. W drugiej dekadzie XXI wieku wskaźnik ten utrzymywał się na historycznie niskim poziomie. Sytuacji tej trwale nie zmieniły restrykcje wprowadzone w związku z pandemią COVID-19. Niska stopa bezrobocia i niekorzystne trendy demograficzne sprawiają, że jednocześnie nasila się zjawisko niedostatecznej podaży siły roboczej oraz niedoboru konkretnych kompetencji i umiejętności. Liczba firm, które zgłaszają trudności w znalezieniu zarówno wykwalifikowanych specjalistów, jak i pracowników do prac prostych, rośnie²⁰. Wyzwania związane z zasobami ludzkimi, przed którymi stanęło wiele firm, można przypisać różnym czynnikom, w tym niedopasowaniu umiejętności pracowników do wymagań rynku, problemom demograficznym oraz dobrowolnemu bezrobociu.

Niedobory pracowników do pewnego stopnia wypełniane są pracownikami z zagranicy. W tej części opracowania omówione zostały podstawowe wskaźniki rynku pracy w Polsce, przedstawiono także podstawowe informacje związane z zatrudnianiem cudzoziemców przez polskich pracodawców.

2.1. Ogólna charakterystyka rynku pracy

Według danych GUS stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat (2012–2022) spadła z 13,4% do 5,2%²¹. Według danych Eurostatu w maju 2022 roku Polska była drugim krajem (po Czechach) o najniższej stopie bezrobocia w UE (zharmonizowana stopa bezrobocia dla

20 Zob. *Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw*, Szybki Monitoring NBP, Nr 03/23 (lipiec 2023 r.), s. 10, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/08/Szybki-Monitoring-NBP.-Analiza-sytuacji-sektora-przedsiębiorstw-lipiec-2023-r.pdf>.

21 *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2024*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2024,4,1.html>. Spadek stopy bezrobocia rejestrowanego został zahamowany przez wybuch pandemii COVID-19 – na koniec 2020 roku liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wyniosła 1 046 400 osób, przy stopie bezrobocia rejestrowanego na poziomie 6,3%. Sytuacja na rynku pracy zaczęła się stabilizować w 2021 roku.

osób w wieku 15–74 lat) – na poziomie 2,7% wobec 6,1% w UE i 6,6% w strefie euro²².

Zgodnie ze wstępnymi wynikami Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) prowadzonego przez GUS, liczba pracujących w II kwartale 2023 roku wyniosła 16,85 mln²³. W porównaniu do I kwartału 2023 roku liczba pracujących spadła o 2 tys., warto zauważyć jednak, że w obu okresach odnotowano dwie najwyższe wartości w historii prowadzenia badania zgodnie z aktualną metodologią, czyli od 1992 roku. Jednocześnie, po okresie pandemii w sektorze przedsiębiorstw, który ma kluczowy wkład w rozwój gospodarczy, obserwowany jest stały wzrost liczby pracujących. Na koniec marca 2023 roku przeciętne zatrudnienie wyniosło 6,834 mln (w porównaniu do 6,75 mln w 2021 roku)²⁴.

W 2021 roku wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64 lata w Polsce wyniósł 75,4%, w porównaniu do średniej unijnej wynoszącej 73,1%²⁵. Natomiast współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15–89 lat wyniósł w II kwartale 2023 roku 58,2%²⁶, a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–89 lat wyniósł 56,7%²⁷.

2.2. Niedobory na rynku pracy i zawody deficytowe

Już od kilku lat organizacje pracodawców wskazują, że niedobór wykwalifikowanej siły roboczej w Polsce jest tą barierą w działalności gospodarczej, której znaczenie wzrosło zdecydowanie w ostatnich latach i na którą odpowiedzieć może właściwa polityka migracyjna. Dla przykładu, w 2017 roku, a więc przed pandemią COVID-19, Business Center Club (BCC) szacował, że polska gospodarka będzie potrzebować ok. 200 tys. cudzoziemskich pracowników rocznie²⁸. W raporcie krajowym z 2023 roku dotyczącym realizacji założeń europejskiego semestru Komisja Europejska (KE) po raz kolejny potwierdziła, że rekordowo niskie bezrobocie w Polsce doprowadziło do ponownego pojawienia się niedoborów pracowników²⁹. Na tę sytuację

22 *Labour market information: Poland*, EURES, 12 maja 2023, https://eures.ec.europa.eu/living-and-working/labour-market-information/labour-market-information-poland_en.

23 *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo (wyniki wstępne BAEL) – II kwartał 2023 roku*, Główny Urząd Statystyczny, 24 sierpnia 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/pracujacy-bezrobotni-i-bierni-zawodowo-wyniki-wstepne-bael-ii-kwartal-2023-roku,12,57.html>.

24 *Biuletyn Statystyczny Nr 3/2023*, Główny Urząd Statystyczny, 26 kwietnia 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoleczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-32023,4,136.html>.

25 *Ibidem*.

26 *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo (wyniki wstępne BAEL) – II kwartał 2023 roku*.

27 *Ibidem*.

28 Business Center Club, *Brak rąk do pracy – usuńmy bariery w zatrudnianiu cudzoziemców*, Warszawa, 14 listopada 2017, <https://www.lubelskie.pl/file/2017/12/Za%C5%82.-Nr-4d.-Usu%C5%84my-bariery-w-zatrudnianiu-cudzoziemc%C3%B3w-BCC.pdf>.

29 European Commission, *2023 Country Report – Poland*, Brussels, 24.5.2023, SWD(2023) 621 final, s. 2, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/PL_SWD_2023_621_1_en.pdf.

wpływ mają także niski udział w rynku pracy niektórych grup ludności oraz spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Przedsiębiorcy borykają się z problemami ze znalezieniem osób z odpowiednimi umiejętnościami.

Barometr zawodów 2023 przewidywał, że w deficycie znajdzie się 27 zawodów, w równowadze znajdzie się 141 zawodów, a liczba nadwyżek nie ulegnie zmianie, co oznacza, że nie będą występować (wynik uśredniony, sytuacja na lokalnych i regionalnych rynkach pracy może się różnić). Za długotrwale deficytowe – czyli takie, w odniesieniu do których niedobór pracowników odnotowywany jest nieprzerwanie od 2016 roku – uznane zostały takie zawody jak: cieśle i stolarze budowlani, dekarze i blacharze budowlani, pielęgniarki i położne, operatorzy obrabiarek skrawających, spawacze, kierowcy autobusów, kierowcy samochodów ciężarowych i ciągników siodłowych oraz samodzielni księgowi.

Do głównych powodów deficytów należą: brak wystarczającej liczby kandydatów do pracy (związany m.in. z rozwojem branży, zmianami demograficznymi, brakiem kształcenia w zawodzie), brak kandydatów, którzy spełniają wymagania pracodawców (odpowiednie kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe), niechęć kandydatów do podjęcia pracy ze względu na nieodpowiadające warunki pracy (np. wynagrodzenie, czas pracy, charakter pracy itd.)³⁰.

2.3. Praca cudzoziemców w Polsce

Jeszcze dekadę temu migracja obywateli Ukrainy miała przede wszystkim charakter krótkoterminowy, wielu z nich migrowało cyrkulacyjnie³¹. Osoby te pracowały przede wszystkim na tzw. drugorzędym rynku pracy, na stanowiskach, które nie wymagały wysokich kwalifikacji. Były to prace głównie w rolnictwie, budownictwie i w gospodarstwach domowych, takie, których nie chcieli wykonywać Polacy. Już w tym okresie migracja zarobkowa z Ukrainy była postrzegana jako rozwiązanie problemu niedoboru siły roboczej, szczególnie w okresach największego zapotrzebowania, np. w sezonie letnim. Do niekorzystnych zjawisk związanych z obecnością cudzoziemców na rynku pracy należała m.in. utrata dochodów podatkowych, związana z podejmowaniem pracy w szarej strefie. Środowisko naukowe wskazywało, że w dłuższej perspektywie doraźne uzupełnianie siły roboczej pracownikami migrującymi może nie być wystarczające³².

Z czasem obecność cudzoziemskiej siły roboczej w Polsce zyskała na znaczeniu. Co więcej, jak wskazał Narodowy Bank Polski, zwiększyło się

³⁰ K. Antończak-Świder, A. Biernat, *Barometr zawodów 2023. Raport podsumowujący badanie w Polsce*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2022, https://barometrzwodow.pl/forecast-card-zip/2023/report_pl/raport_ogolnopolski_2023.pdf.

³¹ Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna*, w: Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Papers 60/118, grudzień 2012, Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa, https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP60118_2-1.pdf.

³² Ibidem.

zróźnicowanie sektorowe, jeśli chodzi o cudzoziemców pracujących w Polsce³³. Pracodawcy, którzy w 2021 roku uzyskali zezwolenia na pracę dla cudzoziemców, prowadzili działalność gospodarczą w sekcjach PKD: przetwórstwo przemysłowe (23,4% udziału w ogólnej liczbie zezwoleń), budownictwo (21,9%), administrowanie i działalność wspierająca (21,2%) oraz transport i gospodarka magazynowa (20,9%)³⁴. Najliczniejszą grupę stanowili robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (32,4% ogólnej liczby wydanych zezwoleń). Wzrost zezwoleń dotyczył pracowników wykonujących prace proste (29,7%) oraz operatorów i monterów maszyn i urządzeń (23,4%)³⁵.

Z kolei na koniec grudnia 2022 roku najwięcej cudzoziemców pracowało w sekcji działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca, gdzie co czwarta osoba posiadała obywatelstwo inne niż polskie (244 tys. cudzoziemców)³⁶. W sekcjach transport i gospodarka magazynowa oraz działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi udział cudzoziemców w ogólnej liczbie wykonujących pracę wynosił ok. 14%; ich udział w pozostałych sekcjach nie przekraczał 10%³⁷. Migranci podejmują się tzw. pracy platformowej (przewóz osób, dowóz posiłków) z powodu braku dochodów lub innych możliwości zatrudnienia znacznie częściej niż obywatele Polski, którzy robią to głównie ze względu na chęć uzyskania autonomii³⁸.

Badania wskazują, że przy zatrudnianiu cudzoziemców dla pracodawców znaczenie mają: narodowość pracownika, wykształcenie (specjalistyczna wiedza, której nie dostarcza polski system edukacji, wiedza na temat rynków zagranicznych itd.), umiejętności (np. znajomość języków obcych) oraz koszty zatrudnienia³⁹. Z badań wynika także, że polscy pracodawcy na stanowiska związane z wykonywaniem prac prostych wolą zatrudniać cudzoziemców ze względu na to, że ci są skłonni podjąć pracę za niższe wynagrodzenie niż obywatele Polski⁴⁰. Zatrudnianie cudzoziemców pozwala na optymalizację struktury firmy pod względem wykształcenia, umiejętności i doświadczenia.

Przyczyny zatrudniania cudzoziemców:

- mniejsze koszty pracy;
- uzupełnienie braków kadrowych;
- zapewnienie ciągłości produkcji;
- możliwość powierzenia pracy w dni wolne od pracy i święta.

33 S. Roszkowska, K. Sączuk, M. Skibińska, P. Strzelecki, R. Wyszyński, *Kwartalny raport o rynku pracy w I kw. 2017 r.*, Nr 02/17, Narodowy Bank Polski, s. 30.

34 *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w 2022 r.*

35 Ibidem.

36 Ibidem.

37 Ibidem.

38 Z. Kowalik, P. Lewandowski, P. Kaczmarczyk, *Quality gaps between migrant and native gig workers: evidence from Poland*, IZA Discussion Paper.

39 M. Kruhlaya, M. Molenda, *Migracje zarobkowe jako sposób na pozyskanie pracowników w latach 2009–2020*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, nr 2, 2020.

40 Ibidem.

Potwierdzają to wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w 2019 roku w województwie małopolskim i podkarpackim, głównym powodem zatrudniania pracowników z Ukrainy była możliwość obniżania kosztów ze względu na niższe wynagrodzenia migrantów w porównaniu do pracowników polskich, a w dalszej kolejności: stałe trudności w zatrudnianiu pracowników w określonych zawodach oraz możliwość zatrudniania pracowników osiągających większą wydajność, jakość pracy lub mających wyższą dyspozycyjność lub dyscyplinę pracy niż pracownicy polscy⁴¹. W dalszej kolejności pracodawcy wymienili: okresowe trudności w zatrudnianiu pracowników w określonych zawodach, problemy w zatrudnianiu pracowników z lokalnego rynku pracy w celu uruchomienia dodatkowej produkcji oraz możliwość obniżania wynagrodzeń lub ograniczania podwyżek wynagrodzeń polskim pracownikom⁴². Oznacza to, że niedobory w zatrudnieniu – mimo że istotne – nie były jedynymi czynnikami decydującymi o zatrudnianiu cudzoziemców.

Badanie pokazało też, że największy wkład pracowników z Ukrainy w uzupełnianie braków kadrowych w zakładach pracy w województwach małopolskim i podkarpackim widoczny był w transporcie, rolnictwie, handlu i przetwórstwie; najmniejszy – w budownictwie i przemyśle. Ze względu na efekt uzupełniania niedoborów w zatrudnieniu migranci z Ukrainy mieli pozytywny wpływ na równowagę na wewnętrznym rynku pracy⁴³.

Zatrudnienie imigrantów uzupełnia niedobór powstały na polskim rynku pracy i ma charakter komplementarny⁴⁴. Badania NBP sugerują, że w latach 2013–2018 napływ imigrantów przyczynił się do podniesienia wzrostu polskiej gospodarki przeciętnie o ok. 0,5 p.p. rocznie⁴⁵.

41 B. Olszewska-Łabędź, *Znaczenie migracji z Ukrainy dla rynku pracy w Polsce*, w: J. Jędrzejewska, P. Szymczyk (red.), *Kulturowe i społeczne aspekty migracji*, TYGIEL, Lublin 2022, <https://bc.wydawnictwo-tygiel.pl/public/assets/770/Ekonomiczne,%20kulturowe%20i%20spo%C5%82eczne%20aspekty%20migracji.pdf>.

42 Ibidem.

43 Ibidem.

44 M. Duszczyk, K. Matuszczyk, *The employment of foreigners in Poland and the labour market situation*, „Central and Eastern European Migration Review”, 7, nr 2, 2018.

45 *Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych*, Narodowy Bank Polski, Departament Statystyki, Warszawa 2020, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/11/imigranci-vii2020.pdf>; P. Strzelecki, J. Growiec, R. Wyszynski, *The contribution of immigration from Ukraine to economic growth in Poland*, NBP Working Paper No. 322, Narodowy Bank Polski, Warsaw 2020, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/11/322_en.pdf.

3. Prognozy demograficzne i wpływ imigracji na system emerytalny

Problem starzenia się społeczeństwa dotyczy nie tylko Polski, lecz także całej Europy. Przyrost naturalny nie gwarantuje zastępowalności pokoleń, a zasób dostępnej w gospodarce siły roboczej spada. Z prognoz demograficznych Eurostatu wynika, że liczba ludności Polski w 2100 roku spadnie do 29,5 mln (z 37,6 mln w 2022 roku)⁴⁶. Prognoza demograficzna opublikowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazuje natomiast, że do 2060 roku ludność Polski skurczy się do 32,5 mln, a do 2080 roku – do 28,5 mln, przy czym liczba osób w wieku produkcyjnym (18–64 lat dla mężczyzn i 18–59 lat dla kobiet) będzie cały czas maleć i w 2060 roku osiągnie poziom o 7 mln osób niższy niż w 2022 roku⁴⁷. Wyniki *Prognozy ludności na lata 2023–2060 GUS* w scenariuszu głównym przewidują spadek ludności Polski nawet do 30,4 mln osób⁴⁸. Jednocześnie proces starzenia się ludności Polski będzie postępował, a zasoby ludności w wieku produkcyjnym będą się kurczyć – według scenariusza głównego w 2060 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadać będzie 105 osób w wieku nieprodukcyjnym (w 2022 roku liczba ta wynosiła 70).

Cudzoziemcy, choć systematycznie zwiększa się ich populacja, mają ograniczony wpływ na projekcje demograficzne i system emerytalny. Zgodnie z danymi ZUS w latach 2008–2018 liczba obcokrajowców zgłoszonych przez pracodawców do ubezpieczeń emerytalno-rentowych wzrosła dziesięciokrotnie, w tym największy wzrost odnotowano w odniesieniu do obywateli państw trzecich (cudzoziemców spoza UE/EFTA)⁴⁹. W latach 2008–2015 cudzoziemcy stanowili niecały 1% ogółu ubezpieczonych w ZUS, a na koniec 2022 roku – już 6,5%⁵⁰. Na koniec grudnia 2022 roku

46 *Population projections in the EU*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=497115#Population_projections_by_country.

47 *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2080 roku*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa, październik 2022, https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_Fundusz_Emerytalny_2023-2080.pdf/3c2c41c9-6a50-0574-4634-ee9cfa43f286?t=1674049287158.

48 *Prognoza ludności na lata 2023–2060*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2023-2060,11,1.html>.

49 *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2019, <http://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpieczen+spolecznych.pdf/4498fca6-981d-a37c-3742-8e4e74e20a32>.

50 *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2022*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa, czerwiec 2023,

liczba cudzoziemców spoza UE, którzy podlegali ubezpieczeniom społecznym, wyniosła 1023,9 tys., z czego 746 tys. osób miało obywatelstwo ukraińskie⁵¹. Z danych GUS wynika również, że cudzoziemcy wykonujący pracę w 2022 roku byli młodsi niż analogiczna populacja obywateli Polski – średnia wieku cudzoziemców pracujących w końcu grudnia 2022 roku wyniosła 37,4 lat, w porównaniu do 42,6 lat dla obywateli Polski. Jednocześnie warto zauważyć, że wśród pracujących cudzoziemców średnia wieku obywateli Ukrainy (37,6 lat) była wyższa niż pozostałych cudzoziemców (36,7 lat)⁵².

Mimo szybkiego starzenia się społeczeństwa w najbliższych dekadach system emerytalny w Polsce będzie wypłacalny, jednak ze względu na rosnącą liczbę osób pobierających emerytury ich wysokość w relacji do wysokości płac będzie spadać⁵³. W rezultacie względne ubóstwo wśród osób starszych może wzrosnąć, a jednocześnie będzie rosła presja na podnoszenie wysokości świadczeń. Wśród sposobów odpowiedzi na tę sytuację wymieniane są m.in. uniezależnienie parametrów systemu emerytalnego od bieżących decyzji politycznych, wspomaganie dłuższej aktywności zawodowej oraz zachęcanie do oszczędzania na emeryturę poza głównym filarem systemu⁵⁴.

Imigracja może wpłynąć na tę sytuację tylko w niewielkim stopniu. Znaczące spowolnienie starzenia się ludności w Polsce musiałoby być bowiem związane z imigracją na masową skalę. Należy też zaznaczyć, że w krótkim okresie zwiększona imigracja wiąże się ze wzrostem wpływów z podatków i składek, a w dłuższym – ze wzrostem wydatków emerytalnych.

https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych_2022.pdf/b457fe14-91e8-c030-40bc-67c3eb92af17?t=1696931209042.

51 Ibidem.

52 *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w 2022 r.*

53 J. Sawulski, I. Magda, P. Lewandowski, *Czy polski system emerytalny zbankrutuje?*, IBS Policy Paper 2/2019, https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/05/IBS_Policy_Paper_02_2019.pdf; *Długoterminowa prognoza FUS pokazuje odporność systemu emerytalnego*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 18 stycznia 2023, <https://www.zus.pl/-/d%C5%82ugoterminowa-prognoza-fus-pokazuje-odporno%C5%9B%C4%87-systemu-emerytalnego>.

54 Ibidem.

4. Wpływ imigracji na produkt krajowy brutto, krajową produkcję i wynagrodzenia

Wpływ imigracji na aktywność gospodarczą w Polsce oszacowano przy użyciu modelu równowagi ogólnej CGEBox wraz z modułem dynamiki rekursywnej G-RDEM⁵⁵. Model ten zakłada istnienie równowagi na każdym z rynków produktów, usług i czynników produkcji, a popyt i podaż na każdym rynku generowana jest w procesie optymalizacji dobrobytu konsumentów oraz minimalizacji kosztów przedsiębiorstw. Model ten skalibrowano dla gospodarki światowej przy użyciu bazy danych GTAP⁵⁶ zawierającej szczegółowe informacje o rachunkach narodowych, produkcji poszczególnych sektorów, strukturze nakładów i wyników oraz handlu międzynarodowym dla różnych krajów globalnej gospodarki, w tym Polski, za 2014 rok, będący bazowym rokiem dla przeprowadzonej analizy. Model ten jest typowym neoklasycznym modelem równowagi ogólnej, w którym na rynkach czynników produkcji występuje pełne zatrudnienie, a czynniki produkcji są mobilne pomiędzy sektorami produkcji (jedynym wyjątkiem jest ziemia wykorzystywana w rolnictwie, która jest niemobilna). Model ten rozwiązany jest dla każdego okresu (roku) osobno, lecz w ramach rekursywnej dynamiki, poszczególne rozwiązania powiązane są ze sobą poprzez wielkość zasobów czynników produkcji, tj. czynnik pracy wzrasta wraz z założoną ścieżką, a kapitał w kolejnych okresach dostosowuje się do inwestycji dokonanych w okresach poprzednich.

Scenariusz migracji narzuca na model zaburzenia zasobu pracy w badanym horyzoncie 2014–2050. W stosowanej bazie istnieje podział na pracę wykwalifikowaną i niewykwalifikowaną, jednakże informacje na temat struktury kwalifikacji migrantów są niedostępne i w związku z tym przyjęto, że struktura napływającej ludności jest taka sama jak struktura kwalifikacji obecnie funkcjonująca na rynku pracy, a zatem praca wykwalifikowana i niewykwalifikowana w danym roku poddawana jest takim samym zmianom. Wydaje się jednak, że w kontekście długookresowych trendów demograficznych Polski i ogromnej skali spadku zasobu siły roboczej, można się

55 Model opisano w opracowaniu: W. Britz, D. van der Mensbrugge, *CGEBox: A Flexible, Modular and Extendable Framework for CGE Analysis in GAMS*, „Journal of Global Economic Analysis”, 3(2), 2018; a sam moduł G-RDEM w opracowaniu: W. Britz, R. Roson, *G-RDEM: A GTAP-Based Recursive Dynamic CGE Model for Long-Term Baseline Generation and Analysis*, „Journal of Global Economic Analysis”, 4(1), 2019.

56 <https://www.gtap.org>.

spodziewać, że w przyszłości zapotrzebowanie na siłę roboczą nie będzie skupione wokół pojedynczych kwalifikacji.

Dla lat 2015–2022 zmiany siły roboczej, które można przypisać migracji, oszacowano na podstawie zgłoszeń do ubezpieczeń emerytalnych i rentowych ZUS. Dla 2023 roku wykorzystano cząstkowe dane za ten rok, porównując je z analogicznym okresem roku ubiegłego, i na tej podstawie oszacowano saldo migracji na cały rok. W szacunkach tych uwzględniono jedynie migracje spoza UE. Dla lat 2024–2050 wykorzystano prognozę zawartą w artykule Fihel, Janickiej i Okólskiego⁵⁷, opartą na szacunkach potencjału migracyjnego Polski. Prognoza ta dostępna jest dla kolejnych okresów pięcioletnich. Dane te rozszacowano dla poszczególnych lat tak, aby sumy w poszczególnych okresach pięcioletnich odpowiadały temu opracowaniu przy jednoczesnym liniowym charakterze zmian pomiędzy poszczególnymi latami. Scenariusz ten zakłada, że liczba napływających w ciągu roku cudzoziemców po 2025 roku będzie stopniowo rosła, osiągając maksymalnie ok. 150 tys. osób rocznie ok. 2040 roku, a potem zacznie stopniowo maleć. Założenia te wydają się dość konserwatywne, wynikowy skumulowany wzrost liczby ludności Polski z tego tytułu to ok. 3 mln osób. Taka skala migracji częściowo zniweluje spodziewany spadek całkowitej ludności Polski w badanym okresie⁵⁸. Wszystkie wyniki prezentowane w tym rozdziale przedstawiono w formie odchylenia od scenariusza bazowego, w którym migracje nie występują.

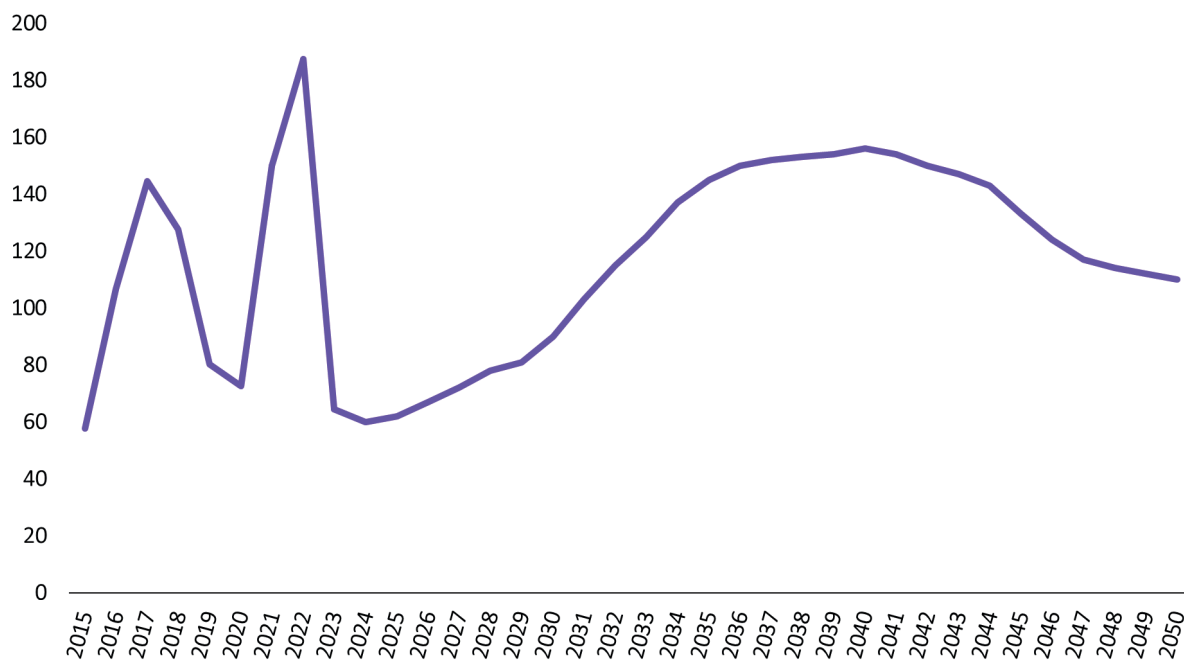
Warto również odnieść się do odchylenia poziomu realnego PKB w relacji do scenariusza bez migracji. Gdyby migracje po 2014 roku nie występowały, PKB Polski byłby w 2023 roku niższy o 2,3%. W perspektywie długookresowej przyjęty scenariusz migracji to PKB wyższy o 12,5% w 2050 roku w porównaniu do scenariusza bez migracji.

Wpływ migracji na ogólną aktywność gospodarczą mierzoną produktem krajowym brutto pokazuje Wykres 4. Wpływ na PKB jest proporcjonalny do wielkości zmian w zasobie pracy, co sprawia, że kształt prezentowanych wykresów jest podobny. W latach 2015–2023, oszacowana skala wkładu migracji do tempa wzrostu PKB wyniosła 0,24 p.p. przy maksymalnym jednorazowym wkładzie do wzrostu gospodarczego w 2021 roku na poziomie 0,41 p.p. Z kolei większa skala migracji w przyszłości przełoży się na wyższy wkład do PKB – przeciętnie o 0,35 p.p. w latach 2024–2050.

57 A. Fihel, A. Janicka, M. Okólski, *Predicting a Migration Transition in Poland and its Implications for Population Ageing*, „Central and Eastern European Migration Review”, 12(1), 2023.

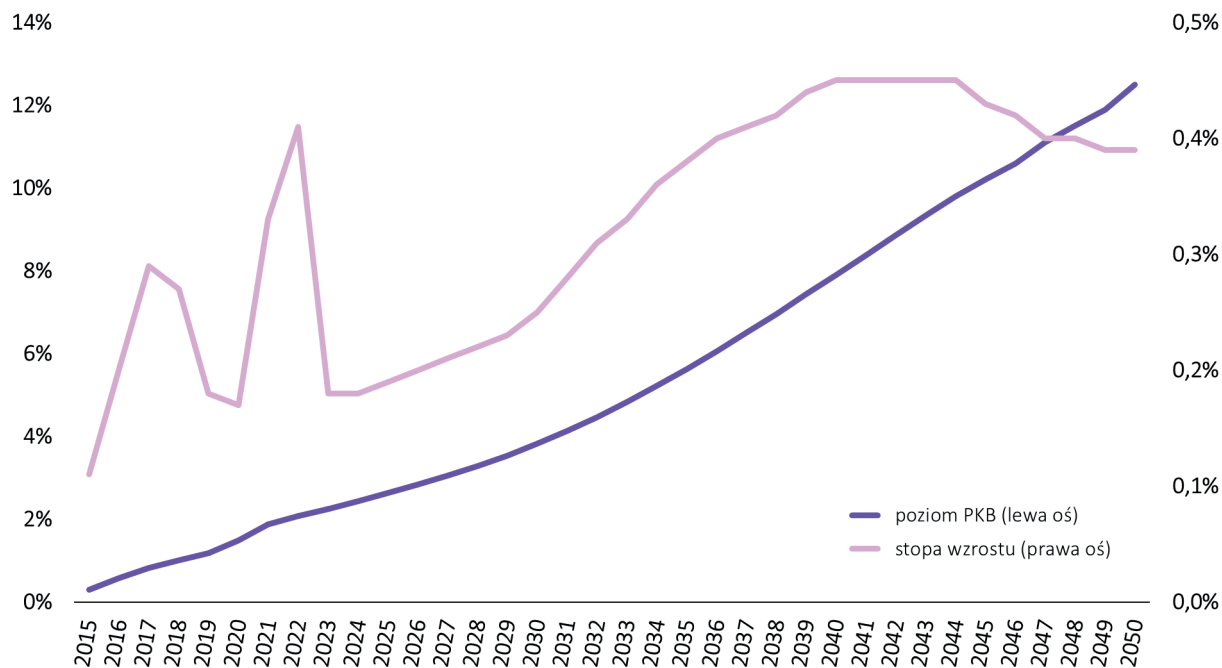
58 *Prognoza ludności na lata 2023–2060*.

Wykres 3. Napływ netto cudzoziemców (tys. osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS (do 2023 roku) oraz A. Fihel, A. Janicka, M. Okólski, Predicting a Migration Transition in Poland and its Implications for Population Ageing

Wykres 4. Odchylenia poziomu realnego PKB i stopy wzrostu realnego PKB od scenariusza bez migracji



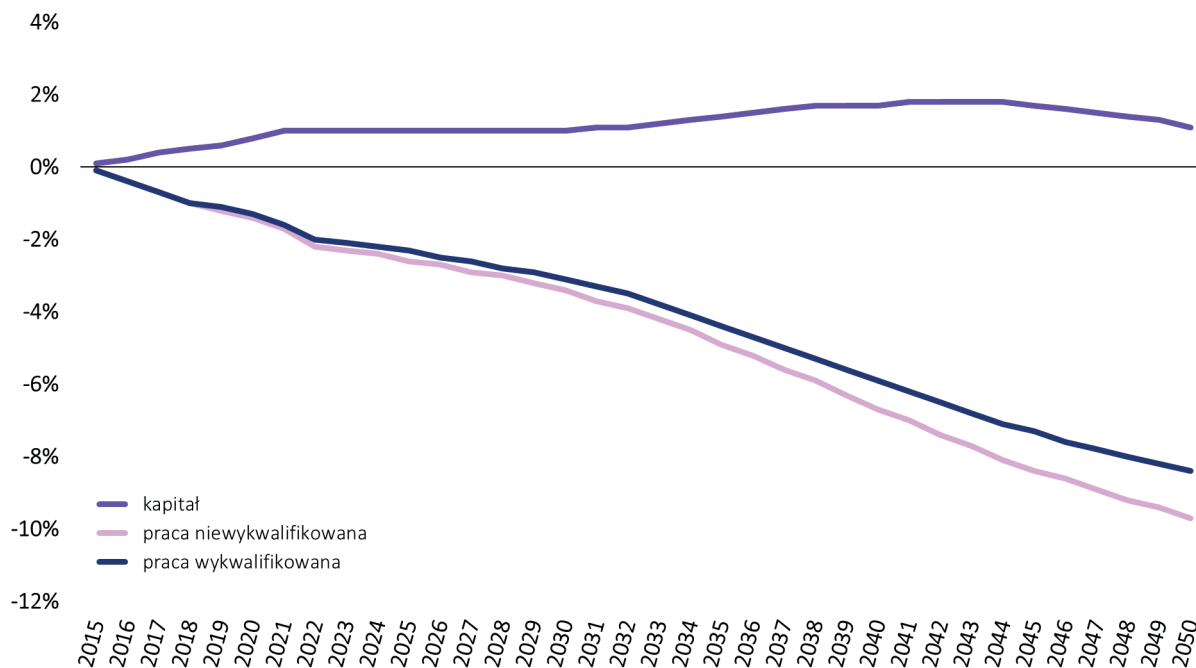
Źródło: opracowanie własne

4. Wpływ imigracji na produkt krajowy brutto

Okres ostatniej dekady to czas obniżającego się bezrobocia, którego poziom od kilku lat pozostaje na historycznie niskim poziomie przy jednocześnie relatywnie szybkim wzroście gospodarczym i wysokiej presji płacowej. W tym kontekście migracje do Polski spowalniają wzrost płac. Symulacje pokazują, że zasób migrantów w 2023 roku oddziaływał na obniżenie się wynagrodzeń pracy o ok. 2% w relacji do scenariusza bez migracji. Utrzymujący się napływ migrantów w przyszłości przyczyni się do utrzymania konkurencyjności płacowo-cenowej polskiej gospodarki, spowalniając wzrost wynagrodzeń. Jednocześnie zwiększenie się zasobu siły roboczej w porównaniu do scenariusza bez migracji wpływa pozytywnie na realne wynagrodzenie kapitału w gospodarce Polski, co również przekłada się na zwiększenie zachęt do inwestowania (Wykres 5).

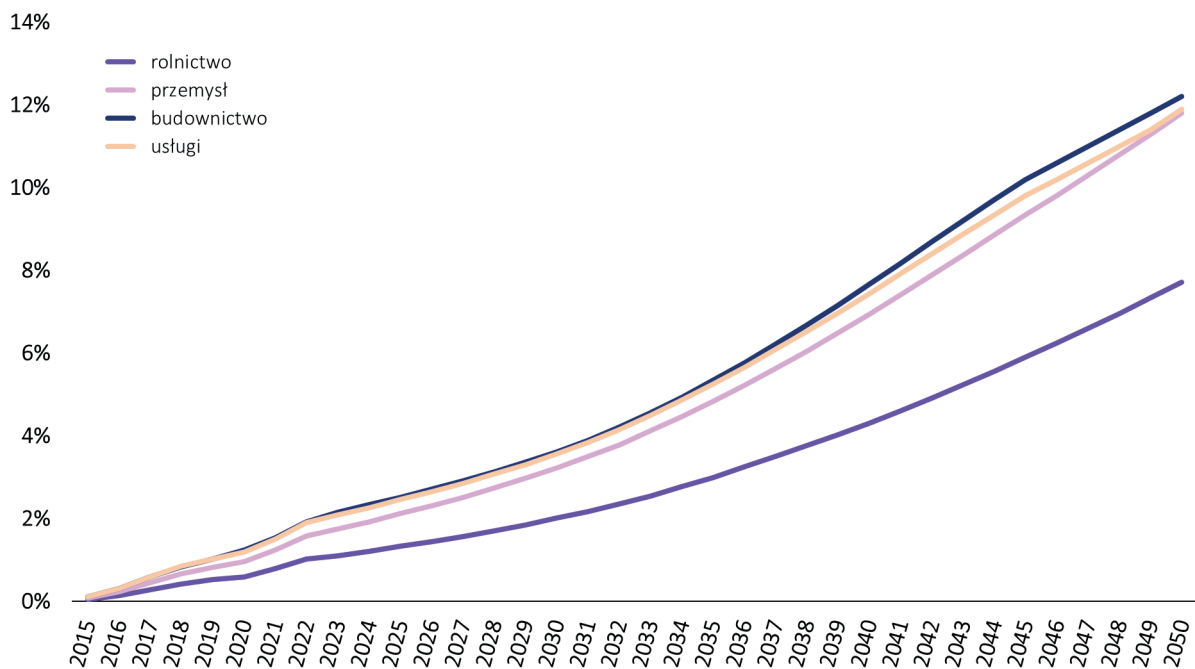
Wpływ migracji na strukturę gospodarki jest nieznaczny, tj. w horyzoncie prognozy dodatni wkład migracji do siły roboczej powoduje nieco większą ekspansję pracochłonnych usług oraz budownictwa niż przemysłu (Wykres 6), lecz różnice te są niewielkie. Najwolniej przyrastającym sektorem z tego tytułu jest rolnictwo, co związane jest przede wszystkim z ograniczeniem zasobu ziemi, stanowiącej specyficzny czynnik produkcji w tym sektorze. Należy tutaj przypomnieć, że zmiany w strukturze wynikają przede wszystkim z pracochłonności poszczególnych sektorów, ponieważ przyrost siły roboczej w wyniku migracji jest jednakowy w przypadku pracy wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej. Jednocześnie polityka migracyjna zorientowana na napływ siły roboczej o określonych kwalifikacjach mogłaby spowodować większe zróżnicowanie sektorowe reakcji gospodarki.

Wykres 5. Odchylenia poziomu wynagrodzeń czynników produkcji od scenariusza bez migracji



Źródło: opracowanie własne

Wykres 6. Odchylenia wolumenu produkcji sektorów gospodarki od scenariusza bez migracji



Źródło: opracowanie własne

5. Zakończenie

Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, imigracja zarobkowa do Polski miała znaczący wpływ na krajową gospodarkę, społeczeństwo i rynek pracy. Przyczyniła się do rozwoju gospodarczego, wypełniając niedobory siły roboczej, szczególnie w sektorach o niskim poziomie krajowej podaży pracy. Zagraniczni pracownicy odegrali kluczową rolę we wspieraniu branż takich jak budownictwo, rolnictwo i usługi, które skorzystały z ich umiejętności i dostępności. Wyniki przeprowadzonych symulacji wskazują, że gdyby nie migracje z lat 2015–2023, polski PKB byłby w 2023 roku niższy o 2,3%, a tempo jego wzrostu w okresie 2015–2023 byłoby niższe o 0,24 p.p.

Przyszłość imigracji zarobkowej do Polski jest niepewna, ponieważ zależy od różnych czynników, takich jak warunki gospodarcze, popyt na rynku pracy, polityka rządu i rozwój sytuacji geopolitycznej. Biorąc jednak pod uwagę ciągły wzrost gospodarczy Polski i potrzeby rynku pracy, jest prawdopodobne, że imigracja zarobkowa pozostanie ważnym aspektem rozwoju kraju. Wyzwanie polega na zarządzaniu imigracją w sposób zapewniający prawa i dobrobyt zarówno polskich obywateli, jak i pracowników-imigrantów, promujący integrację i przyczyniający się do postępu gospodarczego i społecznego kraju. Symulacje oparte na szacunkach potencjału migracyjnego Polski wskazują, że migracje, w szczególności te z krajów spoza UE, mogłyby być ważnym czynnikiem podtrzymującym rozwój gospodarczy w Polsce i utrwalającym konkurencyjność międzynarodową jej gospodarki.

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

WSPIERAJ NAS!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN):
68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**



dr hab. Jan Hagemeyer, prof. Uniwersytetu Warszawskiego

Dyrektor ds. makroekonomii i handlu CASE. Jest absolwentem studiów ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie również uzyskał doktorat i habilitację, a także studiów magisterskich na Uniwersytecie Purdue w Stanach Zjednoczonych. Kierował Wydziałem Analiz Strukturalnych w Narodowym Banku Polskim, a wcześniej był pracownikiem Center for Global Economic Analysis przy Uniwersytecie Purdue. Jego publikacje dotyczą m.in. ewaluacji zmian w polityce handlowej, globalnych łańcuchów wartości, skutków umiędzynarodowienia przedsiębiorstw, jak również zagadnień makroekonomicznych i strukturalnych, takich jak reforma systemu emerytalnego, sektor usług, energia i środowisko, inflacja, polityka fiskalna, cykl gospodarczy itp.



Agnieszka Kulesa

Wiceprezes Zarządu i ekonomistka CASE. Specjalizuje się w problematyce rynku pracy, międzynarodowych migracji zarobkowych oraz polityki migracyjnej w Unii Europejskiej i poza nią. Pracowała w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie (2017–2018), również jako Kierowniczka Programu Polityki Migracyjnej, oraz w Departamencie Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RP (2010–2014). Pracowała również w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM). W 2021 roku ukończyła studia doktorskie w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa

tel. +48 603516807
e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

