

*Piotr Oliński, analityk FOR
Warszawa, dnia 25.11.2024 r.*

Komunikat FOR 26/2024: Strategia migracyjna rządu: iluzja bezpieczeństwa ponad rozwój

- Rządowa strategia migracyjna rozczarowuje. Zapowiadany kompleksowy i wieloletni dokument okazuje się być lakonicznym zbiorem krótkich stwierdzeń nieopartych na głębszych analizach.
- Należy mieć jednak nadzieję, że jest to tylko przyczynek do dyskusji o faktycznej strategii migracyjnej, która zostanie niebawem przedstawiona. W poniższym komunikacie wskazano na trzy nadzieje i trzy zagrożenia, które mogą wynikać ze strategii.
- Opublikowana strategia zdaje się zmieniać niewiele: prymat bezpieczeństwa jest już obecnym podejściem, wyrażającym się m.in. w przyporządkowaniu spraw migracji pod Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. W dużej mierze powieliła ona już istniejące rozwiązania (jak np. test rynku pracy).
- Jako zagrożenia należy potraktować: 1) wyraźną absolutyzację bezpieczeństwa i jego prymat nad innymi celami polityki migracyjnej w dokumencie; 2) pogłębienie problemów demograficznych Polski; 3) ryzyko ograniczenia dostępu imigrantom do określonych zawodów.
- Wśród głównych nadziei, jakie można wiązać z polityką migracyjną są: 1) uporanie się z kluczowym problemem przewlekłości postępowań; 2) liberalizacja dostępu do zawodów deficytowych i zawodów regulowanych; oraz 3) uniknięcie błędów państw Europy Zachodniej dzięki przemyślanej polityce integracyjnej.

Migracja jest zjawiskiem wielowymiarowym i kompleksowym. Ustawodawca, regulując zagadnienia związane z migracją, stoi przed trudnym zadaniem wyważenia potrzeb ekonomicznych, społecznych, związanych z ochroną bezpieczeństwa narodowego, systemami opieki społecznej czy też możliwości absorpcji migrantów do społeczeństwa. W 2024 roku nie można dłużej uciekać od kompleksowego spojrzenia na kwestię migracji – cudzoziemców w Polsce jest już około 2,5 mln, stanowią oni niemal 7% ubezpieczonych w ZUS, a funkcjonowanie wielu podmiotów gospodarczych nie byłoby obecnie

możliwe bez cudzoziemskich pracowników¹. Jednocześnie zarówno dotychczasowe przepisy, jak i funkcjonowanie administracji publicznej pozostają często rażąco niedopasowane do nowej rzeczywistości, pozbawione spójności, nierzadko sprzeczne ze sobą nawzajem. Problem ten zauważył nowy rząd i zaprezentował dokument rządowej strategii migracyjnej (ostatni taki akt obowiązywał ponad dekadę temu). Niestety, wbrew tytułowi i zapowiedziom trudno postrzegać ją jako dokument „kompleksowy i wieloletni”².

Polityka migracyjna powinna być nakierowana na stworzenie spójnego systemu rozwiązań prawnych umożliwiających relatywnie pozbawiony barier i sprzyjający integracji migrantów ekosystem³. Polityka migracyjna powinna również wykorzystywać potencjał decentralizacji państwa, pomijany w obecnym podejściu ustawodawcy. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa, jakkolwiek niewątpliwie niezbędne i priorytetowe (zwłaszcza w obecnej sytuacji międzynarodowej), nie powinno być wykorzystywane jako przykrywka do zamykania dostępu do rynku pracy i ignorowania wyzwań gospodarczych.

Trzy zagrożenia i trzy nadzieje rządowej strategii migracyjnej

Ostatecznie strategia pt. *Odzyskać kontrolę, zapewnić bezpieczeństwo* liczy jedynie 36 stronogólnikowych twierdzeń. Szczegóły wprowadzenia kierunków strategii migracyjnej mają być przedmiotem osobnego programu. W efekcie strategii brakuje szerszego opisanie jej założeń, danych, przykładów i pogłębionych analiz. W tej sytuacji absurdalne byłoby dokonywanie szczegółowej analizy tak lakonicznego dokumentu. Można tylko przyrzeć się bliżej nadziejom i zagrożeniom, jakie mogą z niego wynikać.

Zagrożenie pierwsze: absolutyzacja bezpieczeństwa

Głównym zagrożeniem strategii wydaje się być absolutystycznie i bardzo szeroko pojmowany prymat bezpieczeństwa w polityce migracyjnej. O ile nie ulega żadnej wątpliwości, że zapewnienie

¹ Zob. Polski Instytut Ekonomiczny, *Co trzeci Polak zawyża liczbę cudzoziemców w Polsce*, 18 czerwca 2024, <https://pie.net.pl/co-trzeci-polak-zawyza-liczbe-cudzoziemcow-w-polsce/>.

² Zob. *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r., <https://www.gov.pl/web/premier/odzyskac-kontrolę-zapewnic-bezpieczenstwo---strategia-migracyjna-na-lata-2025---2030>.

³ Zob. Cykl raportów *Kierunek Polska – rekomendacje dla polskiej polityki migracyjnej*: <https://for.org.pl/2024/07/31/raport-kierunek-polska-rekomendacje-dla-polskiej-polityki-migracyjnej/>.

bezpieczeństwa jest podstawowym obowiązkiem państwa i również polityka migracyjna nie może spełnić swojej roli bez jego zagwarantowania, o tyle w strategii nacisk na bezpieczeństwo jest tak silny, że może rodzić ryzyko ograniczenia migracji i, w efekcie, jej pozytywnych skutków. Migracje są zjawiskiem kompleksowym, wymagającym kompleksowego podejścia od ustawodawcy – stworzenie polityki jednowektorowej, nastawionej tylko na bezpieczeństwo doprowadzi do szkód gospodarczych i ograniczenia dobrobytu.

Strategia w swoim pierwszym punkcie przyjmuje „nadrzędny priorytet bezpieczeństwa”⁴. Już obecnie sprawy migracji podlegają Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach działu administracji rządowej „sprawy wewnętrzne”. Od lat organizacje zajmujące się migracjami zwracają uwagę na niedostosowanie tego przyporządkowania do rzeczywistego charakteru migracji, będących w pierwszej kolejności sprawą rynku pracy⁵. W strategii nie tylko nie dostrzeżono tego problemu, ale też zabrnęto jeszcze dalej. Niepokojące jest również odwoływanie się w kilku miejscach strategii do „niepewności” jako miary bezpieczeństwa⁶. Jest to kryterium subiektywne, mogące posłużyć za furtkę do kształtowania polityki migracyjnej pod potrzeby wyborcze i związane raczej z popularnością polityczną niż dobrem wspólnym.

Zagrożenie drugie: pogłębienie problemów demograficznych

Strategia zawiera niepokojące założenie, zgodnie z którym „konsekwencjom zmian demograficznych i społecznych na rynku pracy nie należy przeciwdziałać instrumentami polityki imigracyjnej”⁷. Zgodnie z prognozami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ludność Polski skurczy się do 32,5 mln osób w 2060 roku, a w 2080 roku wynosić będzie już tylko 28,5 mln osób⁸. W 2060 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadają 105 osób w wieku nieprodukcyjnym⁹. Migracja może stanowić czynnik przeciwdziałający niekorzystnym skutkom kurczenia się populacji, które z kolei przełożą się na problemy z wysokością emerytur i ubóstwem emerytalnym.

⁴ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s. 12.

⁵ Zob. np. R. Trzeciakowski, K. Wąsowska, *Potrzebujemy imigrantów. Jak zatrzymać ukraińskich pracowników w Polsce?*, Analiza 7/2018, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 17 lipca 2018, <https://for.org.pl/2018/07/17/analiza-7-2018-potrzebujemy-imigrantow-jak-zatrzymac-ukrainskich-pracownikow-w-polsce/>.

⁶ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s.2, 12.

⁷ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s.22.

⁸ J. Hagemajer, A. Kulesa, *Znaczenie imigracji dla rozwoju gospodarczego Polski*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2024, s. 19, https://for.org.pl/wp-content/uploads/2024/08/raport-fioletowy_znaczenie-imigracji-dla-rozwoju-gospodarczego-Polski.pdf.

⁹ *Ibidem*, s. 19.

Migracje jednocześnie przyczyniają się do wzrostu produktu krajowego brutto. Gdyby nie imigracja po 2015 roku, polski PKB byłby w 2023 roku niższy o 2,3%¹⁰. W 2050 roku brak imigracji oznaczałoby PKB niższy o 12,5%¹¹. Polska bez migrantów będzie krajem biedniejszym, jednak rządowa strategia zdaje się tego problemu nie zauważać.

Zagrożenie trzecie: protekcjonizm na rynku pracy

Strategia migracyjna zauważa problem spadku konkurencyjności polskiej gospodarki, związany z niedoborem rąk do pracy w zawodach deficytowych, zdaje się jednak nie zauważać, że przyływ migrantów również poza tym obszarem przyczynia się do większej konkurencji i w efekcie do wzrostu dobrobytu konsumenta. Autorzy odnoszą się do problemów, jakie wynikły w krajach Europy Zachodniej z masowego napływu migrantów (nie ilustrując ich ani przykładami, ani danymi)¹², pomijając pozytywny wpływ imigracji na wzrost gospodarczy.

Strategia zakłada utrzymanie procedury oświadczeniowej, jednocześnie jednak deklaruje, że dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy w specjalnej procedurze będzie uzależniony od: 1) posiadania obywatelstwa kraju OECD lub państwa, z którym Polska podpisaną ma umowę o readmisji; 2) unikalnych zdolności migranta lub braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na krajowym rynku pracy; 3) otrzymania wynagrodzenia porównywalnego z pracownikami polskimi; 4) realizacji przez pracodawcę strategicznych przedsięwzięć z punktu widzenia gospodarki lub obronności państwa¹³. Wywnioskować można zatem, że utrzymana zostanie archaiczna i przedłużająca procedura instytucja testu rynku pracy¹⁴. Wspomnienie o „strategicznych przedsięwzięciach” zdaje się wskazywać na dalsze zaostrzenie dostępu do polskiego rynku pracy, w dodatku oparte o wysoce arbitralne i w przeszłości nadużywane kryteria (wystarczy wspomnieć na uzasadnianie państwowej własności spółek rzekomą „strategicznością”). Co więcej, może to prowadzić do dyskryminacji prywatnych pracodawców, jako że przedsięwzięcia uznawane przez polityków za strategiczne zazwyczaj realizowane są z udziałem podmiotów państwowych.

¹⁰ Ibidem, s. 27.

¹¹ Ibidem, s. 22.

¹² *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s.22.

¹³ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s.22–23.

¹⁴ O. Babakova, T. Gomon, K. Naranovich, P. Oliński, *Ułatwienia w zatrudnianiu cudzoziemców spoza UE*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2024, s. 21, <https://for.org.pl/wp-content/uploads/2024/08/raport-zolty-ulatwienia-w-zatrudnianiu-cudzoziemcow-spoza-UE.pdf>.

Niejasny pozostaje „nowy model dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy oparty na modelu punktowym”, jedynie wspomniany w Strategii¹⁵. Przy rozwiązaniach tego typu występuje nieuchronne zagrożenie „zgrabnej pychy rozumu” urzędników, którzy odgórnie określają, jacy pracownicy są potrzebni. Dobrze byłoby, gdyby rząd zwrócił uwagę np. na krytyczne oceny systemu funkcjonującego w Australii (będącego, jak się zdaje, inspiracją dla tego pomysłu), który to system w praktyce funkcjonowania mocno odbiega od przedstawianych czasem w Europie optymistycznych ocen australijskiego modelu¹⁶.

Nadzieja pierwsza: usprawnienie procedur administracyjnych

Od lat czołowym problemem polskiego prawa migracyjnego jest przewlekłość postępowań pobytowych prowadzonych przez wojewodów. W tej sprawie w 2019 roku alarmowała Najwyższa Izba Kontroli, jednak w następnych latach problem tylko się pogłębił¹⁷. Średni czas trwania postępowania w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w latach 2020–2021 w najgorszych pod tym względem urzędach wojewódzkich przekraczał 500 dni¹⁸, podobnie źle wyglądały postępowania odwoławcze przed Prezesem Urzędu ds. Cudzoziemców¹⁹. Taki stan rzeczy tworzy istotną niepewność dla imigrantów, uniemożliwiając im podjęcie zatrudnienia.

Bez uzupełniania braków kadrowych i usprawnienia procedur żadna polityka migracyjna nie odniesie długofalowego sukcesu. Przykładowo obecnie, mimo teoretycznie dość liberalnych przesłanek uzyskania obywatelstwa, wskaźnik naturalizacji w Polsce znajduje się poniżej unijnej średniej, a jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy są praktyczne problemy z udokumentowaniem nieprzerwanego pobytu i dochodu w sytuacji wielomiesięcznych opóźnień w oczekiwaniu na rozpatrzenie wniosków pobytowych²⁰.

Strategia w tym zakresie mówi o daleko idącej cyfryzacji procesów legalizacji pobytu oraz zapobieganiu rotacji pracowników w urzędach wojewódzkich i Urzędzie ds. Cudzoziemców²¹, co stanowi nadzieję na

¹⁵ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s.23.

¹⁶ Zob. J.B., *Why points-based immigration systems don't work*, The Economist, 12 lipca 2016, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2016/07/12/why-points-based-immigration-systems-dont-work>.

¹⁷O. Babakova, T. Gomon, K. Naranovich, P. Oliński, *Ułatwienia w zatrudnianiu cudzoziemców spoza UE*, s. 29–31.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 25–26.

²¹ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s. 16.

ich usprawnienie. Szansą na usprawnienie procedur jest również decentralizacja polityki migracyjnej, w Strategii zaznaczona jedynie bardzo lakonicznie poprzez wspomnienie o zasadzie subsydiarności²². Rządzący powinni skorzystać z możliwości decentralizacji polityki migracyjnej jak najszerzej, reformy w tym kierunku pozostawałyby w zgodzie z konstytucyjną zasadą decentralizacji i pozwoliłyby odciążać administrację rządową²³.

Nadzieja druga: zawody deficytowe i zawody regulowane

Pod względem liczby zawodów regulowanych Polska należy do niechlubnej czołówki w Unii Europejskiej. Jest ich u nas aż 352. Zarówno w przeszłości, jak i obecnie cudzoziemcy spotykają się z obiektywnymi przeszkodami prawnymi uniemożliwiającymi lub znacząco utrudniającymi im podjęcie pracy w zawodach regulowanych²⁴, w tym jako urzędnicy, nauczyciele, strażacy czy strażnicy miejscy. Absurdalna sytuacja dotyczy zawodów deficytowych, czyli takich w których brakuje rąk do pracy²⁵, a mimo to obowiązujące przepisy utrudniają zatrudnienie w nich cudzoziemców²⁶.

W rządowej Strategii możemy przeczytać o „umożliwieniu wykorzystywania obecnego systemu określania zawodów nadwyżkowych i deficytowych (monitorowanie rynku pracy) dla realizacji polityki migracyjnej”²⁷ i potraktowaniu priorytetowo wydawania zezwoleń na pracę w zawodach deficytowych. Zawody długotrwale deficytowe mają wręcz otrzymać specjalne regulacje, co jednak wydaje się odnosić raczej do „inwestycji o strategicznym znaczeniu” i należy patrzeć na ten konkretny fragment raczej jak na zagrożenie (o czym wyżej)²⁸. Choć nie pada tu wprost stwierdzenie o zawodach regulowanych, są to zbiory częściowo pokrywające się. Wzmianka o zawodach deficytowych może przyczynić się do debaty na ten temat i dostrzeżenia problemu. Należy mieć nadzieję, że dzięki obecności zagadnienia w debacie publicznej rząd zauważy problem i dokona liberalizacji wymogów

²² Ibidem, s. 12.

²³ Zob. M. Górski, *Korzyści z decentralizacji polityki migracyjnej*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2024, https://for.org.pl/wp-content/uploads/2024/08/raport-pomarancowy_korzysci-z-decentralizacji-polityki-migracyjnej.pdf.

²⁴ Zob. A. Drozd, T. Gomon, P. Oliński, *Uwolnić potencjał: otwarcie zawodów regulowanych dla obywateli Ukrainy – postulaty FOR i Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej*, 5 kwietnia 2022, <https://for.org.pl/2022/04/05/uwolnic-potencjal-otwarcie-zawodow-regulowanych-dla-obywateli-ukrainy/>.

²⁵ Listę zawodów deficytowych obecnie przygotowuje Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie na zlecenie Ministra właściwego ds. pracy. Zob. K. Antończak-Świder, A. Biernat, E. Półchłópek, *Barometr zawodów 2024. Raport podsumowujący badanie w Polsce*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2023, https://barometrzawodow.pl/forecast-card-zip/2024/report_pl/raport_ogolnopolski_2024.pdf.

²⁶ Ibidem.

²⁷ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s. 23.

²⁸ Ibidem, s. 22.

dopuszczenia do zawodów regulowanych, nie zaś do specyficznych preferencji dla „strategicznych inwestycji”.

Nadzieja trzecia: integracja cudzoziemców

Kluczowa dla długofalowego sukcesu polityki migracyjnej jest integracja cudzoziemców. Zintegrowani ze społeczeństwem przyjmującym i aktywni na rynku pracy migranci nie tylko przyczyniają się do wzrostu zamożności kraju przyjmującego, ale też zwiększają akceptację dla migracji dzięki bezpośrednim kontaktom z ludnością kraju przyjmującego²⁹.

Strategia migracyjna rządu zauważa tę zależność i odnosi się, choć lakonicznie, do kluczowych aspektów integracji: znajomości języka, aktywności na rynku pracy, partycypacji migrantów w systemie edukacji. Jednocześnie dobrze, że zauważany jest problem niemożności integracji części migrantów z liberalnymi i demokratycznymi społeczeństwami, co staje się jednym z głównych problemów państw Zachodu. Truizmem jest stwierdzenie, że porażka państwa w tym obszarze przyczyni się również do radykalizacji populacji kraju przyjmującego i wzrostu popularności partii populistycznych, co z kolei przełoży się na mniejszą stabilność systemu politycznego i utrudni przeprowadzanie reform. Problemowi temu można przeciwdziałać np. poprzez preferencje co do krajów pochodzenia migrantów.

Integrację cudzoziemców trudno będzie jednak osiągnąć bez sprawnego włączenia ich w rynek pracy. Kraje o największych sukcesach w zakresie integracji migrantów, takie jak Stany Zjednoczone, Australia czy Kanada cechują się jednocześnie liberalnymi zasadami rynku pracy i niskimi barierami wejścia do zawodów³⁰. Dlatego tak ważne są omawiane wyżej sprawne procedury administracyjne, dostęp do zawodów regulowanych, ale również np. łatwość zakładania w Polsce działalności gospodarczej przez cudzoziemców, których duża część nadal spotyka się z problemami³¹, a strategia migracyjna nie zakłada poprawy w tym zakresie³².

²⁹ Zob. N. Karlson, *Reviving Classical Liberalism Against Populism*, Palgrave Studies in Classical Liberalism, Cham 2024, s. 93 i n.

³⁰ N. Karlson, *Reviving Classical Liberalism*, s. 95–96.

³¹ Zob. O. Babakova, T. Gomon, K. Naranovich, Piotr Oliński, *Ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez cudzoziemców spoza UE*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2024, <https://for.org.pl/wp-content/uploads/2024/08/raport-zielony-ulatwienia-w-prowadzeniu-dzialalnosci-gospodarczej-przez-cudzoziemcow-spoza-UE.pdf>.

³² *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*, s. 24.

Zakończenie

Strategia migracyjna powinna zwiększać pewność prawa i wyraźnie zaznaczać priorytety ustawodawcy, jak i przesłanki i analizy, na których są one oparte. Niestety uchwalona strategia jest tak lakonicznym dokumentem, że trudno podjąć dyskusję na jego temat. Sprawia ona wrażenie tekstu napisanego z uwagi na bieżące potrzeby polityczne.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

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, wyężonego, 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

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR
tel. 691 908 904
e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Piotr Oliński

Analityk prawny FOR

e-mail: piotr.olinski@for.org.pl

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa
tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl