



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei

Warszawa, czerwiec 2018

## Najnowsza migracja z Ukrainy do Polski: (nie)stały fenomen?

---

**Marta Jaroszewicz**  
**Ołena Małynowska**

### Główne tezy

- Borykająca się z niedoborem na rynku pracy Polska potrzebuje ukraińskiej migracji, zaś Ukraina potrzebuje migracji do Polski, by ograniczyć negatywne skutki kryzysu gospodarczego i społecznego wywołanego przez rosyjską agresję oraz niedokończoną transformację.
- Obecna fala migracyjna z Ukrainy do Polski jest społeczną reakcją na sytuację szokową i nie należy jej traktować jako tendencji długoterminowej. Ukraina, sama borykająca się z poważnymi problemami demograficznymi i deficytem na rynku pracy, być może już wkrótce nie będzie w stanie zasilać polskiego rynku pracy.
- Obydwie strony powinny docenić znaczenie tej fali migracji i spróbować zmaksymalizować zyski z niej wynikające. Mimo bliskości kulturowej i językowej obywatele Ukrainy potrzebują pomocy w integracji w Polsce, w tym pomocy prawnej czy językowej, przejrzystych reguł pobytu i zatrudnienia, możliwości łączenia rodzin. Bez tej pomocy często padają ofiarą nieuczciwych pośredników, zaś ich kapitał ludzki, pozostaje wykorzystany. Niewątpliwie kluczowa rola przypada debacie publicznej, w której należy ograniczyć przekaz kierowany negatywnymi stereotypami historycznymi.
- Inaczej niż w innych krajach UE, migracja ukraińska do Polski ma wybitnie czasowy charakter. Dla dobra Polski oraz samych migrantów warto zastanowić się nad polityką promującą również migrację długoterminową jako dostępną opcję dla tej części Ukraińców, którzy chcą się tu osiedlić.
- Warto zastanowić się nad tym, czy utrzymanie modelu migracji cyrkulacyjnej jest korzystne także dla samej Ukrainy. Choć dzięki temu nie traci ona rezerw demograficznych, to jednocześnie

migranci nie mogą czerpać w pełni zysków z migracji, co skazuje ich na odgrywanie drugoplanowej roli zarówno w kraju docelowym, jak i w miejscu pobytu.

- Jeśli weźmie się pod uwagę rozmiar migracji zagranicznych, można stwierdzić, że dla Ukrainy bardzo ważne jest udoskonalenie prawodawstwa oraz bazy instytucjonalnej zarządzania migracjami, a także efektywne wykorzystanie przekazów finansowych od migrantów, w szczególności nakierowanie ich na rozwój społeczno-gospodarczy państwa.

## Przyczyny wzrostu migracji

W ostatnich latach Polska stała się najważniejszym krajem docelowym dla ukraińskich migrantów. Przyczyniło się do tego wiele nietypowych niekorzystnych czynników *wypychających* po stronie ukraińskiej i nakładających się na nie korzystnych czynników *przyciągających* po stronie polskiej.

Obecna fala migracji ukraińskiej do Polski najprawdopodobniej by nie nastąpiła, gdyby nie gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej i bezpieczeństwa Ukraińców w wyniku rosyjskiej aneksji Krymu i wybuchu nierozwiązanego do dzisiaj konfliktu na wschodzie Ukrainy. Główną przyczyną zwiększonego napływu ukraińskich migrantów do Polski był znaczący wzrost różnicy w płacach pomiędzy Polską a Ukrainą w sytuacji gwałtownego pogorszenia się poziomu życia. Wliczając poziom inflacji, po wydarzeniach na Majdanie ukraińskie PKB skurczyło się o ponad 16%<sup>1</sup>. Ponadto Ukrainę pozbawiono najbardziej zindustrializowanej części kraju, zostały też zerwane ścisłe powiązania gospodarcze z Rosją. Przyczyny gospodarcze, a także polityczne związane z agresją Rosji na Ukrainę spowodowały, że wystąpiło zjawisko przeorientowania się części ukraińskich migrantów z rynku rosyjskiego na polski.

Jeśli chodzi o Polskę, to niewątpliwie głównym czynnikiem, który spowodował wzrost migracji ukraińskiej, jest fakt, że polskie przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców są selektywne geograficznie i preferują migrantów z Europy Wschodniej. Polską politykę migracyjną można scharakteryzować jako pragmatyczną, nakierowaną przede wszystkim na krótkoterminowe potrzeby rynku pracy. Co istotne, w sprawie migracji pracowniczej obywateli Ukrainy raczej panuje konsensus polityczny.

Szczególną rolę przyciągającą obywateli Ukrainy odgrywa tzw. system oświadczeń, w ramach którego dopuszczalne jest powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę przez okres nieprzekraczający sześciu miesięcy w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy. W praktyce oznacza to, że mieszkańcy Ukrainy mogli przy minimum formalności i nakładów finansowych uzyskać uprawnienie do legalnej krótkoterminowej pracy w Polsce<sup>2</sup>.

Liberalizmowi prawa migracyjnego sprzyja sytuacja na rynku pracy, a dokładniej trudności pracodawców w znalezieniu potrzebnej siły roboczej, co jest spowodowane m.in. zmniejszaniem się liczby ludności w wieku produkcyjnym, wzrostem gospodarczym oraz falą emigracji z Polski do innych krajów UE, głównie Wielkiej Brytanii i Niemiec<sup>3</sup>. To bowiem pracodawcy, którzy nie mogli znaleźć pracowników do sezonowych prac polowych, byli główną siłą napędową wprowadzenia systemu oświadczeń w 2007

1 Dane za: World Bank, *Ukraine Systematic Country Diagnostic. Towards Sustainable Recovery and Shared Prosperity*, 28.04.2017; [documents.worldbank.org/curated/en/268021494851394908/pdf/Ukraine-SCD-Document-April28-2017-05102017.pdf](https://documents.worldbank.org/curated/en/268021494851394908/pdf/Ukraine-SCD-Document-April28-2017-05102017.pdf).

2 Od 1 stycznia 2018 roku w związku z transpozycją unijnej dyrektywy dotyczącej pracy sezonowej cudzoziemców nastąpiły zmiany w przepisach regulujących kwestię oświadczeń – ograniczono możliwość uzyskania przez obywateli krajów Partnerstwa Wschodniego oświadczeń o zamiarze zatrudnienia przez pracodawcę, a w to miejsce wprowadzono nowy typ zezwolenia – na pracę sezonową. Wzrosły też koszty zezwoleń.

3 Dla przykładu w 2016 roku do urzędów pracy wpłynęła rekordowa liczba ofert pracy, tj. pracodawcy zgłosili 1494,9 tys. wolnych miejsc pracy.

roku. Zapotrzebowanie na pracę rośnie w większości branż, szczególnie silny wzrost odnotowywany jest w budownictwie, transporcie czy przetwórstwie przemysłowym. Jednak w latach poprzedzających kryzys na Ukrainie ograniczona grupa obywateli ukraińskich korzystała z tych możliwości.

Ważnymi długofalowymi czynnikami przyciągającymi obywateli Ukrainy do pracy w Polsce są niskie koszty podróży, brak większych barier językowych, a także bardzo rozbudowane ukraińskie sieci migracyjne w Polsce. Jednym z określeń charakteryzujących ukraińską migrację do Polski jest termin „lokalna mobilność” oznaczający migrację cyrkulacyjną korzystną dzięki bliskości geograficznej oraz kulturowo-językowej.

Taki splot okoliczności najprawdopodobniej nie powtórzy się w przyszłości. Obecna fala migracyjna jest społeczną reakcją na sytuację szokową i nie należy jej traktować jako tendencji długoterminowej, w szczególności jeśli uwzględni się bardzo niekorzystne wskaźniki demograficzne Ukrainy. Nie można również wykluczyć, że nastąpi pewne przeorientowanie przepływów migracyjnych z Polski na rzecz innych krajów UE, na przykład Czech, które obecnie stoją przed dylematem otwarcia rynku pracy dla cudzoziemców. Będzie to jednak uzależnione od zliberalizowania przez inne państwa UE dostępu do ich rynków pracy. Niewykluczone, że taka zmiana orientacji będzie się odbywała z udziałem polskich sieci migracyjnych i podąży w tym samym kierunku: Polacy, którzy wyjeżdżali w ciągu ostatnich dziesięcioleci do Europy Zachodniej i zajmowali tam bardziej prestiżowe stanowiska pracy, pozostawili dla Ukraińców niszę w Polsce.

## Co wiemy o ukraińskiej migracji do Polski?

Liczbę obywateli Ukrainy obecnie przebywających w Polsce można szacować na co najmniej 800 tys. osób. Grupa ta dynamicznie rośnie. Jej cechą charakterystyczną jest znaczna fluktuacja migrantów, co oznacza, że w sensie przepływów (czyli tego, ile osób przyjechało do Polski w danym okresie) obserwujemy bardzo dużą dynamikę, zaś w sensie strumieni (ile osób w danym momencie przebywa w Polsce) już mniejszą.

Według danych przekazanych do Eurostatu przez Urząd do Spraw Cudzoziemców liczba obywateli Ukrainy posiadających ważny tytuł pobytowy (w tym wizę długoterminową) w Polsce pod koniec 2016 roku wynosiła 409 tys.<sup>4</sup> Według statystyk Urzędu do Spraw Cudzoziemców na początku lutego 2018 roku w Polsce ważny tytuł pobytowy (a zatem prawo pobytu wydane w Polsce, nie wizę) posiadało ok. 145 tys. obywateli Ukrainy<sup>5</sup>. Dane te dobrze obrazują migrację długo- lub średnioterminową. Migracja osiedleńcza rośnie w znacznie wolniejszym tempie. Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców w latach 2007–2017 (do 1 sierpnia 2017 roku) 41<sup>202</sup> obywateli Ukrainy złożyło wniosek o zezwolenie na osiedlenie się lub wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt stały (szerzej zob. Tabela 1 i 2).

4 Dane Eurostatu.

5 Urząd Do Spraw Cudzoziemców, meldunek tygodniowy 9.02–15.02.2018, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/meldunek-tygodniowy/>.

**Tabela 1.** Liczba obywateli Ukrainy posiadających prawo do pobytu w UE-28 i w Polsce według stanu na 31 grudnia danego roku

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>UE-28</b>	695 775	749 388	779 953	843 199	883 918	1 027 113	1 113 659
<b>Polska</b>	37 921	76 162	122 274	175 656	210 402	336 346	409 303

Dane: Eurostat.

**Tabela 2.** Liczba dokumentów pobytowych wydanych obywatelom Ukrainy aktualnych 30 kwietnia 2018 roku według typu dokumentu

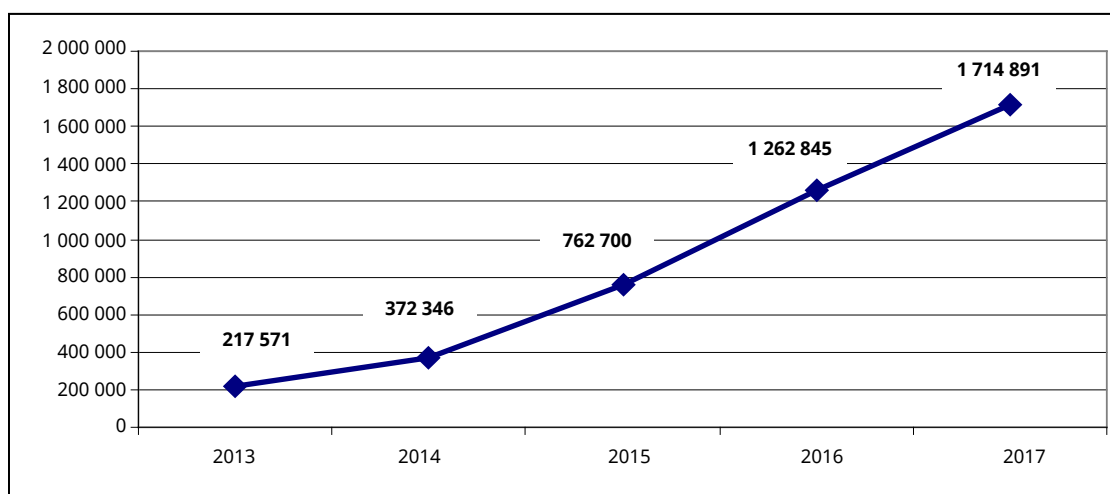
Typ dokumentu	Liczba
Pobyt czasowy	11°9409
Pobyt stały	31°558
Pobyt rezydenta długoterminowego UE	3°852
Pobyt ze względów humanitarnych	379
Ochrona uzupełniająca	353
Pobyt członka rodziny obywatela Unii Europejskiej	185
Status uchodźcy	88
Pobyt stały członka rodziny obywatela Unii Europejskiej	22
Zarejestrowanie pobytu obywatela UE	7
Pobyt tolerowany	6

Dane: Urząd do Spraw Cudzoziemców RP.

Dane pobytowe nie oddają jednak skali fluktuacji najbardziej krótkoterminowych przepływów. Tu więcej światła może rzucić dynamika wydanych oświadczeń uprawniających do pracy czasowej. Zwykle w debacie medialnej ta statystyka jest błędnie wykorzystywana do pomiaru liczby obywateli, jednak w rzeczywistości świadczy ona raczej o zainteresowaniu obywateli Ukrainy podjęciem pracy w Polsce, a nie o realnym zatrudnieniu. Warto pamiętać, że jedna osoba może mieć kilka oświadczeń, pewna ich liczba nie jest wykorzystana, posiadacze oświadczeń nie muszą przebywać w Polsce itp. System monitoringu oświadczeń i obowiązek rejestracji przez pracodawcę wykorzystywanego oświadczenia wprowadzony w 2018 roku nie pozwala na bardziej dokładną weryfikację tego systemu. W 2017 roku zarejestrowano 1,71 mln<sup>6</sup> oświadczeń, co stanowi znaczący wzrost, jednak jego dynamika jest mniejsza niż w latach 2014–2016 (szerzej zob. Grafika 1).

6 Dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>.

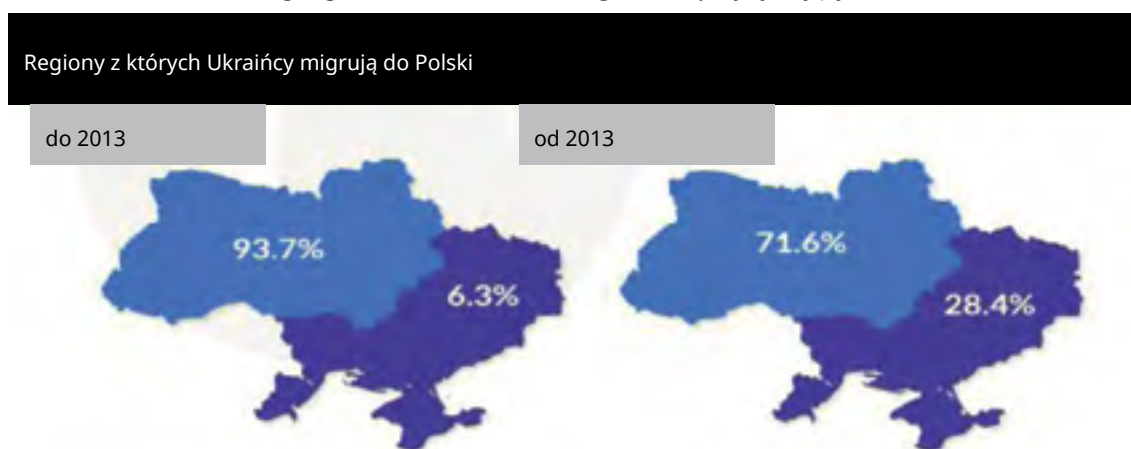
**Grafika 1.** Liczba oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy wydanych obywatelom Ukrainy w latach 2013–2017



Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Oprócz tendencji wzrostowej współczesną migrację ukraińską do Polski cechuje zmiana jej istotnych parametrów. Po pierwsze, jeśli wcześniej większość migrantów zarobkowych przybywała z terenów zachodniej Ukrainy, to teraz zauważalny jest wzrost migrantów wywodzących się z obwodów Ukrainy centralnej i wschodniej. Brakuje jednak narzędzi statystycznych mogących zobrazować tę tendencję. Można częściowo oprzeć się o badania ilościowe ukraińskich migrantów przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski w 2016 roku – według nich wśród ukraińskich migrantów, którzy przyjechali do Polski w 2014 lub 2015 roku, 28,4 % stanowiła ludność ze wschodniej części Ukrainy. Wcześniej było to tylko 6,3%. W konsekwencji odsetek osób pochodzących z regionów, które są bezpośrednio dotknięte działaniami separatystów, wzrósł do 11,7% wśród Ukraińców ogółem (zob. Grafika 2). Warto dodać, że migranci ze wschodniej Ukrainy różnią się nieco charakterystyką demograficzną od migrantów pochodzących z regionów tradycyjnie zaangażowanych w migrację (przewaga mężczyzn, młodszy wiek), a co najważniejsze, mają oni zdecydowanie mniejsze doświadczenie migracyjne.

**Grafika 2.** Pochodzenie geograficzne ukraińskich migrantów przybywających do Polski



Źródło: NBP.

Po drugie, przybrało na sile tempo zmiany orientacji migracji Ukraińców z kierunku wschodniego, czyli do Rosji, na zachodni, czyli do UE, przede wszystkim do Polski. Brakuje jednak badań ilościowych i jakościowych, które dokładniej opisywałyby to zjawisko i przyczyny najbardziej wpływające na motywacje migrantów.

Po trzecie, wzrosło znaczenie migracji edukacyjnej z Ukrainy do Polski. Choć statystycznie obecnie (podobnie zresztą jak w poprzednich latach) w napływie migracyjnym do Polski dominują osoby w przedziale wiekowym 30–45 lat, to jednak w najmłodszym przedziale wiekowym główną grupę stanowią studenci, a nie migranci pracownicy lub przybywający w ramach łączenia rodzin. Liczba Ukraińców studiujących w Polsce sięgnęła 35,6 tys. osób (według stanu na koniec 2016)<sup>7</sup>, co stanowi prawie 18 razy więcej niż 10 lat temu. Polska jest krajem, w którym uczy się największa grupa ukraińskich studentów decydujących się na wyjazd za granicę. Wzrost migracji edukacyjnej stanowi też czynnik dodatkowy ogólnego podniesienia kwalifikacji i poziomu wykształcenia migrantów ukraińskich. Coraz częściej migranci z Ukrainy podejmują pracę wymagającą najwyższych kwalifikacji.

Eksperti, politycy oraz środowiska pracodawców podkreślają kluczowe znaczenie ukraińskiej migracji dla polskiego rynku pracy, a w szczególności dla takich sektorów gospodarki jak: budownictwo, rolnictwo czy usługi, gdzie wciąż jest za mało rąk do pracy. Jednocześnie brakuje całościowych opracowań, które próbowałyby oszacować potrzeby polskiego rynku pracy i realny wpływ zatrudnienia cudzoziemców, czyli to, na ile realna jest dalsza aktywizacja zawodowa kobiet, młodzieży oraz osób starszych, by zapełniły się luki na rynku pracy i żeby Polska była w stanie osiągnąć średnią europejską, jeśli chodzi o poziom zatrudnienia ludności. Podobnie istotne wydaje się pytanie, czy realistyczny i pożądanym jest napływ migrantów z innych krajów, czy zatrudnienie obywateli Ukrainy wpływa na niechęć pracodawców do podwyżki płac, a także na ile dalej rosnące płace mogłyby być przeszkodą w rozwoju gospodarczym.

Jeśli chodzi o Ukrainę, to długookresowo migracja najbardziej aktywnych obywateli jest dla niej niekorzystna, jeśli bierze się pod uwagę ogromne straty demograficzne, jakie kraj poniósł po rozpadzie ZSRR. Warto też pamiętać, że kluczową cechą migrantów ukraińskich w Polsce, poza małą garstką beneficjentów wspomnianej migracji edukacyjnej, jest tzw. *skills mismatch*, a zatem rozdzźwięk pomiędzy wykształceniem i posiadanymi kwalifikacjami a pracą wykonywaną w Polsce.

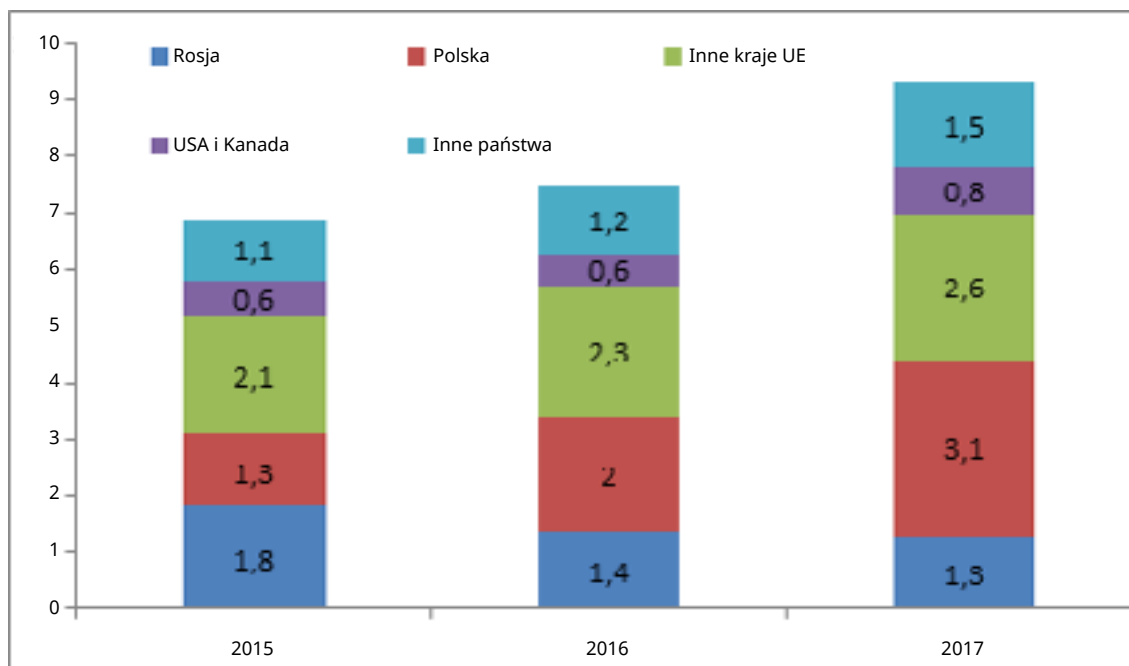
Natomiast w krótkim okresie migracja niesie określone korzyści, przede wszystkim zdejmuje z państwa ukraińskiego szereg problemów, takich jak konieczność podniesienia poziomu płac i walki z bezrobociem, w tym osłabia ewentualne nastroje protestacyjne. Ważnym aspektem są też transfery finansowe od migrantów, pomagające złagodzić koszty pauperyzacji społeczeństwa po kryzysie w 2014 roku. Według danych NBP w drugim kwartale 2017 roku transfery na Ukrainę wyniosły 3,2 mld zł, czyli 91% wszystkich. Jeszcze trzy lata temu, w pierwszym kwartale 2015 roku, było to 1,18 mld zł, teraz to już niemal trzy razy więcej<sup>8</sup>. Według obliczeń Narodowego Banku Ukrainy w 2017 roku z Polski na Ukrainę przekazano 3,1 mld USD (95% przez nieoficjalne kanały). Polska pozostaje zatem głównym krajem pochodzenia prywatnych przekazów finansowych płynących na Ukrainę (szerzej zob. Grafika 3)<sup>9</sup>.

7 Dane Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

8 Narodowy Bank Polski, *Kwartalny raport o rynku pracy, Warszawa, listopad 2017*, [http://www.nbp.pl/publikacje/rynek\\_pracy/rynek\\_pracy\\_2017\\_2kw.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_pracy/rynek_pracy_2017_2kw.pdf).

9 *Szacunki dotyczące prywatnych transferów finansowych na Ukrainę w latach 2015–2017*, Narodowy Bank Ukrainy, <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=66364144>.

**Grafika 3.** Prywatne przekazy finansowe na Ukrainę według krajów pochodzenia w latach 2015–2017 (w mld USD)



Źródło: Narodowy Bank Ukrainy

W przypadku Ukrainy bardzo ważne jest rozgraniczenie migracji krótkoterminowej i długoterminowej, które różnią się zasadniczo strategiami i celami migracyjnymi osób uczestniczących. Należy przypomnieć także o specyficznym charakterze migracji cyrkulacyjnej do Polski. Stanowi ona strategię uzupełnienia budżetu domowego gospodarstw domowych. Oznacza to, że ten rodzaj migracji jest komplementarny wobec wewnątrzukraińskich strategii życiowych i nie świadczy o chęci zmiany stałego miejsca zamieszkania.

## Wyzwania dla Polski

Polska i Ukraina mają odmienne interesy, role do odegrania w stosunku do obecnej fali migracji z Ukrainy. Mimo dzielących różnic warto pamiętać, że mamy do czynienia z bardzo ważnym dla obydwu krajów fenomenem społeczno-gospodarczym, który źle wykorzystany może zaostrzyć wzajemne nieporozumienia.

Przede wszystkim warto, by polscy decydenci, ale też szersze kręgi eksperckie i najszersze kręgi społeczne odbyły pogłębioną dyskusję na temat tego, jakiej ukraińskiej migracji Polska potrzebuje oraz jaka ona może realnie być (czyli jaką ma dynamikę, jakie są jej główne cechy demograficzne itp.). Należy rozpocząć świadomą dyskusję na temat tego, czy Polska chce promować migrację długoterminową, czy też tylko utrzymywać politykę migracji krótkoterminowych. Kolejne pytanie, na które trzeba spróbować odpowiedzieć, to czy obecna polityka polegająca przede wszystkim na umożliwieniu legalnego dostępu do rynku pracy w długiej perspektywie wystarczy na utrzymanie obecnego poziomu migracji krótkoterminowej. Czy posiadane instrumenty polityki migracyjnej są wystarczające?

W 2018 roku w polskim prawodawstwie zaszły ważne zmiany, które mają na celu objęcie większym monitoringiem systemu wydawania przez pracodawców oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. Najważniejszą zmianą jest wprowadzenie nowego typu zezwolenia na pracę sezonową. Procedura oświadczeniowa pozostaje aktualna w zakresie prac niesezonowych, czyli takich, do wykonywania których nie jest wymagane zezwolenie na pracę sezonową. Tak jak poprzednio cudzoziemiec będzie mógł wykonywać pracę na podstawie oświadczenia (lub kilku oświadczeń) przez okres do sześciu miesięcy w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy. Ponadto minister rodziny, pracy i polityki społecznej otrzymał możliwość określania limitów wydawanych w danym roku kalendarzowym zezwoleń na pracę i na pracę sezonową oraz rejestrowanych oświadczeń.

Z drugiej strony, w połowie lutego 2018 roku weszły w życie zmiany do ustawy o cudzoziemcach, które ułatwiają dostęp do rynku pracy cudzoziemcom przenoszonym wewnątrz UE w ramach transferów wewnątrz przedsiębiorstwa, a także likwidują niektóre bariery biurokratyczne, wcześniej blokujące możliwość uzyskania prawa pobytu w Polsce. Na przykład nowe przepisy znoszą konieczność podpisywania umowy o pracę na etapie procedury udzielania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

W najnowszych badaniach ukraińskich migrantów w Polsce pojawiają się dwa wybijające się aspekty migracji. Po pierwsze, w związku z radykalnym wzrostem migracji, zwłaszcza krótkoterminowej, która wiąże się z ciągłą koniecznością odnawiania dokumentów legalizacyjnych, migranci ukraińscy skarżą się na poważne opóźnienia w procedurze legalizacyjnej oraz nadmiar biurokracji. Po drugie, zwracają uwagę na wysoki poziom skomplikowania przepisów prawnych, zwłaszcza jeśli chodzi o otrzymanie zgody na pobyt czasowy lub stały, wskutek czego coraz częściej muszą uciekać się do usług firm pośredniczących. Bez pomocy pośredników, także tych działających w szarej strefie, niedoświadczony migrant nie jest w stanie zalegalizować swojego pobytu w Polsce. Firmy pośredniczące świadczą nie tylko usługi związane z pomocą prawną, ale też ze znalezieniem zatrudnienia, pomocą medyczną itp., co z jednej strony jest dobre, gdyż pomaga w usprawnieniu procesu migracyjnego, z drugiej jednak często sprawia, że Ukraińcy padają ofiarą nadużyć nieuczciwych pośredników.

Już teraz Ukraińcy zmieniają oblicze największych polskich miast. Wcześniej migranci krótkoterminowi obracali się w swoich sieciach (kategoria *invisible migrants*). Migracja masowa, a zwłaszcza migracja stała nie może być niewidoczna. Podobnie jak w czasach II Rzeczypospolitej, język ukraiński stał się drugim najczęściej używanym w Polsce. To może budzić – i już budzi – postawy ksenofobiczne, które jednak są marginalne w porównaniu do wzrostu napływu migrantów.

W tym kontekście warto przytoczyć polskie badania opinii publicznej. Polacy są obecnie bardziej przychylni wobec pracy w Polsce obcokrajowców z Europy (z Ukrainy), niż byli w ubiegłej dekadzie. Ogólnie jednak większość nadal uważa, że rząd powinien dążyć do tego, by ich liczba się zmniejszyła (60%), a nie zwiększyła (15%)<sup>10</sup>. W tym zakresie widać dużą polaryzację społeczną. Chętni przyjmować migrantów zarobkowych z Europy Wschodniej są lepiej zarabiający mieszkańcy dużych miast, zwłaszcza ci, którzy mieli kontakty z migrantami. Jeśli chodzi o kwestię stosunku do danego narodu, to pozytywne nastawienie do Ukraińców deklaruje 36% Polaków, zaś neutralny stosunek – 28%, co ogółem stanowi zasadniczy wzrost w ciągu ostatnich 20 lat<sup>11</sup>. Jednak nastawienie wobec Ukraińców jest dosyć mocno spolaryzowane, a sympatię deklarowano tylko nieco częściej niż niechęć (32%). Podobne tendencje można m.in. odnaleźć w przypadku analizy stosunku Niemców wobec Polaków. Najnowsze badania CBOS z marca 2018 roku pokazują, że nastawienie społeczne trochę się pogorszyło. W 2018

10 CBOS, grudzień 2016.

11 CBOS, luty 2017.



roku sympatię do Ukraińców zadeklarowało 24% respondentów, 28% nastawienie obojętne, zaś 40% niechęć. Wahania roczne nie zmieniają jednak ogólnego pozytywnego trendu, jaki obserwujemy od 1993 roku.

W ostatnim okresie ze względu na toczące się od wielu miesięcy spory historyczne wzrosło zagrożenie ryzykiem narastania wzajemnych stereotypów i nieporozumień, także na poziomie codziennych kontaktów. Obecnie trudno wyrokować, na ile rzeczywiście spory i debaty polityczne przekładają się na wzajemne relacje Polaków i Ukraińców w Polsce. Niewątpliwie wymiar sprawiedliwości oraz organizacje pozarządowe zajmujące się monitoringiem tzw. przestępstw nienawiści zaobserwowały wzrost takich przestępstw, których ofiarami są ukraińscy migranci.

Nie jest prawdą, że bliscy nam kulturowo i językowo obywatele Ukrainy nie potrzebują pomocy integracyjnej. Sondaż Rating Group pokazał, że migranci ukraińscy skarżą się przede wszystkim na poczucie „drugorzędności” w Polsce, które objawia się naruszaniem ich praw przez pracodawców, dyskryminacją oraz brakiem dostępu do usług publicznych. Ukraińscy migranci w Polsce potrzebują wsparcia prawnego, pomagającego im przebrnąć przez procedurę legalizacji pobytu czy zawrzeć zgodną z prawem umowę z pracodawcą, a także ubezpieczyć się, by mogli uzyskać dostęp do pomocy medycznej. Potrzebują także pomocy językowej, by swobodnie odnajdować się w polskich urzędach i miejscach pracy. W chwili obecnej większość tych zadań biorą na siebie sieci migracyjne oraz agencje pośrednictwa pracy.

Warto zastanowić się, jaką politykę integracyjną należy prowadzić. Integracja to proces wzajemnego dostosowywania się do siebie mieszkańców od dawna żyjących na danym terenie oraz nowo przybyłych. Jednym z celów polityki integracyjnej jest zapobieganie wykluczeniu społecznemu adresatów tejże polityki. W jaki sposób korzystać z bogatego (negatywnego i pozytywnego) dorobku klasycznych państw imigracyjnych, takich jak kraje Europy Zachodniej, USA czy Kanada (asymilacja *versus* multikulturalizm, zwiększona rola wspólnot i władz lokalnych w polityce integracji cudzoziemców)? Jak reagować na coraz bardziej zdywersyfikowaną strukturę społeczną zarówno państw przyjmujących, jak i napływających migrantów? Nowym trendem w Europie Zachodniej jest zaprzestanie prowadzenia odrębnych polityk integracyjnych cudzoziemców na rzecz kompleksowych polityk sektorowych, na przykład polityki zatrudnienia, urbanistycznej, oświatowej czy zdrowotnej. Jacy aktorzy polityki integracyjnej są najbardziej efektywni?

Dla przykładu: cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej, którzy przyjeżdżają do Francji po raz pierwszy i zamierzają osiedlić się w tym kraju na stałe, mają obowiązek zawarcia z Republiką Francuską tzw. kontraktu integracji republikańskiej. Do najlepszych praktyk integracyjnych należą: rozszerzone kursy nauki języka kraju docelowego, szkolenia przedwyjazdowe, a także bogata oferta bezpłatnych szkoleń oferowanych migrantom bezpośrednio po przyjeździe do kraju docelowego, obejmująca m.in. treningi orientacji kulturowej i szkolenia zawodowe.

## Konkluzje dla Ukrainy

W kontekście państwa ukraińskiego bardzo ważne jest postawienie pytania o zasadność prowadzenia polityki emigracyjnej, zastanowienie się nad tym, jakie powinny być jej cele i instrumenty, jaką rolę mają odgrywać diaspory, poruszenie kwestii podwójnej tożsamości migrantów i transnacionalizmu.

Udoskonalenia wymaga także instytucjonalne zabezpieczenie polityki migracyjnej, w tym znaczne wzmocnienie roli Ministerstwa Polityki Społecznej i stworzenie w jego strukturach specjalnych komórek zajmujących się procesami migracyjnymi, oraz koordynacja działalności instytucji państwowych zajmujących się tą problematyką. W tym celu warto rozważyć stworzenie przy rządzie specjalnej grupy międzyresortowej, w skład której weszłoby nie tylko przedstawiciele administracji państwowej oraz samorządowej, ale także środowisko eksperckie, organizacje migranckie i pracownicze.

W związku z istotnym wzrostem migracji do Polski Ukraina ma do wypełnienia co najmniej dwa najważniejsze zadania. Po pierwsze, warto zainicjować szeroką debatę publiczną i zastanowić się, czy należy promować utrzymanie obecnego modelu migracji cyrkulacyjnej w nadziei na powrót migrantów do kraju. Jest to korzystne dla Ukrainy ze względów demograficznych, jednak niesie ze sobą wiele zagrożeń dla samych migrantów, takich jak niemożność pełnej integracji w kraju docelowym i brak szans na wykorzystanie swojego kapitału społecznego, co po powrocie przekłada się na trudności z czerpaniem zysków z doświadczeń migracyjnych w kraju pochodzenia. Po drugie, wspólnie ze stroną polską warto dążyć do zapewnienia migrantom ukraińskim jak najszerszych możliwości legalizacyjnych, a także zadbać o równe traktowanie. Wskazane jest ponadto wzmocnienie kontroli wobec firm czy osób zajmujących się pośrednictwem pracy, co pomoże przeciwdziałać nadużyciom.

Naszym zdaniem osiągnięciu tych celów sprzyjałyby:

- wzmocnienie kontroli w stosunku do pośredników z agencji pracy zajmujących się znajdowaniem zatrudnienia dla Ukraińców w Polsce; przeciwdziałanie nadużyciom na rynku pracy;
- współpraca w zakresie świadczeń socjalnych dla migrantów, zwłaszcza wykonanie odpowiednich umów między państwami; zapewnienie sytuacji, w której każdy migrant będzie mógł skorzystać z przysługujących mu praw;
- przygotowanie, przede wszystkim dla regionów charakteryzujących się masowymi migracjami, programu powrotu i reintegracji migrantów ze szczególnym uwzględnieniem najbardziej wrażliwych kategorii osób;
- rozwój niezbędnej infrastruktury na granicy; zapewnienie możliwości bezproblemowego przekraczania granicy dla przestrzegających prawa obywateli;
- rozwój mechanizmów, które będą sprzyjały efektywnemu wykorzystaniu środków przesyłanych przez migrantów, z naciskiem na rozwój regionów pochodzenia migrantów i tworzenie nowych miejsc pracy;
- wzmocnienie ukraińskich placówek dyplomatycznych i konsularnych w Polsce w celu zapewnienia efektywności ich pracy, a w potrzebie – niesienia pomocy licznym migrantom; praktykowanie wyjazdowej obsługi konsularnej, rozwój instytucji konsulów honorowych, wykorzystanie możliwości diaspy ukraińskiej;
- istotne zwiększenie wsparcia państwowego dla ukraińskich organizacji kulturalnych w Polsce; wzmacnianie samoorganizacji migrantów; wspieranie rozwoju szkolnictwa ukraińskiego w diasporze; pomoc dla ośrodków kultury.

Należy zwrócić uwagę władz ukraińskich i społeczności na problemy migracyjne, które w dyskursie politycznym na Ukrainie są prawie nieobecne. Naturalnie, wydają się one mniej znaczące w obliczu wojny i pokoju, pogorszenia standardów życia, korupcji etc. Niemniej jednak, ze strategicznego punktu widzenia i z uwzględnieniem sytuacji demograficznej, której nieuniknionymi skutkami są starzenie się ludności oraz deficyt siły roboczej, nie wolno tych problemów negować.

## Wnioski ogólne

Migracja obywateli Ukrainy do Polski jest kluczowym elementem relacji wzajemnych i wymaga obopólnej uwagi oraz reagowania. We współczesnych warunkach migracja ta wydaje się korzystna dla interesów obydwu państw i społeczeństw, ponieważ z jednej strony odpowiada na zapotrzebowanie polskiego rynku pracy, a z drugiej – obniża napięcia społeczne i przeciwdziała pauperyzacji dużej części gospodarstw domowych na Ukrainie.

Ponieważ obydwie strony są zainteresowane rozwojem legalnej i bezpiecznej migracji, warto pomyśleć nad umacnianiem dalszej współpracy pomiędzy organami władzy centralnej, ale także samorządowej, biznesem i organizacjami pozarządowymi, która powinna być nakierowana na promocję legalnego zatrudnienia w Polsce. Szczególnie ważna jest kwestia promocji mechanizmów ubezpieczenia społecznego i medycznego migrantów. Aby można było podjąć odpowiednie decyzje, istotne wydaje się głębokie zrozumienie istoty zjawiska oraz jego dynamiki – dlatego tak ważne okazują się wspólna wymiana informacji oraz podtrzymywanie wzajemnych kontaktów badawczych.

**dr Marta Jaroszewicz** – ekspertka ds. polityki migracyjnej, główny specjalista w Ośrodku Studiów Wschodnich, koordynatorka polskiego komponentu projektu EU-STRAT badającego wewnętrzne i zewnętrzne współzależności w krajach Partnerstwa Wschodniego. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół kwestii polityk migracyjnych, migracji zarobkowych, związków pomiędzy migracjami a bezpieczeństwem, transformacji politycznych i społecznych w Europie Centralnej i Wschodniej. W latach 2016–2017 pracowała jak doradca w Grupie Wsparcie Ukrainy Komisji Europejskiej. Autorka wielu publikacji z zakresu migracji, bezpieczeństwa i zagadnień transformacji wewnętrznej.

**dr hab. Ołena Małynowska** (Олена Малиновська) – ukraińska historyczka, dr hab. w dziedzinie zarządzania publicznego, zasłużona działaczka w dziedzinie nauki i techniki Ukrainy (2011). Autorka ponad 200 publikacji naukowych, w tym 11 monografii (6 we współautorstwie). Główny pracownik naukowy Narodowego Instytutu Badań Strategicznych. Dziedzina zainteresowań naukowych: migracja i polityka migracyjna.

Tekst powstał w ramach forumIdee Fundacji im. Stefana Batorego. Prezentuje on poglądy autorek.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Redakcja: Joanna Liczner

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-33-2