



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Kapitał ludzki dla wspólnego dobrobytu

Rekomendacje dla polskiej i ukraińskiej polityki migracyjnej

Ella Libanowa, Olena Małynowska,
Oleksij Pozniak

www.batory.org.pl

Eła Libanowa, Olena Małynowska, Ołeksij Pozniak

Kapitał ludzki dla wspólnego dobrobytu

Rekomendacje dla polskiej
i ukraińskiej polityki migracyjnej



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

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

Tłumaczenie tekstów: Aleksandra Paszkowska

Konsultacja naukowa: Ksenia Naranovich

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład DTP: „Tyrsa” Sp. z o.o.

Zdjęcie na okładce: Salvatore Laporta, *Dworzec kolejowy, Przemysł, Polska. 7.03.2022* – ukraińscy uchodźcy na dworcu kolejowym w Przemysłu w Polsce tłoczą się, by dostać się do pociągu do ośrodka recepcyjnego w Polsce. Uciekli z Ukrainy po ataku Rosji.

© Copyright by Salvatore Laporta/KONTROLAB/LightRocket via Getty Images

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



Projekt realizowany z dotacji Open Society Foundations.

ISBN 978-83-68235-51-7

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2025

Spis treści

Migracje dla rozwoju Polski i odbudowy Ukrainy

Paweł Marczewski _____ 7

Migracje Ukraińek i Ukraińców

Trendy w ruchach migracyjnych w trakcie pełnoskalowej wojny _____ 13

Polityka migracyjna Ukrainy

Kształtowanie ukraińskiej polityki migracyjnej i jej przemiana podczas pełnowymiarowej wojny _____ 49

Wnioski _____ 61

Ocena skutków niezgodności statystyk _____ 63

Noty biograficzne _____ 81

Migracje dla rozwoju Polski i odbudowy Ukrainy

Paweł Marczewski

W polskiej debacie publicznej temat migracji z Ukrainy, wymuszonej pełnoskalową inwazją Rosji, nader często koncentruje się na rachunkach kosztów i korzyści. Raz po raz w mediach ukazują się artykuły o tym, czy objęcie ukraińskich uchodźców ochroną tymczasową, w ramach której mają dostęp do polskiego systemu szkolnictwa, ochrony zdrowia i świadczeń socjalnych, jest obciążeniem dla budżetu państwa, które przekracza wpływy z tytułu składek społecznych i podatków płaconych przez osoby z Ukrainy przebywające w Polsce. Te pospieszne rachunki, prowadzone na ogół w oparciu o niepełne dane, rozpalają wyobraźnię i napędzają dyskusję o sprawiedliwości, gościnności, a także wdzięczności (lub jej braku) ze strony nowych mieszkanki i mieszkańców naszego kraju. Na przykład w 2024 roku jeden z niechętnych goszczeniu w Polsce osób z Ukrainy publicystów zapytał Ministerstwo Finansów o wpływy do budżetu z podatków płaconych przez osoby z Ukrainy. Otrzymałszy odpowiedź, że w 2023 roku było to 997,5 miliona złotych z PIT, 492,5 miliona z VAT oraz 3,7 miliarda z VAT od dóbr konsumpcyjnych, skonstatował, że to wpływy o wiele mniejsze niż wydatki ponoszone przez państwo w związku z goszczeniem osób z Ukrainy, ale nie podał, na podstawie jakich konkretnie wyliczeń doszedł do takiego wniosku. Nie wziął pod uwagę składek wpłacanych przez osoby z Ukrainy do ZUS ani nie podał danych o tym, ile polskie państwo kosztuje zapewnienie im dostępu do ochrony zdrowia i edukacji.

Nawet jeśli zostawić na boku fakt, że prowadzone dyskusje na ogół opierają się w najlepszym razie o fragmentaryczną wiedzę, a w najgorszym – o emocje i stereotypy, to i tak widać, że pomijany jest w nich kluczowy aspekt, który trzeba brać pod uwagę, gdy ocenia się wpływ jakiegokolwiek migracji na społeczeństwo przyjmujące, społeczeństwo pochodzenia oraz na sytuację samych migrantów. Tym aspektem jest czas. Badania prowadzone w krajach europejskich, które przyjęły duże społeczności migranckie, na przykład we Francji i w Wielkiej Brytanii, pokazują, że o ile w pierwszym okresie po przybyciu

przybysze radzą sobie ekonomicznie gorzej niż wcześniejsi mieszkańcy, a ich pobyt wiąże się z dodatkowymi kosztami dla państwa, o tyle z czasem te różnice poziomu zarobków wyrównują się, a niekiedy wręcz odwracają, zaś migranci zaczynają być dla państwa nie obciążeniem, lecz zasobem. Dane z opublikowanego w marcu 2025 roku raportu Banku Gospodarstwa Krajowego potwierdzają tę prawidłowość. Na podstawie danych GUS, NBP i szczegółowych raportów innych instytucji eksperci oszacowali, że od 2013 do 2024 roku wkład, jaki wnoszą w polską gospodarkę osoby z Ukrainy pracujące w Polsce, sięgnął 2,4% PKB. Ich wpłaty do polskiego budżetu w 2024 roku wyniosły 15,1 miliarda złotych – i były znacząco wyższe niż w latach wcześniejszych, przy czym wzrost jest systematyczny z roku na rok. Oczywiście rosnący wkład osób z doświadczeniem migracji w PKB nie rozładowuje napięć społecznych i politycznych wokół migracji – tym zaradzić może dobra polityka integracyjna, jednak kiedy dyskusja skoncentrowana jest na bieżącym rachunku zysków i strat, bardzo trudno przekonać władze, ale też obywateli i obywatelki państw przyjmujących, że warto na tę politykę przeznaczyć czas i środki.

Niniejszy raport, przygotowany przez ukraiński zespół osób specjalizujących się w demografii, w szczególności zaś w trendach migracyjnych, zawiera przegląd danych z wielu źródeł polskich i ukraińskich na temat przepływów ludności między Polską a Ukrainą po pełnoskalowej rosyjskiej inwazji. Autorki i autor analizują te dane pod kątem wyzwań demograficznych, ekonomicznych, społecznych i politycznych, jakie stoją przed obydwoma krajami, i formułują rekomendacje zarówno w zakresie dalszych studiów nad tymi aspektami migracji, które pozostają niezbadane i co do których brakuje danych, jak i w zakresie koordynowania polityk ludnościowych między Ukrainą a krajami przyjmującymi ukraińskich migrantów i migrantki, przy czym jednym z najważniejszych jest Polska. Analiza dostępnych danych i tego, co mówią o trendach w przepływach ludności do i z Ukrainy, ma służyć dodaniu do bieżących, fragmentarycznych dyskusji o migracjach owego kluczowego elementu – czasu. Dopiero bowiem gdy przyjmie się perspektywę średniookresowych i długofalowych trendów, można odpowiedzieć na pytanie, czy dana migracja jest korzystna dla kraju pochodzenia, kraju przyjmującego – oraz dla samych migrantek i migrantów.

Nie ulega wątpliwości, że migracja wymuszona wojną jest szczególna nie tylko ze względu na dramatyczne okoliczności, w jakich znalazły się osoby zmuszone do ruszenia w drogę, ale też z uwagi na możliwość prognozowania rozwoju sytuacji. Decyzje o wyjazdach i powrotach są w dużej mierze uzależnione od sytuacji na froncie i skali zniszczeń wojennych, od relacji między tymi, którzy wyjechali, a tymi, którzy zostali, a także od postrzegania konfliktu przez społeczeństwo przyjmujące. Czynniki zwiększających niepewność

i tymczasowość decyzji o migracji jest w tej sytuacji bardzo wiele – i wszystkie one znacznie utrudniają prognozowanie przepływów ludności w przyszłości.

Wojna tworzy też dodatkowy wymiar presji. Z jednej strony władze wyniszczonego kraju pochodzenia są zdeterminowane, aby prowadzić skuteczną politykę powrotów, potrzeba bowiem rąk do pracy przy odbudowie kraju. Z drugiej strony gospodarka kraju prowadzącego wojnę lub odbudowującego się po jej zakończeniu bardzo potrzebuje środków przesyłanych przez jego obywateli pracujących za granicą.

Wojna wywiera również presję na kraj przyjmujący. Z jednej strony jego władzom na ogół zależy, aby znaczna część osób zmuszonych do migracji przez wojnę wróciła do swojego kraju pochodzenia, ponieważ obawiają się napięć społecznych, problemów z integracją oraz kosztów pomocy świadczonej tej grupie. Z drugiej strony w krajach, w których tak jak w Polsce zmniejsza się udział osób w wieku produkcyjnym w całej populacji (w raporcie z kwietnia 2025 roku GUS podał, że od 2010 roku ubyło prawie 3 miliony osób w wieku produkcyjnym), przybycie dużej grupy ludzi zdolnych do pracy jest szansą na rozwój, pozwala bowiem mieć nadzieję na zapełnienie wolnych miejsc pracy i zmniejszenie obciążenia demograficznego systemu zabezpieczenia społecznego, ponieważ pojawia się dodatkowa pula osób wpłacających składki emerytalne i zdrowotne.

Sprostanie presji migracyjnej, jaką stwarza wojna, nie uda się bez współpracy państwa przyjmującego oraz kraju pochodzenia migrantów i migrantek. Jednostronna polityka migracyjna może rozwiązać jeden dylemat, ale kosztem drugiego – jeśli państwo przyjmujące zdecyduje się nie zezwalać nowym mieszkańcom na pozostanie na swoim terytorium albo tę możliwość znacząco utrudni lub ograniczy, straci korzyści wynikające z pracy i uczestnictwa migrantek i migrantów w życiu społecznym. Jeśli państwo pochodzenia postawi na bardzo agresywną politykę powrotów, zyska ręce do pracy i odbudowy (choć nie wszystkie – niektóre osoby zapewne nigdy nie wrócą do swojego kraju i będą wołały nawet utracić obywatelstwo), ale za cenę wpływów od diaspory.

Członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej i związana z nim perspektywa swobodnego przepływu ludności między Ukrainą a krajami unijnymi, w tym Polską, stanowi szansę na rozwiązanie tych wyzwań i przekucie ich w obopólne korzyści. Swobodny przepływ ludności sprzyja migracji cyrkulacyjnej, czyli pracy w jednym kraju – w tym przypadku jednym z państw Wspólnoty – i częstym powrotom do kraju pochodzenia. Przed rozpoczęciem pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę był to model bardzo rozpowszechniony wśród osób z Ukrainy pracujących w Polsce (według szacunków z kwietnia 2022 roku

przed pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę w Polsce przebywało 1,35 miliona Ukraińców i Ukrainek).

To, jak wyglądałaby sytuacja osób z Ukrainy po uzyskaniu przez nie swobody poruszania się i osiedlania w UE, pozwala oszacować wyjątkowa sytuacja, w jakiej znalazły się po pełnoskalowej inwazji Rosji i objęciu ochroną tymczasową na mocy unijnej dyrektywy. Miejsce, jakie odnajdą sobie osoby migrujące w społeczeństwie przyjmującym, zależy od konkretnych rozwiązań w zakresie integracji, ale też od już istniejących sieci społecznych, na przykład rodziny czy znajomych, jak również od sytuacji na rynku pracy w danym kraju. Ponad 70% osób w wieku produkcyjnym, które przyjechały do Polski po pełnoskalowej inwazji rosyjskiej, pracuje – w Niemczech ten odsetek jest kilka razy niższy (według danych Federalnej Agencji Pracy spośród przebywających w Niemczech ponad 855 tysięcy osób z Ukrainy w wieku produkcyjnym pracuje nieco poniżej 300 tysięcy, a więc około 35%). Jednocześnie osoby z Ukrainy, które wyjechały do Niemiec po pobycie w Polsce, znacząco częściej deklarują, że nie planują powrotu do Ukrainy, niż osoby przebywające w Polsce. Według danych z sondażu przeprowadzonego przez niemiecki Urząd ds. Cudzoziemców wśród osób z Ukrainy, które przyjechały do Niemiec po pełnoskalowej rosyjskiej inwazji, 59% Ukraińców, którzy przybyli tu w pierwszych miesiącach po inwazji (do maja 2022 roku), planuje pozostać w tym kraju na dłużej; wśród tych, którzy przyjechali wcześniej, odsetek był jeszcze wyższy – 68%. Dla porównania z danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji wynika, że dłuższy pobyt w Polsce planuje 43% osób z Ukrainy. Czynniki wpływających na te decyzje jest wiele – łatwość podróży powrotnej, koszty poniesione w związku z przeprowadzką, dostęp do usług społecznych, sieci społeczne, wysokość wsparcia, możliwość znalezienia satysfakcjonującej pracy.

Doświadczenia z ochroną tymczasową pokazują, że sama możliwość pobytu w kraju przyjmującym jeszcze niewiele determinuje. Jest pewną szansą. O tym, czy zostanie wykorzystana w sposób, który pozwala osobom migrującym godnie żyć, przyczynia się do rozwoju kraju przyjmującego, a jednocześnie nie drenuje kraju toczącego wojnę z jego najcenniejszego zasobu – ludzi, decydują szczegółowe rozwiązania w zakresie polityki migracyjnej. Niniejszy raport pozwala ocenić potrzeby w tym zakresie i poznać najważniejsze kierunki, gdzie potrzebne jest skoordynowane działanie Ukrainy i jednego z najważniejszych krajów przyjmujących – Polski.

Migracje Ukraińek i Ukraińców

Trendy w ruchach migracyjnych w trakcie pełnoskalowej wojny

Ukraina od stuleci dostarcza innym państwom ludność i siłę roboczą. Mieszkańcy i mieszkanki jej regionów zachodnich, należących do Austro-Węgier i/lub Polski, migrowali na zachód, do Nowego Świata. Ci żyjący w Imperium Rosyjskim zmierzali na wschód, na Syberię. Później, po powstaniu Związku Radzieckiego, wielu Ukraińców i Ukrainek wzięło udział w kampanii zagospodarowywania nieużytków na Syberii i w Kazachstanie, w tym również w budowie Komsomolska nad Amurem czy Kolei Bajkalsko-Amurskiej. Najbardziej obiecującą, najinteligentniejszą młodzież, inżynierów oraz naukowców swoimi możliwościami przyciągała Moskwa. Owszem, niektórzy, zwłaszcza ci pracujący w trudnych warunkach, na przykład na północy, powracali do Ukrainy w wieku emerytalnym, co powodowało, że całkowita liczba ludności wręcz rosła. Zarazem jednak migracja potęgowała starzenie się populacji.

Po upadku Związku Radzieckiego i podniesieniu „żelaznej kurtyny” Ukraińcy i Ukrainki zaczęli wyjeżdżać nie tylko do Federacji Rosyjskiej. Środkiem ciężkości przyciągającym migrantów stopniowo stała się Polska. W 2019 roku pozwolenie na pracę w tym kraju otrzymało około 972 000 osób z Ukrainy. Jako że znacząca część migrantów do niemal wszystkich krajów nie zgłaszała swojej obecności, nie dysponujemy dokładnym oszacowaniem ich liczby, a odchylenie (przed pandemią COVID-19) mieściło się w zakresie 1,5–3 milionów ludzi¹.

Sytuacja dramatycznie zmieniła się 24 lutego 2022 roku, kiedy to setki tysięcy Ukraińców i Ukrainek schroniły się przed inwazją Rosji w ościennych krajach, głównie w Polsce. Mimo że system rejestracji osób przekraczających granicę wydawał się sprawdzony, oszacowanie skali migracji, zwłaszcza w pierwszych dniach wojny, okazało się trudne. Na przykład według ukraińskich pograniczników między 24 lutego 2022 a 24 maja 2023 roku z Ukrainy wyjechało

¹ E. Libanova, *Die demografische Krise in der Ukraine: Ursachen, Auswirkungen und Zukunftsperspektiven*, „Ukraine-Analysen”, 14.06.2024, nr 300, <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/300/demographie-krise-ukraine/> (dostęp tu i dalej: 21 marca 2025).

o 1,7 miliona ludzi więcej, niż wjechało do tego kraju². Dane odnoszą się do granic z Unią Europejską i Mołdową, ponieważ przejścia na granicach z Rosją, Białorusią oraz w naddniestrzańskiej części granicy z Mołdową zostały zamknięte na początku wojny. Jednocześnie 200 000 mężczyzn powróciło do Ukrainy, aby wziąć udział w walce przeciwko najeźdźcy³, a to oznacza, że bilans migracji musiał być nieco niższy⁴.

Emigracja osiągnęła szczególnie dużą intensywność w pierwszych tygodniach inwazji. W kwietniu zaczęły się powroty części migrantów przymusowych w wyniku trudności w adaptacji za granicą, wyzwolenia ich przedwojenne-go miejsca zamieszkania bądź ustania walk w ich regionie. Według oficjalnej strony internetowej Państwowej Służby Granicznej Ukrainy (PSGU), zgodnie z dziennymi rejestrami ruchów przez granicę, od 24 lutego 2022 do 3 czerwca 2023 roku zanotowano 32,3 miliony wyjazdów i 30,4 miliony wjazdów⁵.

Trzeba zaznaczyć, że dane PSGU odnotowują liczbę przypadków przekroczenia granicy, a nie faktyczną liczbę osób. W tym okresie pojedyncza osoba mogła przejść przez granicę w obie strony trzy do pięciu razy, czasem nawet ponad dziesięciokrotnie, a zatem zostać wielokrotnie uwzględniona w rachunkach. Tak naprawdę już w połowie marca 2022 roku duża część przejść przez granicę stanowiła przejaw różnych form migracji wahadłowej, czyli wyjazdu lub przyjazdu na krótki okres i powrotu.

Na podstawie różnych źródeł informacji – zwłaszcza analiz dziennej dynamiki liczby przekroczeń granicy państwa – można zdefiniować następujące typy migracji wahadłowej w przygranicznych regionach Ukrainy⁶:

2 Obliczenia według danych na stronie Państwowej Służby Granicznej Ukrainy, <https://dpsu.gov.ua/ua/news/>.

3 *Українські чоловіки продовжують прибувати з-за кордону, щоб стати на захист Батьківщини*, 8.03.2022, <https://dpsu.gov.ua/ua/news/%20video%20ukrainski-choloviki-prodovzhuyut-pribuvati-z-za-kordonu-shchob-stati-na-zahist-batktivshchini>.

4 Według stanu na koniec stycznia 2024 roku liczba obywateli Ukrainy posiadających ważne zezwolenia na pobyt na terytorium RP wynosiła 1 477 854, co stanowiło wówczas 79% populacji cudzoziemców w Polsce. Nie jest łatwa do zweryfikowania liczba obywateli Ukrainy pozostających wciąż w Polsce w ramach trwających postępowań, w ruchu bezwizowym lub też na podstawie przedłużonych wiz i kart czasowego pobytu (przyp. red.).

5 Obliczenia według danych na stronie Państwowej Służby Granicznej Ukrainy, <https://dpsu.gov.ua/ua/news/>.

6 O. Pozniak, *The Situation of Forced Migrants from Ukraine in Europe after Russian Military Aggression and the Problems of Ukraine's Migration Policy in These New Conditions*, „Central and Eastern European Migration Review” 2023, nr 12 (1), s. 159–181, doi: 10.54667/ceemr.2023.17, http://ceemr.uw.edu.pl/sites/default/files/Pozniak_2023.pdf.

- Tymczasowy powrót emigrantów zarobkowych do domu na obchody Świąt Wielkanocnych (które w 2022 roku przypadły w zależności od wyznania na 17 i 24 kwietnia) oraz następujący po nim wyjazd. W piątek–sobotę przed Wielkanocą katolicką według danych PSGU do Ukrainy wjechało 74 000 osób, czyli średnio 37 000 osób dziennie; przed Wielkanocą prawosławną liczba ta wyniosła 73 000 osób albo 36 500 osób dziennie, podczas gdy w okresie od poniedziałku 18 kwietnia do czwartku 21 kwietnia średnia równała się 32 000 wjazdów dziennie⁷. W latach 2023–2024 nie zaistniał wyraźny trend zwiększonej liczby wjazdów przed Wielkanocą.
- Przyjazd ukraińskich kobiet/dzieci na spotkanie z mężami/ojcami (w kwietniu napływ ten częściowo pokrył się z przyjazdami na Wielkanoc). To wyjaśnia znaczącą wyższą liczbę wjazdów do Ukrainy w soboty w okresie od 28 marca do 17 lipca 2022 roku – średnio 38 700 osób; w piątki przyjeżdżało średnio 37 700 osób, natomiast w innych dniach tygodnia 31 700–37 300 osób⁸. Przyjazd kobiet do Ukrainy w sobotę jest optymalnym rozwiązaniem; mąż może przemieścić się do regionu przygranicznego, spędzić tam weekend i wrócić do pracy w poniedziałek rano. Z drugiej strony szczytowe liczby wyjazdów w tym okresie nie miały tak silnego związku z dniami tygodnia, ponieważ czas trwania krótkoterminowych pobytów kobiet/dzieci w Ukrainie wahał się od jednego do kilku dni. Po połowie lipca 2022 roku intensywność tego typu wahadłowej migracji zewnętrznej gwałtownie spadła.
- Migracja wahadłowa, której celem było wypłacanie gotówki za granicą przy użyciu ukraińskiej karty bankomatowej – tak zwana turystyka kartowa, dość dochodowa ze względu na różnice w kursach walut przy wyciąganiu gotówki w Ukrainie i za granicą⁹. Proceder obejmuje odsprzedaż dewiz na czarnym rynku, o ile to możliwe. Turystyka kartowa działała do października 2022 roku, kiedy to Narodowy Bank Ukrainy (NBU) wprowadził limity na pobór gotówki za granicą, co doprowadziło do zatrzymania zjawiska¹⁰.

7 Obliczenia według danych na stronie Państwowej Służby Granicznej Ukrainy, <https://dpsu.gov.ua/ua/news/>.

8 Obliczenia według danych na stronie Państwowej Służby Granicznej Ukrainy, <https://dpsu.gov.ua/ua/news/>.

9 „Картковим туристам” почали блокувати картки за непідтверджені джерела доходів, – банкір, Sundries.ua, 27.07.2022, <https://sundries.ua/kartkovym-turystam-pochaly-blokovaty-kartky-za-nepidtvordzheni-dzherela-dokhodiv-bankir/>.

10 O. Tucha, I. Spivak, O. Bondarenko, O. Pogarska, *Impact of Ukrainian Migrants on Economies of Recipient Countries*, Staff Discussion Note, National Bank of Ukraine 2022, https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Migration_impact_2022-12-15_eng.pdf?v=4.

- Tak zwana motoryzacyjna migracja wahadłowa, związana z importem używanych pojazdów do użytku osobistego oraz na sprzedaż bez akcyzy, poczynając od 5 kwietnia. W okresie ważności pozwolenia na tę działalność (kwiecień–czerwiec 2022) granicę państwową Ukrainy przekroczyło w obie strony średnio 1,2–1,3 razy więcej samochodów niż przed obowiązywaniem okresu ważności i potem (niestety PSGU nie podaje informacji osobno o wjazdach i wyjazdach aut). Według doniesień medialnych „za granicę po zakup samochodu masowo udawały się Ukrainki, ponieważ ich mężowie nie mogli opuścić kraju w czasie wojny”¹¹.
- Lekki ruch transgraniczny: przekraczanie granic przez mieszkańców terenów położonych do 30 kilometrów od wspólnej granicy z Mołdową, Polską, Rumunią, Słowacją i Węgrami z różnych powodów społecznych, kulturowych, rodzinnych oraz ekonomicznych, niezwiązanych z pracą zarobkową. Obejmuje to dostawy produktów w niewielkich partiach (tj. w ilościach niepodlegających ocłeniu); dalej odbywa się na przykład powszechne przed wojną dostarczanie materiałów budowlanych. Od połowy lipca szczyt przyjazdów przesunął się z soboty na niedzielę, a w soboty zanotowano widoczne szczyty wyjazdów. To oczywiście wskazuje, że tymczasowe powroty kobiet objętych ochroną krajów Unii Europejskiej zaczęły ilościowo ustępować małemu ruchowi transgranicznemu. Takim podróżującym po prostu wygodnie jest wrócić w sobotę (przed rozpoczęciem tygodnia pracy), a ponownie wyjechać w piątek wieczorem, sobotę czy niedzielę rano.
- Ruch osób, które otrzymały w Polsce status UKR, ale z różnych przyczyn prowadzą transgraniczny tryb życia – wyjazdy z Ukrainy do Polski w celu aktualizacji statusu UKR i odbioru świadczenia 800+ (dotyczy rodziców dzieci niepełnoletnich).
- Ruch wolontariuszy związany z okresowymi wyjazdami i powrotami.

Według Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) liczba osób z Ukrainy, które otrzymały tymczasową ochronę w krajach europejskich (z wyjątkiem Rosji i Białorusi) oraz w Ameryce Północnej, 16 maja 2024 roku przekraczała 5,2 miliona¹². Ponadto znaczna liczba osób z Ukrainy została przymusowo wywieziona (rzadziej: dobrowolnie

11 O. Shevchuk, *Величезні черги на польсько-українському кордоні. Українці чекають по три дні, щоб ввезти авто*, InPoland.net, 16.05.2022, <https://inpoland.net.pl/novosti/glawnoe/velichezni-cher-gi-na-polsko-ukra%D1%97nskomu-kordoni-ukra%D1%97nci-chekayut-po-tri-dni-shhob-vvezti-avto/>.

12 *Ukraine Refugee Situation*, UNHCR Operational Data Portal, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

wyjechała) do państwa najeźdźczego. Liczby tej nie można doprecyzować, a wypowiedzi rosyjskich urzędników nie budzą zaufania (przy różnych okazjach mówiono o 3 milionach ludzi). Dane służby granicznej agresora nie są publicznie dostępne. Ustalenie liczby przymusowo wywiezionych Ukraińców i Ukrainek z wysoką dokładnością wydaje się więc niemożliwe. Opierając się na oficjalnych źródłach rosyjskich, UNHCR pisze o ponad 1,2 miliona przymusowych migrantów z Ukrainy na terenie państwa najeźdźczego oraz kolejnych prawie 50 000 w Białorusi¹³.

Poza Rosją największa liczba obywateli i obywaterek Ukrainy uzyskała tymczasową ochronę w Niemczech (niecałe 1,2 miliona), Polsce (prawie milion) oraz Czechach (blisko 350 000)¹⁴. Państwa, w których przebywa powyżej 100 000 osób wypartych przez wojnę z Ukrainy, to między innymi Wielka Brytania, Hiszpania, Stany Zjednoczone, Kanada, Włochy, Holandia, Słowacja, Mołdowa i Irlandia¹⁵. Do początku 2023 roku Polska znajdowała się na pierwszym miejscu rankingu. Od października 2022 liczba migrantów przymusowych stale wzrasta w Niemczech i Czechach, natomiast w Polsce stopniowo spada. Odwrócenie trendów przypuszczalnie wynika ze zmian w udzielanych świadczeniach, z możliwości znalezienia godziwej pracy¹⁶, szans podniesienia kompetencji językowych, z obecności i siły diaspory ukraińskiej itp. Oczywiście osoba, która otrzymuje pozwolenie na pobyt czasowy lub stały, traci prawo do ochrony tymczasowej i zostaje wobec tego usunięta z rejestru, a jeśli dana osoba miała pozwolenie na pobyt, nie mogła być objęta ochroną tymczasową.

Jednocześnie w połowie września 2022 roku Czechy i Estonia podzieliły się pierwszym i drugim miejscem spośród krajów UE w rankingu względnej liczby beneficjentów ochrony tymczasowej w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (41,1 beneficjentów ochrony tymczasowej na 1000 mieszkańców), wyprzedzając Polskę (na trzecim miejscu w klasyfikacji tego wskaźnika z 36,1 na 1000 mieszkańców) oraz Niemcy (z wynikiem 12,1 na 1000 mieszkańców)¹⁷.

13 Tamże.

14 *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics*, Statistic Explained, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics (dane na stronie na bieżąco aktualizowane).

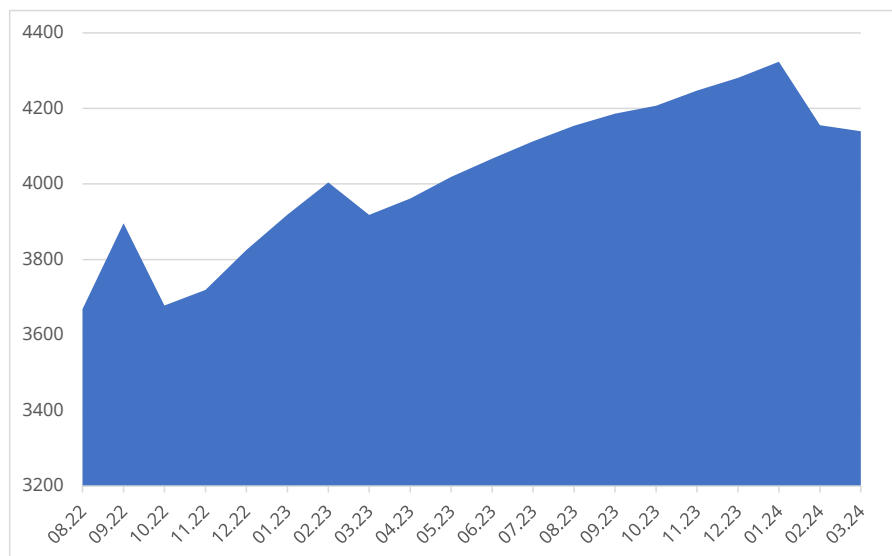
15 Tamże.

16 Status beneficjenta tymczasowej ochrony jest jednocześnie zezwoleniem pobytowym (przypr. red.).

17 *Number of Ukrainian Refugees per Thousand Inhabitants in OECD Countries as of Mid-September 2022*, Statista, 2022, <https://www.statista.com/statistics/1342702/ukrainian-refugees-per-thousand-inhabitants-by-country/>.

Od 31 sierpnia 2022 do 31 stycznia 2024 roku liczba osób z Ukrainy starających się o ochronę w Unii Europejskiej wzrosła o 654 800 (364 000 miesięcznie), sięgając 4,3 miliona (ryc. 1)¹⁸. Od lutego do marca 2024 roku nastąpił niewielki wzrost liczby uchodźców ukraińskich w UE (o 105 000 osób w przeciągu dwóch miesięcy). Po nieznacznejwyżce w okresie od kwietnia do czerwca 2024 roku – w lipcu przyszedł kolejny spadek.

Uchodźcy z Ukrainy w Unii Europejskiej (koniec miesiąca)



Źródło: Oficjalna strona Komisji Europejskiej¹⁹

Migranci przymusowi wybierali państwa docelowe po części losowo, a po części w oparciu o obecność krewnych i znajomych, odległość, koszty życia, a także poprzednie doświadczenia pobytu w danym kraju czy pragnienie jego odwiedzenia. Niektórzy migranci zdecydowali się na Mołdowę, ponieważ jest to kraj podobnego typu co Ukraina²⁰. Główną motywacją przyjazdu do Polski stanowi bliskość (terytorialna, kulturowa i językowa), podczas gdy Niemcy wybierano ze względu na lepsze warunki socjalne dla uchodźców, a Czechy z uwagi na szerszy wachlarz ofert i lepsze warunki pracy²¹.

18 E. Libanova, *Die demografische Krise...*, dz. cyt.

19 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpsm_custom_10559172/default/table?lang=en.

20 O. Pozniak, *The Situation of Forced Migrants...*, dz. cyt.

21 Українські біженці в Європі. Дослідження поведінки та настроїв українців, що вимушені були виїхати в Європу внаслідок війни в Україні, 4Service Group, 10.09.2023, <https://4service.company/uk/>

Ukrainę najczęściej opuszczali kobiety, dzieci i osoby starsze. W szczególności w całej liczbie ludzi, którzy opuścili Ukrainę w okresie od 24 lutego do 10 kwietnia 2022 roku, odsetek kobiet wyniósł (według PSGU) 66 procent, osób poniżej 18. roku życia – 31 procent, zaś osób powyżej 60. roku życia – 13 procent. Jeśli chodzi o strukturę grupy emigrującej, to szczególnie wyróżnia się pierwszy dzień wojny (24 lutego 2022), kiedy jeszcze nie obowiązywał zakaz wyjazdu mężczyzn z grupy wiekowej 18–60 lat, którzy mogliby zostać powołani do wojska. Wśród osób opuszczających Ukrainę tego dnia mężczyźni w tym wieku stanowili 40,5 procent, podczas gdy w okresie od 25 lutego do 10 kwietnia 2022 roku – 11,2 procent. Według jednego badania ankietowego w czerwcu 2022 roku kobiety stanowiły 82 procent dorosłych osób z Ukrainy przebywających w krajach europejskich, tylko 14 procent badanych wyjechało za granicę bez dzieci, podczas gdy 29 procent miało ze sobą dwoje dzieci, a 9 procent troje i więcej²². Według różnych badań przeprowadzonych w 2022 roku przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM), Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) oraz organizacje z krajów goszczących kobiety stanowiły 80–90 procent dorosłych migrantów przymusowych z Ukrainy przebywających we wschodnioeuropejskich krajach UE oraz w Mołdowie²³.

Odsetek mężczyzn wśród migrantów przymusowych z Ukrainy zaczął stopniowo wzrastać w połowie 2022 roku wskutek wyjazdów nielegalnych²⁴ (głównie do Mołdowy) bądź wyjazdów przez granicę z Rosją (najczęściej w kierunku

blog/ukrayins-ki-bizhentsi-v-ievropi-doslidzhennia-povedinki-ta-nastroyiv-ukrayintsiv-shcho-vimusheni-buli-viyikhali-v-ievropu-vnaslidok-viini-v-ukrayini

22 Tamże.

23 *Ukraine Respose 2022 – Poland. Refugee flows to Poland: needs and intentions survey 1 to 11 April 2022*, IOM UN Migration, <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1461/files/reports/IOM%20DTM%20POLAND%20REFUGEE%20FLOWS%20TO%20POLAND-NEEDS%20AND%20INTENTIONS%20SURVEY-%20WARSAW-%2004-11%20April.pdf>; *Ukraine Respose 2022 – Poland. Refugee flows to Poland: needs and intentions survey 1 to 11 April 2022*, IOM UN Migration, <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1461/files/reports/IOM%20DTM%20POLAND%20REFUGEE%20FLOWS%20TO%20POLAND-NEEDS%20AND%20INTENTIONS%20SURVEY-%20WARSAW-%2004-11%20April.pdf>; *Ukraine Response 2022 – Romania. Profiles and Inclusion Survey. 25 March – 23 May 2022*, IOM Displacement Tracking Matrix, https://dtm.iom.int/dtm_download_track/18599?file=1&type=node&id=14186; *Ukraine situation: Flash Update #15*, UNCHR Regional Bureau for Europe, 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93271>; *Lives on Hold: Profiles and Intentions of Refugees from Ukraine. Czech Republic, Hungary, Republic of Moldova, Poland, Romania & Slovakia*, UNCHR Regional Bureau for Europe, 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94176>.

24 Znaczna część wyjechała legalnie, korzystając z wyjątków przewidzianych np. dla rodzin wielodzietnych, dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów (przypr. red.).

Finlandii)²⁵. Według Eurostatu²⁶ z 4,4 miliona osób z Ukrainy przebywających w krajach UE i EFTA (czyli również w Norwegii, Islandii, Szwajcarii i Liechtensteinie) pod koniec lutego 2024 roku 61,9 procent stanowiły kobiety. W tych krajach (z wyjątkiem Węgier) 32,3 procent migrantów przymusowych miało poniżej 18 lat, 61,6 procent miało 18–64 lata, a 6,1 procent – powyżej 65 lat. Odsetek mężczyzn w wieku 18–64 lat wyniósł 19 procent. Według portalu Otwarte Dane, za który odpowiada polski Minister Cyfryzacji, udział mężczyzn w wieku 18–65 lat wśród zarejestrowanych osób składających wnioski o numer PESEL UKR wzrósł z 4,9–5 procent w marcu 2022 roku do 9 procent na początku września 2022 i do przeszło 13 procent w kwietniu–maju 2024²⁷.

Ekstrapolacja struktury płci i wieku uchodźców zarejestrowanych w Unii Europejskiej na całą populację (w tym w innych krajach) pozwala ocenić całkowitą liczbę migrantów w wieku produkcyjnym na 4 miliony, a dzieci i młodzieży na 2,2 miliona. Możemy więc zakładać przynajmniej dwukrotny wzrost strat migracyjnych w populacji osób w wieku produkcyjnym w porównaniu z okresem przed pełnowymiarową inwazją. Oznacza to, że niespełna jedna trzecia mieszkańców obszarów kontrolowanych przez rząd ukraiński w wieku 18–64 lat (ponad 25 procent osób mieszkających w Ukrainie przed pełnowymiarową inwazją) znajduje się obecnie za granicą. W tym samym okresie Ukrainę opuściło ponad 2,1 miliona dzieci i młodzieży – 30 procent spośród mieszkających w Ukrainie przed pełnowymiarową napaścią (a 40 procent tych, którzy obecnie mieszkają na terenach kontrolowanych przez ukraiński rząd). Oczywiście takie zmiany w strukturze populacji są niemal nie do przeszacowania, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę aktualny bilans oraz zapotrzebowanie na siłę roboczą i potrzebę przywrócenia struktury demograficznej ludności kraju.

25 O. Pozniak, *The Situation of Forced Migrants...*, dz. cyt.

26 *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data*, Eurostat, ostatnia aktualizacja 12.09.2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpsm_custom_10748394/default/table?lang=en (dane na stronie na bieżąco aktualizowane).

27 *Zarejestrowane wnioski o nadanie statusu UKR w związku z konfliktem na Ukrainie. Stan na 11.06.2024 r.*, Otwarte Dane, 11.06.2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukrtusu-ukr/resource/58440> (w tym okresie część osób, które wjechały do Polski w związku z uzyskaniem ochrony tymczasowej, już wypadła z rejestru na skutek legalizacji pobytu w trybie uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy; mężczyźni w wieku poborowym znacznie częściej doświadczali trudności z przedstawieniem ważnego paszportu, dlatego rzadziej niż kobiety korzystali z tej ścieżki, natomiast częściej niż kobiety ze statusem UKR ubiegali się o ochronę międzynarodową z prawie 100-procentową skutecznością – przyp. red.).

Według danych Państwowej Służby Migracyjnej Ukrainy na dzień 31 grudnia 2023 roku liczba imigrantów w Ukrainie wynosiła 305 700²⁸, czyli nieznacznie więcej niż pod koniec 2021 roku²⁹.

Jest jednak prawdopodobne, że większość z tych osób w rzeczywistości nie przebywa w Ukrainie, ale wyjechała za granicę, nie dokonawszy wypisu z rejestrów. Liczba obcokrajowców oraz bezpaństwowców posiadających pozwolenie na pobyt czasowy (status ten wymaga regularnej odnowy) spadła z 189 200 pod koniec 2021 do 69 000 pod koniec 2023 roku, czyli o 2,7 razy. Liczba wydanych w 2023 roku pozwoleń na pobyt stały (w tym pierwszy raz i w ramach wymiany dokumentów) stanowiła niespełna połowę tego, co w 2021 roku, a liczba wydanych pozwoleń na pobyt czasowy (pierwszych i kolejnych) spadła niemal pięciokrotnie. Ogólnie rzecz biorąc, dynamika liczby cudzoziemców i bezpaństwowców z pozwoleniem na pobyt w Ukrainie oraz liczba wydanych pozwoleń wykazują spadek atrakcyjności tego kraju dla migrantów w kontekście pandemii COVID-19, a zwłaszcza na skutek wybuchu pełnowymiarowej wojny.

Według przywódców społeczności afrykańskich, wietnamskiej i syryjskiej w Ukrainie 90–95 procent ich członków wyjechało w pierwszych tygodniach pełnowymiarowej wojny. Ci, którzy pozostali na miejscu, najczęściej mają ukraińskie obywatelstwa, rodziny i firmy. Przywódcy tych społeczności deklarują, że osoby, które pozostały, w dużej mierze charakteryzują się patriotycznym przywiązaniem do Ukrainy, wiele też zajmuje się wolontariatem³⁰.

Sytuacja przymusowych emigrantów z Ukrainy w Polsce

Pełnowymiarowa agresja zbrojna na Ukrainę doprowadziła do migracji przymusowej na skalę niewidzianą od czasu drugiej wojny światowej: mieszkańcy i mieszkanki terenów Ukrainy sąsiadujących ze strefą wojny oraz rejonów okupowanych zaczęli masowo przemieszczać się nie tylko do względnie bezpieczniejszych rejonów tego państwa, lecz także do innych krajów, zwłaszcza należących do Unii Europejskiej.

Większość wyjazdów zarejestrowanych przez Państwową Służbę Graniczną Ukrainy odbyła się przez polski odcinek ukraińskiej granicy państwa. Odsetek

28 Показники діяльності ДМС за 2023 рік, Państwowa Służba Migracyjna Ukrainy, grudzień 2023, https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2023_12.pdf.

29 Показники діяльності ДМС за 2021 рік, Państwowa Służba Migracyjna Ukrainy, grudzień 2021, https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_12.pdf.

30 O. Pozniak, *The Situation of Forced Migrants...*, dz. cyt.

ten był szczególnie wysoki w pierwszych tygodniach po pełnowymiarowej napaści (zwłaszcza w okresie od 3 do 10 marca 2022 roku – ponad 70 procent dziennie). Od kwietnia 2022 roku „polski” miesięczny odsetek całkowitej liczby wyjazdów przez zachodnią granicę Ukrainy kształtował się na poziomie 58–64 procent³¹. Nie wiadomo, czy wszystkie osoby wyjeżdżające przez granicę ukraińsko-polską uważają Polskę za swoje docelowe miejsce pobytu, zwłaszcza że Warszawa szybko stała się dla Ukraińców głównym punktem przesiadkowym na loty do innych krajów.

Zdając sobie sprawę ze skali i złożoności problemu, w odpowiedzi na apel ministrów spraw wewnętrznych Komisja Europejska zaproponowała uruchomienie dyrektywy o ochronie tymczasowej, a Rada Unii Europejskiej 4 marca 2022 roku, zaledwie tydzień po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji, uruchomiła mechanizm dyrektywy 2001/55/WE³². Dyrektywa została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej w 2001 roku, na podstawie doświadczeń zdobytych przez państwa europejskie przy masowym przyjeździe migrantów przymusowych z krajów byłej Jugosławii, głównie Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa, w latach dwudziestych XX wieku. Już 4 marca 2022 roku Rada jednogłośnie przyjęła decyzję wykonawczą Rady (UE) 2022/382, stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony³³, co dało osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie prawo do tymczasowej ochrony w trybie tej dyrektywy w dowolnym kraju Unii Europejskiej na jeden rok, z możliwością przedłużenia w zależności od sytuacji w Ukrainie, każdej osobie, która przebywała na stałe w Ukrainie i opuściła kraj, uciekając przed wojną, nie wcześniej niż 24 lutego 2022 roku³⁴.

31 Obliczenia według danych na stronie PSGU, <https://dpsu.gov.ua/ua/news/> (dane na stronie na bieżąco aktualizowane).

32 Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055>.

33 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 roku stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382>.

34 Obecnie prawo to zostało przedłużone do 4 marca 2026 roku.

Zasadniczo osoby wyjeżdżające z Ukrainy z powodu wojny mogą wybrać, o który z trzech statusów się ubiegają³⁵:

- status uchodźcy – po przyjeździe do Polski Ukraińcy mają prawo wnioskować o status uchodźcy; podczas rozpatrywania wniosku wnioskodawca musi zdać paszport ukraiński³⁶ i pozostać w państwie, w którym złożył wniosek (procedura może trwać do kilku miesięcy); zaletą tego statusu jest jego praktyczna bezterminowość;
- status osoby korzystającej z ochrony tymczasowej – według specjalnego mechanizmu ochrony tymczasowej dla osób z Ukrainy, które wyjechały wskutek inwazji rosyjskiej, zatwierdzonego przez Komisję Europejską 4 marca 2022 roku, wszyscy obywatele i obywatelki Ukrainy, a także niektórzy cudzoziemcy zamieszkali na Ukrainie, którzy opuścili kraj 24 lutego 2022 roku i później, automatycznie uzyskują prawo do pobytu, pracy, niektórych świadczeń pomocy społecznej, usług medycznych i edukacyjnych na terenie Unii Europejskiej³⁷; mechanizm miał działać do marca 2023 roku, ale Rada UE przedłużyła jego obowiązywanie; ochrona tymczasowa zostaje nadana na wniosek strony złożony stosownym organom państwa członkowskiego, zgodnie z krajowym ustawodawstwem³⁸;
- status turysty – status ten ważny jest przez 90 dni od daty wjazdu, nie daje prawa do pracy, opieki społecznej i medycznej ani edukacji; w razie potrzeby osoba posiadająca ten status może w dalszej kolejności wnioskować o jego zmianę na jeden z powyższych.

Status osoby podlegającej ochronie tymczasowej w krajach UE okazał się najpopularniejszy wśród ukraińskich emigrantów przymusowych, ponieważ ulega nieustannemu przedłużaniu³⁹. Przepisy państwowe transponujące *Dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony* do krajowego porządku prawnego obejmują

35 Н. Горбаль, *Блог | Статус українців, які покидають країну через війну: важливі пояснення*, Obozrevatel.ua, 13.03.2022, <https://news.obozrevatel.com/ukr/politics/status-ukraintsiv-yaki-pokidayut-krainu-cherez-vijnu-vazhlivi-poyasnennya.htm>.

36 Paszport nie jest odbierany, jeśli cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt czasowy – w praktyce w wypadku obywateli Ukrainy ważne są nawet zezwolenia na pobyt wydane przed pandemią COVID-19, ważne według stanu minimum na dzień 14 marca 2020 roku (przyp. red.).

37 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 roku, stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>.

38 П. Кравчук, *Прихисток у ЄС: що варто знати про правила тимчасового захисту для українців*, „Jewropejska Prawda”, 7.03.2022, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/03/7/7135403/>.

39 Państwa członkowskie najczęściej informowały o tej możliwości, ponadto status ten zapewniał szerszy zakres uprawnień socjalnych (przyp. red.).

pozwolenie na pobyt, dostęp do rynku pracy i mieszkań, opiekę zdrowotną, oświatę dla dzieci i prawo do otwarcia podstawowego konta w banku⁴⁰. W momencie pisania raportu Rada Unii Europejskiej przedłużyła termin ochrony tymczasowej dla tych, którzy wjechali na teren UE po rozpoczęciu inwazji rosyjskiej. Wobec trwających działań wojennych ochronę przedłużono do 4 marca 2026 roku⁴¹.

Oprócz wspólnej europejskiej praktyki przyznawania statusu osoby podlegającej ochronie tymczasowej istnieją też regulacje krajowe dotyczące pobytu obywateli i obywaterek Ukrainy, jak też cudzoziemców opuszczających Ukrainę w związku z konfliktem wojennym. Oczywiście w konkretnych krajach pomocy udziela się w rozmaitych formach i po różnych kosztach. Według polskiej *Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*⁴², dotyczącej warunków pobytu beneficjentów ochrony tymczasowej z Ukrainy i ich wsparcia socjalnego, wszyscy ci, którzy wjechali do Polski po 24 lutego 2022 roku, oraz członkowie ich rodzin nieposiadający obywatelstwa ukraińskiego, w tym urodzeni w Polsce, mają zagwarantowany legalny pobyt w Polsce do 30 września 2025 roku, studenci i uczniowie mogą kontynuować naukę w polskich placówkach edukacyjnych, wszyscy obywatele Ukrainy oraz osoby ze statusem UKR uzyskali prawo do prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej i natychmiastowy dostęp do rynku pracy, jak też dostęp do opieki medycznej oraz jednorazowy zasiłek w wysokości 300 złotych. Ustawa przewidywała również zwrot kosztów dla Polaków zapewniających beneficjentom ochrony tymczasowej wyżywienie i zakwaterowanie⁴³.

Wsparcie na początku wojny nie miało precedensu. Polska była jednym z pierwszych krajów przyjmujących, który wprowadził bezpłatne przejazdy

40 *Uchodźcy z Ukrainy: Twoje prawa w UE*, Komisja Europejska, <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu-pl>.

41 В. Кравцов, С. Назаренко, *ЄС продовжив надавання тимчасового захисту українцям*, 24 Kanał, 13.06.2024, https://24tv.ua/yes-prodovzhiv-nadavannya-timchasovogo-zahistu-ukrayintsy-am_n2575491; *Ukrainian refugees: Council extends temporary protection until March 2026*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/ukrainian-refugees-council-extends-temporary-protection-until-march-2026/>.

42 *Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>.

43 О. Комісарова, *Президент Польщі підписав закон щодо українських біженців. Що він передбачає*, „Суспільне Новини”, 13.03.2024, <https://suspilne.media/216932-duda-pidpisav-zakon-sodo-perebuвання-u-polsi-ukrainskih-bizenciv/>.

koleją dla osób z Ukrainy. Obok innych zachodnich sąsiadów Ukrainy, a także Irlandii, pozwoliła też osobom z Ukrainy na wjazd bez dokumentu podróży⁴⁴.

Poza strukturami państwowymi znaczną pomoc dla migrantów przymusowych z Ukrainy zaczęły świadczyć organizacje pozarządowe i miejscowa ludność. Działania społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji pozarządowych i międzynarodowych niekiedy okazywały się skuteczniejsze od działalności władz centralnych i samorządowych⁴⁵. Doszło do bezprecedensowej aktywizacji społeczeństwa. Polacy, tak jak inni mieszkańcy krajów europejskich, natychmiast odczuli solidarność z Ukraińcami dotkniętymi wojną rosyjsko-ukraińską. W pomoc przyjezdnym angażowała się też czynnie diaspora ukraińska. Przedstawiciele i przedstawicielki „starej” diaspory oraz migranci zarobkowi, którzy wyjechali z niepodległej Ukrainy, pomagają tworzyć ośrodki życia ukraińskiego w krajach przyjmujących, zwłaszcza święta i spotkania integracyjne⁴⁶.

Według badania przeprowadzonego w Polsce przez Ipsos dla OKO.press we wrześniu 2022 roku na pytanie „Czy gdyby osoby z Ukrainy, które obecnie przebywają w Polsce, miały zostać w Polsce na wiele lat, byłoby to dla Polski dobre czy złe?” – większość respondentów odpowiedziała, że dobre: 14 procent badanych wybrało odpowiedź „zdecydowanie dobre”, a 51 procent „raczej dobre”⁴⁷. Tylko 27 procent dało odpowiedź negatywną.

Pomoc Ukraińcom okazała się szczególnie prężna w pierwszych miesiącach. Od początku było jednak wiadomo, że solidarność nie potrwa wiecznie. Stopniowo dało się odczuć coraz silniejsze zmęczenie, zwłaszcza na tle rosnącej w krajach europejskich inflacji. W biedniejszych warstwach populacji krajów goszczących zaczęło się objawiać niezadowolenie, że pomoc jest udzielana Ukraińcom, a nie im.

Procesy te znalazły odzwierciedlenie w zmianach systemu wsparcia dla Ukraińców w Polsce. Ustawa o pomocy osobom z Ukrainy była wielokrotnie zmieniana, a do momentu pisania niniejszego raportu termin obowiązywania

44 Я. Сончковская, 6 країн, куди можна в'їхати біженцям з України без закордонного паспорта, 9.03.2022, <https://news.obozrevatel.com/ukr/travel/journal/7-krain-kudi-mozhna-vihati-bizhentsyam-z-ukraini-bez-zakordonnogo-pasporta.htm> (chodzi o ukraiński „paszport zagraniczny” w opozycji do „paszportu wewnętrznego”; *de facto* możliwy był wjazd, a nawet uzyskanie statusu UKR na podstawie dowolnego dokumentu tożsamości – przyp. red.).

45 O. Pozniak, *The Situation of Forced Migrants...*, dz. cyt.

46 Chodzi tutaj o przedział od 24 sierpnia 1991 do 23 lutego 2022 roku i migrantów przybyłych w tym okresie (przyp. red.).

47 J. Theus, *Czy po pół roku wojny niechęć do Ukraińców rośnie? „Tego się obawialiśmy”* [Sondaż OKO.press], OKO.press, 16.09.2022, <https://oko.press/czy-po-pol-roku-wojny-niechec-do-ukraincow-rosnie-tego-sie-obawialismy-sondaz-oko-press>.

ochrony tymczasowej przedłużano czterokrotnie – ostatnio do 30 września 2025 roku. Obywatele ukraińscy zachowali możliwość korzystania w Polsce z takich korzyści, jak swobodny dostęp do rynku pracy, prawo do świadczeń rodzinnych, dostęp do opieki zdrowotnej i prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Przewiduje się również rozszerzenie specjalnych praw dla ukraińskich medyków w zakresie uzyskania prawa do wykonywania zawodu (długość pozwolenia na wykonywanie zawodu dla tej kategorii pracowników została zwiększona do 28 miesięcy, poczynawszy od 24 lutego 2022 roku⁴⁸). Ukraińcy, którzy otrzymali zaświadczenie o korzystaniu z ochrony tymczasowej, zyskują też prawo do numeru PESEL. Numer ten można otrzymać bezpłatnie w urzędach gmin. Numer PESEL dla osób z Ukrainy ma specjalne oznaczenie skrótem UKR. Numer PESEL UKR jest ważny przez 18 miesięcy z możliwością wyjazdu z Polski na maksymalnie 30 dni. Posiadanie numeru PESEL UKR pozwala Ukraińcom otrzymywać świadczenia społeczne, korzystać z państwowej opieki zdrowotnej oraz legalnie pracować i studiować. Poza tym dzięki niemu można założyć Profil Zaufany. Portal Prawny dla Osób Uciekających z Ukrainy opisuje Profil Zaufany jako „cyfrowe narzędzie, które umożliwia załatwianie spraw urzędowych online, bez wychodzenia z domu. Profil zaufany online działa więc tak jak dokument tożsamości i ma taką moc. Pozwala na podpisanie dokumentu elektronicznego podpisem, który jest równoważny prawnie z podpisem własnoręcznym (tylko wobec podmiotów publicznych)”⁴⁹. W lutym 2024 roku dorośli Ukraińcy i Ukrainki w wieku produkcyjnym w Polsce nie otrzymywali transferów gotówkowych poza jednorazową zapomogą w wysokości 300 złotych po przekroczeniu granicy i uzyskaniu ochrony tymczasowej. Jednocześnie dalej działał program 40+, w ramach którego Polacy zapewniający obywatelom Ukrainy darmowe zakwaterowanie i wyżywienie mogli otrzymywać od państwa pomoc finansową w wysokości 40 złotych dziennie. Program obejmował okres dłuższy niż 120 dni tylko dla przedstawicieli grup wrażliwych, takich jak kobiety ciężarne, kobiety z dziećmi poniżej roku, emeryci, osoby z niepełnosprawnością itp.⁵⁰

48 *Poland extends temporary protection for Ukrainian refugees: new terms of stay*, VisitUkraine.today, 12.02.2024, <https://visitukraine.today/blog/3344/poland-extends-temporary-protection-for-ukrainian-refugees-new-terms-of-stay>.

49 *Profil Zaufany – co to jest?*, Portal Prawny dla Osób Uciekających z Ukrainy, 2022, <https://ukraina.interwencjaprawna.pl/profil-zaufany-co-to-jest-do-czego-sluz-y-jak-go-zalozyc-i-jak-uzywac/>.

50 А. Ізвозькова, *Тимчасовий захист, житло та виплати у 2024 році: якими будуть умови для українських біженців у країнах Європи та світу*, „Суспільне Новини”, 5.02.2024, <https://suspijne.media/667778-timcasovij-zahist-zitlo-ta-viplati-u-2024-roci-akimi-budut-umovi-dla-ukrainskih-bizenci-v-u-krainah-evropi-ta-svitu/>.

W maju 2024 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął zmiany do *Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Legalny pobyt dla Ukraińców posiadających numer PESEL UKR został przedłużony do 30 września 2025. Od 2025 roku państwowy program 800+ obejmuje tylko dzieci uczęszczające do szkół i przedszkoli w Polsce. Zdecydowano, że ukraińscy uczniowie chodzący do polskich szkół mogą korzystać z bezpłatnych dodatkowych lekcji języka polskiego w okresie do 36 miesięcy. Dotyczy to też uczniów, którzy rozpoczęli zajęcia w latach akademickich 2022/2023 oraz 2023/2024. Zmieniona ustawa przewiduje zwłaszcza nowe przepisy o potwierdzaniu tożsamości obywateli Ukrainy wnioskujących o przyznanie numeru PESEL UKR na podstawie ważnych paszportów wydanych przez władze Ukrainy. Od tego momentu będzie można potwierdzić tożsamość jedynie z ważnym dokumentem podróży. Zmieniono też termin wystąpienia o numer PESEL ze statusem UKR. Wcześniej Ukraińcy i Ukrainki musieli dokonać tego w ciągu 30 dni od wjazdu na teren Rzeczypospolitej Polskiej, a od 1 lipca 2024 roku powinni złożyć wniosek „niezwłocznie po przybyciu”. Zgodnie z przyjętymi zmianami od 1 lipca finansowanie wsparcia w postaci zakwaterowania i wyżywienia dla osób ze statusem UKR w szczególności trudnej sytuacji będzie możliwe tylko na podstawie umowy podpisanej z właściwym wojewodą lub samorządem. Zmieniły się zasady płatności za zakwaterowanie i wyżywienie w ośrodkach. Nowe prawo znosi też jednorazową zapomogę w wysokości 300 złotych. Świadczenie 40+ dla osób pomagających Ukraińcom również zostaje zlikwidowane⁵¹. Obywatele i obywatelki Ukrainy powinni zaktualizować dane do numeru PESEL UKR, jeśli coś się w nich zmieniło lub uzyskali oni nowy dokument podróży.

Jednym z celów ograniczenia wsparcia dla ukraińskich migrantów przymusowych jest zachęta do znalezienia przez nich pracy i zaspokajania potrzeb swoich rodzin własnymi zarobkami. W tej grupie dominują mieszkańcy miast, a większość posiada wyższe wykształcenie, chociaż nie zawsze potrafi je udokumentować, bądź dyplom uczelni wyższej⁵². To oczywiście sprzyja konkurencyjności tych osób na rynku pracy, nawet gdyby musiały pracować w zawodzie innym niż wyuczony. Już na przełomie marca i lutego 2022 roku, według badania *Uchodźcy z Ukrainy w Polsce*⁵³, przeprowadzonego przez Platformę

51 O. Shevchuk, *Анджеј Дуда підписав зміни до спецзакону: у Польщі анулюватимуть посвідки на проживання для українців*, 10.06.2024, <https://inpoland.net.pl/novosti/obshhestvo/andzhej-j-duda-pidpisav-zmini-do-speczakonu-u-polshhi-anulyuvatimut-posvidki-na-prozhivannya-dlya-ukra%20%97nciv/>.

52 Chodzi o częste przypadki, kiedy uchodźcy nie mieli przy sobie dyplomów (przyp. red.).

53 *Uchodźcy z Ukrainy w Polsce*, EWL, 12 kwietnia 2022, <https://ewl.com.pl/raport-specjalny-uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce/>

Migracyjną EWL, Fundację Wspierania Migrantów na Rynku Pracy EWL oraz Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego, 63 procent przymusowych migrantów z Ukrainy w Warszawie i Krakowie chciało znaleźć pracę w Polsce na mocy specustawy, 55 procent deklarowało, że zna język angielski, a 26 procent, że zna język polski w stopniu przynajmniej komunikatywnym⁵⁴.

Według 19. rundy comiesięcznego, podłużnego badania osób, które wyjechały z Ukrainy wskutek eskalacji działań wojennych, przeprowadzonego przez organizację pozarządową IMPACT-Initiatives pod koniec 2023 roku, 61 procent respondentów w wieku 18–64 lat zgłosiło, że pracuje w Polsce w pełnym wymiarze godzin. Jest to wartość zbliżona do odsetka zatrudnionych w Ukrainie w tej grupie przed pełnowymiarowym konfliktem (62 procent). Całkowity odsetek zatrudnionych badanych, czyli obejmujący również osoby pracujące zdalnie, „wolnych strzelców” i przedsiębiorców, sięgnął 69 procent. Wiele osób z Ukrainy pracowało jednak na stanowiskach nieodpowiednich do ich kwalifikacji. Spośród respondentów pracujących w Polsce 48 procent podejmowało się najprostszyc zajęć – przed przymusową migracją niemal dziesięć razy mniej respondentów zajmowało takie stanowiska w Ukrainie. Co siódma osoba badana, która zaczęła w Polsce pracować na najniższych stanowiskach, przed rozpoczęciem pełnowymiarowej wojny pracowała na stanowisku kierowniczym. Tylko 11 procent respondentów obecnie wykonuje zawody specjalistyczne. Luka ta wskazuje na trudności w znalezieniu pracy w zawodzie przez osoby korzystające z ochrony tymczasowej. Kobiety z dziećmi, stanowiące większość tej grupy, zgłaszały przeszkody w zatrudnieniu, w tym niemożność znalezienia zajęcia o elastycznym czasie pracy⁵⁵.

W grudniu 2023 roku 71 procent respondentów i respondentek z grona beneficjentów ochrony tymczasowej w Polsce wynajmowało mieszkania, co ponad dwukrotnie przekracza wynik dla tej samej grupy mieszkających w innych krajach europejskich (30 procent)⁵⁶. Liczba ta jest nieco niższa niż odsetek wszystkich osób z Ukrainy, które wynajmują mieszkania w Polsce, podawany przez Gremi Personal (76 procent)⁵⁷. Równocześnie następuje stopniowy wzrost tego

54 Центр Східноєвропейських студій склав портрет українського біженця в Польщі, Galinfo, 06.05.2022, https://galinfo.com.ua/news/tsentr_shidnoievropeyskyh_studiy_sklav_portret_ukrainskogo_bizhentsya_v_polshchi_385102.html.

55 *Economic integration of Ukrainians in Poland by the end of 2023: insights and challenges. Ukraine Longitudinal Study – Round 19*, IMPACT-Initiatives, https://repository.impact-initiatives.org/document/impact/c88242dd/IMPACT_Longitudinal_Study_Situation_Overview_Poland_Round19.pdf.

56 Tamże.

57 Аналітичний центр Gremi Personal, *Українців, що винаймають житло у Польщі власним коштом стало більше на 18% порівняно з минулим роком*, Gremi Personal, 2023, <https://gremi-personal.com.ua/ukrainciv-shho-vinajmajut-zhitlo-u-polshhi/>.

odsetka. Warto zauważyć, że jedna trzecia badanych, którzy rozpoczęli wynajmem mieszkania w okresie od stycznia do grudnia 2023 roku, wcześniej mieszkała u wolontariuszy⁵⁸.

Z jednej strony rosnący odsetek osób wynajmujących wśród migrantów przymusowych z Ukrainy wskazuje na pomyślną integrację ze społecznościami goszczącymi w Polsce. Z drugiej strony – skutkuje to większym obciążeniem budżetów ukraińskich gospodarstw domowych. Dochody Ukraińców i Ukrainek w Polsce pozostają ogólnie niskie. Ponad połowa gospodarstw domowych, zwłaszcza tych, w których mieszkają osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy oraz dzieci, boryka się z ograniczeniami finansowymi i w znacznym stopniu niezaspokojonymi potrzebami w zakresie opieki zdrowotnej, zakupu podstawowych artykułów spożywczych, a także pomocy materialnej (towarów niezbędnościowych, odzieży itp.). Przeważająca większość (92 procent) ukraińskich gospodarstw domowych zgłosiła, że w ciągu miesiąca nie są w stanie zgromadzić żadnych oszczędności. Pośród pozostałych 8 procent gospodarstw średnia suma oszczędności wynosiła 116 euro, czyli 46 euro na osobę⁵⁹.

W takich okolicznościach naturalny jest spadek liczby przymusowych migrantów z Ukrainy w Polsce. Co piąty respondent z próby podłużnego badania IMPACT-Initiatives przeprowadzonego w styczniu 2023 powrócił do Ukrainy do grudnia tego samego roku⁶⁰. Ponadto część migrantów, którzy początkowo osiedlili się w Polsce, zaczęła przemieszczać się do Niemiec. Według raportu Platformy Migracyjnej EWL i Studium Europy Wschodniej UW poświęconego ukraińskim emigrantom z Polski do Niemiec ważny czynnik stanowią opinie przyjaciół i znajomych – takie polecenie przekonało 43 procent respondentów. Istotną rolę odgrywają również czynniki materialne: według Ukraińców Niemcy zapewniają atrakcyjniejsze świadczenia społeczne, wyższe wynagrodzenia, lepsze możliwości oszczędzania oraz większe szanse rozwoju zawodowego i osobistego⁶¹.

Wprawdzie w ostatnim czasie doszło do niekorzystnej zmiany postaw społeczeństwa polskiego wobec migrantów przymusowych z Ukrainy, jednak poziom poparcia pozostaje względnie wysoki. Według badania przeprowadzonego przez firmy Opinia24 i YouGov w maju 2024 roku na zlecenie

58 *Economic integration of Ukrainians in Poland by the end of 2023...*

59 Tamże.

60 Tamże.

61 *Z Polski do Niemiec. Nowe trendy ukraińskiej migracji uchodźczej*, raport z badania przeprowadzonego przez Platformę Migracyjną EWL oraz Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP, 2023.

Międzynarodowego Komitetu Ratunkowego (International Rescue Committee, IRC) w sześciu europejskich krajach, w tym w Polsce, 79 procent Polaków i Polek uważało, że należy nadal udzielać Ukraińcom pomocy w postaci żywności, wody i opieki medycznej. Z kolei 72 procent respondentów popiera dostęp uchodźców z Ukrainy do różnych usług publicznych (w tym ochrony zdrowia i edukacji). Podobne wyniki odnotowano w Niemczech, Francuzi okazali nieco większe poparcie dla Ukraińców, a Szwedzi i Brytyjczycy największe. Spośród respondentów 42 procent zgadza się na długoterminowy pobyt uchodźców z Ukrainy w Polsce, natomiast 44 procent uważa, że Polska nie powinna udzielać Ukraińcom takiego wsparcia. Wreszcie 14 procent pytanych nie ma zdania w tej sprawie⁶².

Według sondażu Opinii24, przeprowadzonego na początku czerwca 2024 roku, osłabła atmosfera solidarności i altruistycznej pomocy dla migrantów przymusowych z Ukrainy. Dwa lata wcześniej 75 procent Polaków czynnie pomagało Ukraińcom uciekającym przed wojną, 76 procent nie martwiła obecność cudzoziemców w Polsce, a 82 procent nie sądziło, żeby mogli oni zagrozić polskiej kulturze, tradycji czy wartościom. Dziś jednak aż 42 procent Polaków zdecydowanie uważa, że ich kraj nie powinien już przyjmować uchodźców. Podczas gdy 35 procent zgadza się na przyznawanie azylu obywatelom i obywatelkom krajów ościennych, na przykład Ukrainy i Białorusi, tylko 14 procent Polaków zgadza się, że Polska powinna otworzyć podwoje uchodźcom z innych krajów⁶³. Ogólnie poziom pozytywnego nastawienia do Ukraińców jest wyższy wśród Polaków niż wśród Polek i wzrasta wraz z wielkością miejscowości, w której mieszka osoba pytana, wysokością własnych dochodów oraz statusem społecznym⁶⁴.

Mimo powszechnego nastroju zmęczenia napływem ludności z Ukrainy polski rząd i opinia publiczna do tej pory wyrażają gotowość do przyjmowania i wspierania ukraińskich uchodźców.

Zamiar powrotu

Solidarnościowe wsparcie ze strony Polaków i innych krajów europejskich pomaga chronić miliony cywili i znacząco łagodzi kryzys humanitarny

62 O. Shevchuk, *У Польщі змінилося ставлення до українських біженців*, in Poland, 07.06.2024, <https://inpoland.net.pl/novosti/obshhestvo/u-polshhi-zminilosya-stavlennya-do-ukra%20%D1%97nских-bizhenciv/>.

63 H. Chalimonik, D. Kortko, *Uchodźcy? Polacy są przeciw, a nawet za. Zaskakujące wyniki sondażu dla „Wyborczej”*, Wyborcza.pl, 20.06.2024, <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,31069931,uchodzca-niemile-widziany-chyba-ze-bylby-naszym-lekarzem-sasiadem.html>.

64 Tamże.

w Ukrainie. Równocześnie ogromny odpływ ludności, w większości kobiet w wieku produkcyjnym o wysokim poziomie wykształcenia i z dziećmi, również grozi państwu ukraińskiemu utratą części kapitału ludzkiego.

Z tego powodu naukowców i urzędników w wynikach badań reprezentatywnych interesuje przede wszystkim informacja o odsetku migrantów przymusowych, którzy wrócą do Ukrainy. Określenie zachowań i zamiarów migrantów przymusowych jest jednak problematyczne ze względu na praktyczną niemożliwość osiągnięcia takiej trafności, jaka występuje w badaniach reprezentatywnych prowadzonych twarzą w twarz przez socjologiczne ośrodki badawcze. Organizacje międzynarodowe, jak również ukraińskie instytucje socjologiczne starają się zdobywać informacje w badaniach przez telefon. W czasie wojny prawdopodobieństwo zapewnienia reprezentatywności badań telefonicznych jest jednak niskie. Zdarza się, że niektórzy właściciele numerów są niedostępni, aparaty giną, a ludzie niechętnie odbierają połączenia z nieznanymi numerów itp. Na przykład Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii w publikacjach wyników swoich badań najczęściej opisuje błąd próby w następujący sposób: „Formalnie, w normalnych okolicznościach, błąd statystyczny przy takiej próbie (z prawdopodobieństwem wynoszącym 0,95 oraz z uwzględnieniem efektu doboru próby badawczej o wartości 1,1) nie przekraczał [następujących wartości] [...] W warunkach wojennych, poza powyższym błędem formalnym, dodaje się pewne odchylenie standardowe”⁶⁵.

Mimo dostępności znacznej liczby badań rzetelna, poparta wiarygodnymi danymi wiedza na temat emigracji przymusowej pozostaje dalece niewystarczająca. Każde źródło informacji należałoby rozpatrywać krytycznie. Trudność przeprowadzenia reprezentatywnego badania dodatkowo nasila się wskutek niepewności dotyczącej rzeczywistych przyszłych zachowań migracyjnych respondentów. Niektórzy migranci przymusowi nie chcą przyznawać nawet sami przed sobą, że pragną zostać w kraju przyjmującym. Ponadto, jak pokazują światowe doświadczenia w badaniach procesów migracyjnych, im dłużej trwa migracja, tym mniejszy odsetek migrantów wraca do ojczyzny.

Badania prowadzone przez różne organizacje socjologiczne w Ukrainie w latach 2022–2024 pokazują tendencję spadkową, jeśli chodzi o planowanie powrotu (tabela 1). Jeśli spojrzymy na dynamikę odsetka osób planujących powrót podczas kolejnych rund ankiet prowadzonych tą samą metodologią przez tę samą organizację (chodzi o badania Gradusa, 4ServiceGroup oraz ukraińskiego Centrum Strategii Ekonomicznych, CSE), to okaże się, że wskaźnik spada

65 Zob. uwaga powtarzająca się w treści wpisów na stronie Kijowskiego Międzynarodowego Instytutu Socjologii, <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&page=1>.

średnio o 2 punkty procentowe miesięcznie. W szczególności, według badania CSE, odsetek ukraińskich migrantów przymusowych, którzy zdecydowanie planują bądź raczej planują powrócić do Ukrainy, spadł z 74 procent w listopadzie 2022 roku do 63 procent w maju 2023 i do 52,5 procent w styczniu 2024 roku. Jednocześnie większe prawdopodobieństwo powrotu do rodzinnego kraju odnosi się do migrantów przymusowych mieszkających w Polsce niż do tych, którzy znaleźli schronienie w Niemczech i Czechach⁶⁶.

Odsetek osób, które chcą powrócić, i tych, które chcą pozostać w kraju przyjmującym, według danych z różnych badań ukraińskich organizacji socjologicznych; wartości procentowe

	kwiecień– czerwiec 2022	lipiec– wrzesień 2023	styczeń–luty 2024
odsetek osób zamierzających powrócić do Ukrainy	65–92	49–66	52–53
odsetek osób zamierzających pozostać w kraju przyjmującym	2–14	18–33	17–23

Źródło: wyniki zestawione na podstawie opracowań przytoczonych w przypisach: 67; 68; 69; 70; 71; 72.

Według wspomnianej 19. rundy podłużnego badania IMPACT-Initiatives z końca 2023 roku większość migrantów przymusowych z Ukrainy w Polsce (88 procent) zamierzała pozostać w obecnym miejscu zamieszkania przynajmniej przez kolejne 6 miesięcy. Znaczna część respondentów i respondentek

66 H. Wysz i in., *Українські біженці. Майбутнє за кордоном та плани на повернення*, Центр економічної стратегії, 16.03.2024, https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/refugees_wave_three.pdf.

67 Dostępne publicznie raporty, <https://gradus.app/uk/open-reports/>.

68 *Badania jakościowe 4Service: ocena i analiza wyników*, Międzynarodowa organizacja badawcza 4Service, <https://4service.company/uk/quantitative-research>.

69 *Українці хочуть додому: 86% громадян, що поїхали, планують повернутися*, Work.ua, 08.06.2022, <https://www.work.ua/en/articles/work-in-team/2900/>.

70 *Соціологічне дослідження: Чи повернуться в Україну біженці після завершення війни?*, Лабораторія законодавчих Ініціатив, 15.09.2023, <https://parlament.org.ua/analytics/sociologichne-doslidzhennya-chy-povernutsya-v-ukrayinu-bizhenczi-pislya-zavershennya-vijny/>.

71 Rating Lab, *Всеевропейське дослідження Українців У Європі*, sierpień 2023, https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rl_refugees_from_ukraine_in_the_eu_082023_ua.pdf.

72 H. Wysz i in., *Українські біженці...*, dz. cyt.

wyraziła zamiar powrotu do Ukrainy w przyszłości (70 procent), 19 procent miało wątpliwości, a 11 procent podjęło ostateczną decyzję, że nie wróci⁷³.

Według ogólnopolskiego internetowego sondażu obywateli i obywaterek Ukrainy, przeprowadzonego przez Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego oraz Centrum Doskonałości w Naukach Społecznych (CDwNS UW) od lipca do września 2022 roku, znaczna większość migrantów przymusowych postrzegała swój pobyt w Polsce jako tymczasowy. Tylko jedna piąta badanych planowała zostać w Polsce dłużej niż rok, a mniej niż jedna dziesiąta – na zawsze. Równocześnie 40 procent „nie potrafiło określić planów” w sprawie pozostania w Polsce⁷⁴. Kolejny sondaż, zatytułowany *Kompetencje i aspiracje zawodowe migrantów ukraińskich w Polsce* (z lutego 2023 roku), wykazał, że odsetek ukraińskich migrantów przymusowych, którzy wyrazili pragnienie pozostania w Polsce na stałe, właściwie nie zmienił się w porównaniu z pierwszym badaniem. Spadła jednak proporcja osób niezdecydowanych, a odsetek tych, które chciałyby przebywać w Polsce przez kilka lat, wzrósł o 1,5 razy⁷⁵. Taka zmiana stosunku do długich pobytów może ostatecznie doprowadzić do związania się dużej części migrantów przymusowych z Polską.

Gdy ocenia się zamiary migrantów przymusowych z Ukrainy, warto mieć na względzie, że nie wszystkie osoby z łatwością znajdą zadowalające zatrudnienie za granicą, pomoc finansowa nigdy nie wystarczy do utrzymania przeciętnych standardów życia, a świadczenia nie zawsze są wypłacane. Plany migrantów, nawet tych, którzy obecnie nie planują wracać do Ukrainy, mogą się więc zmienić. Większość migrantów podejmie ostateczną decyzję po wojnie, w oparciu o sytuację w okresie powojennym oraz własną ocenę wad i zalet mieszkania w Ukrainie i ich kraju przyjmującym.

Według badania przeprowadzonego przez firmę Gradus przymusowi emigranci uważają, że w porównaniu do krajów Unii Europejskiej mentalność i styl życia w Ukrainie są lepsze, podobnie jak ucyfrowienie usług publicznych i komercyjnych, poziom biurokracji w urzędach, poziom opłat za media, dłuższe godziny otwarcia sklepów, lokali gastronomicznych i aptek, stosunek ceny do jakości usług w branży urody, łatwość i wygoda połączeń telekomunikacyjnych i opłaty za telefon, szybkość i wygoda przelewów bankowych, liczba i jakość

73 *Economic integration of Ukrainians in Poland by the end of 2023...*, dz. cyt.

74 *Polska szkoła pomagania. Przyjęcie osób uchodźczych z Ukrainy w Polsce w 2022 roku*, red. S. Jarosz, W. Klaus, Konsorcjum Migracyjne, Warszawa 2023, <https://konsorcjum.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Polska-Szkola-Pomagania-raport.pdf>.

75 A. Górny, *Potrzeby osób doświadczających przymusowej migracji z Ukrainy*, CMR Spotlight 2023, nr 12 (57), <https://www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/potrzeby-osob-doswiadczajacych-przymusowej-migracji-z-ukrainy/>.

lokali gastronomicznych/kawiarni, jakość i szybkość Internetu, jakość i szybkość sektora logistyki oraz transportu pocztowego/kurierskiego. Z drugiej strony według respondentów w porównaniu z UE jakość transportu publicznego, infrastruktury miejskiej, wody z kranu, sortowania i wyrzucania odpadów, specjalne warunki dla osób z niepełnosprawnościami, zabezpieczenie społeczne państwa, wysokość wynagrodzeń oraz przestrzeganie prawa i porządku stoją w Ukrainie na znacznie niższym poziomie⁷⁶.

Na decyzję o powrocie w większym stopniu wpływa sytuacja w Ukrainie niż w krajach przyjmujących. Według badania CSE najważniejszymi czynnikami w podejmowaniu decyzji o powrocie ukraińskich migrantów przymusowych do ojczyzny okazały się: warunki bezpieczeństwa – ostateczne zakończenie wojny (54 procent) oraz ustanie walk i ataków powietrznych w rodzinnym mieście (37 procent), a także jakość życia w Ukrainie (40 procent) i dostępność godziwego zatrudnienia (35 procent)⁷⁷. Czynniki ograniczające możliwości pozostania w krajach przyjmujących (utrata tymczasowego schronienia, utrata świadczeń społecznych, brak przystępnego cenowo mieszkania) respondenci uznają za mniej istotne niż koniec walk w regionie, z którego pochodzą, i odbudowa tamtejszej infrastruktury. Jednak przynajmniej niektórzy migranci przymusowi wyrażają gotowość do powrotu do Ukrainy, nawet gdyby niemożliwe okazało się zamieszkanie w rodzimym regionie.

Kolejnym ograniczeniem dla powracających migrantów jest możliwy podział społeczeństwa ukraińskiego według tego, kto gdzie przebywał w czasie wojny. Przeprowadzone w 21 miastach obwodowych w kwietniu–maju 2023 roku 8. Ogólnoukraińskie Badanie Samorządowe wykazało, że mieszkańcy regionalnych ośrodków miejskich mieli jednoznacznie pozytywny stosunek wyłącznie wobec przemieszczonych kobiet z dziećmi: w różnych miastach od 66 do 79 procent respondentów określiło swoją postawę jako „ciepłą” bądź „bardzo ciepłą”, a tylko 2 do 4 procent jako „zimną” albo „bardzo zimną”⁷⁸. Równocześnie 39–59 procent osób wyraziło przyjazny stosunek wobec kobiet, które opuściły kraj bez dzieci, 33–35 procent – do mężczyzn w wieku poborowym ustawowo uprawnionych do zasiłku, a odpowiednio 9–18 procent i 10–19 procent wyraziło negatywny stosunek do tych grup (poza tym, jak należało się spodziewać, nastawienie do mężczyzn, którzy przekroczyli granicę bezprawnie, było bardzo negatywne). Jeśli w okresie powojennego odrodzenia

76 Gradus Research Company, 2022, https://gradus.app/documents/240/GradusResearch_War_w5_Ukraine_vs_Abroad_ENG_b8yh9l.pdf.

77 H. Wysz i in., *Українські біженці...*, dz. cyt.

78 *Wośme wseukrajinske municipalne opytuwannia*, Center for Insights in Survey Research, kwiecień–maj 2023, https://iri.org.ua/sites/default/files/surveys/Municipal_survey_May_2023.pdf.

w społeczeństwie będą wciąż panowały negatywne uprzedzenia wobec przymusowych migrantów powodujące potencjalne konflikty między różnymi grupami obywateli Ukrainy, nawet migranci, którzy są zdecydowani na powrót, mogą porzucić ten pomysł.

Według Centrum Strategii Ekonomicznych, w oparciu o kilka badań, pod koniec wojny – zależnie od dalszego rozwoju sytuacji – za granicą pozostanie między 1,4 a 2,3 miliona ludzi, głównie młodych i wykształconych⁷⁹. Możliwe straty ekonomiczne spowodowane niewracaniem uchodźców do ojczyzny, a wynikające ze spadku zarówno konsumpcji, jak i produkcji, według oceny CSE sięgną 3,9 procent przedwojennego PKB Ukrainy w scenariuszu optymistycznym, zaś 6,31 procent przedwojennego PKB w scenariuszu pesymistycznym⁸⁰.

Perspektywy powrotu migrantów przymusowych, zwłaszcza z zagranicy, mają bezpośredni związek z długością ich pobytu w innym kraju, co z kolei zależy od długości konfliktu zbrojnego – im dłużej on trwa, tym większe zniszczenia w Ukrainie, a zatem im więcej rodzin traci mieszkanie i pracę, tym więcej migrantów znajduje zajęcie za granicą i ogólnie przystosowuje się do życia w nowym społeczeństwie.

Ocena przyszłych trendów migracyjnych pomiędzy Ukrainą a państwami unijnymi, zwłaszcza Polską

Mimo zalet członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej integracja europejska niesie ze sobą również wyzwania. Jednym z nich jest odpływ ludzi, którzy wraz z obywatelstwem europejskim zyskają prawo do swobodnego zamieszkania, pracy i nauki w zjednoczonej Europie.

Wiele ujawniają na ten temat sondaże opinii publicznej. Według Fundacji Inicjatyw Demokratycznych im. Ilka Kuczeriwa w latach 2005–2015 za największą zaletę integracji europejskiej – i jej deklarowany cel polityczny – uważano możliwość swobodnego przemieszczania się przez granicę (35–40 procent badanych). W 2018 roku, czyli rok po ustanowieniu ruchu bezwizowego do Unii Europejskiej, problem stracił aktualność i tylko 26 procent respondentów uznało prawo do swobodnego przemieszczania się za priorytet. Jednocześnie główną negatywną konsekwencją członkostwa Ukrainy w UE mogłaby być według

79 H. Wysz i in., *Українські біженці...*, dz. cyt.

80 Tamże.

pytanych emigracja Ukraińców. Obawa ta znacznie wzrosła – od 33 procent w listopadzie 2015 do 46 procent w sierpniu 2018 roku⁸¹.

Przewidzenie rozwoju migracji ukraińskiej do Unii Europejskiej w czasie, gdy trwa wojna, a aspiracjom do członkostwa daleko do realizacji, jest bardzo trudne, jeżeli nie niemożliwe. Natomiast dynamika procesów migracyjnych w krajach Europy Środkowej po rozszerzeniu obszaru Unii w latach 2004 i 2007, zwłaszcza w Polsce, jak również ogólne rozważania teoretyczne na temat wzorców migracji wobec pogłębiania integracji gospodarczo-politycznej między krajami pozwalają wyznaczyć najbardziej prawdopodobny kierunek rozwoju sytuacji migracyjnej w Ukrainie w kontekście integracji europejskiej.

Według makroekonomii neoklasycznej głównym motorem ruchów migracyjnych jest nierównomierny rozwój gospodarczy. Do migracji międzynarodowej dochodzi wtedy, gdy istnieją nierówności między wydajnością pracy a zarobkami. Migracja stanowi przejaw tego, że ludzie pragną poprawić swoją sytuację finansową i dlatego przeprowadzają się na obszar oferujący lepsze możliwości zarobku. Jeśli wziąć pod uwagę fakt, że Ukraina pozostaje w tyle za krajami europejskimi pod względem wynagrodzeń i bezpieczeństwa socjalnego – a wojna znacznie zaostrzyła ten problem – migracja Ukraińców na Zachód wydaje się oczywista. Jeżeli obywatele i obywatelki Ukrainy dostaną bezterminowo, a nie wyłącznie na mocy ochrony tymczasowej, możliwość swobodnej pracy w Europie, to zwiększy się odpływ ludzi. Powinno się jednak wziąć pod uwagę to, że otrzymanie przez Ukraińców pełnych praw pracowniczych i socjalnych dzięki pełnemu członkostwu ich kraju we Wspólnocie Europejskiej pomoże im w dostępie do edukacji i lepiej płatnej pracy. To znaczy, że dzięki temu będą mogli zdobywać nową wiedzę i doświadczenie, zwiększyć zarobki, a zatem oszczędności oraz transfery pieniężne do ojczyzny – czyli stworzyć sobie warunki do powrotu. Tyle że w krótkim okresie dodatkowymi bodźcami do wyjazdu zarobkowego za granicę mogą okazać się: rosnąca nierównowaga na ukraińskim rynku pracy, zwiększona konkurencja i restrukturyzacja gospodarcza, spowodowane wstąpieniem do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG, EEA). Zarazem integracja europejska, niosąca ze sobą perspektywy poprawy klimatu biznesowego, inwestycje zagraniczne oraz wyższe standardy w pracy i opiece społecznej, przyczyni się do bezpieczeństwa społecznego i stworzy warunki do spadku emigracji oraz powrotu Ukraińców i Ukrainek, którzy wcześniej wyjechali.

81 *Європейська інтеграція у вимірі громадської думки*, Фонд Демократичні Ініціативи імені Ілька Кучеріва, 28.09.2018, <https://dif.org.ua/article/evropeyska-integratsiya-u-vimiri-gromadskoi-dumki>.

W myśl nowej ekonomicznej teorii migracji – innego znanego naukowego wyjaśnienia przyczyn ruchów migracyjnych – decyzji o wyjeździe nie podejmuje jednostka, ale gospodarstwo domowe, które wysyła swojego członka do pracy za granicę, aby zmniejszyć ryzyko związane z niskimi lub niestabilnymi dochodami albo zaspokoić podstawowe potrzeby materialne. Jak pokazują doświadczenia migracyjne Ukraińców, migracja zarobkowa od dawna stanowi dość powszechną strategię przetrwania w trudnych warunkach. Prawdopodobne jest więc, że wojna, zniszczenia mieszkań, utrata pracy, problemy ze zdobyciem pełnego wykształcenia itp. dostarczą wielu ukraińskim rodzinom dobrych powodów, aby zapewnić sobie dobrostan poprzez wysłanie jednego z członków do pracy za granicę.

Swobodny dostęp do europejskiego rynku pracy i usług edukacyjnych, umożliwiony przez integrację europejską, stworzy większe szanse na uniknięcie ryzyka bezrobocia i biedy dzięki podróży za granicę, pracy i kształceniu dzieci oraz młodych w innych krajach. Oczywiście istnieje też poważne zagrożenie, że otrzymawszy europejski dyplom, niewymagający nostryfikacji, a dający dostęp do europejskiego rynku pracy, młodzi Ukraińcy i Ukrainki postanowią kontynuować pobyt poza granicami swojego kraju, zwłaszcza jeśli będzie trwała wojna. Niektórzy jednak bez wątplenia z różnych powodów wrócą do domu. W miarę jak nowa gospodarka migracyjna sprawi, że wyjazdy i powroty staną się częścią wspólnej strategii rodzinnej, dynamika i kierunki ruchu będą w dużej mierze zależały od tego, na ile pobyt migranta za granicą czy w domu jest bardziej w interesie najbliższych.

Nawet dziś badania socjologiczne pokazują, że główną motywacją uchodźców do powrotu do domu – poza chęcią mieszkania w ojczyźnie – są okoliczności rodzinne i pragnienie połączenia się z najbliższymi. Jeśli po wygraniu przez Ukrainę wojny i wstąpieniu do Unii Wspólnota Europejska przeznaczy swoje potężne zasoby finansowe i organizacyjne na pomoc temu krajowi oraz stworzy warunki do godziwego zatrudnienia i udanej samorealizacji, gospodarstwa domowe będą potrzebowały wysiłków wszystkich swoich członków, aby prowadzić normalne życie. Jednocześnie europejski dyplom, znajomość języków, zagraniczne doświadczenia i kontakty osób powracających staną się ważnym, dodatkowym czynnikiem przyspieszającym rozwój Ukrainy.

Inną wartą uwagi teoretyczną wykładnią migracji jest teoria kapitału społecznego, a szczególnie sieci migracyjnych, tj. społecznych więzi łączących państwo pochodzenia i kraj pobytu migrantów. Sieci te ułatwiają wymianę informacji oraz zapewniają pomoc przy relokacji i osiedlaniu się za granicą, a więc obniżają zagrożenia związane z przemieszczaniem. W ciągu dziesięcioleci

migracji zarobkowej Ukraińcy już zawiązali trwale sieci migracyjne, które jeszcze wzmocniła gigantyczna przymusowa emigracja wskutek wojny. Nie chodzi tylko o związki osobiste, lecz także o rozwój połączeń transportowych, telekomunikacji, zdalnego zatrudnienia i międzynarodowych usług finansowych. Europejska integracja Ukrainy oczywiście ułatwi rozwój tych i innych form interakcji, a zatem będzie sprzyjać ludzkiej mobilności. Jednocześnie najnowsze technologie i digitalizacja umożliwiają wirtualne załatwienie wielu spraw, bez konieczności fizycznej zmiany miejsca. Ponadto sieci migracyjne ułatwiają ruch w obie strony, czyli nie tylko wyjazd, lecz także powrót do kraju.

Socjologiczne teorie migracji obejmują między innymi teorię przyczynowości kumulatywnej, zgodnie z którą migracja to proces dynamiczny, a każda decyzja o wyjeździe z kraju zmienia środowisko społeczne i prowadzi do kolejnych przemieszczeń. Na etapie rozwoju odpływu migracyjnego oznacza to, że powstaje coraz więcej nowych bodźców dla każdej kolejnej decyzji o wyjeździe. Niezwykle istotny jest zwłaszcza widoczny efekt poprawy dobrobytu tych rodzin, których członkowie wyjechali albo tymczasowo pracują za granicą. Ten sam mechanizm dotyczy jednak również etapu powrotów. Przykłady udanych powrotów i oznaki, że osoby wracające otrzymują wsparcie, przyczyniają się do powszechności reemigracji. Warto też zauważyć, że w procesie integracji europejskiej z zagranicy do Ukrainy przyjadą najprawdopodobniej rozmaici doradcy, menadżerowie czy specjaliści, chcący asystować przy reformach ukraińskiej gospodarki i przemianach społecznych. Wśród wysoce wykwalifikowanych ekspertów będą z pewnością przedstawiciele i przedstawicielki ukraińskiej diaspory – migranci, którzy poprzednio wyjechali z kraju. Publiczne uznanie i wsparcie finansowe dla wkładu tych osób w rozwój Ukrainy może zachęcić ich rodaków do powrotu i realizacji swojego potencjału w ojczyźnie.

Teoretycznie zatem w krótkim okresie integracja europejska Ukrainy powinna doprowadzić do wzrostu emigracji do UE. Jednak z czasem, w miarę jak stopniowo pojawią się pozytywne efekty integracji, osłabną czynniki wypychające, a poprawią się warunki sprzyjające zmniejszaniu emigracji i powrotowi migrantów do ojczyzny. Dzięki posłużeniu się modelami teoretycznymi możemy jedynie stwierdzić, że najprawdopodobniej dojdzie do procesu migracji – natomiast jego dynamika, kierunki oraz struktura będą zależały od realiów demograficznych, socjoekonomicznych i politycznych.

Jednym z najważniejszych czynników, który wpłynie na intensywność migracji Ukraińców w kontekście integracji europejskiej, jest oczywiście polityka migracyjna Unii Europejskiej. Warto przypomnieć, że każde z poprzednich rozszerzeń UE stanowiło wstrząs w sferze migracji i polityki migracyjnej

w Europie⁸². „Stare” kraje członkowskie najbardziej obawiały się możliwości masowego napływu obywateli z krajów dokonujących akcesji. Spodziewano się zagrożenia dla rynku pracy, zwiększonego bezrobocia oraz nadmiernego obciążenia dla systemu ubezpieczeń społecznych. Powody do obaw były przekonujące – nowe kraje członkowskie charakteryzowały się niższymi wynagrodzeniami i wyższym bezrobociem niż te stare, co oczywiście motywowałoby ich obywateli do skorzystania z możliwości swobodnego przemieszczania się po Europie. To zjawisko miało miejsce przy poszerzeniu Unii w latach osiemdziesiątych o Grecję, Hiszpanię i Portugalię, a także w latach 2004–2007, gdy do Wspólnoty wstępowały państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Unia Europejska ustanowiła ograniczenia wobec swobodnego przemieszczania się oraz zatrudnienia obywateli i obywaterek nowych państw członkowskich na jej terenie. W latach osiemdziesiątych były one obowiązkowe; w latach 2004–2007 poszczególne państwa członkowskie mogły zdecydować same. System pozwoleń na wjazd obywateli i obywaterek nowych państw członkowskich UE mógł zostać utrzymany przez maksymalnie 7 lat. Jednak już na samym początku od ograniczeń odeszły Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja, a inne kraje stopniowo otwierały swoje rynki pracy. W 2007 roku, gdy do UE wstąpiły Bułgaria i Rumunia, swoje rynki pracy udostępniło ich obywatelom 10 krajów członkowskich jednocześnie. Wczesne zdjęcie ograniczeń wynikało, po pierwsze, z faktu, że alarmistyczne prognozy masowej imigracji z nowo przyjętych państw okazały się przesadzone, a po drugie – z uświadomienia sobie, że gospodarki zachodnioeuropejskie zyskują na przybyciu dodatkowej siły roboczej.

Jeśli chodzi o wymiar migracji „nowych Europejczyków” po tym, jak ich kraje dołączyły do UE, we wczesnych latach fala rzeczywiście gwałtownie wzbierała. Co roku na Zachód przyjeżdżało około 250 000 osób z tego regionu – dla porównania na początku XXI wieku było to około 60 000 osób. Mimo to przybyś z Europy Środkowo-Wschodniej stanowili zaledwie 0,5 procent populacji UE-15⁸³. Jednocześnie korzyści z migracji zostały przekonująco udowodnione, zwłaszcza w tych krajach, które otworzyły swoje rynki pracy na imigrantów ze Wschodu. Rząd brytyjski ocenił na przykład, że bezpośredni dochód z imigracji w pierwszym roku po rozszerzeniu UE wyniósł 500 milionów funtów (tj. około

82 W warunkach funkcjonowania dyrektywy o ochronie tymczasowej obywateli Ukrainy mają prawa bardzo zbliżone do tych, którymi dysponują obywatele innych państw UE, np. w Polsce, a w niektórych zakresach wręcz szersze. Polemizowałabym z przypuszczeniem, że w przypadku przystąpienia Ukrainy do UE spotęguje to intensywność migracji z Ukrainy do państw UE. Intensyfikacja nie nastąpi dopóty, dopóki mężczyźni w wieku 18–65 lat nie będą mogli opuszczać terytorium Ukrainy (przyp. red.).

83 *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, red. M. Kahanec, K.F. Zimmermann, Springer, Berlin 2009.

745 milionów euro)⁸⁴. Przybycie osób z nowych państw członkowskich przyczyniło się do 0,2 procent wzrostu PKB⁸⁵.

Doświadczenia poprzednich akcesji do UE sugerują, że migracja Ukraińców w procesie integracji europejskiej najpierw się nasili, ale szybko ustabilizuje. Ograniczenia, które UE prawdopodobnie ustanowi, chcąc przyhamować masowy napływ osób z Ukrainy, będą raczej tymczasowe, a ich ostrość będzie zależeć od sytuacji społeczno-gospodarczej w państwach członkowskich oraz zapotrzebowania na dodatkowych pracowników w tych gospodarkach.

Warto zarazem podkreślić, że okoliczności wojenne, w jakich obecnie rozwija się w Ukrainie proces migracyjny, znacząco różnią się od tych, w których znajdowały się inne państwa w momencie swojej akcesji do UE. To oczywiste, że wojna i jej konsekwencje są i będą głównymi czynnikami odpowiadającymi za migrację ludności ukraińskiej w najbliższej przyszłości. W szczególności z powodu wojny populacja Ukrainy gwałtownie spadła, a wraz z nią zmalał również potencjał migracyjny. Rolę odegrał też fakt, że przyznanie obywatelom i obywatelkom Ukrainy ochrony tymczasowej w Europie pozwoliło na wyjazd i osiedlenie się za granicą wielu osobom, które jeszcze przed wojną planowały bądź rozważały emigrację. W konsekwencji, choć integracja europejska zintensyfikuje migrację Ukraińców do Europy, jej wzrost po akcesji do UE najprawdopodobniej nie będzie aż tak dramatyczny.

Z tego względu, a także dlatego, że Europejczycy już radzą sobie z przyjazdem milionów migrantów przymusowych z Ukrainy, zaś jakikolwiek wzrost liczby przyjezdnych po uzyskaniu prawa do swobodnego przemieszczania się raczej nie będzie miał znaczącego wpływu na rynki pracy i systemy opieki społecznej krajów goszczących, można mieć nadzieję, że ograniczenia wobec swobodnego poruszania się Ukraińców okażą się nieznaczne. Równocześnie korzyści dla krajów przyjmujących wynikające z obecności obywateli i obywaterek Ukrainy już coraz bardziej się uwidoczniają – a to ważny argument na rzecz przyznania im większych możliwości przemieszczania się po Europie i zatrudnienia. Fakt, że większość migrantów przymusowych jest w wieku produkcyjnym i posiada wykształcenie, pozwolił dużej części z nich skutecznie przystosować się do życia w krajach przyjmujących i znaleźć pracę.

84 M. Heinen, A. Pegels, *The Results Two Years after Enlargement: Preliminary Results*, Bundeszentrale für politische Bildung, 01.07.2006, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/58165/the-results-two-years-after-enlargement-preliminary-results/>.

85 D.M. Iakova, *The Macroeconomic Effects of Migration from the New European Union Member States to the United Kingdom*, IMF Working Paper 2007, nr 61, 01.03.2007, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Macroeconomic-Effects-of-Migration-from-the-New-European-Union-Member-States-to-the-20543>.

Według prognoz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) liczebność siły roboczej w krajach europejskich miała wzrosnąć o około 0,5 procent w pierwszym roku wojny rosyjsko-ukraińskiej. Przy podziale na poszczególne państwa największej zwwyżki spodziewano się w trzech państwach: Czechach (2,2 procent), Polsce (2,1 procent) oraz Estonii (1,9 procent). Statystyki zatrudnienia kształtują się podobnie – Czechy, Polska i Estonia wykazują względną dodatnią zmianę rzędu najwyżej 1,9 procent, a sumaryczny wpływ na wszystkie kraje przyjmujące szacowano na 0,4 procent⁸⁶.

Ukraińscy eksperci przewidują, że w miarę uczestnictwa Ukraińców w rynku pracy i rynku konsumenckim ich wkład we wzrost PKB w Czechach, Polsce i Estonii wyniesie około 1,2 punktów procentowych rocznie, zaś na Węgrzech, Łotwie, Litwie, w Słowacji i Rumunii – niecałe 0,8 punktów procentowych. Wymiar produkcji towarów i usług w Estonii, Polsce i Czechach w 2026 roku będzie o 2,2–2,3 procent wyższy, a w Niemczech o 0,6–0,65 procent wyższy od scenariusza bazowego bez migracji⁸⁷.

Zważywszy na pozytywne skutki przybycia Ukraińców, a także znaczne zyski ich adaptacji i osiedlenia wobec trudnej sytuacji demograficznej i kurczenia się zasobów siły roboczej, państwa europejskie prawdopodobnie będą zainteresowane zatrzymaniem u siebie specjalistów, ludzi młodych oraz robotników potrzebnych ich gospodarce. Dołożywszy znacznych starań w celu integracji Ukraińców, państwa europejskie mają prawo spodziewać się pozytywnego rezultatu w postaci uzupełnienia populacji i zasobów siły roboczej. Można zakładać, że nie tylko ułatwią dłuższy pobyt przymusowym migrantom z Ukrainy, którzy skutecznie się przystosowali, lecz także stworzą warunki do łączenia się rodzin na ich terytorium, kształcenia młodych, staży dla specjalistów itp.

Wolność poruszania się po Europie stworzy lepsze warunki pracy dla Ukraińców, większe możliwości edukacji, zaznajomienia się z dobrymi praktykami i osiągnięciami kultury, a w czasie wojny dostarczy gwarancji bezpieczeństwa⁸⁸. Dla poszczególnych osób z Ukrainy są to jednoznacznie pozytywne skutki. Trudno natomiast określić konsekwencje ubytku ludności dla państwa

86 OECD, *The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries*, OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris, 27.07.2022, https://www.oecd.org/en/publications/the-potential-contribution-of-ukrainian-refugees-to-the-labour-force-in-european-host-countries_e88a6a55-en/full-report.html.

87 O. Tucha, I. Spivak, O. Bondarenko, O. Pogarska, *Impact of Ukrainian Migrants on Economies of Recipient Countries...*, dz. cyt.

88 Prawo do swobodnego przemieszczania się – te uprawnienia już wprowadziła dyrektywa o ochronie tymczasowej: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0321(03)) (przyj. red.).

i społeczeństwa. Ryzyko, że nowe państwa członkowskie stracą siłę roboczą i potencjał intelektualny niezbędny do ich rozwoju, wystąpiło również podczas poprzednich rozszerzeń Unii. W ciągu czterech lat od akcesji Litwa utraciła 3,1 procent populacji w wieku produkcyjnym, Rumunia – 2,5 procent, Polska i Słowacja – po 2 procent, Bułgaria – 1,7 procent. Natomiast wypływ ludności z Czech nie sięgnął nawet 0,5 procent⁸⁹. Atrakcyjność swobody poruszania się po Europie różniła się w odniesieniu do obywateli różnych krajów i zależała nie tylko od szans zdobytych dzięki członkostwu w UE, ale przede wszystkim od sytuacji w ojczyźnie, struktury gospodarki, sytuacji na rynku pracy itp. Innymi słowy, wyjazdy na Zachód nie stanowiły zjawiska uniwersalnego. Prowadzi to do oczywistego wniosku na temat europejskiej przyszłości Ukrainy: po akcesji do UE to sytuacja na miejscu zadecyduje o intensywności emigracji⁹⁰.

Do oceny konsekwencji ruchów migracyjnych potrzebne są charakterystyki nie tylko jakościowe, lecz przede wszystkim ilościowe. Trzeba zauważyć, że akcesja do UE wywołała *boom* w wyjazdach tymczasowych, podczas gdy migracja na stałe rosła znacznie wolniej⁹¹. Na przykład 62 procent pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii chciało pozostać tam na krócej niż trzy miesiące⁹². Ponadto wzrastał odsetek migrantów krótkoterminowych: w 2006 roku wynosił on 55 procent, zaś w 2007 roku 59 procent⁹³. Za gwałtowny wzrost liczby mieszkańców krajów Europy Wschodniej w państwach UE-15 odpowiadali właśnie migranci krótkoterminowi.

Najbardziej typowym modelem zachowań migracyjnych w przedwojennej Ukrainie była cyrkularna, zagraniczna migracja zarobkowa, to znaczy tymczasowe zatrudnienie w obcych krajach z okresami spędzonymi w ojczyźnie, dlatego można zakładać, że model ten nie straci popularności po wstąpieniu do Unii. Ponadto gospodarstwa domowe będą potrzebowały dodatkowych funduszy, aby odzyskać zniszczony przez wojnę dobrobyt, a kraje docelowe

89 M. Governatori i in., *Employment in Europe 2008*, European Commission, październik 2008, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=681&langId=en>.

90 Jak i o ewentualnych migracjach powrotowych (przyt. red.).

91 Regulacje dotyczące migracji w UE poza nielicznymi przypadkami zaczynają się od rejestracji tymczasowego pobytu i dopiero po spełnieniu licznych przesłanek przechodzi się do rejestracji pobytu stałego. Brak rejestracji tymczasowej hamuje, a często uniemożliwia osiągnięcie statusu długoterminowego (przyt. red.).

92 W badaniu przytoczono plany odnośnie do pracy w Wielkiej Brytanii w ramach Worker Registration Scheme, co było podyktowane warunkami dostępu do tamtejszego rynku pracy. Jakkolwiek plany migracyjne cudzoziemców są uzależnione od dostępnych rozwiązań prawnych, a badacze powinni uwzględnić szerszy kontekst (m.in. różnicę poziomów życia, poziom bezrobocia w krajach pochodzenia, alternatywne reżimy migracji itp.) (przyt. red.).

93 M. Kahanec, A. Zaiceva, K.F. Zimmermann, *Lessons from Migration after EU Enlargement*, IZA Discussion Paper No. 4230, czerwiec 2009, <https://docs.iza.org/dp4230.pdf>.

zaspokoją swoją potrzebę siły roboczej bez dokonywania kolejnych wysiłków na rzecz osiedlenia i integracji migrantów⁹⁴.

Akcesja do UE doprowadziła do zmian w geografii i trybach migracji obywateli i obywaterek Europy Wschodniej, w tym do zróżnicowania krajów docelowych – Wielka Brytania, Irlandia i inne kraje UE zajęły poczesne miejsce na tej liście obok tradycyjnych celów migracji Europejczyków ze Wschodu. Regiony, z których pochodzą migranci, również się zmieniały. O ile wcześniej wywozili się oni głównie z obszarów o silnych tradycjach migracyjnych, przede wszystkim z pogranicza, o tyle po poszerzeniu Unii coraz częściej zaczęli przemieszczać się mieszkańcy regionów o populacjach mniej mobilnych. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu, kiedy migranci tradycyjnie polegali na pomocy krewnych lub rodziny za granicą, prawo do swobodnego przemieszczania się ułatwiło niezależne, indywidualne decyzje o migracji. Można oczekiwać, że efekt poszerzenia geograficznego zasięgu zagranicznych podróży oraz objęcia większych segmentów populacji migracją wystąpi w Ukrainie po jej akcesji do Unii Europejskiej. Ponadto wskutek rosyjskiej agresji do migracji zostali zmuszeni ci Ukraińcy i Ukrainki, którzy nie planowali wcześniej donikąd się ruszać.

Oczywiście większa mobilność cechuje ludzi, którzy dysponują fizycznymi, psychicznymi i finansowymi zasobami odpowiednimi do tego, aby się przemieścić, oraz nie są obciążeni obowiązkami rodzinnymi i domowymi. Dobrze zilustrowała to struktura populacji migrantów z krajów Europy Środkowo-Wschodniej po akcesji do Unii Europejskiej: 63 procent było w grupie wiekowej 15–34 lat, większość stanowili mężczyźni, którzy migrowali w celach zarobkowych, przy czym nie towarzyszyli im inni członkowie rodziny.

Warto również zauważyć, że choć z regionu Europy Środkowo-Wschodniej tradycyjnie emigrowali obywatele dobrze wykształceni, to po akcesji odsetek migrantów z wyższym wykształceniem spadł, a wzrósł udział osób z wykształceniem średnim i podstawowym. Struktura wykształcenia migrantów odzwierciedliła potrzeby europejskiego rynku pracy, gdzie najlepsze szanse na znalezienie zatrudnienia mieli przedstawiciele zawodów z kategorii tak zwanych niebieskich kołnierzyków⁹⁵. Tym niemniej odsetek osób wykształconych wśród emigrantów pozostawał wyższy niż w sile roboczej ich krajów pochodzenia, co spowodowało obawy o niekorzystne konsekwencje drenażu mózgów. Na przykład według danych Ministerstwa Zdrowia do 2006 roku niemal 5 procent

94 Ten wysiłek i koszt jest co do zasady po stronie migrantów (przyt. red.).

95 *Blue collar* to osoby pracujące poza biurem, niezależnie od poziomu kwalifikacji wymaganych/posiadanych do wykonywania danej pracy (przyt. red.).

przedstawicieli tych zawodów wyraziło pragnienie uzyskania odpowiednich zaświadczeń pozwalających na pracę za granicą (wśród anestezjologów odsetek ten sięgał niemal 16 procent, wśród chirurgów plastycznych – niespełna 15 procent, a u radiologów – niecałe 8 procent)⁹⁶. Emigracja specjalistów pozostawała jednak ogólnie umiarkowana, a według ekspertów nie spowodowała poważnych problemów. Zdaniem niektórych autorów dotyczyła ona ekonomicznego naddatku specjalistów⁹⁷.

Jednocześnie sposobem drenażu mózgów była migracja edukacyjna ludzi młodych. Odkąd obywatele nowych krajów członkowskich zyskali swobodny dostęp do kształcenia w całej Unii, ta tendencja znacznie się nasiliła. Zaraz po poszerzeniu Unii, w roku akademickim 2004/2005, liczba polskich studentów za granicą wzrosła o jedną czwartą w porównaniu do roku poprzedniego⁹⁸. Wzrost liczby ukraińskich studentów w zagranicznych instytucjach edukacyjnych, dotychczas dość dynamiczny, przyspieszył w czasie wojny, co najprawdopodobniej będzie trwało dzięki swobodnemu dostępowi do edukacji w Europie, udzielonemu wskutek akcesji do UE. Po wstąpieniu Ukrainy do Unii nie da się wykluczyć ryzyka drenażu mózgów, tak jak w przypadku wyjazdów specjalistów.

Odpływ ludzi z nowych państw członkowskich po akcesji do UE również skutkował spadkiem bezrobocia i wzrostem wynagrodzeń. Jednocześnie w niektórych branżach i regionach wystąpiły braki kadrowe. Na przykład na Litwie pod koniec 2005 roku było około 12 000 wakatów, przede wszystkim w przemyśle i handlu⁹⁹. W Polsce niedobór pracowników uwidocznił się zwłaszcza w przemyśle, handlu, branży hotelarskiej i gastronomicznej oraz w budownictwie. W szczególności urzędnicy informowali o braku przynajmniej 150 000 robotników budowlanych, skłaniając firmy do podjęcia starań o pracowników z zagranicy¹⁰⁰. Przypisanie tych zmian wyłącznie migracji byłoby błędne – wynikały

96 P. Kaczmarczyk, *Highly Skilled Migration From Poland and Other CEE Countries – Myths and Reality*, Reports&Analyses 17/06, Center for International Relations, Warszawa 2006, s. 16–17, http://pdc.ceu.hu/archive/00004820/01/rap_i_an_1706a.pdf.

97 *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration...*, dz. cyt.

98 K. Iglicka, *Free Movement of Workers. Two Years After the Enlargement: Myths and Reality*, Reports&Analyses 11/06, Center for International Relations, Warszawa 2006, http://pdc.ceu.hu/archive/00004813/01/rap_i_an_1106a.pdf.

99 M. Kahanec, K.F. Zimmermann, *Migration in an enlarged EU: A challenging solution?*, Economic Papers 363, European Commission, marzec 2009, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14287_en.pdf.

100 M. Kupiszewski i in., *Demographic Development, Labour Markets and International Migration in Poland – Policy Challenges*, CEFMR Working Paper 3/2007, Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych i Ludnościowych, 2007, http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2007-03.pdf.

one głównie z restrukturyzacji i przyspieszenia w rozwoju gospodarczym. Skutków emigracji części ludności w wieku produkcyjnym nie powinno się jednak lekceważyć. W przypadku powojennej Ukrainy, kiedy wzrośnie popyt na siłę roboczą do odbudowy, niedobory pracowników spowodowane odpływem do UE mogą okazać się bardzo dotkliwe.

Kolejną konsekwencją procesów migracyjnych po poszerzeniu Unii był wzrost transferów pieniężnych dokonywanych przez migrantów do własnych krajów, zwłaszcza Litwy i Polski, a także Rumunii i Bułgarii. Suma transferów do Polski wzrosła o 60 procent w ciągu pierwszego roku od akcesji¹⁰¹. Ukraina, w której dzięki migracji zarobkowej suma prywatnych transferów stale wzrastała, i nawet w 2022 roku, w trakcie pełnowymiarowej wojny, spadła tylko o 9 procent w porównaniu z rokiem przedwojennym, ale pozostała wyższa niż w 2020 roku, również może zdobyć dodatkowe fundusze na rozwój od obywateli zatrudnionych za granicą. Ponadto jeśli zatrudnieni za granicą Ukraińcy uzyskają pełne prawa, to będą mieli dostęp do bardziej prestiżowych i lepiej płatnych zawodów. Na pozytywną dynamikę transferów można liczyć jedynie wtedy, gdy utrzyma się model migracji cyrkularnej, czyli środek ciężkości najważniejszych interesów migrantów pozostanie w ojczyźnie.

Akcesja do Unii Europejskiej wpłynęła nie tylko na emigrację z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, lecz także na imigrację na ich terytorium. Wprawdzie liczba osób przybywających z krajów „starej” UE była nieporównywalnie mniejsza niż liczba wyjeżdżających, ale składali się na tę grupę głównie wysoko wykwalifikowani specjaliści, kierownicy zagranicznych firm, eksperci, doradcy oraz reemigranci wracający do rodzinnego kraju. Na przykład w Polsce reemigranci stanowili ponad połowę nowo przybyłych, a w rzeczywistości – zdaniem ekspertów – jeszcze większy odsetek, ponieważ część migrantów nie zarejestrowała swojego przyjazdu bądź wcześniejszego wyjazdu z kraju. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej przedsięwzięto odpowiednie środki, aby ułatwić powrót migrantom, zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Na przykład Wrocław, mimo bezrobocia, przyciągał Polaków z zagranicy¹⁰², nie tylko pochodzących z samego miasta, lecz także innych regionów, brakowało tam bowiem pracowników niektórych specjalizacji koniecznych do realizacji projektów inwestycyjnych. Szczególną wagę przywiązywano do reemigracji wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Fundacja Nauki Polskiej

101 K. Iglicka, *Free Movement of Workers. Two Years After the Enlargement...*, dz. cyt.

102 W województwie dolnośląskim odnotowano sukces w zakresie repatriacji Polaków, ale tu chodzi przede wszystkim o osoby z Kazachstanu posiadające Kartę Polaka (Ukraina). Specjalne strefy ekonomiczne na Dolnym Śląsku to znów raczej nie polscy obywatele, którzy wrócili z UE (przyp. red.)

wprowadziła dwuletnie stypendia dla powracających naukowców, stanowiące mniej więcej równowartość pensji profesorskiej¹⁰³.

Braki siły roboczej w niektórych sektorach i regionach wypełniali pracownicy zagraniczni. Na przykład w 2007 roku Polska znacznie uprościła procedurę tymczasowego zatrudniania obywateli i obywaterek państw Partnerstwa Wschodniego, którzy mogli dzięki temu pracować przez 6 miesięcy w ciągu roku bez uzyskania pozwolenia na pracę¹⁰⁴, tylko wobec oświadczenia pracodawcy, że jest gotów ich zatrudnić. Wprowadzono wiele poprawek do ustawodawstwa dotyczącego praw i obowiązków cudzoziemców, co miało na celu uporządkowanie procedur zdobywania pozwolenia na pobyt dla osób pracujących czy studiujących w Polsce. Za obowiązek moralny uznano reemigrację osób polskiego pochodzenia, których rodziny doświadczyły wywózki do azjatyckiego obszaru ZSRR. Jej przeprowadzenie miały ułatwić ustawa o repatriacji oraz wprowadzenie Karty Polaka – dokumentu potwierdzającego związek cudzoziemca z narodem polskim i zapewniającego mu przywileje przy zatrudnieniu, otwarciu działalności gospodarczej, studiach w Polsce i uzyskaniu polskiego obywatelstwa¹⁰⁵. W 2017 ustawa z roku 2000 została uzupełniona, a prawa repatriantów i pomoc finansową zwiększono, jednak nie przyczyniło się to do istotnego wzrostu zainteresowania repatriacją ani nie przysiężyło na wzrost liczby repatriantów. W razie niedoboru pracowników do odbudowy zniszczonego wojną kraju konieczny stanie się zwrot Ukrainy ku zewnętrznym źródłom siły roboczej, co będzie wymagało zbilansowanej polityki dotyczącej powracających uchodźców i migrantów zarobkowych, zaangażowania diaspory, stworzenia warunków do przyjazdu zagranicznych specjalistów, opracowania polityki integracji nowo przybyłych i edukowania społeczeństwa w duchu tolerancji.

Zarówno rozważania teoretyczne, jak i rzeczywiste doświadczenia poprzednich poszerzeń Unii Europejskiej wskazują na to, że migracja ukraińska krótkookresowo nasili się po wstąpieniu do UE. Głównym celem migrantów z Ukrainy prawdopodobnie pozostanie Polska. Założenie to wynika z bliskości geograficznej, językowej i kulturowej, długotrwałych związków migracyjnych, wielkości diaspory ukraińskiej, zapotrzebowania na dodatkową siłę roboczą w Polsce oraz przyjaznego migrantom prawodawstwa.

103 M. Kupiszewski i in., *Demographic Development, Labour Markets and International Migration in Poland...*, dz. cyt.

104 W 2006 roku zaczęło się od 3 miesięcy, obecnie są to 2 lata. Program ewoluował przez 12 lat, zanim został wpisany do ustawy (przyj. red.).

105 Kartę Polaka wprowadzono na mocy ustawy z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka (Dz.U. 2007, nr 180, poz. 1280) (przyj. red.).

Polityka migracyjna Ukrainy

Kształtowanie ukraińskiej polityki migracyjnej i jej przemiana podczas pełnowymiarowej wojny

Ukraina, która w okresie radzieckim była sztucznie odseparowana od globalnych procesów migracyjnych, dołączyła do nich dopiero w 1991 roku. Otwarcie na świat stworzyło z jednej strony nowe szanse dla obywateli i obywaterek, a z drugiej – nowe zagrożenia, głównie związane z masową migracją Ukraińców do pracy za granicą. Przed państwem tym stoi zadanie opracowania polityki migracyjnej, która zminimalizuje te zagrożenia, a zarazem będzie sprzyjała realizacji pozytywnego potencjału migracji. Ważnym elementem państwowotwórczym stało się tworzenie mechanizmów administracji publicznej dla sfery migracji. W okresie niepodległości, poza zmianami w sytuacji migracyjnej, gromadzeniem doświadczeń oraz realizacją standardów międzynarodowych, wyewoluowała również ukraińska polityka migracyjna. Proces ten można podzielić na kilka etapów.

Pierwszy przypadek na początek lat dziewięćdziesiątych, po upadku ZSRR, i charakteryzował się gwałtownymi ruchami reemigracyjnymi (masowo wrócili z innych państw poradzieckich Ukraińcy i osoby innych narodowości, w tym Tatarzy krymscy, siłą deportowani z Krymu w 1944 roku), przymusową migracją do Ukrainy z państw poradzieckich, gdzie trwały konflikty zbrojne (Armenia, Gruzja, Tadżykistan, Mołdowa), jak również zwiększoną migracją obywateli i obywaterek ukraińskich za granicę w celach zarobkowych, w tym w ramach drobnego handlu przygranicznego, dzięki otwarciu granic i zniesieniu ograniczeń na podróże zagraniczne, a także przyjazd cudzoziemców do Ukrainy, w tym starających się o azyl albo tranzyt do Europy, czemu często towarzyszyło złamanie prawa.

Przy opracowywaniu fundamentów państwowej polityki migracyjnej skupiano się głównie na usuwaniu ograniczeń charakterystycznych dla systemu radzieckiego oraz na zapewnianiu obywatelom prawa do poruszania się, wyboru miejsca zamieszkania, swobodnego przemieszczania za granicę i powrotu do ojczyzny, co zabezpieczono Konstytucją i specjalnymi ustawami. Nowe postawy polityczne wobec regulacji migracji należały do ogólniejszego procesu

demokratyzacji społeczeństwa i wdrażania przyjętych międzynarodowych standardów praw człowieka.

Aby przywrócić prawa ofiarom represji totalitarnych, znaczące zasoby finansowe i organizacyjne przeznaczono na ponowne osiedlanie i integrację byłych deportowanych Tatarów krymskich i przedstawicieli innych narodów, którzy powrócili do Autonomicznej Republiki Krymu. Znaczącą składową procesów migracyjnych w tamtym czasie była migracja przymusowa spowodowana konfliktami zbrojnymi w kilku państwach poradzieckich, dlatego uchwalono *Ustawę o uchodźcach* (1993). Proces repatriacji wsparły uproszczone procedury uzyskania obywatelstwa ukraińskiego przez imigrantów pochodzących z Ukrainy i ich potomków.

Jednocześnie z rozwojem prawodawstwa stworzono struktury administracyjne służące do wdrażania rozwiązań. Pierwszym wyspecjalizowanym w dziedzinie migracji organem administracji publicznej było ukraińskie Ministerstwo Narodowości i Migracji (1993). Lokalne organy służb migracyjnych (1994) zostały podporządkowane zarówno ministerstwu, jak i władzom lokalnym.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych, w konsekwencji systemowego kryzysu ekonomicznego okresu transformacji, napływ repatriacyjny wyhamował, a nasiliła się emigracja na zewnątrz. Na tle reform rynkowych i głębokiego transformacyjnego kryzysu ekonomicznego, a wobec braku administracyjnych ograniczeń przemieszczania się, migracja stała się dla wielu Ukraińców strategią przetrwania. Zakres geograficzny ruchów migracyjnych uległ różnicowaniu, a ich wektor stopniowo się zmienił: z jedyne go możliwego w czasach radzieckich zwrotu na Wschód, czyli do Rosji, skierował się na Zachód, do krajów europejskich, gdzie oferowano wyższe zarobki i lepsze warunki pracy. Zastąpienie politycznych i etnicznych czynników migracji czynnikami ekonomicznymi doprowadziło do znaczącego spadku liczby emigrantów opuszczających Ukrainę na rzecz stałego pobytu w innych krajach, a także do rozpowszechnienia krótkoterminowych, systematycznych wyjazdów w celach zarobkowych. Na przełomie mileniów migracja zarobkowa za granicę stała się nurtem największym i najbardziej społecznie znaczącym. Ukraińcy i Ukrainki jeździli pracować do Rosji, Polski, Czech i na południe Europy.

W 2003 roku ukraińska Parlamentarna Komisarz ds. Praw Człowieka złożyła specjalny raport na temat sytuacji obywateli Ukrainy za granicą, w którym powoływała się na liczne przypadki łamania praw migrantów i handlu ludźmi, a także po raz pierwszy ujawniła oficjalną ocenę skali migracji zarobkowej za

granice – ponad 4 miliony ludzi¹⁰⁶. Problem migracji zarobkowej przez granicę stał się naczelnym przedmiotem ukraińskiej polityki migracyjnej. Rada Najwyższa poleciła rządowi wzmocnienie kontroli nad przedsiębiorstwami zajmującymi się pośrednictwem pracy za granicą i kontynuację negocjacji z innymi państwami, aby zawrzeć międzynarodowe porozumienia w sprawie migracji zarobkowej oraz ochrony socjalnej obywateli i obywaterek zatrudnionych za granicą. Ponadto na początku XXI wieku udoskonalano akty prawne przyjęte w pierwszych latach niepodległości. Konieczne były uzgodnienie ich z zapisami Konstytucji Ukrainy i międzynarodowymi dokumentami prawnymi dotyczącymi ochrony praw człowieka, które ratyfikowała Ukraina, oraz uwzględnienie praktycznych doświadczeń zdobytych w procesie stosowania prawa. Uchwalono nowe wersje *Ustawy o obywatelstwie*, *Ustawy o prawnym statusie cudzoziemców* i *Ustawy o uchodźcach*, jak również *Ustawę o imigracji* oraz *Ustawę o swobodzie przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania na terenie Ukrainy*.

Rozwój ram prawnych i uwaga poświęcona problemom migracji pozwoliły Ukrainie wzmocnić współpracę międzynarodową. W 2002 roku państwo to przystąpiło do genewskiej *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców* z 1951 roku. W tym samym roku stało się pełnym członkiem Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, gdzie wcześniej pełniło funkcję obserwatora.

Równocześnie Radzie Najwyższej nie powiodło się kilka prób przyjęcia prawa o koncepcyjnych ramach państwowej polityki migracyjnej oraz o ustanowieniu Państwowej Służby Migracyjnej jako osobnego ciała wykonawczego do zarządzania procesami migracji. Proces legislacyjny wyhamował i powstała koncepcja polityki migracyjnej państwa ukraińskiego.

Sytuacja ta najwyraźniej wynikała z faktu, że do tego czasu wykonano już zadanie zniesienia radzieckich restrykcji wobec ruchów ludności oraz zapewnienia prawa do swobodnego przemieszczania. Jednocześnie zarówno społeczeństwo, jak i politycy nie zdawali sobie sprawy z dalszych krótko- i długoterminowych strategicznych celów zarządzania migracją przez państwo. Do

106 Закон України. Про громадянство України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>; Закон України. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>; Закон України. Закон про біженців, https://zakononline.com.ua/documents/show/227678__227743; Закон України. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>; Закон України. Про імміграцію, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>; Закон України. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>. Patrz także: *Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном* [Przemówienie Rzecznika Praw Obywatelskich Niny Karpachowej w Radzie Najwyższej Ukrainy], „Голос України”, 15 квітня 2003, <https://www.golos.com.ua/article/245066> (przyj. red.).

pewnego stopnia wynikało to z faktu, że ożywienie gospodarki ukraińskiej na początku XXI wieku spowolniło emigrację. Zmniejszyła się również skala tymczasowej migracji zarobkowej za granicę. Dzięki pieniądзом zarobionym za granicą niektórym pracownikom migrującym udało się znaleźć zatrudnienie bądź założyć działalność gospodarczą w kraju rodzinnym.

Globalny kryzys finansowy i ekonomiczny w 2008 roku, agresja Federacji Rosyjskiej oraz jej konsekwencje społeczno-gospodarcze, a także pandemia COVID-19 przyniosły powrót warunków kryzysowych w rozwoju procesów migracyjnych oraz doprowadziły do kolejnego nasilenia międzynarodowej mobilności Ukraińców. Do migracji spowodowanej problemami ekonomicznymi doszła migracja wywołana działaniami wojennymi i okupacją części terytorium kraju. Do głównych bodźców motywujących do wyjazdu należały trudności w znalezieniu godziwej pracy, znacznie niższe wynagrodzenia niż w krajach docelowych oraz niepewność dotycząca stabilności politycznej i perspektyw gospodarczych państwa. Wskutek zarówno rosyjskiej wojny hybrydowej przeciwko Ukrainie, jak i ukraińskich aspiracji do integracji europejskiej wektor ruchów migracyjnych stopniowo zmieniał zwrot ze wschodniego, tj. ku Rosji, na zachodni, czyli ku Unii Europejskiej.

Ukraina podpisała z Unią *Umowę o ułatwieniach wizowych* oraz *Umowę o readmisji*¹⁰⁷. Nawiązano też porozumienie z sąsiednimi państwami UE w sprawie tak zwanego małego ruchu granicznego, tj. bezwizowego wjazdu mieszkańców terenów przygranicznych Ukrainy na tereny przygraniczne państw ościennych. W 2010 roku Unia Europejska dostarczyła Ukrainie *Plan działań na rzecz liberalizacji wizowej* obejmujący rozmaite zapisy na temat migracji¹⁰⁸. Już na pierwszym etapie wdrażania, w maju 2011 roku, zatwierdzono koncepcję państwowej polityki migracyjnej Ukrainy, o potrzebie której dyskutowano przez lata. W tym samym roku weszły w życie nowa wersja *Ustawy o statusie prawnym cudzoziemców i bezpaństwowców*, czyli zbiór zasadniczych przepisów w sferze migracji, a także nowa *Ustawa o uchodźcach i osobach potrzebujących dodatkowej bądź czasowej ochrony*, która wprowadziła tak zwane formy ochrony uzupełniającej dla starających się o azyl, poza tymi konwencjonalnymi, tj. zgodnymi z *Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951*

107 *Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas – Protocol – Declaration – Joint Declarations, Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons – Annexes – Declaration – Joint Declarations*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22007A1218%2802%29>.

108 *Mission of Ukraine to the European Union, Visa libetion dialogue*, 30.10.2020, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/2633-relations/dialog-u-sferi-yusticiyi-svobodi-ta-bezpeki/pro-rozvitok-bezvizovogo-dialogu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>.

roku. Nowa *Ustawa o zatrudnieniu ludności* (2012)¹⁰⁹ zawierała podstawowe normy regulacji migracji zarobkowej, przy czym po raz pierwszy definiowała taki rodzaj migracji i zabezpieczała prawo obywateli do pracy za granicą¹¹⁰. W ostatnim pakiecie, którego przyjęcie było niezbędne do uzyskania ruchu bezwizowego z UE, uchwalono w listopadzie 2015 roku *Ustawę o zewnętrznej migracji zarobkowej*¹¹¹. Regulowała ona prawa migrantów oraz wprowadzała państwowy obowiązek ich ochrony, wspierania ich zrzeszeń i ułatwienia powrotu, a także reintegracji ze społeczeństwem ukraińskim¹¹². W 2017 roku rząd przyjął *Strategię państwowej polityki migracyjnej Ukrainy na okres do 2025 roku*¹¹³, która określa podstawowe zasady, priorytety i konkretne cele państwa w regulowaniu procesów migracyjnych. Wdrożenie *Planu działań na rzecz liberalizacji wizowej* stanowiło więc znaczący czynnik w poprawie polityki migracyjnej Ukrainy¹¹⁴.

Pełnowymiarowa napaść Federacji Rosyjskiej 24 lutego 2022 roku wpłynęła na wszystkie bez wyjątku aspekty życia w Ukrainie, dramatycznie zmieniając sytuację migracyjną oraz powodując największą wewnętrzną i zewnętrzną migrację przymusową od czasu drugiej wojny światowej. Wojna znacząco zwiększyła wymagania wobec państwa, jeśli chodzi o jego rolę w regulacji procesów migracyjnych i potrzebę koordynacji polityki migracyjnej z państwową polityką gospodarczą, polityką regionalną, polityką zatrudnienia, bezpieczeństwem społecznym i edukacją, przy uwzględnieniu zadań polityki zagranicznej i współpracy z partnerami międzynarodowymi.

Państwo i społeczeństwo za najdotkliwszy problem uznały wyjazd milionów Ukraińców za granicę. W kwietniu 2022 roku prezydenckim dekretem zostały założone: Narodowa Rada Odbudowy Ukrainy ze Skutków Wojny (Національна рада з відновлення України від наслідків війни) oraz wyspecjalizowane grupy robocze, w tym zajmująca się powrotem obywateli tymczasowo przemieszczonych za granicę oraz ich integracją w życiu społecznym i gospodarczym kraju. W opracowanych propozycjach grupa podkreśla, że państwo powinno zainteresować zewnętrznych i wewnętrznych migrantów

109 Закон України. Про зайнятість населення, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.

110 Tamże.

111 Закон України. Про зовнішню трудову міграцію, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text>.

112 Tamże.

113 Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 12 липня 2017 р. № 482-р, Київ. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, <https://zakon.rada.gov.ua/go/482-2017-%D1%80>.

114 Tamże.

przymusowych powrotem oraz tworzyć do niego warunki – choć wybór musi należeć do ludzi¹¹⁵. Ponadto powroty będą odbywać się w sytuacji, w której – wskutek silniejszej integracji z UE – Ukraina będzie rywalizować z innymi krajami europejskimi o wykwalifikowanych specjalistów, a zatem prawdopodobieństwo zwiększenia migracji, przynajmniej w średnim okresie, jest wysokie. Grupa robocza zaproponowała: prowadzenie rejestrów, badanie potrzeb i sprawne udzielanie migrantom przymusowym niezbędnej pomocy, wsparcie dla tych, którzy znajdują się w trudnej sytuacji życiowej, poprawę mechanizmów zatrudnienia, w tym zdalnego, kampanie informacyjne mające zachęcić do powrotu, wykorzystanie mechanizmów wsparcia dla małych firm w tym samym celu, zawarcie porozumień z krajami UE na temat migracji, społecznej ochrony migrantów, uniknięcia podwójnego opodatkowania, poprawę ukraińskiego prawodawstwa migracyjnego oraz poprawę polityki migracyjnej. Aby zapewnić wielosektorową współpracę pomiędzy rządem a władzami lokalnymi w przygotowywaniu warunków do powrotu migrantów przymusowych, zaproponowano stworzenie specjalnej agencji narodowej. Propozycji tych jednak nie zrealizowano.

Potrzebę przemyślenia działań związanych z migracją w kontekście wojny podkreślały poprawki do *Strategii państwowej polityki migracyjnej Ukrainy* na okres do 2025 roku¹¹⁶. Uaktualniony dokument zawiera nowe cele strategiczne, mianowicie: zapewnienie ochrony praw i interesów obywateli Ukrainy zmuszonych do opuszczenia kraju wskutek wojny, stworzenie warunków do ich powrotu i reintegracji w społeczeństwie ukraińskim oraz dopilnowanie, aby ukraińskie prawodawstwo i praktyki administracyjne w zakresie migracji przestrzegały standardów UE. Ponadto wyznaczono nowe zadania dotyczące procedur i narzędzi angażowania pracowników zagranicznych w powojenną rekonstrukcję Ukrainy.

Problem migracji został należyście uwzględniony w opracowanym przez rząd projekcie strategii rozwoju demograficznego Ukrainy do roku 2040, gdzie masową przymusową emigrację rozpatruje się jako jedno z najpoważniejszych

115 Національна рада з відновлення України від наслідків війни, *Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави»*, lipiec 2022, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/return-of-temporarily-displaced-citizens.pdf>, dostęp: 12.09.2024.

116 Кабінет Міністрів України Розпорядження, *Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2024-%D1%80#Text>.

zagrożeń demograficznych¹¹⁷. Dokument wyznacza cel strategiczny w postaci wzrostu liczby ludności za sprawą migracji. Do jego osiągnięcia niezbędne są ułatwienia powrotu dla Ukraińców mieszkających za granicą, nie tylko migrantów przymusowych, lecz także tych, którzy wyjechali wcześniej, oraz ich potomków. Autorzy dokumentu podkreślają, że aby wykonać to zadanie, należy korzystać nie tylko z bodźców finansowych, lecz także kulturalnych i tożsamościowych, czyli nieprzerwanej komunikacji z rodakami za granicą jako członkami narodu ukraińskiego. Aby zrównoważyć naturalny spadek liczby ludności i braki siły roboczej, można też przyciągać migrantów z krajów trzecich, szczególnie świadcząc usługi edukacyjne dla cudzoziemców. Organizacja imigracji zarobkowej z zagranicy wymaga ciągłego monitorowania rynku pracy, jasnego systemu naboru, skutecznych środków integracji przybyszów oraz przekonania opinii publicznej, że migracja nie stanowi zagrożenia, ale narzędzie wsparcia rozwoju społeczno-demograficznego.

Obowiązująca *Strategia państwowej polityki migracyjnej Ukrainy do roku 2025* wkrótce się zdezaktualizuje. Już rozpoczęły się prace nad strategią działań państwa w dziedzinie migracji w przyszłości. Wiadomo ogólnie, że nakierowana ona będzie na kilka głównych celów, w tym: stworzenie warunków do powrotu przymusowych migrantów i reemigracji osób, które wyjechały wcześniej, wzmocnienie więzi z obywatelami, którzy od dawna wolą mieszkać za granicą, przyciąganie imigrantów, zwłaszcza pracowników wykwalifikowanych, potrzebnych w gospodarce.

Priorytety polityki migracyjnej w czasie wojny i powojennej odbudowy

W ostatnich latach działania prawodawcze związane z migracją z jednej strony wykazały tendencję do doskonalenia regulacji procesów migracyjnych rozpoczętej w poprzednim okresie, a z drugiej – stanowiły reakcję na dramatyczne zmiany spowodowane wojną. Przyjęte akty prawne miały na celu: zrównoważenie wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego, które mogły wynikać z ruchów migracyjnych, stworzenie warunków do powrotu migrantów przymusowych do ojczyzny, poprawę mechanizmów przyciągania zagranicznych pracowników potrzebnych gospodarce i obronie Ukrainy oraz włączenie dorobku prawnego UE do prawodawstwa ukraińskiego.

117 Міністерство соціальної політики, *Стратегія демографічного розвитку України на період до 2040 року*, 2024, <https://www.msp.gov.ua/projects/870/>.

W pierwszych miesiącach wojny konieczne było rozwiązanie wynikających ze stanu wojennego naglących problemów w funkcjonowaniu struktur państwowych. W szczególności rząd ogłosił, że legalność pobytu cudzoziemców (z wyjątkiem obywateli Federacji Rosyjskiej) w Ukrainie i wjazdu na jej terytorium potwierdzają również pozwolenia na pobyt czasowy lub stały, które utraciły ważność bądź mają się zmienić w przyszłości (na okres stanu wojennego oraz w ciągu 30 dni kalendarzowych od daty jego zakończenia bądź zniesienia)¹¹⁸.

Równocześnie rząd zawiesił rozpatrywanie wniosków o pozwolenie na wjazd oraz wydawanie i wymianę pozwoleń na pobyt stały i czasowy dla obywateli i obywaterek Federacji Rosyjskiej¹¹⁹. Obostrzenie nie dotyczyło członków rodziny obywateli ukraińskich i cudzoziemców na stałe mieszkających w Ukrainie, bliskich krewnych obywateli ukraińskich oraz osób, których imigracja odbywa się w interesie publicznym.

Za pierwszy krok do uproszczenia procedur imigracji do Ukrainy, w szczególności do zniesienia przeszkód dla wjazdu obywateli Unii Europejskiej, można uznać *Ustawę o ustanowieniu dodatkowych gwarancji prawnych i socjalnych dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej przebywających na terytorium Ukrainy*¹²⁰, przyjętą w lecie 2022 roku na zasadzie wzajemności i jako znak wdzięczności dla narodu polskiego za jego solidarność i wsparcie¹²¹. Na mocy tej ustawy obywatele polscy i ich rodziny, którzy wjechali do Ukrainy zgodnie z ustalonymi procedurami, mogą pozostać w kraju przez 18 miesięcy od daty wejścia ustawy w życie, a także przedłużać pobyt w przypadku zatrudnienia bądź podjęcia nauki. Ponadto Polacy i Polki mogą pracować w Ukrainie bez pozwolenia na pracę dla obcokrajowców i bezpaństwowców, a gdy przyjeżdżają na zaproszenie pracodawcy, nie potrzebują wizy długoterminowej do uzyskania pozwolenia na pobyt czasowy. Ponadto ustawa gwarantuje obywatelom polskim przebywającym w Ukrainie: zabezpieczenie społeczne i świadczenia socjalne, prawo do edukacji na koszt budżetu państwowego lub lokalnego, bezpłatną

118 Кабінет Міністрів України Розпорядження, Зміни, що вносяться до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p#Text>.

119 Кабінет Міністрів України, Деякі питання надання Державною міграційною службою публічних послуг в умовах воєнного стану, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1232-2022-%D0%B-F#Text>.

120 Закон України. Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-20#Text>.

121 Закон України. Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-IX#Text>.

opiekę zdrowotną na tych samych warunkach co przysługująca obywatelom ukraińskim.

We wrześniu 2022 roku Rada Najwyższa przyjęła *Ustawę o wprowadzeniu zmian w niektórych aktach prawnych Ukrainy dotyczących zatrudnienia cudzoziemców i bezpieczeństwa w Ukrainie oraz świadczenia usług pośrednictwa pracy za granicą*¹²², która między innymi zniósła wymaganie, aby cudzoziemcy byli zatrudniani tylko przy wypłacie wynagrodzenia wynoszącego przynajmniej dziesięciokrotność stawki minimalnej (w niektórych przypadkach przynajmniej pięciokrotność), oraz dopuściła wcześniej niedostępną możliwość uzyskania pozwolenia na pracę przez cudzoziemców, którzy wjechali do Ukrainy, aby studiować na uczelni wyższej, i planowali działalność zarobkową w Ukrainie w okresie studiów i po ich ukończeniu (przy zatrudnieniu nie później niż 30 dni kalendarzowych przed ukończeniem studiów). Jednocześnie prawo zabrania cudzoziemcom i bezpieczeństwa w Ukrainie wpisanych na listę osób związanych z działalnością terrorystyczną bądź poddanych sankcjom międzynarodowym podejmowanie działalności zarobkowej w Ukrainie. Jeśli chodzi o obywateli Federacji Rosyjskiej, to pozwolenie na pracę można im wydać tylko po uzyskaniu zgody od Służby Bezpieczeństwa Ukrainy.

Co do emigracji zarobkowej Ukraińców, ustawa jasno zakazuje przedsiębiorstwom świadczącym usługi pośrednictwa pracy za granicą otrzymywania opłat, prowizji i innego rodzaju wynagrodzenia od klientów. Płatność za usługi agencji pośrednictwa pracy powinien uiszczać pracodawca, który z takich usług korzysta.

Ustawa o wprowadzeniu zmian w niektórych aktach prawnych Ukrainy dotyczących udoskonalenia prawodawstwa w dziedzinie migracji została przyjęta w grudniu 2022 roku i ma wzmocnić kontrolne funkcje państwa w sferze migracji oraz zwiększyć poziom odpowiedzialności za łamanie reguł pobytu przez obcokrajowców¹²³. W szczególności ustanawia ona obowiązek udostępnienia danych biometrycznych przez cudzoziemców i bezpieczeństwa w Ukrainie przy wnioskowaniu o przedłużenie pobytu stałego bądź tymczasowego w Ukrainie, jak również w przypadkach, gdy cudzoziemiec bądź bezpieczeństwa w Ukrainie zostaje

122 Закон України. Про внесення змін до деяких законів України щодо застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні і надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-20#Text>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-20#Text>.

123 Закон України. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції, <https://zakon.rada.gov.ua/go/2813-20>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2813-20#Text>.

pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej za złamanie przepisów dotyczących statusu prawnego obcokrajowców.

W styczniu 2023 roku wprowadzono poprawki do *Ustawy o imigracji* oraz *Ustawy o prawnym statusie cudzoziemców i bezpieczeństwa*, związane z odbywaniem służby wojskowej przez cudzoziemców na kontraktach¹²⁴. Po pierwsze, uznaje się, że cudzoziemcy i bezpieczeństwa, którzy podpisali kontrakt na służbę wojskową z Siłami Zbrojnymi Ukrainy, Państwową Specjalną Służbą Transportową lub Gwardią Narodową, legalnie przebywają na terytorium Ukrainy przez okres obowiązywania kontraktu. Po drugie, w ramach limitów imigracyjnych pozwolenia na imigrację będą wydawane cudzoziemcom i bezpieczeństwa, którzy służyli w Siłach Zbrojnych Ukrainy, Państwowej Specjalnej Służbie Transportowej lub Gwardii Narodowej przez okres co najmniej trzech lat, oraz osobom, które zostały uznane za niezdolne do służby wojskowej przez wojskową komisję lekarską ze względów zdrowotnych, wskutek chorób bądź obrażeń poniesionych na służbie, niezależnie od okresu jej trwania.

W czerwcu 2023 roku Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła znaczące poprawki do *Ustawy o imigracji*¹²⁵. Mają one na celu poprawę mechanizmów wydawania pozwoleń na imigrację, uproszczenie procedury przyznawania takich pozwoleń wysoko wykwalifikowanym zagranicznym specjalistom w dziedzinie informatyki oraz walkę z nielegalną migracją osób, którym odmówiono wjazdu bądź odebrano pozwolenie. Ważną nowością jest zapis o przyznaniu prawa do pobytu stałego w Ukrainie cudzoziemcom i bezpieczeństwa, którzy przyjechali do Ukrainy w celach zarobkowych bądź uczestniczyli w realizacji międzynarodowych projektów pomocy technicznej lub pracowali w przedstawicielstwach zagranicznych firm bądź banków, o ile stale przebywali na terytorium Ukrainy na podstawie pozwolenia na pobyt czasowy przez ostatnie 5 lat. Zniesiono roczne limity imigracji. Limit taki może zostać przywrócony tylko w wypadku masowego przybycia imigrantów do kraju¹²⁶.

Przyjęta w sierpniu 2024 roku *Ustawa o zmianie niektórych aktów prawnych Ukrainy dotyczących statusu prawnego cudzoziemców i bezpieczeństwa*

124 Закон України. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби за контрактом іноземцями та особами без громадянства у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2863-20#Text>.

125 Закон України. Про внесення змін до Закону України «Про імміграцію» щодо вдосконалення умов і порядку імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3180-20#Text>.

126 Okoliczności, w których fakt pozostawania w związku małżeńskim z obywatelem Ukrainy lub imigrantem nie jest uznawany za podstawę do wydania zezwolenia na imigrację (przyp. red.)

uczestniczących w ochronie integralności terytorialnej i nienaruszalności Ukrainy¹²⁷ wprowadza kolejne uproszczenia procedur, które regulują prawny status obcokrajowców ochotniczo broniących Ukrainy, jeżeli po zakończeniu służby postanowią oni osiedlić się w tym kraju. Ustawa przewiduje: możliwość wykorzystania nieważnego paszportu do zdobycia pozwolenia na pobyt bądź uzyskania obywatelstwa ukraińskiego, w razie nabycia obywatelstwa ukraińskiego – przedłużenie terminu obowiązkowego zrzeczenia się poprzedniego obywatelstwa do jednego roku po zakończeniu stanu wojennego, rozszerzenie kategorii obcokrajowców mogących otrzymać pozwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie z uwagi na pozostawanie w związku z członkami sił obrony terytorialnej o osoby, które nie pełniły służby najemnej, jak również o członków rodziny obcokrajowców, którzy brali udział w obronie Ukrainy na kontraktach.

Wśród inicjatyw ustawodawczych wniesionych do Rady Najwyższej Ukrainy warto wspomnieć o *Projekcie ustawy o zmianach w niektórych aktach prawnych celem udoskonalenia procedury zatrudnienia obcokrajowców w Ukrainie*¹²⁸. Projekt ma zwiększyć atrakcyjność Ukrainy dla pracowników z zagranicy poprzez wprowadzenie do prawa ukraińskiego części zapisów z dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących migracji. Proponuje się: wdrożenie jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę, wydawanego w ramach jednej procedury, zapewnienie zagranicznym absolwentom ukraińskich instytucji edukacyjnych prawa do pobytu w kraju przez 9 miesięcy po ukończeniu studiów w celu znalezienia zatrudnienia bądź rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej, uniemożliwienie cofnięcia pozwolenia na pobyt migranta zarobkowego, jeśli osoba ta utraciła pracę bądź zezwolenie na pobyt zostało cofnięte z winy pracodawcy.

127 Закон України. Про внесення змін до деяких законів України щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які беруть участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3897-20#Text>.

128 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку працевлаштування іноземців в Україні, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44542>.

Wnioski

Ocena skutków niezgodności statystyk

Głównym źródłem informacji na temat skali emigracji przymusowej z Ukrainy oraz struktury płci i wieku migrantów są statystyki administracyjne dotyczące osób objętych tymczasową ochroną albo statusem uchodźcy, zebrane i opublikowane przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR). Istnieją jednak wątpliwości co do wiarygodności tych informacji z uwagi na znaczne różnice w stosunku do danych podawanych przez ukraińskich pograniczników. Oczywiście trudno o ich całkowitą zgodność, ale obecny rozstrzał jest zbyt wielki.

Według Państwowej Służby Granicznej Ukrainy sumaryczny ujemny bilans przekroczeń zachodnich granic (z Mołdową, Polską, Rumunią, Słowacją i Węgrami) na okres od 24 lutego 2022 do 15 czerwca 2024 roku wynosi 2 miliony ludzi. Według UNHCR liczba obywateli i obywaterek Ukrainy objętych *Dyrektywą w sprawie tymczasowej ochrony* i podobnymi programami w krajach poza UE bądź posiadających status uchodźcy sięga 6 milionów¹²⁹. Ujemny bilans ruchów przez granicę na 2023 rok według PSGU wynosi 50 000 osób. Według Eurostatu liczba zarejestrowanych migrantów przymusowych z Ukrainy w tym samym roku wzrosła o 405 000. Wiadomo, że z okresem tymczasowej ochrony i/lub statusem uchodźcy związane jest opóźnienie czasowe, sięgające zazwyczaj 2–3 miesięcy¹³⁰. Aby je uwzględnić, należy porównać bilans migracji zewnętrznej według ukraińskich pograniczników na okres od 1 października 2022 do 1 października 2023 roku (129 000 osób) ze zwykłą liczbą obywateli

129 Dyrektywa o ochronie nie zakazuje mobilności: część osób objętych ochroną w UE *de facto* może zamieszkiwać w Ukrainie lub przemieszczać się pomiędzy Ukrainą a krajami UE.

1. Natomiast z racji szeregu bardziej korzystnych rozwiązań oferowanych przez dyrektywę część migrantów zarobkowych zmieniła swój status pobytowy na ochronę tymczasową (też w Polsce), szczególnie łatwo to było zrobić po rozwiązaniach zastosowanych w związku z pandemią COVID-19.

2. Ukraińcy korzystali z ochrony tymczasowej niezależnie od poprzedniego miejsca zamieszkania (mogli przyjechać do Polski np. z Rosji, a nie z Ukrainy).

3. Osoby przebywały z Ukrainy także przez granicę z Rosją.

4. Złożenie wniosku o status uchodźcy nie pozbawia statusu beneficjenta ochrony tymczasowej.

Trzeba też uwzględnić, iż część obywateli Ukrainy wychodzi ze statusu beneficjentów ochrony tymczasowej poprzez ubieganie się o zezwolenia na pobyt czasowy (praca, rodzina itp.) (przyp. red.).

130 Ochrona jest udzielana natychmiast (ewentualnie czeka się na potwierdzający to dokument do miesiąca), a jeśli chodzi o status uchodźcy lub inne formy ochrony międzynarodowej w UE – procedura trwa od 3 miesięcy do roku w pierwszej instancji (przyp. red.).

i obywateli Ukrainy zarejestrowanych za granicą w 2023 roku. To nieco zmienia różnicę, jednak wciąż pozostaje ona zbyt wielka (276 000 osób).

Jak można wyjaśnić rozbieżność danych? Najbardziej oczywistym wyjaśnieniem są niedoskonałości pierwotnej rejestracji, mianowicie:

- Nielegalne przekroczenia granicy Ukrainy przez mężczyzn, którym w stanie wojennym nie wolno wyjeżdżać z kraju. To wyjaśnienie najpowszechniejsze i raczej trafne. Nie jest natomiast prawdopodobne, aby granicę nielegalnie przekraczały setki tysięcy osób rocznie. Ponadto nielegalni migranci nieuchronnie spotykają się z trudnościami w rejestracji jako uchodźcy albo osoby, którym przysługuje ochrona tymczasowa.
- Wyjazd obywateli Ukrainy przez terytorium Federacji Rosyjskiej – rzeczywście z niektórych regionów, zwłaszcza z południa i wschodu Ukrainy, znacznie łatwiej i bezpieczniej dostać się do państw bałtyckich przez terytorium Federacji Rosyjskiej, niż dotrzeć do granicy ukraińskiej z Polską, Węgrami, Rumunią, Słowacją czy Mołdową.
- Podwójna rejestracja w krajach Unii Europejskiej, spowodowana spóźnioną rejestracją wyjazdu (bądź jej brakiem) przy przemieszczeniu do innego kraju. Rejestracja w dwóch państwach na taką skalę, nawet przez kilka tygodni, może znacząco wpłynąć na statystyki¹³¹. Ponadto zdarzają się przypadki faktycznego powrotu obywateli do Ukrainy przy fikcyjnym utrzymywaniu statusu uchodźcy wojennego i pobieraniu z zagranicy stosownej pomocy¹³².

Każde z powyższych wyjaśnień wydaje się logiczne, ale nawet razem wzięte nie stanowią one uzasadnienia dla tak znaczącej różnicy.

Dodatkowe wyjaśnienia ogólnych rozbieżności pomiędzy danymi ukraińskich pograniczników a statystykami administracyjnymi krajów pobytu migrantów przymusowych z Ukrainy są następujące:

- Niezarejestrowane przekroczenia granicy przez Ukraińców w pierwszych, najtrudniejszych tygodniach wojny, kiedy dorosłym wolno było wyjechać po okazaniu paszportu wewnętrznego, a dzieciom – świadectwa

131 Należy dodać, że funkcjonuje wspólna baza danych w UE. Dlatego w celu rejestracji w kolejnym państwie trzeba najpierw zrezygnować z ochrony w poprzednim. To powoduje, że może występować niedoszacowanie skali migrantów (przyp. red.).

132 Krajowe ustawodawstwa przewidują możliwość rezygnacji z ochrony, co w praktyce nie dzieje się zbyt często (przyp. red.).

urodzenia¹³³. Okres ten skończył się w marcu–kwietniu 2022 roku, a różnice wciąż można zaobserwować w danych PSGU i na przykład Eurostatu.

- Nieobjęcie niektórych obywateli ukraińskich statystykami administracyjnymi, jeśli na przykład nie złożą oni wniosku o pomoc albo mają inne uprawnienia do pozostania w tych krajach, choćby pozwolenie na pobyt.

Trzeba zatem zweryfikować zarówno dane o przekraczaniu granicy, jak i statystyki administracyjne. Wskazane wydaje się nieustanne doskonalenie wiedzy na ten temat.

Najpierw należy poznać zakres rozbieżności w dziennym (a przynajmniej miesięcznym) rachunku przypadków przekroczenia granicy od 24 lutego 2022 roku między danymi polskimi a ukraińskimi. Nie jest prawdopodobne, aby polscy pogranicznicy rejestrowali wszystkie przypadki nielegalnych wyjazdów z Ukrainy, ale to pozwoli przynajmniej ocenić skalę rozbieżności.

Następne zadanie powinno polegać na znalezieniu wyjaśnienia rozbieżności między rejestrami granicznymi a statystykami administracyjnymi. Wiadomo, że w przypadku Polski (czy każdego poszczególnego kraju) statystyki rejestracji obywateli i obywaterek Ukrainy na polskim terytorium nie mogą być zbieżne z sumarycznym bilansem liczby przekroczeń granicy ukraińsko-polskiej, ponieważ część migrantów albo od razu kieruje się ku innemu krajowi, albo przenosi się później (najczęściej do Niemiec). Ogólna weryfikacja informacji wymaga jednak porównania danych o wyjazdach z Ukrainy przez granicę z Polską i wjazdach do Polski przez granicę z Ukrainą¹³⁴.

Podejścia do weryfikacji zamiarów deklarowanych przez migrantów

Określenie obecnych i przyszłych strat Ukrainy wskutek migracji zewnętrznej spowodowanej wojną wymaga odpowiedniego uwzględnienia faktu, że znaczna większość ukraińskich kobiet, które opuściły kraj od początku wojny,

133 W praktyce – dowolny dokument tożsamości (przyp. red.).

134 Można zaryzykować twierdzenie, że jeśli wziąć pod uwagę polski system ewidencji i warunki utrzymania świadczeń 800+, wjazd do Polski i wjazd odbywa się nie tylko przez granicę polską, ale też przez inne (np. węgierską, rumuńską). Wjazd do strefy Schengen przez polską granicę nie oznaczał automatycznie, że wjazd nie mógł się odbyć przez przejście graniczne innego państwa Schengen. Zważywszy zarówno na koszty pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy w ramach ochrony tymczasowej, jak i znaczenie wkładu obywateli Ukrainy na rynku pracy, potrzebne jest wypracowanie bardziej kompleksowych mechanizmów ewidencji skali migracji pomiędzy Polską a Ukrainą (przyp. red.).

posiada dyplom uczelni wyższej¹³⁵. Nie przeceniając parametrów ilościowych poziomu edukacji, warto uwzględnić mniej lub bardziej z nią związane umiejętności przyswajania nowych informacji, analizy, oceny możliwości, wyrabiania sobie własnego zdania, komunikacji. Istnieje większe prawdopodobieństwo, że wyjechały kobiety, które nie bały się wziąć odpowiedzialności za los swój i dzieci, były skłonne podjąć ryzyko poszukiwania pracy w obcym kraju, potrafiły nauczyć się innego języka i przystosować do odmiennych warunków życia, w tym komunikacji. Ponad połowa tych kobiet już pracuje, a niektóre – choć dość nieliczne – otworzyły działalność gospodarczą¹³⁶. Oczywiście jeśli nie wrócą one do rodzinnego kraju, spowoduje to ogromne straty w kapitale ludzkim Ukrainy. Inne ryzyko wiąże się z możliwością przejścia tak zwanej drugiej fali migracji przymusowej: jeżeli warunki życia, zwłaszcza bezpieczeństwo oraz dostępność godziwej pracy i mieszkań, powstrzymają migrantki przymusowe przed powrotem, po zniesieniu stanu wojennego duża część ich mężów wyjedzie, by do nich dołączyć; rodziny się połączą, ale nie na terenie Ukrainy. Do tego ryzyka przyczynia się fakt, że mężczyźni najczęściej mają przynajmniej taki poziom edukacji jak ich żony, a współcześni małżonkowie najczęściej są w tym samym wieku. Toteż nie wszystkie spośród przeszło miliona młodych kobiet (18–34 lat) zawrą związek małżeński w kraju przyjmującym, ale wyjazd nawet 300 000 młodych mężczyzn z wyższym wykształceniem będzie stanowił znaczącą składową demograficznych, społecznych i gospodarczych strat Ukrainy. Straty demograficzne jasno odzwierciedla utrata kapitału ludzkiego i podaży pracy, które są odczuwalne już teraz, przed oczekiwanym powojennym *boomem* związanym z rozwojem ukraińskiej gospodarki. Wobec tego przewidzenie zachowań migracyjnych obywateli Ukrainy, w szczególności skali powrotów migrantów z zagranicy, stanowi niezwykle ważny czynnik całej polityki społeczno-gospodarczej.

Dzisiejsze odpowiedzi migrantów dotyczące ich przyszłych zamiarów (nie)powrócenia do Ukrainy oraz ogólnie ich przyszłych losów stanowią odbicie dokonywanych przez nich obecnie porównań między jakością życia w Ukrainie i za granicą. Tego rodzaju oceny będą niezwykle istotne w czasie podejmowania decyzji. Jest też bardzo możliwe, że i oceny, i plany się zmieniają.

Perspektywy powrotu migrantów przymusowych, zwłaszcza z zagranicy, mają bezpośredni związek z długością ich pobytu w innym kraju, co z kolei zależy od

135 Разумков Центр, *Настрої та оцінки українських біженців (липень–серпень 2022 р.)*, 30.08.2022, <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/nastroi-ta-otsinky-ukrainskykh-bizhentsiv-lipen-serpen-2022p>.

136 Tamże.

długości konfliktu zbrojnego – im dłużej on trwa, tym większe są zniszczenia w Ukrainie, a zatem im więcej rodzin traci mieszkanie i pracę, tym więcej migrantów znajduje zajęcie za granicą i ogólnie przystosowuje się do życia w nowym społeczeństwie. Im dłużej trwa okres emigracji, tym mniej migrantów przymusowych wraca do domu. Związek ten nie jest jednak tak prosty – nie wszyscy migranci przystosowują się i osiągają za granicą oczekiwany standard życia. Według różnych doniesień, których nie można uznać za reprezentatywne, całość ludności rozkłada się na kilka kategorii: na jednym biegunie są ci, którzy nie potrafili znaleźć sobie miejsca w obcym kraju, a na drugim ci, którzy się przystosowali, znaleźli pracę (albo zadowolili się wsparciem socjalnym), mieszkanie i krąg towarzyski. Wbrew powszechnemu mniemaniu stopień adaptacji nie jest wprost proporcjonalny do posiadanego zawodu bądź kwalifikacji, ale zależy od szeregu cech, w tym umiejętności językowych i komunikacyjnych, zdolności przystosowania się do zmian oraz miejsca zamieszkania (przy pozostałych warunkach równych, w dużych miastach łatwiej znaleźć pracę i odpowiednią szkołę, ale znacznie wyższe są koszty wynajmu mieszkania, a tym bardziej kupna). W zależności od kraju różnią się również postawy ludności miejscowej wobec obcokrajowców.

Decyzje o powrocie ostatecznie będą zależeć od porównania ocen poziomu oraz jakości życia w Ukrainie i za granicą, z wzięciem pod uwagę nie tylko obecnej sytuacji, lecz także innych perspektyw – rzeczywistych bądź wyobrażonych – życia własnego oraz dzieci (edukacji, kariery, dochodów itp.). Istotne okażą się nie tylko czynniki materialne, choć ich waga będzie odmienna w zależności od kategorii migrantów.

Co sprzyja powrotowi migrantów i migrantek do Ukrainy?

Wprawdzie wiele kobiet znalazło pracę, jednak znaczna ich część nie jest zadowolona ze swojej sytuacji, a to dlatego że:

- ich kwalifikacje są dużo wyższe od wymaganych w aktualnej pracy;
- musiały zmienić zawód;
- straciły status społeczny posiadany w Ukrainie;
- mają problemy w komunikacji z miejscowymi i w adaptacji społecznej, nawet jeżeli migrantki znają język kraju przyjmującego.

Czynniki te mogą odegrać ważną rolę w decyzji o powrocie, zwłaszcza dla kobiet wykształconych, dla których niezwykle istotne są charakter pracy i status.

I dalej:

- poziom wsparcia materialnego stopniowo spada (w niektórych miejscach wymiar pomocy finansowej lub rekompensata kosztu wynajmu mieszkania zostają obniżone; w niektórych miejscach warunki otrzymania pomocy stają się surowsze) i ma ono zostać zniesione w niedalekiej przyszłości;
- w dość znacznej liczbie przypadków matki są niezadowolone z jakości kształcenia i z nastawienia do ich dzieci (nie tyle ze strony nauczycieli, ile ze strony rówieśników) czy z ograniczonych możliwości wyboru profilu nauczania w szkole średniej, zaś dzieci chcą wrócić do kolegów i koleżanek w Ukrainie;
- większość nie jest zadowolona z jakości i dostępności opieki medycznej.

W konfrontacji z realiami, zwłaszcza w mniejszych miastach Europy Wschodniej, wielu migrantów (z których część wyjechała z Ukrainy po raz pierwszy w życiu) orientuje się, że przecenili jakość życia za granicą, zwłaszcza dostępność i jakość opieki medycznej. Trzeba jednak podkreślić, że istnieją znaczne różnice w ocenach tych, którzy dobrze przystosowali się do życia w nowych krajach, a tych, którym z różnych powodów się to nie udało.

Kolejne argumenty:

- w Ukrainie zostały mieszkanie, dom i/lub inne nieruchomości, własna lub rodzinna firma;
- w Ukrainie czekają przyjaciele i krewni, często rodzice w starszym wieku.

Związki z Ukrainą, materialne i nie tylko, mogą odegrać istotną rolę, zwłaszcza w decyzji o powrocie/niewracaniu tych, którzy z różnych powodów nie przyzwyczaili się do życia za granicą.

I na koniec:

- wzrost gospodarczy po zakończeniu wojny, a przynajmniej jej fazy gorącej, będzie tak szybki, a brak siły roboczej tak znaczny, że możliwości zarobku i rozwoju kariery znacznie zwiększą atrakcyjność powrotu, szczególnie dla ludzi młodych.

Co dziś powstrzymuje migrantów przed masowym powrotem i najprawdopodobniej będzie powstrzymywać w przyszłości? Odpowiedź jest dość logiczna i mało zaskakująca:

- niebezpieczeństwo i przekonanie o przyszłych napaściach zbrojnych Rosji, nawet po zawarciu porozumienia pokojowego;
- brak godziwej pracy i własnego mieszkania (nie tylko z powodu zniszczeń wojennych – przed wojną wiele rodzin musiało mieszkać z rodzicami).

Te dwa czynniki zanotowano we wszystkich badaniach bez wyjątku, a respondenci podawali je znacznie częściej niż pozostałe.

Inne odpowiedzi:

- brak kręgu znajomych wskutek zniszczenia społeczności; znaczna większość osób ewakuowanych chciałaby wrócić do poprzedniego miejsca zamieszkania albo przynajmniej przeprowadzić się w jego okolicę – to było widoczne w latach 2014–2015, kiedy mieszkańcy obwodów donieckiego i ługańskiego przeprowadzali się głównie do obwodu charkowskiego lub do miejscowości na terenie Donbasu znajdujących się pod kontrolą władz ukraińskich; taką samą sytuację zaobserwowano przy ewakuacji mieszkańców Chersonia, którzy tymczasowo przenosili się do obwodów odeskiego i mikołajowskiego; do tego należy dodać znacznie silniejszą tendencję do przemieszczania się mieszkańców miast niż wsi.

W tym kontekście sam fakt masowego przemieszczania się ukraińskich migrantów przymusowych z Polski do Niemiec musi martwić – doświadczenie pandemii COVID-19 pokazało, że ukraińscy migranci zarobkowi wracali głównie z krajów ościennych.

Inne czynniki:

- brak krewnych w Ukrainie (kraj opuściła cała rodzina);
- obecność w rodzinie osoby chorej, której leczenie jest pokrywane z ubezpieczenia zdrowotnego za granicą, ale nie w Ukrainie.

Więzi rodzinne odgrywają ważną rolę w systemie wartości Ukraińców, dlatego to może być mocny argument przy podejmowaniu decyzji.

Dalej:

- wyższe zarobki za granicą niż w Ukrainie;
- pewność, że – przynajmniej dzieciom – zagranica oferuje lepsze perspektywy.

Czynniki te mogą zostać zrównoważone przez ewentualną radykalną zmianę sytuacji gospodarczej Ukrainy po zakończeniu wojny bądź przynajmniej jej gorącej fazy.

I na koniec:

- częściowo uzasadnione, ale najczęściej bezpodstawne obawy o ostracyzm po powrocie, o potępienie przez tych, którzy przez cały okres wojny pozostali w Ukrainie, o trudności w znalezieniu zatrudnienia z powodu długiej przerwy w pracy, a nawet o swego rodzaju marginalizację (jakieś uzasadnienie dla tych obaw stanowią liczne przypadki wrogości wobec osób przemieszczonych z Donbasu po 2014 roku oraz rozpowszechnianie negatywnego nastawienia do migrantów przymusowych w mediach społecznościowych);
- obawa przed dalszą agresją ze strony Federacji Rosyjskiej i przed związanymi z nią falami mobilizacji wojskowej w przyszłości, co może zniechęcić rodzinę do powrotu, jeśli są w niej mali chłopcy.

Omawiając szanse powrotu migrantów przymusowych oraz skalę takich powrotów, nie możemy pominąć różnicy w ocenie sytuacji, perspektyw jej zmiany i własnych możliwości życiowych pomiędzy osobami mieszkającymi w Ukrainie a migrantami. Ludziom od dawna mieszkającym w Ukrainie trudno czasem zrozumieć psychologiczną sytuację osób, które wyjechały. Zasadniczo migranci dzielą się na dwie grupy o dwóch różnych ocenach sytuacji i poglądach na przyszłość. Migranci przebywający za granicą nie mają dostępu do obiektywnych informacji o poziomie zagrożenia w Ukrainie, zniszczeniach, obrażeniach i zgonach cywili. Opierają się na tym, co pojawia się w mediach i mediach społecznościowych, które – walcząc o czytelników i subskrybentów – nie stronią od sensacyjnych nagłówków (często nieadekwatnych do treści wiadomości) bądź skupiają się na szokujących doniesieniach: przypadkach zgonów, zniszczeń zabudowy cywilnej itp.

Do tego trzeba dodać wszechobecność rosyjskiej propagandy skierowanej do rosyjskojęzycznych mieszkańców krajów europejskich. Wskutek tego ukraińscy migranci przymusowi sądzą, że niemożliwy (niebezpieczny) jest powrót nie tylko do Charkowa czy Odessy, lecz także do miast w istocie względnie bezpiecznych, takich jak Lwów czy Tarnopol. Te różnice ocen często prowadzą do nieporozumień, jeśli chodzi o motywację przyszłych zachowań migracyjnych, a także do sprzeczności pomiędzy wnioskami ekspertów działających w Ukrainie a wynikami sondaży wśród migrantów za granicą. To z kolei nieuchronnie wpływa na zrozumienie, jakie działania powinny podjąć władze centralne, regionalne, przedsiębiorstwa i lokalne społeczności oraz czego należy od nich oczekiwać.

Należy również zwrócić uwagę na powszechną chęć spełnienia społecznych oczekiwań. Są na przykład powody, aby uważać, że w zwycięstwo Ukrainy

wierzy mniejsza liczba respondentów, niż wskazywałyby na to badania socjologiczne. To samo dotyczy gotowości do znoszenia trudności tak długo, jak będzie to konieczne, i do zbrojnej obrony Ukrainy. Najprawdopodobniej pytani nie zawsze szczerze podawali swoje zamiary migracyjne – co jest zresztą typowe w sytuacji wojennej. Bardzo możliwe też, że większość wierzyła w swoje odpowiedzi. Ludzie nie zawsze są gotowi, aby do wszystkiego się przyznać, nawet przed sobą. Nie są przygotowani do poinformowania o tym stosownych władz, a co dopiero osób z zewnątrz.

Wydaje się więc, że aby mieć pełny obraz przyszłych zachowań migracyjnych i uzyskać zgodne z prawdą, szczerze odpowiedzi, należałoby prowadzić badania – w tym eksperckie – nie na temat zamiarów powrotu/niewracania, tylko na temat subiektywnych ocen głównych czynników, które wpływają (będą wpływać) na podejmowanie decyzji.

Szanse na dostosowanie interesów obu krajów w zakresie przepisów migracyjnych i na „potrójne zwycięstwo”

Pogodzenie interesów trzech głównych aktorów procesu migracyjnego – tj. kraju pochodzenia, kraju docelowego i samych migrantów – wymaga przede wszystkim zdefiniowania tych interesów.

Dla tych osób z Ukrainy, które masowo przekroczyły granicę polsko-ukraińską w pierwszym okresie po pełnowymiarowej inwazji rosyjskiej, główną motywacją było bezpieczeństwo i uratowanie dzieci. Natomiast społeczność Ukraińców w Polsce utworzyli znacznie wcześniej liczni migranci zarobkowi, którzy przyjechali do pracy, najczęściej tymczasowej, motywowani pobudkami ekonomicznymi. Zresztą wśród przymusowych migrantów również znalazły się osoby myślące o migracji zarobkowej – wojna stała się kolejnym czynnikiem wypychającym je za granicę, a status tymczasowej ochrony pomógł w uregulowaniu statusu prawnego w obcym kraju. Ponadto w sytuacji, kiedy stan wojenny w Ukrainie uniemożliwił czasowe wyjazdy zarobkowe mężczyznom w wieku poborowym, utrzymaniem rodziny przez pracę za granicą zajęły się kobiety – pochodzące głównie z rejonu przygranicznego, gdzie migracja zarobkowa do Polski od zawsze była codziennością.

Trzeba sobie zdawać sprawę, że wobec zasięgu zniszczeń w Ukrainie, strat mieszkaniowych, mienia, stanowisk pracy, a także ostrego spadku dobrobytu ludności, po zakończeniu wojny i zniesieniu stanu wojennego emigracja zarobkowa się nasili. Zaczną się do niej uciekać nie tylko kobiety, ale też

mężczyźni, którzy aktualnie nie mają takiej możliwości. Ukraińcy są zainteresowani pracą w Polsce z powodu znacznie wyższych zarobków, a jednocześnie mniejszych trudności i niższego ryzyka związanego z migracją dzięki bliskości geograficznej, językowej oraz kulturowej, a także względnie liberalnemu prawodawstwu migracyjnemu.

Dla Ukrainy, której populacja gwałtownie spada w wyniku niekorzystnych trendów demograficznych oraz gigantycznej przymusowej emigracji spowodowanej wojną, powrót rodaków do ojczyzny jest zadaniem strategicznym. Jego powodzenie mogłoby zapobiec depopulacji kraju, stanowiącej zagrożenie dla integralności, niepodległości, suwerenności państwa, jego interesów geopolitycznych, politycznego funkcjonowania narodu ukraińskiego, rozwoju etnicznego i kulturalnego, wzrostu gospodarczego i powojennej odbudowy. Podczas gdy wewnętrzne przemieszczenia przymusowe prowadzą do znacznych zmian w rozmieszczeniu ludności, niosą ryzyko degradacji regionów bliskich linii frontu i granicy z Rosją oraz zwiększają gęstość zaludnienia w środku i na zachodzie kraju ponad możliwości ekologiczne – emigracja zagraniczna prowadzi do bezpośrednich strat.

Niedobór pracowników, który już widać w licznych branżach i zawodach, znacznie pogłębi się podczas okresu powojennej rekonstrukcji, w miarę jak będzie wzrastać popyt na pracę. Według ukraińskiego Ministerstwa Gospodarki w ciągu najbliższych 10 lat trzeba będzie obsadzić dodatkowe 4,5 miliona wakatów¹³⁷.

Prognozy nakładów pracy wymaganych do osiągnięcia wartości PKB projektowanej przez rząd ukraiński na 2032 rok przedstawiła Międzynarodowa Organizacja Pracy (International Labour Organization, ILO)¹³⁸. Według scenariusza podstawowego, gdyby wydajność pracy do 2032 roku miała wrócić do poziomu przedwojennego, liczba zatrudnionych musiałaby wzrosnąć o 67 procent w porównaniu z 2022 rokiem i o 37 procent w porównaniu z przedwojennym rokiem 2021, aby osiągnąć docelowy poziom PKB. Oznacza to, że potrzebne będzie dodatkowe 8,6 miliona pracowników, z czego 60 procent w sektorze usług, 27,4 procent w przemyśle, a 12,6 procent w rolnictwie. Ponad połowa (4,73 miliona) pracowników będzie musiała mieć wyższe wykształcenie.

137 *Відновлення ринку праці - це шлях до нашої перемоги*, - Тетяна Бережна, 13.07.2023, <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3741cc27-dbe5-433e-a139-1d480735b-c51&title=VidnovlenniaRinkuPratsiTseShliakhDoNashoiPeremogi-TetianaBerezhna>.

138 *Перспективи досягнення показників ВВП України на 2032 рік у контексті ринку праці*, raport Międzynarodowej Organizacji Pracy w języku ukraińskim, wrzesień 2023, <https://drive.google.com/file/d/1k8KeMjvdKiG8jIIQH6iicXye24qhZPTN/view>.

Drugi scenariusz opracowany przez ILO rozpatrywał wzrost wydajności pracy potrzebny do osiągnięcia docelowego poziomu PKB w 2032 roku, gdyby liczba zatrudnionych w Ukrainie wróciła do poziomu z 2021, a następnie rosła w tym samym tempie co przed wojną¹³⁹. Według obliczeń wydajność pracy musiałaby wzrastać o ponad 6 procent rocznie, co oznacza dwukrotność średniej z okresu przedwojennego (2,7 procent).

Trzeci scenariusz opiera się na założeniu, że liczba pracowników i wydajność pracy będą wzrastały w tym samym tempie co w poprzednich okresach. W takich warunkach osiągnięcie docelowego poziomu PKB do 2032 roku będzie niemożliwe – okaże się on o 17,8% niższy niż zakładany.

Osiągnięcie rekonstrukcyjnych celów kraju będzie więc wymagało znaczącej zwwyżki zarówno wydajności pracy, jak i liczby zatrudnionych. Aby zapewnić pożądaną liczbę pracowników, należy podwyższać poziom aktywności ekonomicznej Ukraińców o 7 procent rocznie, zwiększać udział kobiet w rynku pracy o 24 procent do 2030 roku oraz poszerzać szanse zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami¹⁴⁰. Istotne pozostają dopasowanie wykształcenia do potrzeb rynku pracy i bliska współpraca pomiędzy systemem edukacji a gospodarką jako klientem usług edukacyjnych. Natomiast „superzadaniem”, jak określił je prezydent Ukrainy, jest stworzenie warunków powrotu do ojczyzny możliwie wielu emigrantom, zmuszonym do schronienia za granicą przed niebezpieczeństwami wojny¹⁴¹.

W takich okolicznościach państwo ukraińskie powinno spróbować zmaksymalizować wykorzystywanie zjawiska migracji zarobkowej do rozwoju społeczeństwa, a zminimalizować jego możliwe ujemne konsekwencje. W bieżących warunkach strategicznymi kierunkami państwowej polityki migracyjnej Ukrainy powinny być: wzrost odsetka powrotów z zagranicznych wyjazdów zarobkowych i wzmocnienie więzi pomiędzy pracownikami ukraińskimi a ich ojczyzną (w szczególności poszerzenie możliwości nauki zdalnej dla dzieci migrantów zarobkowych, które przebywają za granicą z rodzicami), zapewnienie

139 Na temat skali migracji zarobkowych do Ukrainy w okresie wojennym patrz. Я. Герасименко, *На будівництві в Україні почнуть працювати мігранти з Азії та Африки, дефіцит кадрів сягнув 40%*, Громадське, 13 червня 2024, <https://hromadske.ua/ekonomika/225931-na-budivnytstvi-v-ukrayini-pochnut-pratsiuvaty-mihranty-z-aziyi-ta-afriky-defitsyt-kadriv-siahnuv-40-zmi> (przyp. red.).

140 Міністерство економіки, МОП та МОМ продовжують закладати фундамент для міцного та продуктивного повоєнного ринку праці в Україні, ІОМ Україна, 08.12.2023, <https://ukraine.iom.int/uk/news/ministerstvo-ekonomiky-mop-ta-mom-prodovzhuyut-zakladaty-fundament-dlya-mitsnoho-ta-produktyvnoho-povoyennoho-rynku-pratsi-v-ukrayini>.

141 Виступ Президента України у Верховній Раді України до Дня Конституції України, Прес-служба Апарату Верховної Ради України, 28.06.2023, <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novy-na/238212.html>.

gwarancji socjalnych ukraińskim pracownikom za granicą (poprzez utworzenie ośrodków informacyjno-konsultacyjnych w zagranicznych placówkach dyplomatycznych) oraz udzielenie skutecznego wsparcia małym i średnim firmom prowadzonym przez migrantów bądź reemigrantów.

Państwo powinno okazać gotowość do zmian: zapewnić rządy prawa i przestrzeganie praw człowieka, realnie walczyć z korupcją, spełnić standardy Unii Europejskiej i NATO oraz konkretnie poprawić klimat biznesowy. Do Ukrainy skorumpowanej będą chcieli wrócić nieliczni. Warto już na początku reform wprowadzić systemy preferencyjnego opodatkowania dla nowych przedsiębiorstw (na poziomie zwolnień z podatku zniesionych 1 lipca 2023 roku). Alternatywą byłoby zapewnienie takich ulg po roku działania, na przykład na następny okres sześciomiesięczny. W przypadku migrantów, którzy powrócą z wystarczającą ilością kapitału, warto rozważyć państwowe dofinansowanie do działalności gospodarczej – podobny program skutecznie działa już w Mołdowie.

Zapewnienie mieszkań i pracy potencjalnym reemigrantom, a także mieszkańcom i mieszkankom Ukrainy, którzy donikąd nie wyjechali, będzie zależało od ilości i kierunku zagranicznych inwestycji oraz skuteczności kontroli nad ich wykorzystaniem. Warto skupić się nie tylko na odbudowie obiektów mieszkalnych, lecz także na kompleksowej odnowie terenów. Nawet wygodne mieszkanie i godziwe zatrudnienie nie zapewnią komfortu osobie, która codziennie dojeżdża do pracy przez ruiny. Przy odbudowie warto skoncentrować się nie na remontowaniu zniszczonych, starych zabudowań i infrastruktury, ale na budowie zupełnie nowych mieszkań i sieci infrastruktury, odpowiadających standardom europejskim.

Polska – sąsiadka i wiarygodna partnerka, sojuszniczka Ukrainy w walce z najeźdźcą – udzieliła schronienia ponad milionowi migrantów przymusowych z Ukrainy. Podjęła znaczne wysiłki, by ich zakwaterować i osiedlić, przeznaczając na to ogromne sumy pieniędzy. W dłuższym okresie skutki gospodarcze tych wydatków okazały się jednak dodatnie. Polska gospodarka się rozwija, a na rynku pracy występują braki kadrowe. Popyt na pracę na następnych 5 lat wynosi około 0,5 miliona wakatów¹⁴². Obecnie zaspokajają go Ukraińcy wchodzący na rynek pracy i płacący podatki. Według badania przeprowadzonego przez agencję pracy tymczasowej dla migrantów w Europie EWL po roku od rozpoczęcia wojny rosyjsko-ukraińskiej zatrudnionych w Polsce było

142 H. Волосяцька, „Українські біженці врятували польську економіку”. Інтерв'ю із представником Міграційної платформи EWL, Radio Svoboda, 25.03.2024, <https://www.radiosvoboda.org/a/ty-iak-bizhentsi-ekonomika-rynok-pratsi-polshcha/32874526.html>.

84 procent przymusowych migrantów z Ukrainy w wieku produkcyjnym¹⁴³. Przychody ze składek i podatków Ukraińców sięgnęły 12,3–15,2 miliarda złotych w 2022 roku i 18,2–22,5 miliarda złotych w 2023, podczas gdy polski rząd wydał 15 miliardów złotych w 2022 roku i 5 miliardów złotych w 2023 na wsparcie uchodźców z Ukrainy¹⁴⁴. Przybysze przyczyniają się również do rozwoju gospodarczego Polski za sprawą wzrostu konsumpcji. Natomiast według rachunków Narodowego Banku Ukrainy, przy pozostałych warunkach równych, w 2026 roku osoby z Ukrainy dołożą do wymiaru produkcji towarów i usług w Polsce 2,2–2,3 procent w porównaniu do scenariusza bazowego bez migracji, zaś ich wkład do rocznego wzrostu PKB Polski wyniesie około 1,2 punktów procentowych rocznie¹⁴⁵. Inni badacze doszli do podobnych wniosków: wkład uchodźców w PKB Polski wyniósł 0,7–1,1 procent w 2023 roku, a w przyszłości efekt ten wzrośnie do 0,9–1,35 procent¹⁴⁶.

Oznacza to, że skorzystanie z pracy Ukraińców leży w interesie polskiej gospodarki. Równocześnie przedłużony pobyt dużej grupy osób z Ukrainy wywołuje napięcia w polskim społeczeństwie. W trzecim roku wojny wsparcie Polek i Polaków dla Ukrainy nie jest już takie ewidentne. Według badania przeprowadzonego przez ekspertów z Uniwersytetu Warszawskiego zaledwie 17 procent respondentów zgadza się przyjmować uchodźców z Ukrainy z możliwością osiedlenia (choć ponad rok temu zgadzało się 37 procent). Aż 61 procent chciałoby, aby uchodźcy wrócili do rodzinnego kraju po zakończeniu wojny¹⁴⁷.

Mamy więc do czynienia z następującymi motywacjami: chęcią Ukraińców, aby zarabiać pieniądze w Polsce, obawą państwa ukraińskiego o straty populacyjne wskutek migracji, pragnieniem powrotu do ojczyzny u migrantów przymusowych oraz interesem polskiej gospodarki i biznesu, aby korzystać z pracy Ukraińców, przy umiarkowanym poparciu dla imigracji na stałe.

Sposobem na pogodzenie tych potrzeb może być migracja cyrkularna między Ukrainą a Polską, która w okresie przedwojennym była przecież powszechna.

143 A. Zymir, *Raport „Uchodźcy wojenni z Ukrainy. Rok w Polsce”*, EWL, 21.02.2023, <https://ewl.com.pl/raport-uchodzcy-wojenni-z-ukrainy-rok-w-polsce/>.

144 *Poland: Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland – March 2024*, UNHCR Operational Data Portal, 05.03.2024, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106993>.

145 O. Tucha, I. Spivak, O. Bondarenko, O. Pogarska, *Impact of Ukrainian Migrants on Economies of Recipient Countries...*, dz. cyt.

146 *Poland: Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland – March 2024...*, dz. cyt.

147 *Ставлення поляків до українців погіршилося – дані дослідження*, Radio Svoboda, 18.06.2024, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-polshcha-stavlennja-do-ukrajinciv-pogirshylosja-doslidzhennja/32997547.html>.

Aby ją zachować, obie strony powinny dołożyć starań i opracować narzędzia regulacji migracji, które zaspokoilyby popyt polskiej gospodarki na pracowników i pragnienie zarobku w Polsce u Ukraińców, a jednocześnie sprawiły, że ośrodkiem najważniejszych interesów Ukraińców pozostanie Ukraina.

Wobec tego warto pomyśleć na przykład o zawarciu porozumień o zatrudnieniu tymczasowym, podobnych do tych, jakie Polska podpisała z Niemcami w latach dziewięćdziesiątych, gdy rocznie do pracy tymczasowej w Niemczech wyjeżdżało 200 000–300 000 Polaków. Powinno się uwzględnić wzorce sezonowej migracji pracowników z Ukrainy do krajów UE w oparciu o międzynarodowe porozumienia z 2020 roku podczas pandemii COVID-19.

Model migracji cyrkularnej pomogą też podtrzymać wszelkie środki upraszczające procedury i przyspieszające przekroczenie granicy polsko-ukraińskiej, w tym otwarcie nowych przejść granicznych, wprowadzenie wspólnej kontroli i rozwój połączeń transportowych.

Nieograniczoną mobilność między dwoma krajami może wesprzeć przyjęcie przez Polskę przepisów o pobycie osób z Ukrainy, podobnych do tych ustanowionych w Ukrainie w 2022 roku dla Polaków, czyli dopuszczających zatrudnienie bez konieczności zdobywania pozwolenia, pobyt długoterminowy bez odpowiedniej wizy itp. W zasadzie jest to wprowadzenie reżimu prawnego dla Ukraińców w Polsce zbliżonego do tego, z jakiego korzystają obywatele i obywatelki UE. Pomogłoby to między innymi ograniczyć odpływ migrantów ukraińskich z Polski do innych krajów europejskich, co leży w interesie zarówno Polski, jak i Ukrainy, ponieważ osoby przebywające w kraju sąsiednim częściej wracają do domu niż te, które wyjechały do krajów dalej położonych¹⁴⁸.

Zapewnienie osobom z Ukrainy pełnych praw i swobód w Polsce jest też korzyścią trójstronną, ponieważ otwiera migrantom szanse na lepsze zatrudnienie, mobilność społeczną i dostęp do lepiej płatnych zajęć. W ten sposób mogą oni gromadzić doświadczenia i zasoby finansowe, które przyczynią się do ich

148 Zmiana sprzyjająca migracji cyrkularnej zależy także od:

1. kosztów podróży do Ukrainy,
2. czasu podróży do Ukrainy,
3. dokumentów pobytowych, którymi dysponują cudzoziemcy, i czasu oczekiwania na nie (często brak dokumentów jest hamulcem, który uniemożliwia migrację transgraniczną – w Polsce na pobyt czasowy czeka się rok, w Holandii – niecały miesiąc)
4. tego, do której części Ukrainy mieliby wracać (bezpieczeństwo, czas trwania i koszt podróży),
5. płci (mężczyźni zdecydowanie rzadziej albo wcale),
6. składu gospodarstwa domowego migranta w kraju pochodzenia jak i w kraju emigracji,
7. miejsca i trybu pracy: nie każdy ma prawo do urlopu i dysponuje czasem na wyjazd (przyp. red.).

sukcesu życiowego, niezależnie od przyszłego miejsca zamieszkania – czy zostaną w Polsce, czy powrócą do Ukrainy.

To pomoże nie tylko chronić prawa Ukraińców w Polsce, lecz także szybciej osiągnąć cele wyznaczone przez migrantów, w tym akumulację kapitału. W ramach procesu legalizacyjnego trzeba też zintensyfikować negocjacje porozumień dotyczących emerytur z krajami, w których pracują Ukraińcy, oraz monitorować wdrażanie istniejących umów.

W Polsce uczy się znaczna liczba studentów i dzieci migrantów przymusowych z Ukrainy, dlatego skuteczna może okazać się współpraca na polu edukacji. Warto między innymi kształcić studentów z Ukrainy w polskich szkołach wyższych i zawodowych w specjalnościach pożądanых nie tylko w Polsce, lecz także w Ukrainie, najlepiej we współpracy z ukraińskimi placówkami edukacyjnymi, jak również realizować programy szkolne tworzone wspólnie przez nauczycieli polskich i ukraińskich, tak aby zapewnić dzieciom znajomość ojczystego języka, historii i kultury.

Równocześnie ważne zarówno dla integracji za granicą, jak i ostatecznego powrotu do domu są wzajemne uznawanie wiedzy oraz kwalifikacji zdobytych zarówno w Ukrainie, jak i podczas pobytu w Polsce, a także stworzenie warunków dla nieograniczonej kontynuacji kształcenia uczniów i studentów niezależnie od miejsca zamieszkania, tj. uproszczenie procedur obustronnego uznania nabytej wiedzy.

Rozwój i wzmocnienie więzi migrantów z Ukrainą, organizacja życia kulturalnego społeczności ukraińskich przy wsparciu strony polskiej oraz zaangażowanie polityczne migrantów przyczynią się do cyrkularności migracji osób z Ukrainy do Polski. Wobec tego korzystne mogą okazać się porozumienie o podwójnym obywatelstwie, jak również wszelka możliwa pomoc strony polskiej w zagwarantowaniu, że Ukraińcy w Polsce będą mogli brać udział w ukraińskich wyborach organizowanych po zniesieniu stanu wojennego.

Dwa państwa powinny również współpracować przy zachowaniu i wzmacnianiu finansowych więzi migrantów przymusowych z Ukrainą, pomagać zmniejszać koszty transferów i ograniczać ryzyko podwójnego opodatkowania.

Ukraińskie instytucje rządowe powinny uzmysłwić polskim władzom, jak również innym partnerom międzynarodowym, że korzyści dla Unii Europejskiej z przyrostu demograficznego nie są współmierne do zagrożeń, jakie powoduje dla Ukrainy malejąca populacja. Zagrożenia te to między innymi spadek możliwości obrony narodowej, nieuchronna stagnacja gospodarcza spowodowana brakami siły roboczej oraz perspektywa masowego przyjazdu

niechcianych migrantów z krajów trzecich, trudna do zrównoważenia ze względu na niską gęstość zaludnienia Ukrainy. W związku z tym krajom przyjmującym powinno się zaproponować ustanowienie czasowego ograniczenia ważności ochrony tymczasowej, opracowanie kryteriów, które wymagałyby od migrantów opuszczenia kraju przyjmującego, a także zapewnienie bezpłatnego transportu oraz zapomóg na wyjazd. Kompromisem między interesem Polski (oraz innych krajów UE) a interesem Ukrainy mogłoby być wprowadzenie programów wsparcia migracji cyrkularnej dla Ukraińców wracających do ojczyzny na pobyt stały.

Wzajemnie korzystna współpraca między Ukrainą a Polską w regulacji migracji międzypaństwowej powinna stać się ważną częścią pomocy Ukrainie w jej powojennej odbudowie.

Zalecenia i kierunki dalszych badań

Od dawna, a szczególnie od rozpoczęcia pełnowymiarowego konfliktu zbrojnego, migracja zewnętrzna stanowi główny czynnik kształtujący dynamikę demograficzną i podaż pracy w Ukrainie. Z tego względu jej przebieg w okresie wojennym i powojennym ma istotne znaczenie dla odbudowy kraju.

Głównymi bodźcami do powrotu są bezpieczeństwo, mieszkania, praca i związki z Ukrainą. Wiadomo, że wdrażanie jakichkolwiek środków na rzecz powrotu migrantów przymusowych w okresie stanu wojennego byłoby co najmniej przejawem naiwności. Natomiast obecnie należy podjąć działania, które położą fundament pod powojenne powroty. W bieżących warunkach polityka rządu ukraińskiego powinna być nakierowana na współpracę i podtrzymanie więzi z Ukraińcami za granicą. Specyfika diaspory ukraińskiej polega na tym, że tworzą ją zarówno pochodzący z Ukrainy obywatele i obywatelki innych krajów, jak i obywatele oraz obywatelki Ukrainy na stałe przebywający poza tym krajem. Dziś ta diaspora rozrasta się za sprawą emigrantów przymusowych. Państwo zwraca szczególną uwagę na współpracę z diasporą, ale nowe realia wymagają modernizacji polityki z tym związanej.

Nieodzowne jest ustanowienie komunikacji z Ukraińcami i Ukrainkami za granicą, co ma służyć systematycznemu udzielaniu im prawdziwych informacji dotyczących sytuacji w ich kraju i na froncie. Jako że nie każdy ufa źródłom oficjalnym, należy skupić się na zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego chociażby do wyjaśniania ludziom, którzy pozostali w Ukrainie, znaczenia takiej komunikacji z krewnymi i przyjaciółmi. Jeżeli państwo ukraińskie chce okazać swoje zainteresowanie powrotem rodaków do ojczyzny

oraz informowaniem ich o swojej sytuacji, to zagraniczne wizyty ukraińskich urzędników powinny obejmować spotkania z diasporą.

Polityka państwowa dotycząca reemigracji powinna polegać na: stworzeniu warunków zachęcających obywateli i obywatelki do powrotu, a zmniejszających odpływ ludności z Ukrainy, stałym wsparciu i ochronie praw obywateli i obywaterek Ukrainy za granicą, udzielaniu im wiarygodnych, aktualnych informacji niezbędnych do powrotu oraz reintegracji, rozszerzaniu i wzmacnianiu kontaktów z obywatelami i obywatelkami Ukrainy przebywającymi za granicą w celu zwiększenia szans na ich powrót do kraju, oddziaływaniu na opinię publiczną, aby przychylnie podchodziła do reemigracji, wprowadzeniu monitoringu potrzeb i postaw migrantów. Należy też skoordynować politykę migracyjną z krajami, które przyznały ochronę tymczasową osobom z Ukrainy, i z organizacjami międzynarodowymi, prowadzić wymianę informacji z krajami pobytu obywateli i obywaterek Ukrainy oraz doskonalić statystyki migracyjne zgodnie ze standardami europejskimi.

Badania migracji przymusowej bez wątpienia powinny opierać się na sondażach prowadzonych wśród migrantów, ale muszą również brać pod uwagę fakt, że odpowiedzi udzielone dziś niekoniecznie odzwierciedlają to, jakie decyzje zostaną podjęte w przyszłości. W wielu przypadkach decyzje te mogą okazać się wręcz przeciwne do deklaracji. Ponadto odpowiedzi niejednokrotnie mówią nie tyle o rzeczywistej opinii respondentów na politycznie wrażliwe tematy, takie jak powrót do ojczyzny, ile o ich chęci spełnienia społecznych oczekiwań. Poza wynikami sondaży należy uwzględniać eksperckie prognozy przyszłych zachowań migrantów. Przy stosowaniu wiedzy eksperckiej do przewidywania przyszłych działań migrantów warto jednak mieć w pamięci zasadnicze różnice w ocenie sytuacji w Ukrainie między osobami tam mieszkającymi a tymi przebywającymi za granicą. Zastrzeżenia te dotyczą również środków stosowanych do motywowania migrantów przymusowych i zarobkowych do powrotu do domu.

Obiecujące wydają się wspólne badania prowadzone przez naukowców z Ukrainy i krajów przyjmujących, mające określić powody rozbieżności danych ze źródeł ukraińskich i europejskich, a także pomagające w ustaleniu realnej skali migracji przymusowej z Ukrainy. Badania takie powinny polegać między innymi na wywiadach z migrantami przymusowymi, dotyczących zwłaszcza tego, jak dostali się oni do wybranego kraju europejskiego, a także z przedstawicielami władz państwowych Ukrainy i państw Unii Europejskiej.

Noty biograficzne

Ella Libanowa (Елла Лібанова) – dr nauk ekonomicznych, profesor, członkini Narodowej Akademii Nauk Ukrainy (NANU). Dyrektorka Instytutu Demografii, Problemów Społecznych i Jakości Życia NANU. Wybitna badaczka w dziedzinie demografii i polityki społeczno-ekonomicznej. Opracowała pierwszą w Ukrainie metodologię pomiaru rozwoju społecznego na poziomie regionalnym, kierowała kluczowymi badaniami dotyczącymi ubóstwa, rynku pracy, reformy emerytalnej i rozwoju demograficznego. Często reprezentuje Ukrainę na forach międzynarodowych i współpracuje z wiodącymi strukturami eksperckimi ONZ i Unii Europejskiej. Autorka ponad 500 publikacji naukowych, w tym w wydawnictwach ONZ.

Ołena Małynowska (Олена Малиновська) – dr hab. nauk o administracji publicznej, dr nauk historycznych. Pracę rozpoczęła w Narodowej Akademii Nauk Ukrainy (NANU), gdzie zajmowała się badaniami nad migracją. W pierwszych latach niepodległości Ukrainy odegrała kluczową rolę w tworzeniu systemu zarządzania migracją. W latach 1993–2001 pełniła kierownicze stanowiska w Ministerstwie (później Państwowym Komitecie) ds. Narodowości i Migracji. Od 2010 roku pracuje jako główna pracowniczka naukowa w Narodowym Instytucie Studiów Strategicznych (NISS). Autorka ponad 250 publikacji naukowych, w tym 11 książek wydanych na Ukrainie i za granicą.

Paweł Marczewski – dr socjologii, główny specjalista ds. projektów badawczych w forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego. Należy do Carnegie’s Civic Research Network, grupy badaczek i badaczy analizujących przemiany globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Członek redakcji „Przeglądu Politycznego”, stały współpracownik „Tygodnika Powszechnego” oraz felietonista miesięcznika „Pismo”. Zajmuje się źródłami legitymizacji systemu demokratycznego, relacjami między państwem a organizacjami obywatelskimi, kwestiami wpływu przemian demograficznych na demokrację, w tym relacjami między diasporą ukraińską a społeczeństwami przyjmującymi. Ostatnio wydał: *Demokracja obywateli. Mobilizacje społeczne w latach 2015–2023* (2025).

Ołeksij Pozniak (Олексій Позняк) – dr nauk ekonomicznych, kierownik Sekcji Badań Migracyjnych w Instytucie Demografii, Problemów Społecznych i Jakości Życia Narodowej Akademii Nauk Ukrainy (NANU). Od 1993 roku

bada procesy migracyjne. Uczestnik ponad 100 projektów naukowych, z czego w około 40 jako kierownik lub główny badacz naukowy. Specjalizuje się w problematyce przesiedleń wewnętrznych, migracji przymusowej i zarobkowej, integracji migrantów oraz kształtowaniu polityki migracyjnej. Współpracował z takimi organizacjami międzynarodowymi, jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Bank Światowy, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych (UNFPA), Komisja Europejska. Autor ponad 200 publikacji.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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

W 2022 roku pełnowymiarowa agresja Rosji na Ukrainę doprowadziła do migracji przymusowej na skalę niewidzianą od drugiej wojny światowej. Według danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) liczba osób z Ukrainy, które otrzymały tymczasową ochronę w krajach europejskich (z wyjątkiem Rosji i Białorusi) oraz w Ameryce Północnej, przekraczała w połowie 2024 roku 5,2 miliona osób, w tym blisko milion przebywało w Polsce. Perspektywa integracji europejskiej Ukrainy niesie ze sobą wyzwanie dalszego odpływu ludzi, którzy wraz z obywatelstwem europejskim zyskają prawo do swobodnego zamieszkania, pracy i nauki w zjednoczonej Europie.

Dla Ukrainy, której populacja gwałtownie spada w wyniku niekorzystnych trendów demograficznych oraz gigantycznej przymusowej emigracji spowodowanej wojną, powrót rodaków do ojczyzny jest zadaniem strategicznym. Z kolei w interesie Polski, której znaczne wydatki na wsparcie uchodźców z Ukrainy już przynoszą wymierny zysk w gospodarce, leży wykorzystanie potencjału ukraińskiej diaspory na polskim rynku pracy. Pogodzenie interesów trzech głównych aktorów procesu migracyjnego – kraju pochodzenia, kraju docelowego i samych migrantów – wymaga dokładnego zdefiniowania tych interesów, zebrania możliwie precyzyjnych danych na temat skali migracji oraz rozsądnych i konsultowanych z interesariuszami polityk publicznych. Niniejszy raport ma na celu przybliżenie opisu obecnej sytuacji migracyjnej Ukrainy, analizę możliwych scenariuszy jej rozwoju przyszłości oraz rekomendacje dla polskiej i ukraińskiej polityki migracyjnej.