

mBank – CASE Seminar Proceedings No. 149/2017

Zeszyty mBank – CASE nr 149/2017

---

Joanna Tyrowicz

# The influence of economic migration on the Polish economy

## Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski

**Commentators:**

Komentatorzy:

Paweł Kaczmarczyk, Agata Górny



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

mBank–CASE Seminar Proceedings are a continuation of BRE–CASE Seminar Proceedings, which were first published as PBR–CASE Seminar Proceedings

Zeszyty mBank–CASE są kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR–CASE i następującej po niej serii BRE Bank–CASE

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa  
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

mBank SA  
ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa

Scientific editor / Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz

Series Coordinator / Sekretarz Zeszytów  
Aleksandra Polak

Translation / Tłumaczenie  
Nathaniel Espino

DTP  
Tandem Studio

**Keywords:**  
economic migration, immigration, economy, labor market, Poland

**JEL codes:**  
J2, J3, J6

**EAN: 9788371786624**

**Publisher / Wydawca**  
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa,  
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

**Disclaimer**

The paper contains the views of its authors and not of the institutions with which they cooperate.

**Nota prawna**

Tekst wyraża poglądy autorów, a nie instytucji, z którymi są związani.



## Joanna Tyrowicz

Joanna Tyrowicz is a Professor of Economics at University of Warsaw and founder of FAME|GRAPE. She is also IZA Research Fellow. She earned her PhD in Economics in 2006 at Faculty of Economics, University of Warsaw, she also holds a degree from Katholieke Universiteit Leuven. Between 2007 and 2017 she served as an Economic Advisor at Economic Institute of National Bank of Poland, specializing in labor market and household issues. She has also been a consultant to The World Bank in projects on labor market issues. In 2009 she was a Fulbright Scholar at Columbia University, and in 2010 she was a Mellon Fellow at the Netherlands Institute for Advanced Studies. Her tenure book “Unemployment Hysteresis in Poland” was awarded the Prize for Best Economic Book of 2014 by Polish Economic Association.

Joanna Tyrowicz jest związana z Uniwersytem Warszawskim oraz FAME|GRAPE i IZA. Habilitację z ekonomii uzyskała w 2012 roku, tytuł doktora nadał Uniwersytet Warszawski w roku 2006. Ukończyła także studia na Katholieke Universiteit Leuven. W latach 2007–2017 pracowała w Instytucie Ekonomicznym Narodowego Banku Polskiego, specjalizując się w zagadnieniach dotyczących rynku pracy i gospodarstw domowych. Współpracowała także z Bankiem Światowym i Komisją Europejską. Rok 2009 spędziła jako Fulbright Scholar na Columbia University, a rok 2010 jako Mellon Fellow w Netherlands Institute for Advanced Studies. Jej książka habilitacyjna „Histereza bezrobocia w Polsce” zdobyła nagrodę im. Lipińskiego dla najlepszej książki roku nadawaną przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.



## Paweł Kaczmarczyk

Paweł Kaczmarczyk is a director of the Centre of Migration Research at the University of Warsaw and an assistant professor at the Faculty of Economic Sciences, University of Warsaw; IZA fellow, and SOPEMI correspondent for Poland at OECD; in 2008–2011 a member of the Board of Strategic Advisers to the Prime Minister of Poland (responsible for demography, migration and labour market related issues). His main research areas include causes and consequences of labour migration (with special attention paid to analysis of migration processes in CEE countries), highly skilled mobility, methodology of migration research, migration policy, labour economics, population economics and demography, and international economics.

Paweł Kaczmarczyk jest dyrektorem Ośrodka Badań nad Migracjami (Uniwersytet Warszawski) oraz adiunktem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego; IZA fellow, korespondent SOPEMI przy OECD; w latach 2008–2011 członek Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP (odpowiedzialny za sferę demografii, migracji oraz rynku pracy). Do jego zainteresowań badawczych należą: uwarunkowania i skutki migracji zagranicznych (ze szczególnym uwzględnieniem procesów migracyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej), mobilność osób dobrze wykształconych i specjalistów, metodologia badań migracyjnych, polityka migracyjna, ekonomia rynku pracy i procesów ludnościowych, demografia, ekonomia międzynarodowa.



## Agata Górny

Agata Górny is Assistant Professor at the Faculty of Economic Sciences, University of Warsaw and Researcher at Centre of Migration Research, University of Warsaw. She is an economist and sociologist by training. Since 2007, she has been heading the Population Economics and Demography Chair at the Faculty of Economic Sciences. Since 2012, she has been the Editor-in-Chief of a peer-reviewed journal Central and Eastern European Migration Review. Her research interests include: research methods in migration studies and contemporary migratory processes, in particular mobility patterns in immigration to Central and Eastern Europe.

Agata Górny jest adiunktem na Wydziale Nauk Ekonomicznych i badaczem w Ośrodku Badań nad Migracjami na Uniwersytecie Warszawskim. Z wykształcenia ekonomistka i socjolożka. Od 2007 roku prowadzi Zakład Ekonomii Ludności i Demografii na Wydziale Nauk Ekonomicznych. Od 2012 jest redaktorem naczelną czasopisma naukowego Central and Eastern European Migration Review. Jej zainteresowania badawcze obejmują metodologię badań migracyjnych oraz współczesne procesy migracyjne, przede wszystkim wzorce imigracji do Polski i Europy Środkowo-Wschodniej.

# Table of Contents

## Spis treści

Joanna Tyrowicz

### **Can immigration to Poland be a significant labor market driver?**

Czy imigracja zarobkowa do Polski może rozwiązać problemy rynku pracy?

#### **Introduction**

Wprowadzenie

9

#### **1. Insights from demographic forecasts**

Wnioski z prognoz demograficznych

11

#### **2. Patterns of labor supply in Poland**

Wzorce podaży pracy w Polsce

17

#### **3. Barriers to the functioning of the labor market**

Bariery funkcjonowania rynku pracy

23

#### **4. Conclusion**

Podsumowanie

30

# Commentary

Komentarz

Paweł Kaczmarczyk, Agata Górny

## **A temporary solution with structural consequences? Ukrainian workers on the Polish labor market**

Tymczasowe rozwiązanie ze strukturalnymi konsekwencjami?  
Ukraińska siła robocza na polskim rynku pracy

### **Introduction: the context**

Wprowadzenie – kontekst

31

### **1. Toward a country of net immigration? Inflows from Ukraine and their structural characteristics**

W stronę kraju imigracji netto? Napływ z Ukrainy i jego cechy strukturalne

34

### **2. Agriculture: a special case?**

Rolnictwo – przypadek szczególny?

43

### **3. Instead of a summary: legislative changes and their effects**

Zamiast podsumowania – zmiany legislacyjne i ich efekty

46

### **Literature**

Literatura

49



# Can immigration to Poland be a significant labor market driver?<sup>1</sup>

## Czy imigracja zarobkowa do Polski może rozwiązać problemy rynku pracy?<sup>1</sup>

---

### Introduction

In the ongoing public debate on economic migration to Poland, emotional statements, or those without any basis in data, often have the upper hand. But in order to speak rationally about Poland as a destination country for immigrants, it is necessary to fully understand the conditions – and in particular the weaknesses – of the Polish labor market. It's also worth becoming aware of the scale of the processes being discussed.

This essay will deal with four issues that are important from this perspective. First, we show the demographic patterns that will mark the labor market for the next few decades. Secondly, against this background we discuss the patterns of labor supply in Poland, with particular attention to barriers and the groups affected by them. After the barriers we reach the third important aspect: how well the Polish labor market functions. This third aspect is important insofar as the literature on the experiences of countries that accept immigrants suggests a specific pattern: Immigrants usually begin flowing into a country to

---

<sup>1</sup> Many of the observations concerning the functioning of the Polish labor market are the fruit of the work of the team gathered in the now-dissolved Bureau for Enterprises, Households and Markets in the Economic Institute of the National Bank of Poland, which was directed by Michał Grządewicz, to whom I am indebted for encouraging me to deepen my research on the Polish labor market. I am also thankful to Stanisław Cichocki, Katarzyna Saczuk, Paweł Strzelecki, Robert Wyszynski and many other colleagues who commented on our work, for many valuable discussions over the years. I would like to thank Jakub Mazurek for his assistance in preparing this paper. The views presented in this text are the personal opinions of the author, and should not be attributed to any of these people, nor to the National Bank of Poland.

### Wprowadzenie

W obecnej debacie publicznej na temat imigracji zarobkowej do Polski często prym wiodą stwierdzenia emocjonalne lub pozbawione uzasadnienia w danych. Tymczasem, żeby rozsądnie mówić o Polsce jako kraju docelowym dla imigrantów, trzeba zrozumieć w pełni uwarunkowania – a w szczególności słabości – polskiego rynku pracy. Warto też uświadomić sobie, o jakiej skali procesów w ogóle mowa.

Niniejszy tekst porusza cztery istotne z powyższej perspektywy tematy. Po pierwsze, wskażemy wzorce demograficzne, które naznaczą rynek pracy w najbliższych dziesięcioleciach. Po drugie, na tym tle omówimy wzorce podaży pracy w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem barier i grup, których te bariery dotyczą. Poprzez bariery dojdziemy do trzeciego istotnego aspektu, którym jest sama sprawność funkcjonowania polskiego rynku pracy. Ten trzeci aspekt jest o tyle istotny, że wcześniejsza literatura dotycząca doświadczeń krajów przyjmujących imigrantów sugeruje specyficzny wzorec: imigranci za-

---

<sup>1</sup> Za pomoc w przygotowaniu niniejszego opracowania dziękuję Jakubowi Mazurkowi. Wiele z obserwacji dotyczących funkcjonowania polskiego rynku pracy jest owocem prac zespołu zgromadzonego w nieistniejącym już Biurze ds. Przedsiębiorstw, Gospodarstw Domowych i Rynków w Instytucie Ekonomicznym Narodowego Banku Polskiego, którym kierował Michał Grządewicz, któremu dziękuję za zachęcanie do pogłębiania badań nad polskim rynkiem pracy. Za cenne dyskusje przez wiele lat współpracy dziękuję także Stanisławowi Cichockiemu, Katarzynie Saczuk, Pawłowi Strzeleckiemu, Robertowi Wyszynskiemu i wielu innym kolegom, którzy na bieżąco komentowali naszą pracę. Poglądy przedstawione w niniejszym tekście są poglądami osobistymi autorki i nie należy ich przypisywać żadnej z wymienionych osób, ani Narodowemu Bankowi Polskiemu.

plug a gap in the labor market, but with the exception of a few countries, this process does not take place on a scale sufficient to mitigate the unfavorable phenomena (including legal regulations and other institutional conditions). Fourth, the scale is usually too small for this to viably influence the longstanding domestic trends.

We propose the thesis that the intensification of immigrant inflows to Poland is caused not so much by demographic problems as by weaknesses in the functioning of the labor market. Without experience in these weaknesses, immigrants have appeared in Poland in numbers that have become noticeable, drawing a broad response from politicians and the media. But thus far it has not caused changes in the way the market functions. Without such change, in our opinion, it will be difficult to expect Poland to become a destination country for immigrants over the long term.

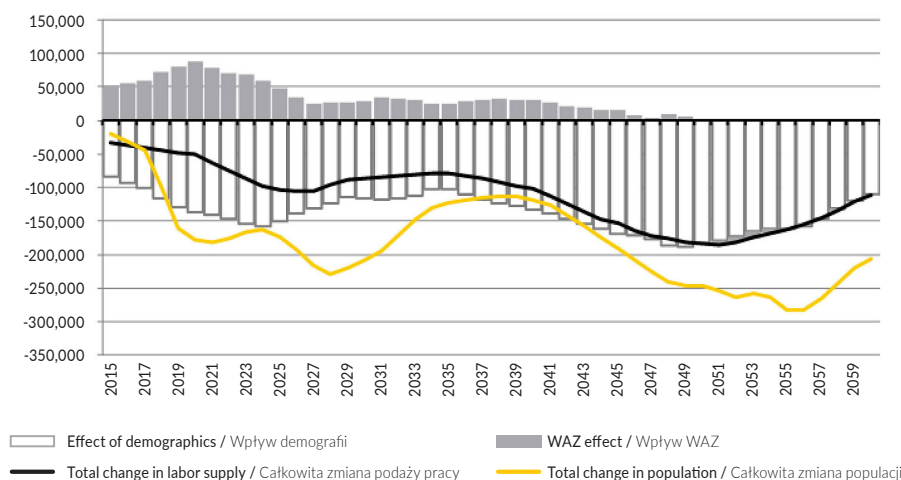
zwyczaj zaczynają napływać do danego kraju, by „załatać” luki w funkcjonowaniu rynku pracy, lecz z wyjątkiem kilku krajów proces ten nie zachodzi w skali wystarczającej do zmodyfikowania niekorzystnych zjawisk (w tym regulacji prawnych i innych uwarunkowań instytucjonalnych). Nie ma zazwyczaj również skali wystarczającej do odmienienia w sposób trwały tendencji demograficznych.

Stawiamy tezę, iż u podstaw obserwowanej obecnie w Polsce pewnej intensyfikacji napływu imigrantów leżą nie tyle problemy demograficzne, co słabości w funkcjonowaniu rynku pracy. Nie mając doświadczenia ze słabościami tego rynku, imigranci pojawili się w Polsce w liczbie, która stała się zauważalna i wywołała szeroki odzew ze strony polityków i mediów. Nie wywołała jednak jak dotąd zmiany w sposobie funkcjonowania rynku pracy. Bez tej zmiany, w naszej ocenie, trudno oczekiwać, by Polska stała się na dobre krajem docelowym imigracji.

## 1. Insights from demographic forecasts

In light of the predictable nature of demographic processes, it is certain that we can expect a decline in the supply of labor in Poland. This is indicated both by the demographic projections of the Central Statistics Office (GUS) and by other work, including the forecasts of the European Commission's (EC's) *Ageing Work Group*.<sup>2</sup> In each successive year, the supply of labor will decline by 100,000–150,000 people (see Figure 1). According to the EC's assumptions, initially this decline could be moderated somewhat by growth in labor-force participation, though it is worth stressing that this forecast was made before the reduction of the retirement age in 2017, which will likely reduce the labor-force participation of the people it affects. Nor does this forecast take into account the potential effect on labor force participation of the

Figure 1: Forecast changes in Poland's workforce



Source: European Commission, *The 2015 Ageing Report*, as quoted in: *Badanie Ankiety Rynku Pracy (Labor Market Survey) 2016*

Notes: 1. WAZ = labor-force participation indicator, 2. effect of demographics is related to changes in the age structure of the population

<sup>2</sup> On the Polish side, Joanna Stachura of the Finance Ministry and Paweł Strzelecki of the National Bank of Poland are responsible for the contribution to the forecasts.

## 1. Wnioski z prognoz demograficznych

Z uwagi na charakter procesów demograficznych, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można oczekiwać spadku podaży pracy w Polsce. Wskazują na to zarówno prognozy demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), jak i inne opracowania, w tym prognozy *Ageing Work Group* Komisji Europejskiej (KE)<sup>2</sup>. W każdym nadchodzącym roku podaż pracy będzie się obniżała ok. 100–150 tys. osób, por. wykres 1. Zgodnie z założeniami KE, początkowo spadek ten mógł w pewnym stopniu łagodzić wzrost aktywności zawodowej Polaków, lecz warto podkreślić, że prognoza ta powstała przed przeprowadzonym w 2017 r. obniżeniem wieku emerytalnego, co prawdopodobnie zmniejszy aktywność wśród osób uprawnionych. Prognoza ta nie uwzględnia także ewentualnego oddziaływania na aktywność zawodową zachodzących

Wykres 1. Prognoza zmian w zasobie siły roboczej w Polsce

Źródło: Komisja Europejska, *The 2015 Ageing Report*, za: *Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016*

Objaśnienia: 1. WAZ to wskaźnik aktywności zawodowej, 2. wpływ demografii związany jest ze zmianą struktury wieku populacji

<sup>2</sup> Ze strony polskiej za wkład do prognoz odpowiadają Joanna Stachura (Ministerstwo Finansów) oraz Paweł Strzelecki (Narodowy Bank Polski).

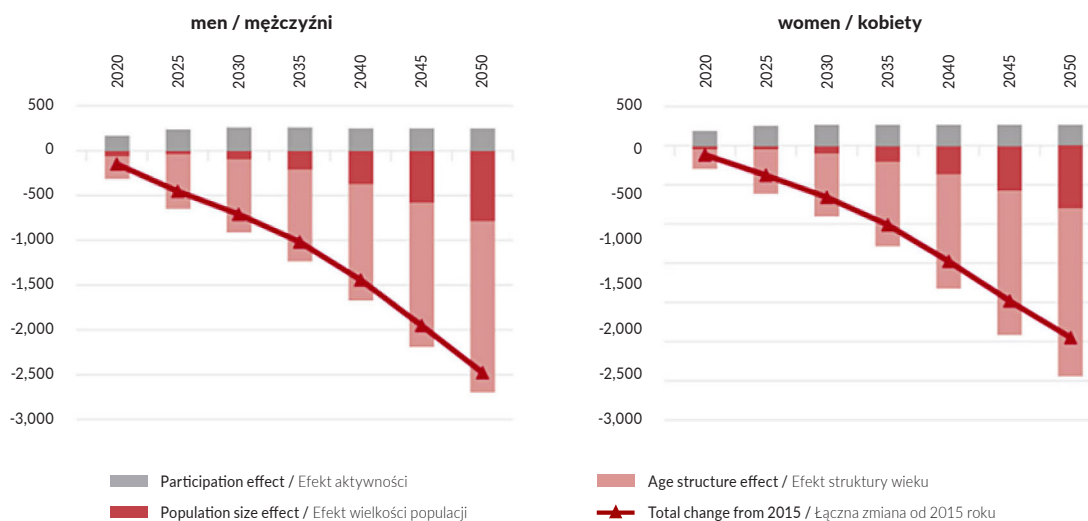
changes in benefit and tax policy that have taken place in the past year.<sup>3</sup> With current demographic trends, even a significant improvement in labor force participation will result in a loss of about 6 million working people by 2050 (see Figure 2).

w ostatnim roku zmian w polityce świadczeniowo-podatkowej<sup>3</sup>. Przy istniejących trendach demograficznych, nawet znacząca poprawa aktywności zawodowej wszystkich uczestników rynku pracy skutkować będzie utratą ok. 6 mln osób pracujących do 2050 r., por. wykres 2.

Figure 2: Forecast changes in the size of Poland's workforce

Wykres 2. Prognoza zmian w liczbie osób aktywnych zawodowo w Polsce

Breakdown of forecast changes in the number of labor-force participants (in thousands) compared with 2015 according to the base scenario (status quo) / Dekompozycja prognozowanych zmian w liczbie osób aktywnych zawodowo (w tys. osób) względem 2015 roku według scenariusza bazowego (status quo)



Source: *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce* (The Aging Population, the Labor Market and Public Finance in Poland), Instytut Badań Strukturalnych, 2017

Źródło: *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, 2017

Notes: 1. The population size effect is related to the size of particular cohorts; 2. The age structure effect is related to the demographic change and the gradually decreasing number of people at productive age from each birth year. 3. The participation effect is related to the forecast growth in labor-force participation over the life cycle in successive age cohorts, including as a result of declines in fertility and in the number of positions requiring physical labor

Objaśnienia: 1. Efekt wielkości populacji związany jest z liczebnością poszczególnych kohort; 2. Efekt struktury wieku związany jest ze zmianami demograficznymi i stopniowo coraz niższą liczebnością roczników w wieku produkcyjnym, 3. Efekt aktywności związany jest z prognozowanym wzrostem aktywności zawodowej w cyklu życia w kolejnych rocznikach, m.in. ze względu na zmniejszenie dzietności oraz liczby stanowisk wymagających pracy fizycznej

<sup>3</sup> In 2015 the income threshold for family benefits was unfrozen, followed by the introduction of "Kosiniak payments" (named for Władysław Kosiniak-Kamysz, who introduced them as minister of labor and social policy), payments of child benefit for a child's first year regardless of the family's labor-market status; finally, in April 2016, came the 500 Plus program of benefits for the second and each succeeding child.

<sup>3</sup> W 2015 r. odmrożono próg dochodowy dla świadczeń rodzinnych, następnie wprowadzono tzw. kosiniakowe, czyli świadczenie w pierwszym roku po urodzeniu dziecka niezależne od statusu na rynku pracy przed jego urodzeniem, wreszcie od kwietnia 2016 r. wprowadzono świadczenie rodzinne na każde drugie i kolejne dziecko w ramach programu „Rodzina 500 Plus”.

Behind the drop in the supply of labor lies the unavoidable decline in Poland's population. According to demographic simulations, even if fertility in Poland suddenly rose sustainably from about 1.4 to 2.1 (i.e. to the replacement level), the earlier two decades of low fertility would still have a negative effect on the population, inexorably reducing the level to less than 32 million over the coming decades. And it is important to stress that no developed country in the world has seen such a sharp increase in fertility.

A falling population is naturally accompanied by a lower number of workers, but this effect will be stronger over time than the pace of the population decline. This is a result of changes in the age structure of the population. The decline in population is in a certain sense masked by the accompanying process of extension in life expectancy: Among the ever-smaller number of people, an ever-increasing percentage will be accounted for by people of such advanced age that their full participation in the labor market is not likely. The growing percentage of people in their 70s and 80s will mean in practice that the drop in the number of working-age people will be steeper than the decline in total population.

The process of the aging of the working population has already begun. Over the past decade, the average age of the working population has increased by more than two years, and now stands at just over 44. This process will intensify over time, also having an influence on the labor productivity. Insofar as it is theoretically possible for the employers to adjust working conditions to the changing physical needs of their employees, such adjustments have taken place only on a small scale in Poland. The labor force participation of people with disabilities is among the lowest in Europe, which is partly a consequence of incentives structure<sup>4</sup> and partly an outcome of the low ability to adjust the working conditions to the special needs on the side of the employers.

---

<sup>4</sup> The system of disability benefits takes away disabled people's right to care allowances, subsidies for rehabilitation equipment and other services as they pass certain income thresholds. If they then lose their sources of income, people with disabilities must once again go through the entire process of being declared unable to work in order to receive benefits, which is a lengthy process regardless of the degree and nature of the disability.

U podstaw spadku podaży pracy leży niepodważalny w średnim i długim okresie spadek populacji w Polsce. Zgodnie z analizami demograficznymi, nawet gdyby nagle dzietność w Polsce wzrosła trwale z ok 1.4 do 2.1 (czyli poziomu zapewniającego zastępowalność pokoleń), wcześniejsze dwie dekady niskiej dzietności i tak odbiłyby się negatywnie na populacji, zmniejszając tę liczbę nieuchronnie do poziomu poniżej 32 mln osób przez następne dekady. Warto przy tym podkreślić, że w żadnym rozwiniętym kraju na świecie wskaźnik dzietności nie uległ tak gwałtownemu wzrostowi.

Malejącej populacji w sposób naturalny towarzyszy mniejsza liczba pracujących, lecz efekt ten będzie z czasem silniejszy niż tempo spadku populacji. Bierze się to ze zmian w strukturze populacji wg grup wieku. Obserwowany spadek populacji jest bowiem z pewnym sensie maskowany towarzyszącym mu procesem wydłużania się czasu trwania życia: wśród coraz mniejszej liczby osób, coraz większy odsetek stanowić będą osoby w wieku na tyle podeszłym, że ich pełne uczestniczenie w rynku pracy trudno uznać za prawdopodobne. Rosnący odsetek siedemdziesięciolatków i osiemdziesięciolatków w praktyce oznacza, że spadek osób w wieku produkcyjnym będzie silniejszy niż spadek populacji ogółem.

Proces starzenia się populacji pracujących już się rozpoczął. Na przestrzeni ostatniej dekady przeciętny wiek osoby aktywnej zawodowo wzrósł o ponad 2 lata, i wynosi nieco ponad 44 lata. Ta zmiana będzie się w czasie nasilać, wywierając wpływ także na zdolność do pracy. O ile w teorii nie jest niemożliwe, by pracodawcy dostosowywali stanowiska pracy do zmieniających się możliwości fizycznych pracowników, o tyle dotąd w Polsce dostosowania takie zachodziły w niewielkiej skali. Odsetek osób z niepełnosprawnościami uczestniczących w rynku pracy należy w Polsce do najniższych w Europie, co częściowo jest pochodną uwarunkowań instytucjonalnych dotyczących świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami<sup>4</sup>, ale

---

<sup>4</sup> System świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami pozbawia uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego, dofinansowania sprzętu rehabilitacyjnego i innych usług niezbędnych osobom niepełnosprawnym w miarę przekroczenia progów dochodowych. Po utracie źródła zarobkowania osoba z niepełnosprawnością musi ponownie przejść całą drogę orzekania o niezdolności do pracy, by odzyskać świadczenia, co jest procesem długotrwałym, niezależnie od stopnia i formy niepełnosprawności.

Against the backdrop of these demographic data, a natural solution could be to increase immigration to Poland in order to mitigate – and ideally to eliminate – the reduction in the amount of labor available for employers. But inflows on the order of 100,000–200,000 people a year do not appear to be possible at all. First, even economies that are globally popular destinations for the immigrants – the U.S., Canada, France and the UK – do not record regular inflows of that magnitude. The inflows are lower even though they are much larger both in terms of population and in the sizes of their economies, and thus demand for labor. Second, countries that are the most important partners for Poland in terms of the number of immigrants are characterized by even worse demographic trends. These countries are experiencing the aging of their workforces at an even higher rate than Poland. Third, one factor supporting intensified immigration to Poland in recent years has been political instability, armed conflict and economic crisis in these countries. It is implausible to expect that such a concentration of negative factors will continue, constituting a sustainable push factor driving the propensity to emigrate. Fourth and final, Poland is not the only country in the European Union with negative demographic tendencies and a growing need for immigrant labor. Relative to other EU countries, the Polish labor market offers relatively low wages and a relatively narrow range of occupations and sectors in which immigrants can readily work. Recent easing of access to other EU labor markets reduces Poland's attractiveness as a destination country.

Currently, the inflow of citizens of other countries to Poland (workers, students, families and others) remains low in comparison to the scale of other processes taking place on the Polish labor market. Notably, measurement of inflows to Poland is highly imprecise, and unsuitable for analytical purposes. In the case of people seeking work in Poland, we can rely only on permanent residence permits and declarations of intent to employ foreigners. In the case of work permits, there is no monitoring of whether individuals with this status actually work. In the case of employer declarations, they are issued by employers (and not by or two specific foreigners seeking to work in Poland). For now there is not systematic monitoring of whether the employer actually hires a declared number of foreigners and for how long. In addition, we cannot know if a given foreigner works on one declaration, or on several subsequent declarations (e.g. from different

częściowo także efektem niskiej skłonności pracodawców, by modyfikować stanowisko i godziny pracy w odpowiedzi na potrzeby pracowników.

Na tle tych danych demograficznych jako rozwiązanie – w sposób naturalny – jawi się zwiększenie napływu imigrantów do Polski, by zmniejszyć – a najlepiej zniwelować – ubytek w zasobie siły roboczej dostępnej dla pracodawców w Polsce. Nie wydaje się jednak, by skala napływu rzędu ok. 100–200 tys. osób rocznie była w ogóle możliwa. Po pierwsze, nawet gospodarki stanowiące kraj docelowy dla imigrantów z całego świata – Stany Zjednoczone, Kanada, Francja czy Wielka Brytania – nie odnotowują systematycznie napływu imigrantów w tej skali i to pomimo faktu, że są znacznie większe tak pod względem liczebności populacji, jak i pod względem wielkości gospodarki i, co za tym idzie, popytu na pracę. Po drugie, kraje, które w sensie liczebności imigrantów stanowią najważniejszych partnerów dla Polski charakteryzują jeszcze mniej korzystne tendencje demograficzne: kraje te doświadczą starzenia się zasobu siły roboczej w bardziej gwałtownym niż Polska tempie. Po trzecie, czynnikiem sprzyjającym intensyfikacji imigracji do Polski w ostatnich latach była niestabilność polityczna, konflikty zbrojne oraz kryzys gospodarczy w tych gospodarkach. Trudno oczekiwać, by takie sprzężenie negatywnych czynników miało w nich charakter trwały, stanowiąc nadal równie silny czynnik zwiększający skłonność do emigracji. Po czwarte wreszcie, Polska nie jest jedynym krajem w Unii Europejskiej o negatywnych tendencjach demograficznych i rosnącym zapotrzebowaniu na pracowników imigracyjnych. Na tle innych krajów UE, polski rynek pracy oferuje relatywnie niskie wynagrodzenia i relatywnie wąski zakres zawodów i sektorów, w których pracować mogą imigranci. Wprowadzane ułatwienia w dostępie do pozostałych rynków pracy UE zmniejszą atrakcyjność Polski jako kraju docelowego.

Obecnie napływ obywateli innych krajów do Polski (pracowników, studentów, rodzin i innych) utrzymuje się na poziomie niewielkim w porównaniu do skali innych procesów zachodzących na polskim rynku pracy. Trzeba przy tym zaznaczyć, że sam pomiar napływu obcokrajowców do Polski jest bardzo niedoskonały i niedostosowany do potrzeb analitycznych. W przypadku osób ubiegających się o pracę w Polsce, można polegać jedynie na tzw. pozwoleniach na pobyt stały oraz tzw. oświadczeniach o woli zatrudnienia cudzoziemca. W przypadku pozwolenia na pracę,

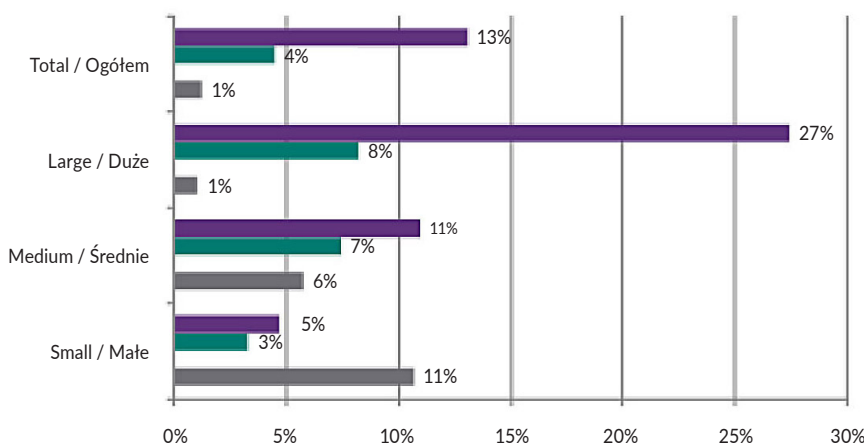
employers, for instance companies operating in the agriculture sector in the summer, and companies providing office services outside the agricultural season, may both employ the same worker; it is also possible to take up several seasonal jobs in the same April-October agricultural season, at various farms or processing facilities). In light of these weaknesses of the data, it is difficult to determine precisely the scale of immigration, nor its dynamics.

If we treat employer declarations as the upper bound for the number of incoming immigrants, and the number of work permits issued as the lower bound, it appears that the number of people working formally in Poland in recent years is rather low. The number of declarations issued was about 800,000 in 2015 and just over 1 million in 2016, but the share of firms with at least one foreign employee does not exceed 20% (see Figure 3, this includes expatriates working in international corporations, experts at international institutions etc.) Although the share of firms reporting any foreign employees gradually grows, it does not have to reflect the intensified immigration as much as increasing internationalization of Polish firms.

nie podlega monitorowaniu, czy osoby z takim statusem faktycznie pracują. W przypadku oświadczeń, wydaje się je pracodawcom (a nie obcokrajowcom pragnącym podjąć pracę w Polsce) i nie podlega jak na razie systematycznemu monitoringowi, czy dany pracodawca faktycznie zatrudnił obcokrajowca. Co więcej, kilku różnych pracodawców mogło wystąpić z oświadczeniem o zatrudnieniu tego samego cudzoziemca (np. firma działająca w branży rolniczej latem oraz firma świadcząca usługi biurowe czy sprzątanie poza sezonem rolnym w Polsce mogą obie zatrudniać tego samego pracownika; można także podjąć kilka prac sezonowych w samym rolnictwie (od kwietnia do października w różnych przedsiębiorstwach przetwórstwa lub gospodarstwach rolnych). Ze względu na te słabości danych o obcokrajowcach pracujących w Polsce, trudno jednoznacznie określić tak rozmiary imigracji jak i ich zmiany.

Gdyby jednak oświadczenia potraktować jako tzw. górną możliwą granicę liczby napływających imigrantów, a wydane pozwolenia o pracę jako dolną możliwą granicę, wydaje się, że liczba osób pracujących zawodowo w Polsce w ubiegłych latach jest raczej niewysoka. Liczba wydanych oświadczeń to ok 800 tys. w 2015 r. i nieco ponad milion w 2016 r., lecz wciąż odsetek firm, w których pracuje jakkolwiek obcokrajowiec przeciętnie nie przekracza kilku, kilkunastu procent (por. wykres 3), a przecież staty-

**Figure 3: Percentage of companies employing foreigners and average share of foreigners in employment**



**Wykres 3. Udział firm zatrudniających cudzoziemców oraz przeciętny udział cudzoziemców w zatrudnieniu**

■ % of companies 2016 / Rok 2016 odsetek firm  
 ■ % of companies 2010 / Rok 2010 odsetek firm  
 ■ Average share in employment in companies that reported employing foreigners in 2015 / Przeciętny udział w zatrudnieniu w firmach, które deklarowały zatrudnienie cudzoziemców w 2015 roku

Source: Labour Market Survey 2016

Źródło: Badanie Ankietowe Rynku Pracy 2016



Admittedly, immigration patterns are usually of island nature (both in terms of the sending country and in terms of geographical location in the hosting economy, immigrants are usually concentrated geographically). Given this nature of migration patterns and data shortcomings, we can only be certain that in certain industries in certain locations in Poland the presence of immigrants has become noticeable. However, the immigration to Poland is certainly not of mass nature and whatever spikes were observed, they are not likely to be of a sustained nature.

It is also worth stressing that the scale of so-called "legalization" of people who have lived in Poland, either as tourists or in violation of the tourist rules, remains unknown. For some people, who have been working in Poland for a long time, registering with the authorities may be a natural step after multiple years of unstable personal situation. These choices are likely to be induced by military crises, hence resulting in intensified "legalizations" by persons arriving in subsequent cohorts over the past decades.

styka ta obejmuje wszystkich obcokrajowców pracujących w Polsce, w tym ekspatów pracujących w międzynarodowych korporacjach, ekspertów instytucji o charakterze międzynarodowym, itp. Zatem o ile wzrósł odsetek firm deklarujących, że pracują u nich obcokrajowcy, może być to przejawem tak napływu imigrantów zarobkowych, jak i efektem postępującej internacjonalizacji przedsiębiorstw działających w Polsce. We wszystkich tych firmach odsetek zatrudnionych obcokrajowców pozostaje niski.

Nawet jeśli przyjąć, że migracje zazwyczaj są zjawiskiem o charakterze wyspowym (tak w kraju pochodzenia, jak i w kraju docelowym migranci są zazwyczaj skoncentrowani geograficznie), to jedynym uprawnionym stwierdzeniem jest ocena, że w niektórych branżach w niektórych lokalizacjach w Polsce obecność imigrantów stała się zauważalna. Nic jednak nie uprawnia do stwierdzenia, że napływ imigrantów do Polski się rozpoczął, ani że będzie miał trwałe charakter.

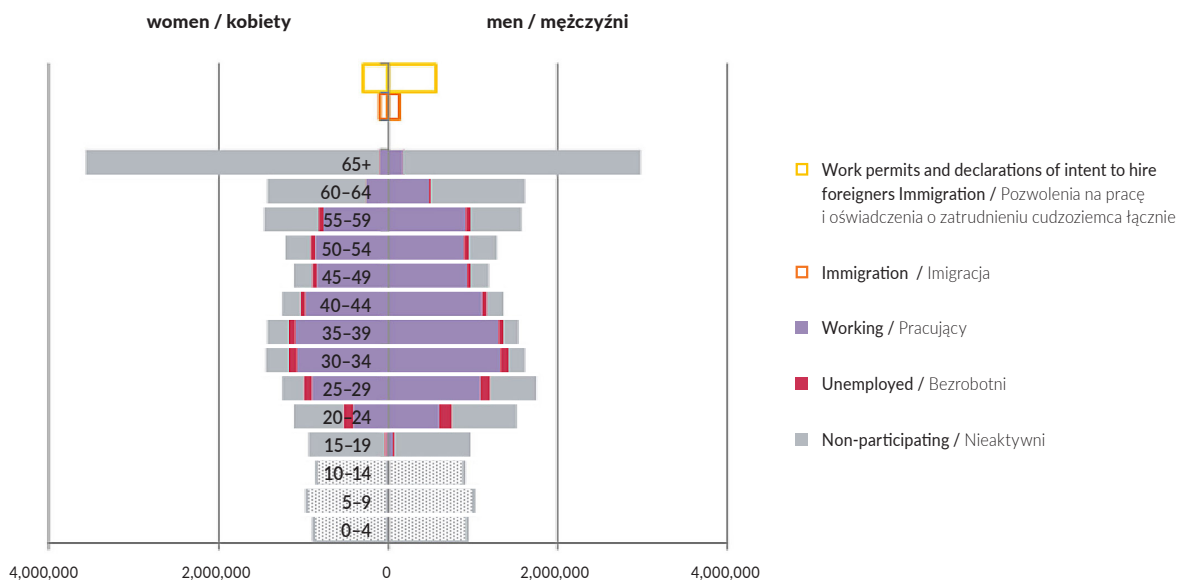
Warto także podkreślić, że nieznana jest skala tzw. „legalizacji” pobytu osób, które przebywały na terenie Polski (albo w ramach ruchu turystycznego, albo z jego naruszeniem). Dla części osób pracujących w Polsce od dawna, uzyskanie oświadczenia pracodawcy o zatrudnieniu obcokrajowca jest w sensie prawnym relatywnie najprostszym sposobem uzyskania stopniowego, nieograniczonego dostępu do rynku pracy.



## 2. Patterns of labor supply in Poland

It is informative to compare the scope of economic migration and underutilized labor force. These are presented in Figure 4. First, the scale of unemployment and the scale of immigration of labor are relatively similar. They are not in a causal relationship, though: immigrants typically work in occupations and professions different from those to which Polish job-seekers aspire. Second, the scale of non-participation trumps substantially the unemployment and immigration.

Figure 4: Supply of labor in Poland by age and sex (no. of workers, 2015)



Source: Labour Market Survey 2016

Note: Immigration comprises people born outside Poland with the right to permanent residence and paid employment

If the scale of non-participation were reduced, the total labor supply in Poland would grow by about 9%. The concept of "labor supply" most often includes the total number of working and unemployed people, according to the International Labor Organization's definition. Working

## 2. Wzorce podaży pracy w Polsce

Istotnym dla zrozumienia skali zjawiska jest porównanie wielkości imigracji zarobkowej i niewykorzystanych zasobów siły roboczej. Przedstawia to wykres 4. Po pierwsze, skala bezrobocia i skala napływu siły roboczej wydają się względnie podobne, lecz nie wydają się powiązane w sposób przyczynowo-skutkowy. Napływający obcokrajowcy pracują w innych zawodach i innych regionach, niż te, do których aspirują obywatele Polski poszukujący pracy. Po drugie, istotna na tle imigracji jest skala nieaktywności, a nie skala bezrobocia.

Wykres 4. Podaż pracy w Polsce wg płci i wieku (w osobach, 2015 r)

Źródło: Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016

Objaśnienie: Imigracja obejmuje osoby urodzone poza Polską z pozwoleniem na pobyt stały i pracę zarobkową

Gdyby w Polsce obniżyła się skala nieaktywności, całkowita podaż pracy w Polsce wzrosłaby o ok. 9%. Pod pojęciem „podaż pracy” najczęściej rozumie się ogólną liczbę pracujących i bezrobotnych wg definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy. Osoby pracujące to te, które deklarują,

people are those who state that in the week before they were surveyed, they worked for pay at least one hour or helped without pay on a family farm or business. In 2016 this was more than 16 million people. Meanwhile, the unemployed are defined as people who are not working but are looking for work, and able to start within two weeks: In 2016 this totaled almost 1.3 million people.<sup>5</sup> Still, these definitions are highly imperfect, and increasingly disconnected from the realities of the labor market. There are categories that better reflect reality, such as underemployment, which is meant to indicate the entire spectrum of life and work situations that fit between a state of employment according to preferences and abilities, and the actual state of affairs. For example, despite the steady decline in unemployment, the number of people in Poland who are both ready and willing to take up work but have stopped seeking it is shrinking only slowly to roughly 500,000 people (the so-called discouraged job seekers). Making it possible for the discouraged job seekers to find employment requires not only job brokering, but possibly also active labor market policies.

One specific example of underemployment is non-participation. This applies to a wide variety of social groups, whose participation in the labor market is not *a priori* excluded, but for which working remains difficult or even impossible instantaneously (see Figure 5). The first such group is young people in formal education, who in the future will most likely enter the workforce in significant proportion but today mostly remain outside it. The percentage of college students who have at least part-time employment amounts to a half of the EU average. Work by teenagers (even temporary, e.g. summer jobs), also remains low, and is concentrated in specific social groups. This is a significant number of people: about 3 million over the age of 16. Behind the low workforce participation by high-school and college students in Poland lies the functioning of the labor market, in particular the relatively low number of part-time jobs and the poor functioning of job brokering (discussed further).

---

<sup>5</sup> This definition need not imply registration with the labor office, as the registration is associated with additional eligibility criteria.

że w tygodniu poprzedzającym badanie przepracowały przynajmniej godzinę zarobkowo lub nieodpłatnie pomagały w rodzinnym gospodarstwie lub działalności gospodarczej. W 2016 r. było to ponad 16 mln osób. Równocześnie definicyjnie osoby bezrobotne to te, które nie pracują, lecz poszukują pracy i są gotowe ją podjąć w ciągu dwóch tygodni: łącznie w 2016 r. było to niecałe 1,3 mln osób.<sup>5</sup> Definicje te są jednak bardzo niedoskonałe i w coraz mniejszym stopniu odnoszą się do realiów rynku pracy. Pojawiają się kategorie bliższe rzeczywistości, jak np. niedozatrudnienie (ang. under-employment), które odzwierciedlić ma całe spektrum sytuacji życiowych i zawodowych mieszczących się pomiędzy stanem zatrudnienia zgodnego z preferencjami i możliwościami, a stanem faktycznym. Przykładowo, pomimo systematycznie obniżającego się bezrobocia, w niewielkim stopniu maleje w Polsce grupa osób, które są tak zdolne, jak i gotowe do podjęcia pracy, lecz zaprzestały jej poszukiwania ze względu na tzw. zniechęcenie, czyli brak wiary w to, że są w stanie ją znaleźć (ok. 500 tys. osób). Odzyskanie tych osób wymaga wsparcia tak w poszukiwaniu pracy, jak i potencjalnie podniesienia kwalifikacji.

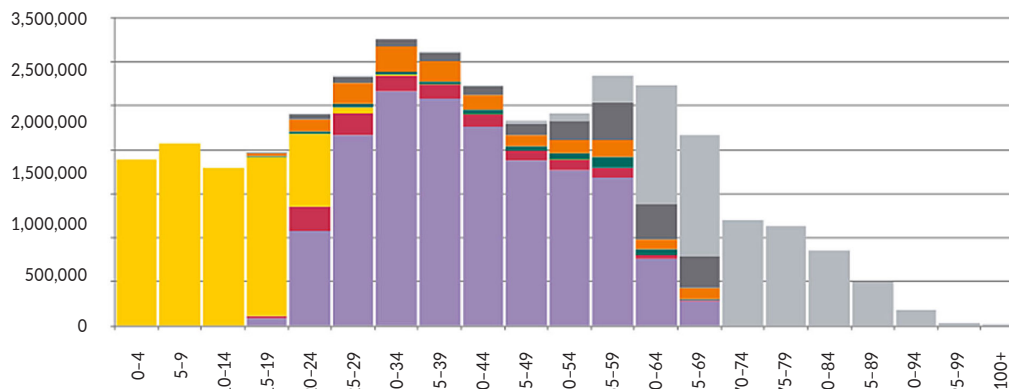
Szczególnym przypadkiem tzw. niedozatrudnienia (ang. *under-employment*) jest pozostawanie w nieaktywności. Zjawisko to obejmuje bardzo zróżnicowane grupy społeczne, których uczestnictwo w rynku pracy nie jest *a priori* wykluczone, ale na dziś pozostaje trudne lub wręcz niemożliwe, por. wykres 5. Pierwszą z tych grup są osoby młode, uczące się, które w przyszłości prawdopodobnie wejdą w znacznej części do zasobu pracy lecz dziś w znacznej części pozostają poza nim. Polska ma dwukrotnie niższy odsetek pracujących studentów niż średnia krajów UE. Aktywność zawodowa nastolatków (nawet okresowa, np. wakacyjna) pozostaje również niska i jest skoncentrowana w wąskich grupach społecznych. Mowa o licznej grupie: powyżej 16. roku życia to ok. 3 mln osób. Dodatkowo, ok. 5 mln dzieci stopniowo przekraczać będzie granicę 16. czy 18. roku życia. Za niską aktywnością zawodową uczniów i studentów w Polsce leży sposób funkcjonowania rynku pracy, a w szczególności relatywnie niewielka liczba miejsc pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy i słabo funkcjonujące pośrednictwo pracy (o czym więcej w dalszych częściach niniejszego tekstu).

---

<sup>5</sup> Często mowa też o osobach bezrobotnych zarejestrowanych, a więc o takich osobach, które zgłosiły w urzędzie pracy gotowość podjęcia pracy i spełniają kryteria ustawowe. Przykładowo, student studiów dziennych, ani osoba, która przekroczyła wiek emerytalny, nie może się zarejestrować w UP.

**Figure 5: Reducing non-participation could increase the labor supply by about 9%**

**Wykres 5. Aktywizacja osób dziś nieaktywnych zawodowo może zwiększyć podaż pracy o ok. 9%**



Source: Labour Market Survey 2016

**Note:** The purple area indicates people in work, red = unemployed; yellow = full-time students; orange = people caring for children or other dependents; green = discouraged workers; dark gray = inactive due to age; light gray = inactive because they are drawing retirement and near-retirement benefits

Źródło: Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016

**Objaśnienia:** kolorem fioletowym oznaczono osoby pracujące, kolorem czerwonym bezrobotne, kolorem żółtym – uczących się, pomarańczowym – opiekujących się dziećmi lub innymi osobami zależnymi, zielonym – zniechęconych, ciemnoszary to osoby nieaktywne ze względu na stan zdrowia, a jasnoszary to osoby nieaktywne ze względu na pobieranie świadczeń emerytalnych i okołoemerytalnych

The second of the inactive groups, even larger in terms of numbers, is marked by very different barriers. Today about 1.8 million people are inactive solely because they are caring for children or other dependents. Among the 4.5 million women, the highest percentage (75%) indicate care for other members of the household as the primary and fundamental limitation on their professional activity. Additionally, about 1.9 million people refer to poor health status as a reason for non-participation. The return of both groups to the labor market requires more flexibility in working hours, as well as adjustments in working conditions. In the case of non-participants who do not have health problems, another Barriers include the lack of access to caring services (the first group) and lack of access to physical therapy services, poor prevention of many health problems and also, potentially, social stigmatization – for instance, in employers' lower willingness to offer jobs. This definition of barriers goes beyond the narrowly defined concept of the "labor market," but translates directly into the continued absence from the Polish labor market of almost 4 million people, or – taking the argument about the scale of the necessary immigration

Drugą z grup nieaktywnych, nawet większą pod względem liczby, charakteryzują zupełnie odmienne bariery. Obecnie ok. 1,8 mln osób pozostaje nieaktywne jedynie ze względu na pełnienie funkcji opiekuńczych wobec dzieci lub innych osób zależnych. Spośród 4,5 mln nieaktywnych kobiet największy odsetek (75%) wskazuje opiekę nad innymi członkami gospodarstwa domowego jako główne i podstawowe ograniczenie aktywności zawodowej. Dodatkowo, ok 1,9 mln osób jako przyczynę nieaktywności wskazuje zły stan zdrowia. Powrót obu grup na rynek pracy wymaga większej elastyczności godzin pracy, a także dostosowania stanowiska pracy. W przypadku osób nieaktywnych, lecz niemających problemów ze zdrowiem, barierą jest także brak dostępu do usług opiekuńczych. Analogonem tego zjawiska w przypadku osób o złym stanie zdrowia jest brak dostępu do właściwej rehabilitacji, niska skuteczność zapobiegania wielu kłopotom zdrowotnym, a także – potencjalnie – stygmatyzacja społeczna przejawiająca się m.in. w mniejszej skłonności do zaoferowania stanowiska pracy. Taka definicja barier wykracza poza wąsko zdefiniowane pojęcie „ryнку pracy”, lecz przekłada się bezpośrednio na stałą nieobecność na polskim rynku pracy niemal 4 mln osób,

ad absurdum, about four decades of inflows of about 100,000 people a year.

Additionally, more than 7 million people say they are inactive because of retirement; a large proportion of this group are those who left work relatively recently and are in good health. Even though the average age for leaving the workforce in Poland has grown steadily since 2007, mainly because of women staying active longer, the average retiree in Poland remains significantly younger than their counterpart in economies with a similar sectoral structure, e.g. Germany. The average retiree is significantly less often professionally active, even part-time. Part of the culprit may again be institutional: though at the moment there are no caps on earned income, over the past decades the law has changed frequently, often suddenly, introducing caps or banning working while collecting pension. Some of the people who left the labor market to be able to collect retirement benefits during the period when restrictions were in place did not return after the regulations changed. Moreover, caps still apply to people below retirement age claiming transitory benefits.

Finally, non-participation in Poland reflects and exacerbates inequalities. Despite high tertiary enrollment, the disproportion in the origin of students between graduates of vocational schools and those of college-preparatory programs is shocking. Respectively, 20% and 80% of these two groups decide to pursue a tertiary degree. Indeed, almost 30% of vocational school graduates become NEETs (*not in employment, education or training*) – in essence, passive individuals. Barely 20% of the graduates in this group are able to function on the job market.

The second significant factor behind high non-participation in Poland is the fact that the strategy for functioning on the labor market is a decision by the entire household, not an individual decision. This is particularly true of the choice to actively seek work. For example, residents of the countryside and smaller towns are particularly sensitive to a lack of access to caring services (or the excessive cost of such services). Data show that raising children and caring for elderly dependents are just as burdensome. According to the Labor Force Survey (BAEL), a total of more than 2 million people say they are outside the labor market to care for other family members, and more than

czyli – doprowadzając argument o niezbędnej skali imigracji do Polski ad absurdum – mniej więcej 4 dekady napływu w skali ok 100 tys. osób rocznie.

Dodatkowo, ponad 7 mln osób deklaruje nieaktywność z powodu emerytury; w tej grupie wysoki odsetek stanowią ci, którzy relatywnie niedawno zakończyli aktywność zawodową i nie mają kłopotów ze zdrowiem. Choć przeciętny wiek opuszczania rynku pracy wzrastał w Polsce systematycznie od 2007 r., głównie z uwagi na dłuższą aktywność zawodową kobiet, przeciętny emeryt w Polsce pozostaje znacznie młodszy niż przeciętny emeryt w gospodarkach o podobnej strukturze sektorowej, jak np. w Niemczech. Przeciętny emeryt znacznie rzadziej także angażuje się w aktywność zawodową, choćby w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest warunkowanie dostępu do świadczeń emerytalnych wysokością osiąganego dochodu z pracy (lub z działalności gospodarczej). Choć obecnie przepisy nie nakładają żadnych ograniczeń na wynagrodzenia osiąmane przez osoby, które uzyskały już wiek emerytalny, na przestrzeni ostatnich dekad stan prawny w tej kwestii zmienił się często i zazwyczaj ze skutkiem natychmiastowym. Część osób, które odeszły z rynku pracy, by móc pobierać świadczenie emerytalne w okresie, gdy ograniczenia obowiązywały, nie wróciła do aktywności zawodowej po zmianie przepisów. Nadal obowiązują także ograniczenia w odniesieniu do osób w wieku przedemerytalnym.

Wreszcie, nieaktywność jest w Polsce czynnikiem odzwierciedlającym nierówności i umacniającym je. Zniechęcenie oraz zależność od świadczeń i pomocy społecznej nie jest bardzo powszechna i w związku z tym w ograniczonym stopniu leży u podstaw znacznej skali nieaktywności. Przyczyn należy szukać gdzie indziej i jednym z najbardziej palących obszarów jest kształcenie. Przyglądając się obecnym trendom edukacyjnym, często wskazujemy na wysoki wskaźnik skolaryzacji na poziomie uniwersyteckim: prawie co drugi absolwent szkoły średniej decyduje się na podjęcie studiów. Jednakże przemilczanym faktem jest rażąca dysproporcja w pochodzeniu studentów pomiędzy kończącymi uprzednio szkoły o zawodowym profilu kształcenia oraz absolwentami tzw. ogólniaków. Odpowiednio 20% i 80% w tych dwóch grupach podejmuje decyzję o dalszym kształceniu. Niemal 30% absolwentów szkół o profilu zawodowym staje się tzw. NEET-ami (ang. *not in employment, education or training*), czyli osoba-

250,000 women say this is the only significant reason for their non-participation.

Summarizing, reducing the scale of non-participation could increase Poland's labor supply by about 2 million people, or about 9%. This is a significantly greater number than the realistic scale of immigration, and this estimate includes only those non-participants who say they would like to work and, despite certain limitations (e.g. care for family members) and could work (see Figure 6). The concentration of non-participation in two age groups (the youngest and the oldest) indicates that an effective increase in participation requires a diverse range of labor-market instruments. All of the non-participating groups share one characteristic: the need for flexible working hours. Meanwhile in Poland the percentage of people working on such terms is the lowest in the EU, at about 4%, and the most common reason cited by workers for taking on part-time work is the inability to find a full-time position.

mi w istocie biernymi. Zaledwie ok. 20% absolwentów tej grupy jest w stanie funkcjonować na rynku pracy.

Drugim istotnym czynnikiem podtrzymującym wysoką nieaktywność w Polsce jest fakt, iż strategia funkcjonowania na rynku pracy pozostaje decyzją całego gospodarstwa domowego, a nie jedynie decyzją indywidualną. Dotyczy to zwłaszcza decyzji o aktywnym poszukiwaniu pracy. Przykładowo, brak dostępu do usług opiekuńczych (bądź ich zbyt wysoki koszt) odczuwalny szczególnie dla mieszkańców wsi i mniejszych miast. Nie zależy natomiast od grupy wieku, co oznacza, że w równym stopniu ograniczające jest wychowywanie potomstwa, jak opieka nad starszymi, zależnymi członkami rodziny. Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) w sumie ponad 2 mln osób znajduje się poza rynkiem pracy z powodu deklarowanej ciągłej opieki nad członkiem rodziny, a ponad 250 tys. kobiet deklaruje go jako jedyną istotną przyczynę bierności zawodowej.

Ograniczenie skali nieaktywności jest w stanie zwiększyć podaż pracy w Polsce o ok. 2 mln osób, czyli o ok. 9%. Jest to znacznie większa liczba, niż realistyczna skala napływu obcokrajowców do Polski, przy czym szacunek ten obejmuje tylko te osoby nieaktywne, które wg własnej deklaracji chciałyby i pomimo pewnych ograniczeń (np. opieka nad zależnym członkiem rodziny) mogłyby pracować, por. wykres 6. Fakt, że nieaktywność skupia się w dwóch grupach wieku: pośród najmłodszych oraz najstarszych uczestników rynku pracy, wskazuje, że skuteczna aktywizacja wymaga zróżnicowania instrumentów rynku pracy. Wszystkie nieaktywne grupy charakteryzuje jedna cecha wspólna: potrzeba elastyczności godzin pracy. Tymczasem w Polsce odsetek pracujących na takich zasadach jest najniższy w UE i wynosi ok. 4%, a najczęstszą przyczyną, jaką podają pracownicy niepełnoetatowi jest ... brak możliwości znalezienia pracy na pełen etat.

**Figure 6: Most important reasons for non-participation by women and men**

**Wykres 6. Najważniejsze przyczyny nieaktywności wśród kobiet i mężczyzn**



Source: *Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016*

Źródło: *Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016*

An analysis of participation patterns reveals the most significant problem of Poland's labor market: barriers to entry, i.e. the difficulty for non-working people to find (satisfactory) work. This applies not only to people returning after periods of non-participation, but also to graduates entering labor market. Even though 70% of employers say graduates have inquired about available positions, and more than 60% find their qualifications sufficient, only 10% said they had actually hired graduates.

Analiza wzorców aktywności ujawnia najistotniejszy problem polskiego rynku pracy: bariery wejścia, czyli trudność z jaką osoba niepracująca może znaleźć (satisfakcjonującą) pracę. Problem ten dotyczy nie tylko osób powracających z nieaktywności, ale także absolwentów. Pomimo, że 70% pracodawców przyznaje, że absolwenci pytali ich o dostępne stanowiska, a ponad 60% uznaje ich kwalifikacje za wystarczające, to zaledwie 10% deklarowało ich faktyczne zatrudnienie. Długi czas poszukiwania pracy dotyczy także w znacznym stopniu osób, które z jakichś powodów utraciły poprzednie miejsce pracy.



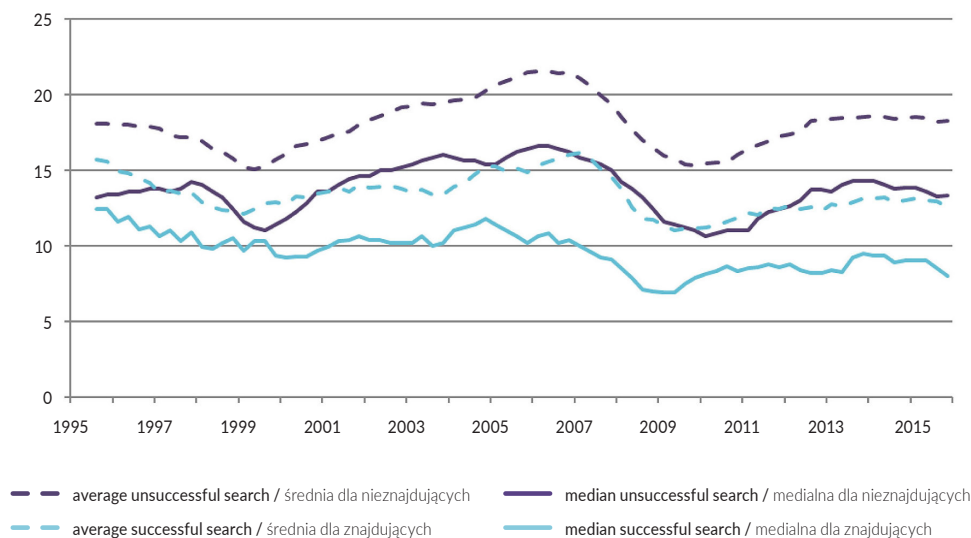
### 3. Barriers to the functioning of the labor market

Although the unemployment rate is steadily declining, the efficiency of Poland's labor market is not growing. Job seeking duration is long, and practically unchanged despite the drop in unemployment (see Figure 7). Notably, the method of measuring job-seeking duration by its nature understates the scale of the phenomenon. Without administrative data from labor offices, there are two possible methods. The first is to calculate the average self-reported job-seeking duration from people who take part in BAEL and are classified as unemployed. By nature, the question about job-seeking duration is not posed to discouraged workers, or to those who are somewhere between participation and non-participation. Another weakness of this method is that it measures only the job-seeking duration reported today, without the ability to assess how long the search will continue. An alternative is to use the quasi-panel structure of BAEL. One may then estimate how much time is necessary for finding work, i.e. the self-reported job-seeking duration among people who during the BAEL observation window changed their status from *seek* to *find*. An estimate calculated this way allows us to overcome the limitations of a simple average,

### 3. Bariery funkcjonowania rynku pracy

Choć stopa bezrobocia systematycznie maleje, nie można twierdzić, że rośnie sprawność funkcjonowania polskiego rynku pracy. Czas poszukiwania pracy jest wysoki i praktycznie nie obniża się pomimo spadku bezrobocia, por. wykres 7. Warto przy tym podkreślić, że sposób pomiaru czasu poszukiwania pracy z definicji zaniża faktyczną skalę zjawiska. Bez danych administracyjnych z rejestrów urzędów pracy dostępne są dwie metody. Pierwszą z nich jest obliczenie średniego deklarowanego czasu poszukiwania pracy przez osoby uczestniczące w badaniu BAEL i wg stosownych kryteriów sklasyfikowane jako bezrobotne. Siłą rzeczy pytania o czas poszukiwania pracy nie stawia się zatem osobom zniechęconym, ani tym, którzy znajdują się gdzieś pomiędzy aktywnością i nieaktywnością. Wadą tej metody jest także to, że mierzy jedynie zadeklarowany na dziś czas poszukiwania pracy, bez możliwości oceny, jak długo jeszcze konieczne będzie poszukiwanie pracy. Alternatywą jest wykorzystanie quasi-panelowej struktury BAEL. Wówczas możliwe jest oszacowanie, jak czas okazał się niezbędny do znalezienia pracy, tj. deklarowanego czasu poszukiwania pracy wśród osób, które w okienku w obserwacji BAEL zmieniły status z osoby bezrobotnej

Figure 7: Job seeking duration (months)



Source: BAEL

Wykres 7. Czas poszukiwania pracy (w miesiącach)

Źródło: BAEL

but it still covers only those people who can be classified as unemployed by the BAEL survey.

The average estimated *seek to find* indicator for Poland exceeds 13 months, and the median is at 9–10 months. The average person seeking work in Poland thus meets the criterion of long-term unemployed (this applies to about 40% of job seekers). By comparison, during the recession of 2007–2009 in the Netherlands this indicator rose to a level that was drastic for that country: 4 months.

The long job search duration is also reflected in employers' perspectives: For positions requiring qualifications, an average of more than 30% of employers need more than one quarter to fill a vacancy. The average time of filling vacancies that do not require higher education is also increasing.

The long duration of filling up a vacancy is related to the weakness of poor job brokering. The services of the local labor offices are seldom used, and usually for low-paid, low-skill positions. Typically, 60–70% of employers do not report a single vacancy to the labor offices; those who do only send about 10% of vacancies.

Furthermore, the job creation is low. Most new jobs are created by a small number of companies, mainly those with foreign capital, that are experiencing growth in demand. In quantitative terms, they generate more than twice as many vacancies as domestic firms. Notably, job creation in Poland is and will remain low, as employers are still in the phase of increasing the capital/labor ratio, which implies that some of the investment actually reduces labor demand.

na pracującą (ang. *seek to find*). Tak oszacowany wskaźnik pozwala przewyżżyć ograniczenia prostej średniej z deklarowanego czasu poszukiwania pracy. Cały czas jednak obejmuje jedynie te osoby, które zgodnie z kwestionariuszem BAEL można sklasyfikować jako bezrobotne.

Oszacowany dla Polski wskaźnik *seek-to-find* (średnia) przekracza 13 miesięcy, a mediana jest na poziomie 9–10 miesięcy. Przeciętna osoba poszukująca pracy w Polsce spełnia zatem kryterium długotrwałego bezrobocia (ściślej dotyczy to ok. 40% osób poszukujących pracy). Dla porównania, podczas recesji w latach 2007–2009 w Holandii wspomniany wskaźnik wzrósł do dramatycznie wysokiego w tym kraju poziomu, tj. ... 4 miesięcy. Logicznym wnioskiem z tego porównania jest teza o nieprzyjazności polskiego rynku pracy i wadliwych mechanizmach systemowych. Długi czas poszukiwania pracy znajduje również odzwierciedlenie w perspektywie pracodawców. W przypadku stanowisk wymagających kwalifikacji, przeciętnie ponad 30% pracodawców potrzebuje więcej niż kwartał, by zapełnić wakat. Rośnie także przeciętny czas zapełnienia wakatów niewymagających wyższego wykształcenia.

Długi czas poszukiwania pracowników związany jest ze słabościami mechanizmów pośrednictwa pracy. Usługi powiatowych urzędów pracy wykorzystywane są w niewielkim stopniu i zazwyczaj w odniesieniu do stanowisk niskopłatnych. Przeciętnie 60–70% pracodawców nie kieruje do urzędów pracy ani jednej oferty pracy, a wśród tych, którzy kierują, do PUP trafia informacja o ok. 10% wakatów. Ponadto, u podstaw problemu leży niewielka liczba nowych miejsc pracy tworzonych przez nieliczne firmy, głównie te posiadające kapitał zagraniczny, doświadczające wzrostu popytu. W ujęciu ilościowym generują one ponad dwukrotnie więcej wakatów niż nowopowstające firmy rodzime, co daje pesymistyczną perspektywę oceny dynamiki polskich przedsiębiorców. Co istotne, kreacja zatrudnienia w Polsce jest i będzie znikoma, gdyż zakłady pracy nadal są na etapie podnoszenia stopnia uzbrojenia pracy kapitałem, co powoduje ograniczenie inwestycji w nowych pracowników, bądź też ich wymianę na bardziej wykwalifikowanych.



Figure 8: Duration of search for workers in Poland, 2010–2015

Wykres 8. Czas poszukiwania pracowników w Polsce, 2010–2015



Source: *Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016*

Źródło: *Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016*

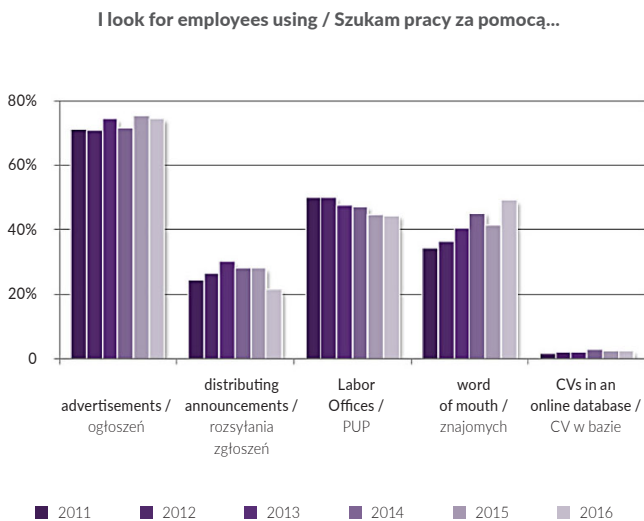
**Notes:** The left-hand scale of the graphs presents the number of companies expressing demand for workers in a given group (or, in gray, lack of demand); the right-hand scale shows the composite average implied time of finding employees (estimated as the share of a given response multiplied by the average value for a given range)

**Objaśnienia:** na skalach po lewej stronie wykresów przedstawiono liczbę firm deklarujących popyt na pracowników danej grupy (lub, szarym kolorem, jego brak), na skalach po prawej stronie wykresów przedstawiono syntetyczny średni implikowany czas znalezienia pracownika (oszacowany jako udział danej odpowiedzi przemnożony przez średnią wartość danego przedziału)

Employers and job seekers rarely use the services of private intermediaries (see Figure 9). On average, about 4% of companies look for workers using specialized agencies, which is caused both by the relatively high cost of these services and by the fact that many local job markets are not served by any commercial intermediary. As a result, the most popular methods of searching for employees and seeking work are announcements in the press – one of the least efficient methods. Nor do they provide significant opportunities for changing one’s career path, or for gaining experience in seeking jobs or employees. Particu-

Pracodawcy oraz poszukujący pracy w niewielkim stopniu korzystają także z usług pośredników prywatnych, por. wykres 9. Przeciętnie ok. 4% firm poszukuje pracowników przez wyspecjalizowane agencje, co związane jest tak z relatywnie wysokim kosztem takiej usługi, jak i faktem, że wiele lokalnych rynków pracy nie jest obsługiwana przez żadnego pośrednika komercyjnego. W konsekwencji, najpopularniejszą metodą szukania pracowników i szukania pracy są ogłoszenia w prasie oraz sieci społeczne. Metody te w żadnym kraju nie należą do szczególnie skutecznych. W niewielkim stopniu także pozwalają zmodyfikować

**Figure 9: The duration of searches for employees is long due to the lack of intermediary services**



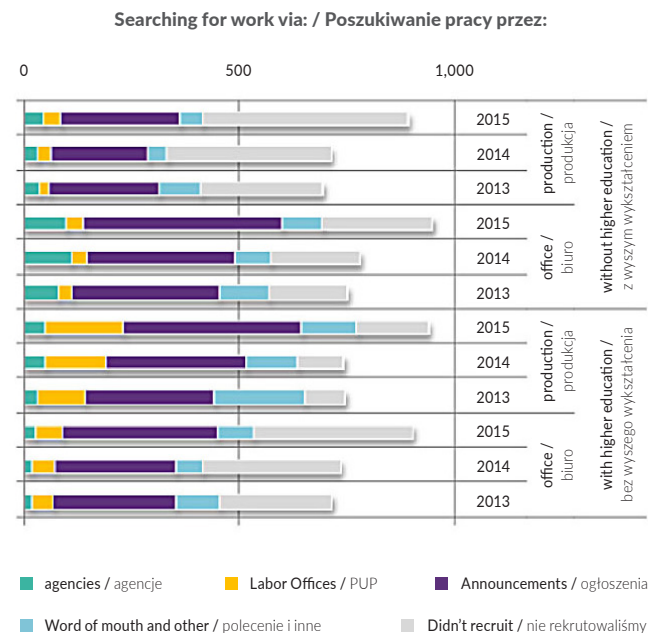
Source: *Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016*

larly random is searching for employees and jobs through local newspapers. On the one hand, placing ads in them is the cheapest option, which encourages employers to intensively use this method of announcing vacancies, but on the other hand, the geographical range of the local press is by definition limited, which in practice is often ill-suited in terms of skills, wage expectations or even commute time.

One of the consequences of poor job brokering is the discouraging effect on job creation. The lengthy, costly search for employees is a factor that reduces the creation of new jobs both in the light of theoretical models and in many empirical studies. The strength and scale of this phenomenon in Poland appears to be relatively high. The process of creating jobs is strongly concentrated in a narrow group of companies. The rest of the firms usually back-fills vacancies (e.g. due to employees leaving), the creation of new positions *per se* is rare.

Another important consequence of the poor job brokering is that anyone who can provide quality intermediary services becomes a relatively attractive business partner

**Wykres 9. Czas poszukiwania pracowników jest wysoki ze względu na brak pośrednictwa pracy**



Źródło: *Badanie Ankiety Rynku Pracy 2016*

ścieżkę kariery, ani zbudować doświadczenia w poszukiwaniu pracy czy pracowników. Mają bowiem charakter głównie przypadkowy. Szczególnie przypadkowy charakter ma poszukiwanie pracowników i pracy przez gazety lokalne. Z jednej strony zamieszczanie ofert w nich jest najtańsze, co zachęca pracodawców do intensywnego korzystania z tej formy informowania o wakatach, ale z drugiej strony, geograficzny zasięg prasy lokalnej jest z definicji ograniczony, co w praktyce zmniejsza, a nie zwiększa zasób wiedzy o ofertach na rynku pracy.

Skutkiem takiego stanu rzeczy jest także fakt, iż relatywnie niewielki odsetek przedsiębiorstw decyduje się na tworzenie miejsc pracy. Długotrwałe i kosztowne poszukiwanie pracowników jest czynnikiem zniechęcającym do tworzenia miejsc pracy tak na gruncie modeli teoretycznych, jak i w wielu ujęciach empirycznych. Jednak siła i skala tego zjawiska w Polsce zdaje się być relatywnie wysoka. Proces tworzenia miejsc pracy jest silnie skoncentrowany w wąskiej grupie przedsiębiorstw. W pozostałych przedsiębiorstwach proces rekrutacji podyktowany jest wymianą kadr (np. ze względu na odejścia pracowników), a nie tworzeniem nowych stanowisk *per se*.

for firms. Employment agencies from neighboring countries, which simplify the recruitment process – both for seasonal positions and for the long term positions – allow firms in Poland to shorten the time spent looking for employees, potentially also reducing the costs related to the unfilled vacancies.

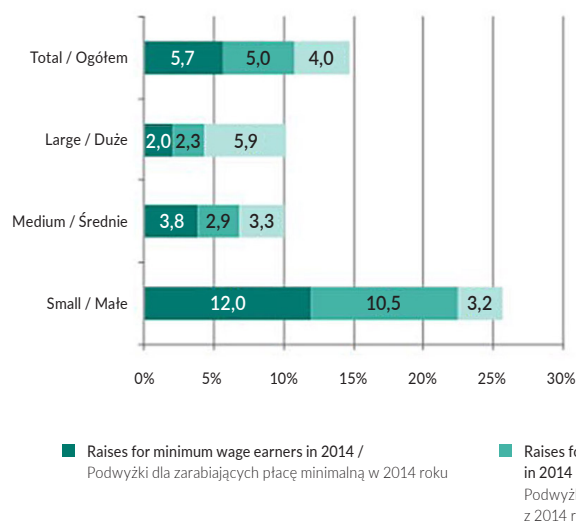
Finally, a significant restriction on the functioning of the labor market is posed by wage-setting mechanisms. For many years, the wage expectations of the job seekers were in line with the market. Hence, job match was likely after a successful brokering. However, the steady growth in the minimum wage since 2007 significantly exceeded the pace of growth in labor productivity. As a consequence, minimum wage coverage has grown substantially. While in 2007 this was about 4% of workers, today this share is more than 11%. Another approximately 4% has seen changes in their pay as a result of changes in the minimum wage, even if their salaries were above from the minimum (e.g. for the purposes of maintaining the pay scale in a company).

There is no transparent wage setting mechanism in general. Few companies – and mainly foreign owned – implement a remuneration policy. The low popularity of collective bargaining agreements and automatic indexation of

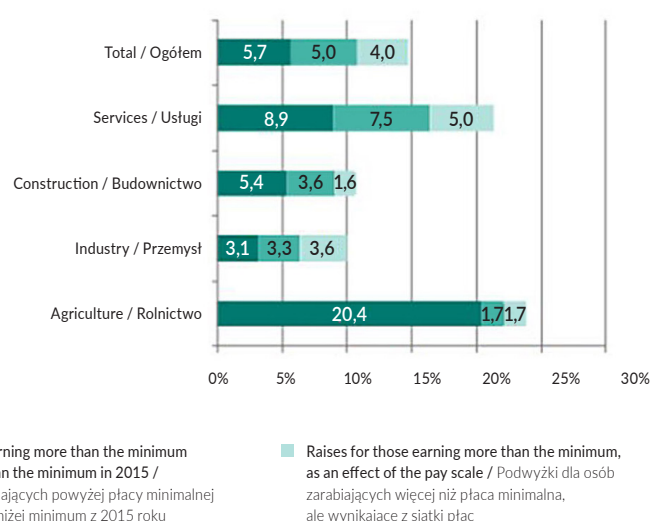
Istotną konsekwencją słabości polskiego pośrednictwa pracy jest również to, że relatywnie atrakcyjnym partnerem biznesowym dla przedsiębiorców staje się ktoś, kto sprawnie świadczy usługę pośrednictwa. Agencje zatrudnienia z krajów ościennych, upraszczające procedurę rekrutacyjną – tak na stanowiska sezonowe jak i w dłuższej perspektywie – pozwalają skrócić czas poszukiwania pracownika, potencjalnie obniżając także koszty związane z ryzykiem niezapełnienia wakatów. Rosnąca w pewnym stopniu popularność Polski jako kraju docelowego może wynikać z tego, że przy niewielkiej konkurencji zagraniczne agencje zatrudnienia relatywnie łatwo mogą znaleźć klientów na swoje usługi.

Wreszcie, istotnym ograniczeniem w sprawnym funkcjonowaniu rynku pracy są mechanizmy wyznaczania wynagrodzeń. Oczekiwania osób bezrobotnych przez wiele lat pozostawały zgodne z ofertą rynkową, co podnosiło prawdopodobieństwo zawarcia kontraktu gdy już osoba poszukująca pracy i pracodawca się „spotkali”. Jednak systematyczne podnoszenie płacy minimalnej od 2007 r. znacząco przekraczało tempo wzrostu przeciętnej wydajności. Skutkiem tych zmian jest znaczny wzrost odsetka osób otrzymujących płacę minimalną. O ile w 2007 r. było to ok. 4% pracowników, o tyle obecnie jest to już ponad 11% pracowników. Dalsze ok. 4% pracowników doświad-

**Figure 10: Percentage of workers who received a pay raise as a result of growth in the minimum wage**



**Wykres 10. Odsetek osób pracujących, którzy otrzymali podwyżkę ze względu na wzrost płacy minimalnej**



Source: Labour Market Survey 2015

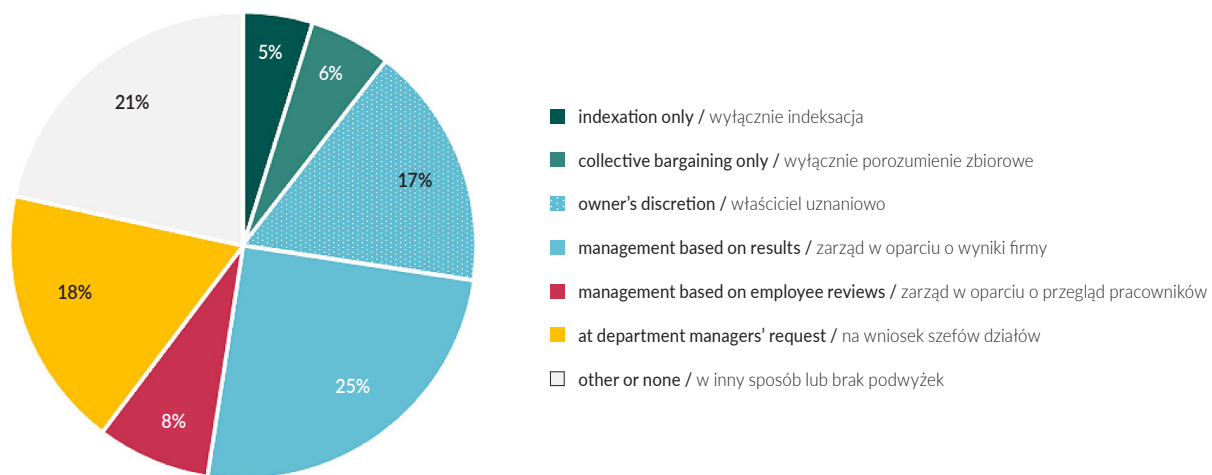
Źródło: Badanie Ankiety Rynku Pracy 2015

wages increases the flexibility of the economy, allowing it to easily absorb adverse demand shocks. However, on the downside, the wage bill in firms grows highly discretionally (see Figure 11).

cza zmiany płacy na skutek zmian w wysokości płacy minimalnej, nawet jeśli ich płaca nie wynosi tyle, ile stawka minimalna (np. w celu zachowania hierarchii stanowisk w przedsiębiorstwie).

Obserwacja wzorców ustalania podwyżek sugeruje, że nie ma powszechnego, przejrzystego mechanizmu ustalania budżetu płac. Niewiele firm – i to głównie z kapitałem zagranicznym – prowadzi świadomą politykę płacową. Niska popularność zbiorowych układów pracy oraz automatycznej indeksacji wynagrodzeń zwiększa elastyczność gospodarki, pozwalając jej łatwiej absorbować negatywne szoki popytowe. Wadą tego rozwiązania jest jednak daleko idąca uznaniowość dotycząca procesu ustalania budżetu na wynagrodzenia, por. wykres 11.

Figure 11: Method of setting wage bill in Poland



Source: Labour Market Survey 2014

Wykres 11. Sposób ustalania budżetu na podwyżki płac w Polsce

Źródło: Badanie Ankiety Rynku Pracy 2014

While discretion in relation to individual employees may be justified, because a relatively small percentage of companies may introduce fully automatic systems for monitoring work and productivity, setting the entire wage bill at the owner's discretion brings about many threats. First, changes in pay start to be dictated less by changes in productivity, and more by social moods or media pressure. Second, there are negative consequences for the employee as well: their negotiating position is subject to strong cyclical variation, which in practice weakens it.

O ile jeszcze uznaniowość w relacji z indywidualnymi pracownikami może mieć uzasadnienie, bo relatywnie niewielki odsetek przedsiębiorstw wprowadził systemy monitorowania pracy i wydajności, o tyle uznaniowość przy ustalaniu całego budżetu na wynagrodzenia niesie za sobą wiele zagrożeń. Po pierwsze, zmienność płac dyktowana zaczyna być w mniejszym stopniu zmianami w wydajności, a w większym stopniu nastrojami społecznymi czy presją medialną. Dodatkowo, powoduje rozdzielenie logicznie powiązanych decyzji o zwiększeniu zatrudnienia bądź inwe-

These conclusions confirm the outcomes of models that attempt to determine the drivers of individual raises: they have become much less selective in a sense that individual characteristics explain a low share of variation in individual raises. An important role is played by the business cycle, but also by the sector of employment and by pure chance.

Problems that have not yet been sufficiently clarified include a skill mismatch between the labor supply and labor demand as well as the match between the educational programs and the needs of the employers. Although on these questions much has been said, so far not much research has been conducted. Paradoxically, more is known about the skills of workers (and future workers), due to Poland's participation in the international research programs PISA (which tests the skills of students) and PIAAC (research on the competence of adults), coordinated by the OECD. So far, little research was done into the actual needs of the employers.

stycji, co może skutkować osłabieniem kondycji finansowej firmy. Także po stronie pracownika pojawiają się negatywne skutki: pozycja negocjacyjna poddawana jest silnym wahaniom cyklicznym, co w praktyce ją osłabia. Wnioski te potwierdzają oszacowania modeli próbujących ustalić determinanty podwyżek. Obecnie cechy indywidualne odpowiadają w zaledwie 10% na pozytywną decyzję o przyznaniu podwyżki, a ilościowo ważniejszą rolę grają faza cyklu koniunkturalnego, branża, a także zwykłe szczęście.

Problemy, których dotąd nie poddano w wystarczającym stopniu kwantyfikacji, to także ocena dopasowania kompetencyjnego podaży pracy do popytu na pracę, a także dopasowania pomiędzy systemem kształcenia i oczekiwaniami pracodawców – choć w tych kwestiach wiele powiedziano, niewiele jak dotąd zbadano. Paradoksalnie, relatywnie więcej wiadomo o umiejętnościach pracowników (i przyszłych pracowników), ze względu na uczestnictwo Polski w międzynarodowych programach badań PISA (badania umiejętności uczniów) oraz PIAAC (badanie kompetencji osób dorosłych), koordynowanych przez OECD. Jak dotąd w niewielkim stopniu zbadano potrzeby kompetencyjne pracowników.

## 4. Conclusion

The immigration plays a negligible role in the Polish economy. Low labor force participation and the falling supply of labor are revealing many problems of the Polish labor market. Without solving them, it will be difficult to say that Polish labor market is hospitable for the workers who participate in it, regardless of their citizenship or country of origin. Due to the numerous weaknesses in the labor market, the chances are also low that Poland will become a destination country over the long run, especially subsequent the opening of the labor market by the other EU countries.

*Cela dit*, Polish labor market could start using the skills of foreign born workers. In the case of many labor market segments, the labor shortages are diagnosed repeatedly and filling in the missing skills by immigration could be both effective and conducive to further development. A precondition for such an evolution is the resourceful and comprehensive migration policy, possibly emphasizing segments in which particular conditions are offered (selective migration policy). The mirror image of the selective migration policy is the integration policy for immigrants who arrive without the desired skills. Finally, the sensible migration hinge upon an honest diagnosis and resolution of the weaknesses of the labor market.

## 4. Podsumowanie

Obecnie znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski jest niewielkie. Niska aktywność zawodowa i spadająca podaż pracy ujawniają wiele problemów polskiego rynku pracy. Bez skutecznego ich rozwiązania, trudno mówić o tym, że polski rynek prac stanie się przyjazny dla uczestniczących w nim pracowników, niezależnie od obywatelstwa czy kraju pochodzenia. Z uwagi na te liczne niedoskonałości funkcjonowania rynku pracy, niewielka jest także szansa, by Polska na dobre stała się krajem docelowym imigracji, o ile liberalizacja dostępu do rynku pracy dla obywateli Ukrainy (a w przyszłości także innych krajów Europy Wschodniej) obejmie pozostałe kraje Unii Europejskiej.

Stan obecny nie przekreśla natomiast perspektyw dla tego, by w przyszłości rynek pracy w Polsce korzystał z kompetencji pracowników urodzonych w innych krajach. Dotyczyć to może wielu segmentów rynku pracy, często tych, w których specjalizowali się emigranci z Polski, szczególnie w ciągu ostatniej dekady. Wielokrotnie zdiagnozowano już niewystarczającą podaż specjalistów w wielu zawodach wymagających wysokich kwalifikacji. Kraje rozwinięte gospodarczo uruchamiają w takich warunkach tzw. selektywną politykę migracyjną, zachęcając do imigracji osoby i pożądanym profilu kompetencji. Jej lustrzanym odbiciem jest także polityka integracyjna dla napływających imigrantów bez pożądaných kwalifikacji. Świadome polityki migracyjne są jednak niemożliwe bez rzetelnego zdiagnozowania i rozwiązania słabości rynku pracy.

# A temporary solution with structural consequences? Ukrainian workers on the Polish labor market

## Tymczasowe rozwiązanie ze strukturalnymi konsekwencjami? Ukraińska siła robocza na polskim rynku pracy

---

### Introduction: the context

For several decades now, the literature on migration has used the concept of replacement migration, referring to an inflow of foreigners as a response to a) shortages of supply on the labor market and, over the longer term, b) the need to balance out the negative effects of unfavorable demographics. Even though there is already a consensus, particularly in relation to the second point, that migration has only a moderate effect on the long-term demographic situation (see UN 2001), arguments referring to this dimension of immigration are a constant presence in the public debate.

Until recently, referring to this concept in Poland seemed to be abstract, for at least two reasons. First of all, Poland was (and remains) among the younger countries in Europe in the demographic sense, which meant questions of future demographics didn't have priority in the public discourse. Similarly, one legacy of Socialism was a significant surplus of labor resources, a clear sign of which was the stubbornly high unemployment rate. So the problem was identified as surpluses of demographic potential, rather than shortages. Secondly – and this is key in the context of this paper – immigration to Poland has been of a specific character, very different from the processes observed in Western Europe.

First of all, the main characteristic of inflows to Poland is that they were limited in quantitative terms. Data from the 2011 National Census of Population and Housing (NSP 2011) indicated that in Poland there were barely 55,400 foreigners counted as part of the so-called de facto population, meaning people registered as living permanently in the country. Data from the Office for Foreigners

### Wprowadzenie – kontekst

W literaturze migracyjnej od kilku już dekad funkcjonuje pojęcie migracji kompensacyjnej odnoszące się do napływu cudzoziemców, którzy mieliby być odpowiedzią na a) niedostatki podaży na rynku pracy oraz w dłuższej perspektywie czasowej b) równoważyć negatywne skutki niskiej dynamiki demograficznej. Niezależnie od faktu, że zwłaszcza w odniesieniu do tego drugiego punktu istnieje już obecnie konsens, iż imigracja ma jedynie umiarkowany wpływ na długofalową sytuację demograficzną (por. ONZ 2001), to argumenty odnoszące się do tego wymiaru imigracji są stale obecne w dyskusji publicznej.

Do niedawna odwoływanie się do tego pojęcia na gruncie polskim zdawało się być abstrakcyjne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, Polska należała (i wciąż należy) do krajów młodych w sensie demograficznym, co sprawiało, że kwestie ludnościowego wymiaru przyszłości nie miały priorytetowego miejsca w dyskursie publicznym. Podobnie, spadkiem czasów socjalizmu była istotna nadwyżka zasobów pracy, której wyrazistym znakiem była utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia. Jako problem identyfikowano więc raczej nadwyżki, a nie niedobory, potencjału ludnościowego. Po drugie – i to kluczowe w kontekście tego tekstu – imigracja do Polski miała specyficzny charakter, dalece różny od procesów obserwowanych w krajach zachodniej Europy.

Po pierwsze – i to zapewne główna cecha – napływ do Polski był ograniczony ilościowo. Z danych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku (NSP 2011) wynikało, że w Polsce przebywało zaledwie 55,4 tys. cudzoziemców zaliczanych do tzw. ludności de facto, czyli osób zameldowanych w Polsce na pobyt sta-



(UdSC) indicate that at the end of 2013, a little more than 120,000 foreigners had valid residence permits (mostly for temporary residence). According to Eurostat data, as of 1 January 2015 about 110,000 resident foreigners were in Poland, constituting about 0.3% of the total resident population, leaving Poland in last place among the EU countries.

Secondly, the inflow of immigrants to Poland – particularly if we concentrate on citizens of non-EU countries – is limited in principle to just a few groups of nationalities, clearly dominated by the countries of the former USSR (Ukraine, Belarus) and selected Asian countries (Vietnam, China). This structure is largely a consequence of historical processes (e.g. the relationship of Poland's communist authorities with Vietnam), but it also indicates that with Poland's relatively low attractiveness as a destination country, the decisive role has been played by well-developed networks of connections among migrants. The predominance of immigrants from Ukraine is clear: They account for 30% to almost 100% of all immigrants, depending on the category (residency, and related to the job market).

Thirdly, in relation to immigration to Poland, people most often point to its temporary or in fact circulatory nature, in particular in the case of immigrants from the former USSR. This is a result of the legal regulations (relatively liberal in terms of entry and taking up work, while much more restrictive in relation to questions of settling), but it is also quite typical for migration movements in Central and Eastern Europe (cf. Górny et al, 2010). This is directly connected with another important attribute: the dominant group of foreigners in Poland is economic migrants, who take up a variety of jobs here. Settlement of foreigners in Poland remains limited in scope and is motivated primarily by family concerns (mainly mixed marriages).

Fourthly, another characteristic of immigration to Poland is to a certain degree its undocumented nature, which nevertheless is different from phenomena observed in many other countries. As will be discussed later, the legal regulations make it relatively easy to enter the country, and even to acquire a document providing work authorization (particularly in the simplified system). But the area of semi-legality remains undefined: work without a valid contract, for a different employer than is indicated in the

ty. Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców wskazują, że w końcu 2013 roku nieco ponad 120 tys. cudzoziemców posiadało ważne karty pobytu (w większości: zamieszkanie na czas oznaczony). Wedle danych Eurostatu, 1 stycznia 2015 roku w Polsce przebywało ok. 110 tys. cudzoziemskich rezydentów, co stanowiło 0,3% całej rezydującej populacji i lokowało Polskę na ostatnim miejscu wśród krajów UE.

Po drugie, napływ imigrantów do Polski – zwłaszcza jeśli skoncentrujemy się na obywatelach państw trzecich – ogranicza się w zasadzie do jedynie kilku grup narodowościowych, z wyraźną dominacją osób pochodzących z krajów byłego ZSRR (Ukraińcy, Białorusini) oraz wybranych krajów azjatyckich (Wietnamczycy, Chińczycy). Struktura ta jest w dużej mierze konsekwencją procesów natury historycznej (np. relacji władz PRL z Wietnamem), ale też wskazuje na to, iż przy relatywnie niskim poziomie atrakcyjności Polski jako kraju docelowego, decydującą rolę odgrywały dobrze rozwinięte sieci powiązań migracyjnych. Wyraźnie zaznacza się przy tym dominacja imigrantów z Ukrainy, którzy stanowią od 30% do prawie 100% wszystkich imigrantów w zależności od kategorii (pobytowych i związanych z rynkiem pracy).

Po trzecie, w odniesieniu do imigracji do Polski najczęściej wskazuje się na jej czasowy czy wręcz cyrkulacyjny charakter, zwłaszcza w przypadku imigrantów pochodzących z krajów byłego ZSRR. Sytuacja ta jest pochodną regulacji prawnych (relatywnie liberalnych jeśli chodzi o wjazd i podejmowanie pracy, o wiele bardziej restrykcyjnych w odniesieniu do kwestii osiedlenia), ale też jest dość typowa dla ruchów migracyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej (por. Górny i inni 2010). Wiąże się to wprost z inną ważną cechą: dominująca grupa cudzoziemców w Polsce to imigranci zarobkowi, podejmujący w Polsce pracę o zróżnicowanym charakterze. Osiedlanie się cudzoziemców w Polsce ma wciąż ograniczony zakres i jest motywowane przede wszystkim względami rodzinnymi (małżeństwa mieszane).

Po czwarte, cechą imigracji do Polski jest jej w pewnej mierze nieudokumentowany charakter, który jednak różni się od zjawisk obserwowanych w wielu innych krajach. Regulacje prawne sprawiają (o czym więcej dalej w tekście), że relatywnie łatwy jest wjazd do kraju, a nawet uzyskanie dokumentu uprawniającego do podjęcia pracy (zwłaszcza



documentation or not in compliance with the rules established by those documents.

Fifthly, and finally, until recently immigrants to Poland were concentrated in just a few selected regions and even locations, with Warsaw and the surrounding Mazowieckie province as key migration destinations. It is obvious that this is conditioned on local attributes and regional labor markets, and the structure of the economy – e.g. the significance of the services sector, including trade (Górny et al 2010).

w systemie uproszczonym). Nieokreślona pozostaje jednak sfera pół-legalności, zjawisk polegających na pracy bez ważnego kontraktu, u innego pracodawcy niż wskazywałyby na to dokumenty, czy niezgodnie z zasadami przez te dokumenty wyznaczone.

Po piąte wreszcie, do niedawna imigranci w Polsce skupiali się w kilku zaledwie wybranych regionach a nawet lokalizacjach, z Warszawą i województwem mazowieckim jako kluczowymi celami migracyjnymi. W oczywisty sposób jest to warunkowane cechami lokalnych i regionalnych rynków pracy oraz strukturą gospodarki (np. znaczenie sfery usług, w tym handlu) (Górny i inni 2010).

## 1. Toward a country of net immigration? Inflows from Ukraine and their structural characteristics

But the picture sketched out above is becoming increasingly outdated, and this very transformation – or rather the statistical indicators that point to it – is the subject of this text. This transformation is to a large degree a result of changes in migration from Ukraine. The available statistical data<sup>1</sup> show that in 2002–2011 there was 3.5-fold growth in the number of immigrants from Ukraine registered as permanently resident in Poland. This process continued in the following years, and gained speed after the outbreak of armed conflict in eastern Ukraine. The number of Ukrainian citizens who received permanent residence permits in 2014 was two times higher than in 2010, and in 2015 more than four times higher; a similar growth rate marked temporary residence permits; very high growth was noted in the number of people seeking international protection: from fewer than 50 people to more than 2,300; finally, in 2010–2015 a more than 500% increase was noted in the number of students from Ukraine registered in the Polish higher education system. As a result, UdSC data indicate that at the end of 2016 about 266,000 people had valid residence permits in Poland (about half of which were documents for temporary stay), and more than 103,000 of them were held by Ukrainians. This made four times the number held by the second-place group (Germans) and 10 times that of other non-EU countries (Belarus, Vietnam, China).

The statistical picture of immigrants' presence in Poland – particularly those from beyond the eastern border – would be far from complete without taking into account the changes occurring on the Polish labor market as this category plays the largest role in recent years. This is shown by data on work permits: In 2010–2015 growth of around 50%, from 44,000 a year to almost 66,000, but in the case of Ukrainians the growth was much faster, reaching 284% (92% in 2015 alone). In 2016 more than 120,000 work permits were registered, about 87% of which went

<sup>1</sup> This section is based on data from GUS, the Office for Foreigners (UdSC), the Ministry of Family, Labor and Social Policy and the Ministry of Science and Higher Education.

## 1. W stronę kraju imigracji netto? Napływ z Ukrainy i jego cechy strukturalne

Naszkirowany powyżej obraz staje się jednak coraz bardziej nieaktualny i tej właśnie transformacji – a raczej statystycznym wskaźnikom na nią wskazującym – jest poświęcony niniejszy tekst. Transformacja ta jest w dużej mierze pochodną zmian w sferze migracji z Ukrainy. Dostępne dane statystyczne<sup>1</sup> pokazują, że w latach 2002–2011 nastąpił 3,5-krotny wzrost liczby imigrantów z Ukrainy zarejestrowanych na pobyt stały w Polsce. Proces ten był kontynuowany w kolejnych latach i nabral dodatkowej dynamiki po wybuchu konfliktu zbrojnego we wschodniej części Ukrainy: liczba obywateli Ukrainy, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt stały była w 2014 2-krotnie wyższa, a w 2015 – ponad 4-krotnie wyższa niż ta zarejestrowana w 2010 r.; zbliżona dynamika cechowała zezwolenia na pobyt czasowy; zanotowano bardzo wysoki wzrost liczby osób starających się o ochronę międzynarodową – z mniej niż 50 osób do ponad 2,3 tys. osób; wreszcie, w latach 2010–2015 zanotowano ponad 500% wzrost liczby studentów pochodzących z Ukrainy zarejestrowanych w polskim systemie edukacji wyższej. W konsekwencji, dane UdSC wskazują, że na koniec 2016 roku około 266 tys. osób posiadało ważne karty pobytu w Polsce (blisko połowa z nich dotyczyła pobytu czasowego), a spośród tej liczby ponad 103 tys. kart było w posiadaniu Ukraińców, co stanowiło ponad 4-krotnie więcej niż w przypadku kolejnej grupy (Niemcy) i 10-krotnie więcej niż w przypadku obywateli innych krajów trzecich (Białoruś, Rosja, Wietnam, Chiny).

Statystyczny obraz obecności w Polsce imigrantów – zwłaszcza tych pochodzących zza wschodniej granicy – byłby dalece niepełny bez uwzględnienia zmian zachodzących na polskim rynku pracy, bowiem to właśnie ta kategoria odgrywa obecnie jednoznacznie największą rolę. Pokazują to dane odnoszące się do zezwoleń na pracę: w latach 2010–2015 zanotowano wzrost o ponad 50% z poziomu 44 tys. rocznie do niemal 66 tys., ale w przypad-

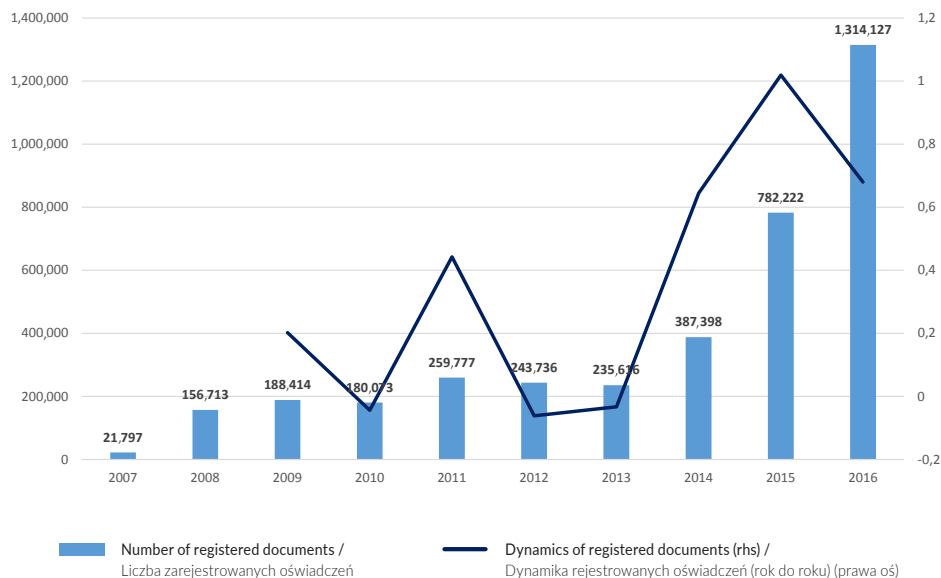
<sup>1</sup> Niniejszy fragment bazuje na danych GUS, Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC), Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

to Ukrainians. Regardless of the very high rate of change, the figures cited above still would not justify a great interest in migration on the part of media and politicians that we have been experiencing in recent months. The main reason is the simplified procedure for employing foreigners, based on registration (and use) of declarations of intent to grant employment to a foreigner. Figure 1 shows the scale and the growth of registered declarations. While in the initial stage during which the procedure functioned (until 2008) it was relatively insignificant, after 2010 the number of documents significantly exceeded 200,000 each year, approaching 400,000 in 2014 and 800,000 in 2015, and exceeding 1.3 million in 2016. In the first half of 2017 almost 950,000 declarations were registered, which shows that the growth has not weakened, and we may be heading toward another Polish record. The vast majority of the declarations (80–90% or more) go to citizens of Ukraine.

ku Ukraińców wzrost ten był wiele wyższy i wyniósł 284% (w samym 2015 roku 92%). W roku 2016 zarejestrowano już ponad 120 tys. zezwoleń na pracę, a około 87% z nich trafiło do rąk Ukraińców. Niezależnie od bardzo wysokiej dynamiki zmian, przytoczone powyżej liczby nie uzasadniałyby jednak w żadnej mierze tak dużego zainteresowania zjawiskami migracyjnymi ze strony mediów i polityków, z jakimi mamy do czynienia w ostatnich miesiącach. Jego głównym powodem jest kategoria tzw. oświadczeń, czyli skutki funkcjonowania w Polsce uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców, która bazuje na rejestracji (i wykorzystaniu) oświadczeń o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi. Rys. 1 pokazuje zarówno skalę, jak i dynamikę rejestrowanych oświadczeń. O ile w początkowej fazie funkcjonowania procedury (do 2008 roku) miała ona relatywnie niewielkie znaczenie, to już po 2010 roku liczba dokumentów rejestrowanych rokrocznie istotnie przekraczała 200 tys., by w 2014 roku zbliżyć się do 400 tys., w 2015 do 800 tys., a w 2016 przekroczyć 1,3 mln!. W pierwszej połowie 2017 roku zarejestrowano niemal 950 tys. oświadczeń, co pokazuje, że dynamika zjawiska nie osłabła i możemy mieć do czynienia z kolejnym rekordem. Olbrzymia większość oświadczeń (powyżej 80–90%) trafia do rąk obywateli Ukrainy.

**Figure 1: Scale and growth of registered declarations of intent to grant employment to foreigners, 2007–2016**

**Rys. 1. Skala i dynamika rejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi, 2007–2016**



Source: Górny and Kaczmarczyk 2017

Źródło: Górny i Kaczmarczyk 2017

The simplified procedure, like in fact many such solutions in other countries, for example the Bracero program in the U.S. or recruitment programs initiated in the 1950s and '60s in Western Europe (cf. Martin 1985), is directly connected with labor shortages and Polish employers' problems with finding workers. Similarly to the Bracero program, in Poland the main causal factor is a shortage of agricultural workers (particularly in orchards), which already in 2006<sup>2</sup> inspired the initiation of an exceptionally simple procedure, allowing the employment of immigrant workers without the need to go through the arduous and costly process of acquiring a work permit. The system is truly simple: An employer interested in hiring a given person registers at the labor office a declaration of intent to grant work (with the required personal data and a description of the contract), which in turn serves as the basis to apply for a visa. In the first stage, regulations were introduced that simplified the employment of foreigners in agriculture, which were addressed to individuals who wanted to hire citizens of the Russian Federation, Belarus and Ukraine for up to three months during a six-month period. In the following year (2007) short-term employment was allowed without sectoral restrictions, and the need to officially register a written declaration of intent to employ foreigners was introduced. With time, the maximum allowable period of work was extended to six months during 12-month period (2008), and the list of beneficiary countries was lengthened to include Moldova, Georgia and Armenia.

The simplicity of the system brings with it significant risks, which appeared relatively quickly and became the subject of adjustments, which will be discussed later in this text. First of all, the declaration document is simply a declaration of intent, which means there are no sanctions, either for the employer's failure to actually employ the foreigner, or for the worker to fail to take up the employment. This is connected with other problematic situations: registration of declarations for more than the necessary number of people; multiple declarations; work at employers other than the initially planned one, etc. This is significant, as the majority of available statistical data applies only to regis-

---

<sup>2</sup> The mechanism was introduced to the legal system in practice in 2007.

Procedura uproszczona, jak zresztą wiele tego typu rozwiązań w innych krajach, by przytoczyć choćby program Bracero w Stanach Zjednoczonych czy programy rekrutacyjne inicjowane w latach 1950. i 1960. w krajach zachodniej Europy (por. Martin 1985), wiąże się wprost z niedostatkami podaży pracy i problemami ze znalezieniem pracowników przez polskich pracodawców. Podobnie jak w przypadku programu Bracero, w Polsce głównym czynnikiem sprawczym był niedobór pracowników rolnych (zwłaszcza w sadownictwie), który już w 2006<sup>2</sup> roku skłonił do zainicjowania niezwykle prostej procedury umożliwiającej zatrudnianie pracowników-immigrantów bez konieczności odwoływania się do żmudnego i kosztownego procesu pozyskiwania zezwolenia na pracę. Schemat jest rzeczywiście prosty: zainteresowany zatrudnianiem danej osoby pracodawca rejestruje w stosownym urzędzie pracy oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy (z wymaganymi danymi oraz charakterystyką kontraktu), które z kolei może być podstawą o ubieganie się o wizę. W pierwszym etapie wprowadzono przepisy upraszczające zatrudnianie cudzoziemców w przypadku rolnictwa, które były adresowane do osób chcących zatrudnić obywateli Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy na okres maksymalnie 3 miesiące w ciągu 6 miesięcy. W kolejnym roku (2007) dopuszczono możliwość zatrudnienia krótkookresowego bez ograniczeń sektorowych, wówczas też oficjalnie pojawiła się konieczność rejestracji pisemnego oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcovi. Z czasem wydłużono maksymalny dopuszczalny czas pracy do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy (2008) oraz poszerzono katalog krajów-beneficjentów o Mołdowę, Gruzję i Armenię.

Prostota systemu niesie ze sobą istotne ryzyka, które ujawniły się relatywnie szybko i stały przedmiotem prac naprawczych, o których więcej w ostatniej części tego tekstu. Przede wszystkim bowiem oświadczenie jest jedynie deklaracją woli, co oznacza, że nie ma żadnych sankcji, czy to w związku z brakiem faktu rzeczywistego zatrudnienia (po stronie pracodawcy), czy też niepodjęcia pracy (po stronie pracownika). Wiążą się z tym inne problematyczne sytuacje: rejestrowanie oświadczeń dla większej

---

<sup>2</sup> Mechanizm został w praktyce wprowadzony do systemu prawnego w 2007 roku.

tered declarations, not to employment, and this number is certainly not equal to the number of working foreigners. The experience of the Centre of Migration Research (see also below) suggests that in practice, about 60–70% of registered declarations are used. Additionally, in this case we are dealing with work that is primarily of a seasonal nature, which means that in attempting to describe the effects of the inflow of immigrants from Ukraine (and other countries) on the Polish labor market, we would need to take into account average employment over the course of an entire year. Finally, a registered declaration confirms only the right to work for the employer who registered it, but doesn't mean legalization of employment. This is determined by the fact of signing – and respecting – a contract, and at the moment we do not possess such data.

But what can be determined from the statistics concerning registered declarations (with all the reservations formulated above)? First of all, from the moment the simplified system started operating, there has been a clear predominance of declarations registered in Mazowieckie province (see Figure 2). This confirms the general knowledge on the subject of migration in Poland, but the dominance of this province over other regions was for a long time overwhelming. Still, interestingly in the past two years the process has begun of Ukrainian immigration “spilling over” across the territory of Poland: Mazowieckie province is still the most important, but there has been a clear increase in the number of provinces where at least 50,000 declarations have been registered.

Secondly, the sectoral structure is also changing. As was described above, the law-makers' intention was to ensure labor supply in the agricultural sector, and in essence this sector still has relatively high significance: At the level of registered declarations, it accounts for 30% to 60% of the total number of documents. But starting from the peak year of 2009, the weight of agriculture in the simplified procedure has been systematically decreasing, and additionally the sectoral structure is increasingly diversifying (see Figure 3).

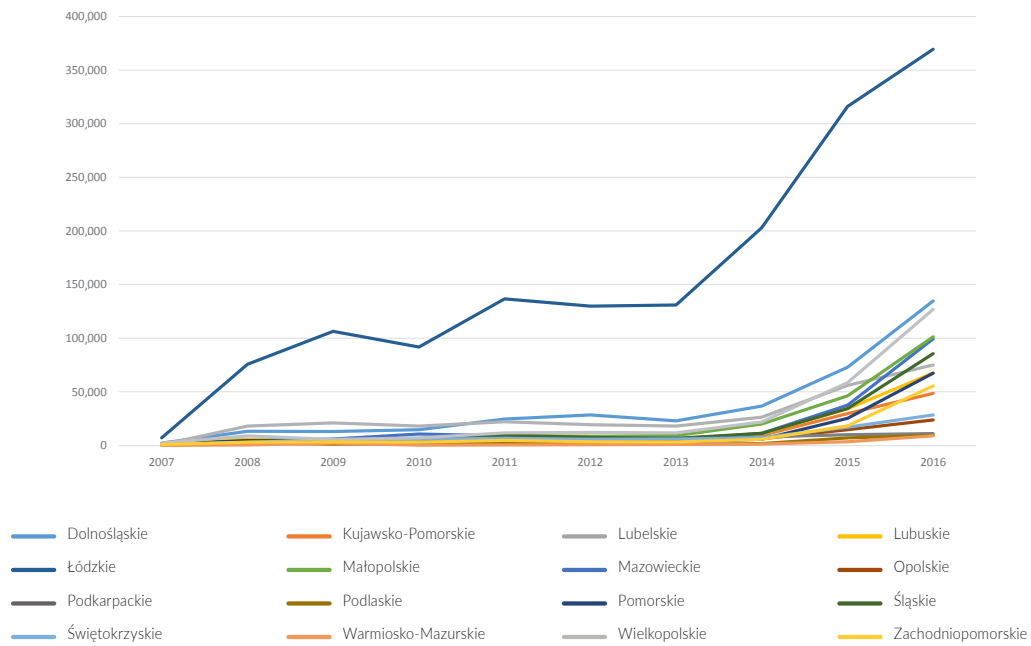
niż potrzebna liczby osób, multiplikowanie oświadczeń, podejmowanie pracy u innych niż przewidziani pierwotnie pracodawcy, itp. Jest to o tyle istotne, że większość dostępnych danych statystycznych dotyczy wyłącznie rejestrowanych oświadczeń, a nie zatrudnienia, a liczba ta z pewnością nie jest równoznaczną z liczbą pracujących cudzoziemców. Doświadczenia badawcze Ośrodka Badań nad Migracjami (por. także poniżej) sugerują, że w praktyce wykorzystywanych jest około 60–70% rejestrowanych oświadczeń. Dodatkowo, mamy w tym przypadku do czynienia z pracą o charakterze przede wszystkim sezonowym, co oznacza, iż próbując określić skutki napływu imigrantów z Ukrainy (i innych krajów) dla polskiego rynku pracy należałoby uwzględnić raczej zatrudnienie średnioroczne. Wreszcie, zarejestrowane oświadczenie potwierdza jedynie prawo do wykonywania pracy na rzecz pracodawcy, który takie oświadczenie zarejestrował, ale nie oznacza jeszcze legalności zatrudnienia. O tym ostatnim decyduje fakt podpisania – i respektowania – stosownego kontraktu, a takimi danymi na chwilę obecną nie dysponujemy.

Co jednak wynika ze statystyk dotyczących rejestrowanych oświadczeń (przy wszystkich sformułowanych powyżej zastrzeżeniach)? Po pierwsze, od początku funkcjonowania systemu uproszczonego jednoznacznie dominują oświadczenia rejestrowane w województwie mazowieckim (por. rys. 2). Nie jest to zjawisko nietypowe, raczej potwierdza ogólną wiedzę na temat zjawisk migracyjnych w Polsce, ale przewaga tego województwa nad innymi regionami była przez dłuższy czas przytłaczająca. Interesujące jest jednak to, że w ostatnich dwóch latach zaznacza się proces „rozlewania” imigracji z Ukrainy po terytorium Polski – województwo mazowieckie ma wciąż najważniejsze znaczenie, ale wyraźnie zwiększyła się liczba województw, w przypadku których rejestrowano 50 tys. i więcej oświadczeń.

Po drugie, zmienia się także struktura sektorowa. Jak zaznaczano powyżej, intencją regulatora było zapewnienie podaży pracy w sektorze rolnym i, w istocie, sektor ten ma wciąż relatywnie duże znaczenie – na poziomie rejestrowanych oświadczeń jest to około 30 do 60% całkowitej liczby dokumentów. Poczynając od rekordowego 2009 roku waga rolnictwa w procedurze uproszczonej systematycznie się zmniejsza, a dodatkowo struktura sektorowa coraz silniej się różnicuje (por. rys. 3).

Figure 2: Registered declarations by province (2007-2016)

Rys. 2. Rejestrowane oświadczenia – struktura przestrzenna (2007-2016)

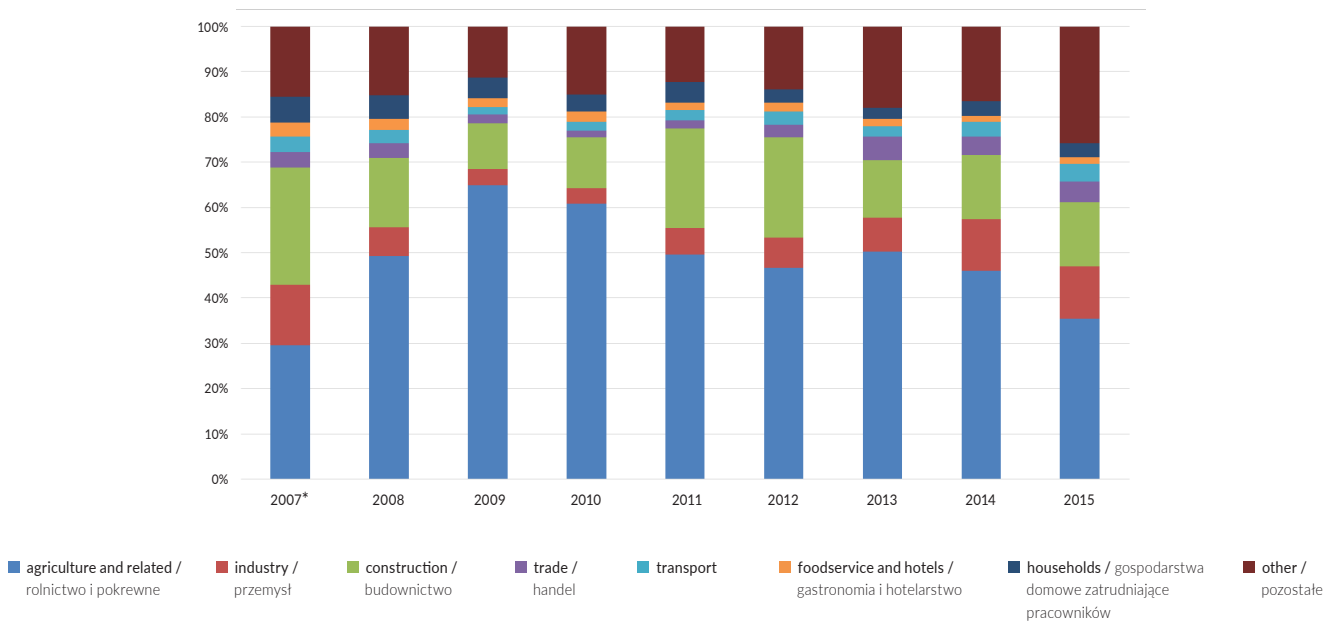


Source: Górny and Kaczmarczyk 2017

Źródło: Górny i Kaczmarczyk 2017

Figure 3: Registered declarations by sector (2007-2016)

Rys. 3. Rejestrowane oświadczenia – struktura sektorowa (2007-2016)



Source: Górny and Kaczmarczyk 2017

Źródło: Górny i Kaczmarczyk 2017

Since the introduction of the simplified procedure construction plays very significant role, the share of industry and trade is also growing, and additionally – particularly in the past two years – the activity of intermediaries has been increasing, which additionally influences and will continue to influence the variety of jobs undertaken by immigrants, first and foremost from Ukraine (in 2016 they accounted for 96% of all registered declarations).

These data indicate that the Polish labor market is undergoing a rapid transformation, in which a significant role is played by foreign labor. To a small degree, this applies to the system of access to the labor market based on work permits: In this case there is a distinct sectoral structure, dominated by construction, unskilled services and specialists, with a distinctive ethnic composition. Migrants from the former USSR (Ukrainians, Belarusians) are taking up work primarily in the construction sector (men) and the domestic services sector (women); meanwhile, migrants from Asian countries (Vietnam, China) are concentrated in trade and foodservice. The scale of this phenomenon – 120,000 permits issued in 2016 – would not in any way justify the title of this text, or actually any interest in foreigners' work in Poland. But things look completely different from the point of view of hundreds of thousands of registered declarations, and the huge number of seasonal workers who are driving the sectors of the Polish labor market that are typical for immigrants: agriculture, construction, trade and food service, domestic services. This process is strengthened by the increasing activity of intermediaries and recruitment agencies, which means that the significance of migrants' personal networks, traditionally important in the case of Ukrainians, is decreasing. And the scale of the phenomenon means that to an increasing degree, immigration to Poland is departing from the model described in the first section of this paper.

First of all, the phenomenon of immigration to Poland itself seems to be increasingly diversified. Our knowledge of this subject is very limited, and conditioned by access to fragmentary data. Nevertheless, it is possible to formulate a few remarks that indicate the challenges and prospects related to the latest inflow of people from Ukraine to Poland.

Assessments of immigration to Poland are often formulated from the point of view of Warsaw, or the most im-

Bardzo duże znaczenie ma budownictwo, systematycznie rośnie udział przemysłu i handlu, a dodatkowo – zwłaszcza w ostatnich dwóch latach – zwiększa się aktywność pośredników, co dodatkowo wpływa i będzie wpływać na różnorodność zajęć podejmowanych przede wszystkim Ukraińskich imigrantów (w 2016 roku było to 96% wszystkich zarejestrowanych oświadczeń).

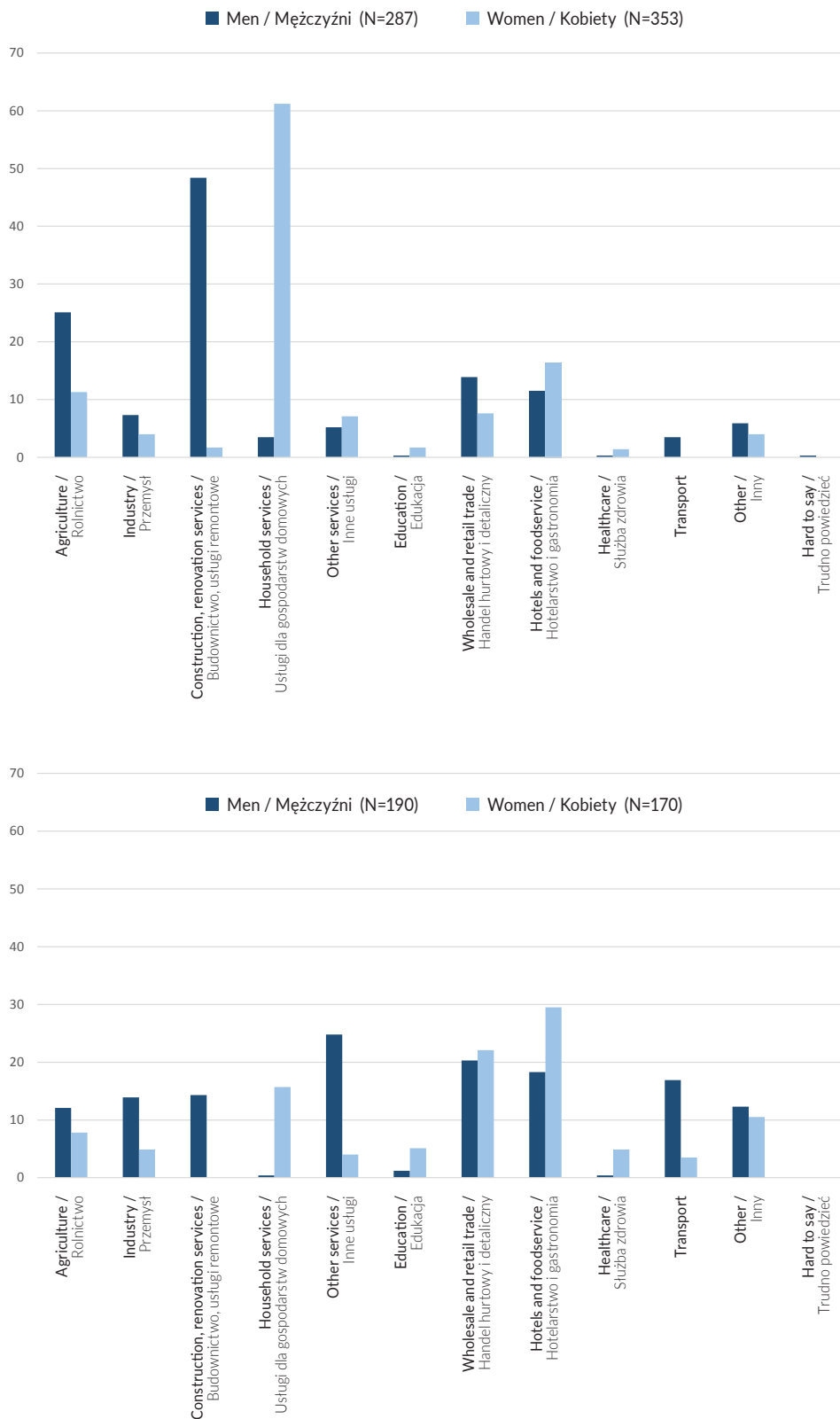
Przytoczone dane wskazują na to, iż polski rynek pracy ulega stopniowej (choć dane sugerują, że bardzo szybkiej) transformacji, w której dużą rolę odgrywa cudzoziemska siła robocza. W niewielkim stopniu dotyczy to systemu dostępu do rynku pracy opartego na zezwoleniach: w tym przypadku zaznacza się wyraźna struktura sektorowa z dominacją budownictwa, usług niskowyzwalifikowanych oraz, z drugiej strony, specjalistów o silnym zróżnicowaniu etnicznym. Z jednej strony, mamy do czynienia z migrantami z krajów byłego ZSRR (Ukraińcy, Białorusini) podejmującymi pracę przede wszystkim w sektorze budowlanym (mężczyźni) oraz sektorze usług domowych (kobiety), z drugiej – to migranci z krajów azjatyckich (Wietnam, Chiny), którzy koncentrują się w sferze handlu i gastronomii. Skala tego zjawiska – 120 tys. wydanych zezwoleń w 2016 roku – w żadnym razie nie uzasadniałaby tytułu tego tekstu czy wręcz zainteresowania pracą cudzoziemców w Polsce. Zupełnie inaczej wygląda to jednak z perspektywy setek tysięcy rejestrowanych oświadczeń i potężnej liczby sezonowych pracowników zasilających typowe dla imigrantów sektory polskiego rynku pracy: rolnictwo, budownictwo, handel i gastronomia, sektor usług domowych. Proces ten wzmacniany jest przez coraz większą aktywność pośredników i agencji rekrutacyjnych, które sprawiają, że maleje znaczenie tradycyjnie istotnych w przypadku imigrantów z Ukrainy sieci powiązań migracyjnych. Skala zjawiska sprawia przy tym, że w coraz większym stopniu imigracja do Polski oddala się od schematu opisanego w pierwszej części tego tekstu.

Przede wszystkim, samo zjawisko imigracji do Polski zda się być coraz silnie zróżnicowane. Nasza wiedza na ten temat jest bardzo ograniczona i warunkowana dostępem do fragmentarycznych danych. Tym niemniej, można się pokusić o sformułowanie kilku uwag, które wskazują jakie wyzwania i perspektywy wiążą się z najnowszym napływem ludzi z Ukrainy do Polski.

Ocena zjawiska imigracji do Polski bardzo często formułowana jest z perspektywy Warszawy lub też największych

Figure 4: Employment structure by gender, Warsaw (left) and Lublin (right), %

Rys. 4. Struktura zatrudnienia według płci, Warszawa – lewy panel i Lublin – prawy panel (dane w %)



Source: Authors' calculations based on Respondent Driven Sampling (RDS) research, 2016

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania Respondent Driven Sampling (RDS) 2016



portant urban agglomerations. This is justified to a large degree, as contemporary migrants are drawn in by the labor markets of large cities, and concentrated there. But the data at our disposal indicate that the Warsaw-centric perspective may be an oversimplification.<sup>3</sup>

The data presented above juxtapose the employment structure (by gender) of immigrants from Ukraine, who at the moment of the survey were in the Warsaw and Lublin agglomerations. The second group was selected based on geographic location, migration traditions and simultaneously the different economic structure from the one observed in the capital. The differences are surprisingly large. While in the case of Warsaw, construction (for men) and domestic services (for women) are unambiguously dominant, in Lublin the structure of employment is much more diversified, with a large role for services, trade and foodservice. In both cases, a significant role is also played by employment in agriculture, which in the case of the Warsaw agglomeration should be no surprise, considering the proximity of the traditionally agricultural counties of Mazowieckie province. The case of Lublin is interesting insofar as it may turn out to be representative of the ever broader range of small and medium-sized localities, where immigrants from Ukraine are increasingly intensively filling gaps in supply, not necessarily in sectors typical of immigrants.

There are also lines of differentiation in the category of specific regions and among Ukrainians themselves. Table 1 presents characteristics of immigrants who have been present in the Warsaw agglomeration, an analysis of which leads to an important conclusion: It would be a mistake to treat immigrants from Ukraine as a homogenous group, either in terms of characteristics or in terms of migration plans/strategies. Regardless of the persisting feminization of the inflow from this country, the share of women differs significantly depending on the sector. Differences are also clearly emerging in relation to the level of education: In general migrants with secondary education dominate, while the percentage of people with higher education is also very high. The best educated are migrants employed in the foodservice and hotel sector. This is no coincidence,

<sup>3</sup> The data presented below come from research carried out by the Centre of Migration Research (OBM) and the OBM Foundation, commissioned by the National Bank of Poland, in 2015 and 2016.

polskich aglomeracji. Jest to w dużej mierze uzasadnione, gdyż współcześni migranci są przyciągani przez rynki pracy dużych miast i w nich się skupiają. Ale dane, którymi dysponujemy wskazują, że perspektywa Warszawo-centriczna może być dużym uproszczeniem rzeczywistości<sup>3</sup>.

Dane zaprezentowane powyżej zderzają ze sobą strukturę zatrudnienia (według płci) imigrantów z Ukrainy, którzy w momencie badania przebywali w aglomeracji warszawskiej i lubelskiej. Tę drugą wybrano ze względu na położenie geograficzne, tradycje migracyjne, a jednocześnie odmienną strukturę gospodarczą od tej obserwowanej w stolicy. Różnice są zaskakująco duże. O ile w przypadku Warszawy jednoznacznie dominuje budownictwo (dla mężczyzn) oraz usługi na rzecz gospodarstw domowych (dla kobiet), to w Lublinie struktura zatrudnienia jest o wiele bardziej zróżnicowana, z dużą rolą usług, handlu i gastronomii. W obu przypadkach ważną rolę pełni też zatrudnienie w rolnictwie, co w przypadku aglomeracji warszawskiej nie powinno zaskakiwać biorąc pod uwagę bliskość tradycyjnie rolniczych powiatów Mazowsza. Przypadek Lublina jest o tyle ciekawy, że może on okazać się reprezentatywny dla coraz szerszej gamy miejscowości małej i średniej wielkości, w których imigranci z Ukrainy z coraz większą intensywnością uzupełniają luki podożowe, niekoniecznie w typowo imigranckich sektorach.

Linie różnicowania przebiegają również w obrębie poszczególnych regionów i dotyczą samych Ukraińców. Tabela 1 zawiera zestawienie informacji na temat cech strukturalnych imigrantów, którzy zamieszkiwali aglomerację warszawską, a których analiza prowadzi do ważnego wniosku: błędem byłoby traktowanie imigrantów z Ukrainy jako grupy homogenicznej, tak pod względem charakterystyk, jak i planów/strategii migracyjnych. Niezależnie od utrzymującej się feminizacji napływu z tego kraju, udział kobiet istotnie różni się w zależności od sektora. Wyraźnie zaznaczają się również różnice w odniesieniu do poziomu wykształcenia – ogólnie dominują migranci z wykształceniem średnim, bardzo wysoki jest też odsetek osób z wykształceniem wyższym, ale najlepiej wykształceni są migranci zatrudnieni w sektorze gastronomii i hotelarstwa. Nie jest to przypadkowe, gdyż także ta grupa (ho-re-ca) cechuje

<sup>3</sup> Prezentowane poniżej dane pochodzą z badań realizowanych przez Ośrodek Badań nad Migracjami (OBM) oraz Fundację OBM na zlecenie Narodowego Banku Polskiego w latach 2015 i 2016.

**Table 1: Selected characteristics of immigrants from Ukraine by sector of employment, Warsaw agglomeration (2016)**

**Tabela. 1. Wybrane charakterystyki imigrantów z Ukrainy według sektora zatrudnienia, aglomeracja warszawska (2016 r.)**

Variable / Zmienna	Total / Ogółem	Agriculture / Rolnictwo	Construction / Budownictwo	Domestic services / Usługi domowe	HORECA (Hotel, Restaurant, Catering/Cafe)
Net monthly income (PLN) / Dochód miesięczny netto (PLN)	1,809.3	1,662.7	2,374.8	1,518.9	1,879.7
Hours worked per week / Tygodniowa liczba godzin pracy	60.9	59.4	57.4	75.7	48.2
Share of women (%) / Udział kobiet (%)	55.9	29.1	1.0	99.9	54.7
Education level (%) / Poziom wykształcenia (%)					
Primary / Podstawowe	3.1	7.4	2.2	3.0	2.8
Vocational / Zawodowe	14.3	14.1	6.1	15.5	26.4
Secondary / Średnie	43.5	68.0	51.3	52.5	21.4
Higher / Wyższe	39.1	10.5	40.4	29.1	49.4
Time since first arrival (months) / Doświadczenie migracyjne (miesiące)	58.2	101.6	28.6	80.0	27.5
No. of stays in Poland / Liczba pobytów w Polsce	8.8	12.4	4.1	14.0	3.5
Average length of stay (months) / Przeciętna długość pobytu (w mies.)	4.2	3.2	4.0	4.3	3.9
Share of people in Poland for the first time (%) / Udział osób, które są w Polsce po raz pierwszy (%)	29.4	10.7	45.9	11.1	49.0
Sample size / Liczba badanych osób	578	74	114	177	86

Source: Authors' analysis based on RDS 2016

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RDS 2016

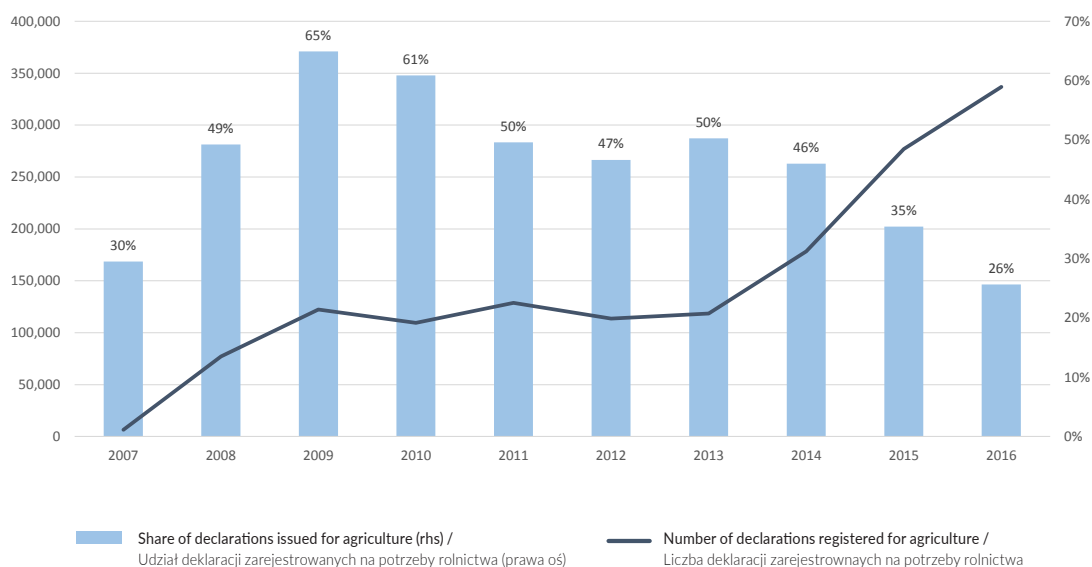
as this group (HORECA) is also characterized by the least experience in migration and the highest share of people who at the moment of the survey were in Poland for the first time. This is another argument indicating the ever stronger penetration of the Polish labor market by immigrants from Ukraine and their gradual entry into other sectors, which earlier had to be satisfied with a domestic workforce. Finally, what distinguishes immigrants from Ukraine employed in various sectors is their income, with a distinctively better situation (men) for those employed in construction, and a worse one (women) for those employed in domestic services. It is also worth noting that – bearing in mind the widely known reservations concerning the credibility of survey data on this question – that the earnings of Ukrainian immigrants in Poland are relatively high, and do not differ significantly from the rates that Poles receive. This would suggest that it is not the argument of pay, but rather the inability to meet demand for labor that is becoming an increasingly important factor driving the current inflow of foreign workers.

się najmniejszym doświadczeniem migracyjnym i udziałem osób, które w momencie badania przebywały w Polsce po raz pierwszy. To kolejny argument wskazujący na coraz silniejszą penetrację polskiego rynku pracy przez imigrantów z Ukrainy i stopniowe wchodzenie także do takich sektorów, które wcześniej zadowalały się rodzimą siłą roboczą. Wreszcie, to co różni imigrantów z Ukrainy zatrudnionych w różnych sektorach, to ich dochody z wyraźnie lepszą sytuacją (mężczyzn) zatrudnionych w budownictwie i gorszą (kobiet) zatrudnionych w sektorze usług domowych. Warto też zwrócić uwagę, że – przy powszechnie znanych zastrzeżeniach odnośnie wiarygodności danych sondażowych na ten temat – zarobki ukraińskich imigrantów w Polsce są relatywnie wysokie i nie odbiegają przesadnie od stawek, na które mogą liczyć Polacy. Sugerowałoby to, że to nie argument płacowy, ale raczej niemożność zaspokojenia popytu na pracę staje się coraz ważniejszym czynnikiem napędzającym aktualny napływ cudzoziemskich pracowników.

## 2. Agriculture: a special case?

The limitations arising from availability of data (which usually apply to selected ethnic groups, sectors or regions) make it impossible today to formulate firm assessments concerning the inflow of immigration to the Polish labor market. Thus the case of Polish agriculture – which, let us bear in mind, created the incentive for the creation and introduction of the so-called simplified procedure – is all the more interesting.

**Figure 5: Declarations registered for employment in agriculture, absolute values and share in declarations registered by agricultural entities (2007–2016)**



Source: Górny and Kaczmarczyk 2017

Figure 5 shows that even though agriculture's share of registered declarations is steadily falling (from more than 65% at the end of the 2000s to less than 30% in 2016), simultaneously the number of documents concerning employment in agriculture is clearly rising. Of about 350,000 declarations registered in 2016, agriculture remains the most significant sector – in quantitative terms – using foreign seasonal workers. In fact this is no surprise, taking into account the source of the phenomenon and global

## 2. Rolnictwo – przypadek szczególny?

Ograniczenia wynikające z dostępności danych (zwykle odnoszą się do wybranych grup etnicznych, wybranych sektorów, wybranych regionów) sprawiają, że nie sposób dziś formułować wiążących ocen dotyczących wpływu imigracji na polski rynek pracy. Tym ciekawszy zdaje się przypadek polskiego rolnictwa, które – przypomnijmy – wykreowało bodźce to stworzenia i wprowadzenia tzw. procedury uproszczonej.

**Rys. 5. Deklaracje rejestrowane na potrzeby zatrudnienia w rolnictwie, wartości absolutne i udział oświadczeń rejestrowanych przez podmioty rolnicze (2007–2016)**

Źródło: Górny i Kaczmarczyk 2017

Rys. 5 pokazuje, że niezależnie od faktu, iż udział oświadczeń rejestrowanych na potrzeby zatrudnienia w rolnictwie systematycznie spada (z poziomu ponad 65% w końcu lat 2000. do mniej niż 30% w roku 2016), to jednocześnie liczba dokumentów dedykowanych zatrudnieniu w rolnictwie wyraźnie rośnie. Z blisko 350 tys. oświadczeń zarejestrowanych w 2016 roku rolnictwo stanowi wciąż najważniejszy – w wymiarze ilościowym – sektor korzystający z cudzoziemskich pracowników sezonowych. Nie

trends. We must also recall that in light of the short-term character of employment and the rate of declaration use suggested above, this high level would be equivalent of about 100,000–125,000 worker-years of employment. But if we take into account that according to the data from the latest agricultural census (2010), alongside the dominant category of “family laborers,” Polish agriculture only employed about 90,000 salaried workers, this means a very high share in total employment (GUS 2012).

jest to zresztą zaskakujące, biorąc pod uwagę genezę zjawiska i trendy ogólnoswiatowe. Trzeba też pamiętać, że ze względu na krótkookresowy charakter zatrudnienia oraz sugerowany powyżej współczynnik „wykorzystania” oświadczeń, ta wysoka liczba odpowiadałaby około 100–125 tys. pracowników zatrudnionych w wymiarze pełno rocznym. Jeżeli jednak uwzględnimy, że według danych z ostatniego spisu rolnego (2010) w polskim rolnictwie obok dominującej kategorii „rodzinnej siły roboczej” zatrudnionych było zaledwie około 90 tys. pracowników najemnych, oznacza to bardzo duży udział w zatrudnieniu ogółem (GUS 2012).

**Table 2: Selected average indicators for employment on farms in 2014 and 2015, selected municipalities in Grójec and Płońsk counties**

Category / Kategorie	2014	2015
Total number employed / Liczba zatrudnionych ogółem	21.2	21.2
No. of foreigners employed / Liczba zatrudnionych cudzoziemców	17.5	17.4
No. of Ukrainians employed / Liczba zatrudnionych Ukraińców	17.3	17.4
No. employed on the basis of work permits / Liczba zatrudnionych na podstawie zezwolenia na pracę	0.2	0.1
No. employed on the basis of a registered declaration / Liczba zatrudnionych na podstawie zarejestrowanego oświadczenia	12.6	14.5
No. employed on the basis of a registered declaration from another employer / Liczba zatrudnionych na podstawie oświadczenia zarejestrowanego przez innego pracodawcę	5.4	5.4
No. of registered declarations / Liczba zarejestrowanych oświadczeń	26.0	26.9

**Tabela. 2. Wybrane średnie wskaźniki zatrudnienia w gospodarstwach rolnych w latach 2014 i 2015, badane miejscowości powiatu grójeckiego i płońskiego łącznie**

Source: Authors' calculations based on Górny et al 2016

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Górny i inni 2016

This conclusion is confirmed by the unambiguous results of the research conducted by the Centre of Migration Research in selected counties of Mazowieckie province in 2014 and 2015 (see Table 2, and Górny et al 2016). This research is of course not representative of Polish agriculture, but due to the research method adopted (a quasi-census in selected municipalities of Grójec and Płońsk counties) it seems to be a good reflection of the situation in the particular agricultural heartland that the region constitutes. It turns out that foreigners constituted the vast majority of total employment (aside from family members) on the farms examined (on average 17 out of 21 people), but almost all of them came from Ukraine. The research also indicated the watershed nature of the

Wniosek ten potwierdzają jednoznacznie wyniki badania zrealizowanego przez Ośrodek Badań nad Migracjami w wybranych powiatach województwa mazowieckiego w roku 2015 i 2016 (por. tabela 2 i Górny i inni 2016). Badanie to nie jest rzecz jasna reprezentatywne dla polskiego rolnictwa, ale za sprawą przyjętej metody badawczej (quasi-spis w wybranych gminach powiatu grójeckiego i płońskiego) zdaje się dobrze oddawać sytuację w swobodnym rolniczym zagłębiu Polski, jakim jest badany region. Okazuje się, że cudzoziemcy stanowili ogromną większość całości zatrudnienia (poza członkami rodziny) w badanych gospodarstwach rolnych (przeciętnie 17 z 21 osób), jednocześnie niemal wszystkie z tych osób pochodziły z Ukrainy. Badanie wykazało także, jak przełomowy charakter miało

introduction of the simplified procedure, which became the main mechanism for the inflow of immigrants (and more broadly – of labor resources) to the agriculture sector. Conclusions from qualitative analysis leave no illusion: In the case of both of the counties analyzed, farms specializing in plant cultivation are almost completely dependent on foreign labor, and it's difficult for their owners to imagine operating without workers from Ukraine. A significant factor driving the import of labor is of course the level of pay, but it is generally stressed that it would be extremely difficult to acquire domestic workers for employment in agriculture.<sup>4</sup> It remains an open question to what degree the experience of the Polish agriculture sector can serve as a reference point for a discussion on the future of the Polish labor market in the general sense (particularly taking into account the effects of unfavorable demographic changes, which are irreversible in the short and medium term).

wprowadzenie procedury uproszczonej, która stała się podstawowym kanałem dopływu imigrantów (i ogólnie – zasobów pracy) do sektora rolnego. Wnioski z analiz o charakterze jakościowym nie pozostawiają złudzeń: w przypadku obu analizowanych powiatów gospodarstwa rolne specjalizujące się w uprawie roślin są niemal całkowicie zależne od cudzoziemskiej siły roboczej, a ich właścicielom trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie bez pracowników z Ukrainy. Istotnym czynnikiem napędzającym import siły roboczej jest oczywiście poziom płac, ale powszechnie podkreśla się, że niezmiernie trudne – o ile w ogóle możliwe – byłoby obecnie pozyskanie do pracy w rolnictwie pracowników rodzimych.<sup>4</sup> Pytaniem otwartym jest, na ile doświadczenie polskiego sektora rolnego stanowić może punkt odniesienia do dyskusji na temat przyszłości polskiego rynku pracy w sensie ogólnym (zwłaszcza uwzględniając nieodwracalne w krótkim i średnim okresie skutki niekorzystnych zmian demograficznych).

---

<sup>4</sup> The research also confirmed that the universal practice is to register a higher number of declarations than will actually be used. This difference resulted to a large degree from the attempt to secure against the risk that foreigners would not take up work.

---

<sup>4</sup> Badanie potwierdziło także, iż powszechną praktyką jest rejestrowanie większej liczby oświadczeń niż wykorzystuje się w praktyce. Różnica ta wynikała w dużej mierze z dążenia do zabezpieczenia się przed ryzykiem związanym z możliwością niestawienia się cudzoziemców w miejscu pracy.

### 3. Instead of a summary: legislative changes and their effects

As we indicated earlier, it would be extremely difficult to assess the economic effects of contemporary immigration to Poland, nor was this the authors' intention. But undoubtedly we can formulate a few conclusions to summarize recent activities of immigrants on the Polish labor market. First of all, the inflow of immigrants to Poland is on an ever increasing scale, and what's more, if we concentrate on economic temporary migration, in recent years – completely unexpectedly – we have become a European leader in this regard. Secondly, the significance of foreign workers is growing substantially. This continues to be true of certain sectors (agriculture, construction, domestic services), and the number of sectors is growing steadily (foodservice, trade). Thirdly, we observe distinct signals of a “spillover” of migration both in terms of sectors and geographically. A clear sign of this is the increasing presence of immigrants even in small towns and rural areas. Fourthly, the majority of these processes result from a) the functioning of the simplified procedure and b) high mobility of Ukrainian citizens. While those taking up work in Poland on the basis of declarations do not meet the orthodox definition of immigrants, and it is not clear to what degree they can be called immigrants, it must still be stressed that some of them, during the employment they take up on the basis of declarations, receive work permits, which allows them to extend their stay in Poland and grants a *de facto* change of status: from a temporary (seasonal) migrant to a resident alien, meaning an immigrant. Additionally, many of these people come to Poland regularly to work, often in successive years, which supports integration on the Polish labor market and – as is demonstrated by the migration experiences of other nations, including Poles – the extension of stays, and, as a result, settlement. This final remark may be of key significance in the context of how the situation develops, as Poland (still) has not worked out mechanisms and tools to integrate migrants.

But the current legislative work aimed at (significant) changes in the regulations of the inflow of temporary workers to Poland thus becomes all the more interesting. They result on the one hand from the conviction that the

### 3. Zamiast podsumowania – zmiany legislacyjne i ich efekty

Tak jak zaznaczano wcześniej, niezmiernie trudno byłoby ocenić ekonomiczne skutki współczesnych imigracji do Polski i nie takie też było zamierzenie autorów tego tekstu. Bez wątplenia można jednak sformułować kilka wniosków, które będą miały decydujący wpływ na oddziaływanie cudzoziemców na polski rynek pracy. Po pierwsze, napływ imigrantów do Polski ma coraz większą skalę, co więcej, jeśli skupimy się na migracji zarobkowej, to w minionych latach – zupełnie nieoczekiwanie – staliśmy się w tej mierze europejskim liderem. Po drugie, znaczenie cudzoziemskich pracowników istotnie rośnie. Dotyczy to wciąż wybranych sektorów (rolnictwo, budownictwo, sektor usług domowych), ale ich liczba systematycznie wzrasta (gastronomia, handel). Po trzecie, obserwujemy wyraźne sygnały „rozlewania” się migracji tak w wymiarze sektorowym, jak i przestrzennym. Dobrym tego znakiem jest coraz większa obecność imigrantów nawet w małych miejscowościach. Po czwarte wreszcie, większość tych procesów wynika z a) funkcjonowania procedury uproszczonej oraz b) aktywności migracyjnej obywateli Ukrainy. Wprawdzie podejmujący pracę w Polsce na podstawie oświadczenia nie wypełniają cech ortodoksyjnej definicji imigranta i nie jest oczywiste, na ile mogą być nazywani imigrantami, trzeba jednak podkreślić, że część z nich w trakcie zatrudnienia podjętego na podstawie oświadczenia uzyskuje zezwolenie na pracę, co pozwala na wydłużenie pobytu w Polsce i *de facto* zmianę statusu – z migranta czasowego (sezonowego) na rezydującego obcokrajowca, czyli imigranta. Ponadto, wiele tych osób przybywa do pracy w Polsce regularnie, często w kolejnych latach, co sprzyja integracji na polskim rynku pracy i – jak dowodzą doświadczenia migracyjne innych nacji, w tym Polaków – wydłużaniu pobytów, a w konsekwencji – osiedleniu. Ta ostatnia uwaga może mieć kluczowe znaczenie w kontekście rozwoju sytuacji w przyszłości, jako że Polska (wciąż) nie wypracowała mechanizmów i narzędzi integracji imigrantów.

Tym ciekawsze jednak stają się obecne prace legislacyjne zmierzające do (istotnych) zmian w sferze regulacji napływu pracowników czasowych do Polski. Wynikają one, z jednej strony, z przekonania, że system uproszczony ma



simplified system is dysfunctional<sup>5</sup> and from the need to introduce the seasonal Directive. The changes are far-reaching, as they introduce to Polish law following legal measures:

- *permits for seasonal work*, which would allow employment for up to nine months a year, only in seasonal sectors; the permits would be available for citizens of all non-EU countries, but for priority countries (analogous to the current solutions for the simplified procedure) this would take place without the need for a test of the labor market and would include the ability to register for three years; in this case the decision would remain in the hands of the county mayor (rather than the province governor), and in practice the county labor offices;
- in the case of short-term work, meanwhile, *Declarations of granting work to a foreigner* (registered) would allow migrant to work for up to six months in a year and would apply only to work that doesn't require a permit for seasonal work; the system would be addressed to citizens of the same group of countries as today (with the option to broaden it for certain professions), and the right to deny registration (and to appeal this decision), and a payment for registration, would be introduced.

The amendment to the Act on Employment has been signed and published only recently (August 2017) and it still assumes that the current system will function in practice until the end of 2018 (which in a certain sense explains the very high scale of declarations registered in the first half of 2017). But first of all, it is very difficult to predict what the bills' effects will be on migration processes and the effects at the level of the labor market. Key here is the case of agriculture, for which permits for seasonal work would be in effect, with – at least in theory – a much more complicated procedure than at the moment. Thus a real challenge is ensuring a steady inflow of Ukrainian workers for the agricultural sector, particularly taking into account the change in the visa rules at the EU level

---

<sup>5</sup> At this point we are not going to dispute this statement. But it appears that an attempt could be made to eliminate many abuses related to the functioning of the system by simpler methods.

charakter dysfunkcyjny<sup>5</sup> oraz z konieczności wprowadzenia w życie Dyrektywy sezonowej. Proponowane zmiany mają daleko idący charakter, jako że przewiduje się wprowadzenie do polskiego porządku prawnego:

- *zezwoleń na pracę sezonową*, które umożliwiałyby pracę do 9 miesięcy w ciągu roku, wyłącznie w sektorach sezonowych; zezwolenia byłyby dostępne dla obywateli wszystkich państw trzecich, ale dla krajów priorytetowych (analogicznie do obecnych rozwiązań w przypadku procedury uproszczonej) odbywałoby się to bez potrzeby testu rynku pracy oraz możliwością wpisu do rejestru na 3 lata; decyzja w tym przypadku pozostawałaby w gestii starosty (a nie wojewody), a w praktyce powiatowych urzędów pracy;
- w przypadku pracy krótkoterminowej zaś *Oświadczeń o powierzenie pracy cudzoziemcowi* (rejestrowane), które umożliwiałyby pracę do 6 miesięcy w ciągu roku, a dotyczyłyby wyłącznie takich prac, dla których nie jest wymagane zezwolenie na pracę sezonową; system miałby odnosić się do obywateli tej samej grupy krajów co obecnie (z opcją rozszerzenia dla określonych zawodów), wprowadzone zostałyby prawo do odmowy rejestracji (oraz zaskarżenia tej decyzji) i opłata za rejestrację.

Projekty stosownych aktów prawnych są obecnie na etapie prac parlamentarnych, co oznacza, że nieznane są ich ostateczne kształty i skala zmian. Zakłada się przy tym, że nawet jeśli uda się dotrzymać założonych terminów (wejście w życie z dniem 1 stycznia 2018), to obecny system ma w praktyce funkcjonować aż do końca 2018 (co w pewnym sensie tłumaczy bardzo dużą skalę oświadczeń rejestrowanych w pierwszej połowie 2017). Przede wszystkim jednak bardzo trudno jest przewidzieć, jakie będą ich skutki dla procesów migracyjnych oraz efekty na poziomie rynku pracy. Kluczowy jest przy tym przypadek rolnictwa, dla którego obowiązywać miałyby zezwolenia na pracę sezonową z – przynajmniej teoretycznie – o wiele bardziej złożoną procedurą niż ma to miejsce obecnie. Kwestią otwartą jest więc zapewnienie stałego napływu

---

<sup>5</sup> Nie podejmujemy w tym momencie polemiki z tym stwierdzeniem. Wydaje się jednak, że wiele nadużyć związanych z funkcjonowaniem systemu można próbować eliminować prostszymi metodami.



and the increasing activity of German and Dutch recruitment agencies seeking sources of cheap labor outside the new EU member states.

ukraińskich pracowników do sektora rolnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę zmianę zasad wizowych na poziomie UE i coraz większą aktywność niemieckich i holenderskich agencji rekrutacyjnych poszukujących źródeł taniej siły roboczej już poza nowymi krajami członkowskimi UE.

## Literature / Literatura

Górny, A.; Grabowska-Lusińska, I.; Lesińska, M. and M. Okólski (2010) (ed.). *Immigration to Poland: Policy, Employment, Integration*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Górny, A.; Kaczmarczyk, P.; Fiałkowska, K.; Piechowska, M. and M. Szulecka (2016). *Imigranci z Ukrainy w Polsce. Raport z badań* (Immigrants from Ukraine in Poland: A research report). Warsaw, unpublished OBMF research report.

Górny A. and P. Kaczmarczyk (2017). A known but uncertain path. The role of foreign labour in Polish agriculture. *Journal of Rural Studies* (forthcoming).

GUS (2012). *Pracujący w gospodarstwach rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010 (Workers on farms: The 2010 Agricultural Census)*. Warsaw: Central Statistics Office.

Martin, P.L. (1985). Migrant Labor in Agriculture: An International Comparison. *International Migration Review* 19(1): 135-143.

UN (2001). *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York: UN.

## The list of previous PBR-CASE / BRE Bank – CASE and mBank – CASE Seminar Proceedings

### Lista Zeszytów PBR-CASE / BRE Bank – CASE i mBank – CASE

Previous editions are available at

<http://www.case-research.eu/en/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem

<http://www.case-research.eu/pl/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

1. Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989–1992
2. Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3. Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4. Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5. Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6. Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7. Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8. Gospodarka Polski w latach 1990–92. Pomiar a rzeczywistość
9. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10. Wycena ryzyka finansowego
11. Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12. Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13. Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce – stan obecny i perspektywy
14. Etyka biznesu
15. Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17. Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18. Dług publiczny
19. Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20. Obrót wierzytelnościami
21. Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22. Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23. Sanacja banków
24. Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25. Finansowanie projektów ekologicznych
26. Instrumenty dłużne na polskim rynku
27. Obligacje gmin
28. Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów. Wydanie specjalne: Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29. Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego

30. Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
31. Mieszkalnictwo jako problem lokalny
32. Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33. (nie ukazała się / was not published)
34. Rynek inwestycji energooszczędnych
35. Globalizacja rynków finansowych
36. Kryzysy na rynkach finansowych skutki dla gospodarki polskiej
37. Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38. Docelowy model bankowości spółdzielczej
39. Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40. Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41. Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42. Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
43. Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
44. Kiedy koniec złotego?
45. Fuzje i przejęcia bankowe
46. Budżet 2000
47. Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48. Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49. Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
50. Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52. Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
53. Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54. Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55. Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56. Czy warto liczyć inflację bazową?
57. Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
58. Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59. Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59. (a) Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60. (nie ukazała się / was not published)
61. Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
62. Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63. Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
64. Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65. Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy

66. Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67. Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
68. Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
69. Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70. Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego – zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90. SEPA – bankowa rewolucja
91. Energetyka–polityka–ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja – czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK – Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro

103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?
106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia
111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112. Gospodarka nisko emisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach–córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski
122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stop i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach? / The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Transformacja gospodarcza w Polsce w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu / On Competition in the Banking Sector in Poland and Europe Before and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine: too late, too slow, too little
136. Korporacyjny rynek papierów dłużnych w Polsce: aktualny stan, problemy, perspektywy rozwoju / Corporate debt securities market in Poland: state of art, problems, and prospects for development

137. Unia Bankowa – gdzie jesteśmy / The Banking Union: State of Art
138. Bezpośrednie i pośrednie obciążenia polskich banków AD 2015. Próba inwentaryzacji i pomiaru niektórych z nich / New publication: An assessment of direct and indirect liabilities of Polish banks AD 2015
140. Stan i perspektywy rozwoju rynku funduszy private equity w Polsce / The condition of and prospects for the private equity funds market in Poland
141. Co dalej z systemem euro? / Rethinking the Euro system (w przygotowaniu)
142. Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą / VAT non-compliance in Poland under scrutiny
143. Polityka gospodarcza i rozwój sytuacji makroekonomicznej na Węgrzech, 2010–2015 / Economic policy and macroeconomic developments in Hungary, 2010–2015
144. O wzroście gospodarczym w Europie, czyli niepewna perspektywa rozwoju krajów zachodnich / On Economic Growth in Europe, or, The Uncertain Growth Prospects of Western Countries
145. Katalońska gospodarka: kryzys, odbudowa i wyzwania dla polityki gospodarczej / The Catalan economy: Crisis, recovery and policy challenges
146. Polityka gospodarcza i otoczenie międzynarodowe, a stan finansów publicznych w Polsce. Scenariusze / Economic policy, the international environment and the state of Poland's public finances: Scenarios
147. Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT / How the European Commission and European countries fight VAT fraud
148. Kapitalizm oligarchiczny w Rosji: stagnacyjny ale stabilny / Russia's Crony Capitalism: Stagnant But Stable
149. Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski / The Influence of Economic Migration on the Polish Economy
150. Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski / More for less: What tax system for Poland?