BIBLIOTEKA AE W POZNANIU

Arletta Strużyna*

CUDZOZIEMCY NA POLSKIM RYNKU PRACY

1. Przedmiot rozważań

Kwestia zatrudniania cudzoziemców oraz pozwalanie im na wykonywanie pracy zarówno w Polsce, jak i w jakimkolwiek innym kraju budziła zawsze i budzi określone emocje wśród pozostałych uczestników rynku pracy[1].

Dyskusje wokół tej problematyki dotyczą zwłaszcza dwóch przeciwstawnych poglądów. Pierwsze podejście wskazuje dobitnie na to, iż obcokrajowcy jako swoiści „intruzi" zagarniają stanowiska pracy miejscowym kandydatom. Drugie podejście podkreśla, iż cudzoziemcy dzięki zaangażowaniu własnego kapitału finansowego oraz ludzkiego tworzą nowe miejsca pracy dla miejscowych kandydatów chętnych do jej podjęcia.

Nowego znaczenia nabiera ten problem obecnie w Polsce w obliczu jej przystąpienia do Unii Europejskiej. Pojawiają się opinie, iż będziemy „zmuszeni" dodatkowo sprowadzić do Polski kilkadziesiąt tysięcy zagranicznych fachowców mogących objąć stanowiska urzędników w strukturach unii[2]. Ponadto także do Polski napływa duża liczba chętnych do pracy, zwłaszcza z krajów Europy Wschodniej i Środkowej.

W związku z funkcjonującym w Polsce i rozwijającym się w powyższym zakresie segmentem rynku pracy, opracowanie niniejsze jest próbą odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu i w jakim kierunku zmieniać się może dotychczasowa polityka zatrudniania cudzoziemców. Analiza obejmuje głównie lata 1993–1997[3], ale także częściowo lata 2000–2002 i wykorzystuje w większości dane ilościowe zawarte w zestawieniach Departamentu Statystyki, Analiz i Prognoz Krajowego Urzędu Pracy

---

* Dr A. Strużyna, adiunkt, Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

[1] Mam tutaj na myśli nie tylko pracodawców i inne osoby poszukujące pracy, ale także urzędy zatrudnienia, związki zawodowe, a także wszelkie organizacje społeczne i partie polityczne.

[2] Więcej na ten temat w artykule: *Fachowcy z importu*, „Wprost", 13 maja 2001.

[3] Ze względu na niedostępność danych dotyczących liczby wydanych zezwoleń w latach 1997–1999 analiza obejmuje głównie lata 1993–1997 oraz częściowo dostępne dane ilościowe z lat 2000–2002 dotyczące liczby wydanych zezwoleń cudzoziemcom. Nie są to być może całkowicie miarodajne wielkości obrazujące badany problem, jednakże wskazują one na pewną tendencję wzrostową.

w Warszawie. Są to informacje dotyczące napływu cudzoziemców na polski rynek pracy i dane liczbowe urzędów pracy o ilości wydanych zezwoleń na pracę.

Decyzje o wydaniu zezwolenia cudzoziemcom na wykonywanie pracy na obszarze Polski podejmują wojewódzkie urzędy pracy. Obowiązujące przepisy, regulujące wydawanie zezwoleń, zobowiązują dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy do[4] uwzględnienia sytuacji panującej na danym rynku pracy. A mianowicie, powinni oni dbać o miejscowych kandydatów do zatrudnienia, „poprzez umiejętne udzielanie zezwoleń, które sprzyja tworzeniu dodatkowych miejsc pracy dla zarejestrowanych bezrobotnych". W ocenie tego zadania pomogą nam praktyczne działania urzędów pracy w ramach poszczególnych województw.

2. Dopływ zagranicznych kadr na polski rynek pracy

Liczba wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w Polsce w latach 1993–1997 wynosiła 54 657. Należy tu jeszcze wziąć pod uwagę 8976 zezwoleń wydanych obcokrajowcom zatrudnianym w formie kontraktów zawieranych na wykonanie konkretnej pracy. Pracodawcą w tym przypadku jest firma zagraniczna , która realizując daną pracę na obszarze Polski, zatrudnia swoich ludzi[5]. Podsumowując, ogólna liczba wydanych zezwoleń wyniosła 63 633. Trudno jest z całą pewnością stwierdzić, iż taka liczba pracowników zagranicznych była w stanie zdominować polski rynek pracy. Natomiast w latach 2000–2002 w samym województwie mazowieckim wydano łącznie 15 014 zezwoleń na pracę dla cudzoziemców[6].

Należy jeszcze podkreślić bardzo istotny dla naszych rozważań fakt, iż liczba wydanych zezwoleń nie odpowiada dokładnej liczbie pracujących osób. Duża liczba zezwoleń była wydawana w ramach tzw. „przedłużania zgód" wystawionych we wcześniejszych latach[7].

---

[4] Przepisy te zmieniają się bardzo często. Zawarte są one np. w Ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14.12.1995. Zezwolenie i zgoda są wydawane na czas określony, na konkretne stanowisko czy też rodzaj pracy. Kwestię zezwoleń regulują także szczegółowe rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej

[5] Kontrakt jest uzgadniany pomiędzy kontrahentem polskim i zagranicznym w zakresie realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Strony kontraktu ustalają wysokość zatrudnienia, a jeżeli będą to pracownicy zagraniczni, zgoda na ich zatrudnienie leży w gestii dyrektora WUP.

[6] Por. dane tabeli 5.

[7] Patrz tab. 2. Porównaj także: R. Czyszkiewicz, *Obcokrajowcy na polskim rynku pracy*, „Transformacja Gospodarki", nr 91, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1998, s. 8. Przedłużanie zgód na pracę w tym przypadku oznacza to, że w ciągu 5 badanych lat przez polski rynek pracy przewinęło się około 43 tysięcy cudzoziemców pracujących albo w ramach jednego zezwolenia, albo przedłużających pierwsze zezwolenia na następne okresy. Ponieważ wiele zezwoleń było przedłużanych częściej niż jeden raz, trudno jest, bez szczegółowych badań, ustalić faktyczną liczbę cudzoziemców zatrudnionych w Polsce.

Tab. 1. Liczba wydanych zezwoleń na pracę cudzoziemcom

Lata	Zezwolenia „indywidualne"	Zezwolenia „kontraktowe"	Razem
1993	9 643	1694	11 337
1994	9 220	1963	11 183
1995	10 441	920	11 361
1996	11 915	1753	13 668
1997	13 438	2646	16 084
Ogółem	54 657	8976	63 633

Źródło: Zestawienia Departamentu Statystyki, Analiz i Prognoz Krajowego Urzędu Pracy w Warszawie.

Z tego też powodu, że duża liczba zezwoleń podlegała przedłużaniu częściej niż jeden raz, niemożliwe jest – bez przeprowadzenia dokładnych badań – ustalenie faktycznej liczby cudzoziemców pracujących na obszarze Polski.

Tab. 2. Liczba zezwoleń wydanych cudzoziemcom w ramach przedłużonych zgód

Lata	Zezwolenia przedłużone
1993	804
1994	3302
1995	2902
1996	3584
1997 (I półrocze)	3335
Ogółem	13927

Źródło: jak w tab. 1.

Z kolei biorąc pod uwagę proporcje dopływu cudzoziemców na polski rynek pracy, daje się zauważyć dominację Europejczyków, uzasadnioną poniekąd położeniem geograficznym Polski. Liczba zezwoleń „indywidualnych" wydanych Europejczykom w ciągu badanego okresu wynosiła 40 005, natomiast liczba zezwoleń „kontraktowych" dla Europejczyków to 8156 (razem 48 261). Na drugim miejscu klasyfikują się pracownicy z Azji z liczbą zezwoleń indywidualnych 13 080 i 401 kontraktowych (razem 13 481). Mniej liczni to mieszkańcy obydwu Ameryk, a najmniej liczni to mieszkańcy Afryki i Australii.

Bardziej szczegółowe rozróżnienie wskazuje na to, iż wyraźnie rysuje się przewaga niektórych krajów europejskich nad innymi, jeśli chodzi o staranie się i podejmowanie pracy w Polsce (tab.4). Od 1993 do 1997 roku wydano 11 109 zezwoleń na pracę dla mieszkańców Ukrainy, 6850 dla mieszkańców Białorusi i 4932 dla obywateli Rosji. Łącznie jest to 22 891 zezwoleń. Biorąc pod uwagę także zezwo-

Tab. 3. Geograficzny aspekt dopływu cudzoziemców na polski rynek pracy

Kontynent	Zezwolenia indywidualne	Zezwolenia kontraktowe
Europa	40 005	8156
Azja	13 080	401
Ameryka	3 900	78
Afryka	568	4
Australia	312	8

Źródło: jak w tab. 3.

lenia wydane innym obywatelom krajów, które dawniej należały do ZSRR, stwierdzić można, że co drugi cudzoziemiec zatrudniony w Polsce jest przedstawicielem tamtego obszaru. Jeśli chodzi natomiast o zachodnią część Europy, to najwięcej zezwoleń otrzymali przedstawiciele Wielkiej Brytanii (3531).

Jak można zauważyć z danych tabeli 4, reprezentanci Azji to głównie Wietnamczycy i Chińczycy. Także dużą część zezwoleń wydano mieszkańcom Turcji oraz Indii. Obywatele USA natomiast otrzymali 2582 zezwoleń na pracę. Imponująca jest też liczba państw, których reprezentanci ubiegali się i wykonują obecnie pracę w Polsce – wynosi ona bowiem łącznie 160 państw[8]. Przeważającą jednakże część cudzoziemców zatrudnionych w Polsce stanowią obywatele niezbyt odległych państw, wymienianych wcześniej. W badanym okresie wydano dla nich łącznie 80,7% wszystkich zezwoleń. Dla reprezentantów pozostałych krajów w liczbie 115 wydano 19,3% w stosunku do wszystkich udzielonych zezwoleń.

Interesujące jest także to, jakimi regionami Polski najczęściej zainteresowani są cudzoziemcy otrzymujący zezwolenie na pracę. Najwięcej bowiem zezwoleń na pracę w latach 1993–1997 oraz w latach 2000–2002 wydano w województwie warszawskim. Stanowi to prawie 2/3 wszystkich zezwoleń (63,5 %). Porównując to z następnym w kolejności województwem gdańskim, jest to liczba dziesięciokrotnie wyższa[9]. Obcokrajowcy „umiejscowili" się głównie w dużych miastach. Kolejne województwa o dużym dopływie kadry zagranicznej to: szczecińskie, katowickie, łódzkie, wrocławskie, krakowskie, poznańskie, lubelskie. Natomiast województwa centralne i wschodnie spotykają się z małym zainteresowaniem ze strony cudzoziemców. Przykładowo w województwie sieradzkim wydano w ciągu 5 lat jedynie 63 zezwolenia dla chętnych do pracy obcokrajowców. Oczywiście ma to swoje ekonomiczne uzasadnienie, gdyż cudzoziemcy podejmujący pracę w Polsce zwracają uwagę nie tylko na „walory krajobrazowe danego regionu", ale także na odpowied-

[8] Ciekawostką o zabarwieniu egzotycznym może być tutaj fakt, iż w badanym okresie wydano jedno zezwolenie na pracę dla przedstawiciela Wysp Św. Tomasza i dwa zezwolenia na pracę dla obywateli Burundi.

[9] W województwie warszawskim w badanym okresie wydano 36 243 zezwoleń, a w województwie gdańskim wydano ich 3832.

Tab. 4. Liczba wydanych zezwoleń na pracę w latach 1993–1997 obcokrajowcom – wybrane kraje

Kraj	Zezwolenia indywidualne	Zezwolenia kontraktowe	Łączna liczba zezwoleń	Udział w wyd. zezwoleniach (%)
Ukraina	9426	683	11109	19,10
Białoruś	3882	2968	6850	12,40
Rosja	3727	1205	4932	8,93
Wietnam	4532	0	4532	8,10
W. Brytania	3349	182	3531	6,51
Chiny	2834	381	3215	5,60
Niemcy	2814	230	3014	5,95
USA	2523	59	2582	4,91
Francja	1257	43	1300	2,50
Czechy	1198	87	1285	2,40
Włochy	1038	10	1061	1,91
Turcja	833	5	838	1,50
Indie	761	0	761	1,37
Szwecja	697	5	702	1,27
Litwa	399	108	507	0,90

Źródło: materiały statystyczne Krajowego Urzędu Pracy w Warszawie.

nie warunki rozwoju, jakie dany region stwarza dla wykonywania pracy czy też prowadzenia działalności gospodarczej. A takie właśnie warunki panują na terenach uprzemysłowionych, stąd też migracja cudzoziemców z zagranicy na polski rynek pracy ma formę migracji do dużych miast.

Obserwujemy zresztą w tym zakresie również swoiste zjawisko koncentracji, gdyż cudzoziemcy interesują się regionami, gdzie widzą szansę na maksymalizowanie swoich dochodów, a więc na obszarze najbardziej gospodarczo rozwiniętych miast Polski[10]. Najlepiej zjawisko to obrazuje poniższe zestawienie wybranych województw według liczby wydanych zezwoleń w latach 1993–1997 oraz 2000–2002:

a) województwa o liczbie zezwoleń powyżej 35 000 – warszawskie[11];
b) województwa o liczbie zezwoleń powyżej 1500: gdańskie, szczecińskie, katowickie, łódzkie, wrocławskie, krakowskie, poznańskie, lubelskie, bielsko-białe;
c) województwa o liczbie zezwoleń w przedziale 1000–1500: elbląskie, olsztyńskie, bydgoskie, toruńskie, opolskie;

[10] Zestawienie wskazuje na wyraźną koncentrację rozmieszczenia cudzoziemców w Polsce według województw na podstawie liczby zezwoleń. Porównaj także dane o stopniu rozwoju społecznego na podstawie: *Polska 95. Raport o rozwoju społecznym*, Warszawa 1995.

[11] Porównaj dane tabeli 5.

d) województwa o liczbie zezwoleń w przedziale 500–1000: koszalińskie, słupskie, gorzowskie, leszczyńskie;
e) województwa o liczbie zezwoleń poniżej 500: przemyskie, chełmskie, nowosądeckie, łomżyńskie, krośnieńskie, sieradzkie.

Tab. 5. Liczba wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w województwie mazowieckim w latach 2000–2002

Lata	Ilość wydanych zezwoleń
2000	4743
2001	4360
2002	5911

Źródło: dane Urzędu Statystycznego w Warszawie.

Zainteresowania cudzoziemców poszukujących pracy w Polsce w badanym okresie są prawie zbieżne z rankingiem województw opracowanym przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w kontekście atrakcyjności z punktu widzenia kapitału zagranicznego[12].

Najbardziej atrakcyjne dla inwestycji zagranicznych okazały się województwa: warszawskie, gdańskie, szczecińskie, poznańskie, katowickie i bielsko-białe. Natomiast najmniej atrakcyjne i ryzykowne z punktu widzenia kapitału zagranicznego to: suwalskie, białostockie, chełmskie, zamojskie, przemyskie, krośnieńskie i centralne.

Trudno zresztą się nie zgodzić z tym, iż „...zainteresowanie kapitału pociąga za sobą zainteresowanie ze strony osób. W wielu wypadkach są to zresztą zjawiska połączone – kapitał inwestujący w Polsce i tworzący tam miejsca pracy dba o to, aby funkcje kierownicze, a także wiele czynności specjalistycznych lub wymagających (przynajmniej w pierwszym okresie) wyjątkowych kwalifikacji, wykonywały osoby z kraju macierzystego"[13].

3. Struktura zawodowa działalności podejmowanej przez cudzoziemców

Jedną z podstawowych pobudek wykonywania pracy w naszym kraju przez obcokrajowców jest dążenie do osiągnięcia jak najszybszego i jak najwyższego zysku, a jednocześnie możliwość wykorzystywania zasobów siły nabywczej miejscowej

[12] Zob.: *Mapa Ryzyka Inwestycyjnego. VI Ranking krajów, województw i branż*, red. J. M. Dąbrowski, Warszawa–Gdańsk 1996, a także: R. Czyszkiewicz, *Obcokrajowcy...*, op.cit., s. 12.

[13] Czyszkiewicz R., *Obcokrajowcy...*, op.cit., s. 13.

zbiorowości. Bowiem około co czwarte (26,4%) wydane cudzoziemcom zezwolenie na pracę w Polsce dotyczyło działalności handlowej, a więc działalności o najszybszym obrocie kapitałowym i najszybszym tempie osiągania dochodów. Ta prawidłowość zachowana jest m.in. w przypadku cudzoziemców z Azji, a szczególnie z Wietnamu i Chin, gdyż wśród 4532 zezwoleń wydanych Wietnamczykom, około 84% związana jest z działalnością w handlu. Podobnie sytuacja kształtuje się w przypadku cudzoziemców z Chin, gdzie około 69% wszystkich zezwoleń na pracę to zezwolenia na działalność handlową. Biorąc pod uwagę oba te narody, są one w 41 procentach udziałowcami w całym handlu prowadzonym przez obcokrajowców w Polsce. Podobnie jest zresztą z innymi przybyszami z kontynentu azjatyckiego, który piastuje łącznie 56,1% zezwoleń wydawanych cudzoziemcom na działalność w sferze handlu.

Tab. 6. Liczba zezwoleń na pracę cudzoziemców wg sektorów gospodarki w latach 1993–1997

Kontynent	Działalność produkcyjna	Budownictwo	Rolnictwo	Transport	Handel	Edukacja
Europa	5588	2609	4276	823	5684	3615
Ameryka	573	47	7	98	452	867
Afryka	71	22	1	17	180	84
Azja	1185	370	68	99	8099	98
Australia	21	6	5	18	98	84
Ogółem	7438	3054	4357	1055	14447	4748
Procent	13,4	5,5	7,8	1,9	26,1	8,5

Źródło: opracowanie na podstawie: R. Czyszkiewicz, *Obcokrajowcy...*, op.cit.

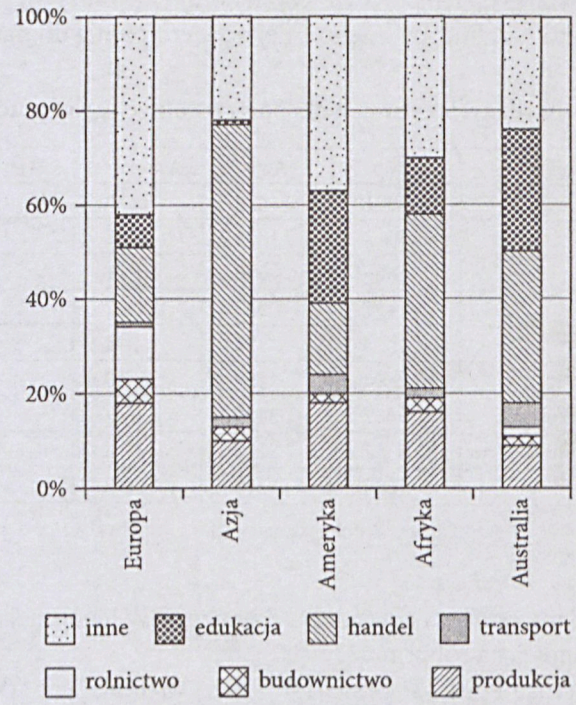
Następną ulubioną sferą aktywności gospodarczej Azjatów jest działalność hotelarsko-gastronomiczna, a więc prowadzenie hoteli a zwłaszcza restauracji. Dane statystyczne z roku 1996 w zakresie zezwoleń na pracę w hotelarstwie i gastronomii wskazują na przewagę 232 zezwoleń wydanych dla Wietnamczyków w stosunku do 146 zezwoleń dla przedstawicieli Chin (przy 712 łącznie wydanych w Polsce). Natomiast w roku 1997 liczba zezwoleń w sferze hotelarstwa i restauracji wzrosła. Wietnamczycy uzyskali ich 283, a obywatele z Chin otrzymali 191 zezwoleń. Również, chociaż z mniejszym już zaangażowaniem, zezwolenia w tej dziedzinie otrzymują Afrykańczycy.

Zawodowe zainteresowania Europejczyków na terenie Polski są znacznie bardziej wszechstronne i zróżnicowane. Wykazują oni dużą aktywność w wielu sektorach gospodarki i, co ciekawe w porównaniu z przedstawicielami innych kontynentów, osiągają oni interesujące wyniki w działalności rolniczej. Chodzi tutaj oczywiście

o specjalistyczne prace w zorganizowanych dużych przedsiębiorstwach rolniczych o charakterze przetwórczym.

Amerykanie natomiast, tak jak i Australijczycy, angażują się bardziej niż inne narody w Polsce w pracę w dziedzinie edukacji. Zbieżne są jednakże zainteresowania Amerykanów i Europejczyków w sferze produkcyjnej. Natomiast nikły jest udział Azjatów w pracy o charakterze edukacyjnym.

Zaobserwować można również tworzenie się pewnego rodzaju specjalizacji wśród reprezentantów poszczególnych kontynentów w ich działalności zawodowej w Polsce (rys. 1). Bardzo ważne jest ustalenie na ile ta specjalizacja jest efektem



Rys. 1. Udział przedstawicieli kontynentów w sektorach gospodarki w latach 1993–1997 w %

Źródło: Zestawienia Departamentu Statystyki, Analiz i Prognoz Krajowego Urzędu Pracy w Warszawie

potrzeb zgłaszanych przez polski rynek pracy, a na ile jest rezultatem automatycznego wydawania zezwoleń bez głębszego analizowania przydatności i możliwości danego kandydata.

W związku z tym warto też przyjrzeć się bliżej polityce zatrudniania cudzoziemców w Polsce. W latach 1993–1997 zauważalny jest fakt, że cudzoziemcy najczęściej zajmują funkcje kierownicze. W tym czasie wydano łącznie 20 123 zezwolenia na

pracę dla kierowników i zarządzających. Natomiast dla właścicieli, będących jednocześnie kierownikami własnej firmy, wydano tych zezwoleń 8784. Szczególnie Azjaci łączą stanowiska właścicielskie z osobistym zarządzaniem firmą. Natomiast najmniej funkcji kierowniczych piastują przedstawiciele Afryki. Obcokrajowcy z Ameryki i Australii piastują z powodzeniem role kierownicze, a stosunkowo nieliczni z nich pracują na stanowiskach kierowniczych w swoich własnych firmach. Stąd też wywodzą się często pracownicy najemni oferujący pokaźne umiejętności i kwalifikacje bez wkładu kapitałowego. W sytuacji cudzoziemców z Afryki i Azji wyraźniej zauważa się oferowany przy okazji poszukiwania miejsca pracy na polskim rynku pracy także osobisty wkład rzeczowy i finansowy.

W poszczególnych grupach pracowniczych notuje się mniej więcej równomierną liczbę Europejczyków. Z Europy Zachodniej bowiem płynie do nas głównie kadra

Tab. 7. Liczba wydanych zezwoleń dla poszczególnych grup pracowniczych

Grupa pracownicza	Europa	Azja	Ameryka	Afryka	Australia
Kierownicy	12381	6224	1238	141	139
Specjaliści	5013	1891	648	122	35
Administracja	1665	550	211	50	40
Medycyna	497	323	27	46	3
Nauczyciele	4553	196	843	69	78
Artyści	2898	259	40	19	0
Robotnicy wykwalifikowani	5067	2429	7	42	2
Robotnicy niewykwalifikowani	5307	122	6	17	0
Inne zawody	1330	328	78	26	10

Źródło: jak do tab. 5.

nauczycielska lub inwestorzy i specjaliści, a z Europy Wschodniej głównie nadciągają chętni na stanowiska robotnicze.

Od dłuższego czasu Polska staje się jakby „[...] wielkim jarmarkiem, na którym wszystkie zainteresowane strony dokonują prezentacji i wymiany swoich walorów, tego, co najlepiej opanowały i co może spotkać się z największym zainteresowaniem ze strony innych, co może być najkorzystniej sprzedane."[14]

Inne narody wnoszą do naszego bogactwa swoje innowacje, rozwiązania, technologie i kapitały bez wyraźnych prawnych i faktycznych działań polskiej strony, tj. takich to działań, o których można by powiedzieć, że świadomie naprowadzają dopływ określonych ludzi o konkretnych i pożądanych umiejętnościach. W tym zakresie polskie ustawodawstwo[15] kierujące wydawaniem zezwoleń w badanym okre-

[14] R. Czyszkiewicz, *Obcokrajowcy...*, op.cit., s. 18.

[15] Zob.: Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14.12.1995 r.; art. 50, ust. 2 oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 czerwca 1995 roku w sprawie szczegółowych

sie wykazuje postawę bierną, sugerując wzgląd na sytuację na własnym rynku pracy i dając pierwszeństwo otrzymania zatrudnienia polskim kandydatom. Jest to oczywiście uzasadniona postawa, ale niezbyt elastyczna w praktyce, gdyż nie pozwala na aktywne działania w kierunku, uzasadnionego ekonomicznie, ściągania na polski rynek pracy osób oferujących nam swoje wysokie kwalifikacje i duże umiejętności. Być może dlatego też w badanym okresie zauważa się wykształcenie się pewnego mechanizmu uzyskiwania zezwolenia na pracę w Polsce poprzez m.in. odwoływanie się do wykonywanej funkcji właściciela czy kierownika. Powstało w ten sposób dużo firm handlowych, w których właściciel jest jednocześnie kierownikiem, specjalistą ds. marketingu, sprzedawcą, zaopatrzeniowcem, a nawet sprzątaczką[16]. Właściciele „miejsca pracy" nie byli bowiem zobowiązani do posiadania zezwolenia na pracę. Duża liczba cudzoziemców nie potrafiła jednakże określić, czy wykonywane przez nie czynności właścicielskie są wykonywaniem pracy w myśl prawa, czy też nie i dlatego wolą dysponować zezwoleniem w celu uniknięcia możliwych konfliktów z urzędami.

4. Główne determinanty zatrudniania cudzoziemców w Polsce

Na podstawie obserwacji praktyki zatrudniania cudzoziemców w Polsce nie można definitywnie stwierdzić, iż w tym zakresie prowadzona jest jakaś świadoma polityka „ochronna" przed napływem obcokrajowców na polski rynek pracy.

Ostatecznie można wyodrębnić następujące główne determinanty, które wyznaczają podjęcie decyzji przez pracodawcę o zatrudnieniu cudzoziemca, a mianowicie:

a) szczególna wartość takiego pracownika, z punktu widzenia znajomości jego języka obcego, posiadania tzw. kontaktów i orientacji w problematyce kraju pochodzenia , z którym czy też w którym pracodawca zamierza prowadzić działalność gospodarczą,
b) specyfika kwalifikacji i umiejętności, jakie może wnieść kandydat z innego kraju,
c) pracownicy ci często bywają znajomymi pracodawcy bądź członkami ich rodzin lub też są rekomendowani przez inne osoby.

Co do ostatniej determinanty, to bardzo trudno ją zweryfikować, gdyż pracodawcy niechętnie się przyznają do tego typu zachowań. Informacje w tym zakresie pochodzą ze źródeł nieformalnych. Specyfikę kwalifikacji danego pracownika z in-

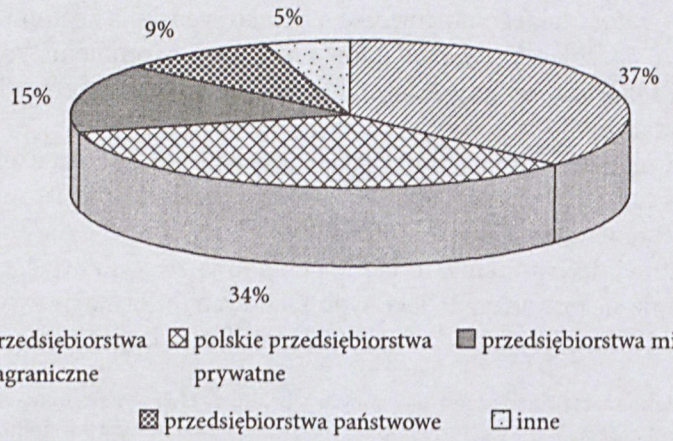
zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód dotyczących zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz z 9 września 1997 w sprawie zatrudnienia lub powierzania innej pracy zarobkowej cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania zezwolenia i zgody dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy.

[16] Mam tu na myśli m.in. rozliczne stragany na przejściach granicznych czy innych targowiskach.

nego kraju widać najwyraźniej w przypadku zatrudniania nauczycieli języków obcych, oczywiście szczególnie, kiedy pochodzą z krajów, których języków chcą uczyć i dysponują dodatkowo doświadczeniem pedagogicznym. Takiej pracy podejmują się najczęściej kandydaci z krajów anglojęzycznych, także niemieckojęzycznych. Specyfikę kwalifikacji w dalszym rzędzie można dostrzec wśród zatrudnianych artystów z przewagą przedstawicieli Rosji i Ukrainy, zwłaszcza muzycy, którzy przyjmowani są licznie w różnych instytucjach kulturalnych.

Natomiast szczególna wartość pracy cudzoziemca polega na tym, iż przedstawiciele różnych narodów mogą pomóc polskim przedsiębiorcom w rozpoznaniu niezrozumiałych i skomplikowanych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na rynku wschodnim (Rosja i Ukraina) bądź też mogą udostępnić określone kontakty na Zachodzie Europy. Zresztą, jak wskazuje praktyka, często pracownicy ci zatrudniani są z powyższych powodów, a nie z innych, czysto zawodowych przyczyn.

Biorąc pod uwagę poszczególne sektory własności, głównie przedsiębiorstwa prywatne decydują się i zgłaszają potrzebę zatrudnienia cudzoziemców. W latach 1993–1997 właśnie ten sektor uzyskał 17 254 zezwolenia na pracę dla zatrudnianych przez siebie obcokrajowców, tj. około 34% wszystkich wydanych zezwoleń. Sektor państwowy uzyskał natomiast jedynie około 9% zezwoleń dla cudzoziemców (4432). Najwięcej jednakże zezwoleń na pracę dla cudzoziemców uzyskały przedsiębiorstwa zagraniczne, co wiąże się z wyraźnym trendem w kierunku samozatrudniania się i łączenia funkcji pracowniczych z funkcją właścicielską. Takich zezwoleń było około 37%, tj. 18 301. Firmy mieszane o udziałach zarówno polskich, jak i zagranicznych pozyskały około 15% zezwoleń, tj. 7643.



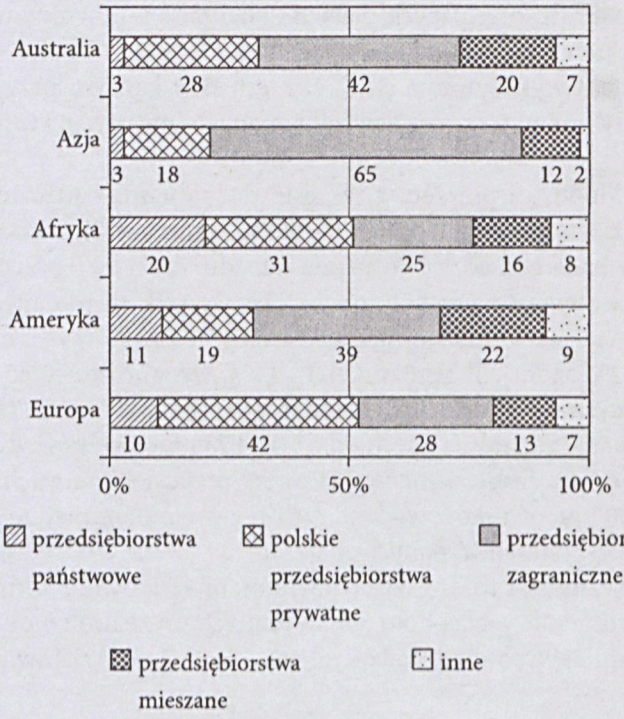
Rys. 2. Liczba wydanych zezwoleń cudzoziemcom w latach 1993–1997 oraz 2000–2002 według sektorów własności

Źródło: jak w rys. 1

Jak widać, najmniejsza chłonność wobec pracowników z innych krajów charakteryzuje przedsiębiorstwa państwowe. Może to być związane zarówno z mniejszą ich innowacyjnością, jak i przede wszystkim z niską opłacalnością oferowanej pracy zgodnie z taryfikatorami, kategoriami zaszeregowania czy też układami zbiorowymi. Nie jest to związane tylko i wyłącznie z brakiem wypłacalności firmy państwowej, ale także z brakiem podstawy prawnej dla wyższego wynagrodzenia.

Pod tym względem firmy prywatne są bardziej chłonne na kadrę z obcych krajów. Z zachodniej Europy ściągani są do pracy w Polsce specjaliści i kierownicy, a ze Wschodu głównie pracownicy wykwalifikowani i coraz częściej niewykwalifikowani. Specyficzną grupę tworzą tutaj pracownicy z Azji, którzy sami zakładają własne firmy i zatrudniają w nich własnych pracowników. W firmach zagranicznych zatrudnionych jest około 65% przedstawicieli Azji dysponujących zezwoleniami na podejmowanie pracy w Polsce. W firmach mieszanych Azjatów jest tylko 12%, a około 16% to Afrykanie, około 13% to Europejczycy, 22% to Amerykanie, a Australijczyków jest około 20% (rys. 3).

Główną motywacją zatrudniania cudzoziemców w Polsce jest jego „zawodowa specyfika" na polskim rynku pracy i korzyści wynikające z jego zatrudnienia dla pracodawcy jak i całej gospodarki. Częściowo korzyści te można zweryfikować po-



Rys. 3. Cudzoziemcy a struktura własności przedsiębiorstw

Źródło: jak w rys. 1

przez porównanie kondycji firmy zarówno w czasie złożenia wniosku o zezwolenie na pracę dla cudzoziemca, jak i w fazie następującej po otrzymaniu pozytywnej decyzji.

Zauważa się więc tu pewną prawidłowość, a mianowicie taką, że o zezwolenie na pracę dla obcokrajowca ubiegają się firmy o dobrej kondycji finansowej, tj. opłacające regularnie podatki, nie mające zaległości wobec ZUS, wykazujące zyski z prowadzonej działalności. Są to firmy w większości polskie, przyjmujące pracowników najemnych do konkretnych zadań, gdzie cudzoziemiec pełni ważną, często strategiczną rolę. Oficjalnie wykazywany poziom wynagrodzenia dla cudzoziemca w takich firmach (zwykle niewielkich) nie odbiega zasadniczo od poziomu wynagrodzenia polskiego pracownika.

Z kolei firmy z udziałem kapitału zagranicznego zatrudniają robotników najemnych, którymi często są właściciele danych firm. W tym przypadku nie ma obowiązku posiadania zezwolenia na podejmowanie takiej pracy na obszarze Polski, aby móc prowadzić sprawy spółki czy też korzystać z wytworzonych dochodów. Motywacyjny aspekt podjęcia takiej pracy to często uzyskanie praw do transferu „mienia przesiedleńczego" albo też uzyskanie dodatkowego zabezpieczenia „w razie czego". Duża część tych przedsiębiorstw nie wykazuje jakichkolwiek zysków, a w składanych raportach wykazywane są straty finansowe. Istnieje tu duże zróżnicowanie wynagrodzeń – od firm oferujących płace na poziomie minimalnym aż po firmy płacące znacznie powyżej średniej płacy krajowej.

Jak wyjaśnić fakt wykazywania strat, czy jest to w każdym przypadku próba uniknięcia zapłaty podatku czy też efekt dokonanych inwestycji, które jeszcze „się nie zwróciły"[17]?

Miernikiem dopływu i potrzeb w zakresie zatrudniania cudzoziemców może być także ich udział w firmach o różnej wielkości wyrażonej liczbą zatrudnionych pracowników. W badanym okresie w firmie zatrudniającej do 5 pracowników wydano 12 273 zezwolenia na pracę, tj. około 25% wszystkich wydanych zezwoleń. Natomiast w firmach zatrudniających od 6 do 20 pracowników wydano 10 498 zezwoleń (około 22% ogółu). Trochę mniej, tj. 8394, wydano zezwoleń na pracę dla firm zatrudniających od 21 do 50 pracowników, co stanowi około 17% wszystkich zezwoleń. W firmach zatrudniających od 51 do 100 pracowników wydano 11 276 zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (23%). W przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 100 pracowników wydano tych zezwoleń najmniej bo 6402, co stanowi około 13% wszystkich wydanych zezwoleń.

Charakterystyczne jest to, iż Azjaci zatrudniani są głównie w firmach o najmniejszym zatrudnieniu, gdyż około 50% wydanych im zezwoleń dotyczyła pracy w firmach zatrudniających do 5 pracowników. Około 24% Azjatów podjęła pracę

[17] W Polsce urząd pracy nie ma obowiązku sprawdzania danych o kondycji finansowej firmy starającej się o zezwolenie na pracę dla cudzoziemca.

w firmach zatrudniających od 6 do 20 pracowników. Jest to oczywiście uzasadnione charakterem pracy, jakiej podejmują się obywatele Azji, gdyż do prowadzenia restauracji czy sklepu nie potrzeba dużej liczby osób.

Jak określić na podstawie przedłożonych wyżej danych wpływ cudzoziemców na polski rynek pracy? W przypadku ograniczenia się jedynie do spostrzeżenia, iż wykonywanie przez obcokrajowców funkcji kierowniczych i właścicielskich wiąże się w praktyce z importem kapitału, i wprowadzenie założenia, iż poziom zatrudnienia w tych firmach jest wkładem tegoż kapitału w uruchomienie nowych miejsc pracy dla Polaków, musielibyśmy stwierdzić, iż wpływ cudzoziemców na polski rynek pracy nie jest zbyt duży. W badanym okresie średnie zatrudnienie w jednostkach prowadzonych przez cudzoziemców lokuje się w granicach 5–15 pracowników. Przeliczając natomiast liczbę zatrudnionych właścicieli przez środkową liczbę tegoż przedziału, stwierdzimy wówczas, iż cudzoziemcy przyczynili się do zatrudnienia około 20 czy 30 tysięcy Polaków – w zestawieniu z ponad 2 milionami bezrobotnych w roku 1997.

Odmienna sytuacja to taka, kiedy obcy kapitał trafia do Polski i tworzy nowe miejsca pracy, a właściciel może pozwolić sobie na niepodejmowanie pracy tutaj, pozostając w swoim kraju, i wszelkie czynności kierownicze zleca albo swoim rodakom, albo też polskim fachowcom[18].

5. Nielegalne przypadki zatrudniania cudzoziemców do pracy w Polsce

Jak każde nieformalne i nierejestrowalne zjawisko gospodarcze, tak i nielegalna praca cudzoziemców jest problemem złożonym i trudnym do zdefiniowania i określenia. Jednakże w badanym okresie zanotowano – oficjalnie – ponad 500 takich przypadków[19].

W roku 1995 około 70% ujawnionych przypadków nieformalnej pracy cudzoziemców odnotowano w województwach o największej liczbie wydawanych zezwoleń. W następnym roku sytuacja była zbliżona, tj. około 69% nielegalnych pracowników w obrębie tychże województw. Natomiast w roku 1997 zauważalne jest obniżenie się tej liczby do 39%, co wskazywać może na przesunięcie się zainteresowania nielegalną pracą ze strony cudzoziemców w rejony kraju, które nie stwarzają im odpowiednich warunków do uzyskania dobrze płatnej pracy. Być może, iż niska liczba udzielanych zezwoleń w niektórych rejonach kraju jest spowodowana tym, iż istnieją tam doskonałe warunki do zatrudnienia się nielegalnie.

[18] Chodzi tu głównie o wszelkie firmy motoryzacyjne, takie jak np. Daewoo, Fiat, Opel. Zatrudniają one tysiące polskich pracowników, bazują na kapitale zagranicznym, a prezesi tych firm z reguły zostają w swoich krajach, nie podejmując tu pracy.

[19] Są to informacje z działalności kontrolerów urzędów pracy.

Z prawnego punktu widzenia i praktycznych zastosowań przepisów regulujących zezwalanie cudzoziemcom na podejmowanie pracy w Polsce, można wyszczególnić dwie grupy cudzoziemców nielegalnie podejmujących pracę[20].

Pierwsza taka grupa to przede wszystkim przedstawiciele krajów zachodniej Europy, którzy nie dopełnili wymogów formalnych dotyczących przedłużenia okresu trwania zezwolenia albo też nie uzyskali odpowiedniej informacji o wymaganych dokumentach. Nie rozróżniają oni prawnych zawiłości i różnic w zakresie zezwoleń i zgód.

Drugie nielegalne środowisko cudzoziemców to głównie przedstawiciele ze Wschodu napływający w celu zdobycia szybszego zarobku w naszym kraju. Podejmują oni prace sezonowe szczególnie w budownictwie i rolnictwie, co jednocześnie tłumaczyłoby wzrost liczby odkrytych przypadków nielegalnego zatrudniania obcokrajowców w rejonach o profilu rolniczym.

6. Kwestia zatrudnienia cudzoziemców a integracja Polski z Unią Europejską – uwagi końcowe

Zauważamy – jak wcześniej określiłam – ciągły wzrost liczby wydawanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w Polsce. Wzrost ten nie ma jednakże znamion masowego napływu obcokrajowców na polski rynek pracy. W badanym okresie wyraźnie widać pewną charakterystyczną prawidłowość, a mianowicie zatrudniani cudzoziemcy to najczęściej te same osoby, które zatrudniły się w poprzednim okresie, a następnie występują o przedłużenie swoich wiz i zezwoleń na pracę.

Dla przykładu w roku 1993 takie przedłużenia stanowiły 7% wszystkich wydanych zezwoleń, w roku 1994 wśród wszystkich wydanych zezwoleń około 30% to wznowienia, w roku 1995 wynosiły one 26% wszystkich zezwoleń, w roku 1996 – 26%, w roku 1997 blisko 42%, a w roku 2002 – 56% to wznowienia. Na tej podstawie można stwierdzić, iż w latach 1993–2002 wykształciła się określona zamknięta grupa cudzoziemców zatrudnionych na polskim rynku pracy.

Trudno więc tutaj zgodzić się z niektórymi poglądami o zagrożeniu stwarzanym przez cudzoziemców dla miejscowej siły roboczej w skali globalnej. Tego typu poglądy i opinie zderzają się z przeciwstawnymi zdaniami w tej kwestii głoszącymi, iż w obliczu wchodzenia Polski do Unii Europejskiej zmuszeni jesteśmy weryfikować swoje nastawienie do zatrudnianych cudzoziemców i musi nastąpić odpowiednia polityka sprzyjająca ich zatrudnianiu w celu pozyskania potrzebnych Polsce fachowców[21].

---

[20] Por.: Ustawa z 26 kwietnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

[21] Szerzej na ten temat w K. Olejnik, *Fachowcy z importu*, „Wprost", 3.05.2001.

Pojawiają się coraz częściej opinie, mające swoje uzasadnienie przy okazji tzw. „obsługi Unii Europejskiej", iż w Polsce nie ma aktualnie nawet 20% fachowców w tym zakresie. Jedynym wyjściem może być tylko odpowiednio poprowadzona polityka zatrudnienia w stosunku do cudzoziemców w celu ich sprowadzenia do Polski. Szacuje się, że byłaby to liczba rzędu kilkunastu tysięcy specjalistów[22].

Po przyjęciu nas do Unii Europejskiej na samym początku potrzeba 2 tysięcy fachowców reprezentujących w Polsce Brukselę. Konkretnie na polski rynek pracy należałoby ściągnąć ekonomistów, specjalistów od ubezpieczeń społecznych, tłumaczy i lobbystów. Poza tym potrzebni będą bankierzy, potrafiący sprawnie zarządzać sieciami oddziałów detalicznych i profesjonalnie zarządzać funduszami inwestycyjnymi. Brakuje nam także specjalistów od oceny ryzyka, ekspertów ds. usług teleinformatycznych i przesyłania danych. W dalszej kolejności nie posiadamy odpowiedniej ilości specjalistów od zarządzania jakością i zasobami ludzkimi, obsługi fuzji i przejęć. Przykładowo każdy ubezpieczyciel powinien zatrudniać aktuariuszy, czyli matematyków potrafiących wyliczyć prawdopodobieństwo śmierci lub wypadku ubezpieczonych. Tymczasem w połowie lat 90. w Polsce zatrudniony był tylko jeden aktuariusz, na dodatek sprowadzony z zagranicy. W roku 2001 było ich kilkudziesięciu, z czego 3/4 to obcokrajowcy.

Wiele wskazuje na to, iż jesteśmy jak gdyby skazani na import zagranicznych kadr, a to z powodu, iż głównym problemem rodzimego rynku pracy jest niska mobilność pracowników i duża niechęć do zmiany kwalifikacji. Osoby poszukujące pracy nie uświadamiają sobie w pełni wymagań współczesnego rynku pracy. Wedle szacunkowych danych wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, np. w pierwszych miesiącach 2001 roku trudno było znaleźć chętnych na mniej więcej 200 tys. stanowisk, w zestawieniu z liczbą 3 mln osób będących bez pracy[23].

Na tej podstawie możemy przyjąć, iż cudzoziemcy poszukujący pracy w Polsce lub ściągani do niej w większości wypadków stanowić mogą cenną inwestycję w rozwój gospodarczy naszego kraju, zwłaszcza w obliczu integracji z Europą. A jeśli przyczynią się do ogólnego rozwoju kraju, a więc wzrostu gospodarczego, to w dalszej kolejności mogą stać się motorem zmian także w myśleniu i podejściu miejscowych pracowników poszukujących pracy, motywując ich do działania, poszerzania kwalifikacji i większego starania się chociażby poprzez element rywalizacji.

---

[22] Komisarz Unii Europejskiej ds. zatrudnienia i spraw socjalnych Anna Diamantopoulou stwierdza wyraźnie, iż jeśli Polska nie sprowadzi co najmniej kilkunastu tysięcy specjalistów wówczas nie będzie w stanie skorzystać z miliardów unijnych funduszów, a przedsiębiorstwa nie podołają konkurencji unijnych rywali.

[23] Istnieją ogromne problemy ze znalezieniem w Polsce np. miejscowych spawaczy do Stoczni Szczecińskiej, która została zmuszona do sprowadzenia i zachęcenia do pracy spawaczy z Danii, inne przykłady to brak w Tczewie inżynierów elektroników, w Warszawie brak administratorów systemów informatycznych, w Zielonej Górze brakuje ogrodników uprawiających rośliny ozdobne, w Tarnowskich Górach brakuje szwaczek itd.

Według Badań Międzyresortowego Zespołu do Prognozowania Popytu na Pracę, w ciągu nadchodzących pięciu lat zapotrzebowanie na tzw. nowoczesne zawody wzrośnie w Polsce o około 57–70%. Rozwój technologii spowoduje, że do roku 2010 powstanie 150–200 tys. miejsc pracy w zawodach, których aktualnie nie można jeszcze nazwać lub zdefiniować. Analitycy nie wskazują, skąd wziąć tych kilkaset tysięcy fachowców. Jednocześnie eksperci Centrum im. Adama Smitha oceniają, że po wejściu Polski do Unii bezrobocie wzrośnie. Wiele miejscowych firm nie spełni unijnych standardów, więc albo zamknie działalność, albo zdecyduje się na sprzedaż udziałów zachodnim inwestorom. Równocześnie będziemy „zmuszeni" zmienić oblicze dotychczas prowadzonej polityki zatrudniania cudzoziemców w kierunku bardziej aktywnym, przynajmniej w pierwszej fazie uczestnictwa w Unii Europejskiej, i konsekwentnie przekonać zachodnich profesjonalistów, by zechcieli podjąć pracę w naszym kraju. Od nas przecież w dużej mierze zależy czy i komu zezwolimy na przyjazd i kto może wzbogacić nasze społeczeństwo w sposób jak najbardziej pożądany.

Literatura

Czyszkiewicz R., *Obcokrajowcy na polskim rynku pracy*, „Transformacja Gospodarki" nr 91, IBnGR, Gdańsk 1998.

Mapa ryzyka inwestycyjnego, VI ranking krajów, województw i branż, red. J.M. Dąbrowski, Warszawa-Gdańsk 1996.

Materiały statystyczne Krajowego Urzędu Pracy w Warszawie 1993–1997.

Polska 95. Raport o rozwoju społecznym, Warszawa 1995.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 czerwca 1995 w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód dotyczących zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 września 1997 w sprawie zatrudniania lub powierzania innej pracy zarobkowej cudzoziemcom.

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14.12.1995 r.

Ustawa z 26 kwietnia 2002 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Olejnik K., *Fachowcy z importu*, „Wprost", 13.05.2001.

Arletta Strużyna

EMPLOYMENT POLITICS FOR FOREIGNERS ON POLISH MARKET
(Summary)

This article presents the analysis of the employment for foreigners on polish market between 1993 and 1997 and 2000–2002 in the quantitative and territorial and structural aspects. The analysis takes into consideration of various problems for the Foreigners with their employment on the polish market. The main object this article is to present and to judge the politics of the polish government for foreigners. Important problem is how foreigners influence on the polish market and economy.