

Maciej Duszczyk\*

## **Ewolucja polskiej polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych po 1 maja 2004 r.**

**Polish migration policy and post-2004 labour migration:** The article looks at the questions related to evolution of the Polish migration policy in light of the labour migration which occurred after the EU accession. In the first section, the author presents the theoretical background to the migration policy. The main focus in the paper is placed on the links between the Polish migration strategy and the great wave of labour migration following Poland's entry into the EU in 2004. The author discusses the statistics on migration trends and patterns, as well as national policies and documents referring to the labour migration.

**Słowa kluczowe:** *emigracja poakcesyjna, migracje, polityka migracyjna, Polska, prawo migracyjne, rynek pracy*

**Keywords:** *post-accession emigration, migration, migration policy, Poland, migration law, labour market*

\* Doktor hab., kierownik zespołu badawczego w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego i adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: m.duszczyk@uw.edu.pl

---

### **Wstęp**

Dziesięć lat, jakie upłynęło od wejścia Polski do Unii Europejskiej, stało się powodem licznych podsumowań dotyczących kosztów i korzyści członkostwa we wspólnocie. Jednym z tematów, który budzi spreczne opinie, jest objęcie Polaków swobodnym przepływem osób, co stało się katalizatorem dla emigracji zarobkowej znacznej liczby pracowników, którzy zdecydowali się na poszukiwanie i podejmowanie zatrudnienia w innych państwach członkowskich. Z jednej strony prezentowane są korzyści, takie jak zmniejszenie bezrobocia czy transfery finansowe poprawiające warunki życia członków rodzin pozostających w Polsce. Z drugiej natomiast pokazy-

wane są koszty, jakie wystąpią, jeżeli większość z emigrantów nie wróci do Polski. Jednocześnie w literaturze przedmiotu bardzo rzadko analizuje się konsekwencje emigracji Polaków po 1 maja 2004 r. z punktu widzenia realizowanej w Polsce polityki migracyjnej. Nie podjęta została do tej pory próba odpowiedzi na pytanie, czy w okresie ostatnich dziesięciu lat podejście administracji rządowej zarówno do emigracji, jak i imigracji uległo zmianie. Niniejszy tekst próbuje wypełnić tę lukę i na podstawie analizy procesów migracyjnych, jakie miały miejsce po 1 maja 2004 r., wydanych w tym czasie dokumentów z zakresu polityki migracyjnej oraz stanowisk rządowych, przedstawić ewolucję podejścia do emigracji i imigracji. Poniższa analiza skupia się na migracjach zarobkowych, ponieważ wydają się one kluczowe z punktu widzenia polityki migracyjnej.

### **Polityka migracyjna – ujęcie teoretyczne**

Zainteresowanie politologów migracjami nastąpiło o wiele później niż w przypadku ekonomistów, demografów czy socjologów. M. Lesińska za przyczynę takiego stanu uznaje m.in. brak wiary większości badaczy, że regulacje mogą efektywnie wpływać na procesy migracyjne<sup>1</sup>. Ponadto do połowy lat 70. XX wieku demokratyczne państwa wolnorynkowe nie były zainteresowane ograniczaniem napływu cudzoziemców, szczególnie przyjeżdżających w celach zarobkowych, ponieważ istniało na nich zapotrzebowanie ze strony pracodawców. Popyt na siłę roboczą nie mógł być zaspokojony przez podaż ze strony krajowych pracowników. Sytuacja ta zmieniła się po kryzysie naftowym, kiedy państwa będące celem imigrantów zaczęły zmieniać swoją politykę migracyjną i ograniczać napływ kolejnych cudzoziemców. Zdaniem M. Okólskiego zapoczątkowana w 1973 r. recesja w gospodarce światowej przyczyniła się do likwidacji zachęt do napływu cudzoziemców, a w kolejnych latach spowodowała wprowadzenie ścisłych ograniczeń imigracyjnych<sup>2</sup>. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że okres recesji gospodarczej wywołanej kryzysem naftowym stał się impulsem dla wprowadzenia całościowych polityk migracyjnych. S. Castles i M.J. Miller stwierdzają nawet, że rozbudowa instrumentów regulujących napływ cudzoziemców była próbą odzyskania kontroli nad procesami mi-

<sup>1</sup> *Eadem*, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, artykuł przygotowany na konferencję „Badania migracji w Polsce: stan wiedzy, kierunki i metody”, Jachranka 24–25 marca 2011 r.

<sup>2</sup> M. Okólski, *Migracja a globalizacja* [w:] *Globalizacja od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004, s. 209–210.

gracyjnymi ze strony państw imigracyjnych<sup>3</sup>. Wzrost zainteresowania politologów problematyką polityki migracyjnej widoczny jest po roku 2000. Wynikało to z jednej strony z rosnących napięć między imigrantami (także osobami o pochodzeniu migracyjnym) i społeczeństwami państw ich przyjmujących oraz wzrostem zagrożenia terroryzmem, który został powiązany z cudzoziemcami. W badaniach poszukiwane są odpowiedzi na pytania o przyczyny porażek w zakresie polityki migracyjnej, a także rosnących napięć oraz tworzone są modele stosowanych polityk<sup>4</sup>.

Analiza literatury przedmiotu opisującej podejście poszczególnych państw do polityki migracyjnej pokazuje duże różnice definicyjne. A. Weinar zauważyła, że w wielu publikacjach za politykę migracyjną uważa się jedynie działania danego państwa mające na celu regulowanie napływu cudzoziemców<sup>5</sup>. Tak więc termin „polityka migracyjna” jest stosowany zamiennie z „polityką imigracyjną”. Dzieje się tak w szczególności w publikacjach, które czerpią z doświadczeń naukowców amerykańskich. Najobszerniejszy dorobek w zakresie tej problematyki należy bowiem do badaczy amerykańskich. Wydaje się jednak, że takie podejście jest zdecydowanie uproszczone i powinno ulec zmianie, jeżeli analizowane są działania z zakresu polityki migracyjnej realizowane przez państwa europejskie. Dla nich bowiem polityka migracyjna składa się nie tylko na regulacje dotyczące napływu cudzoziemców, ale również działania ukierunkowane na utrzymywanie kontaktów z diasporą czy stymulowanie migracji powrotnych, a w niektórych modelach zawiera politykę integracyjną. Dlatego też konieczne okazało się stworzenie nowej definicji polityki migracyjnej, która odzwierciedlałaby status migracyjny zdecydowanej większości krajów europejskich, w tym Polski. W związku z tym można przyjąć, że polityką migracyjną możemy nazwać: *wszelką aktywność państwa związaną*

<sup>3</sup> S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 253–254.

<sup>4</sup> Zob. S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, *op. cit.*; R. Koopmans, P. Statham, M. Giugni, F. Passy, *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2005; S. Sainsbury, *Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes*, „Journal of Social Policy” 2006, nr 16 (3), s. 229–244; M. Duszczyk, *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe [w:] Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), Ośrodek Badań nad Migracją, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa 2008.

<sup>5</sup> *Idem*, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

*z przestrzennym przemieszczaniem się ludzi, [która] zawiera w sobie politykę imigracyjną (która zawiera w sobie politykę integracyjną) oraz inne instrumenty, dotyczące na przykład polityki w stosunku do obywateli danego państwa przebywających na stałe lub czasowo za granicą (np. Polonii). Zawiera w sobie również politykę emigracyjną oraz stymulowanie powrotu do kraju pochodzenia obywateli danego państwa bez względu na ich status. Jej elementem jest również nadawanie obywatelstwa<sup>6</sup>. Takie podejście pozwala na badanie ewolucji stanowisk rządów państw do poszczególnych aspektów polityki migracyjnej, a nie tylko w zakresie jednego z jej wątków. Należy bowiem przyjąć, że znaczna skala emigracji powoduje nie tylko zmianę polityki w zakresie utrzymywania kontaktów z diasporą czy stymulowanie migracji powrotnych, ale także zmianę w nastawieniu do imigracji, która pod pewnymi warunkami może mieć charakter kompensacyjny, czyli np. uzupełniać niedobory na rynku pracy, które są efektem emigracji.*

### **Ewolucja podejścia do migracji zarobkowych po wejściu Polski do Unii Europejskiej**

Wpływ członkostwa w UE na podejście Polski do procesów migracyjnych, a tym samym na politykę migracyjną, można zauważyć w dwóch aspektach. Po pierwsze, uczestnictwo na poziomie unijnym w wypracowywaniu stanowisk politycznych oraz aktów prawnych dotyczących migracji wymuszało opracowanie wytycznych dla polskich przedstawicieli, które następnie były prezentowane na poziomie europejskim. Po drugie, wzmożona po uzyskaniu członkostwa emigracja zarobkowa do pozostałych państw unijnych i toczona w związku z tym debata polityczna spowodowały konieczność przygotowania odpowiedzi na wyzwania migracyjne, w tym w zakresie tzw. migracji kompensacyjnej, czyli uzupełniania cudzoziemcami niedoborów, jakie pojawiają się na rynku pracy w wyniku emigracji Polaków. Ewolucję podejścia Polski do migracji można najłatwiej dostrzec, analizując stanowiska, które były prezentowane przez przedstawicieli rządu polskiego w dyskusjach na poziomie unijnym, oraz na podstawie analizy programów i aktów prawnych dotyczących emigracji oraz imigracji zarobkowej.

#### **Podejście do emigracji zarobkowej Polaków**

W czasie negocjowania warunków, na jakich Polska weszła do Unii Europejskiej, kwestia zagwarantowania Polakom nieograniczonego dostępu do

---

<sup>6</sup> M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Aspra J.R., Warszawa 2011, s. 32.

rynków pracy pozostałych państw członkowskich na zasadzie swobodnego przepływu pracowników stanowiła jeden z priorytetów<sup>7</sup>. Ostatecznie wynegocjowano rozwiązanie przejściowe, zgodnie z którym państwa członkowskie UE przez okres maksymalnie siedmiu lat mogły stosować ograniczenia w dostępie Polaków do ich rynków pracy. Jednocześnie, co było istotnym *novum*, niestosowanym w czasie poprzednich rozszerzeń Unii Europejskiej, przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym państwa członkowskie mogły zrezygnować z ograniczeń i w dowolnym czasie otwierać swoje rynki pracy. Już w momencie wejścia Polski do UE z możliwości tej skorzystały Wielka Brytania, Irlandia oraz Szwecja. W kolejnych latach uczyniły to inne państwa. Przez maksymalny okres siedmiu lat ograniczenia utrzymały tylko Niemcy i Austria. Przez cały czas obowiązywania regulacji przejściowych Polska naciskała rządy poszczególnych państw członkowskich, aby zrezygnowały z ograniczeń. Wspierała tym samym Komisję Europejską, która udowodniała, że okresy przejściowe są niepotrzebne i zaburzają funkcjonowanie jednolitego rynku<sup>8</sup>.

Stanowisko Polski nie zmieniało się mimo znacznej emigracji Polaków, jaka nastąpiła po 1 maja 2004 r. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że po dziesięciu latach od wejścia Polski do UE liczba Polaków mieszkających i pracujących w innych państwach członkowskich wzrosła o ponad 1,3 mln. Dokładna ocena skali emigracji po 1 maja 2004 r. jest bardzo trudna. Prezentowane wielkości są raczej szacunkami, a nie weryfikowalnymi danymi. Dane z tabeli 1 pokazują, że skala emigracji podawana przez Główny Urząd Statystyczny oraz Eurostat poważnie różniły się od siebie w pierwszych latach po rozszerzeniu. Wynikało to z różnych metodologii zbierania danych. Obecnie, po wprowadzeniu przez Eurostat jednolitych wytycznych dla instytucji statystycznych państw członkowskich, liczba emigrantów z Polski mieszkających w innych państwach członkowskich UE podawana przez obie instytucje jest zbliżona.

Analiza danych Eurostatu pozwala również na pokazanie innych wskaźników obrazujących poakcesyjne emigracje Polaków. I tak, z tabeli 2 wynika, że odsetek emigrantów w całości populacji zbliżył się do 5%, a głównym państwem członkowskim, do którego udają się Polacy, jest Wielka Brytania.

<sup>7</sup> *Stanowisko negocjacyjne w obszarze swobodny przepływ osób*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 lipca 1999 r.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Sprawozdanie z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. (w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 30 kwietnia 2006 r.)*, COM (2006) 48.

**Tabela 1. Liczba Polaków mieszkających w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (dane GUS i Eurostatu), stan na 1 stycznia danego roku**

	2004	2006	2008	2010	2012	2013
GUS	451 000*	1 170 000	1 860 000	1 690 000	1 670 000	1 720 000
Eurostat	580 000	776 000	1 328 000	1 497 000	1 798 000	1 883 000

\* Dane z Narodowego Spisu Powszechnego 2002 r.

Źródło: GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012*, Eurostat, *Population by sex, age group and citizenship*.

**Tabela 2. Emigracja Polaków, stan na 1 stycznia 2013 r.**

Skala emigracji	Liczba ludności	Odsetek emigrantów	Główne państwo przyjmujące
1 883 000	38 533 000	4,9	Wielka Brytania

Źródło: Eurostat, *Population by sex, age group and citizenship*.

W kontekście skali emigracji można zadać pytanie, czy Polska nie powinna zweryfikować swojego podejścia i popierać inicjatywy zgłaszane np. przez Wielką Brytanię, które mają na celu ograniczenie migracji w ramach UE. Oznaczałoby to przyjęcie podejścia, że Polska ponosi z tytułu emigracji coraz więcej kosztów. Dotychczas jednak rząd RP jednoznacznie opowiadał się przeciw wszelkim ograniczeniom w swobodnym przepływie pracowników oraz w ramach obszaru Schengen. Przykładowo, rząd był jednoznacznie przeciwny wprowadzaniu zmian, które pozwalałyby państwom członkowskim na przywracanie kontroli granicznych bez wcześniejszej notyfikacji Komisji Europejskiej. Ponadto Polska w swoich stanowiskach dowodziła, że swobodny przepływ pracowników przynosi Unii Europejskiej jednoznaczne korzyści i nie powinien być ograniczany.

Jako przykład polskiego podejścia do migracji zarobkowych można wskazać wypowiedzi premiera Donalda Tuska<sup>9</sup> po wystąpieniu premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona, który już w listopadzie 2013 r. negatywnie ocenił decyzję o otwarciu brytyjskiego rynku pracy dla Polaków i stwierdził, że imigracja do Wielkiej Brytanii przynosi więcej kosztów niż korzyści<sup>10</sup>. D. Tusk jednoznacznie zakwestionował podejście D. Camerona i ocenił jego wypowiedzi za populistyczne. Wystąpienie polskiego szefa

<sup>9</sup> [http://www.eurotopics.net/en/home/presseschau/archiv/archiv\\_dossier/DOS-SIER136221-Migration-debate-Tusk-criticises-Cameron](http://www.eurotopics.net/en/home/presseschau/archiv/archiv_dossier/DOS-SIER136221-Migration-debate-Tusk-criticises-Cameron).

<sup>10</sup> <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/david-cameron-threatens-veto-new-2947604>.

rządu pokazuje, że mimo masowości emigracji Polska nie zmieniła swojego stanowiska traktującego swobodny przepływ pracowników jako fundament UE. W tym kontekście jednak bardzo ciekawie brzmią zapowiedzi D. Tuska na konferencji prasowej po wyborze na Przewodniczącego Rady Europejskiej, kiedy to stwierdził, że jest gotów na dyskusję na temat wprowadzenia ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników w części dotyczącej prawa do świadczeń socjalnych. Niestety brak jest obecnie szczegółów, na czym te ograniczenia mogłyby polegać.

Mimo niezmienionego stanowiska w zakresie migracji zarobkowej w ramach UE i traktowania swobodnego przepływu pracowników jako jednego z fundamentalnych praw wynikających z obywatelstwa UE, polski rząd dostrzegał wyzwania związane z emigracją. W wielu stanowiskach oraz strategiach rządowych znalazły się opisy problemów związanych z większą niż przewidywano emigracją Polaków<sup>11</sup>. Efektem obawy przed przekształcaniem się emigracji czasowej w stałą było m.in. opracowanie i wdrożenie specjalnego programu skierowanego do emigrantów, a mającego na celu ułatwianie potencjalnych powrotów do Polski po czasowym pobycie za granicą. Dnia 24 listopada 2008 r. uruchomiono program powroty.gov.pl, który w swoich założeniach nie miał jednak na celu zachęcania Polaków do powrotu. Jest to portal informacyjny pozwalający rozwiązywać problemy emigrantów, którzy z różnych powodów do Polski zdecydowali się wrócić. Pomimo perturbacji z jego funkcjonowaniem, działa nadal i jest jednym z najdłużej funkcjonujących programów wsparcia obywateli przez administrację rządową, jaki jest realizowany w Polsce. Od momentu jego powstania udzielono m.in. ponad 20 tys. zindywidualizowanych odpowiedzi na pytania dotyczące prawa podatkowego, socjalnego czy finansowego zadanych przez Polaków, którzy spotkali się z różnymi biurokratycznymi problemami związanymi z powrotem do Polski. Program rządowy można ocenić umiarkowanie pozytywnie, ponieważ realizuje on swoje założenia, czyli wspiera Polaków w rozwiązywaniu problemów biurokratycznych związanych z powrotami. Niestety informacje zawarte na portalu nie były od dłuższego czasu aktualizowane.

Duże zainteresowanie rządu polskiego migracjami powrotnymi wynika również z programów współpracy z Polonią i Polakami, jakie są przygotowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Przykładowo w najnowszym programie wskazuje się na kwestie rozwiązywania problemów, z jakimi mogą mieć do czynienia dzieci powracające z rodzicami, oraz na

<sup>11</sup> Na przykład *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

konieczność opracowania nowych form współpracy z tzw. nową emigracją, czyli Polakami, którzy wyjechali po 1 maja 2004 r.<sup>12</sup>. Zapisy w programach strategicznych pociągają za sobą wzrost środków, które są przekazywane na realizację programów skierowanych do migrantów powrotnych i „nowej emigracji”.

Podsumowując, można stwierdzić, że pomimo zdecydowanie większej emigracji niż to było przewidywane, Polska nie zmieniła swojego stanowiska w zakresie swobodnego przepływu pracowników i nadal opowiada się za utrzymaniem tej wolności w niezmiennym zakresie. Jednocześnie zmieniło się podejście do oceny kosztów i korzyści płynących z emigracji. Przyjęcie i finansowanie programów skierowanych do emigrantów, mających na celu ułatwienie powrotów do Polski, wskazuje, że istnieje realna obawa, że w przypadku niewielkiej skali powrotów przy utrzymującej się emigracji, konkurencyjność Polski może zostać ograniczona, a wynikać to będzie głównie z pogarszającej się relacji pomiędzy osobami aktywnymi i biernymi zawodowo w polskim społeczeństwie.

### **Podejście do imigracji zarobkowej z państw trzecich**

Zatrudnienie cudzoziemców na danym rynku pracy odbywa się na zasadzie komplementarności. Jednocześnie rządy poszczególnych państw decydują o zasadach otwierania rynku pracy i warunkach, na jakich pracodawcy mogą zatrudniać cudzoziemców. Różnice w podejściach poszczególnych państw do zatrudniania cudzoziemców są bardzo duże i często ulegają zmianom, np. w wyniku wzrostu/spadku bezrobocia lub pod wpływem opinii publicznej.

Polska przez wiele lat, przestrzegając zasady komplementarności w zakresie zatrudniania cudzoziemców, stosowała bardzo restrykcyjne przepisy dotyczące otwierania rynku pracy dla imigrantów zarobkowych. Już w roku 1989 do polskiego ustawodawstwa wprowadzono tzw. test rynku pracy<sup>13</sup>. Pracodawca zainteresowany zatrudnieniem cudzoziemca musiał wystąpić o zgodę do dyrektora danego wojewódzkiego urzędu pracy, który przed jej wydaniem musiał zbadać wpływ tego zatrudnienia na sytuację na lokalnym rynku pracy.

W roku 1995 przyjęto kolejne obostrzenia. Na mocy ustawy wprowadzono dwustopniową procedurę wydawania zezwoleń na pracę<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> MSZ, *Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.*, Warszawa 2013.

<sup>13</sup> Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. nr 75, poz. 446).

<sup>14</sup> Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. nr 1, poz. 1).

W pierwszym kroku pracodawca musiał otrzymać przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę, a dopiero w drugim uzyskiwał właściwe zezwolenie. Utrzymujące się wysokie bezrobocie przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej nie skłaniało do liberalizowania przepisów imigracyjnych. W ustawie z 2004 r. utrzymano dwustopniową procedurę oraz powierzono wojewodom wydawanie zezwoleń na pracę<sup>15</sup>. Uszczegółowiono także przepisy dotyczące podejmowania zatrudnienia bez konieczności uzyskiwania zezwolenia. W tym czasie Polska zaliczała się do państw, które stosowały bardzo restrykcyjne zasady zatrudniania cudzoziemców.

Pierwszym sygnałem zmiany podejścia do imigracji zarobkowej przyniosło wejście w życie rozporządzenia zawierającego katalog grup cudzoziemców zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia<sup>16</sup>. Jednakże o przełomie możemy dopiero mówić od roku 2009, kiedy weszła w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>17</sup>. Zlikwidowała ona dwustopniową, bardzo mocno krytykowaną, procedurę uzyskiwania zezwolenia na pracę, zliberalizowała zasady przeprowadzania testu rynku pracy oraz wydłużyła do trzech lat okres maksymalnej ważności zezwolenia na pracę. W dyskusji na temat liberalizacji podejścia do imigracji zarobkowej podnoszony był argument, że jest to konieczne m.in. z powodu emigracji Polaków i pojawiających się w wielu branżach niedoborów pracowników. Jednocześnie sugerowano, że głównie chodzi o imigrację czasową, ponieważ liczono, że po kilku latach emigracji znaczna liczba Polaków wróci do Polski.

Efektom zmian w polityce migracyjnej był skokowy wzrost liczby wydawanych zezwoleń na pracę (tabela 3). Oznacza to, że liberalizacja przepisów poważnie wpłynęła na liczbę zatrudnianych w Polsce cudzoziemców. Jednocześnie po skokowym wzroście liczby wydawanych zezwoleń, z jakim mieliśmy do czynienia w latach 2008–2011, nastąpiła stabilizacja sytuacji. W 2011 r. liczba wydanych zezwoleń osiągnęła wielkość prawie 41 tys., co było najwyższym poziomem od 2004 r. W kolejnych latach liczba zezwoleń nie przekroczyła już 40 tys. rocznie. Może to oznaczać, że wyczerpał się efekt liberalizacji i dla wzrostu liczby wydawanych zezwoleń konieczne byłyby dalsze uproszczenia przepisów.

<sup>15</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. nr 156, poz. 1116).

<sup>17</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2009 r. nr 6, poz. 33).

**Tabela 3. Liczba wydanych zezwoleń na pracę w latach 2004–2014**

Rok	Liczba wydanych zezwoleń		
	nowe	przedłużenie	razem
2004	6 971	5 410	12 381
2005	5 905	4 399	10 304
2006	6 629	4 125	10 754
2007	7 667	4 486	12 153
2008	12 390	5 632	18 022
2009	20 806	8 534	29 340
2010	bd.*	bd.*	32 126
2011	32 519	8 289	40 808
2012	30 062	9 082	39 144
2013	29 609	9 469	39 078
2014 I półrocze	17 613	3 722	21 335

\* W związku ze zmianą formularzy sprawozdawczych brak danych za 2010 r.

Źródło: na podstawie danych MPIPS.

W dniu 1 maja 2014 r. weszła w życie nowa ustawa o cudzoziemcach, która z jednej strony dostosowuje polskie ustawodawstwo do dyrektyw Unii Europejskiej, z drugiej dokonuje zmian w zasadach zatrudnienia cudzoziemców, które nie wynikają z prawa europejskiego<sup>18</sup>. Analiza zapisów ustawy pokazuje, że dokonano kolejnego kroku ułatwiającego dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Świadczy o tym m.in. wprowadzenie przepisu, na którego podstawie utrata pracy przez cudzoziemca z winy pracodawcy nie powoduje już natychmiastowej konieczności opuszczenia Polski. Na mocy nowej ustawy cudzoziemiec ma prawo w takim wypadku do poszukiwania i podjęcia nowej pracy. Zliberalizowano także dostęp cudzoziemskich absolwentów polskich uczelni do polskiego rynku pracy. Ukończenie studiów pozwala cudzoziemcowi uzyskać prawo do uzyskania pobytu czasowego na okres jednego roku. Należy przyjąć, że liberalizacja ta jest związana z utrzymującą się emigracją Polaków oraz niską skalą powrotów, a więc potrzebą wspierania imigracji kompensacyjnej.

Jednocześnie nie zmieniono zasadniczo przepisów dotyczących podejmowania przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce, które trzeba uznać za bardzo biurokratyczne i w praktyce bardzo utrudniające cudzoziemcom zakładanie i prowadzenie firm w Polsce. Wydłużono także czas, jaki mają starostowie (powiatowe urzędy pracy) na wydanie informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy na podstawie rejestrów bezrobotnych i poszukujących pracy lub na nega-

<sup>18</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650).

tywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy. Czas ten został wydłużony z 7 do 14 dni w przypadku nieogłaszania dodatkowej rekrutacji i z 14 do 21 w przypadku jej ogłaszania. Zmiana ta nie powinna jednak negatywnie wpływać na proces rekrutacji przez pracodawców pracowników cudzoziemskich, a urzędom daje dodatkowy czas na sprawdzenie, czy na zgłoszoną ofertę pracy nie ma pracownika polskiego.

Na podstawie analizy polskiej polityki migracyjnej realizowanej po 2004 r. można stwierdzić, że najbardziej liberalnym instrumentem w zakresie otwierania polskiego rynku pracy dla cudzoziemców było wprowadzenie możliwości zatrudniania imigrantów na podstawie oświadczenia pracodawcy składanego w powiatowym urzędzie pracy. Możliwość taka została wprowadzona w roku 2007 na zasadzie pilotażu<sup>19</sup>. Początkowo mogli z tego korzystać obywatele Ukrainy, Białorusi i Rosji. Obecnie dotyczy to także obywateli Gruzji (od 2010 r.), Mołdawii (od 2011 r.) oraz Armenii (od 2014 r.). Wprowadzenie oświadczeń, a więc liberalizacja dostępu do polskiego rynku pracy dla pracowników sezonowych, wynikało z potrzeby uzupełnienia pojawiających się niedoborów, szczególnie w sektorach pracochłonnych, w których brakowało obywateli polskich skłonnych do podjęcia tego typu zatrudnienia. Zapisy, które znalazły się w uzasadnieniach do ustaw i rozporządzeń, pokazują, że Polska, utrzymując zasadę komplementarności zatrudnienia cudzoziemców, znacznie otworzyła swój rynek pracy dla obywateli sześciu państw europejskich. Należy przyjąć, że w pewnym aspekcie było to również podyktowane celami politycznymi i zaangażowaniem Polski w realizację „Partnerstwa wschodniego”. Rejestracja oświadczenia w powiatowym urzędzie pracy jest bardzo prosta i umożliwia pozyskanie pracownika, włącznie z uzyskaniem przez niego wizy upoważniającej do podjęcia zatrudnienia, w ciągu trzech tygodni. W związku z tym można stwierdzić, że proces ten jest bardzo mało zbiurokratyzowany. Jednocześnie problemem jest rejestracja przez pracodawców większej liczby oświadczeń, niż wynika to z ich zapotrzebowania. Do tego dochodzą rezygnacje z przyjazdu do Polski, pomimo uzyskania oświadczenia od polskiego pracodawcy. Oznacza to, że na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) nie można wnioskować, czy cudzoziemiec, na którego zarejestrowano oświadczenie, faktycznie przyjechał do Polski i podjął zatrudnienie. To samo zastrzeżenie dotyczy zezwoleń na pracę. Powoduje

<sup>19</sup> Pilotaż zakończył się w 2011 r., kiedy na mocy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, system oświadczeń został wpisany jako stały element polskiej polityki imigracyjnej.

to sytuację, w której liczba faktycznie zatrudnionych cudzoziemców jest niższa nawet o 30–40% niż liczba zarejestrowanych oświadczeń w powiatowych urzędach pracy. Mimo to liczba rejestrowanych oświadczeń obrazuje nam tendencję, na podstawie której można analizować funkcjonowanie tego instrumentu w polskiej polityce migracyjnej.

Z danych zawartych w tabeli 4 wynika, że wprowadzenie tego instrumentu spowodowało w bardzo krótkim czasie lawinowy wzrost liczby rejestrowanych oświadczeń oraz zatrudnionych na ich podstawie pracowników. W roku 2008 r., kiedy system ten funkcjonował pierwszy pełny rok, zarejestrowano 156 713 oświadczeń. Od tego czasu liczba rejestrowanych w kolejnych latach się wahała. O ile liczba rejestracji wzrastała w latach 2008–2009, o tyle w latach 2011–2013 nieznacznie spadała. Jednocześnie w I półroczu 2014 r. zarejestrowano o ponad 45 tys. więcej oświadczeń niż w analogicznym okresie roku 2013. Należy przyjąć, że liczba zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń w roku 2014 będzie najwyższa od momentu wprowadzenia tego rozwiązania. Wyjaśnieniem takiego wzrostu jest trudna sytuacja polityczna i gospodarcza na Ukrainie. Należy bowiem zauważyć, że z analizy narodowości cudzoziemców, dla których rejestrowane są oświadczenia, wynika, że ponad 92% z nich jest wydawanych dla obywateli Ukrainy.

Problemy z praktycznym funkcjonowaniem oświadczeń (większość pracodawców mimo wystawienia oświadczenia i jego zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy, po przyjeździe cudzoziemca do pracy nie rejestruje go w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych ani urzędzie skarbowym, co powoduje, że jego faktyczne zatrudnienie nie jest zgodne z prawem) powodują, że podejmowane są próby uszczelniania systemu, ale tak aby nie wprowadzać ograniczeń, które utrudniłyby w istotny sposób dostęp cudzoziemców do zatrudnienia sezonowego w Polsce. Przykładowo: pracodawca rejestrujący oświadczenie musi stwierdzić, że zapoznał się i akceptuje zasady zatrudniania cudzoziemców w Polsce, które znajdują się w dołączonym do druku oświadczenia pouczeniu. Z zapowiedzi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w kolejnych miesiącach można spodziewać się propozycji zmian ustawowych, które ograniczą wykorzystywanie systemu oświadczeń w innych niż legalne zatrudnienie cudzoziemca celach.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Polska kontynuuje liberalizację dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy, co pokazują przepisy w zakresie wydawania zezwoleń na pracę oraz utrzymanie systemu oświadczeń pracodawców w zakresie zatrudniania pracowników sezonowych. Jest to powodowane prognozami zmian demograficznych oraz uznaniem, że emigracja zarobkowa Polaków po 1 maja 2004 r. wymusza podejmowanie

**Tabela 4. Liczba zarejestrowanych\* w powiatowych urzędach pracy oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia cudzoziemcom zatrudnienia na danym stanowisku pracy z podziałem na obywatelstwo w okresie 2007 – I półrocze 2014**

Rok	Obywatelstwo						
	ukraińskie	białoruskie	rosyjskie	moldawskie	gruzyńskie	armeńskie	łącznie
2007**	20 260	1 347	190	0	0	0	21 797
2008	142 960	12 606	1 147	0	0	0	156 713
2009	180 133	4 860	674	2 747	0	0	188 414
2010	169 490	3 623	595	5 912	453	0	180 073
2011	239 646	4 370	963	13 024	1 774	0	259 777
2012	223 671	7 636	1 624	9 421	1 384	0	243 736
2013	217 571	5 194	1 260	9 248	2 343	0	235 616
2014 I półrocze	182 896	2 295	593	3 697	1 113	383	190 977

\* Rejestracja oświadczenia przez pracodawcę dla obywatela jednego z sześciu państw wskazanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oznacza chęć powierzenia zatrudnienia danemu cudzoziemcowi (wymienionemu z imienia i nazwiska) na określonych w oświadczeniu warunkach (na danym miejscu pracy oraz za określonym wynagrodzeniem).

\*\* W 2007 r. system oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi zaczął działać w drugiej połowie roku.

Źródło: na podstawie danych MPIPS.

działań w zakresie imigracji kompensacyjnej, czyli uzupełniania cudzoziemcami spodziewanych niedoborów, jakie będą pojawiały się na polskim rynku pracy. Jednocześnie w polskim ustawodawstwie nadal znajduje się wiele przepisów utrudniających imigrację, która mogłaby przynosić korzyści polskiej gospodarce, podnosząc jej konkurencyjność. Można tu wskazać m.in. przepisy dotyczące zakładania i prowadzenia przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce oraz bardzo rozbudowany katalog warunków, po których spełnieniu cudzoziemiec może otrzymać zezwolenie na pracę i pobyt. Zdecydowanie powinien on zostać uproszczony.

### **Obecne podejście Polski do migracji zarobkowych**

Analiza strategicznych dokumentów rządowych, które powstawały po roku 2004, pokazała, że jedynym całościowym opracowaniem dotyczącym polityki imigracyjnej jest opracowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji i przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r. dokument

zatytułowany *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Jego uszczegółowieniem jest „Plan wdrażania”, który został skierowany do konsultacji społecznych 20 grudnia 2013 r. oraz do konsultacji międzyresortowych 6 sierpnia 2014 r.<sup>20</sup>. Dokument ten zawiera wiele istotnych zapisów, które pokazują obecne podejście polskiego rządu do kwestii emigracji i imigracji zarobkowej.

Priorytetem polskiej polityki migracyjnej jest takie zarządzanie migracjami, aby Polska odnosiła z tego tytułu wymierne korzyści. Dlatego też przyjęto, że obecna i prognozowana sytuacja na rynku pracy powinna mieć decydujące znaczenie dla kształtowania priorytetów polityki migracyjnej. Oznacza to utrzymanie i nawet wzmocnienie zasady komplementarności zatrudniania cudzoziemców wobec Polaków i obywateli innych państw, którzy mogą podejmować w Polsce zatrudnienie bez zezwolenia (np. na zasadach swobodnego przepływu pracowników w ramach UE).

W dokumencie wskazano na kategorie cudzoziemców, którzy powinni mieć ułatwiony dostęp do polskiego rynku pracy. Są to przede wszystkim imigranci zarobkowi, prowadzący działalność gospodarczą, delegowani przez pracodawców zagranicznych, a także studenci. Jak wskazano wyżej, postulat ten jest już częściowo realizowany. Nowa ustawa o cudzoziemcach zliberalizowała zasady dostępu do rynku pracy imigrantów zarobkowych z państw trzecich oraz studentów, ale pozostawiła bardzo restrykcyjne zasady podejmowania działalności gospodarczej. W tym wypadku mamy istotną sprzeczność między dokumentem strategicznym i wdrażającym go aktem prawnym. Ponadto w dokumencie wskazuje się, że w polskiej polityce migracyjnej priorytetowo traktowani będą obywatele państw trzecich, którzy mają „potencjał integracyjny” lub też „potencjał aktywności zawodowej”. Łatwo stwierdzić, że chodzi tu o osoby polskiego pochodzenia oraz z krajów bliskich kulturowo. Tłumaczy to w pewnym sensie utrzymywanie systemu oświadczeń pracodawców, z którego korzystają głównie pracownicy z Ukrainy, którzy bezsprzecznie są bardzo zbliżeni kulturowo do Polaków.

Ciekawe jest, że w dokumencie niewiele miejsca poświęcono imigracji pracowników wysoko wykwalifikowanych. W praktyce ograniczono się tylko do zapowiedzi implementacji dyrektywy UE o tzw. niebieskiej karcie, co zostało już uczynione. Takie podejście wydaje się dyskusyjne. Polska nie będzie korzystała bowiem z zapisów dyrektywy i powinna zdecydowanie opracować własne podejście do zachęcania imigrantów o wysokich kwa-

---

<sup>20</sup> „Plan wdrażania” został zaakceptowany przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji pod względem merytorycznym na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2014 r., a następnie przyjęty przez Zespół uchwałą nr 20 z 28 maja 2014 r.

lifikacjach do przyjazdu do Polski. Brak takiej zapowiedzi w dokumencie strategicznym pokazuje, że utrzymywany jest priorytet migracji sezonowej i to kierowanej raczej do drugiego, mniej atrakcyjnego, segmentu rynku pracy oraz brak wiary, że Polska może być atrakcyjna dla imigrantów wysoko wykwalifikowanych.

W dokumencie znalazł się także rozdział poświęcony migracjom powrotnym. Przyjęto w nim, że działania kierowane do migrantów powrotnych nie powinny dyskryminować Polaków, którzy nie mają doświadczenia emigracyjnego. Oznacza to odrzucenie podejścia, zgodnie z którym Polacy powracający z zagranicy mogliby uzyskiwać dostęp np. do tańszych kredytów bankowych. Podejście to należy uznać za słuszne, chociażby z powodu potencjalnych nadużyć oraz trudności w zdefiniowaniu kogo można uznać za migranta powrotnego. W dokumencie zapowiada się również utrzymanie zasady, zgodnie z którą programy kierowane do migrantów powrotnych będą miały na celu minimalizowanie negatywnych konsekwencji decyzji o emigracji oraz o powrocie do Polski. Będą więc nastawione na usuwanie barier, które powstały w wyniku wyjazdu danej osoby za granicę, a mogłyby stanowić przeszkodę w powrocie. Ponadto w dokumencie podtrzymano zasadę, zgodnie z którą administracja rządowa nie będzie zachęcać do powrotów przez: *tworzenie iluzorycznych wizji niezgodnych z realną sytuacją ekonomiczno-społeczną*. W dokumencie znalazł się także katalog konkretnych propozycji, które, uwzględniając powyższe zasady, mogłyby być kierowane do migrantów powrotnych, tak aby z jednej strony ułatwiać proces przenosin do Polski, oraz z drugiej, w przypadku decyzji o pozostaniu za granicą, utrzymywać kontakty z państwem pochodzenia. Co bardzo istotne, dokument nie tworzy nierealistycznej wizji efektów podejmowanych działań. Stwierdza się w nim, że: *katalog działań ukierunkowanych na migrantów powrotnych może przynieść ograniczone efekty dopiero w perspektywie kilku najbliższych lat, a ograniczenie skali emigracji zarobkowej oraz większe migracje powrotne są ściśle związane z procesem wyrównywania poziomu życia Polaków do standardów obowiązujących w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej, to znaczy z dalszym szybkim rozwojem ekonomicznym naszego państwa, poprawą efektywności gospodarowania, podniesieniem realnej płacy, zwiększeniem elastyczności rynku pracy oraz poprawą jakości systemu opieki społecznej i zdrowotnej*.

Podsumowując, można stwierdzić, że ze strategicznego dokumentu rządowego wyłania się wizja państwa, które dostrzegając wyzwania związane ze znaczną emigracją zarobkową i sukcesywnym przekształcaniem się jej w emigrację na stałe, próbuje zaprojektować działania zwiększające napływ cudzoziemców, którzy mogliby kompensować ubytki spowodowane emi-

gracją. Jednocześnie akty prawne, które weszły w życie już po przyjęciu rządowej strategii, implementują ją w ograniczonym zakresie. Powoduje to trudność w ocenie statusu i modelu przyjętego w Polsce. O ile bowiem z dokumentów politycznych wynika, że rząd jest zdecydowanie zainteresowany wzrostem imigracji, o tyle zapisy ustawowe nadal tworzą wiele ograniczeń, które mogą powstrzymać decyzje o przyjeździe czy powrocie do Polski. Jednak jeszcze raz należy podkreślić, że obecne zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców są o wiele bardziej liberalne niż te, które obowiązywały w momencie wchodzenia Polski do UE.

Istotne z punktu widzenia debaty na temat przyszłości polskiej polityki migracyjnej jest również opracowanie przygotowane przez członków Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk<sup>21</sup>. Znalazło się w nim wiele konkretnych postulatów służących odpowiedzi na wyzwania o wiele większej niż zakładano emigracji zarobkowych Polaków. Za szczególnie ważne należy uznać te odnoszące się do kwestii demograficznych. Zauważono m.in., że emigracja poakcesyjna zmieniła swój charakter z czasowej na osiedleńczą, co: *wzmacnia niekorzystny wpływ zmian w strukturze demograficznej Polski na polskie społeczeństwo i jego podstawy ekonomiczne*<sup>22</sup>. Autorzy widzą szanse na odwrócenie tych trendów głównie w zakresie dalszego unowocześniania i zwiększania efektywności gospodarki, co, jak należy domniemywać, przełoży się na ograniczenie nowych emigracji i wzrost migracji powrotnych.

## Podsumowanie

Głównym celem artykułu było zaprezentowanie wyników analizy zmian podejścia władz Polski do migracji zarobkowych po wejściu do Unii Europejskiej. Wynika z nich, że w okresie ostatnich dziesięciu lat polska polityka migracyjna przeszła istotną ewolucję. Jest to szczególnie widoczne w przypadku podejścia do imigracji zarobkowej. O ile przed wstąpieniem do UE oraz w kilka lat po tym fakcie Polska stosowała restrykcyjne zasady migracyjne, o tyle od roku 2008 zmienia swoje podejście i staje się państwem coraz bardziej otwartym na napływ cudzoziemców. Jednocześnie nadal preferowane jest zatrudnienie sezonowe. Zmiana tego podejścia wynika w dużej mierze z większej niż przewidywano emigracji Polaków do innych państw członkowskich UE i potrzeby uzupełniania pojawiają-

<sup>21</sup> Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, *Społeczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski*, Warszawa 2014.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 64.

cych się niedoborów na rynku pracy. Oznacza to stymulowanie migracji kompensacyjnych. Pomimo dużej emigracji, Polska nie zmienia jednak swojego podejścia do swobodnego przepływu pracowników, uznając, że ta fundamentalna wolność nie powinna być ograniczana. Jednakże rząd RP dostrzegając wyzwania związane z emigracją, szczególnie w kontekście zmian demograficznych, podejmuje próby zwiększenia skali migracji powrotnych. Podsumowując, można stwierdzić, że polskie stanowisko odnośnie do polityki migracyjnej zakłada obronę swobodnego poruszania się w ramach UE, przy jednoczesnym stymulowaniu migracji powrotnych oraz sukcesywnym ułatwianiu dostępu cudzoziemców, szczególnie z państw objętych „Partnerstwem wschodnim”, do polskiego rynku pracy.

## Bibliografia

- Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Aspra J.R., Warszawa 2011.
- Duszczyk M., *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe* [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), Ośrodek Badań nad Migracją, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa 2008.
- Eurostat, *Population by sex, age group and citizenship*.
- GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012*, Warszawa 2013.
- Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, *Społeczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski*, Warszawa 2014.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Sprawozdanie z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. (w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 30 kwietnia 2006 r.)*, COM (2006) 48.
- Koopmans R., Statham P., Giugni M., Passy F., *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2005.
- Lesińska M., *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, artykuł przygotowany na konferencję „Badania migracji w Polsce: stan wiedzy, kierunki i metody”, Jachranka 24–25 marca 2011 r.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Warszawa 2012.

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.*, Warszawa 2013.
- Okólski M., *Migracja a globalizacja* [w:] *Globalizacja od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Sainsbury S., *Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes*, „Journal of Social Policy” 2006, nr 16(3).
- Stanowisko negocjacyjne w obszarze swobodny przepływ osób*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 lipca 1999 r.
- Weinar A., *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

### Akty prawne

- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. nr 75, poz. 446).
- Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. nr 1, poz. 1).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. nr 156, poz. 1116).
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2009 r. nr 6, poz. 33).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. nr 155, poz. 919).
- Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650).