

ZATRUDNIENIE CUDZOZIEMCÓW W POLSCE A OCHRONA KRAJOWEGO RYNKU PRACY

Polska ma długą historię i wieloletnie doświadczenia jako kraj emigracji. Stosunkowo nowym zjawiskiem w kraju jest imigracja, szczególnie imigracja zarobkowa. Pomimo że skala napływu imigrantów ekonomicznych nie jest wielka, budzi wiele emocji i stała się przedmiotem trwającej dyskusji dotyczącej zasadności otwierania rynków pracy dla obywateli krajów trzecich.

Utrzymujące się wśród społeczeństwa i przedsiębiorców zróżnicowane opinie o podejmowaniu pracy przez cudzoziemców w Polsce – od takich, które uznają je za ekonomiczną konieczność, do upatrujących w napływie cudzoziemskich pracowników konkurencji dla krajowej czy lokalnej siły roboczej – stały się motywem podjęcia tematu.

W niniejszej pracy dokonana zostanie analiza przepisów prawnych statuujących możliwości zatrudniania pracowników z krajów trzecich na terytorium Polski na tle potrzeb lokalnego rynku pracy w województwie podlaskim, uzasadniających dopuszczenie na rynki pracy obcokrajowców.

Zasady i tryb wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z zatrudnianiem cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.¹

Art. 87 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadza ogólną zasadę dopuszczalności wykonywania pracy przez cudzoziemców w Polsce, po uzyskaniu zezwolenia na pracę wydanego przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy.

1 Dz.U. z 2004 r. Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.

Ustawa definiuje wykonywanie pracy przez cudzoziemca jako zatrudnienie, czyli świadczenie pracy na podstawie umowy o pracę, wykonywanie innej pracy zarobkowej oraz pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą. Wykonywanie innej pracy zarobkowej oznacza świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, takich jak umowa zlecenia, umowa o dzieło, umowa agencyjna.² Zezwolenie na zatrudnienie dla cudzoziemców, którzy mają zamiar pełnić funkcje statutowe w zarządach osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą z siedzibą na terytorium Polski, jest wymagane jedynie wówczas, gdy funkcje te pełnią przez okres dłuższy niż 30 dni w ciągu roku. Okres 30 dni jest liczony tylko dla działań związanych z wykonywaniem funkcji w zarządzie, co oznacza, że jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Polski przykładowo 50 dni, ale przez pozostałe 20 dni nie wykonuje pracy, zezwolenie nadal nie będzie wymagane. Natomiast okres 30 dni jest liczony łącznie dla wszystkich funkcji członka zarządu pełnionych przez cudzoziemca w polskich spółkach, a nie odrębnie dla każdej ze spółek.³

Zgodnie z art. 88 ust 1. ustawy, uzyskanie zezwolenia na wykonywanie pracy jest obowiązkowe, jeżeli:

- cudzoziemiec ma zamiar podjąć pracę w podmiocie mającym siedzibę w Polsce,
- zagraniczna firma ma zamiar oddelegować pracownika na terytorium Polski w celu realizacji usługi eksportowej,
- zagraniczna firma ma zamiar oddelegować pracownika na terytorium Polski w innym celu niż realizacja usługi eksportowej, a zadanie określone przez delegującego cudzoziemiec będzie wykonywał przez okres dłuższy niż 30 dni w roku.

Przepisy ustawy zwalniają z obowiązku uzyskiwania pozwolenia na pracę m.in. cudzoziemców posiadających status uchodźcy, zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, zgodę na pobyt tolerowany, a także cudzoziemców, którzy korzystają z ochrony czasowej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Katalog osób zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę zostaje m.in. rozszerzony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.⁴ Na mocy rozporządzenia, zezwoleń na pracę nie muszą uzyskiwać m.in. cudzoziemcy prowadzący szkolenia, nauczyciele je-

2 P. Korczyński, Cudzoziemiec na polskim rynku pracy, Służba Pracownicza 2005, nr 3, s. 21.

3 K. Dulewicz, Zezwolenie na pracę dla cudzoziemców zajmujących kierownicze stanowiska, Gazeta Prawna nr 79, Dodatek Praca, 23 kwiecień 2007.

4 Dz.U. Nr 156, poz. 1116.

zyków obcych, jeżeli nauczany język jest ich językiem ojczystym, korespondenci środków masowego przekazu, po uzyskaniu od ministra właściwego do spraw zagranicznych akredytacji, aktorzy, reżyserzy, tancerze wykonujący prace artystyczne do 30 dni w ciągu roku kalendarzowego, studenci studiów dziennych, pod warunkiem, że praca ta jest wykonywana w czasie wakacji, przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Powyższe rozporządzenie, w stosunku do uchylonego jego mocą rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę,⁵ poszerza katalog cudzoziemców, którzy mogą podjąć pracę bez wymaganego zezwolenia o kategorię obywateli państw graniczących z Polską, wykonujących pracę związaną z rolnictwem, ogrodnictwem i hodowlą zwierząt przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące w ciągu pół roku. Ponadto, projekt rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 marca 2007 r., zmieniający rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, zakłada kolejne poszerzenie katalogu osób zwolnionych z wymogu uzyskania zezwolenia na pracę, m.in. o pracowników budownictwa, wykonujących pracę przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące w roku.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że proces stopniowego otwierania rynku pracy dla pracowników z państw trzecich w Polsce wymagał wprowadzenia przepisów, znoszących istniejące ograniczenia w dostępie do krajowego rynku pracy dla obywateli państw członkowskich UE, Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Lichtensteinu (Polska w stosunku do obywateli państw UE i EOG, utrzymujących ograniczenia w dostępie do własnych rynków pracy, stosowała bowiem „środki równoważne”), tak by pracownicy z krajów trzecich nie posiadali lepszej pozycji na polskim rynku pracy niż obywatele UE i EOG. Zniesienie ograniczeń w dostępie do krajowego rynku pracy dla obywateli wymienionych krajów zostało zawarte w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 stycznia 2007 r., uchylające rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.⁶

Istnieje także katalog cudzoziemców, których zatrudnienie nie wymaga przeprowadzenia postępowania związanego z wymogiem uprzedniego poszukiwania pracowników wśród pracowników niewymagających tego zezwolenia, a więc głównie na lokalnym czy krajowym rynku pracy. Katalog tych osób został określony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie określenia przypadków, w których przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca wydawane jest bez względu na sytuację na lokalnym rynku pracy i kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców⁷ i obejmuje m.in. członków

5 Dz.U. Nr 153, poz. 1765.

6 Dz.U. Nr 7, poz. 54.

7 Dz.U. Nr 141, poz. 1004.

rodzin personelu placówek dyplomatycznych oraz organizacji międzynarodowych wraz z ich prywatną służbą domową, trenerów sportowych i sportowców, lekarzy i lekarzy dentyistów odbywających szkolenia bądź realizujących program specjalizacji, a także przedstawicieli przedsiębiorcy zagranicznego w oddziale znajdującym się na terenie Polski.

Zgodnie z art. 88 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, warunkiem uzyskania zezwolenia na pracę jest uzyskanie przez przyszłego pracodawcę przyrzeczenia, a przez cudzoziemca odpowiedniej wizy lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczegółowe zasady wydawania przyrzeczeń i zezwoleń uregulowane są przepisami wykonawczymi. Mają tu zastosowanie przepisy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca.⁸

Wydanie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca w Polsce przebiega kilkuetapowo. Pracodawca musi najpierw wnioskować, a następnie otrzymać od wojewody przyrzeczenie wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pracę. Stanowi ono jednocześnie dla obcokrajowca podstawę do ubiegania się o dokumenty legalizujące jego pobyt w Polsce, czyli wizę z prawem do pracy lub decyzję wojewody o zamieszkaniu w Polsce na czas oznaczony. Jeżeli cudzoziemiec posiada już wizę z prawem do pracy lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wojewoda wydaje decyzję w sprawie zezwolenia bez konieczności uprzedniego wydania przyrzeczenia.

Przyrzeczenie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca w Polsce wydaje wojewoda właściwy ze względu na siedzibę pracodawcy, a w przypadku delegowania cudzoziemca na terytorium Polski w celu wykonywania usługi eksportowej, decyzja w sprawie przyrzeczenia i zezwolenia na pracę jest wydawana przez wojewodę ze względu na miejsce realizacji usługi eksportowej. Stanowi o tym Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej, świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej.⁹

Przyrzeczenie (a także zezwolenie na pracę) jest wydawane na wniosek pracodawcy, na czas określony (nie dłuższy niż okres ważności wizy lub zezwolenia na zamieszkanie w Polsce), w stosunku do konkretnego cudzoziemca i pracodawcy, na określone stanowisko lub rodzaj wykonywanej pracy. Oznacza to, że jeżeli praco-

8 Dz.U. Nr 141, poz. 1002.

9 Dz.U. Nr 141, poz. 1003.

dawca będzie chciał zatrudnić cudzoziemca na innym stanowisku, to ponownie będzie miał obowiązek wystąpić o zezwolenie na pracę.

Ubiegając się o uzyskanie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca, pracodawca zobowiązany jest złożyć szereg dokumentów, m.in. zaświadczenie o wywiązaniu się z zobowiązań wobec ZUS, zaświadczenie z Urzędu Skarbowego o braku zaległości w płatnościach, zaświadczenie o wysokości osiągniętego dochodu lub poniesionej straty za ostatni rok podatkowy (warunkiem jest, aby dochód był wyższy niż 12-krotne przeciętne wynagrodzenie), a także informacja o stanie zatrudnienia w firmie (musi zostać spełniony warunek zatrudniania przez okres minimum roku, na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu, minimum 2 osób, które nie podlegają obowiązkowi posiadania zezwolenia). Ponadto, wnioskujący pracodawca, w trakcie procedury wydawania przyrzeczenia musi podjąć działania uwzględniające sytuację na lokalnym rynku pracy. Pracodawca ma obowiązek w pierwszej kolejności poszukiwać pracowników na stanowisko, które jest przedmiotem wniosku, spośród obywateli polskich a także osób, w stosunku do których zezwolenie nie jest wymagane. W tym celu powinien zawiadomić właściwy miejscowo powiatowy urząd pracy o wolnym miejscu pracy. Ogłoszenie w tym zakresie zostaje w urzędzie wywieszane i pozostaje tam przez 30 dni. Jednakże złożenie oferty w powiatowym urzędzie pracy jest działaniem niewystarczającym. Obowiązkiem spoczywającym na pracodawcy jest rozpowszechnienie oferty w środkach masowego przekazu (np. ogłoszenie w prasie czy Internecie).

Oprócz dokumentów dotyczących przedsiębiorcy i cudzoziemca, przy podejmowaniu decyzji o wydaniu cudzoziemcowi zezwolenia na pracę bierze się również pod uwagę opinię starosty właściwego ze względu na miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca (a przypadku, gdy charakter wykonywanej przez cudzoziemca pracy wymaga częstej zmiany miejsca jej wykonywania, opinię wydaje starosta właściwy ze względu na siedzibę pracodawcy) na temat sytuacji na lokalnym rynku pracy. W tym celu starosta bada możliwości zatrudnienia na dane stanowisko osób, pozostających w rejestrze bezrobotnych i poszukujących pracy

Wojewoda odmówi wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, jeżeli pracodawca odmówił bez uzasadnionej przyczyny zatrudnienia osoby bezrobotnej lub pozostającej bez pracy, której zatrudnienie nie wymaga takiego zezwolenia, czyli głównie obywateli polskich. Z odmowną decyzją o zezwolenie na zatrudnienie obywatela spotka się także wnioskujący, który dąży do zatrudnienia cudzoziemca, którego kwalifikacje nie odpowiadają charakterowi wykonywanej przez niego pracy, a proponowane mu wynagrodzenie jest niższe niż przysługuje polskiemu pracownikowi za wykonywanie porównywalnej pracy.

Przyrzeczenie wydane przez wojewodę stanowi podstawę do ubiegania się przez cudzoziemca o wydanie wizy z prawem do pracy w polskim przedstawiciel-

stwie dyplomatycznym lub urzędzie konsularnym, właściwym ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca, a w przypadku, kiedy cudzoziemiec przebywa już na terenie Polski – właściwy wojewoda. Decyzje konsula o wydaniu lub odmowie wydania wizy są ostateczne, natomiast od decyzji wojewody przysługuje odwołanie.

Wydawania wiz dla cudzoziemców dotyczy ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach.¹⁰ Stosownie do jej postanowień, wiza z prawem do pracy może zostać wydana cudzoziemcowi, który przedstawi przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę na terytorium Polski lub pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy, w przypadku gdy zezwolenie na pracę nie jest wymagane. Wizę w celu wykonywania pracy wydaje się na czas, w którym pracodawca przyrzekł zatrudnić cudzoziemca lub na czas określony w oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy, na okres nieprzekraczający jednak 12 miesięcy.

Wydane przyrzeczenie i uzyskana przez cudzoziemca wiza są podstawą wydania przez wojewodę decyzji o zezwoleniu na pracę cudzoziemca. Pracodawca za wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca ma obowiązek dokonać opłaty w wysokości minimalnego wynagrodzenia (obecnie 936,00 zł), za każdą osobę wskazaną we wniosku.

Data wydania decyzji w sprawie zezwolenia na pracę wyznacza datę, od której możliwe jest zatrudnienie cudzoziemca.

Wojewoda wyda odmowną decyzję wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca dla pracodawcy, który w trakcie postępowania o wydanie zezwolenia złożył wniosek zawierający nieprawdziwe dane, zataił prawdę lub naruszył przed upływem roku od dnia złożenia wniosku przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Podstawą odmowy wydania zezwolenia na pracę będzie także skazanie cudzoziemca na karę pozbawienia wolności, a w przypadku gdy kara jest orzeczona w zawieszeniu – do czasu upływu okresu zawieszenia kary. Od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

W przypadku zamiaru przedłużenia umowy o pracę z cudzoziemcem, pracodawca występuje do wojewody z wnioskiem o przedłużenie przyrzeczenia lub zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemca na terytorium RP. Warunkiem jest jednak, aby okres powierzenia cudzoziemcowi pracy następował bezpośrednio po okresie wskazanym w wydanym zezwoleniu lub pracodawca złoży wniosek o przedłużenie zezwolenia nie później niż na 30 dni przed upływem ważności zezwolenia. Wydanie przedłużenia przyrzeczenia lub zezwolenia na pracę cudzo-

10 Dz.U. Nr 128, poz. 1175.

ziemca wymaga również, aby stanowisko, rodzaj wykonywanej pracy albo pełniona przez cudzoziemca funkcja określona w wydanym zezwoleniu nie uległa zmianie.

Przedłużenie zezwolenia na pracę cudzoziemca jest objęte, zgodnie z ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, opłatą na Fundusz Pracy stanowiącą połowę równowartości minimalnego wynagrodzenia za pracę (obecnie 468,00 zł).

Uzyskanie przedłużenia przyrzeczenia na zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej może być podstawą dla cudzoziemca do wystąpienia z wnioskiem do właściwego wojewody o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w Polsce.

Pracodawca zatrudniający cudzoziemca ma obowiązek powiadomienia wojewodę o zmianie miejsca wykonywania pracy przez obcokrajowca, szczególnie jeśli nowe miejsce wykonywania pracy ma miejsce w innym powiecie niż ten, którego dotyczy przyrzeczenie lub zezwolenie. Jeżeli obcokrajowiec będzie pracował na terenie powiatu, którego dotyczą wydane przez wojewodę dokumenty, to przyrzeczenie lub zezwolenie na jego pracę u danego pracodawcy nie straci ważności. Natomiast w sytuacji wykonywania przez cudzoziemcę pracy w innym powiecie niż wskazany w wydanym przyrzeczeniu i zezwoleniu na pracę, wówczas mogą one zachować ważność, pod warunkiem, że będzie pozwalać na to sytuacja na lokalnym rynku pracy.

Pracodawca zatrudniający obcokrajowca ma obowiązek zwrotu wojewodzie wydanego przez niego przyrzeczenia i zezwolenia w przypadkach, gdy cudzoziemiec zrezygnował z pracy, zakończył wykonywanie swoich zadań przed upływem terminu, na który dokument został wydany, a także, jeśli w ogóle nie rozpoczął pracy w terminie określonym w zezwoleniu. Zwrotu wymienionych dokumentów nie obejmuje sytuacja, kiedy opóźnienie w rozpoczęciu pracy przez zagranicznego pracownika nastąpiło w wyniku porozumienia pomiędzy nimi.

Przyrzeczenie lub zezwolenie na pracę podlegają uchyleniu przez wojewodę, jeżeli:

- cudzoziemiec wykonuje pracę nielegalnie,
- cudzoziemiec utracił uprawnienia do wykonywania pracy,
- uległy zmianie okoliczności lub dowody odnoszące się do wydanej decyzji,
- ustała przyczyna, dla której zostało udzielone zezwolenie na pracę,
- cudzoziemiec wykonujący za pracodawcę, będącego jednostką organizacyjną, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, narusza to prawo (uchylenie przyrzeczenia lub zezwolenia na pracę w przypadku naruszenia przepisów prawa pracy następuje na wniosek właściwego inspektora pracy).

Uchylenie przyrzeczenia lub zezwolenia na pracę skutkuje obowiązkiem pracodawcy do niezwłocznego rozwiązania umowy z cudzoziemcem, a w przypadku cudzoziemca delegowanego, pracodawca ma obowiązek natychmiastowo odwołać go z delegacji.

Zatrudnienie cudzoziemców w województwie podlaskim

Województwo podlaskie nie należy do czołowych województw pod względem liczby wydawanych zezwoleń na pracę obcokrajowców. Plasuje się daleko za prowadzącym pod tym względem województwem mazowieckim (tabela nr 1).

Tabela nr 1. Liczba wydawanych zgód na zatrudnienie cudzoziemca według województw w 2006 r.

Województwo	Liczba wydawanych zgód	Procentowy udział zezwoleń na pracę w województwie do ogółu zezwoleń
dolnośląskie	843	7,83%
kujawsko-pomorskie	278	2,58%
lubelskie	258	2,4%
lubuskie	322	2,99%
łódzkie	534	4,96%
małopolskie	579	5,38%
mazowieckie	4743	44,06%
opolskie	439	4,08%
podkarpackie	211	1,96%
podlaskie	163	1,51%
pomorskie	455	4,23%
śląskie	777	7,22%
świętokrzyskie	88	0,82%
warmińsko-mazurskie	139	1,29%
wielkopolskie	371	3,45%
zachodniopomorskie	554	5,15%
ogółem	10764	100%

Źródło: zestawienie GUS dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dane uzyskane z Departamentu Migracji, Wydział Polityki Migracji.

Strukturę cudzoziemców podejmujących pracę w województwie podlaskim ze względu na kraj pochodzenia przedstawia tabela nr 2. Głównymi krajami pochodzenia imigrantów zarobkowych w województwie podlaskim są Białoruś, Ukraina i Rosja. Udział tych narodowości w ogólnej strukturze cudzoziemców podejmujących pracę w województwie podlaskim wyniósł w 2006 r. odpowiednio: 54%, 23% i 9,2% i niezmiennie od 2003 r. przewyższa udział innych narodowości. Przyczyną

tej sytuacji może być bliskość geograficzna, kulturalna, sieć powiązań z obywatelami polskimi, a także różnica w dochodach w kraju imigrantów i w Polsce.

Tabela nr 2. Struktura cudzoziemców podejmujących pracę w województwie podlaskim ze względu na kraj pochodzenia

Kraj pochodzenia	2003	2004	2005	2006
Białoruś	154	155	98	88
Ukraina	59	49	36	37
Rosja	23	17	16	15
Armenia	12	9	8	11
Niderlandy	4	3	3	2
Singapur	–	–	2	2
Niemcy	7	2	2	2
Libia	–	–	–	2
Izrael	–	–	2	1
Moldowa	6	4	2	–
bezpaństwowcy	–	1	2	–
Litwa	22	3	–	–
Austria	–	–	–	1
Nowa Zelandia	–	1	1	1
Francja	2	1	1	1
Brazylia	–	–	1	–
Bośnia Hercegowina	1	1	1	–
Serbia i Czarnogóra	4	1	–	–
Azerbejdżan	4	–	–	–
Czechy	–	1	–	–
Wielka Brytania	6	1	–	–
Kazachstan	3	1	–	–
Irak	–	–	1	–
Syria	1	1	1	–
RPA	2	–	1	–
Portugalia	–	2	1	–
Argentyna	–	–	1	–
USA	4	–	–	–
Kanada	2	–	–	–
Australia	1	–	–	–
Iran	1	–	–	–
Mongolia	1	–	–	–
Słowacja	1	–	–	–
Jordania	1	–	–	–
Cypr	1	–	–	–
Bułgaria	1	–	–	–
Włochy	1	–	–	–
Ogółem liczba wydanych zezwoleń w latach	324	253	180	163

Źródło: Podlaski Urząd Wojewódzki, <http://www.bialystok.uw.gov.pl>

Spadek liczby nowo wydawanych zezwoleń nie oznacza spadku ogólnej liczby obcokrajowców zatrudnionych w województwie, która jest kategorią kumulatywną. Statystyki Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazują na niewielu nowych wnioskujących z jednej strony i dużą liczbę wniosków o przedłużenie przyrzeczenia lub zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemca na terytorium RP z drugiej strony. Oznacza to, że pracodawcy są zadowoleni z pracy cudzoziemców.

Wśród stanowisk, jakie podejmowali cudzoziemcy na podstawie zezwolenia na pracę w latach 2003–2006, przeważały stanowiska prezesa, wiceprezesa, członka zarządu spółki, dyrektora lub kierownika jednostki, nauczyciela języka obcego (angielskiego) oraz kierowcy samochodu ciężarowego w transporcie międzynarodowym.

Warto w tym miejscu dokonać zestawienia stanowisk, na które wydawane są zezwolenia na pracę cudzoziemców, z potrzebami lokalnego rynku pracy w województwie podlaskim, określonymi rankingiem zawodów deficytowych nadwyżkowych w województwie podlaskim sporządzanym przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku. Zawody deficytowe są w raporcie definiowane jako te, w których popyt na pracę zgłaszany przez pracodawców w postaci zgłaszanych ofert pracy przewyższa liczbę osób posiadających na dane stanowisko odpowiednie kwalifikacje i chcące podjąć pracę na oferowanym stanowisku pracy. Zawody nadwyżkowe to te, które generują bezrobocie, bowiem liczba złożonych ofert do urzędu pracy przez pracodawców była niższa niż chętnych do podjęcia zatrudnienia w danej branży.¹¹

Zestawienie stanowisk, na które udzielano w 2006 r. zezwolenia na pracę cudzoziemców, z listą zawodów deficytowych i nadwyżkowych przedstawia tabela nr 3.

11 Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych w woj. podlaskim w I półroczu 2006 r., Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2006.

Tabela nr 3. Zestawienia stanowisk, na które udzielano w 2006 r. zezwolenia na pracę cudzoziemców, z rankingiem zawodów deficytowych nadwyżkowych w województwie podlaskim

Stanowiska, na które udzielono w 2006 r. zezwolenia na pracę cudzoziemców	zawód deficytowy / nadwyżkowy według rankingu WUP w Białymstoku	Dodatkowe informacje/ Wskaźnik intensywności nadwyżki/deficytu zawodu (procentowy udział liczby zgłoszonych w danym zawodzie ofert pracy w liczbie zarejestrowanych w tym zawodzie bezrobotnych)
prezesa, wiceprezesa, członka zarządu spółki, dyrektora lub kierownika jednostki	zawód zrównoważony	w przedziale 0,9 – 1,1
nauczyciela języka obcego (angielskiego)*	zawód nadwyżkowy	0,68
kierowcy samochodu ciężarowego w transporcie międzynarodowym	zawód deficytowy	1,28

Źródło: Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych w woj. podlaskim w I półroczu 2006 r., Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2006.

* dane nie ujęte w raporcie / dane uzyskane z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, Wydział Rynku Pracy

Z powyższego zestawienia wynika, że zezwolenia wydawane w województwie podlaskim miały głównie charakter komplementarny i nie stanowiły konkurencji dla lokalnej siły roboczej, wypełniając luki na rynku pracy. Zaniepokojenie może budzić jedynie zatrudnianie cudzoziemców na stanowisko nauczyciela języka angielskiego. Jednakże należy w tym miejscu poczynić kilka uwag dotyczących porównywanych danych. Zezwolenia były wydawane cudzoziemcom na stanowisko nauczyciela języka angielskiego, gdy tymczasem określanie zawodów nadwyżkowych i deficytowych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Białymstoku opiera się na analizie czterocyfrowych grup zawodów (nauczyciel języka obcego), czyli na bardziej ogólnym poziomie (wśród zarejestrowanych bezrobotnych zapewne znajdowały się osoby nauczające innych języków), co może zakłócać ocenę danego zawodu jako nadwyżkowego czy deficytowego.

Rozdźwięk pomiędzy głosami przedsiębiorców, apelujących o szersze otwarcie rynków pracy dla obcokrajowców, a zaniepokojeniem społeczeństwa i nieprzychylnie nastawienie do napływu zagranicznej siły roboczej może wynikać z faktu, iż korzyści i koszty imigracji zarobkowej nie rozkładają się równomiernie dla całego społeczeństwa. W zakresie rynku pracy, napływ zagranicznej siły roboczej może

rozwiązać problem „wąskich gardeł” poprzez dopływ podaży pracy. Imigracja zarobkowa może jednakże negatywnie wpłynąć na poziom płac krajowej, lokalnej siły roboczej w pewnych sektorach, ale tylko tam, gdzie dopływ pracowników ma charakter substytucyjny.¹²

Wnioski

Analiza procedury wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców pozwala na ocenę jej skuteczności w zakresie ochrony krajowego rynku pracy. Procedura zapewnia dopuszczanie do rynku pracy cudzoziemców na zasadzie komplementarności i nie ma charakteru konkurencyjnego.

Czy jednak długotrwała i kosztowna procedura chroniąca szczelnie rynek pracy jest adekwatna do jego potrzeb? Czy pomimo stale utrzymującej się na wysokim poziomie stopy bezrobocia zasadne są zmiany w kierunku liberalizacji polityki wobec migrantów zarobkowych? Niedopasowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz silne zjawiska emigracji zarobkowej z Polski po wejściu kraju do Unii Europejskiej, tworzą silną presję na wzrost liczby zawodów deficytowych, czyli tworzących tzw. luki na rynku pracy, stanowiąc hamulec rozwoju polskiej gospodarki. Wobec powyższego, zasadne stają się zmiany w kierunku aktywnej polityki migracyjnej, ukierunkowanej na pozyskiwanie pracowników – w sposób selektywny – w branżach, gdzie występują niedobry lokalnej/krajowej siły roboczej. Pozytywnie należy więc ocenić nowe akty wykonawcze do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, poszerzające katalog osób, które przy podejmowaniu zatrudnienia w Polsce nie muszą uzyskiwać zgody na pracę. Przyjęte rozwiązania były odpowiedzią na apele polskich przedsiębiorców, którzy odczuli skutki masowej emigracji polskich pracowników po wejściu kraju w struktury unijne. Ponadto, liberalizacja przepisów zezwalających na podejmowanie pracy przez cudzoziemców w Polsce (skrócenie procedury, zmniejszenie opłat) pozwoliłoby na redukcję zjawiska nielegalnej pracy imigrantów. To właśnie szara strefa, szacowana na kilkukrotnie wyższą niż zjawisko zatrudnienia legalnego obcokrajowców, charakteryzująca się zwykle niższymi zarobkami w porównaniu do wynagrodzeń krajowych na danym stanowisku, budzi niepokój społeczeństwa.

Szersze możliwości podejmowania pracy przez cudzoziemców w Polsce pozwolą na elastyczne reagowanie na doraźne potrzeby rynku pracy z jednej strony, z drugiej natomiast, selekcja branż, zawodów podlegających zwolnieniu pozwoli na dalszą ochronę pracowników krajowych.

12 A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Imigranci na polskim rynku pracy*, (w:) Czynniki wzrostu północno-wschodnich regionów Polski, pod red. A.F. Bocian, J. Sikorskiego, Fundacja Promocji Rozwoju Podlasia, Białystok 2006, s. 66–68.