



JUBILEUSZ
OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI

Rola procedury uproszczonej w dopuszczaniu cudzoziemców do rynku pracy w Polsce

Monika Szulecka

Ośrodek Badań nad Migracjami UW
Instytut Nauk Prawnych PAN



Cel prezentacji

- Krótka charakterystyka procedury uproszczonej, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w styczniu 2018 r.
- Odpowiedź na następujące pytania badawcze:
 - ✓ Jakie czynniki determinują utrwalanie związku cudzoziemców z polskim rynkiem pracy?
 - ✓ Jak uproszczone przepisy oceniane są przez poszczególne kategorie podmiotów korzystających z tych przepisów (pracodawcy, pracownicy cudzoziemscy, agencje zatrudnienia) lub zaangażowanych w ich obsługę lub kontrolę (m.in. urzędy pracy, inspekcja pracy)?
 - ✓ Czy nowelizacja prawa w zakresie dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy w Polsce może istotnie wpłynąć na rolę tej procedury?



Źródła

- Przepisy prawa w zakresie dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy w Polsce, a w szczególności:
 - ✓ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
 - ✓ *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*
 - ✓ *Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw*
- Statystyki dotyczące zatrudnienia cudzoziemców i kontroli legalności zatrudnienia
- Dokumenty urzędowe: wytyczne, zarządzenia



Źródła

- Wywiady jakościowe: pogłębione, półustrukturyzowane wywiady z różnymi kategoriami podmiotów korzystających z procedury uproszczonej lub obsługujących ją; prowadzone głównie w latach 2017-2018:
 - ✓ Wywiady z przedstawicielami PSZ (PUP)
 - ✓ Wywiady z przedstawicielami służb kontrolnych (PIP)
 - ✓ Wywiady z przedstawicielami agencji pracy tymczasowej
 - ✓ Wywiady z pracodawcami
 - ✓ Wywiady z pracownikami cudzoziemskimi
- Wywiady realizowane w różnych lokalizacjach w Polsce, z naciskiem na województwa o najwyższym udziale rejestrowanych oświadczeń



Procedura uproszczona

- Wprowadzona w 2006 r. jako program pilotażowy, następnie przyjęta jako stały instrument dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy w Polsce; w kolejnych latach sukcesywnie rozwijana:
 - ✓ zniesienie pierwotnego ograniczenia sektorowego (do 2007 r. tylko rolnictwo);
 - ✓ wydłużenie dozwolonego okresu wykonywania pracy na podstawie oświadczenia (do 2008 r. - 3 miesiące w ciągu 6 miesięcy, następnie 6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy);
 - ✓ rozszerzenie listy państw, których obywatele mogą korzystać z możliwości pracy na podstawie oświadczenia (adresaci: pracodawcy zamierzający zatrudnić obywatela Ukrainy, Białorusi, Federacji Rosyjskiej, a także Mołdowy, Gruzji, Armenii)
- Do 2018 r. uregulowana w rozporządzeniu do Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. (kilkukrotnie zmieniana treść przepisu celem doprecyzowania procedury)
- Brak szczegółowych przepisów regulujących zasady rejestracji oświadczeń, w tym kwestię odmów (w praktyce: wytyczne Min. Pracy oraz zarządzenia dyrektorów PUP)



Procedura uproszczona – system oświadczeń (2006–2017)

- Możliwość zatrudnienia cudzoziemca bez konieczności uzyskiwania zezwolenia na pracę - praca bez zezwolenia pod warunkiem zarejestrowania **oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi**
- Oświadczenie rejestrowane dla konkretnego cudzoziemca, na konkretny rodzaj pracy, którą cudzoziemiec ma wykonywać
- Możliwość rejestracji większej liczby oświadczeń niż rzeczywiste możliwości i potrzeby zatrudnienia cudzoziemców
- Bezpłatna rejestracja oświadczenia we właściwym terytorialnie powiatowym urzędzie pracy
- Możliwość uzyskania wizy na podstawie oświadczenia
- Możliwe ubieganie się o zezwolenie na pracę bez konieczności przeprowadzenia testu rynku pracy po 3 miesiącach pracy na podstawie oświadczenia
- Brak konsekwencji w wypadku niepodjęcia pracy przez cudzoziemca lub niezatrudnienia cudzoziemca przez pracodawcę – brak obowiązku informacyjnego



Liczby rejestrowanych oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi

	2007 (08-12)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba zarejestrowanych oświadczeń	21 797	156 713	188 414	180 073	259 777	243 736	235 616	387 398	782 222	1 314 127	1 824 464
w tym dla osób posiadających wizy lub (od 2009 r.) zezwolenia na pobyt	1 286	8 806	13 410	17 717	30 079	30 977	34 504	80 562	217 087	441 656	755 900
w tym obywatele Ukrainy	20 260	142 960	180 133	169 490	239 646	223 671	217 571	372 946	762 700	1 262 845	1 714 891
w tym woj. mazowieckie	7 155	75 670	106 332	91 881	136 799	130 009	130 959	202 909	316 108	369 463	414 761

Źródło: roczne statystyki MRPiPS dotyczące pracy cudzoziemców

Procedura uproszczona na tle zezwoleń na pracę – od stycznia 2018

	Zezwolenie na pracę	Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi	Zezwolenie na pracę sezonową
Na jak długo?	Czas określony, do 3 lat, może być przedłużane	Do 6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy	Do 9 miesięcy w roku kalendarzowym, może być przedłużane (ale w określonych sytuacjach)
Ograniczenie sektorowe?	Częściowo: wszystkie sektory z wyjątkiem objętych zezwoleniem na pracę sezonową	Częściowo: wszystkie sektory z wyjątkiem objętych zezwoleniem na pracę sezonową	Tak: określone sektory na mocy rozporządzenia MRPiPS; rolnictwo oraz (w ograniczonym zakresie) usługi noclegowe i gastronomia
Ograniczenie terytorialne?	Nie	Tak (obywatele Ukrainy, Rosji, Białorusi, Mołdawii, Armenii i Gruzji; możliwość rozszerzenia kręgu adresatów)	Nie, ale preferencje dla obywateli wybranych krajów (np. bez testu rynku pracy, wpis do rejestru pracy sezonowej na 3 lata)
Koszt uzyskania	50 zł / 100 zł / 200 zł	30 zł	30 zł
Podmiot odpowiedzialny za wydanie zezwolenia / wpisanie oświadczenia	Wojewoda	PUP	Starosta (PUP)
Obowiązek informacyjny	TAK	TAK	TAK
Test rynku pracy	TAK (ale liczne możliwości zwolnienia)	NIE	TAK (ale możliwość zwolnienia ob. 6 krajów objętych systemem oświadczeń)
Procedura wydania zezwolenia / wpisu oświadczenia	Wniosek składa pracodawca z wyjątkiem sytuacji, gdy cudzoziemiec ubiega się o tzw. jednolite zezwolenie na pobyt i pracę. Zezwolenie wydawane w ciągu 30 dni (60 dni, jeśli są wątpliwości).	Pracodawca składa w PUP oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, PUP wpisuje oświadczenie do ewidencji oświadczeń w ciągu 7 dni (30 dni w razie wątpliwości) lub odmawia wpisu.	Pracodawca składa wniosek o wydanie zezwolenia na pracę sezonową, PUP wpisuje wniosek do ewidencji wniosków o zezwolenie na pracę sezonową, zezwolenie wydawane po wjeździe cudzoziemca na terytorium RP (zgłasza to pracodawca). Jeśli cudzoziemiec jest na terytorium RP, zezwolenie wydawane w ciągu 7 dni (30 dni w razie wątpliwości).

Kiedy pracodawcy są zainteresowani stabilizacją zatrudnienia cudzoziemców?

- Utrzymujący się problem z pozyskiwaniem pracowników polskich (lub utrzymaniem ich na danym miejscu pracy)
- Zapobieganie dużej rotacji pracowników: „nikt nie lubi rotacji” – rotacja szczególnie kosztowna w niektórych branżach (pracodawca i agencja „walczy” o pracowników)
- Chęć utrzymania sprawdzonych pracowników oraz powierzania im nowych zadań (+ lepsza oferta pracy)
- Chęć unikania częstego załatwiania formalności związanych z zatrudnianiem cudzoziemców (zmieniające się przepisy, czas oczekiwania)



Kiedy pracownicy cudzoziemscy są zainteresowani stabilizacją zatrudnienia w Polsce?

- Większa chęć i gotowość do stabilizacji sytuacji pobytowej niż stabilizacji zatrudnienia
- Przyjazne podejście pracodawcy do legalizacji zatrudnienia cudzoziemca (gotowość do rejestrowania kolejnych oświadczeń, zaproszeń, ubiegania się o zezwolenie na pracę)
- Oferowanie dobrych warunków pracy (i nierzadko zamieszkania)
- Możliwość uzyskania wsparcia w wypadku chęci sprowadzenia rodziny
- Możliwość wykonywania pracy przynoszącej satysfakcję zawodową lub zarobkową



Stare problemy z perspektywy nowych regulacji i praktyki

- Rejestrowanie oświadczeń przez osoby/podmioty, które nie mają możliwości zatrudnienia pracowników bądź w ogóle nie zamierzają tego zrobić (tzw. pozorni pracodawcy i/lub nieuczciwi pośrednicy) → czy podstawy prawne odmowy wydania zezwolenia / wpisu oświadczenia wystarczą, by wyeliminować pozornych pracodawców?
- Fałszowanie bądź przerabianie oświadczeń i zezwoleń → rola rejestru dot. pracy cudzoziemców?
- Wyłudzenie wiz (wykorzystywanie oświadczeń i zezwoleń jedynie w celu uzyskania dokumentów umożliwiających wjazd do Polski/strefy Schengen, bez zamiaru podjęcia pracy u pracodawcy rejestrującego oświadczenie) → działalność kontrolna i znaczenie ruchu bezwizowego?
- Instrumentalne podejście do uproszczonej procedury ze strony cudzoziemców, co działa na niekorzyść pracodawców rejestrujących oświadczenia „w dobrej wierze”



Stare problemy z perspektywy nowych regulacji i praktyki

- Niekorzystne położenie cudzoziemców w sytuacji, gdy oświadczenia, którymi dysponują, zarejestrowane są przez pozornych pracodawców i/lub nieuczciwych pośredników
- Brak wiedzy w zakresie zatrudniania cudzoziemców oraz pozyskiwania dla nich odpowiednich dokumentów uprawniających do pracy
- Zawieranie niewłaściwych umów (lub niezawieranie umów) z pracownikami cudzoziemskimi



Ocena procedury – stare problemy z perspektywy nowych regulacji i zmienionej praktyki

- Czas uzyskania oświadczenia - „od ręki” → „trzeba czekać”
- Udział pośredników w zatrudnianiu cudzoziemców – „ucywilizowanie” usług pośredników? Mniejsze obciążenie użytkowników procedurami?
- Specjalizacja pośredników i agencji zatrudnienia
- Obowiązki informacyjne a nie zalecenia
- (Nowe) podstawy odmowy wpisu oświadczeń do ewidencji lub wydania zezwoleń na pracę i zezwoleń na pracę sezonową (uszczelnienie systemu?)



Dziękuję za uwagę!

Kontakt: m.szulecka@uw.edu.pl



JUBILEUSZ
OŚRODEK BADAŃ NAD MIGRACJAMI

