**Fundacja Przyjazny Kraj**

**Panel „Model Polskiej Polityki Imigracyjnej”**

**Warszawa, 5 października 2017**



**Rekomendacje polityki imigracyjnej dla Polski**

**Autor: dr Stanisław Kluza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie**

**Wprowadzenie**

Istotnym elementem transformacji w Polsce po 1989 r. jest rynek pracy. 25 lat przemian gospodarczych i społecznych sprawiło, że Polska z rynku pracodawcy staje się rynkiem pracownika. Z drugiej strony istotny spadek bezrobocia, wzrost realnych wynagrodzeń oraz pogarszające się wskaźniki zastępowalności pokoleń sprawiają, że Polska staje się coraz atrakcyjniejszym miejscem dla emigrantów ekonomicznych. Presję potęgują nie tylko zdarzenia na Bliskim Wschodzie i globalne procesy demograficzne. Dodatkową okolicznością jest sytuacja w krajach b. ZSRR sąsiadujących z Polską, w szczególności na Ukrainie.

Z tych powodów temat polityki migracyjnej staje się coraz bardziej istotny dla polityki demograficznej Polski ze względu na potrzeby państwa w zakresie:

- długookresowego bilansowania rynku pracy w Polsce;

- ryzyka braku zastępowalności pokoleń

**Diagnoza**

Polska nie posiada polityki migracyjnej. Zdecydowanie brakuje tu uporządkowania, priorytetów oraz realistycznych analiz korzyści i kosztów różnych rozwiązań, choć pojawiają się głosy, aby Polska bardziej otworzyła swoje granice na gości z innych stron świata. Tymczasem, po pierwsze, zanim zaczniemy zapraszać innych, warto byłoby pochylić się nad zatrzymaniem Polaków, którzy tak licznie opuszczają i nadal chcą opuszczać nasz kraj. W drugiej kolejności warto byłoby podjąć starania w kierunku procesów re-emigracyjnych skierowanych do tych, którzy już wyjechali, w tym niejednokrotnie „na stałe”. Po trzecie mamy długotrwale nierozwiązywany problem mniejszości polskiej m.in. w krajach byłego ZSRR (w ramach przymusowych wysiedleń), gdzie chęć powrotu do ojczyzny może być spora, zaś logistycznie nie możemy sobie z tym poradzić przez cały okres transformacji.

Dopiero na czwartym miejscu można dać pod rozwagę ponoszenie nakładów na inne grupy imigrantów. Ale i tutaj nie mamy pełnej jednorodności. Zdecydowanie bliższa geograficznie i kulturowo jest np. imigracja z Białorusi i Ukrainy. W szczególności po ostatnich wydarzeniach na Ukrainie zainteresowanie tzw. „polskim kierunkiem” przybrało na sile, choć już od kilku lat ma miejsce wzrost zainteresowania studiami w Polsce. Zbiegiem okoliczności pozostaje, że pokrył się on z wchodzeniem krajowego niżu demograficznego w wiek akademicki. Jest to szansa na rozwój i utrzymanie się mniejszych uczelni oraz miast akademickich spoza pięciu największych polskich aglomeracji. Zapewne wielu z tych studentów będzie rozważało trwałe osiedlenie się w Polsce, a dodatkowym atutem jest bliskość domu rodzinnego. Kolejną grupą z emigrantów z krajów sąsiednich są osoby szukające prac sezonowych, ale z czasem coraz chętniej szukające dłuższych pobytów, do pełnej przeprowadzki włącznie.

Z drugiej strony utopijnie wygląda wizja ponoszenia przez Polskę nakładów na zapraszanie emigrantów z odległych stron świata, ale również pozostałego najbliższego sąsiedztwa UE. W przypadku tych kierunków kluczowe są motywacje ekonomiczne, a Polska po prostu wypada znacznie mniej atrakcyjnie na tle Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Skandynawii.

Przykładowo emigranci z Turcji zazwyczaj nie wybierają Polski jako kraju docelowego, lecz w sytuacji kilku porażek przeprowadzki do Niemiec, ostatecznie traktują Polskę jako kraj tranzytowy. Jest to miejsce, gdzie po kilku latach zahaczenia się, można już na legalnych „unijnych papierach” pojechać dalej, do właściwego celu podróży.

Postawienie na taką politykę migracyjną może być równie drogie, co i nieskuteczne z punktu widzenia polityki demograficznej nakierowanej na odbudowę kapitału ludzkiego w gospodarce. Odnosi się to zarówno do ilości jak i jakości.

Ponadto doświadczenia migracyjne wybranych państw UE wskazują na duże niedoszacowania po stronie opóźnionych kosztów ubocznych nadmiernej imigracji z krajów o dalece odmiennych standardach kulturowych. Towarzyszy temu dużo wolniejsza asymilacja.

**Rekomendacje**

1. **Rzetelna analiza porównawcza.** Procesy demograficzne, z którymi obecnie przychodzi zmierzyć się Polsce rozpoczęły się w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej wiele dekad wcześniej. Wiele z państw zmierzyło się z różnymi typami migracji, a także ich intensyfikacją. Wypracowano liczne różnorodne wzorce i działania. Porównanie i omówienie wad i zalet cudzych standardów oraz ich rezultatów powinno być punktem startu do wyboru najbliższych Polsce możliwych rozwiązań. Po pierwsze, warto zawsze skorzystać z cudzych doświadczeń, choć miejmy świadomość, że każdy przypadek jest nieco inny i optymalne rozwiązania powinny być skrojone na miarę konkretnego państwa tj. jego możliwości i potrzeb.

1. **Inwestycja państwa w kapitał ludzki.** Kraje przechodzące procesy depopulacyjne, ze starzejącymi się społeczeństwami, dużymi benefitami socjalnymi, a także wysokim rozwojem gospodarczym coraz częściej doświadczają niedoborów kadrowych w różnych zawodach, zarówno tych najniżej płatnych jak i większej specjalizacji wymagającej dłuższego szkolenia zawodowego. Przykładem może być niedobór tanich pracowników sezonowych, „prostych złotych rączek”, bardziej wyszkolonych spawaczy czy profesjonalnych informatyków. Warto zachęcać takie osoby do pozostania w Polsce na stałe. Z drugiej strony nie należy preferować imigrantów bardziej niż własnych obywateli. O perspektywie pozostania w Polsce przesądzi jakość życia. Podobnie jak wśród Polaków, którzy w minionych latach wyemigrowali z Polski.

1. **„Tak” dla pracy, „nie” dla motywacji socjalnych.** Obecny poziom świadczeń socjalnych dla rodowitych obywateli Polski nie należy do wysokich na tle innych krajów UE. Nie ma powodów, dla których imigranci powinni mieć stworzone preferencje socjalne względem innych. Ponadto utrzymywanie nie za wysokich świadczeń socjalnych będzie zniechęcać tych, którzy emigrując za lepszym życiem, nie brali pod uwagę, że powinno być ono związane z adekwatnym nakładem pracy.

1. **Nie ulegać presji zewnętrznej.** Polityka migracyjna preferowana przez wybrane kraje UE jest w istotnej mierze rezultatem indywidualnej sytuacji poszczególnych państw. Niejednokrotnie próbują one lobbować na rzecz korzystniejszej dla siebie selekcji migracyjnej kosztem innych, na których chcą wymusić swój wzorzec. Z drugiej strony nie są skore do przyjmowania argumentacji innych państw. Kreuje to potrzebę diagnozy zindywidualizowanej, a nie uśrednianie problemu pomiędzy państwami.
2. **Pomiar efektów ubocznych.** Kilkadziesiąt lat emigracji do Francji, Niemiec i licznych innych krajów wysokorozwiniętych Europy Zachodniej uwidoczniło różne poziomy asymilacji migracji o odmiennych korzeniach etniczno-kulturowych. Polityka państwa jest w stanie niwelować i łagodzić te różnice, ale jej sukces zależy od skali różnic, wielkości migracji i nakładów państwa na procesy dostosowawcze. Oznacza to, że przekroczenie pewnych granic skali migracji może skutkować nie tylko zaburzeniami społecznymi na poziomie całego państwa, ale też przełożyć je na bardzo wysokie koszty ekonomiczne.

**Rekomendacje w obszarze polskiej polityki imigracyjnej**

**Autor: dr hab. Paweł Kaczmarczyk, Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski**

***Wprowadzenie / kontekst***

W debacie publicznej na temat polityki imigracyjnej Polski pojawia się często postulat, by korzystać w tej mierze z doświadczeń państw zachodnioeuropejskich, a nawet pozaeuropejskich. Postulat ten jest zasadny, gdyż zawsze planując implementację polityki publicznej warto odwołać się do innych podobnych przypadków, by nie popełniać tych samych błędów. Wydaje się jednak, że każda tego typu próba powinna być poprzedzona wnikliwą analizą sytuacji Polski i ustaleniem, na ile nasze doświadczenie imigracyjne jest jedynie potwierdzeniem pewnego ogólnego wzorca, a na ile ma charakter szczególny.

W literaturze migracyjnej od lat pojawia się koncepcja przejścia migracyjnego (*migration transition*) postulująca ogólny wzorzec zmiany statusu migracyjnego danego kraju: od kraju emigracji netto (co zwykle wynikało ze zmian demograficznych, zwłaszcza tych związanych z tzw. pierwszym przejściem demograficznym i gwałtownym pojawieniem się nadwyżek ludnościowych), do kraju imigracji netto (co z kolei wynika ze zróżnicowania społeczno-ekonomicznego w skali globalnej, ale także rosnącej segmentacji rynków pracy w krajach wysoko rozwiniętych). W kontekście europejskim z łatwością wskażemy kraje lokujące się w różnych miejscach tego przejścia/cyklu: kraje zachodniej Europy, które stały się krajami napływu netto na początku lub w połowie XX wieku, kraje Południa Europy, które gwałtownie zmieniły swój status migracyjnych w latach 90. zeszłego wieku i na początku obecnego stulecia oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w przypadku których – a przynajmniej części z nich – to przejście wciąż się nie dokonało (przykładem jest Polska, choć wydarzenia ostatnich dwóch lat mogę tę tezę podważać). To wyliczenie nie prowadzi jednak wyłącznie do wprowadzenia pewnej typologii krajów europejskich. W istocie, każda z tych grup boryka się z odmiennymi wyzwaniami na poziomie procesów migracyjnych i polityk migracyjnych.

* Kraje pierwszej grupy mają za sobą kryzysy integracyjne i próbują poszukiwać nowych sposobów włączenia imigrantów w instytucje społeczne i ekonomiczne.
* Kraje drugiej grupy podejmują działania zmierzające do przekształcenia imigrantów czasowych w osiedleńczych (z pozytywnymi i negatywnymi skutkami tej zmiany) i skupiają się na zmniejszeniu skali migracji nieudokumentowanych i szarej strefy.
* Kraje trzeciej grupy - największym wyzwaniem pozostaje ujemny bilans migracyjny, który w powiązaniu z dramatycznie pogarszającymi się perspektywami demograficznymi sprawia, że w długim okresie zagrożony staje się dobrostan i spójność społeczeństw. Na te długofalowe procesy nałożył się w ostatnich latach tzw. kryzys migracyjny, który jeszcze dodatkowo wyzwania te potęguje.

Analiza wszystkich dostępnych danych na temat migracji i mobilności wskazuje, jak różne jest doświadczenie migracyjne krajów wysoko rozwiniętych. Różnią się one skalą i dynamiką napływu, pochodzeniem imigrantów i ich strukturą, różnią się także na poziomie polityk migracyjnych. Warto w tym momencie zadać sobie pytanie, jakie w istocie czynniki powodują (a może powodowały biorąc pod uwagę zmiany zachodzące po 2014 roku), że Polska wciąż nie stała się krajem imigracji netto. W mojej ocenie, w pierwszej kolejności decyduje o tym niska atrakcyjność naszego kraju jako miejsca docelowego dla migrantów, co wynika z relatywnie niskich płac, poziomu życia, dostępu do usług publicznych (także tych związanych wprost z polityką imigracyjną, np. możliwość nauki języka polskiego, wsparcie integracji), niski poziom świadczeń społecznych i brak (w praktyce) polityki integracyjnej, słabość gospodarki etnicznej (albo jej silnie ograniczony charakter), co przenosi się na niski poziom popytu endogenicznego. Po drugie, duże znaczenie ma niska (relatywna) atrakcyjność rynku edukacyjnego, co wynika z relatywnie niskiej jakości polskiej nauki i polskich uczelni (rankingi międzynarodowe!), ograniczonej oferty anglojęzycznej i małego zasięgu języka polskiego jako sposobu komunikacji. Wreszcie, to pochodna zmian demograficznych w naszej części świata: co prawda proces starzenia się demograficznego przebiega tutaj nad wyraz dynamicznie, ale za sprawą pokolenia „baby boomu” jego skutki będą przesunięte w czasie (po 2020), co skutkuje tym, że do niedawna rynki pracy nie generowały silnego popytu na pracę cudzoziemców. W tym kontekście warto jednak przywołać wybrane elementy, które mogą zachęcać imigrantów do przybywania do Polski. To bez wątpienia położenie geograficzne i bliskość kulturowa z ważnymi krajach emigracyjnymi (zwłaszcza Ukraina), określone rozwiązania w sferze polityki migracyjnej (zwłaszcza system uproszczony dostępu do rynku pracy) czy dobrze rozwinięte sieci powiązań migracyjnych (Ukraina, Wietnam).

***Wyzwania dla polskiej polityki migracyjnej***

W debacie publicznej regularnie pojawia się również teza, że Polska nie ma polityki migracyjnej. Teza ta wydaje mi się fałszywa. Można oczywiście zastanawiać się, na ile polityka ta ma jasno zdiagnozowane i określone cele, czy bazuje na rzeczywistych przesłankach, czy odwołuje się do efektywnych narzędzi, ale bez wątpienia jako taka istnieje. Świadczył o tym dobitnie dokument o charakterze strategicznym opublikowany przez rząd PO-PSL (2012), w którym sformułowano zasadę prymatu rynku pracy w odniesieniu do działań na poziomie polityki imigracyjnej czy szeroki zbiór aktów legislacyjnych dotyczących tego tematu (łącznie z niedawną nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i ograniczaniu bezrobocia czy procedowaną nowelizacją ustawy o cudzoziemcach). Problemem jest raczej to – i to znów moja ocena – że wciąż brakuje długookresowej wizji albo - jak chcieliby niektórzy - doktryny migracyjnej. Moim zdaniem doktryna taka powinna w sposób kompleksowy odnosić się do kwestii imigracji i integracji i zawierać odniesienie do (co najmniej) następujących wymiarów: „przyciąganie” i admisja cudzoziemców, imigracja a bezpieczeństwo, polityka rynku pracy, wykorzystanie kompetencji imigrantów, relacje między etniczne i wreszcie wizja miejsca i roli imigrantów w polskim społeczeństwie, czyli rozumienie i praktyka integracji. Dodatkowo, w przypadku kraju takiego jak Polska doktryna ta powinna odnosić się do kwestii emigracji (w tym: polityki względem diaspory polskiej za granicą). Nie jest moją ambicją formułowanie w tym miejscu tak szeroko zakrojonej doktryny migracyjnej, ale chciałbym odnieść się do wybranych elementów takiej długofalowej wizji.

Na kanwie wydarzeń ostatnich lat często pojawia się pytanie, czy Polska powinna prowadzić politykę migracyjną nakierowaną na migrantów ekonomicznych czy też odnoszącą się również do poszukiwaczy azylu. Dylemat ten wydaje mi się fałszywy, bo uwarunkowania polityk publicznych w tych dwóch obszarach są (albo raczej: mogą być) odmienne. Akceptacja i wsparcie migrantów przymusowych wynika ze zobowiązań międzynarodowych, ale jest także pochodną podzielanej przez członków danej społeczności wizji wspólnoty i odpowiedzialności za innych, także tych pochodzących spoza tej wspólnoty, ale znajdujących się w potrzebie. Doświadczenie wielu stuleci uchodźstwa z Polski zdawałoby się być w tej mierze wystarczającym argumentem. Kwestie ekonomiczne, te związane z bezpieczeństwem publicznym czy spójnością społeczną nie mają w tym przypadku charakteru decydującego, choć powinny decydować o wyborze konkretnych narzędzi integracyjnych. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że integracja społeczno-ekonomiczna uchodźców i poszukiwaczy azylu jest bardzo dużym wyzwaniem, ale też, że jest możliwa. Wskazują one, że osoby, które przybywają do kraju w poszukiwaniu schronienia, często naznaczone traumatycznymi wydarzeniami mogą być cennym zasobem, który warto i trzeba zagospodarować.

Drugim pytaniem jest, czy polska gospodarka (a także społeczeństwo) potrzebuje imigrantów i czy zasada ta powinna określać ramy doktryny migracyjnej Polski. Moja odpowiedź byłaby pozytywna. Decyduje o tym nie tylko tak często w ostatnim czasie podnoszony czynnik demograficzny. Polska populacja się starzeje, a efekt ten widoczny dzisiaj w wybranych sektorach czy regionach kraju stanie się oczywisty po 2020 r. Za odpowiedzią taką przemawia struktura polskiego rynku pracy. Nie chodzi tutaj wyłącznie o ujawniające się cyklicznie niedobory pracowników, ale raczej o bardziej długofalowe procesy „społecznego naznaczania” (*social labelling*) prac i pracowników, które – tak jak w innych krajach wysoko rozwiniętych – prowadzą do wykształcania się sektorów i nisz imigranckich. Pomimo niewielkiego doświadczenia imigracyjnego Polski już dziś bylibyśmy w stanie zidentyfikować sektory, które w dużej mierze uzależniły się od cudzoziemskiej siły roboczej (rolnictwo, budownictwo, usługi opiekuńcze itp.). Czynnik popytowy odnosi się zresztą nie tylko do imigrantów z niskimi kwalifikacjami, ale również do wysoko wykwalifikowanych specjalistów, z medycznymi na czele. Wreszcie, imigracja może przynieść ze sobą różnorodność tak istotną w wielu sferach życia społecznego i ekonomicznego.

Kwestią otwartą i wymagającą dyskusji jest, jakich imigrantów warto przyjmować albo napływ jakich stymulować. Z perspektywy rynku pracy optymalni wydają się migranci czasowi (najlepiej cyrkulacyjni), ale taki system rzadko okazuje się być trwałym, dodatkowo, to sami pracodawcy zwykle z czasem wywołują presję na możliwość przedłużania relacji z migrantami (takie było choćby doświadczenie programów rekrutacyjnych złotej ery Gastarbeitingu). Z perspektywy demograficznej kluczową rolę odgrywać będą migranci długookresowi, zwłaszcza zaś ci, którzy w Polsce się osiedlą. W każdym przypadku warto identyfikować i wspierać napływ osób z (relatywnie) dobrymi perspektywami integracyjnymi, zwłaszcza na poziomie rynku pracy. W tym kontekście – a także biorąc pod uwagę globalny wyścig o pracowników cudzoziemskich – warto wspierać napływ grup już w Polsce obecnych, zwłaszcza tych o dużym potencjale integracji (Ukraińcy, Białorusini, Wietnamczycy). Trzeba tworzyć nowe powiązania np. poprzez programy bilateralne (rozpoznanie nowych „rynków”, np. azjatyckich), także te nakierowane na konkretne sektory rynku pracy (ale z opcją dłuższego pobytu w Polsce warunkowanego perspektywą zatrudnienia).

Oddzielną kwestią jest sfera migracji edukacyjnych, która w ostatnich latach nabrała nowej dynamiki, ale wyłącznie za sprawą napływu studentów z Ukrainy. Tymczasem kwestią nie wymagającą dyskusji jest to, że cudzoziemcy kończący edukację w danym kraju mają nie tylko najlepsze perspektywy efektywnego wejścia na rynek pracy, ale także integracji w szerszym wymiarze instytucjonalnym i społecznym. Ten konkretny element wskazuje zresztą, jak kompleksowych rozwiązań wymagają polityki publiczne w sferze migracji i że często wykraczają one poza domenę polityki migracyjnej – w odniesieniu do cudzoziemskich studentów i absolwentów stosowne regulacje funkcjonują już w polskim porządku prawnym, wyzwaniem pozostaje dalsze umiędzynarodowienie polskiego systemu edukacyjnego zwiększające jego atrakcyjność dla osób spoza Polski.

***Jakie rozwiązania promować? Jakich unikać? Wybrane rekomendacje***

* W dobie globalnych wyzwań polityka imigracyjna nie może mieć charakteru reaktywnego, winna być PROAKTYWNA, ale też wykorzystywać potencjał głęboko zakorzenionych wzorców i modeli migracyjnych (przykładem niech będzie model migracji czasowych z Ukrainy).
* Kluczowe znaczenie w procesie integracji ma RYNEK PRACY; dlatego konieczne jest zapewnienie jak najlepszego dostępu imigrantów (także o statusie migrantów humanitarnych) do edukacji i rynku pracy.
* Konieczne jest identyfikowanie i niwelowanie EFEKTU WYPIERANIA (*displacement efect*) pracowników rodzimych, który zawsze w jakimś zakresie się pojawia i stanowi pożywkę dla populistycznych haseł i działań.
* W sytuacji upowszechnienia obecności imigrantów zarobkowych w Polsce kluczowa staje się kontrola WARUNKÓW PRACY i relacji pracodawca-pracownik (a nie wyłącznie legalności pobytu i pracy).
* Odpowiedzialne państwo tworzy warunki do INTEGRACJI i nie ogranicza jej do wybranych grup imigrantów (tak jak to miało miejsce do niedawna). Ścieżka integracyjna powinna być dostępna także w przypadku imigrantów czasowych, którzy – jak pokazuje doświadczenie – nad wyraz często zmieniają swoje plany migracyjne.
* Kluczowym wymiarem działań integracyjnych winna być EDUKACJA I SYSTEM WSPARCIA ZAWODOWEGO (z kwestią inwestycji w znajomość języka polskiego).
* Warto wykorzystywać proste rozwiązania umożliwiające LEGALIZACJĘ POBYTU I PRACY (ale i uczyć się na własnych błędach, por. system uproszczony).
* Funkcjonowanie na granicy legalności jest niekorzystne tak dla imigrantów, jak i państwa goszczącego. Dlatego warto określić przejrzyste zasady REGULARYZACJI.
* Trzeba stawiać na zagranicznych studentów i NAUCZYĆ SIĘ ich wykorzystywać.
* Wreszcie, warto traktować imigrantów przymusowych nie tylko jako obciążenie, ale i POTENCJAŁ, i stwarzać optymalne warunki do jego wykorzystania.

**Rekomendacje dla organów odpowiedzialnych**

**za legalizację pobytu i pracy cudzoziemców w Polsce**

**Autor: Tomasz Pietrzak, Move One Relocations, Immigration Consultant**

Zwiększająca się migracja zarobkowa do Polski oraz wzrost liczby rozpatrywanych wniosków o legalizację pobytu i pracy na terytorium RP, a także kolejne nowelizacje przepisów dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt lub pracę sprawiają, że refleksja na temat funkcjonowania systemu legalizacji pobytu w Polsce jest bardziej niezbędna niż kiedykolwiek wcześniej. W opisywanym obszarze znajdują się trzy zagadnienia, które postrzegam jako problematyczne w procedurze ubiegania się o legalny pobyt i możliwość podjęcia pracy w Polsce przez cudzoziemców. Pierwsze dwa stanowią główne bariery prawne, które potencjalny imigrant zarobkowy napotka na swojej ścieżce, gdy zechce rozpocząć procedurę imigracyjną (opisane w kolejności występowania w procedurze). Trzecie ma charakter kulturowy i wiąże się z kształtowaniem polityki asymilacyjnej oraz tworzeniem przyjaznego środowiska dla rozwoju zagranicznej siły roboczej w Polsce.

**1. Procedura wizowa**

Pierwszą barierą, z jaką styka się cudzoziemiec planujący rozpoczęcie legalnego pobytu i pracy w Polsce, jest problem legalnego przekroczenia granicy. Aby móc podjąć pracę w Polsce, cudzoziemiec spoza UE, nieobjęty ruchem bezwizowym do Polski, musi uzyskać wizę krajową (typu D) uprawniającą do podjęcia pracy. Organem odpowiedzialnym za wydawanie wiz krajowych jest konsul RP w kraju pochodzenia cudzoziemca. W tym miejscu cudzoziemiec natrafia na pierwszą barierę. Uzyskanie wizy typu D z prawem do pracy w Polsce wiąże się z koniecznością dopełnienia wielu formalności, z wcześniejszym uzyskaniem zezwolenia na pracę (lub oświadczenia pracodawcy o powierzeniu wykonywania pracy) na czele, oraz umówieniu się na spotkanie w konsulacie. To, w jaki sposób i w jakim czasie dojdzie do spotkania wizowego, zależy od warunków w danym konsulacie. O ile wiele polskich placówek konsularnych pracuje bez zarzutu, udzielając szczegółowych informacji cudzoziemcom oraz sprawnie rozpatrując ich wnioski wizowe, o tyle istnieją takie konsulaty, które stanowią dla cudzoziemców prawdziwą zmorę. Problemy występują przy elektronicznym systemie umawiania się na spotkania wizowe oraz w wypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku wizowego. W niektórych konsulatach (np. na Białorusi lub w Azerbejdżanie, jak również w Indiach oraz państwach arabskich) terminy spotkań konsularnych są tak odległe, że oczekiwanie na spotkanie z konsulem wynosi ponad dwa miesiące. Do tego czasu należy doliczyć ok. 2 tygodnie oczekiwania na wizę od momentu złożenia wniosku. Dla pracodawcy szukającego siły roboczej tak odległy okres oczekiwania na wydanie wizy jest dużym problemem. Ponadto, Polska jest jednym z nielicznych państw, w których procedura wizowa nie podlega kontroli sądowej. Jest to o tyle problematyczne, że konsul, jako organ autonomiczny w swych decyzjach, nie musi uzasadniać negatywnej decyzji wizowej. Negatywna decyzja konsula skutkuje odrzuceniem wniosku wizowego (i utratą opłaty konsularnej), a możliwość odwołania sprowadza się do (płatnego) wniosku o ponowne rozpatrzenie aplikacji wizowej. W praktyce oznacza to niekiedy ponowne rozpatrywanie wniosku przez tego samego konsula. I tak konsulowie RP w niektórych państwach afrykańskich i arabskich nie wydają wiz krajowych lub wydają ich bardzo mało, bez uzasadniania swoich decyzji. Dotyczy to nawet sytuacji łączenia rodzin, gdy decyzja o zezwoleniu na pobyt czasowy dla cudzoziemca już została wydana przez wojewodę w Polsce, a cudzoziemiec potrzebuje jedynie wizy, żeby wjechać do Polski i przebywać w tam legalnie.

Prawnicy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka doprowadzili do rozpatrzenia jednej ze skarg na odmowę wizy przez NSA w postępowaniu kasacyjnym, dotyczącym pozbawienia cudzoziemców prawa do sądu. W tej sprawie NSA zadał pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości i być może ta precedensowa sprawa wymusi na ustawodawcy zmianę przepisów o postępowaniu wizowym.

**Rekomendacja:** *Utworzenie większej liczby punktów przyjmowania wniosków wizowych, szczególnie w rozległych państwach o małej liczbie placówek konsularnych (np. Indie). Zmiana przepisów o postępowaniu wizowym i poddanie decyzji konsuli kontroli sądowo-administracyjnej.*

**2. Czas rozpatrywania wniosków o legalizację pobytu**

Kolejnym istotnym problemem w procedurze imigracyjnej, zdecydowanie negatywnie wpływającym na pozyskiwanie zagranicznej siły roboczej, jest długość postępowań o udzielenie zezwolenia na pracę oraz opieszałość urzędów wojewódzkich w postępowaniach o udzielenie zezwolenia na pobyt. W pierwszym przypadku uzyskanie zezwolenia na pracę przez pracodawcę jest warunkiem koniecznym, do uzyskania wizy przez cudzoziemca, w drugim – to sam cudzoziemiec aplikuje o możliwość czasowej legalizacji pobytu. Czas procesowania wniosków różni się w zależności od województwa, jednak wszędzie znacząco przekracza normy standardowego postępowania administracyjnego. O ile Mazowiecki Urząd Wojewódzki proceduje wnioski o zezwolenie na pracę przez około miesiąc, o tyle w przypadku województwa pomorskiego, wielkopolskiego i śląskiego czas oczekiwania na zezwolenie na pracę waha się od trzech do nawet czterech miesięcy. Wziąwszy pod uwagę, że uzyskanie zezwolenia na pracę jest wstępem do procedury imigracyjnej i warunkiem uzyskania wizy, tak długi czas oczekiwania, zdecydowanie zniechęca przedsiębiorców do uzyskiwania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców spoza UE. Podobna sytuacja jest z zezwoleniami na pobyt i pracę, które w Warszawie procedowane są przez około 3,5 miesiąca (wraz z czasem wyrobienia karty pobytu), w Poznaniu przez pół roku, a w Gdańsku nawet przez rok. Tak długa procedura wynika z niepełnej obsady urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków, przy dużej liczbie wniosków i dokumentów wymaganych do zebrania. Urzędnicy są stanowczo przeciążeni ilością pracy w Wydziałach Spraw Cudzoziemców, słabo opłacani, a przez częstą rotację pracowników nowi urzędnicy nie są należycie przygotowani do pracy z cudzoziemcami i skomplikowanymi sprawami imigracyjnymi. Przewlekłość procedury sprawia, że niektórzy cudzoziemcy nie są w stanie podjąć pracy u pracodawcy, bo termin rozpoczęcia świadczenia pracy jest tak odległy, że pracodawca zdąży się już rozmyślić lub znajdzie innego kandydata.

**Rekomendacja:** *Rozwiązaniem zbyt małej ilości etatów w urzędach wojewódzkich mogłoby być częściowe sfinansowanie dodatkowych etatów z budżetów samorządów niższego szczebla poprzez wdrożenie porozumień administracyjnych (umów). Powiaty zainteresowane zwiększaniem atrakcyjności regionu dla zagranicznej siły roboczej mogłyby wyasygnować środki na etaty urzędnicze w województwie. Umożliwiłoby to otwarcie większej liczby delegatur urzędów wojewódzkich w mniejszych miejscowościach, a co za tym idzie rozproszenie petentów i przyspieszenie okresu rozpatrywania wniosków, co stanowiłoby pozytywny impuls dla lokalnych rynków pracy.*

**3. Bariery kulturowe w asymilacji migrantów**

Zadania związane z tworzeniem przyjaznego środowiska dla rozwoju społeczności migrantów w Polsce, a co za tym idzie przyciąganiu kolejnej siły roboczej, od dłuższego czasu pozostawione były trzeciemu sektorowi oraz niewielkim inicjatywom lokalnym. Brak jednolitej polityki asymilacji, usprawiedliwiony do niedawna niewielką skalą migracji do Polski, staje się w ostatnich latach dotkliwym mankamentem i poważnym błędem. Zagraniczny pracownik, który lepiej rozumie kulturę, instytucje i środowisko kraju, w którym przebywa, staje się wydajniejszy i tworzy podstawę dla utworzenia się szerszej społeczności swoich rodaków, zainteresowanych dołączeniem do niego. Niestety, urzędy wojewódzkie, które ledwie radzą sobie z wyzwaniem rozpatrzenia wniosku cudzoziemca o legalizację pobytu, nie zapewniają żadnego „pakietu migracyjnego” dla cudzoziemców, chcących związać się na pewien czas ( niekiedy długi) z Polską. Kursy języka polskiego są domeną prywatnych przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych i, jako najłatwiejsze do zorganizowania, działają w stopniu pozwalającym na zapewnienie podaży ofertowej. Wszelkie inne zawiłości życia codziennego w Polsce, cudzoziemiec musi jednak rozwiązywać sam. Począwszy od organizacji wizyty lekarskiej, przez znalezienie mieszkania po wprowadzenie dzieci do szkół, wszystko jest dla cudzoziemca w Polsce wyzwaniem, któremu trudno sprostać w kontekście bariery językowo-kulturowej.

**Rekomendacja:** *Rozwiązaniem problemu mógłby być indywidualny mentor dla cudzoziemców chcących osiedlić się w Polsce na dłużej, który mógłby zapewnić odpowiednią opiekę i informację cudzoziemcom, którzy napotykają na trudności w asymilacji. Szczególnie instytucje publiczne powinny uwzględniać grupy wrażliwe w społeczeństwie i traktować je priorytetowo. Dlatego instytucja mentora migracyjnego zatrudnianego w instytucjach publicznych mogłaby częściowo załagodzić szok kulturowy i wyzwania asymilacyjne.*