



Raport

MIGRACJE BIAŁORUSINÓW DO POLSKI I UNII EUROPEJSKIEJ

Krajobraz po sierpniu 2020 r.

Oskar Chmiel
Piotr Kaźmierkiewicz
Karalina Sauka
Agnieszka Kulesa (red.)



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research



Prawa autorskie

Raport „Migracje Białorusinów do Polski i Unii Europejskiej. Krajobraz po sierpniu 2020 r.” jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz: Oskar Chmiel, Piotr Kaźmierkiewicz, Karalina Sauka, Agnieszka Kulesa, CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, CASE Białoruś - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych Białoruś. Możliwe jest swobodne korzystanie z utworu, pod warunkiem zachowania wyżej wymienionych informacji, w tym o stosowanej licencji i właścicielach praw.

Utwór powstał w wyniku projektu polskiej współpracy rozwojowej dofinansowanego przez MSZ RP w roku 2021, w ramach programu Wsparcie Demokracji. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji i o posiadaczach praw.



Zastrzeżenie

Raport zawiera poglądy jego autorów i autorek, a nie instytucji, z którymi współpracują.

Opracowanie graficzne: Differ Designs Tomasz Mostowski

Korekta: Jolanta Pol

Słowa kluczowe: Białoruś, Polska, migracje, polityka migracyjna, sektor IT, UE

Kody JEL: J61, J68

ISBN: 978-83-7178-726-3

Wydawca

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

al. Jana Pawła II 61/212, 01-031 Warszawa, Polska

tel.: +48 22 206 29 00, fax: +48 22 206 29 01

e-mail: case@case-research.eu

<http://www.case-research.eu>

Warszawa, 2021

Raport

MIGRACJE BIAŁORUSINÓW DO POLSKI I UNII EUROPEJSKIEJ

Krajobraz po sierpniu 2020 r.

Oskar Chmiel
Piotr Kaźmierkiewicz
Karalina Sauka
Agnieszka Kulesa (red.)

CASE

CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych jest prywatną, niekomercyjną i niezależną fundacją naukową, której misją jest dostarczanie obiektywnych analiz ekonomicznych i upowszechnianie konstruktywnych rozwiązań problemów gospodarczych.

CASE zostało założone w 1991 r. w Warszawie i dziś jest czołowym think tankiem w Europie Środkowej i Wschodniej oraz instytucją rozpoznawalną na świecie. CASE prowadzi badania w zakresie kształtowania polityk i pomocy badawczo-rozwojowej w obszarach: 1) polityka fiskalna, monetarna i finansowa; 2) polityki zrównoważonego rozwoju; 3) handel, produktywność i innowacje. Zespół CASE, międzynarodowa sieć Fellows i blisko 1000 współpracujących ekspertów gwarantują rzetelne badania naukowe (jakościowe i ilościowe), stosowanie innowacyjnych metod badawczych oraz wypracowanie godnych zaufania rekomendacji.



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research

CASE Białoruś

CASE Białoruś jest think tankiem z siedzibą w Warszawie, jedynym w UE, który koncentruje się na gospodarce białoruskiej. CASE Białoruś jest częścią sieci CASE i podziela jej główną ideę, że tworzenie polityki opartej na dowodach jest kluczowe dla dobrobytu gospodarczego społeczeństw. Od 2007 r. CASE Białoruś aktywnie działa w Białorusi w celu przyspieszenia reform rynkowych i poprawy dobrobytu społeczno-gospodarczego społeczeństwa białoruskiego poprzez przeprowadzanie obiektywnych analiz ekonomicznych i dostarczanie konstruktywnych rozwiązań politycznych. CASE Białoruś jest jedną z wiodących organizacji w Białorusi, która przyczynia się do szerszego wykorzystania monitoringu i ewaluacji w procesie podejmowania decyzji w kraju.



Spis treści

Wstęp.....	6
Część I. Uwarunkowania prawne migracji zarobkowych z Białorusi do Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich.....	8
1.1. Instrumenty migracyjne Unii Europejskiej	8
1.2. Uwarunkowania migracji do Polski.....	17
1.2.1. Ramy strategiczne	17
1.2.2. Instrumenty regulujące dostęp do rynku pracy	19
1.2.3. Rozwiązania wprowadzone w reakcji na kryzys 2020 r.	21
1.3. Uwarunkowania migracji do wybranych państw UE	22
1.3.1. Litwa	22
1.3.2. Niemcy	25
Część II. Migracje z Białorusi do Polski – co zmieniło się w 2020 r.	28
2.1. Czynniki wypychające i przyciągające migracji.....	28
2.1.1. Czynniki długookresowe.....	28
2.1.2. Motywacje wyjazdów od 2020 r.	33
2.2. Dynamika migracji z Białorusi do Polski.....	35
2.2.1. Migracje z Białorusi do Polski w latach 2016–2020	35
2.2.2. Migracje z Białorusi do Polski w latach 2020 i 2021.....	37
2.3. Migracje osób młodych	41
2.3.1. Powody wyjazdów.....	41
2.3.2. Charakterystyka migrantów – wyniki badania ankietowego.....	44
Część III. Perspektywy migracji z Białorusi do Polski	49
3.1. Scenariusze dla Białorusi.....	49
3.2. Potencjał przyciągania migrantów przez Polskę.....	50

Wstęp

Dziewiątego sierpnia 2020 r. w Białorusi odbyły się wybory prezydenckie, w których rządzący od 1994 r. Alaksandr Łukaszenka odniósł spektakularne zwycięstwo. Po wyborach rozpoczął swoją szóstą kadencję. Według sporej części białoruskiego społeczeństwa wyniki wyborów zostały sfalszowane. To przekonanie wywołało bezprecedensowe protesty: przez wiele miesięcy tłumy obywateli demonstrowały na ulicach stolicy kraju Mińska oraz innych miast i miasteczek Białorusi. Protesty były brutalnie tłumione przez milicję i służbę bezpieczeństwa. Kraj pogrążył się w chaosie.

Szacuje się, że około 33 tys. osób zostało zatrzymanych przez milicję. Część z nich osądzono, część wciąż czeka na proces. Wiele osób pobito, pojawiły się doniesienia o rzekomych torturach. Zamknięta w więzieniu lub zmuszona do ucieczki została większość liderów opozycji, w tym Swiatłana Cichanouska, która zdaniem wielu obserwatorów wygrała wybory. Represje dotknęły też m.in. dziennikarzy oraz pracowników organizacji pozarządowych.

Obecna sytuacja w Białorusi wpływa niekorzystnie na kondycję gospodarczą tego państwa. W tym kontekście można zadać pytanie o możliwość zwiększenia skali migracji z Białorusi do Polski.

W niniejszym raporcie analizujemy te migracje. W szczególności skupiamy się na osobach młodych, w wieku od 18 do 35 lat, które w skali globalnej są najbardziej mobilną grupą społeczną. Migracje młodych Białorusinów i Białorusinek od sierpnia 2020 r. odbywają się w kontekście represji i pogarszającej się sytuacji ekonomicznej w kraju. Oprócz, a czasami zamiast, zwyczajowych czynników migracji – takich jak chęć zapewnienia lepszego życia sobie i swoim rodzinom, realizacja aspiracji edukacyjnych, nabycie nowych umiejętności i poprawa perspektyw zawodowych czy zaspokojenie pragnienia rozwoju osobistego – w ich przypadku pojawiają się dodatkowo czynniki o charakterze politycznym.

Mimo to wciąż większość migrantów i migrantek udających się do Polski z Białorusi wybiera ścieżkę emigracji legalnej, zarobkowej. To przede wszystkim jej przyglądamy się w opracowaniu. Raport podzielony jest na trzy części. W pierwszej, rysującej kontekst prawny migracji zarobkowych, przedstawiono najważniejsze rozwiązania stosowane na poziomie Unii Europejskiej (UE) oraz szczegółowe rozwiązania wprowadzone w Polsce, a także – dla porównania – w Litwie i Niemczech. Druga część raportu zawiera analizę czynników przyciągających i wypychających oraz dynamiki migracji z Białorusi do Polski w latach

2016–2021. W tej części przedstawiono także wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród emigrantów z Białorusi, dotyczącego m.in. motywów wyjazdu oraz ich sytuacji w krajach docelowych migracji, w tym przede wszystkim w Polsce. Raport kończy się zarysowaniem możliwych scenariuszy migracji z Białorusi do UE i analizą potencjału przyciągania migrantów przez Polskę.

Ten raport nie powstałby, gdyby nie współpraca członków i członkiń zespołów badawczych CASE i CASE Białoruś, którym w tym miejscu chcę podziękować za wysiłek włożony w tę wspólną pracę.

Agnieszka Kulesa

Część I. Uwarunkowania prawne migracji zarobkowych z Białorusi do Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich

Według danych Eurostatu w końcu 2019 r. ponad 133 tys. obywateli Białorusi posiadało zezwolenie na pobyt w Unii Europejskiej (UE)¹ – w tym około 42% w Polsce² – a liczba Białorusinów przebywających w UE konsekwentnie wzrastała od 2016 r. Warto więc przyjrzeć się odnoszącym się do sytuacji tych osób rozwiązaniom prawnym, które są tworzone w ramach zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE, oraz przepisom w tym zakresie wdrażanym przez poszczególne państwa członkowskie.

W tej części raportu przedstawiono zatem uwarunkowania prawne migracji z Białorusi do UE, a następnie skoncentrowano się na Polsce. Analiza, ze względu na istotne znaczenie tych państw w kontekście migracji z Białorusi do UE, została uzupełniona o przegląd instrumentów wdrożonych w Litwie i Niemczech. W analizie uwzględniono zarówno stan przed kryzysem po wyborach prezydenckich latem 2020 r., jak i działania podjęte później.

1.1. Instrumenty migracyjne Unii Europejskiej

Wiele spośród instrumentów polityki imigracyjnej UE przyjmuje postać dyrektywy adresowanych do wszystkich państw członkowskich Unii. Warto przypomnieć, że dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim swobodę wyboru sposobu osiągnięcia wyznaczonych w nich celów.

Do kluczowych instrumentów polityki imigracyjnej UE w odniesieniu do migracji legalnych należą m.in.³:

- polityka wizowa i wspólnotowy kodeks wizowy,
- dyrektywa dotycząca jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę (2011/98/UE),
- dyrektywa dotycząca pracowników sezonowych (2014/36/UE),

1 Podane w niniejszej części raportu dane pochodzące z baz Eurostatu, dotyczące sytuacji w całej UE, należy rozumieć jako odnoszące się do UE-27.

2 Eurostat, *All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year* [MIGR_RESVALID], <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 23.11.2021).

3 Zestawienie sporządzone na podstawie: Parlament Europejski, *Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Polityka imigracyjna*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/152/polityka-imigracyjna> (dostęp: 23.11.2021).

- niebieska karta UE, czyli dyrektywa dotycząca pracowników wysoko wykwalifikowanych (2009/50/WE),
- dyrektywa dotycząca rezydentów długoterminowych w Unii Europejskiej (2003/109/WE),
- dyrektywa dotycząca przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (2014/66/UE).

Polityka wizowa i wspólnotowy kodeks wizowy

Zadaniem wspólnotowego kodeksu wizowego⁴ jest stworzenie jednolitych zasad funkcjonowania tzw. wiz schengenских⁵, których procedury wydawania są regulowane prawem UE. W czerwcu 2019 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie wprowadzające zmiany w tym kodeksie, które miały na celu usprawnienie wydawania wiz oraz ograniczenie nielegalnej imigracji. Zmiany te przewidywały m.in. przyjęcie bardziej przejrzystych procedur wydawania wiz dla osób podróżujących zgodnie z prawem, podniesienie opłaty wizowej do 80 euro, a także wprowadzenie rozwiązań, dzięki którym UE w większym stopniu mogłaby wykorzystywać politykę wizową we współpracy z państwami trzecimi w zakresie

readmisji⁶. Rozporządzenie obowiązuje od 2 lutego 2020 r.⁷

Obywatele Białorusi wjeżdżający do państw należących do strefy Schengen byli poddawani tym samym procedurom, co obywatele innych państw trzecich. Oznacza to, że byli zobowiązani do uzyskania odpowiedniej wizej. Jednak za sprawą wprowadzonej w życie w 2020 r. umowy o ułatwieniach wizowych uproszczono proces wydawania wiz dla Białorusinów. W 2011 r. UE wystosowała do władz Białorusi zaproszenie do rozpoczęcia negocjacji w sprawie umowy o ułatwieniach wizowych i umowy o readmisji. Oficjalnie negocjacje rozpoczęły się w styczniu 2014 r. i przez kilka kolejnych lat nie przynosiły skutku, a największe problemy w rozmowach sprawiała kwestia readmisji, czyli procedur powrotu osób przebywających na terenie UE lub państwa trzeciego niezgodnie z prawem. Wreszcie 20 września 2019 r. prezydent Białorusi Alaksandr Łukaszenka zdecydował się podpisać obie wspomniane umowy⁸, a ostatecznie weszły one w życie w lipcu 2020 r. Celem umowy o ułatwieniach wizowych jest „wprowadzenie, na zasadzie wzajemności, ułatwień w wydawaniu wiz obywatelom Unii i Białorusi planującym pobyt nie dłuższy niż 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu”

4 Zob. rozporządzenie (WE) nr 810/2009 i zmieniające je rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r.

5 M. Duszczyk, *Czy migracje położą kres UE?*, Rocznik Strategiczny, 2015/2016, s. 359.

6 Parlament Europejski, *Revision of the common visa code*, Legislative train schedule, 20.11.2019, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-revision-of-the-common-visa-code> (dostęp: 23.11.20210).

7 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 188/25, 12.07.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1155&from=EN> (dostęp: 23.11.20210).

8 D. Melyantsou, *Belarus – European Union: normalization without qualitative breakthroughs*, Belarus Yearbook: A survey and analysis of development in the Republic of Belarus in 2019, Vilnius, 2020, s. 64.

(art. 1)⁹. Umowa zakłada m.in. obniżenie opłaty za rozpatrzenie wniosku wizowego do 35 euro, zniesienie jej dla niektórych kategorii podróżnych, a także ograniczenie opłaty za usługę do 30 euro, jeśli państwo członkowskie lub Białoruś współpracuje z zewnętrznym usługodawcą w zakresie wystawiania wiz. Co więcej, termin podjęcia decyzji przez konsulat w sprawie wniosku wizowego został skrócony do 10 dni kalendarzowych od dnia wpłynięcia wniosku i dokumentów wymaganych do wydania wizego¹⁰. Dla niektórych kategorii podróżnych (np. studenci, dziennikarze) ograniczono pewne formalności związane z dokumentami potwierdzającymi cel podróży¹¹.

Jednak niedługo po wprowadzeniu w życie nowych przepisów funkcjonowanie obu umów stało pod znakiem zapytania. Latem 2021 r. w relacjach UE–Białoruś wybuchł kryzys ze względu na sytuację migrantów z państw trzecich (m.in. z Iraku, Afganistanu i Syrii) na granicy Białorusi z Polską, Litwą i Łotwą. W odpowiedzi na sankcje, nałożone przez UE na Białoruś za łamanie

praw człowieka, reżim zaangażował się w organizowanie przelotu tych migrantów z ich państwa pochodzenia do Białorusi, ich pobytu w Białorusi, a następnie wysyłanie ich na granicę z Unią i ułatwianie im jej nielegalnego przekraczania. Tym samym stało się to sposobem wywierania presji na wspomniane trzy państwa członkowskie UE. Według stanowiska Unii władze Białorusi instrumentalizowały uchodźców i migrantów¹². Z kolei władze Białorusi zaprzęcały oskarżeniom o wywołanie kryzysu i w efekcie narastającego konfliktu Alaksandr Łukaszenka we wrześniu 2021 r. skierował do parlamentu projekt ustawy o wstrzymaniu umowy o readmisji z UE (która była warunkiem wdrożenia umowy o ułatwieniach wizowych)¹³. W odpowiedzi na te działania 29 września 2021 r. Komisja Europejska zaproponowała częściowe zawieszenie umowy o ułatwieniach wizowych, obejmujące funkcjonariuszy związanych z białoruskim reżimem¹⁴. Ostatecznie podpisana przez Łukaszenkę ustawa o zawieszeniu umowy o readmisji została opublikowana 14 października 2021 r.¹⁵, natomiast Rada Unii Europejskiej

9 Art. 1 Umowy między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 180/3, 09.06.2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0609\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0609(02)&from=EN) (dostęp: 23.11.2021).

10 Zob. art. 6 i 7 Umowy między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz.

11 Komisja Europejska, *Visa Facilitation and Readmission: the agreements between the European Union and Belarus enter into force*, 01.07.2020 r., https://ec.europa.eu/home-affairs/news/visa-facilitation-and-readmission-agreements-between-european-union-and-belarus-enter-force_en (dostęp: 23.11.2021); zob. również art. 4 Umowy między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz.

12 Rada Unii Europejskiej, *Belarus: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the instrumentalisation of migrants and refugees by the regime*, 30.07.2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/30/belarus-declaration-of-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-instrumentalisation-of-migrants-and-refugees-by-the-regime/> (dostęp: 23.11.2021).

13 Polska Agencja Prasowa, *Łukaszenka skierował do parlamentu ustawę o zawieszeniu umowy o readmisji z UE*, 08.09.2021, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C943363%2Clukaszenka-skierowal-do-parlamentu-ustawe-o-zawieszeniu-umowy-o-readmisji-z> (dostęp: 23.11.2021).

14 European Commission, *Commission proposes partial suspension of EU–Belarus Visa Facilitation Agreement for officials of the Belarus regime*, Bruksela, 29.09.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_4906 (dostęp: 23.11.2021).

15 Dziennik Gazeta Prawna, *Łukaszenka podpisał ustawę o zawieszeniu umowy o readmisji z UE*, 14.10.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8271709,lukaszenka-zawieszenie-umowy-readmisja-z-ue.html> (dostęp: 23.11.2021).

zapowiedziała, że prawdopodobnie niedługo po tym przyjmie propozycję Komisji Europejskiej¹⁶.

Ogółem w 2020 r. konsulaty państw UE w Białorusi wydały 134 777 jednolitych wiz Schengen, co stanowiło znaczny spadek tej liczby w porównaniu do roku poprzedniego (643 474)¹⁷. Warto również zauważyć, że współczynnik odmowy wydania wiz pozostaje na poziomie 0,3%, co – jak zauważają autorzy raportu CASE na temat migracji cyrkulacyjnych z Białorusi¹⁸ – jest jednym z najniższych wyników na świecie (jedynie 380 odrzuconych wniosków wizowych w 2020 r.).

Dyrektywa dotycząca jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę (2011/98/UE)

Do głównych celów tej dyrektywy¹⁹ należy wprowadzenie wspólnej, uproszczonej, procedury ubiegania się o jednolite zezwolenie na pobyt i pracę dla pracowników z państwa członkowskiego i z państw trzecich oraz zapewnienie im

równego traktowania. Transpozycji założeń dyrektywy do prawa polskiego dokonano w ustawie o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r.²⁰

W 2019 r. w całej UE wydano 2 984 261 takich zezwoleń; tylko w samych Niemczech 401 861 (13,5%), w Polsce 122 452 (4,1%), a na Litwie 28 291 (w 2020 r. liczba ta wzrosła do 32 346)²¹. Co ważne, w latach 2015–2019 w każdym z tych trzech państw liczba wydanych zezwoleń jednolitych konsekwentnie wzrastała.

Dyrektywa dotycząca pracowników sezonowych (2014/36/UE)

Dyrektywa ta²² określa warunki przyjmowania pracowników sezonowych z państw trzecich i ich prawa na terytorium UE. Zgodnie z jej założeniami pracownicy wykonujący pracę sezonową (zwykle w sektorze rolniczym, ogrodniczym lub turystycznym) mają prawo do legalnego pobytu w UE na okres określony przez dane państwo członkowskie UE, przy czym nie może być on krótszy niż

16 Rada Unii Europejskiej, *Stosunki UE–Białoruś*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/belarus/#> (dostęp: 23.11.2021).

17 Źródło danych: Schengen Visa Info, Country-Specific Schengen Visa Statistics, <https://statistics.schengenvisainfo.com/2019-country-specific-schengen-visa-statistics/> (dostęp: 23.11.2021).

18 A. Kulesa, P. Kaźmierkiewicz (red.), *In Search of New Opportunities*, CASE, 2021, s. 24, <https://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2020/04/circmigr-raport.pdf> (dostęp: 23.11.2021).

19 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim*, 13.12.2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0160> (dostęp: 23.11.2021).

20 *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz.U. 2013 poz. 1650), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20130001650> (dostęp: 23.11.2021).

21 Niestety w bazach danych Eurostatu brak szczegółowych danych na temat obywateli Białorusi. Źródło danych: Eurostat, Single Permits issued by type of decision, length of validity [MIGR_RESSING], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_ressing/default/table?lang=en (dostęp: 23.11.2021).

22 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 94/375, 28.03.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014L0036> (dostęp: 23.11.2021).

5 i dłuższy niż 9 miesięcy w każdym okresie 12 miesięcy²³. Co ważne, w myśl rozporządzenia (UE) nr 1231/2010 powinni być oni traktowani na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego co najmniej w odniesieniu do m.in. warunków zatrudnienia, warunków pracy, prawa do strajków i podejmowania akcji protestacyjnych czy też świadczeń związanych z chorobą, inwalidztwem i starością²⁴. Zgodnie z art. 11 dyrektywy pracownicy sezonowi przybywający do UE z państw trzecich powinni też zostać poinformowani na piśmie o swoich prawach i obowiązkach w chwili otrzymania wizy lub zezwolenia²⁵. Postanowienia tej dyrektywy zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego poprzez ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i niektórych innych ustaw²⁶.

Niestety, brak całościowych danych statystycznych na temat zezwoleń dla obywateli Białorusi na pobyt czasowy, wydanych ze względu na podjęcie pracy sezonowej w UE, nie pozwala na

przeanalizowanie najnowszych tendencji w tym obszarze. Dostępne są natomiast dane dotyczące wydawania tych zezwoleń w Polsce i Litwie w latach 2018–2020²⁷. Wynika z nich, że zezwolenia nie są często wydawane migrantom z tego państwa. W 2018 r. w Polsce wydano ich jedynie 423²⁸, rok później 421, natomiast w 2020 r. odnotowano spadek tej liczby do 337. Z kolei w Litwie takich zezwoleń wydano jeszcze mniej: w 2018 r. było ich 35, w 2019 r. ta liczba wzrosła do 81, ale już w 2019 r. znów wróciła do poprzedniego poziomu, kiedy to wydano jedynie 36 zezwoleń.

Jeśli chodzi o ogólną liczbę zezwoleń na pobyt czasowy ze względu na pracę sezonową wydanych w Polsce w 2020 r. (77 635), to najwięcej dokumentów tego typu otrzymali obywatele Ukrainy (99% osób, czyli 76 904). W latach 2018–2020 liczba zezwoleń wydanych dla obywateli tego państwa znacznie wzrosła: o ile w latach 2018 i 2019 wydano ich 45 tys., to już w 2020 r. było to niemal 77 tys.²⁹ W Litwie sytuacja ta przedstawia się inaczej, bowiem w 2018 r. ogółem wydano 282

23 Zob. art. 14 dyrektywy 2014/36/UE.

24 Zob. szerzej art. 23 dyrektywy 2014/36/UE.

25 Zob. art. 11 dyrektywy 2014/36/UE.

26 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1543), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170001543> (dostęp: 23.11.2021).

27 W trosce o możliwość porównywania danych między państwami wykorzystano dane Eurostatu (niestety spośród analizowanych w tym rozdziale państw członkowskich UE dane były dostępne jedynie dla Polski i Litwy). W związku z tym należy zauważyć, że dane tu przedstawiane różnią się od tych zaprezentowanych w niniejszej publikacji na podstawie informacji uzyskanych od Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz od tych przedstawionych w poprzedniej publikacji CASE udostępnionych przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii; por. red. A. Kulesa, P. Kaźmierkiewicz, *In Search of New Opportunities*, CASE, 2021, s. 35, <https://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2020/04/circmigr-raport.pdf> (dostęp: 23.11.2021).

28 Raport European Migration Network opublikowany w grudniu 2020 r. zwraca uwagę na potencjalnie wysokie ryzyko łamania praw pracowników sezonowych w UE. Przykładowo w 2018 r. straż graniczna zidentyfikowała w Polsce 65 ofiar handlu ludźmi, wśród których 18 obywateli Ukrainy i 9 obywateli Białorusi było pracownikami sezonowymi; zob. European Migration Network, *Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom – Synthesis Report*, 2020, s. 25, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/FlashInformSyntheseberichte/Syntheseberichte/emn-wp89-synthese-saisonarbeitskraefte.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (dostęp: 23.11.2021).

29 Źródło danych: Eurostat, *Authorisations for the purpose of seasonal work by status, length of validity, economic sector and citizenship* [MIGR_RESSW1_1], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_ressw1_1/default/table?lang=en (dostęp: 23.11.2021).

takie zezwolenia, w 2019 r. 723, a w 2020 r. jedynie 187 (obywatelom Ukrainy w 2018 r. wydano 225 zezwoleń, w 2019 r. 542, a w 2020 r. już tylko 120). Co godne uwagi, zarówno w przypadku Polski, jak i Litwy najczęściej wydawano ten typ zezwolenia obywatelom Ukrainy, natomiast w obu państwach obywatele Białorusi znaleźli się pod względem liczby wydanych zezwoleń na drugim miejscu.

Niebieska karta UE, czyli dyrektywa dotycząca pracowników wysoko wykwalifikowanych (2009/50/WE)

Niebieska karta UE, wprowadzona dyrektywą z 2009 r.³⁰, ma ułatwiać dostęp do unijnego rynku pracy³¹ wysoko wykwalifikowanym pracownikom spoza UE. Jej celem jest zmniejszanie braków kadrowych w istotnych branżach, takich jak np. sektor technologii informatycznych. Niebieska karta jest szczególnym rodzajem zezwolenia na pobyt czasowy związany z podjęciem pracy w wybranych sektorach i mogą ją uzyskać wysoko wykwalifikowane osoby po spełnieniu określonych warunków.

Jednak niebieskie karty UE nie cieszyły się spodziewanym zainteresowaniem. W 2019 r. w całej UE wydano ich jedynie 36 806 (z czego tylko 407 dla obywateli Białorusi). Aby zwiększyć ich

dostępność i atrakcyjność, we wrześniu 2021 r. Parlament Europejski przyjął zmiany, które przewidują m.in. możliwość przedstawienia przez wnioskodawcę ważnej umowy o pracę na co najmniej 6 miesięcy (dotychczas było to 12 miesięcy). Poza tym wysokość wynagrodzenia powinna odpowiadać co najmniej 100% i zarazem nie przekraczać 160% przeciętnego wynagrodzenia w państwie członkowskim UE, w którym cudzoziemiec zamierza podjąć pracę (według dotychczasowych przepisów próg minimalnego wynagrodzenia wynosił 150% i nie ustalono jego górnej granicy). Nowe przepisy upraszczają również warunki przeprowadzki po 12 miesiącach pracy w jednym państwie członkowskim UE do innego, a także warunki dołączania do posiadaczy niebieskiej karty UE członków ich rodzin³².

Zdecydowanie najwięcej niebieskich kart UE wydano w Niemczech: w 2019 r. z tego rozwiązania skorzystało 28 858 osób, wśród których zaledwie 221 (0,76%) stanowili Białorusini (należy jednocześnie zauważyć, że to ponad połowa niebieskich kart wydanych dla Białorusinów ogółem w UE w 2019 r.). Co ciekawe, na drugim miejscu pod względem liczby wydanych kart znalazła się Polska. Aby podjąć pracę w Polsce, z tego rozwiązania w 2019 r. skorzystało 2104 obywateli, spośród których zaledwie 94 było obywatelami Białorusi³³ (czyli 4,46%; jednak odpowiadało to prawie jednej czwartej liczby obywateli Białorusi,

30 *Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 155/17, 18.06.2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32009L0050> (dostęp: 23.11.2021).

31 Z wyjątkiem Danii i Irlandii.

32 Parlament Europejski, *New EU Blue Card rules for highly qualified immigrants wishing to work in Europe*, 15.09.2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210910IPR11915/new-eu-blue-card-rules-for-highly-qualified-immigrants-wishing-to-work-in-europe> (dostęp: 23.11.2021). Więcej informacji na ten temat można znaleźć na oficjalnej stronie dotyczącej niebieskiej karty UE: https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/essential-information_en (dostęp: 23.11.2021).

33 W 2020 r. liczba niebieskich kart wydanych w Polsce jeszcze wzrosła do 2251. Spośród nich 103 zostały wydane obywatelom Białorusi.

którzy otrzymali niebieską kartę w UE w 2019 r.)³⁴. Więcej takich zezwoleń otrzymali obywatele Ukrainy (764), Indii (397), Rosji (317) i Brazylii (131). Tymczasem w Litwie, gdzie ogółem w 2019 r. wydano 223 niebieskie karty, 34 z nich (15,24%) otrzymali obywatele Białorusi, co sprawiło, że znaleźli się oni na trzecim miejscu pod względem liczby otrzymanych takich dokumentów, po obywatelach Rosji (51) i Ukrainy (36)³⁵.

Dyrektywa dotycząca rezydentów długoterminowych w Unii Europejskiej (2003/109/WE)

Dyrektywa ta³⁶ dotyczy obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w UE. Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE jest udzielane na czas nieoznaczony, dzięki czemu pobyt ma charakter stały, i nie wymaga ono okresowego odnawiania. Cudzoziemiec może otrzymać takie zezwolenie po nieprzerwanym i legalnym pobycie w państwie członkowskim UE przez 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku. Dyrektywa wskazuje również, że cudzoziemcy ubiegający się o uzyskanie statusu rezydenta długoterminowego UE powinni posiadać stałe i regularne źródło dochodów wystarczające do

utrzymania siebie i pozostających na ich utrzymaniu członków rodziny, a także odpowiednie ubezpieczenie zdrowotne. Jeśli dane państwo członkowskie UE tego wymaga, taka osoba powinna również spełniać warunki integracji zgodnie z prawem krajowym³⁷. Osoby, które otrzymają to zezwolenie, są traktowane na takich samych zasadach jak obywatele przyjmującego je państwa członkowskiego UE, a odnosi się to m.in. do zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego czy edukacji³⁸. W niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą jednak ograniczyć równe traktowanie.

W Polsce osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE są uprawnione do podjęcia pracy, rozpoczęcia i wykonywania działalności gospodarczej, jak również do świadczeń z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. Osoby takie mogą też korzystać z nauki w szkołach publicznych oraz podejmować studia i inne formy kształcenia na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Po spełnieniu pewnych warunków mają one także prawo do swobodnego przemieszczania się do innych państw członkowskich UE na okres dłuższy niż trzy miesiące, w celu zamieszkania na ich terytorium, podjęcia pracy, studiów lub rozpoczęcia i prowadzenia

34 Dane udostępnione przez Eurostat na temat wykonywanych zawodów są szacunkowe – dotyczy to zarówno całej UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, np. Niemiec czy Polski. Przykładowo w 2020 r. wśród 103 obywateli Białorusi, którzy otrzymali niebieską kartę, trzy osoby były przedstawicielami biznesu i administracji, jedna specjalistą w dziedzinie nauki i inżynierii i jedna specjalistą w sektorze teleinformatycznym. W przypadku pozostałych 98 osób brak danych na temat wykonywanych przez nie zawodów.

35 Źródło danych: Eurostat, *EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship* [MIGR_RESBC1], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESBC1_custom_1331149/ (dostęp: 23.11.2021).

36 Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 16/44, 23.01.2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0109> (dostęp: 23.11.2021).

37 Zob. szerzej art. 4 i 5 dyrektywy Rady 2003/109/WE.

38 Komisja Europejska, *Long-term residents*, https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/long-term-residents_en (dostęp: 23.11.2021).

działalności gospodarczej³⁹. W 2011 r. dyrektywa dotycząca rezydentów długoterminowych UE została zmodyfikowana tak, aby obejmowała swoim zakresem też osoby objęte ochroną międzynarodową, czyli takie, którym nadano status uchodźcy lub które zostały objęte ochroną uzupełniającą⁴⁰.

Dotychczas państwa członkowskie rzadziej wydawały zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE i preferowały wydawanie długoterminowych zezwoleń krajowych⁴¹. Dane statystyczne odzwierciedlają tę tendencję: w 2019 r. w całej UE przebywało 10 357 741 rezydentów długoterminowych, spośród których tylko 3 007 696 na podstawie dyrektywy unijnej. Owa tendencja jest jeszcze bardziej widoczna na poziomie dwóch z analizowanych tu państw członkowskich UE⁴². Ogółem w 2020 r. w Niemczech przebywało 2 392 624 rezydentów długoterminowych, spośród których jedynie 14 536 osób na podstawie dyrektywy unijnej. Podobna sytuacja była w Polsce, gdzie w 2020 r. przebywało 136 249 rezydentów długoterminowych, z których tylko 18 884 ze statusem otrzymanym na podstawie dyrektywy UE. Analizując migracje z Białorusi do UE, można dostrzec tę samą tendencję. W 2019 r. w UE spośród 48 636 rezydentów długoterminowych obywatelstwa białoruskiego 15 375 (czyli 32%) korzystali

z zezwolenia wydanego na podstawie unijnej dyrektywy. W 2020 r. w Niemczech było to jednak jedynie 2% (236 z 12 444 osób), a w Polsce 3% (850 z 29 368 osób). Co ciekawe, na Litwie stanowili oni natomiast zdecydowaną większość, jako że w 2020 r. było to 2219 osób, a jedynie 198 skorzystało z zezwoleń wydanych na podstawie przepisów krajowych⁴³.

Dyrektywa dotycząca przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (2014/66/UE)

Dyrektywa ta⁴⁴ stanowi odpowiedź na pogłębiającą się globalizację działalności firm wielonarodowych, które coraz częściej przenoszą pracowników swoich oddziałów i spółek zależnych do innych oddziałów w innych krajach na zazwyczaj krótki okres w celu wykonania pewnych zadań. Zgodnie z dyrektywą maksymalny okres przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa wynosi w przypadku kadry kierowniczej i specjalistów trzy lata, natomiast dla stażystów przewiduje się jeden rok⁴⁵.

W celu wdrożenia tej dyrektywy w Polsce dokonano nowelizacji ustawy o cudzoziemcach. Zmiany

39 M. Jaźwińska, *Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE i zezwolenie na pobyt stały*, [w:] M. Łysienia (red.), *Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, Warszawa 2015, s. 60–72.

40 *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady, 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 132/1, 19.05.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0051> (dostęp: 23.11.2021).

41 Parlament Europejski, *Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Polityka imigracyjna*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/152/polityka-imigracyjna> (dostęp: 23.11.2021).

42 Natomiast na Litwie było to 18 358 zezwoleń, wśród których aż 15 934 osoby korzystały z zezwolenia wydanego w oparciu o unijną dyrektywę, co bardzo wyróżnia Litwę na tym tle.

43 Źródło danych: Eurostat, *Long-term residents by citizenship on 31 December of each year* [MIGR_RESLONG], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_reslong/default/table?lang=en (dostęp: 23.11.2021).

44 *Dyrektywa 2014/66/UE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa*, 15.05.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:32014L0066> (dostęp: 23.11.2021).

45 Zob. art. 12 dyrektywy 2014/66/UE.

polegały na wprowadzeniu dwóch nowych rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy: 1) w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa; 2) w celu korzystania z mobilności długoterminowej, także w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa⁴⁶.

Dostępne dane ukazują jednak niktę zastosowanie tego instrumentu w Polsce (niestety brak danych zbiorczych dla całej UE). Wynika z nich bowiem, że w 2019 r. wydano jedynie trzy takie zezwolenia – żadne z nich nie dotyczyło obywateli Białorusi. Nieco więcej wydano ich w Litwie: w 2018 r. wydano 18 takich zezwoleń, w 2019 r. liczba ta wzrosła do 45, a w 2020 r. spadła do 29. Jednak podobnie jak w Polsce żadne z nich nie dotyczyło obywateli Białorusi⁴⁷.

W odniesieniu do współpracy z państwami trzecimi w zakresie zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE wspomnieć należy o partnerstwie na rzecz mobilności. Jego celem jest rozwijanie dialogu w zakresie zarządzania ruchami migracyjnymi. Dla państw uczestniczących w takim partnerstwie jest ono instrumentem uzupełniającym współpracę na poziomie bilateralnym i regionalnym⁴⁸. Zgodnie z założeniami powinno ono

promować legalne migracje obywateli państw trzecich do UE oraz wspierać zapobieganie nielegalnym przepływom ludności. Warto podkreślić, że umowy partnerstwa są niewiążące na poziomie Unii – zawierane jedynie pomiędzy państwami trzecimi a zainteresowanymi partnerstwem państwami członkowskimi UE. Oznacza to, że nie każde państwo członkowskie UE jest stroną podpisanego porozumienia. Umowy o readmisji zawierane przez UE i promowane w ramach umów partnerstwa dotyczą natomiast wszystkich państw członkowskich. Nacisk położony przez stronę europejską na kwestię readmisji wywołuje kontrowersje i budzi niechęć państw trzecich, które widzą w niej korzyści płynące jedynie dla UE, a dla siebie samych – koszty związane z jej realizacją. Pierwszymi państwami trzecimi, które zdecydowały się na zawarcie partnerstwa z UE w 2008 r., były Mołdawia i Republika Zielonego Przylądka⁴⁹. Oprócz Mołdawii, wśród państw Partnerstwa Wschodniego, które zdecydowały się na podpisanie z UE partnerstwa na rzecz mobilności, znalazły się Gruzja (2009 r.), Armenia (2011 r.), Azerbejdżan (2013 r.) i Białoruś (2016 r.)⁵⁰.

Partnerstwo na rzecz mobilności zawarte między Białorusią a UE i jej siedmioma państwami członkowskimi (Bułgaria, Finlandia, Litwa, Łotwa,

46 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Nowelizacja ustawy o cudzoziemcach*, 26.01.2018 r., <https://udsc.gov.pl/nowelizacja-ustawy-o-cudzoziemcach/> (dostęp: 23.11.2021).

47 Źródło danych: Eurostat, *Intra-corporate transferee permits issued, renewed and withdrawn by type of permit, length of validity and citizenship* [MIGR_RESICT1_1], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resict1_1/default/table?lang=en (dostęp: 23.11.2021).

48 Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Belarus and the EU*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15975/belarus-and-eu_en (dostęp: 23.11.2021). Od czasu kryzysu uchodźczo-migracyjnego w 2015 r. partnerstwa na rzecz mobilności tracą jednak na znaczeniu wskutek zwiększenia się roli ustaleń dwustronnych między państwami członkowskimi UE oraz państwami trzecimi.

49 K. Morawska, *Partnerstwo na rzecz mobilności jako instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2017, s. 97–109.

50 Komisja Europejska, *Mobility partnerships, visa facilitation and readmission agreements*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa_en (dostęp: 23.11.2021). W czerwcu 2007 r. weszły w życie umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji zawarte między Ukrainą i UE. W związku z tym Ukraina jest jedynym państwem Partnerstwa Wschodniego, które nie zawarło z UE partnerstwa na rzecz mobilności.

Polska, Rumunia i Węgry) zakłada współpracę na rzecz lepszego zarządzania mobilnością, migracją legalną i zarobkową, zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji, a także promowanie ochrony międzynarodowej oraz dążenie do zapewnienia jak najlepszego wpływu migracji i mobilności na rozwój społeczno-gospodarczy w państwach uczestniczących w tej inicjatywie⁵¹. Należy przy tym zaznaczyć, że w ramach partnerstwa nie określa się szczegółowych planów implementacji, a raczej indykatywne plany działania. Niemniej obejmuje ono m.in. realizację bilateralnych projektów oraz inicjatywy wspierane obecnie przez Instrument na rzecz Partnerstwa w Dziedzinie Migracji (ang. Migration Partnership Facility – MPF; dawniej Mobility Partnership Facility) finansowany przez Komisję Europejską i implementowany przez Międzynarodowe Centrum Rozwoju Polityki Migracyjnej (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD)⁵². Choć trudno jest ocenić dotychczasową efektywność partnerstwa na rzecz mobilności i chociażby to, w jakim stopniu przyczyniło się ono do podpisania w 2020 r. umów o ułatwieniach wizowych i readmisji, jednak warto zauważyć, że umowy te były częścią celów zadeklarowanych w jego ramach⁵³.

1.2. Uwarunkowania migracji do Polski

1.2.1. Ramy strategiczne

Priorytet przyciągania migrantów zarobkowych (szczególnie w ramach migracji cyrkulacyjnych i sezonowych) z krajów wschodniego sąsiedztwa Polski pojawił się w kolejnych dokumentach strategicznych rządu RP: pierwszej kompleksowej strategii migracyjnej przyjętej w 2012 r., a następnie unieważnionej w 2016 r.⁵⁴, oraz *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* przyjętej 14 lutego 2017 r.⁵⁵

W 2018 r. rząd przyjął ogólne założenia polityki migracyjnej, opracowane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju⁵⁶. Zgodnie z jej zapisami polityka migracyjna „musi być dostosowana przede wszystkim do priorytetów rynku pracy” i zapewnić pozytywny wpływ na „rozwój społeczno-gospodarczy państwa”⁵⁷. Służyć ma temu m.in. uzupełnianie braków kadrowych w sektorach, w których „występują luki kompetencyjne”, a także „uprzywilejowanie określonych grup cudzoziemców”. Do grup docelowych, które miałyby korzystać z preferencji w dostępie do polskiego rynku pracy, zaliczono m.in. studentów i kadre

51 Zob. Rada Unii Europejskiej, *Draft Joint Declaration on a Mobility Partnership between the Republic of Belarus and the European Union and its Member States*, Brussels, 04.05.2015 r.

52 Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Belarus and the EU*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15975/belarus-and-eu_en (dostęp: 23.11.2021). Lista działań i projektów pilotażowych finansowanych przez MPF, w których uczestniczyła Białoruś, jest dostępna na: <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/what-we-do/actions-pilot-projects?type=&area=&country=BY> (dostęp: 23.11.2021).

53 A. Bobrova, *The EU-Belarus Mobility Partnership: The Way Forward*, Policy Brief, Prague Process, 2020, s. 2.

54 Rada Ministrów, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument obowiązywał w latach 2012–2016.

55 *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf> (dostęp: 23.11.2021).

56 *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*, https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media_download&uuid=6EE4C9A8-B9E2-D589-0D6988597C7217B6 (dostęp: 23.11.2021).

57 *Ibidem*.

akademicką, obcokrajowców zainteresowanych przeniesieniem bądź otwarciem działalności gospodarczej w Polsce, „osoby polskiego pochodzenia, w tym repatriantów” oraz „pracowników wysoko wykwalifikowanych” i cudzoziemców zatrudnionych w sektorach, w których odczuwalny jest brak pracowników w kraju⁵⁸.

W opublikowanej w grudniu 2020 r. analizie uwa-runkowań krajowej polityki migracyjnej eksperci Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdzili, że „polityka migracyjna wydaje się głównym sposobem na zapewnienie stabilności podaży na rynku pracy w najbliższych latach”, prognozując, że „w kolejnych latach uzależnienie wzrostu gospodarczego od dostępności podaży pracowników z zagranicy będzie jeszcze wzrastać⁵⁹”. Odrębną kwestią podnoszoną w dokumencie jest niedobór wykwalifikowanych pracowników, odczuwany jako problem o charakterze strukturalnym, szczególnie w branży budowlanej⁶⁰. W analizie znalazł się wniosek o tym, że w skali makro nie zanotowano negatywnych skutków na rynku pracy z powodu napływu cudzoziemców i że obowiązujące przepisy chronią przed zjawiskami niepożądanymi, m.in. naruszaniem praw pracowników zagranicznych, zaniżaniem ich płac, a także bronią pracowników polskich przed wypychaniem z rynku pracy⁶¹.

Jednocześnie w dokumencie tym zwrócono uwagę na szereg ograniczeń będących skutkiem obecnie stosowanych rozwiązań w zakresie regulacji migracji zarobkowych. Należą do nich m.in. „brak możliwości długofalowego (...) budowania kapitału ludzkiego w oparciu o pracowników z zagranicy”⁶², przewlekłość procedur legalizacyjnych oraz niedostateczne instrumentarium, które pozwalałoby uwzględnić potrzeby lokalnych rynków pracy, szczególnie spoza największych miast. Dużo miejsca poświęcono też możliwym negatywnym scenariuszom wynikającym z nadmierowej liczby cudzoziemców na krajowym rynku pracy, w szczególności dotyczy to stanowisk wymagających wysokich kwalifikacji. Zwrócono przy tym uwagę na niepokojące zjawisko „nadmiernej koncentracji cudzoziemców w zawodach i branżach niewymagających kwalifikacji” przy jednoczesnych trwałych barierach w pozyskiwaniu specjalistów, co autorzy dokumentu tłumaczą przede wszystkim mało atrakcyjnymi dla tej grupy migrantów warunkami „pracy i pobytu w Polsce”⁶³.

W lipcu 2021 r. rząd polski przedstawił projekt koncepcji prezentującej założenia polityki w obszarze migracji *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*⁶⁴. Dokument podkreślał ciągłość priorytetów polityki migracyjnej w dziedzinie zatrudnienia, wskazując na „dominację migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych” oraz postulując utrzymanie „preferencji geograficznych dla

58 *Ibidem*, sekcja III.

59 Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, *Polityka migracyjna Polski – analiza stanu wyjściowego*, s. 5, 6, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> (dostęp: 29.11.2021).

60 *Ibidem*, s. 10.

61 *Ibidem*, s. 9.

62 *Ibidem*, s. 13.

63 *Ibidem*, s. 14.

64 *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* (projekt), <https://www.gov.pl/attachment/d6fe13b6-96ca-4f16-a196-a63d064e41ba> (dostęp: 23.11.2021).

krajów sąsiedztwa wschodniego⁶⁵. Pod dyskusję poddano szczegółowe postulaty co do działań zmierzających do przyciągnięcia i utrzymania na polskim rynku pracy „cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach, jak i robotników wykwalifikowanych, ze szczególnym uwzględnieniem sąsiedztwa wschodniego, z uwagi na bliskość językową i kulturową⁶⁶.

1.2.2. Instrumenty regulujące dostęp do rynku pracy

Art. 87 i 88 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy regulują dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy⁶⁷. Obywatele Białorusi mogą legalnie podejmować zatrudnienie na trzy podstawowe sposoby: ubiegając się o zezwolenie na pracę, korzystając ze szczególnych rozwiązań, w ramach których to pracodawca występuje do odpowiedniego urzędu w imieniu pracownika z Białorusi, bądź też nabywając prawo do swobodnego dostępu do zatrudnienia związane z posiadaniem odpowiedniego statusu pobytu. Prawo takie przysługuje m.in. w przypadku uzyskania jednego z następujących dokumentów:

- dyplomu ukończenia studiów stacjonarnych w Polsce⁶⁸,
- Karty Polaka⁶⁹,
- zezwolenia na pobyt stały lub pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej⁷⁰.

Zainteresowanie Białorusinów uzyskaniem zezwolenia na pracę w Polsce dynamicznie rośnie – o ile w 2016 r. na tę grupę cudzoziemców przypadło 4870 decyzji pozytywnych, to w 2019 r. wydano 27 130 zezwoleń⁷¹. Zezwolenie uprawnia do podjęcia zatrudnienia u konkretnego pracodawcy i może być wydane na okres do trzech lat. Nadal jednak ta ścieżka legalizacji zatrudnienia znacząco ustępuje skali popularności innych instrumentów. Wiąże się to przede wszystkim z wydłużoną procedurą, w ramach której polski pracodawca musi wykazać, że przez co najmniej 30 dni nie był w stanie znaleźć na dane stanowisko pracownika – obywatela Polski lub innego kraju UE. Z tego tzw. testu rynku pracy zwolnienie przysługuje w przypadku ofert na stanowiska zawarte w rejestrze zawodów deficytowych⁷². Procedurę wydłuża również konieczność odrębnej legalizacji pobytu poprzez złożenie wniosku o wydanie wizy krajowej (typ O6), uprawniającej

65 *Ibidem*, s. 3.

66 *Ibidem*, s. 4.

67 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001).

68 § 1 pkt 15 Rozporządzenia 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 (Dz.U. 2015 poz. 588).

69 Art. 6, pkt. 1 Ustawy z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka (Dz.U. 2007, nr 180, poz. 1280). Zgodnie z informacją przekazaną przez MSZ dziennikowi „Rzeczpospolita” Kartę Polaka wydano do 24 września 2019 r. 131 770 obywatelom Białorusi – r. Szoszyn, Karta Polaka: Droga do Polski, „Rzeczpospolita”, 26.09.2019, <https://www.rp.pl/swiat/art9195501-karta-polaka-droga-do-polski> (dostęp: 23.11.2021).

70 Art. 87.1 pkt 3 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001).

71 GUS, *Zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce w 2019 r. Informacje sygnałowe*, 20.05.2020, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5821/18/2/1/informacja_sygnaalna_zezwolenia_na_prace_cudzoziemcow_w_polsce_2019.docx (dostęp: 23.11.2021).

72 Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczególne warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. 2018 poz. 1264).

do podjęcia pracy⁷³. Dodatkową niedogodność stanowi wymóg uzyskania kolejnego zezwolenia przy zmianie pracodawcy.

Niektóre z niedogodności tradycyjnej procedury wydawania zezwolenia na pracę usunęło wprowadzenie w lutym 2018 r. (poprzez nowelizację art. 114 i 126 ustawy o cudzoziemcach) jednolitego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę⁷⁴. Cudzoziemcy, którzy zamierzają podjąć lub kontynuować pracę o charakterze niesezonowym (przez co najmniej 3 miesiące), uzyskują kartę pobytu na okres do 3 lat z możliwością uzyskania kolejnych zezwoleń. Tym samym nie jest wymagane uzyskanie odrębnego zezwolenia na pracę. Jednolite zezwolenie nie pozwala natomiast na podjęcie zatrudnienia u innego pracodawcy.

Najpopularniejszą formą legalizacji zatrudnienia obywateli Białorusi w Polsce pozostaje tryb uproszczony w postaci oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Wyraźny wzrost zainteresowania tą formą zatrudnienia przypadł na lata 2016 i 2017. O ile w 2015 r. urzędy zarejestrowały zaledwie 5599 oświadczeń pracodawców polskich, którzy wyrazili zamiar zatrudnienia pracowników z Białorusi, to na koniec 2017 r. liczba ta wzrosła dziesięciokrotnie i wyniosła 58 046. Od tej pory notowany jest stały wzrost

liczby zarejestrowanych oświadczeń – w 2020 r. przyjęto 78 905⁷⁵ oświadczeń wystawionych dla migrantów z Białorusi.

Oświadczenie składa podmiot⁷⁶ powierzający wykonanie pracy obywatelowi Białorusi bądź jednego z pięciu innych państw (Armenii, Gruzji, Mołdawii, Rosji lub Ukrainy) przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, za wynagrodzenie nie niższe niż stawka minimalna⁷⁷. Złożenie oświadczenia wymaga uiszczenia opłaty w wysokości 30 złotych i może zostać dokonane drogą elektroniczną z wykorzystaniem podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego. Oświadczenie musi zawierać dane osobowe cudzoziemca oraz informacje o miejscu, sektorze i stanowisku pracy, a także określić termin podjęcia i zakończenia pracy oraz wysokość płacy brutto.

Powiatowy urząd pracy rozpatruje wniosek w terminie przynajmniej 7 dni (zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej urzędu w Warszawie – termin ten w 2021 r. wydłużył się do 18 dni⁷⁸). Po upewnieniu się, że informacje zawarte w oświadczeniu oraz załącznikach są poprawne i kompletne, urząd wpisuje oświadczenie do ewidencji. W celu podjęcia zatrudnienia cudzoziemiec przebywający za granicą musi

73 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2019 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. 2021 poz. 988).

74 Więcej: część 1.1.

75 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisane do ewidencji zaświadczeń (obowiązujące od 2018 r.), <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r-> (dostęp: 23.11.2021).

76 Osoba prawna (przedsiębiorca lub agencja pracy tymczasowej) lub fizyczna (np. zamierzająca powierzyć zatrudnienie w charakterze pomocy domowej). Zob. Urząd Pracy m. st. Warszawy, Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, 23 września 2021, <https://warszawa.praca.gov.pl/-/8227158-oswiadczenie-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi> (dostęp: 11.10.2021).

77 Określona w wysokości 18,30 zł za godzinę (2800 zł miesięcznie) w roku 2021.

78 <https://warszawa.praca.gov.pl/-/8227158-oswiadczenie-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi> (dostęp: 23.11.2021).

przedstawić kopię wpisu oświadczenia do ewidencji i uzyskać na jej podstawie w odpowiednim dla miejsca zamieszkania za granicą konsulacie RP wizę uprawniającą do podjęcia pracy⁷⁹. Zmiana pracodawcy wiąże się z koniecznością uzyskania kolejnego oświadczenia, natomiast nie wymaga ubiegania się o kolejną wizę (pod warunkiem, że pracownik nie przekroczy ww. limitu okresu zatrudnienia w ciągu 12 miesięcy).

Inną zaletą zatrudnienia na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy jest możliwość uzyskania zezwolenia na pracę bez konieczności oczekiwania na wynik testu rynku pracy. Taka możliwość przysługuje w przypadku ubiegania się o zatrudnienie u tego samego pracodawcy po upływie 3 miesięcy pracy na tym samym stanowisku na podstawie oświadczenia.

1.2.3. Rozwiązania wprowadzone w reakcji na kryzys 2020 r.

W trakcie wystąpienia w Senacie 10 czerwca 2021 r. wiceminister spraw zagranicznych Marcin Przydacz – podsumowując działania polskiej dyplomacji w stosunku do Białorusi w reakcji na kryzys po wyborach prezydenckich latem 2020 r. – stwierdził, że Polska wdrożyła strategię opartą „na obronie podstawowych wartości, zasadzie solidarnej pomocy i efektywnej współpracy międzynarodowej”⁸⁰. Częścią tej strategii jest polityka

wizowa, w ramach której uproszczono procedury wydawania wiz humanitarnych. Ich posiadacze uzyskali prawo do podejmowania pracy, a także uruchomiono oddzielny program, skierowany do pracowników sektora IT. Poza tym od grudnia 2020 r. prawie tysiąc pracowników medycznych wzięło udział w kursach języka polskiego, w tym języka specjalistycznego, co – jak zaznaczył wiceminister – ma na celu pomóc im znaleźć pracę w Polsce.

Z dniem 1 grudnia 2020 r. weszły w życie ułatwienia w dostępie do polskiego rynku pracy, obejmujące w szczególności dwie kategorie obywateli Białorusi. Nowelizacja ustawy o cudzoziemcach z 28 października 2020 r. rozszerzyła katalog grup cudzoziemców, którzy mogą podjąć zatrudnienie bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na pracę⁸¹. 25 listopada 2020 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii wydał stosowne rozporządzenie⁸², zgodnie z którym nie muszą występować o zezwolenie na pracę posiadacze:

- wize Schengen lub krajowej, wydanej w celu „przyjazdu ze względów humanitarnych, z uwagi na interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe”⁸³,
- wize z adnotacją *Poland.Business Harbour*.

Zgoda na pobyt ze względów humanitarnych jest wydawana w przypadku, gdy powrót cudzoziemca

79 W tym przypadku wydaje się wizę typu 05, zezwalającą na łączne zatrudnienie przez 6 miesięcy w ciągu 12 miesięcy.

80 Senat RP, *Diariusz*, 25. posiedzenie Senatu, 10.06.2021, <https://www.senat.gov.pl/diariusz/posiedzenia-senatu/art.13728,25-posiedzenie-senatu.html> (dostęp: 23.11.2021).

81 Art. 3 Ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 2023).

82 Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2020 poz. 2081).

83 Art. 60, ust. 1, pkt 23 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013 poz. 1650).

do kraju pochodzenia stanowiłby zagrożenie dla jego życia, wolności bądź bezpieczeństwa osobistego, narażałby go na tortury bądź niehumanitarne traktowanie albo też nie gwarantowałby „prawa do rzetelnego procesu prawnego”⁸⁴. Udzielenie zgody uprawnia do ubiegania się o wizę (wydawaną bezpłatnie), ważną przez okres nie dłuższy niż rok⁸⁵.

Wizy humanitarne były przed 2020 r. wydawane Białorusinom stosunkowo rzadko – na przykład w 2019 r. otrzymało je siedmiu obywateli Białorusi. Natomiast między czerwcem a grudniem 2020 r. wydano łącznie 3275 takich wiz, zaś w pierwszych siedmiu miesiącach 2021 r. liczba ta wzrosła do 8844. Tym samym w okresie między czerwcem 2020 r. a lipcem 2021 r. Polska wydała obywatelom Białorusi łącznie 12 119 takich wiz⁸⁶.

Program *Poland.Business Harbour* został uruchomiony we wrześniu 2020 r. Początkowo obejmował tylko obywateli Białorusi⁸⁷. Został skierowany do freelancerów-specjalistów IT⁸⁸, małych lub

średnich przedsiębiorców oraz osób gotowych założyć startup w ramach programu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Oferował możliwość uzyskania wizy krajowej na szczególnych warunkach (dedykowana infolinia, procedura przyśpieszona, możliwość relokacji członków rodziny). Zgodnie z informacjami opublikowanymi przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu przez pierwsze 10 miesięcy w ramach programu wydano 13 565 wiz⁸⁹. Od 15 czerwca 2021 r. wizy do Polski dla osób zamieszkałych w Białorusi wydawane są przez Ministra Spraw Zagranicznych⁹⁰.

1.3. Uwarunkowania migracji do wybranych państw UE

1.3.1. Litwa

Litwa nie uznała oficjalnych wyników wyborów prezydenckich z 9 sierpnia 2020 r. ani Aleksandra Łukaszenki za legalnie wybranego prezydenta Białorusi. Uznała natomiast zwycięstwo liderki

84 Art. 343 *Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz.U. 2013 poz. 1650).

85 Wizy te wydawane są bezpłatnie w konsulatach. Punkty przyjmowania wniosków wizowych pobierają opłatę w wysokości 11 euro. Patrz: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja na temat zasad ubiegania się o wizy przez obywateli Białorusi*, 14.09.2020, <https://www.gov.pl/web/bialorus/informacja-na-temat-zasad-ubiegania-sie-o-wizy-przez-obywateli-bialorusi> (dostęp: 23.11.2021).

86 Informacja przekazana przez MSZ Polskiej Agencji Prasowej, cytowana w: MSZ: *Polska przekazała ponad 90 tysięcy wiz Białorusinom w tym prawie 9 tysięcy wiz humanitarnych w 2021 roku*, „Gazeta Prawna”, 4.08.2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8220648,msz-polska-bialorus-wiza-humanitarna-legalna-praca.html> (dostęp: 23.11.2021).

87 W lipcu 2021 roku program został rozszerzony, umożliwiając udział osobom spełniającym kryteria pochodzącym z Armenii, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy.

88 Wymagane jest udokumentowanie wykształcenia technicznego i przynajmniej roczne zatrudnienie w sektorze IT.

89 Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *Poland Business Harbour – cieszący się popularnością rządowy program zostaje rozszerzony!*, Aktualności, 14.07.2021, https://www.paih.gov.pl/20210714/poland_business_harbour (dostęp: 23.11.2021).

90 M. Ignatowicz, E. Piechota, K. Piotrowicz, F. Kowalski, *Program Poland.Business Harbour rozszerzony o kolejne 5 krajów*, 19.07.2021, PriceWaterhouse Coopers, <https://studio.pwc.pl/aktualnosci/alerty/program-polandbusiness-harbour-rozszerzony-o-kolejne-5-krajow> (dostęp: 23.11.2021).

opozycji Swietłany Cichanouskiej⁹¹. Po opuszczeniu Białorusi 10 sierpnia 2021 r. Cichanouska udała się do Litwy⁹², gdzie uzyskała ochronę litewskich władz⁹³. Po tych wydarzeniach również wielu prześladowanych z powodów politycznych Białorusinów wyjechało do Litwy, korzystając z tzw. korytarza humanitarnego, utworzonego przez litewski rząd⁹⁴.

Reakcja władz Litwy na wybuch kryzysu politycznego na Białorusi była natychmiastowa, bowiem już 11 sierpnia 2020 r. uruchomiły one specjalny program wydawania zezwoleń na wjazd ze względów humanitarnych dedykowany obywatelom Białorusi, którzy byli prześladowani przez białoruski reżim lub stali się ofiarami jego represji. W takich przypadkach zezwolenia wydaje Minister Spraw Wewnętrznych Litwy na podstawie uzasadnionej rekomendacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Obywatele Białorusi starający się o ten rodzaj zezwolenia powinni najpierw skontaktować się z ambasadą Litwy na Białorusi w celu dostarczenia informacji potwierdzających względy humanitarne, a także w celu złożenia wniosku o wizę schengenjską. Od 11 sierpnia

2020 r. do 22 lutego 2021 r. litewskie ministerstwo spraw wewnętrznych wydało 800 takich zezwoleń na wjazd dla obywateli Białorusi⁹⁵.

Poza tym obywatele Białorusi, w przypadkach gdy jest to niezbędne do zapewnienia im bezpieczeństwa, mogą również wnioskować o status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. W 2020 r. złożono 80 wniosków o azyl, tym samym Litwa była szóstym spośród państw UE najczęściej wybieranych przez obywateli Białorusi ubiegających się o azyl⁹⁶.

Według danych Eurostatu z końcem 2020 r. ważne zezwolenie na pobyt w Litwie posiadało 24 434 obywateli Białorusi (wśród nich ponad 19 tys. ze względu na działalność zarobkową), co stawia to państwo na drugim miejscu pod tym względem w UE (za Polską i przed Niemcami). Liczba ta oznacza znaczący wzrost w porównaniu do sytuacji sprzed roku, kiedy było to 18 665 osób. Tendencja wzrostowa jest także widoczna na przestrzeni całej ostatniej dekady (w 2010 r. było to 4771 osób), w szczególności zaś w jej drugiej połowie, która charakteryzowała się większą

91 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania, *Lithuanian Foreign Ministry's statement on the situation in Belarus*, 23.09.2020, <https://urm.lt/default/en/news/lithuanian-foreign-ministrys-statement-on-the-situation-in-belarus> (dostęp: 23.11.2021).

92 A. Wolska, Białorusi: *Swiatłana Cichanouska schroniła się na Litwie*, Euractiv, 11.08.2020, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/bialorus-swiatlana-cichanouska-schronila-sie-na-litwie/> (dostęp: 23.11.2021).

93 Przykładowo 5 lipca 2021 r. Litwa uznała kierowane przez Swietlanę Cichanouską Biuro Przedstawicielstwa Białoruskiej Demokracji za placówkę dyplomatyczną; zob. *Biuro Cichanouskiej ze statusem dyplomatycznym na Litwie*, „Rzeczpospolita”, 05.07.2021, <https://www.rp.pl/polityka/art49991-biuro-cichanouskiej-ze-statusem-dyplomatycznym-na-litwie> (dostęp: 23.11.2021).

94 J. Lapėnienė, *Is Lithuania ready to accommodate refugees from Belarus?*, LRT English, 30.09.2020, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1242964/is-lithuania-ready-to-accommodate-refugees-from-belarus> (dostęp: 23.11.2021).

95 *Ministry of the interior: 800 Belarusian citizens allowed to arrive to Lithuania on the grounds of humanitarian reasons, Platform for Migration Information and Cooperation*, 22.02.2021, <https://mipas.lt/en/2021/02/22/ministry-of-the-interior-800-belarusian-citizens-allowed-to-arrive-to-lithuania-on-the-grounds-of-humanitarian-reasons/> (dostęp: 23.11.2021); Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, *VRM: atvykti į Lietuvą dėl humanitarinių priežasčių leista 800 Baltarusijos piliečiams*, 22.02.2021, <https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/vrm-atvykti-i-lietuva-del-humanitariniu-priezasciu-leista-800-baltarusijos-pilieciams> (dostęp: 23.11.2021).

96 Dane zostały zaokrąglone do najbliższej piątki. Źródło danych: Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data (rounded)*[MIGR_ASYAPPCTZA].

dynamiką wzrostu. Warto przy tym zauważyć, że spośród obywateli Białorusi posiadających zezwolenie na pobyt na koniec 2020 r. prawie wszyscy (aż 24 341) otrzymali je na pobyt dwunastomiesięczny lub dłuższy⁹⁷.

Jako że Litwa jest członkiem strefy Schengen, przy wjeździe do tego państwa z Białorusi możliwe jest uzyskanie krótkoterminowej wizy schengelskiej (do 90 dni w okresie 180 dni). Ogółem w 2020 r. litewskie konsulaty w Grodnie i Mińsku wydały łącznie 43 577 jednolitych wiz schengelskich, co oznacza istotny – niemal sześciokrotny – spadek tej liczby w porównaniu z rokiem poprzednim, w którym wydano ich łącznie 250 895⁹⁸. Dostępna jest też wiza krajowa, która dotyczy pobytu długoterminowego (do 12 miesięcy). W sierpniu 2021 r. litewskie ministerstwo spraw zagranicznych poinformowało, że od sierpnia 2020 r. obywatelom Białorusi wydano 1612 wiz krajowych (D) w ramach uproszczonej procedury ze wsparciem ministerstwa⁹⁹.

Litwa ma specjalny program dla obywateli Białorusi i członków ich rodzin, którzy decydują się na pobyt długoterminowy w tym kraju¹⁰⁰. Dzięki niemu dotyczy ich uproszczona procedura, na mocy której mogą uzyskać wizę krajową ważną przez 6 miesięcy. W tym czasie mogą ubiegać się o kolejną wizę lub zezwolenie na pobyt czasowy. Poza tym posiadacze tych wiz w określonych okolicznościach mogą też podejmować pracę, nie posiadając zezwolenia (np. zatrudniając się w zawodzie deficytowym, wymagającym wysokich kwalifikacji). Jeśli nie dotyczą ich wspomniane szczególne okoliczności, to przyszły pracodawca powinien wnioskować o wydanie im zezwolenia na pracę¹⁰¹.

Borykając się z niedoborami siły roboczej, Litwa zdecydowała się na zwiększanie swojej atrakcyjności w oczach potencjalnych imigrantów. Stąd w ostatnich latach podjęto kroki, aby zreformować przepisy dotyczące podejmowania przez nich pracy i osiedlania się¹⁰².

97 Źródło danych: Eurostat, *All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year* [MIGR_RESVALID].

98 Źródło danych: Schengen Visa Info, Country-Specific Schengen Visa Statistics, <https://statistics.schengenvisainfo.com/> (dostęp: 23.11.2021).

99 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania, *Minister G. Landsbergis a Year after Fraudulent Presidential Elections in Belarus: Fight for Freedom Never Ends*, 09.08.2021, <https://urm.lt/default/en/news/minister-g-landsbergis-a-year-after-fraudulent-presidential-elections-in-belarus-fight-for-freedom-never-ends> (dostęp: 23.11.2021). W kontekście kryzysu politycznego w Białorusi litewski rząd 2 grudnia 2020 r. zdecydował o zniesieniu opłaty (w wysokości 60 euro) za rozpatrzenie wniosku o długoterminową wizę krajową dla Białorusinów prześladowanych przez reżim, zob. Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, *Free Lithuanian national visas for regime-persecuted Belarusians*, 02.12.2020, <https://vrm.lrv.lt/en/news/free-lithuanian-national-visas-for-regime-persecuted-belarusians> (dostęp: 23.11.2021).

100 W odpowiedzi na rosnące zainteresowanie Białorusinów emigracją do Litwy Migracyjne Centrum Informacyjne „Wybieram Litwę” we współpracy z Międzynarodową Organizacją na rzecz Migracji i rządem Republiki Litwy przygotowało specjalną publikację pt. *Immigration and life in Lithuania: Information for nationals of Belarus*. Stanowi ona swoisty podręcznik imigranta, w którym przedstawiono nie tylko zasady wjazdu do tego kraju, pobytu i podejmowania w nim pracy, ale też podstawowe informacje o warunkach życia (np. o szkolnictwie, systemie ochrony zdrowia, zakwaterowaniu, a nawet o tym, jak założyć konto w banku). Zob. szerzej: *Immigration and life in Lithuania: Information for nationals of Belarus*, b.d., https://www.renkuosilietuva.lt/file/repository/Baltarusijos_lankstinukas_EN.pdf (dostęp: 23.11.2021).

101 *Ibidem*.

102 A. Bobrova, *The EU-Belarus Mobility Partnership: The Way Forward*, Policy Brief, Prague Process, 2020, s. 4.

Osoby, które są przedstawicielami zawodów deficytowych w Litwie lub po zatrudnieniu będą otrzymywać miesięczne wynagrodzenie w wysokości co najmniej trzech średnich miesięcznych zarobków brutto, mogą uzyskać wizę krajową (typ D) w drodze uproszczonej procedury, w przypadku której nie jest wymagane zezwolenie na pracę. Warto dodać, że w Litwie – podobnie jak w większości innych państw Unii – można uzyskać niebieską kartę UE¹⁰³. Interesującą inicjatywą jest też uruchomiony w 2017 r. program *StartUp VISA Lithuania*, skierowany do osób chcących przenieść swoją firmę z państwa spoza UE. Osoba uczestnicząca w tym programie może skorzystać z dodatkowego wsparcia i uproszczonej procedury w zakresie wnioskowania o zezwolenie na pobyt czasowy¹⁰⁴.

Od 2007 r. między Litwą a Białorusią były prowadzone negocjacje na temat specjalnego systemu dotyczącego przekraczania granicy przez mieszkańców regionów przygranicznych obu państw¹⁰⁵. Takie porozumienie dotyczyłoby osób zamieszkujących na obszarze 50 kilometrów po obu stronach granicy. Mimo że w 2010 r. oba państwa podpisały umowę o małym ruchu granicznym, to

jej postanowienia nadal nie zostały wprowadzone w życie¹⁰⁶.

1.3.2. Niemcy

Reakcja Niemiec na kryzys polityczny na Białorusi była oceniana jako opieszala i raczej powściągliwa¹⁰⁷. Choć po wyborach prezydenckich na Białorusi z 9 sierpnia 2020 r. Niemcy nie uznały Alaksandra Łukaszenki jako legalnie wybranego przywódcy tego państwa¹⁰⁸, jednak w ocenie ekspertów trudno było dostrzec konkretne i zdecydowane wsparcie dla białoruskiej opozycji¹⁰⁹. Mimo braku podjęcia szczególnych działań przez niemieckie władze, to po wybuchu kryzysu politycznego wielu obywateli Białorusi szukało schronienia w Niemczech. Znalazły się one w 2020 r. na drugim miejscu (165 wniosków) pod względem liczby Białorusinów ubiegających się o azyl w państwach członkowskich UE. Najwięcej wniosków zostało złożonych w Polsce (405), za Niemcami była Francja (115), Szwecja (110), Holandia (85), Litwa (80)¹¹⁰. Co więcej, według danych niemieckiego Federalnego Urzędu Statystycznego w okresie 2010–2020 liczba obywateli Białorusi przebywających w Niemczech z roku na rok

103 *Immigration and life in Lithuania: Information for nationals of Belarus*, b.d., https://www.renkuosilietuva.lt/file/repository/Baltarusijos_lankstinukas_EN.pdf (dostęp: 23.11.2021).

104 Zob. szerzej: <https://startupvisalithuania.com/>.

105 A. Chubrik, A. Kazlou, *Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries. Country report. Belarus*, CASE Network Studies & Analyses, No. 462, Center for Social and Economic Research (CASE), Warsaw, 2013, s. 71.

106 A. Bobrova, *The EU-Belarus Mobility Partnership: The Way Forward*, Policy Brief, Prague Process, 2020, s. s. 8.

107 Zob. np. K. Böttger, *After the Presidential Election in Belarus – Germany's role in formulating a united EU position defending human rights and rule of law*, Institut für Europäische Politik, 21.08.2020, <http://iep-berlin.de/blog/after-the-presidential-election-in-belarus-germanys-role-in-formulating-a-united-eu-position-defending-human-rights-and-rule-of-law/> (dostęp: 23.11.2021).

108 *Germany doesn't recognise Lukashenko as Belarus president after swearing in*, Reuters, 23.09.2020, <https://www.reuters.com/article/us-belarus-election-germany-idUSKCN26E1RR> (dostęp: 23.11.2021).

109 Zob. np. J. Forbrig, *Belarus Needs Help: Germany and Europe lack solidarity and strategy for a democratic Belarus*, Heinrich-Böll-Stiftung, 08.01.2021, <https://www.boell.de/en/2021/01/08/belarus-needs-help-germany-and-europe-lack-solidarity-and-strategy-democratic-belarus> (dostęp: 23.11.2021).

110 Dane zostały zaokrąglone do najbliższej piątki. Źródło danych: Eurostat, *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data (rounded)* [MIGR_ASYAPPCTZA].

wzrastała: w 2011 r. było to niewiele ponad 19 tys. osób, w 2015 r. liczba ta wzrosła do ponad 21 tys., a w 2020 r. aż do 24 250¹¹¹. Niemcy jawią się zatem jako coraz ważniejszy kierunek emigracji Białorusinów.

Według danych Eurostatu z końcem 2020 r. ważne zezwolenie na pobyt w Niemczech posiadało 17 174 obywateli Białorusi (jedynie 1581 ze względu na działalność zarobkową, a aż 12 109 ze względów rodzinnych), co stawia Niemcy na trzecim miejscu pod tym względem wśród państw członkowskich UE (za Polską i Litwą, a przed Włochami i Czechami). Liczba ta oznacza niewielką zmianę w porównaniu do sytuacji sprzed roku, gdy było to 17 681 osób. W okresie 2010–2020 liczba takich osób była stabilna i oscylowała w granicach 16–19 tys.¹¹² Podobnie jak w przypadku Litwy tutaj również zdecydowana większość (bo ponad 17 tys. osób) spośród wszystkich obywateli Białorusi posiadających zezwolenie na pobyt w Niemczech na koniec 2020 r. miała zezwolenie na pobyt dwounastomiesięczny lub dłuższy.

Jak większość obywateli państw trzecich obywatele Białorusi udający się do Niemiec muszą ubiegać się o wizę (schengenką lub krajową)¹¹³.

W 2020 r. konsulat Niemiec w Mińsku wydał ogółem 8276 jednolitych wiz Schengen, co stanowiło znaczny spadek tej liczby w porównaniu z rokiem poprzednim (35 187)¹¹⁴. Wpisuje się to zatem w generalną tendencję znacznego spadku liczby tych wiz w 2020 r. – zarówno na poziomie UE, jak i w samych Niemczech – co było spowodowane kryzysem pandemicznym i obostrzeniami¹¹⁵.

Migranci z państw trzecich, którzy są zainteresowani podjęciem pracy i dłuższym pobytem w Niemczech, powinni ubiegać się o jedną z form legalizacji pobytu. Wśród nich znajdują się rozmaite rodzaje zezwoleń na pobyt czasowy, pobyt stały oraz zezwolenia wydane na podstawie dyrektyw unijnych, jak np. niebieska karta UE czy niemiecka karta ICT. Jak wiele innych państw również Niemcy dążą do przyciągania wykształconych i doświadczonych pracowników, a podejmowane przez nie działania w tym zakresie mogą w przyszłości wpływać na decyzje Białorusinów planujących emigrację zarobkową.

W sierpniu 2021 r. Detlef Scheele (szef niemieckiej Federalnej Agencji Pracy) ocenił, że aby sprostać niedoborom na rynku pracy, Niemcy potrzebują napływu rocznie około 400 tys. nowych

111 Spośród nich większość stanowiły kobiety – w 2020 r. było to 70,5%. Jak wykazało badanie Larissy Titarenko opublikowane w 2013 r., Niemcy są szczególnie popularnym kierunkiem migracji dla Białorusinek, w szczególności w celu zawarcia małżeństwa (zob. szerzej: L. Titarenko, *Female Migration to the East and to the West: the case of Belarus*, CARIM-East Explanatory Note 13/93, 2013, s. 3, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/62856/Explanatory%20Notes_2013-93.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 23.11.2021). Źródło danych: Federal Statistical Office, *Foreigners: Germany, reference date, sex/age years/marital status, country groups/citizenship*, <https://www-genesis.destatis.de> (dostęp: 23.11.2021).

112 Źródło danych: Eurostat, *All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year* [MIGR_RESVALID].

113 Federal Foreign Office, *Visa regulations*, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/einreiseundaufenthalt/-/231148> (dostęp: 23.11.2021).

114 Źródło danych: Schengen Visa Info, *Country-Specific Schengen Visa Statistics*, <https://statistics.schengenvisainfo.com/> (dostęp: 23.11.2021).

115 Schengen Visa Info, *14 Million Fewer Schengen Visa Applications Filed in 2020 Amid the Pandemic*, 06.11.2021, <https://www.schengenvisainfo.com/news/14-million-fewer-schengen-visa-applications-filed-in-2020-amid-the-pandemic/> (dostęp: 23.11.2021).

pracowników wykwalifikowanych¹¹⁶. Z tego powodu w czerwcu 2019 r. przyjęto ustawę o imigracji pracowników wykwalifikowanych¹¹⁷, która pozwala na przyspieszenie procedur dotyczących ich przyjazdu spoza UE. Ułatwienia w tym zakresie w szczególności dotyczą pracowników sektora teleinformatycznego, jako że nowe przepisy przewidują uwzględnianie w większym stopniu niż dotychczas ich kompetencji nieformalnych, nabytych poprzez doświadczenie zawodowe¹¹⁸. Natomiast pracownicy z wykształceniem zawodowym, którzy nie znaleźli pracy przed przyjazdem do Niemiec, po spełnieniu pewnych warunków mogą ubiegać się o zezwolenie na pobyt na

okres do sześciu miesięcy w celu jej poszukiwania¹¹⁹. Ustawa o imigracji pracowników wykwalifikowanych weszła w życie w marcu 2020 r. i do końca tego roku na podstawie nowych przepisów wydano prawie 30 tys. wiz pracownikom wykwalifikowanym z państw trzecich. W opinii wielu przedstawicieli rządu federalnego Niemiec jej wprowadzenie okazało się więc być sukcesem, w szczególności zważywszy na wpływ kryzysu pandemicznego¹²⁰. Działania tego rodzaju mogą zatem w istocie przyczynić się do zwiększenia napływu pracowników z państw spoza UE, w tym z Białorusi.

116 Bloomberg, *German Labor Agency Chief Says Country Needs More Immigrants*, 24.08.2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-24/labor-agency-chief-says-germany-needs-more-immigrants> (dostęp: 23.11.2021).

117 Zob. również portal internetowy *Make it in Germany* dotyczący podejmowania pracy w Niemczech przez zagranicznych pracowników wykwalifikowanych: <https://www.make-it-in-germany.com/en/> (dostęp: 23.11.2021). Portal ten ma za zadanie dostarczanie im informacji na tematy związane z legalizacją ich pobytu, znalezieniem pracy, podejmowaniem studiów czy warunkami życia w Niemczech.

118 OECD, *How attractive is Germany for foreign professionals?*, Migration Policy debates, nr 23, 2020, <https://www.oecd.org/migration/mig/migration-policy-debates-23.pdf> (dostęp: 23.11.2021).

119 Zob. szerzej *Information on the Skilled Immigration Act*, <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/skilled-immigration-act> (dostęp: 23.11.2021).

120 Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, *The Skilled Immigration Act – one year on, joint press release*, 26.02.2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2021/02/20210226-the-skilled-immigration-act-one-year-on.html> (dostęp: 23.11.2021).

Część II. Migracje z Białorusi do Polski – co zmieniło się w 2020 r.

W tej części raportu przedstawiono przegląd czynników stymulujących migracje z Białorusi do Polski – zarówno tych, które występują po stronie białoruskiej, jak i odnoszących się do Polski. Szczególną uwagę poświęcono tym, które pojawiły się w związku z kryzysem w Białorusi w 2020 r. Zaprezentowano tu także i omówiono wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego wśród młodych białoruskich migrantów w sierpniu 2021 r.

2.1. Czynniki wypychające i przyciągające migracji

2.1.1. Czynniki długookresowe

Długookresowe czynniki wypychające i przyciągające dotyczące migracji (zarówno cyrkulacyjnej czy sezonowej, jak i czasowej oraz stałej) zostały podzielone na potrzeby niniejszego raportu na dwie grupy: 1) czynniki o charakterze ogólnym (ekonomiczne, demograficzne i społeczne) i 2) czynniki specyficzne, czyli charakterystyczne dla określonych branż gospodarki lub dotyczące określonych grup społecznych czy zawodowych.

Do czynników o charakterze ogólnym wpływających na migracje z Białorusi do Polski i innych

państw UE można zaliczyć przedstawione poniżej czynniki wypychające i przyciągające.

Czynniki wypychające:

- **Różnica w wartości i dynamice PKB per capita (wykres 1) między Białorusią a państwem docelowym migracji**

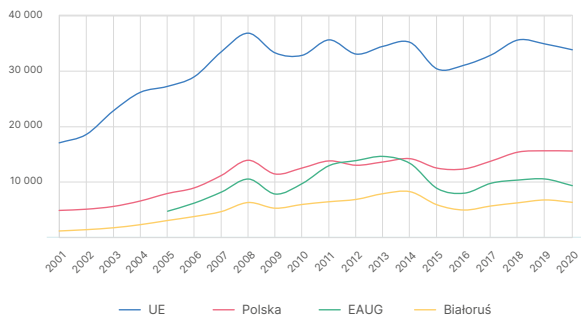
Relatywnie niższy poziom PKB w Białorusi wskazuje na to, że zarobki w większości branż gospodarki są znacznie niższe niż w UE, w tym również w Polsce, co skłania ludzi do poszukiwania pracy za granicą. Wyjątkiem jest kilka branż, jak górnictwo czy IT, które do tej pory nie zostały dotknięte migracją pracowników (np. w branży IT dotychczas korzystne regulacje podatkowe powodowały, że zarobki były relatywnie wysokie).

- **Niski standard życia**

Ogólny poziom życia (na który składają się m.in. stan infrastruktury, warunki mieszkaniowe, dostępność usług publicznych i ich jakość) w Białorusi jest niższy niż w UE. Dotyczy to szczególnie obszarów wiejskich i małych miast. W Białorusi zachodzi proces urbanizacji: w latach 1996–2021 liczba ludności wiejskiej spadła o więcej niż 1 mln¹²¹.

121 W roku 1996 ludność wiejska Białorusi liczyła 3,2 mln, a w 2021 r. – 2,07 mln. Według danych Belstat: *Ludność według regionów i miasta Mińsk (Численность населения по областям и г. Минску)*, https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat-excel/Oficial_statistika/Godovwe/Chisl_po_obl-21-1.xlsx (dostęp: 27.11.2021).

Wykres 1. Nominalny PKB per capita w Białorusi, Polsce, Unii Europejskiej oraz Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej w latach 2001–2020, w USD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej.

- **Wysokie bezrobocie**

Raportowany oficjalnie poziom bezrobocia jest niski (wg danych Belstat w 2020 r. stopa bezrobocia wyniosła 4%), ale realne bezrobocie na wsi i w wielu małych i średnich miastach może być dość wysokie. Białoruś kontynuuje proces stopniowej likwidacji starych radzieckich przedsiębiorstw, odpowiednio uwalniając zasoby ludzkie. Część z nich jest wchłaniana przez prywatne przedsiębiorstwa i szybko rozwijający się sektor usług, reszta jest zmuszona szukać pracy na sąsiednich terenach (migracja wahadłowa) lub za granicą. Wskaźnik zatrudnienia w białoruskiej gospodarce wykazuje stałą tendencję spadkową (wykres 2).

- **Utrata przez Federację Rosyjską atrakcyjności dla pracowników migrujących**

Wraz ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego w Rosji (które rozpoczęło się w pierwszej połowie drugiej dekady XXI w.), agresywnymi działaniami tego państwa na arenie

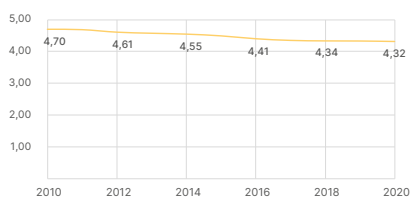
międzynarodowej (okupacja Krymu, wojna w Donbasie, katastrofa lotu Malaysia Airlines 17) oraz nakładaniem kolejnych sankcji przez państwa zachodnie, Rosja traciła atrakcyjność dla Białorusinów (a także obywateli innych krajów byłego Związku Radzieckiego, np. Gruzinów i Ukraińców) jako kraj docelowy migracji zarobkowych. W wyniku spowolnienia gospodarczego oraz sankcji wprowadzonych przez państwa zachodnie po 2014 r. poziom płac w tym kraju spadł. Praca w Polsce i innych państwach

UE stała się bardziej atrakcyjną alternatywą (wykres 3).

- **Sytuacja dotycząca praw obywatelskich i politycznych**

W historii niepodległej Białorusi sytuacja w zakresie praw obywatelskich i politycznych pozostawała trudna od 1991 r., a zwłaszcza od 1995 r., kiedy Alaksandr Łukaszenka zaczął monopolizować władzę. Poziom wolności w Białorusi jest wyjątkowo niski – począwszy

Wykres 2. Liczba osób zatrudnionych w gospodarce Białorusi w latach 2010–2020, w mln



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Belstat.

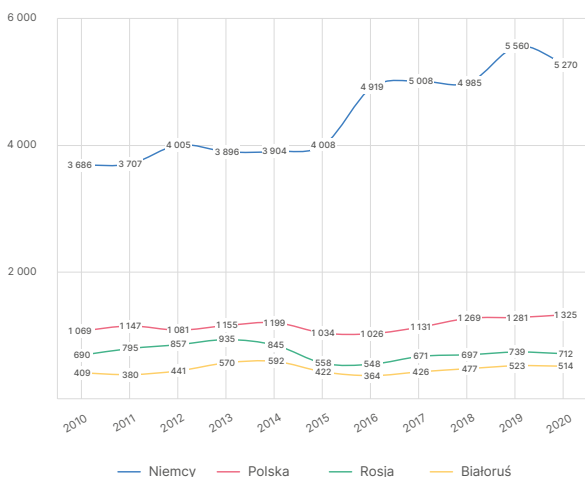
od najbardziej podstawowych spraw, takich jak uczestnictwo w rozwiązywaniu wspólnych kwestii w miejscu zamieszkania (remont klatki schodowej lub podwórka), a skończywszy na możliwości wyboru lub bycia wybranym w organach przedstawicielskich i prawie do sprawiedliwego sądu. W 2020 r. Białoruś zajęła 99. miejsce w Human Freedom Index¹²². W Global Freedom Score, prowadzonym przez Freedom House, w 2021 r. Białorusi przyznano jedynie 11 punktów na 100 (w 2016 – 20/100)¹²³. Wielu Białorusinów podróżuje i wie, że sytuacja w innych państwach wygląda inaczej. Niektórzy decydują się na wyjazd na stałe. Osobną, ale związaną z tym czynnikiem, kategorią imigrantów zawsze były osoby represjonowane za swoją działalność obywatelską lub polityczną.

Czynniki przyciągające:

- **Wyższy poziom płac w UE w większości zawodów, połączony z wyższym standardem życia, w tym rozwiniętą infrastrukturą i usługami publicznymi**
Jednocześnie w wielu branżach w UE, w tym

w Polsce, brakuje pracowników (transport, budownictwo, przemysł). Według GUS na koniec 2020 r. liczba wakatów w Polsce wyniosła 84,4 tys.¹²⁴ W ciągu ostatniej dekady – co jest szczególnie widoczne w statystykach migracyjnych od 2014 r. – Polska zaczęła przekształcać się z kraju wysyłającego w kraj przyjmujący migrantów. Zgodnie z danymi Eurostatu w 2020 r. w Unii wydano prawie 877 tys. pierwszych zezwoleń na pobyt w celach związanych z działalnością zarobkową, z czego 502 tys. zostało wydanych

Wykres 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (nominalne) w Białorusi, Polsce, Niemczech i Rosji w latach 2010–2020, w USD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Belstat, Statistische Bundesamt, Rosstat, NPB, NBRB, ECB, CBR.

122 I. Vásquez, F. McMahon, The Human Freedom Index 2020, the Cato Institute and the Fraser Institute, 2020, <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-03/human-freedom-index-2020.pdf> (dostęp: 27.11.2021).

123 <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> (dostęp: 3.12.2021).

124 Popyt na pracę w IV kwartale 2020 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego z 10.03.2021 r., https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/popyt-na-prace-w-czwartym-kwartale-2020-roku_2,40.html (dostęp: 27.11.2021).

przez Polskę¹²⁵. W 2020 r. w Polsce wydano 406,5 tys. zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (w 2015 r. ta liczba wynosiła 66 tys.)¹²⁶. Od 2015 r. Białorusini są drugą narodowością co do liczby wydanych zezwoleń na pracę, która od tego czasu wzrosła ponad dziesięciokrotnie (z 2 tys. w 2015 r. do 27 tys. w 2020 r.). UE cechuje się bardziej rozwiniętą gospodarką, bardziej pojemnym rynkiem i głębszym podziałem pracy niż Euroazjatycka Unia Gospodarcza, co prowadzi do wyższej produktywności i odpowiednio wyższych płac i wyższego ogólnego standardu życia.

- **Polityki państw docelowych migracji**

Państwa unijne borykające się z niedoborem pracowników zmieniają swoje polityki migracyjne. Przykładowo wprowadzenie w Polsce tzw. systemu oświadczeń doprowadziło do znacznego wzrostu liczby migrantów cyrkulacyjnych z Białorusi.

Do **czynników specyficznych** migracji z Białorusi do Polski i innych państw UE należą:

- **Czynniki wypychające w branży transportowej (transport drogowy)**

Ta branża jest w Białorusi mniej rozwinięta niż w krajach sąsiednich – Polsce i Litwie.

Państwa te znacząco przewyższają Białorus zarówno pod względem liczby zarejestrowanych pojazdów TIR (odpowiednio 250 tys. i 35 tys. w 2018 r.)¹²⁷, jak i liczby zatrudnionych kierowców (650 tys. i 80 tys.)¹²⁸. Dla porównania: w 2019 r. w Białorusi było zarejestrowanych 20,5 tys. pojazdów. Według białoruskiego Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych (БМАПН) liczba białoruskich kierowców w Polsce jest o około 20 tys., a w Litwie o około 5 tys. wyższa niż w Białorusi, gdzie jest zatrudnionych około 20 tys. kierowców. Coraz więcej białoruskich przewoźników rejestruje firmy w Polsce, według danych na koniec 2019 r. było ich już około 30¹²⁹. Głównym powodem takich decyzji jest chęć rozszerzenia dostępu do rynków zagranicznych, który dla białoruskich firm jest ograniczony. Przewoźnicy zarejestrowani w UE cieszą się swobodnym dostępem do unijnego rynku usług transportowych, mają też dostęp do kapitału na bardziej korzystnych warunkach. Główną grupą osób zatrudnionych w międzynarodowym transporcie drogowym są kierowcy. Obecnie w całej Europie występuje znaczny niedobór kierowców TIR-ów, w dużej mierze ze względu na postrzeganie tej pracy jako ciężkiej i mało prestiżowej¹³⁰. Dla Białorusi problem braków

125 Według danych z 04.10.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_resfas, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=456573#First_residence_permits_by_reason (dostęp: 27.11.2021).

126 Zezwolenia na pracę cudzoziemców w 2020 r. Informacja sygnalna Głównego Urzędu Statystycznego z 10.03.2021 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/zezwolenia-na-prace-cudzoziemcow-w-2020-roku,18,4.html> (dostęp: 27.11.2021).

127 *Rozwój eksportu usług poza sektorem IT w Białorusi (Развитие экспорта услуг в секторах вне IT в Беларуси)*, Z. Babicki, CASE Białoruś, 2019, <https://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2020/04/non-it-sevices-export-in-belarus-2020.pdf> (dostęp: 22.10.2021).

128 *Ibidem*.

129 *Ibidem*.

130 Według raportu International Road Union niedobór kierowców TIR-ów w całej UE wynosi 20% dostępnych stanowisk, „Tackling Driver Shortage in Europe”, IRU, 2019, <https://www.iru.org/resources/iru-library/tackling-driver-shortage-europe> (dostęp: 23.11.2021).

kadrowych nie jest tak dotkliwy jak dla innych krajów europejskich: praca w tej branży jest stosunkowo dobrze płatna w porównaniu do pracy w innych sektorach gospodarki. Jednak osoby należące do najbardziej sprawnej grupy wiekowej, 30–40 lat, znikają z białoruskiego rynku pracy. Młodzi ludzie rozpoczynają pracę w Białorusi, uczą się tam zawodu przez 3–5 lat, po czym wyjeżdżają do pracy jako kierownicy do Polski i Litwy. Osoby starsze (w wieku około 50 lat) zostają w kraju i następnie przechodzą na emeryturę¹³¹.

- **Czynniki związane z polityką państw UE w zakresie przyjmowania określonych grup migrantów, do których należą m.in.: posiadacze Karty Polaka i wysoko wykwalifikowani specjaliści**

- Dla posiadaczy Karty Polaka (osób polskiego pochodzenia) istnieje uproszczona droga uzyskania zezwolenia na pobyt stały w Polsce. W Białorusi w latach 2015–2017 złożono 38 859 wniosków o przyznanie Karty Polaka¹³². Jej posiadacze mogą ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały

w Polsce. Również osoby, które nie mają Karty Polaka, ale mają polskie pochodzenie, mogą uzyskać zezwolenie na pobyt stały¹³³. Według danych z kwietnia 2019 r. około 95% Białorusinów posiadających zezwolenie na pobyt stały (15 tys.) uzyskało je ze względu na polskie korzenie. Według danych z 31 lipca 2021 r. 21,9 tys. obywateli Białorusi posiada zezwolenie na pobyt stały w Polsce¹³⁴. Po roku nieprzerwanego pobytu w Polsce te osoby mogą złożyć wniosek o uznanie ich za obywateli RP. W 2020 r. 1611 osób z Białorusi zostało uznanych za obywateli polskich¹³⁵, a 399 nadano obywatelstwo polskie na podstawie postanowienia Prezydenta RP¹³⁶.

- Wysoko wykwalifikowani specjaliści mogą ubiegać się w państwach UE o tzw. europejską niebieską kartę¹³⁷. Według danych Eurostatu w 2020 r.¹³⁸ Białorusinom przyznano 241 dokumentów tego typu, w tym 103 w Polsce i 90 w Litwie¹³⁹.

131 Zgodnie z badaniem CASE Białoruś przeprowadzonym w ramach projektu *Rozwój eksportu usług poza sektorem IT w Białorusi*, w 2019 r. (Развитие экспорта услуг в секторах вне IT в Беларуси). Przeprowadzono 3 wywiady z ekspertami z branży. <https://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2020/04/non-it-sevices-export-in-belarus-2020.pdf> (dostęp: 22.10.2021).

132 Informacja o wynikach kontroli. *Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP*, Najwyższa Izba Kontroli, 29.08.2018, https://www.nik.gov.pl/plik/id,17958_vp,20566.pdf (dostęp: 20.10.2021).

133 Zgodnie z art. 195 *Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz.U. 2013 poz. 1650).

134 Raport na temat obywateli Białorusi (wg stanu na 31 lipca 2021 r.), Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://www.gov.pl/web/udsc/raport-dot-obywateli-bialorusi> (dostęp: 22.10.2021).

135 Informacja okresowa MSWiA, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2089,liczba-decyzji-uznanie-za-obywatela-polskiego> (dostęp: 22.10.2021).

136 Informacja okresowa MSWiA, <https://dane.gov.pl/en/dataset/814,liczba-postanowien-prezydenta-rp-o-nadanie-obywatelstwa-polskiego> (dostęp: 22.10.2021).

137 Zobacz: rozdział 1.1.

138 Według danych z 22.10.2021.

139 Według danych z 21.10.2021. W latach 2012–2017 ponad 69% przyznanych Białorusinom niebieskich kart zostało wydawanych przez Niemcy. W 2019 r. Białorusinom przyznano 407 niebieskich kart, w tym 221 w Niemczech i 94 w Polsce. W 2020 r. w Niemczech obywatelom Białorusi nie przyznano żadnego dokumentu tego typu. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_resbc1 (dostęp: 22.10.2021).

2.1.2. Motywacje wyjazdów od 2020 r.

W sierpniu 2020 r. w Białorusi nastąpił ostry kryzys polityczny. Towarzyszyły mu bezprecedensowe represje, które w różnym stopniu dotknęły dziesiątki tysięcy osób. W sferze gospodarczej prognozowane są stagnacja gospodarcza, spadek eksportu w wyniku nałożenia sankcji oraz wzrost deficytu budżetowego¹⁴⁰. Państwo białoruskie odwróciło proces pewnej liberalizacji gospodarki, który, choć bardzo powoli, realizowano od około 20 lat. Projekt nowelizacji prawa podatkowego przewiduje znaczne zaostrzenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej dla większości małych firm oraz podniesienie stawek podatkowych¹⁴¹.

Wszystko to składa się na powstawanie nowych czynników wypychających Białorusinów za granicę. Istnieje kilka głównych grup, dla których zmiany zachodzące w Białorusi od sierpnia 2020 r. mogą stać się krytyczne:

1. Aktywni protestujący

W pierwszych dniach po wyborach prezydenckich w sierpniu 2020 r. władze białoruskie podjęły brutalne działania wobec protestujących. Pomimo tego większość z nich¹⁴² została w kraju. Z czasem zaczęto ścigać również tych uczestników protestów ulicznych, którzy nie zostali aresztowani w ich trakcie. Do skazania osoby na pobyt w kolonii

karnej władzy wystarczają najmniejsze preteksty (np. zdjęcie na ulicy). W związku z tym potencjalnie kilkuset tysiącom Białorusinów może grozić więzienie. Praktykowane są również zwolnienia z pracy z powodów politycznych. Może się to zdarzyć w przypadku publicznego wyrażenia opinii, wpisu na portalach społecznościowych, udziału w grupie wspierającej opozycyjnego kandydata na prezydenta itp.

2. Pracownicy branży IT

Firmy informatyczne, które miały swoją siedzibę w specjalnie utworzonym w Mińsku w 2005 r. Parku Wysokich Technologii¹⁴³, mogły się cieszyć preferencjami pozwalającymi im na utrzymanie relatywnie wysokiego poziomu wynagrodzeń pracowników. Należały do nich m.in. ulgi podatkowe (9-procentowy podatek dochodowy zamiast standardowego 13-procentowego) oraz rozwiązania dotyczące składek emerytalnych (były naliczane nie od realnego wynagrodzenia, ale od przeciętnego wynagrodzenia w kraju, które obecnie wynosi nieco ponad 500 USD). W 2020 r. zniesiono ulgę w podatku dochodowym (obecnie stawka wynosi 13%). Jeśli zniesione zostaną preferencje dotyczące świadczeń emerytalnych, to dla większości firm IT utrzymanie rezydencji w Białorusi nie będzie opłacalne. Wiele z nich może przenieść się do krajów sąsiednich.

140 *Ekonomista: Konsekwencją „banu na eksport” będą straty rządu 6% PKB* (Экономист: Последствием «экспортного бана» станут потери примерно 6% ВВП), Dmitrij Kruk, 28.06.2021, [tut.by](https://t.me/telega/143), <https://telega.ph/EHkonomist-Posledstviem-ehksportnogo-bana-standut-poteri-primerno-6-VVP-06-28> (dostęp: 23.10.2021).

141 Projekt ustawy: https://www.minfin.gov.by/upload/np/proekt/proekt_27092021.pdf (dostęp: 23.10.2021).

142 Ekspertcy są zgodni, że w okresie lato–jesień 2020 r. około 1 mln Białorusinów przynajmniej raz wzięło udział w protestach ulicznych. Wynika to m.in. z badań przeprowadzonych przez platformę „Golos” (<https://belarus2020.org/home>) oraz Centrum Nowych Idei (<https://newbelarus.vision/>) (dostęp: 23.10.2021).

143 <https://www.park.by/> (dostęp: 23.10.2021).

3. Mali przedsiębiorcy

Obecnie w Białorusi warunki prowadzenia małych firm i jednoosobowej działalności gospodarczej są dość korzystne. Te podmioty są objęte uproszczonym systemem podatkowym (z podatkiem obrotowym w wysokości 5%) oraz uproszczoną księgowością. Poza tym osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą opłacając stosunkowo niskie stałe składki na fundusz emerytalny (około 630 USD w 2020 r.)¹⁴⁴. Ustawa z 29 grudnia 2020 r. o nowelizacji kodeksu podatkowego przewiduje zniesienie tego systemu i znaczne podwyższenie stawek podatkowych (z 5% do 13%)¹⁴⁵. W ten sposób obciążenia podatkowe zbliżą się np. do tych w Polsce. Biorąc pod uwagę, że Polska zapewnia znacznie wyższy poziom usług publicznych i ochrony socjalnej, a działające na jej terenie firmy mają dostęp do szerszego rynku i kapitału, niektórzy białoruscy przedsiębiorcy również mogą zdecydować się na przeprowadzkę.

Nowym czynnikiem przyciągającym firmy z branży IT i high-tech są działania krajów sąsiadujących z Białorusią, czyli Polski, Litwy, Łotwy i Ukrainy.

Według dyrektora generalnego Agencji Inwestycji i Rozwoju Łotwy Kasparsa Rožkalnsa do marca 2021 r. białoruskie przedsiębiorstwa wystosowały ponad 200 zapytań o relokację, a 17 zaawansowanych technologicznie białoruskich firm i startupów już osiedliło się lub dokonało ekspansji biznesowej w Łotwie¹⁴⁶.

Od sierpnia 2020 r. do końca lipca 2021 r. w ramach programu *Poland.Business Harbour* (PBH) wizy otrzymało 14 673 Białorusinów, z czego 4698 osób na koniec lipca 2021 r. już przeniosło się do Polski¹⁴⁷. Do lipca 2021 r. 80 małych i średnich przedsiębiorstw oraz dużych firm z Białorusi skontaktowało się z Polską Agencją Inwestycji i Handlu. W ramach PBH działa 39 projektów inwestycyjnych o łącznej deklarowanej wartości 58,5 mln euro¹⁴⁸, a 30 projektów inwestycyjnych o łącznej wartości 65,3 mln euro już zostało zakończonych¹⁴⁹. Dodatkowo na koniec I kwartału 2021 r. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych było zarejestrowanych 2,1 tys. przedsiębiorców z Białorusi, o 359 więcej niż na koniec I kwartału 2020 r.¹⁵⁰

Z kolei według wiceminister Gospodarki i Innowacji Litwy Jovity Neliupšienė do maja

144 Minimalna wysokość składek ubezpieczeniowych w Funduszu Opieki Społecznej dla przedsiębiorców indywidualnych w 2021 r. (Минимальная сумма страховых взносов в ФСЗН для ИП в 2021 году), 19.01.2021, Экономическая газета, <https://neg.by/novosti/otkrytj/minimalnaya-summa-strahovyh-vznosov-v-fszn-dlya-ip-v-2021-godu> (dostęp: 23.10.2021).

145 Ustawa Republiki Białorusi z dnia 29 grudnia 2020 nr 72-z „o zmianie Kodeksu Podatkowego Republiki Białorusi”, http://www.nalog.gov.by/ru/TAX_CODE_RU/view/r-zakon-respubliki-bielarus-ot-29-dekabrya-2020-goda-72-z-ob-izmenenii-nalogovogo-kodeksa-respubliki-bielarus-38428/ (dostęp: 23.10.2021).

146 „Wstrząsy nie wstrząsnęły PWT”. Jak idzie relokacja na Łotwę, liczby + opinia eksperta («Потрясения не пошатнули ПВТ». Как идёт релокация в Латвию, цифры + мнение эксперта), 09.03.2021, dev.by, <https://dev.by/news/bielarus-v-latvii> (dostęp: 23.10.2021).

147 Raport na temat obywateli Białorusi (wg stanu na 31 lipca 2021 r.), Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://www.gov.pl/web/udsc/raport-dot-obywateli-bialorusi> (dostęp: 22.10.2021).

148 Informacja podana w wywiadzie z dnia 21.07.2021.

149 Wywiad Anity Błaszczak z Moniką Grzelak, zastępcą dyrektora Centrum Inwestycji PAIH: Białoruskie firmy testują biznes nad Wisłą, 21.07.2021, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/biznes/art8541491-bialoruskie-firmy-testuja-biznes-nad-wisla> (dostęp: 23.10.2021).

150 *Ibidem*.

2021 r. 43 białoruskie firmy rozpoczęły proces relokacji, a taką możliwość rozważało jeszcze 37 przedsiębiorstw. W sumie zainteresowanie przeniesieniem się do Litwy sygnalizowało 110 białoruskich firm, które mogłyby utworzyć około 3 tys. nowych miejsc pracy. Przeważnie były to firmy z branży IT¹⁵¹.

2.2. Dynamika migracji z Białorusi do Polski

2.2.1. Migracje z Białorusi do Polski w latach 2016–2020

Jak zauważają autorzy raportu CASE z 2020 r.¹⁵², Polska stała się krajem docelowym dla większej grupy pracowników z Białorusi stosunkowo późno – jeszcze w 2015 r. zarejestrowano zaledwie 2037 oświadczeń o powierzeniu pracy, natomiast od 2016 r. skala zarejestrowanych oświadczeń wzrosła skokowo. Gwałtowna zmiana dynamiki zainteresowania zatrudnieniem – po długim okresie względnie ustabilizowanego niskiego poziomu migracji – sugeruje, że czynniki przyciągające nie były wystarczająco silne i musiały być uzupełnione przez czynniki wypychające. W analizie Ośrodka Badań nad Migracjami z 2014 r.¹⁵³ wskazywano na szereg barier ograniczających

skale zainteresowania Polską: po pierwsze, rolę Rosji jako głównego kraju docelowego migrantów z Białorusi, a po drugie, większą konkurencyjność krajów Europy zachodniej (w szczególności Niemiec), oferujących o wiele wyższe zarobki.

Na znaczenie stagnacji gospodarczej na Białorusi jako czynnika stymulującego migrację do Polski wskazał w 2018 r. Yeliseu. Podkreślił też, że pomimo braku umowy o ruchu bezwizowym między Białorusią a UE, Polska obniżyła bariery wjazdu poprzez wprowadzenie rozwiązań krajowych (Karty Polaka w 2008 r., oświadczeń o powierzeniu pracy w 2007 r.)¹⁵⁴.

Zmiany na polskim rynku pracy zwiększyły też popyt na pracowników z Białorusi. W badaniu przeprowadzonym przez Personnel Service w II połowie 2019 r.¹⁵⁵, aż 32,9% polskich pracodawców stwierdziło, że „jest trudniej o pracownika z Ukrainy”, zaś 12,3% zadeklarowało w przypadku mniejszej dostępności ukraińskich pracowników gotowość do zatrudnienia osób z innych krajów. Wyraźnie wzrosło też zainteresowanie zatrudnieniem pracowników z Białorusi – o ile tylko 2,8% firm deklarowało aktualne zatrudnienie pracowników białoruskich, to odsetek przedsiębiorstw planujących pozyskanie takich pracowników wzrósł do 6,5%¹⁵⁶.

151 Coraz więcej białoruskich przedsiębiorstw zamierza przenieść się na Litwę, mówi Wilno (Все больше белорусских предприятий намерено переехать в Литву, утверждают в Вильнюсе), 12.05.2021, Интерфакс-Запад, <https://interfax.by/news/biznes/businesses/1296397/> (dostęp: 23.10.2021).

152 A. Kulesa, P. Kaźmierkiewicz, op. cit., s. 33.

153 Z. Brunarska, M. Lesińska (2014), *Poland as a(n) (un)attractive destination for Belarusian labour migrants: CARIM-East research report*, CMR Working Papers, s. 27–28, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140853/1/784959781.pdf> (dostęp: 23.10.2021).

154 A. Yeliseu (2018), *Migration between Belarus and Poland: Current Trends and Prospects* https://east-center.org/wp-content/uploads/2018/03/EAST_migration_Poland_Belarus.pdf (dostęp: 23.10.2021).

155 Personnel Service (2019), *Barometr Imigracji Zarobkowej Ukraiński pracownik w Polsce*, s. 29, https://personnelservice.pl/wp-content/uploads/2020/07/BarometrImigracjiZarobkowej_IH2019.pdf (dostęp: 23.10.2021).

156 *Ibidem*, s. 30.

Już w 2018 r. polski rynek pracy stał się w UE najważniejszym celem migracji zarobkowych Białorusinów, odpowiadając za około połowę wszystkich zezwoleń na zatrudnienie wydawanych obywatelom Białorusi przez państwa unijne¹⁵⁷. Szacunki Narodowego Banku Polskiego wskazywały na szybki wzrost skali migracji zarobkowej z Białorusi, którą oceniano pod koniec 2019 r. na około 100 tys. osób¹⁵⁸.

Analiza dynamiki migracji zarobkowych z Białorusi przez pryzmat wydawanych dokumentów uprawniających do podjęcia zatrudnienia (tabela 1) wskazuje na trzy główne tendencje. Po pierwsze, począwszy od 2017 r. nieprzerwanie rośnie skala ogólnego zatrudnienia – do 2020 r. o około 56%. Po drugie, główną formą zatrudnienia pozostaje tryb uproszczony, oparty o oświadczenia

o powierzeniu pracy, choć jego udział w ogólnej puli zezwoleń zmalał w latach 2018 i 2019. Po trzecie, do 2019 r. znacznie wzrosło znaczenie segmentu pracy długoterminowej, o czym świadczyła szybko rosnąca liczba wydanych zezwoleń na pracę.

Tę ostatnią tendencję wzmacnia ponadto coraz większe zainteresowanie formami legalizacji pobytu, które nie wymagają ubiegania się o zezwolenia na pracę – zezwoleniem na pobyt stały oraz wizą krajową wydawaną posiadaczom Karty Polaka. Statystyki Urzędu do Spraw Cudzoziemców wskazują, że coraz więcej Białorusinów otrzymuje dokumenty uprawniające do pobytu długoterminowego w Polsce – na koniec 2020 r. liczba ta przekroczyła 30 tys. (co stanowiło wzrost o 50% w stosunku do końca

Tabela 1. Dokumenty wydane obywatelom Białorusi uprawniające do podjęcia pracy w Polsce w latach 2016–2020

Nazwa dokumentu	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (I-VI)
Oświadczenie o powierzeniu pracy	23 400	58 046	62 805	66 045	78 905	43 339
Zezwolenie na pracę	4 870	10 518	19 233	27 130	27 304	16 526
Zezwolenie na pracę sezonową	-	-	1 054	1 183	1 893	1 970
Łącznie	28 270	68 564	83 092	94 358	106 730	61 835

Source: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

157 Transformations of Labor Migration from Ukraine to the EU During the Pandemic, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kiew/17373.pdf> (dostęp: 23.11.2021).

158 Narodowy Bank Polski, March 2020 Inflation Report, s. 35, https://www.nbp.pl/en/publikacje/raport_inflacji/iraport_march2020.pdf (dostęp: 23.11.2021).

2018 r.)¹⁵⁹. W pierwszym półroczu 2021 r. zanotowano dalszy wzrost (o 4,4 tys.)¹⁶⁰.

Dodatkowo analiza danych demograficznych wskazuje, że między rokiem 2014 a 2018 wśród absolwentów białoruskich uczelni znacząco wzrosło zainteresowanie Polską jako krajem docelowym migracji¹⁶¹. Dolińska – na podstawie wywiadów jakościowych z wysoko wykwalifikowanymi migrantkami z Białorusi i Ukrainy – podkreśliła znaczenie indywidualnych strategii, na które składają się m.in. aspiracje zawodowe, konsekwencje „wejścia w polski system edukacyjny” oraz czynniki „ekonomiczno-polityczne”¹⁶².

2.2.2. Migracje z Białorusi do Polski w latach 2020 i 2021

O trwałości popytu na pracowników z za wschodniej granicy może świadczyć fakt, że w badaniu NBP z 2020 r. aż 83% firm zatrudniających Ukraińców wskazało jako główny powód zatrudnienia imigrantów „brak chętnych polskich pracowników”¹⁶³. O fundamentalnym i strategicznym zapotrzebowaniu na cudzoziemską siłę roboczą może też świadczyć zachowanie wielu polskich firm w okresie obowiązywania obostrzeń

związanych z epidemią COVID-19. Aż 73% przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w badaniu NBP – przeprowadzonym na przełomie kwietnia i maja 2020 r. – nie planowało ograniczenia skali zatrudniania imigrantów (tylko 15% odpowiedziało twierdząco)¹⁶⁴.

Na początku 2020 r. w Polsce oczekiwano spadku podaży pracowników z Ukrainy ze względu na otwarcie granic Niemiec dla pracowników z krajów spoza Unii. W wywiadzie ze stycznia 2020 r. Mariusz Hoszowski, prezes jednej z największych agencji pracy tymczasowej SmartWork, stwierdził, że „pracownikami z Białorusi nie da się jednak w pełni zastąpić pracowników z Ukrainy”, wskazując na odmienny profil migrantów białoruskich związany m.in. z wyższym poziomem życia w Białorusi. Biorąc pod uwagę stopniowe pogorszenie sytuacji gospodarczej w tym kraju, Hoszowski oczekiwał, że Białoruś może stanowić „dopełnienie zasobów kadrowych” polskich pracodawców¹⁶⁵.

Pomimo początkowych obaw co do wpływu pandemii COVID-19 na mobilność Białorusinów i po załamaniu ruchu migracyjnego wiosną 2020 r., już latem można było dostrzec tendencję wzrostową.

159 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Wzrasta liczba Białorusinów osiedlających się w Polsce*, 13 kwietnia 2021, <https://udsc.prowly.com/135734-wzrasta-liczba-bialorusinow-osiedlajacych-sie-w-polsce> (dostęp: 23.11.2021).

160 Urząd do spraw Cudzoziemców, *Pół miliona cudzoziemców z ważnymi zezwoleniami na pobyt*, 5 sierpnia 2021, <https://udsc.prowly.com/151013-pol-miliona-cudzoziemcow-z-waznymi-zezwoleniami-na-pobyt> (dostęp: 23.11.2021).

161 A. Hrybau, V. Kulakou, A. Napiórkowska-Baryła, *Features and Trends in External Migration in the Republic of Belarus*, „Olsztyn Economic Journal”, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn, s. 72, <https://czasopisma.uwm.edu.pl/index.php/oej/article/view/5399/4190> (dostęp: 23.11.2021).

162 A. Dolińska, *Ścieżki zawodowe wysoko wykwalifikowanych migrantek z Ukrainy i Białorusi w Polsce*, Studia BAS 2019, s. 194, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1FE4B2A20E54DF71C12585260051A353/\\$file/9%20Anna%20Dolinska.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1FE4B2A20E54DF71C12585260051A353/$file/9%20Anna%20Dolinska.pdf) (dostęp: 23.11.2021).

163 Narodowy Bank Polski, *Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych*, s. 12, <https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/imigranci-vii2020.pdf> (dostęp: 23.11.2021).

164 *Ibidem*, s. 19.

165 *Białorusini zajmą miejsce Ukraińców na polskim rynku pracy?*, Sadyogrody.pl, 27 stycznia 2020, https://www.sadyogrody.pl/prawo_i_dotacje/104/bialorusini_zajma_miejsce_ukraincow_na_polskim_ryнку_pracy,20773.html (dostęp: 23.11.2021).

O wzroście skali imigracji zarobkowej do Polski (głównie z Ukrainy, ale też z Białorusi) w kolejnych miesiącach 2020 r. i na początku 2021 r. świadczy przede wszystkim rosnąca suma przekazów pieniężnych z tytułu pracy cudzoziemców w Polsce¹⁶⁶. Suma przekazanych środków w II półroczu 2019 r. osiągnęła 1174 mln dolarów i wzrosła w I półroczu 2020 r. do 1424 mln (o 21%), a w II półroczu wyniosła 1491 mln. Porównując I kwartał 2021 r. z porównywalnym okresem 2019 r., suma przekazów wzrosła z 515 mln do 915 mln (wzrost o ponad 77%). Niestety nie są dostępne dane z podziałem ze względu na kraj pochodzenia migrantów.

Obserwując tendencje dotyczące migrantów z Ukrainy, analiza przedstawiona przez agencję pośrednictwa GremiPersonal w styczniu 2021 r. wskazywała na stabilizację podaży pracowników cudzoziemskich latem i jesienią 2020 r.:

„O ile pierwsza fala pandemii i zaostrzone obostrzenia wywołały panikę wśród ukraińskich migrantów zarobkowych na skutek informacji o zamknięciu ukraińsko-polskich granic i doprowadziły do powrotu do ojczyzny około 200 tys. osób, to podczas drugiej fali obserwuje się odwrotną tendencję. Przełom lata i jesieni 2020 roku charakteryzował się stabilnym wzrostem napływu imigrantów z Ukrainy”¹⁶⁷.

O przełamaniu tendencji spadkowej związanej z obostrzeniami pandemicznymi wprowadzonymi wiosną 2020 r. może świadczyć dynamika

zarejestrowanych oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy migrantom z Białorusi w II połowie 2020 r. i w I półroczu 2021 r. (tabela 2). Już w czerwcu 2020 r. zanotowano zwiększoną skalę zarejestrowanych oświadczeń w stosunku do analogicznego okresu 2019 r., zaś w II półroczu 2020 r. do ewidencji wpisano aż 50 948 oświadczeń (o 65% więcej niż w II półroczu 2019 r.).

Tabela 2. Zarejestrowane oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy obywatelom Białorusi, 2019 – I połowa 2021

	2019	2020	2021
I	5 109	6 192	5 823
II	5 537	6 181	6 517
III	5 265	4 626	7 796
IV	5 429	2 033	7 416
V	5 822	3 488	7 236
VI	5 078	5 437	8 551
VII	6 249	7 537	
VIII	5 571	7 273	
IX	6 162	12 945	
X	6 400	10 615	
XI	5 001	6 984	
XII	4 422	6 044	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

¹⁶⁶ NBP, *Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za I kwartał 2021 r.*, s. 19. https://www.nbp.pl/publikacje/bilans_platniczy/bilans_platniczy2021_1.pdf (dostęp: 23.11.2021).

¹⁶⁷ GremiPersonal (2020), *Polski rynek pracy z perspektywy cudzoziemców, prognozy na 2021 rok* <https://gremi-personal.com/polski-rynek-pracy-z-perspektywy-cudzoziemcow-prognozy-na-2021-rok/> (dostęp: 23.11.2021).

Tabela 3. Oświadczenia wydane obywatelom Białorusi z podziałem na grupy zawodów, 2019 – I połowa 2021

	2019	2020	2021 (I poł.)	2019-2021
Kierowcy samochodów ciężarowych	7 667	9 812	6 655	24 134
Robotnicy wykonujący prace proste w przemyśle gdzie indziej niesklasyfikowani	4 090	6 747	3 364	14 201
Magazynierzy	4 034	6 069	3 290	13 393
Robotnicy wykonujący prace proste w budownictwie ogólnym	5 502	4 281	2 231	12 014
Pracownicy wykonujący prace proste gdzie indziej niesklasyfikowani	3 919	4 785	2 347	11 051
Ręczni pakowacze i znakowacze	2 380	4 838	2 025	9 243
Robotnicy pracujący przy przeładunku towarów	1 878	3 424	1 909	7 211
Betoniarze, betoniarze zbrojarze	3 284	2 506	1 115	6 905
Kierowcy samochodów osobowych i dostawczych	2 025	2 810	1 609	6 444
Murarze	2 740	2 386	1 239	6 365
Tynkarze	1 595	1 345	633	3 573
Malarze budowlani	1 079	1 360	957	3 396
Cieśle i stolarze budowlani	1 292	1 298	687	3 277
Elektrycy budowlani	1 290	1 219	761	3 270
Pomoce i sprzątaczkki biurowe, hotelowe	956	1 285	885	3 126
Masarze, robotnicy w przetwórstwie ryb	946	1 256	550	2 752
Operatorzy maszyn i urządzeń do produkcji wyrobów spożywczych	610	1 872	230	2 712
Inne zawody	20 758	21 612	12 852	55 222

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Statystyki z pierwszych sześciu miesięcy 2021 r. świadczą o trwałej tendencji wzrostowej – w tym okresie zarejestrowano o 34% więcej oświadczeń niż dwa lata wcześniej i o 55% więcej niż w I półroczu 2020 r., gdy weszły w życie obostrzenia związane z pandemią COVID-19.

Z danych zbiorczych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w zakresie ewidencji oświadczeń dla obywateli Białorusi z podziałem na grupy zawodów (tabela 3) wynika, że ograniczenia związane z pandemią zmniejszyły popyt przede wszystkim w budownictwie oraz w przetwórstwie spożywczym. Natomiast wzrosło zapotrzebowanie na pracowników w sektorze transportu (szczególnie na kierowców samochodów

ciężarowych, jak też osobowych i dostawczych), a także przeladunku i składowania towarów (magazynierów i pakowaczy).

Niewielki odsetek Białorusinów, którzy otrzymali zezwolenia na pracę, stanowiły osoby zatrudnione na stanowiskach wymagających kwalifikacji – dla przykładu w 2020 r. na łączną liczbę 27 304 zezwoleń wpisanych do ewidencji w związku z zatrudnieniem obywateli Białorusi nieco ponad 6% (1661) obejmowało grupy zawodów wymagających kwalifikacji. Jeśli do tej grupy zaliczyć też pracowników biurowych, to odsetek ten sięgał 9%.

Tabela 4. Zezwolenia na pracę dla obywateli Białorusi w wybranych grupach zawodów, 2017–2020

	2017	2018	2019	2020	2017-2020
Wyżsi urzędnicy i kierownicy	64	69	73	82	288
Specjaliści	271	286	441	640	1 638
Technicy i inny średni personel	243	284	382	395	1 304
Informatycy	109	126	248	461	944
Zawody artystyczne	18	20	26	24	88
Zawody medyczne	9	7	30	33	79
Zawody nauczycielskie	11	18	18	22	69
Prawnicy	1	2	2	4	9
Łącznie	726	812	1 220	1 661	4 419
Pracownicy biurowi	130	291	644	830	1 895

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Jednocześnie warto zauważyć, że w liczbach bezwzględnych odnotowywano bardzo szybki wzrost liczebności tej grupy migrantów (tabela 4). Pomimo obowiązujących obostrzeń zarejestrowano w 2020 r. ponad dwa razy więcej zezwoleń na pracę na stanowiskach wymagających kwalifikacji. Jeszcze szybciej rosło zainteresowanie pracą biurową – w 2020 r. zanotowano prawie trzykrotny wzrost w stosunku do 2018 r. Bardzo dużą dynamiką cechowało się zatrudnienie białoruskich informatyków (pomiędzy rokiem 2018 a 2020 wzrost o 266%) i specjalistów (137%).

Badania prowadzone w kwietniu 2021 r. wśród 1778 specjalistów IT z Białorusi wykazały, że Polska zajęła pierwsze miejsce wśród krajów docelowych migracji osób z tej grupy zawodowej i przewaga Polski zwiększyła się w stosunku do stycznia 2021 r. (Polskę w kwietniu 2021 r. wybrało 53,4% badanych w porównaniu do 42,6% w styczniu 2021 r.)¹⁶⁸. W tym okresie Ukraina stała się mniej popularną destynacją (spadek z 14,8% do 13,3% respondentów)¹⁶⁹. Struktura migracji jest korzystna dla krajów docelowych, albowiem najchętniej wyjeżdżają specjaliści wyższego stopnia (około 37% badanych starszych specjalistów w porównaniu do na przykład około 26% badanych pracowników średniego szczebla). Warto dodać, że aż 30% emigrantów zadeklarowało brak zainteresowania powrotem. Jednocześnie wzrósł odsetek osób, które nie planują wyjazdu, co zdaniem analityków z Centrum Polityk Publicznych

świadczy o tym, że „najbardziej zmotywowani do wyjazdów już to zrobili”¹⁷⁰.

W I połowie 2021 r. można było też zaobserwować pozytywną dynamikę w zakresie pracy długoterminowej obywateli Białorusi w Polsce – w tym okresie wydano 16 526 zezwoleń na pracę, co stanowiło wzrost o 17% w stosunku do analogicznego okresu 2019 r., gdy takich zezwoleń wydano 14 174.

2.3. Migracje osób młodych

2.3.1. Powody wyjazdów

Istotny wpływ na decyzje migracyjne młodych osób mają kwestie związane ze szkolnictwem wyższym. Młodzież białoruska, która chce zdobyć wykształcenie wyższe, coraz częściej wybiera studia w UE. Powodów jest kilka. Po pierwsze, dyplomy białoruskich uczelni mają ograniczone uznanie na świecie. Pomimo że w 2015 r. Białoruś dołączyła do procesu bolońskiego, to władze nie zachęcają, a czasem nawet utrudniają wymianę akademicką. Naruszane są wolności akademickie (np. nie ma samorządu studenckiego niezależnego od administracji uniwersytetów, a możliwość wpływu studentów na działalność uniwersytetu jest znikoma). Programy nauczania nie spełniają międzynarodowych standardów i często są przestarzałe. Po drugie, Federacja Rosyjska od 10 lat traci swoją atrakcyjność jako kraj szkolnictwa

168 Zob. Centrum Polityk Publicznych UEK, *Polska celem emigracji dla informatyków z Białorusi? Raport CPP UEK*, Kraków, 25 marca 2021, <https://uek.krakow.pl/artykuly/nauka/polska-celem-emigracji-dla-informatykov-z-bialorusi-raport-cpp-uek> (dostęp: 3.12.2021).

169 <https://dev.by/news/relocate-april-2021> (dostęp: 3.12.2021).

170 Centrum Polityk Publicznych UEK, *Migracje białoruskich informatyków – komentarz do raportu*, Kraków, 1 czerwca 2021, <https://politykipubliczne.pl/migracje-bialoruskich-informatykov-komentarz-do-raportu/> (dostęp: 3.12.2021).

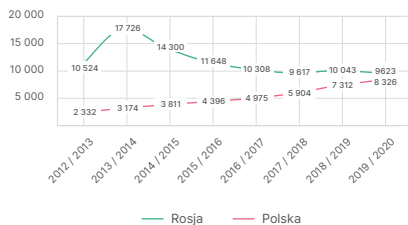
wyższego, gdzie na studia wyjeżdża coraz mniej osób (wykres 4). Po trzecie, liczba nieodpłatnych miejsc na studiach w Białorusi od dłuższego czasu spada.

Ponieważ w Białorusi istnieje obowiązek odpracowania studiów odbywanych na koszt państwa, niektórzy są zniechęceni do zdobywania tam wykształcenia wyższego lub decydują się na studia odpłatne. Dla wielu rodzin opłacenie studiów dziecka w Polsce jest mniejszym wydatkiem niż opłacenie ich w Białorusi. Co więcej, znaczna grupa osób (np. posiadacze Karty Polaka i członkowie ich rodzin czy osoby, które posiadającą certyfikat znajomości języka polskiego na poziomie C1) może bezpłatnie studiować w Polsce i ubiegać się o stypendia socjalne.

Innym specyficznym czynnikiem migracji mężczyzn w wieku poborowym (18–27 lat) jest zdecydowana niechęć do służby w wojsku. Studiowanie za granicą odracza, zgodnie z prawem, służbę wojskową. Wielu mężczyzn decyduje się zostać za granicą również po studiach, aż do ukończenia 27 lat, w ten sposób unikając służby.

Głównym czynnikiem wpływającym na migrację młodych ludzi jest jednak sytuacja polityczna w kraju, w tym przede wszystkim narastające represje. Według danych Stowarzyszenia Białoruskich Studentów (Задзіночаныя беларускіх студэнтаў) w ciągu roku akademickiego 2020/2021 aż 492 studentów białoruskich uczelni zostało aresztowanych, a 160 skreślonych z listy studentów¹⁷¹. Dla nich, a także dla dzieci

Wykres 4. Liczba studentów z Białorusi na uczelniach wyższych w Polsce i Rosji, 2012–2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RAD-onu* i Ministerstwa Nauki i Kształcenia Wyższego FR.

* Dane RAD-onu różnią się od danych GUS, które zostały przytoczone poniżej.

działaczy politycznych i społecznych, wiele krajów UE zaoferowało możliwości kontynuacji kształcenia. Na koniec 2020 r. w ramach Programu Stypendialnego Rządu RP im. K. Kalinowskiego, który pomaga represjonowanym w Białorusi studentom, do nauki w Polsce zakwalifikowano 724 osoby (w latach 2006–2020 przyjęto łącznie 1762 stypendystów)¹⁷². Nie wszyscy chętni zostali zaakceptowani, gdyż zapotrzebowanie okazało się większe niż możliwości programu. Należy przypomnieć, że oprócz programu im. K. Kalinowskiego obywatele Białorusi z potwierdzonym polskim pochodzeniem mają również prawo do bezpłatnego szkolnictwa wyższego w Polsce¹⁷³.

Oprócz tego Białoruskie świadectwa i dyplomy są uznawane w Polsce na podstawie międzynarodowego porozumienia z 2005 r. Białoruskie świadectwa o średnim wykształceniu ogólnym, dyplomy o wykształceniu zawodowo-technicznym

171 https://zbsunion.by/news/pressure_on_students (dostęp: 3.12.2021).

172 <https://studium.uw.edu.pl/program-im-kalinowskiego/> (dostęp: 3.12.2021).

173 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018 poz. 1668), art. 324. ust. 1 pkt 6, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001668/UJ20181668Lj.pdf> (dostęp: 24.11.2021).

i średnim specjalistycznym stanowią podstawę do ubiegania się o przyjęcie na studia w Polsce. Uzyskane w Białorusi stopnie naukowe (bakaławr, specjalista, magister itd.) uprawniają do kontynuowania studiów w Polsce na odpowiednich wyższych stopniach¹⁷⁴.

Zgodnie z danymi GUS na polskich uczelniach w roku akademickim 2019/2020 studiowało 8373 osób, dla których Białoruś była krajem pochodzenia bądź urodzenia¹⁷⁵. Na uwagę zasługuje fakt, że aż 3370 osób uczęszczało na zajęcia na pierwszym roku, co może wskazywać na stopniowy wzrost zainteresowania studiami w Polsce. W 2019 r. studia ukończyło 1053 osób z Białorusi – prawie 70% z nich (733) to kobiety. Najnowsze dane potwierdzają tezę o rosnącym zainteresowaniu edukacją wyższą w Polsce wśród Białorusinów – w końcu grudnia 2020 r. liczba studentów z tego kraju wzrosła w stosunku do poprzedniego roku akademickiego o ponad 16%, do 9,7 tys. Jest to istotna grupa Białorusinów i Białorusinek, którzy potencjalnie mogą zasilić polski rynek pracy w sektorach wymagających kwalifikacji.

Dla ludzi młodych szczególne znaczenie ma również dostępność mieszkań. W Białorusi prawo nie przewiduje kredytowania hipotecznego, a kredyty celowe na zakup nieruchomości są drogie

i wymagają dopełnienia szeregu formalności. W Polsce raty kredytów hipotecznych są zbliżone do czynszu przy wynajmie. Młodzi ludzie mogą więc potencjalnie zarabiać w Polsce więcej niż w Białorusi i jednocześnie polepszyć swoje warunki mieszkaniowe.

W bliskiej perspektywie dodatkowym czynnikiem motywującym do emigracji może stać się pogorszenie sytuacji gospodarczej Białorusi. Wprowadzone przez USA i UE w czerwcu 2021 r. sankcje sektorowe mogą przyczynić się do spadku PKB nawet o 8%¹⁷⁶. Recesja w dotkniętych sektorach (górnictwo, przemysł ciężki, transport) będzie skutkowałą uwolnieniem części zasobów siły roboczej, co może przyczynić się do wzrostu migracji czasowej bądź cyrkulacyjnej. Spadek siły nabywczej społeczeństwa w związku z recesją i pogorszenie się warunków prowadzenia biznesu dla małych i średnich przedsiębiorstw mogą doprowadzić do zamknięcia firm. Młode osoby będą miały mniej możliwości znalezienia pracy w branżach, które zazwyczaj takich ludzi zatrudniają (gastromia, dostawy, obsługa klientów), będzie też trudniej założyć własną działalność.

174 *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o uznaniu ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym, równoważności stopni naukowych i stopni w zakresie sztuki, sporządzona w Warszawie dnia 28 kwietnia 2005 r.*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20060260288> (dostęp: 23.10.2021)

175 *Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2019 roku*, Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finance-w-2019-roku_216.html (dostęp: 3.12.2021).

176 *Komentarz dyrektorki firmy badawczej InComeln Iryny Juzwak: Czwarty pakiet unijnych sankcji uciśnie białoruską gospodarkę (Четвертый пакет санкций Евросоюза сожмет белорусскую экономику)*, U. Dorachau, 23.06.2021, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/ru/chetvertij-paket-sankcij-evrosojuza-sozhmet-beloruskskiju-jekonomiku/a-58004389> (dostęp: 23.10.2021). *Ekonomista: Konsekwencją „banu na eksport” będą straty rządu 6% PKB (Экономист: Последствием «экспортного бана» станут потери примерно 6% ВВП)*, D. Kruk, 28.06.2021, [tut.by](https://telegra.ph/Ekonomist-Posledstviem-ehksportnogo-bana-stanut-poteri-primerno-6-VVP-06-28), <https://telegra.ph/Ekonomist-Posledstviem-ehksportnogo-bana-stanut-poteri-primerno-6-VVP-06-28> (dostęp: 23.10.2021).

2.3.2. Charakterystyka migrantów – wyniki badania ankietowego

W tej części raportu zaprezentowano wyniki badania ankietowego zrealizowanego wśród białoruskich migrantów metodą kuli śnieżnej w okresie 2–10 sierpnia 2021 r. W badaniu wzięło udział 140 osób, w tym 134 osoby przebywające w różnych państwach UE (w tym 79 w Polsce), 2 – w Szwajcarii, a 4 – w Ukrainie.

Stara i nowa emigracja

Analiza odpowiedzi pozwala na wyodrębnienie dwóch głównych grup respondentów, które można roboczo nazwać starą i nową emigracją. Określenie „nowy” odnosi się do migrantów, którzy opuścili Białoruś tuż przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. bądź po nich.

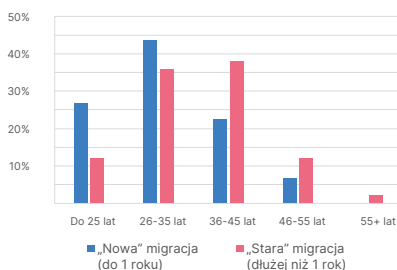
Do głównych przyczyn opuszczenia kraju przez starą emigrację, wskazanych przez respondentów, należały „sytuacja społeczno-gospodarcza” (78%) oraz „sytuacja polityczna” (62%). Dla 48% respondentów jedną z najważniejszych przyczyn wyjazdu była „perspektywa realizacji w zawodzie”, a dla 30% – „powody osobiste”.

W przypadku nowych emigrantów najważniejszym powodem wyjazdu była „sytuacja polityczna” (81%), a 64% respondentów czuło się zagrożonych postępowaniem karnym. „Sytuacja społeczno-gospodarcza” spadła do trzeciego miejsca w rankingu przyczyn wyjazdu (36%). Z powodów zawodowych wyjechało 10% respondentów, a z osobistych 9%. Kwestie społeczno-gospodarcze miały mniejsze znaczenie dla nowych emigrantów, co może świadczyć o ich dobrej sytuacji finansowej w Białorusi. Można stwierdzić, że główną przyczyną wyjazdu tych

osób był kryzys polityczny i chęć uzyskania szerszych praw obywatelskich, a nie dążenie do zaspokojenia potrzeby „lepszego życia” w sensie ekonomicznym.

Jeśli chodzi o wykształcenie, to wśród osób należących do nowej emigracji 60% mężczyzn i 74% kobiet miało wyższe wykształcenie. Udział mężczyzn i kobiet w grupie nowej emigracji był praktycznie równy (odpowiednio 53% i 47%; dla porównania w starej emigracji – 38% mężczyzn i 62% kobiet).

Wykres 5. Struktura wiekowa nowej i starej emigracji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Ścieżka humanitarna

Wśród osób uczestniczących w badaniu 43% nowych emigrantów otrzymało wizę humanitarną, miało status uchodźcy lub ubiegało się o ochronę międzynarodową. Byli to głównie ludzie młodzi – 87% z nich miało mniej niż 45 lat, 55% stanowili mężczyźni, 60% miało wykształcenie wyższe. Co trzeci nowy emigrant pracował w Białorusi w sektorze publicznym, co drugi (50%) na stanowisku samodzielnym (kierownicy, menedżerowie i technicy), a 18% osób z tej grupy – jako przedsiębiorcy

i freelancerzy. W tej grupie nie było przedstawicieli branży IT.

Najwięcej respondentów, którzy skorzystali ze ścieżki humanitarnej, przebywało w Polsce (70%). Tylko połowa osób z tej grupy pracowała (w porównaniu do 80% pracujących w grupie osób, która nie skorzystała ze ścieżki humanitarnej). Zdecydowanej większości (90%) groziło w Białorusi postępowanie karne.

Problemy migrantów w krajach przyjmujących

W ramach badania respondenci zostali poproszeni o wskazanie maksymalnie trzech największych problemów, z jakimi borykają się w krajach przyjmujących. Wyniki – z podziałem na odpowiedzi udzielone przez osoby, które skorzystały ze ścieżki humanitarnej, i te, które tego nie zrobiły – zostały przedstawione na wykresach 6 i 7.

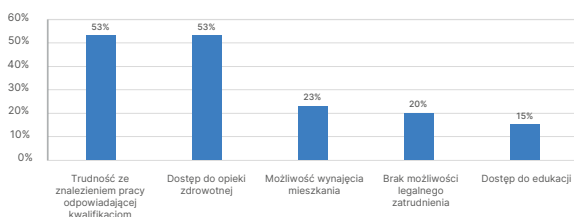
Otrzymane odpowiedzi są silnie skorelowane z miejscem przebywania migrantów. Osoby przebywające w Niemczech najczęściej wymieniały problemy związane z wynajmem mieszkania (ponad 50% badanych) oraz znalezieniem pracy (32%). Osoby przebywające w Polsce wskazywały na nieco inną hierarchię problemów: najczęściej wymieniały trudności z dostępem do opieki zdrowotnej (39%), a następnie problemy związane z poszukiwaniem pracy (34%) i wynajmem mieszkania (29%).

Zatrudnienie migrantów

W momencie przeprowadzenia badania 73% respondentów było zatrudnionych w krajach przyjmujących. Jeśli chodzi o państwa UE z wyłączeniem Polski, to respondenci byli zatrudnieni głównie w sektorze IT i szeroko pojętej gospodarce cyfrowej (31,6%).

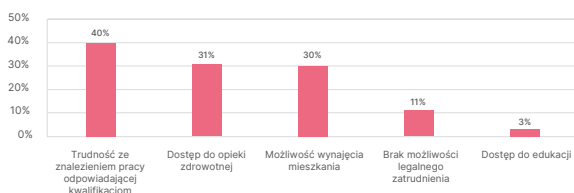
W przypadku Polski większość (50,9%) respondentów pracowała w sektorze IT; jedna dziesiąta (10,5%) respondentów pracowała w finansach, doradztwie lub innych usługach, a 8,8% – jako freelancerzy, przedsiębiorcy lub właściciele firmy.

Wykres 6. Problemy migrantów w kraju przyjmującym (ścieżka humanitarna)



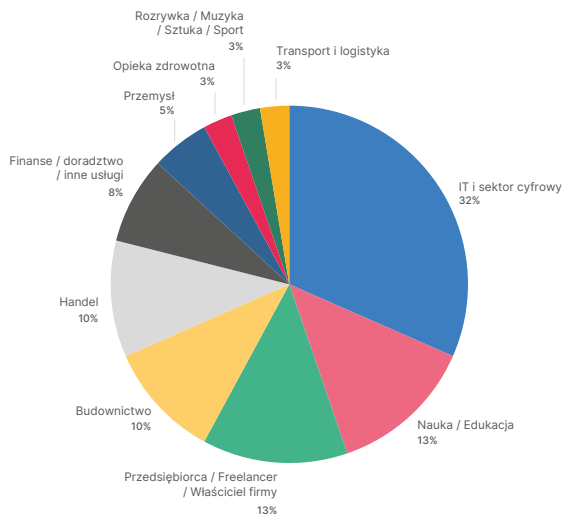
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Wykres 7. Problemy migrantów w kraju przyjmującym (pozostali)



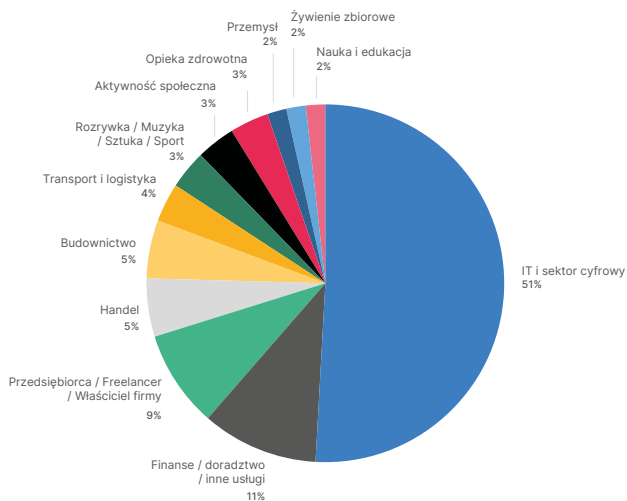
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Wykres 8. Struktura zatrudnienia migrantów w UE (z wyłączeniem Polski)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Wykres 9. Struktura zatrudnienia migrantów w Polsce



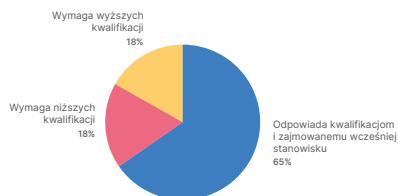
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Ponad połowa pracujących respondentów uważała, że wykonywana przez nich praca odpowiadała ich kwalifikacjom. Reszta była podzielona na dwie mniej więcej równe liczebnie grupy: przedstawiciele jednej uważali, że ich praca jest lepsza niż ta, którą wykonywali w Białorusi, a drugiej – że jest gorsza (wymagająca niższych kwalifikacji, niewiążąca się z rozwojem zawodowym). Wyniki te kwestionują powszechne twierdzenie, że imigranci wykonują głównie pracę wymagającą niskich kwalifikacji.

Ponad 80% wszystkich respondentów (także tych, którzy nie pracowali) uważała, że podczas pobytu za granicą nabywa nowe umiejętności i uczy się nowych rzeczy.

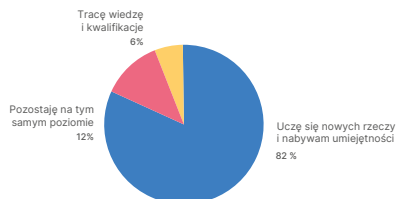
Respondenci z Polski znacznie częściej spotykali się z zatrudnieniem w sektorze nieformalnym niż ci, którzy przebywali w innych państwach UE. Za rzadką uważało taką formę zatrudnienia 35,2% respondentów mieszkających w innych państwach UE i tylko 8,9% mieszkających w Polsce.

Wykres 10. Struktura odpowiedzi na pytanie: „Czy praca w kraju przyjmującym odpowiada Pana(i) kwalifikacjom?”



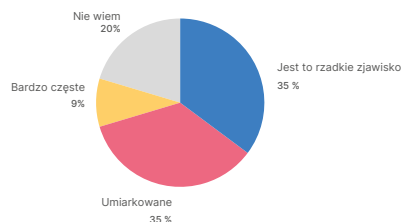
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Wykres 11. Struktura odpowiedzi na pytanie: „Jak pobyt za granicą wpływa na Pana(i) kwalifikacje zawodowe?”



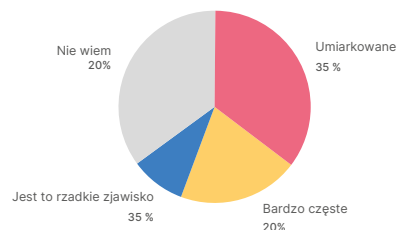
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Wykres 12. Struktura odpowiedzi na pytanie: „Jak powszechne jest Pana(i) zdaniem nielegalne zatrudnienie wśród emigrantów w kraju, w którym Pan(i) się znajduje?” – odpowiedzi udzielone przez respondentów z UE (z wyłączeniem Polski)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Wykres 13. Struktura odpowiedzi na pytanie: „Jak powszechne jest Pana(i) zdaniem nielegalne zatrudnienie wśród emigrantów w kraju, w którym Pan(i) się znajduje?” – odpowiedzi udzielone przez respondentów z Polski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych własnych.

Ta różnica może wynikać ze specyfiki funkcjonowania rynku przewozu osób w Polsce. W badaniu Białoruś w 2019 r. przeprowadzonym przez CASE¹⁷⁷ wykazano, że emigranci zarobkowi, którzy przybyli do Polski i znaleźli stałą i legalną pracę, czasem po 3–4 miesiącach pobytu decydują się na dodatkową pracę w branży przewozów taksówkowych, bez dopełnienia wszystkich niezbędnych formalności.

Perspektywy migrantów

Zdecydowana większość respondentów nie traktowała emigracji jako wyboru na całe życie i rozważała możliwość powrotu do domu: 78%

nowych emigrantów chciało wrócić do Białorusi, a dla dwóch rozważanych grup odsetek ten wynosił 65%. Im dłuższy okres pobytu za granicą, tym bardziej spada odsetek chętnych do powrotu. Wśród tych, którzy przebywali za granicą ponad 10 lat, powrót do Białorusi rozważało tylko 21%. Chciała wrócić zdecydowana większość (88%) osób posiadających wize humanitarne, ochronę międzynarodową lub ubiegających się o nią.

Emigranci, którzy wybrali ścieżkę humanitarną, są gotowi wrócić do Białorusi w przypadku zaprzestania represji (23%) i przeprowadzenia demokratycznych wyborów prezydenckich (70%).

¹⁷⁷ Rozwój eksportu usług poza sektorem IT w Białorusi, op. cit.

Część III. Perspektywy migracji z Białorusi do Polski

Obecnie trudno przewidzieć, jak rozwinie się sytuacja w Białorusi. W tej części raportu zaprezentowano krótko możliwe scenariusze rozwoju ruchów migracyjnych z tego państwa do Unii Europejskiej oraz omówiono potencjał Polski dotyczący przyciągania migrantów zarobkowych.

3.1. Scenariusze dla Białorusi

Na podstawie dostępnych danych i informacji dotyczących białoruskiej gospodarki można zarysować trzy możliwe scenariusze rozwoju ruchów migracyjnych z Białorusi do UE w nadchodzących latach: neutralny, negatywny i katastrofalny. Żaden z nich nie jest korzystny dla Białorusi z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i budowy kapitału społecznego tego państwa.

Scenariusz neutralny zakłada, że utrzymają się obecne trendy polityczne i gospodarcze, co oznacza, że represje będą ograniczone głównie do aktywnych protestujących i społeczeństwa obywatelskiego, klimat biznesowy w Białorusi nie ulegnie znacznemu pogorszeniu, zachodnie sankcje będą obowiązywać, a inne czynniki egzogeniczne (takie jak np. sytuacja na rynku światowym i sytuacja gospodarcza w Federacji Rosyjskiej) pozostaną bez zmian. W takich warunkach całkowite przepływy migracyjne do UE najprawdopodobniej nie przekroczą 300 tys. osób do 2025 r.

Negatywny scenariusz zrealizuje się w przypadku znacznego pogorszenia się sytuacji politycznej i gospodarczej w Białorusi, w porównaniu do stanu obecnego. Źródłem pogorszenia sytuacji może być kryzys gospodarczy w kraju lub nagłe zaostrożenie represji o charakterze nieselektywnym. Kryzys gospodarczy może być również związany z kryzysem w Rosji lub w regionie. Zgodnie z tym scenariuszem do UE wyjedzie najprawdopodobniej od 0,5 mln do 1 mln migrantów.

Z kolei scenariusz katastrofalny zakłada możliwość wystąpienia konfliktu zbrojnego w kraju lub w regionie, okupację Białorusi przez Rosję (jak w przypadkach Krymu czy Donbasu) lub poważną konfrontację pomiędzy blokami zachodnim i wschodnim, która skutkowałaby powstaniem nowej żelaznej kurtyny. W takim przypadku napływ migrantów z Białorusi mógłby wynieść 1 mln osób i więcej, w zależności od intensywności konfliktu.

Do tej listy dodać można scenariusz neutralnie pozytywny. Przewiduje on również umiarkowany napływ imigrantów do UE w sytuacji obalenia obecnego reżimu politycznego w Białorusi i rozpoczęcia reform rynkowych w kraju. Podobnie jak we wszystkich innych państwach Europy Środkowej reformy te początkowo uwolniłyby pewną podaż siły roboczej, która częściowo byłaby skłonna do znalezienia zatrudnienia za granicą. Przyszłe przepływy migracyjne zmieniłyby się w zależności od tempa i skuteczności reform.

3.2. Potencjał przyciągania migrantów przez Polskę

Jak wskazano w pierwszej części niniejszego raportu, w II połowie 2020 r. Polska po raz pierwszy wprowadziła kompleksowe rozwiązania skierowane do obywateli Białorusi zainteresowanych przyjazdem do Polski bądź posiadających prawo pobytu w naszym kraju. W związku z tym na głównej stronie internetowej Urzędu do Spraw Cudzoziemców umieszczono odrębny moduł pytań i odpowiedzi, związanych z procedurami uzyskania prawa do pobytu oraz uprawnieniami wynikającymi z posiadania różnych form jego legalizacji¹⁷⁸. Informacja, dostępna w języku polskim i białoruskim, w dużej mierze obejmuje kwestie związane z zatrudnieniem, m.in. posiadaczy wiz wydanych w ramach programu *Poland.Business Harbour* czy ze względów humanitarnych bądź osób składających wnioski o legalizację pobytu.

Innym świadectwem priorytetowego traktowania Białorusi w polskiej polityce migracyjnej jest dostępność infrastruktury umożliwiającej ubieganie się o wize pozwalające na wjazd do Polski. Polska dysponuje siecią trzech przedstawicielstw dyplomatycznych¹⁷⁹ w Białorusi. Oprócz tego obywatele Białorusi mogą składać wnioski wizowe w centrach wizowych w ośmiu miastach¹⁸⁰.

Centra wizowe w porozumieniu z Ambasadą RP w Mińsku wdrożyły nową usługę dla osób składających wnioski o wize krajowe (typu D), w tym w celu wykonywania pracy bądź podjęcia nauki w Polsce, humanitarne oraz w ramach programu *Poland.Business Harbour*. Wnioski te wraz z wymaganymi dokumentami można składać w trybie korespondencyjnym, korzystając z usług dostawy kurierskiej z możliwością śledzenia przesyłki¹⁸¹.

Co więcej, Polska przyjęła kolejne rozwiązanie ułatwiające dostęp do procedury wizowej: od 15 czerwca 2021 r. Minister Spraw Zagranicznych uzyskał prawo do rozpatrywania wniosków składanych przez obywateli Białorusi w placówkach dyplomatycznych RP oraz w centrach wizowych w Białorusi¹⁸². Krok ten był uzasadniony koniecznością udzielenia wsparcia personelowi konsularnemu, który został ograniczony wskutek wydalenia 32 polskich dyplomatów w październiku 2020 r. oraz dwóch konsulów RP z Grodna w marcu 2021 r.¹⁸³

Badania opinii publicznej w Białorusi z przełomu lat 2020 i 2021 potwierdzają prognozy, że Polska ma szansę stać się głównym krajem docelowym migracji zarobkowych Białorusinów. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie warszawskiego Ośrodka Studiów Wschodnich w listopadzie

178 Q&A dla obywateli Białorusi, <https://udsc.gov.pl/cudzoziemcy/qa-dla-obywateli-bialorusi-для-грамадзян-беларуси/> (dostęp: 23.11.2021).

179 Ambasada RP w Mińsku, konsulaty generalne RP w Brześciu i Grodnie, <https://www.gov.pl/web/bialorus/placowki> (dostęp: 23.11.2021).

180 Baranowicz, Brześć, Grodno, Homel, Lida, Mińsk, Mohylew, Pińsk. Patr.: *Okręgi konsularne*, <https://www.vfsglobal.com/poland/belarus/Polish/Jurisdictions.html> (dostęp: 23.11.2021).

181 VFS.Global, *Złożenie dokumentów w trybie korespondencyjnym*, https://www.vfsglobal.com/poland/belarus/Polish/how_to_apply.html#22 (dostęp: 23.11.2021).

182 *Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 maja 2021 roku w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wize przez ministra właściwego do spraw zagranicznych* (Dz.U. 2021 poz. 993), https://udsc.gov.pl/wize-dla-obywateli-bialorusi-nowy-tryb-rozpatrywania-wnioskow/#_edn1 (dostęp: 23.11.2021).

183 M. Lipińska, *Białoruś wydała kolejnych polskich dyplomatów. Konsulowie muszą wyjechać w ciągu 48 godzin*, *Wiadomości gazeta.pl*, 11.03.2021, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7114881,26874368,bialorus-wydala-kolejnych-polskich-dyplomatow-konsulowie-musza.html> (dostęp: 23.11.2021).

i grudniu 2020 r., na grupie 1000 respondentów, Polska znalazła się na trzecim miejscu wśród krajów wcześniej odwiedzanych przez respondentów (30,5%) natomiast zajęła pierwszą pozycję wśród krajów rozważanych jako cel migracji (40,6%), wyprzedzając Rosję, dotychczasowego lidera rankingu (30,3%)¹⁸⁴.

Kluczowe znaczenie w tym kontekście mają sprzyjające tendencje na polskim rynku pracy. Polska gospodarka ma bowiem szansę zwiększyć swoją atrakcyjność ze względu na dynamiczny wzrost płacy minimalnej (o 34% w ciągu trzech lat – z 2250 złotych w 2019 r. do 3010 w 2022 r.)¹⁸⁵. Dane GUS wskazują też na niski poziom bezrobocia – w połowie 2021 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 5,9% (w stosunku do 6,1% rok wcześniej)¹⁸⁶. Istotne znaczenie ma różnica w poziomie płac, ale też lepsza jakość usług publicznych oraz – dla młodych osób – możliwości rozwoju kariery zawodowej i uzyskania dobrego wykształcenia¹⁸⁷.

Analiza dokumentów strategicznych, przyjętych w latach 2019–2021, a także wypowiedzi wielu polskich przedsiębiorców i przedstawicieli agencji zatrudnienia sugerują istnienie ogólnej zgody co do utrzymującego się zapotrzebowania na zatrudnienie obywateli Białorusi, Ukrainy i innych państw ze wschodniego sąsiedztwa Polski. Obserwując zmiany skali oraz charakteru migracji do Polski w 2020 r., analitycy Urzędu do Spraw Cudzoziemców wskazali na zmiany widoczne w migracjach obywateli Białorusi i Ukrainy. W konkluzji stwierdzono, że „sytuacja epidemiologiczna i związane z nią ograniczenia w podróżowaniu zachęcały obcokrajowców do przedłużania pobytu w kraju”¹⁸⁸.

Tendencje te mogą ulec wzmocnieniu poprzez wdrożenie inicjatywy polskiego rządu przyjętej 19 października 2021 r.¹⁸⁹ Założenia polskiej polityki w zakresie migracji ekonomicznych przedstawiła w czerwcu 2021 r. wiceminister rozwoju, pracy i technologii Iwona Michałek. W opinii tego ministerstwa polska gospodarka potrzebuje obecnie migrantów¹⁹⁰, co zdaniem wiceminister Michałek

184 Ośrodek Studiów Wschodnich, *Białorusini o Polsce, Rosji i sobie*, „Komentarze” nr 373, 29 stycznia 2021, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_373_0.pdf (dostęp: 23.11.2021).

185 *Rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w 2020 r.*, <https://www.gov.pl/web/premier/rozporzadzenie-w-sprawie-wysokosci-minimalnego-wynagrodzenia-za-prace-oraz-wysokosci-minimalnej-stawki-godzinowej-w-2020-r>; *Rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w 2022 r.*, <https://www.gov.pl/web/premier/rozporzadzenie-w-sprawie-wysokosci-minimalnego-wynagrodzenia-za-prace-oraz-minimalnej-stawki-godzinowej-w-2022-r> (dostęp: 23.11.2021).

186 Tablica. *Kwartalne wskaźniki makroekonomiczne. Rynek pracy*, aktualizacja 30.09.2021, Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/1772/1/5/kwartalne_wskazniki_makroekonomiczne_cz_ii.xlsx (dostęp: 23.11.2021).

187 A. Kulesa, *Białorusina przyjme*, Opinie ekonomiczne, „Rzeczpospolita”, 28.05.2021, <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art109911-bialorusina-pryjme> (dostęp: 23.11.2021).

188 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Cudzoziemcy w Polsce po 2020 r.*, 28.01.2021, <https://udsc.gov.pl/cudzoziemcy-w-polsce-po-2020-r/> (dostęp: 23.11.2021).

189 Projekt UD275 ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r/13313140830,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-cudzoziemcach-oraz-niektorych-innych-ustaw.html> (dostęp: 23.11.2021).

190 Cyt. za: M. Rzemek, *Polska gospodarka pilnie potrzebuje cudzoziemców*, „Rzeczpospolita”, 11.06.2021, <https://archiwum.rp.pl/arttykul/1452626-Polska-gospodarka-pilnie-potrzebuje-cudzoziemcow.html> (dostęp: 23.11.2021).

przemawia „za otwarciem polskiego rynku pracy na pracowników zza granicy, którzy mogliby pracować dłużej i na bardziej stabilnych zasadach”.¹⁹¹ Wśród proponowanych rozwiązań, znalazły się m.in.:

- uproszczenie systemu legalizacji zatrudnienia cudzoziemców poprzez zastąpienie oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi jednolitą formą zezwolenia na pracę, wydawanego przez starostę,
- wydłużenie okresu ważności zezwolenia na pracę do trzech lat (konkretny okres ważności nadal podlega dyskusji),
- ograniczenie liczby wymaganych dokumentów, składanych wraz z wnioskiem o zezwolenie na pracę,
- przyspieszenie procedury wydania zezwolenia poprzez zastosowanie wyłącznie drogi elektronicznej w komunikacji z urzędem,
- zwiększenie współpracy bilateralnej z państwami pochodzenia wysoko wykwalifikowanych migrantów¹⁹².

W przyjętym 19 października 2021 r. projekcie ustawy znalazły się m.in. takie szczegółowe rozwiązania jak: skrócenie okresu uzyskania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz ułatwienie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom zamierzającym wykonywać pracę w podmiotach o szczególnym znaczeniu strategicznym

dla polskiej gospodarki¹⁹³. Projekt ustawy został przyjęty przez Sejm 17 listopada 2021 r.¹⁹⁴ Wśród konkretnych ułatwień w dostępie do rynku pracy, wprowadzonych nowelizacją, na uwagę zasługują:

- zniesienie wymogu ubiegania się o nowe zezwolenie na pobyt czasowy i pracę przy zmianie rodzaju umowy, adresu bądź formy prawnej pracodawcy,
- możliwość zmiany pracodawcy w ramach wydanego zezwolenia poprzez wniosek do wojewody¹⁹⁵.

Zarysowuje się więc splot okoliczności (wzrost zainteresowania pracowników z Białorusi, szczególnie wysoko wykwalifikowanych, przyjazdem do Polski oraz proaktywne podejście ze strony polskich władz i przedsiębiorców do przyciągania i utrzymania tych pracowników), który może sprzyjać w krótkiej i średniej perspektywie imigracji pracowniczej z Białorusi w większej skali oraz na dłuższy okres.

Nie należy jednakże pomijać szeregu czynników ryzyka, które mogą ograniczać skuteczność instrumentów państwa polskiego w zakresie regulowania przepływów migracyjnych, co może przełożyć się na utrudnienia w stabilizacji pobytu i zatrudnienia Białorusinów w Polsce. Po pierwsze, pomimo przedsięwziętych działań przez polskie służby konsularne i resort spraw zagranicznych,

191 *Ibidem*.

192 *Ibidem*.

193 Projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r513313140830,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-cudzoziemcach-oraz-niektorych-innych-ustaw.html> (dostęp: 23.11.2021).

194 Tekst ustawy dostępny jest pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1681_u/\\$file/1681_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1681_u/$file/1681_u.pdf) (dostęp: 23.11.2021).

195 Art. 118 i 119 *Ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*, http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/1681_u.htm (dostęp: 3.12.2021).

brak współpracy, a ostatnio napięcia pomiędzy polskimi i białoruskimi służbami granicznymi¹⁹⁶ nie sprzyjają uregulowaniu ruchu osobowego między dwoma krajami. Po drugie, priorytety strategiczne rządu polskiego będą musiały równoważyć racje ekonomiczne (wyraźne zainteresowanie otwarciem rynku pracy dla pracowników białoruskich, wyrażone przez resort odpowiedzialny za pracę) z kwestiami bezpieczeństwa i ochrony granic

(podnoszonymi nie tylko przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ale też wynikającymi ze zobowiązań w ramach systemu Schengen). Poza tym nie należy zapominać o problemach we wdrażaniu nowych rozwiązań wynikających m.in. z wydłużonych postępowań administracyjnych w starostwach i urzędach wojewódzkich, związanych z niedostateczną obsadą kadrową.

196 Patrz: *Polityka wizowa i wspólnotowy kodeks wizowy* (w rozdziale 1.1).

