

# Chapter 1: Factors and conditions in Poland's transformation into an immigration country

## Rozdział 1. Czynniki i warunki przekształcania się Polski w kraj imigracyjny

---

### Introduction

The subject of this article is a presentation of what has been happening since 2004, that is, since Poland joined the European Union: how the migration situation has evolved in our country. We have to realise something that we very often forget: that barely a dozen years or so ago, Poland was perceived on the world's migration map as a country of emigration. The wave of emigrants from Poland following its accession to the European Union closed (according to estimates by Statistics Poland) with approximately two million people leaving the country, most of them permanently. Today, Poland has practically all the features of a country of immigration.

I would like to point out a few fundamental elements that have led to us having a migration policy in Poland today that is highly fragmented, making it difficult for us to say what this policy's priorities are or what goals it is supposed to achieve – or how we should perceive immigration into Poland. And finally, the place that immigrants should fill on the Polish job market: is it solely a matter of making up for market shortages in the short term, or about incorporating these workers into Polish society through processes of integration, effectively “replenishing” Polish society in a lasting manner. After all, our society is ageing on the one hand, and shrinking very rapidly on the other. These are questions that those governing today [the article was written before the parliamentary elections of 15 October 2023 (editor's note)] have not answered. I think that the new government, looking at the current migration situation, will have to face the challenge of putting together such a strategy and policy.

### Wprowadzenie

Tematem tego tekstu jest przedstawienie co się wydarzyło od 2004 roku, czyli od momentu kiedy Polska weszła do Unii Europejskiej: jak zmieniła się sytuacja migracyjna naszego kraju. Musimy sobie zdawać sprawę z tego, o czym bardzo często zapominamy, że jeszcze kilkanaście lat temu na mapie migracyjnej świata Polska była postrzegana jako kraj emigracyjny. Fala emigracyjna po wejściu Polski do Unii Europejskiej zamknęła się, jak pokazują szacunki GUS, około dwoma milionami osób, które wyjechały z Polski, większość z nich na stałe. Teraz Polska praktycznie ma wszystkie cechy państwa imigracyjnego.

Chciałbym wskazać kilka podstawowych elementów, które doprowadziły do tego, że dzisiaj mamy w Polsce politykę migracyjną bardzo mocno rozproszoną oraz że trudno nam jest powiedzieć, jakie są priorytety tej polityki i jakim celom ma służyć jej realizacja; także w jaki sposób powinniśmy postrzegać imigrację do Polski. I wreszcie – jakie miejsce na polskim rynku pracy powinni zająć imigranci: czy tylko i wyłącznie chodzi o krótkookresowe uzupełnianie niedoborów na rynku pracy, czy też chodzi o włączenie ich do polskiego społeczeństwa przez procesy integracyjne i tak naprawdę o „uzupełnianie” polskiego społeczeństwa na stałe. Mamy bowiem starzejące się społeczeństwo, to z jednej strony, a z drugiej strony bardzo szybko zmniejszające się. To są pytania, na które dzisiaj rządzący (tekst był pisany przed wyborami parlamentarnymi 15 października 2023 r. – przyp. red.) nie odpowiedzieli. Myślę, że nowy rząd, patrząc na obecną sytuację migracyjną, będzie musiał stanąć przed wyzwaniem, żeby taką strategię i politykę sformułować.

## 1.1. Liberalisation of labour immigration 2007–2011

Following its accession to the European Union, Poland very quickly began its transformation into a country of immigration. The year 2007, when a coalition of three parties – PiS (Law and Justice), LPR (League of Polish Families), and Samoobrona (Self-defence) – was in power, saw the first fundamental change in regard to labour immigration into Poland. This took place mainly at the instigation of the agricultural and horticultural lobby. After the accession, the emigration of Poles led to very large labour shortages in these two areas. The quandary was how to supply these two sectors with workers from outside. On the one hand, a special system was devised, then still addressing only these two sectors, by which an employer submitted a simple declaration that they wanted to bring a person into Poland to work in their company. These declarations, known as employers' declarations, constituted and continue to constitute a very liberal system, one of the most liberal instruments in the immigration policies of countries all over the world. There was no need to have a permit to bring in a worker from outside of Poland; the employer's simple declaration of wanting to employ such a person in Poland was sufficient. Secondly, in 2008, the decision was taken to significantly liberalise the Act on the promotion of employment and labour market institutions, specifically for the liberalisation of provisions concerning work permits (the two-stage procedure for obtaining them was then abolished). Thus, in late 2007 and early 2008, Poland began taking in foreign workers.

However, migration policy at that time, and in the years that followed, was highly selective – and it remains selective to this day, although to a lesser degree. In 2007–2008 and the years to follow, employers' declarations could only be given for citizens of three countries – Belarus, Ukraine and Russia – with a huge proportional advantage for Ukraine, whose citizens made use of this instrument most often. And the instrument proved a big success. To begin with, tens of thousands of people came to Poland on the basis of these declarations; in the following years the numbers swelled to hundreds of thousands. The largest number was almost two million declarations given in the years immediately before the outbreak of the

## 1.1. Liberalizacja imigracji zarobkowej w latach 2007–2011

Po wejściu do Unii Europejskiej Polska bardzo szybko zaczęła przekształcać się w kraj imigracyjny. W 2007 roku, kiedy rządziła koalicja trzech partii: Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony, doszło do pierwszej zasadniczej zmiany, jeśli chodzi o imigrację zarobkową do Polski. Stało się to głównie na wniosek lobby rolniczego i ogrodniczego. Po akcesji emigracja Polaków spowodowała bardzo duże niedobory w tych dwóch obszarach. Zastanawiano się, jak można zasilić owe dwa sektory pracownikami z zewnątrz. Z jednej strony, wymyślono tak zwany system specjalny, wtedy jeszcze adresowany tylko do tych dwóch sektorów. Chodziło o proste deklaracje pracodawcy, że jakąś osobę chce sprowadzić do pracy w swojej firmie w Polsce. Te deklaracje zwane oświadczeniami pracodawców to był i nadal jest bardzo liberalny system, jeden z najbardziej liberalnych instrumentów w polityce imigracyjnej państw na całym świecie. Nie trzeba było mieć zezwolenia na sprowadzenie pracownika spoza Polski, wystarczyło złożenie prostego oświadczenia przez pracodawcę, że taką osobę chce zatrudnić w Polsce. Po drugie, w 2008 roku zdecydowano się na dużą liberalizację ówczesnej Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, konkretnie chodziło o liberalizację przepisów dotyczących zezwoleń na pracę (zniesiono wówczas dwuetapową procedurę ich uzyskiwania). Tak więc na przełomie lat 2007/2008 Polska zaczęła sprowadzać pracowników cudzoziemskich.

Ale polityka migracyjna stała się wówczas i w następnych latach bardzo mocno selektywna i selektywna pozostaje do dziś, choć w mniejszym stopniu. W latach 2007-2008 i kolejnych oświadczenia pracodawców mogły być kierowane do obywateli tylko trzech państw: Białorusi, Ukrainy i Rosji, z gigantyczną przewagą Ukrainy, której obywatele najczęściej korzystali z tego instrumentu. I ten instrument okazał się dużym sukcesem. Początkowo na podstawie oświadczeń przyjeżdżało do Polski kilkadziesiąt tysięcy osób. W kolejnych latach były to setki tysięcy ludzi. Największa liczba to prawie dwa miliony oświadczeń wydawanych w latach bezpośrednio przed początkiem pandemii. Oczywiście nie na

pandemic. Of course, not all the declarations resulted in immigrants actually arriving, but we estimate the number of people who undertook employment in Poland to be approximately 1.5 million. Similar data were shown by Statistics Poland in their analysis. In January 2022, immediately before the outbreak of the full-scale war in Ukraine, another change was made liberalising access to the Polish labour market. From that point on, the declarations could be used for securing residence and work permits for as long as 24 months.

Unfortunately, the liberalisation in work permits and introduction of declarations for providing employment to foreigners was not followed by changes in legislation concerning other aspects of migration policy. Visa policy remained unchanged. There was no change – and this is very important – in the number of Polish consuls in such key places as Kyiv and other Ukrainian cities, accounting for the largest numbers of people coming to Poland. This meant bottlenecks and various types of attempt to cope with such a large number of applications then submitted. Such a situation continued for several years – meaning that on the one hand we had a very liberal system of issuing work permits and the system of employers' declarations, but on the other there was no improvement in visa policy.

Also important here is that the liberalisation of the work permit system has not entailed instruments furthering integration policy. Poland has, *de facto*, adopted the paradigm that those coming to work in Poland do so for a very short time only, and will ultimately leave the country. Insofar as there was some justification for this approach, this was only for the employers' declarations, since to begin with they were valid for six months, and later for nine.

We are not learning from the mistakes made by other countries that had such policies, such as Germany, Sweden or Holland, where the policy was very liberal in the years 1960–70. Only in 2000 did Germany admit that it was a country of immigration, and then it began developing entirely different instruments – but by then it was a little too late.

I wish to draw attention to the fact that public institutions have not been actively recruiting workers from abroad

wszystkie oświadczenia przyjeżdżali imigranci, ale liczbę osób, które podjęły na tej podstawie zatrudnienie w Polsce szacowaliśmy na ok. 1,5 mln osób. Podobne dane pokazał w swojej analizie GUS. W styczniu 2022 roku, czyli bezpośrednio przed wybuchem pełnoskalowej wojny w Ukrainie, weszła kolejna zmiana liberalizująca dostęp do polskiego rynku pracy. Od tego czasu oświadczenia mogą służyć wydawaniu zezwoleń na pobyt i zatrudnienie aż na 24 miesiące.

Niestety za liberalizacją zezwoleń na pracę oraz wprowadzeniem oświadczeń o możliwości powierzenia zatrudnienia cudzoziemcom nie poszły zmiany przepisów, które dotyczą innych elementów polityki migracyjnej. Polityka wizowa pozostaje nie zmieniona. Nie zwiększa się, co jest bardzo istotne, liczba polskich konsulów w takich kluczowych miejscach, jak Kijów i inne miasta Ukrainy, skąd przyjeżdża najwięcej osób. Dochodzi więc do zatorów i różnego rodzaju prób poradzenia sobie z tak dużą liczbą składanych wówczas wniosków. I ta sytuacja trwa przez kilka lat: z jednej strony mamy bardzo liberalny system wydawania zezwoleń na pracę oraz system oświadczeń pracodawców, ale z drugiej nie ma poprawy polityki wizowej.

To, co również istotne, za liberalizacją systemu zezwoleń na pracę nie idą instrumenty polityki integracyjnej. Polska *de facto* przyjmuje paradygmat, że osoby przyjeżdżające do naszego kraju do pracy robią to na bardzo krótki czas i będą wyjeżdżały z Polski. O ile miało to jakieś uzasadnienie, to tylko w przypadku oświadczeń, ponieważ były one na początku wydawane na sześć miesięcy, później na dziewięć.

Nie uczymy się na błędach innych państw, jak Niemcy, Szwecja czy Holandia, w której prowadzono w latach 1960–1970 bardzo liberalną politykę. Niemcy dopiero w 2000 roku przyznały, że są państwem imigracyjnym i zaczęły rozwijać kompletnie inne instrumenty, tylko że to już było trochę za późno.

Chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że instytucje publiczne nie prowadziły w tym okresie aktywnego werbunku pracowników z zagranicy. Zajmowali się tym sami pracodawcy, korzystając głównie z usług agencji zatrudnienia. Mieliśmy więc do czynienia z tzw. prywatyzacją polskiej polityki migracyjnej w zakresie imigracji zarob-

during this period. That was the job of the employers, mainly using the services of employment agencies. As such we had what could be called privatisation of Poland's migration policy in regard to labour immigration: the liberalisation of regulations was not followed by activities by public employment services that would have dealt with the recruitment of foreign workers to make up for shortfalls on the Polish labour market. Since that was the case, private employment agencies immediately responded to satisfy the demand for such intermediation. Some were very professional, others recruited workers in a manner one could hardly call honest. There were cases of the workers' rights of labour migrants being violated. There are a few good reports, including by the PIP (State Labour Inspection), concerning what was happening in late 2010 and early 2011, and in the years that followed, when the number of immigrants rose very quickly.

## 1.2. Government migration policy 2012–2016

Some light appeared at the end of the tunnel at the turn of 2012, when the Ministry of the Interior and Administration (with the involvement of the then Ministry of Labour and Social Policy, the Office for Foreigners, the Police, and the Border Guard Headquarters) compiled a programme document on migration policy, on its current state and the measures called for ("Migration policy").<sup>1</sup> An interdisciplinary team worked on the said document, which contained such priorities as Poland making up for shortfalls on the labour market through a selective migration policy. Recruiting Polish citizens, or persons belonging to what was broadly understood as the Polish nation, was also recognised as a priority. The "Karta Polaka" (literally "Pole's Card") was supposed to be such an instrument in such a policy, and to date over 200,000 people have been issued such a document.

Because the "Migration policy" only applied to a very small degree to the integration of foreigners in Poland, another document was supposed to be drafted. Work was meant to proceed on this at the Ministry of Labour, but ultimately no such project came into being.

<sup>1</sup> Ministry of the Interior (2012), *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Migration Policy Department, Warsaw.

kowej: za liberalizacją przepisów nie poszły działania publicznych służb zatrudnienia, które zajmowałyby się werbunkiem pracowników z zagranicy dla uzupełnienia niedoborów na polskim rynku pracy. Skoro tak, to natychmiast zapotrzebowanie na pośrednictwo zaczęły zaspokajać prywatne agencje zatrudnienia. Jedne były bardzo profesjonalne, inne werbowały pracowników w sposób nie do końca uczciwy. Pojawiły się przypadki łamania praw pracowniczych imigrantów zarobkowych. Jest kilka dobrych raportów, w tym Państwowej Inspekcji Pracy, na temat tego, co się działo na przełomie lat 2010/2011 i w kolejnych latach, kiedy liczba imigrantów bardzo szybko rosła.

## 1.2. Rządowa polityka migracyjna w latach 2012–2016

Pewne światło w tunelu pojawiło się na przełomie lat 2011/2012, kiedy powstał programowy dokument pn. „Polityka migracyjna. Stan obecny i postulowane działania”<sup>1</sup> opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z udziałem ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej. Prace prowadził szeroki zespół interdyscyplinarny, a w dokumencie sformułowano priorytety, na przykład taki, że Polska będzie uzupełniała niedobory na rynku pracy poprzez selektywną politykę migracyjną. Za priorytet uznano także werbowanie obywateli polskich lub osób, które są częścią szeroko rozumianego narodu polskiego. Instrumentem w takiej polityce miała być tak zwana Karta Polaka, którą do dziś wydano ponad 200 tysiącom osób.

Ponieważ „Polityka migracyjna” tylko w bardzo niewielkim stopniu dotyczyła integracji cudzoziemców w Polsce, miał być opracowany inny dokument. Prace miały się toczyć w Ministerstwie Pracy, ale taki projekt ostatecznie nie powstał.

<sup>1</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2012). *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Departament Polityki Migracyjnej, Warszawa.

The "Migration policy" showed certain priorities Poland had, including the countries from which immigrants would come to Poland, and in regard to repatriation and priority sectors for Poland's development. It also contained provisions concerning border protection, Poland's Schengen membership, and numerous others.

The migration crisis that exploded in Europe in mid-2015 contributed to the atmosphere around the employment of foreigners in Poland, and in broader terms, around migration policy. In 2016 Mariusz Błaszczak, the then Minister of the Interior and Administration, decided to remove "Migration policy" from the government strategies guiding Poland's activities in regard to specific public policies, and since then we have had no written and coherent immigration policy. Instead, we have a plethora of diverse legal acts and documents pertaining to migration.

### **1.3. Further liberalisation of labour immigration in Poland, 2018–**

Despite not having an official immigration strategy or policy, Poland chose to further liberalise the labour market for immigrants. Since a few amendments to legislation, from 2018 Poland had the most liberal policy concerning labour immigration in the European Union, and even more broadly – among OECD countries. There was very rapid growth in the numbers of foreigners, payers of national insurance contributions and taxes. At the same time the public authorities' rhetoric was highly anti-immigration. Liberalisation of the regulations was brought about on the one hand by the lobbying of temporary work agencies and employment agencies, and on the other by that of employers, seeing perfectly well that Poland was a place of major investment that was impossible to carry out without the appropriate number of workers with the relevant qualifications. The inflow of workers from abroad no longer applied solely to the two sectors of agriculture and horticulture, with employment growing very quickly in the processing industry and in IT.

During the COVID-19 pandemic there was a lull in migration activities (for example border closures and restrictions on bus, train and air travel), and some Ukrai-

„Polityka migracyjna” pokazywała pewne priorytety państwa, również kierunki, skąd imigranci mieliby do Polski przyjeżdżać, także w zakresie repatriacji oraz priorytetowe dla rozwoju Polski sektory. Dokument zawierał także m.in. zapisy dotyczące ochrony granicy, członkostwa Polski w Schengen i wiele innych.

Kryzys migracyjny, który wybuchł w Europie w połowie 2015 roku, wpłynął na atmosferę wokół zatrudniania cudzoziemców w Polsce i szerzej – wokół polityki migracyjnej. W 2016 roku decyzją Mariusza Błaszczaka, ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji „Polityka migracyjna” została wykreślona ze strategii rządowych, które przyświecają działalności państwa w zakresie poszczególnych polityk publicznych. Od tamtego czasu nie mamy spisanej i spójnej polityki imigracyjnej. Jest za to wiele różnych aktów prawnych czy dokumentów odnoszących się do migracji.

### **1.3. Kolejna liberalizacja imigracji zarobkowej w Polsce, 2018–**

Mimo braku oficjalnej strategii/polityki imigracyjnej Polska zdecydowała się na kolejną liberalizację rynku pracy dla imigrantów. Po kilku nowelizacjach ustaw Polska od 2018 roku prowadzi najbardziej liberalną politykę w zakresie imigracji zarobkowej w Unii Europejskiej, a nawet szerzej – w państwach OECD. Bardzo szybko rośnie liczba cudzoziemców – płatników składek do ZUS-u i płatników PIT. Równocześnie mamy do czynienia z bardzo antyimigracyjną retoryką władz publicznych. Liberalizacja przepisów jest spowodowana, z jednej strony, lobbingiem agencji pracy tymczasowej i agencji zatrudnienia, a z drugiej strony – pracodawców, którzy widzą doskonale, że Polska jest miejscem dużych inwestycji, ale one są nie do zrealizowania bez odpowiedniej liczby pracowników o określonych kwalifikacjach. Napływ pracowników z zagranicy nie dotyczy już wyłącznie dwóch sektorów: rolnictwa i ogrodnictwa, ale bardzo szybko rośnie zatrudnienie w działach przemysłu przetwórczego oraz w IT.

W okresie pandemii COVID-19 mamy do czynienia z wygaszeniem działań w zakresie migracji (np. zamykaniem granic i ograniczeniem ruchu autobusów, pociągów i sa-

nians went home. In March and April 2020, there was only a very short window during which it was possible for them to go back to Ukraine. However, a large portion of them remained, and then the Polish government opted for the only possible solution at the time: a unilateral extension of the right of residence for all persons residing in Poland. As a result, those working in Poland were granted temporary residence rights for longer than their documents had given them. That meant a certain stability in regard to Ukrainians' stay in Poland. In June 2023, all special "Covid" provisions expired, leading to a great deal of confusion regarding the formal status of those immigrants who had arrived in Poland before the pandemic. Some submitted applications, others did not make it on time, and now we have many people who have long been residing in Poland but whose stay is no longer legal. The new government that takes power after the parliamentary elections of 15 October 2023 will have to face this challenge, and somehow legalise the stay of these people in Poland: they will either have to return to Ukraine, and then re-enter Poland, or some kind of abolition will be applied for such cases.

In late 2021 and 2022 the government opted to implement two very far-reaching liberalisations. The first, in January 2022, concerned the abovementioned declarations of an intention to give work to foreigners from five countries: Ukraine, Belarus, Armenia, Moldova and Georgia.<sup>2</sup> These countries' citizens could still undertake employment based on employers' declarations of their intention to employ them in Poland for a period extended from 9 to 24 months.

We researchers of migration believe this was a very good move, since it entailed stability for the people concerned. It meant that Poland stopped treating them as people on a seesaw, who after 9 months had to go home, if only for a moment, to be able to come back to Poland to work again. So stabilisation is taking place, but there should immediately be measures furthering these people's integration in Poland. After all, if we now have 24 months and then a very quick possibility of obtaining a work permit, this means that a large portion of these people will remain in Poland for longer, they'll bring their families as well, and they will be part of Polish society. This is the kind of moment when

<sup>2</sup> In July 2022 Russia was excluded from this option.

molotów), a część Ukraińców wróciła do siebie. W marcu–kwietniu 2020 roku jedynie przez bardzo krótki czas umożliwiono im powrót do Ukrainy. Jednak duża część pozostała i wtedy polski rząd zdecydował się na jedyne wówczas możliwe rozwiązanie – jednostronne przedłużenie prawa pobytu dla wszystkich osób przebywających na terytorium Polski. W rezultacie ci, którzy pracowali w Polsce, uzyskali prawo do tymczasowego pobytu na dłuższy czas niż ten wynikający z dokumentu, który wcześniej otrzymali. Oznaczało to pewną stabilizację pobytu Ukraińców w Polsce. W czerwcu 2023 roku wszystkie przepisy specjalne ('covidowe') wygasły i teraz mamy duże zamieszanie jeśli chodzi o status formalny imigrantów, którzy przyjechali do Polski przed pandemią. Część złożyła wnioski, część nie zdążyła, więc mamy dużo osób, które przebywają w Polsce od dłuższego czasu, ale ich pobyt nie jest już legalny. Nowy rząd, który przejął władzę po wyborach parlamentarnych 15 października 2023 r., będzie musiał zmierzyć się z tym wyzwaniem i w jakiś sposób zalegalizować pobyty osób, które w Polsce są: albo będą musiały one wrócić do Ukrainy i ponownie wjechać, albo w stosunku do tych osób zostanie zastosowana jakiegoś rodzaju abolicja.

Z końcem roku 2021 i w roku 2022 rząd zdecydował się na dwie bardzo daleko idące liberalizacje. Pierwszą, wprowadzoną w styczniu 2022 roku dotyczy wspomnianych już oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom pochodzącym z pięciu państw: Ukrainy, Białorusi, Armenii, Mołdawii oraz Gruzji<sup>2</sup>. Obywatele tych państw nadal mogą korzystać z możliwości podjęcia pracy na podstawie oświadczeń pracodawcy o zamiarze zatrudnienia w Polsce na okres wydłużony z 9 do 24 miesięcy.

My, badacze migracji uważamy, że to było dobre rozwiązanie, ponieważ pociąga za sobą stabilizację sytuacji tych osób. Przestaliśmy traktować tych ludzi jak osoby na huśtawce, które po 9 miesiącach musiały chociaż na chwilę wrócić do siebie, żeby później móc wrócić do Polski do pracy. A więc stabilizacja następuje, ale natychmiast powinny nastąpić działania na rzecz integracji tych osób w Polsce. Jeżeli mamy bowiem do czynienia już z 24 miesiącami, a następnie z bardzo szybką możliwością uzyskania zezwolenia na pracę, to oznacza to, że duża część tych osób zostanie w Polsce na dłużej, sprowadzi rodziny i będzie stanowić część polskiego

<sup>2</sup> Rosja w lipcu 2022 roku została z tej możliwości wykluczona.

short-term migration (for filling labour market short-falls) evolves into permanent immigration (long-term migration).<sup>3</sup>

The second, also relevant here is that unfortunate regulation of the Ministry of Foreign Affairs regarding the issuing of visas.<sup>4</sup> A similar regulation, significantly broadening the list of countries that could be covered by the accelerated procedure for obtaining visas, was ultimately withdrawn as a result of the political debate in autumn 2023 concerning the “visa scandal”. However, there were also positive aspects of the said regulation. For example if consulates are unable to process the large number of visa applications from people whose work is in demand in Poland, they would have to seek external assistance (so-called visa outsourcing). Unfortunately there were various wrongdoings, and I don’t want to say it was only corruption. However, it seems that the system did not work. The large number of applications for the employment of foreigners in Poland, and the very rapidly growing number of work permits meant together that the consulates’ visa-processing capacity was insufficient. Because of this, a visa centre was opened outside of the structure of the Ministry of Foreign Affairs. I cannot say whether it will survive, but such a measure is not a senseless idea. Appropriately designed and controlled, so as to avoid corruption and the violation of Schengen procedures, it can fulfil its role well.

## Instead of a summary

Since 2007, Poland’s immigration policy has been liberal, and increasingly so over the years. However, it does not have an integration policy. And we are facing the issue of how Polish society can absorb the immigrants supplying the Polish labour market, including those from a very different cultural background. The capacity for recruiting workers from countries close to us culturally, Belarus and Ukraine, has already been exhausted. Today workers are being brought in from Pakistan,

3 In migration studies, we recognise a period of up to 12 months as temporary migration; beyond 12 months, we consider it long-term migration.

4 Regulation of the Ministry of Foreign Affairs of 18 August 2022, concerning the issuing of domestic visas to foreigners residing in the territory of the Republic of Poland.

społeczeństwa. To jest taki moment, kiedy migracja krótkookresowa (dla rynku pracy uzupełniająca) zmienia się w migrację stałą (długookresową)<sup>3</sup>.

Drugą liberalizację wprowadziło owo niefortunne rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie wydawania wiz<sup>4</sup>. Podobne rozporządzenie znacznie rozszerzające listę państw, które mogłyby korzystać z przyspieszonej procedury uzyskiwania wiz zostało ostatecznie wycofane w wyniku debaty politycznej jesienią 2023 roku dotyczącej afery wizowej. Rozporządzenie to miało jednak także pozytywne elementy. Otóż, jeżeli konsulaty nie są w stanie rozpatrzyć dużej liczby wniosków wizowych od osób, na których pracę jest zapotrzebowanie na polskim rynku, to konieczne jest odwołanie się do pomocy zewnętrznej (tzw. outsourcing wizowy). Niestety doszło do różnego rodzaju patologii, nie chcę powiedzieć, że tylko i wyłącznie korupcji. Natomiast wydaje się, że system nie zadziałał. Duża liczba wniosków o zatrudnienie cudzoziemców w Polsce, bardzo szybko rosnąca liczba zezwoleń na pracę razem spowodowały, że zdolność do rozpatrzenia wniosków wizowych przez konsulaty była niewystarczająca. Utworzono więc centrum wizowe poza strukturą MSZ. Nie wiem, czy ono przetrwa, ale takie rozwiązanie nie jest bezsensownym pomysłem. Odpowiednio zaprojektowane i kontrolowane, tak żeby nie dochodziło do korupcji i łamania procedur systemu Schengen, może ono dobrze pełnić swoją funkcję.

## Zamiast podsumowania

Polska od 2007 roku prowadzi liberalną, a w miarę upływu lat coraz bardziej liberalną politykę imigracyjną. Nie ma natomiast polityki integracyjnej. A stoi przed nami kwestia możliwości absorpcji przez polskie społeczeństwo imigrantów zasilających polski rynek pracy, również tych bardzo odrębnych kulturowo. Wyczerpały się już możliwości werbowania do pracy w Polsce osób, które są z państw bliskich nam kulturowo: Białorusinów czy Ukraińców. Dzisiaj sprowadzamy pracow-

3 W badaniach migracji uznajemy, że migracja tymczasowa dotyczy okresu do 12 miesięcy; po przekroczeniu 12 miesięcy uważamy ją za migrację długookresową.

4 Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 sierpnia 2022 r. w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Bangladesh, the Philippines, India, and also China and Vietnam. And so our situation is different now. We have to be prepared for their integration, and the new government – but also researchers – will have to consider whether we are in a position to continue with such liberal immigration policy (in terms of access to the labour market) while having no integration policy. After all, we are in danger of a whole range of consequences that, for example, Sweden, Germany and the Netherlands are struggling with today. This is about the second and third generations of immigrant families, who could fill the job market shortfalls, but who do not because they are socially excluded. As a result, the “gain” from first-generation labour immigration may be wiped out by the social exclusion problems of the second or third generation. Observing how other countries have developed when having strong demand for workers coupled with a shrinking number of people active on the job market, we already know that we are going to need incomers from abroad – but we can just be smarter in how we handle this than other countries have been before us.

There is also the issue of Ukrainians in Poland. There are approximately two million, and almost 1.3 million of them are people active on the country’s labour market. This is a large population, so we need to ask ourselves whether we can treat this group as a permanent part of the Polish labour market, or not, and whether some will return to Ukraine, and some move on to other countries. We have to define what kind of policy we are going to pursue in relation to them over the coming months and years.

ników z Pakistanu, Bangladeszu, Filipin, Indii, również z Chin i Wietnamu. Mamy więc inną sytuację. Musimy być przygotowani na ich integrację i nowy rząd, ale również badacze będą musieli się zastanowić, czy jesteśmy w stanie dalej prowadzić tak liberalną – jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy – politykę imigracyjną, ale bez polityki integracyjnej. Grożą nam bowiem różnego rodzaju konsekwencje, z którymi dzisiaj borykają się na przykład Szwedzi, Niemcy i Holendrzy. Chodzi o drugie i trzecie pokolenie w rodzinach imigrantów, które mogłyby uzupełniać niedobory na rynku pracy, ale tego nie robią, bo są wykluczone społecznie. W efekcie „zysk” z imigracji zarobkowej pierwszego pokolenia może zostać zniweczony przez problemy z wykluczeniem społecznym pokolenia drugiego czy trzeciego. Obserwując, jak inne państwa się rozwijały mając duży popyt na pracowników, przy zmniejszającej się liczbie ludzi aktywnych na rynku pracy, wiemy już teraz, że będziemy potrzebować cudzoziemców, ale możemy to po prostu zrobić mądrzej niż inne państwa robiły to przed nami.

Jest jeszcze kwestia obecności Ukraińców w Polsce. Jest ich około dwóch milionów, z czego blisko 1,3 miliona to osoby aktywne na rynku pracy w Polsce. To jest duża populacja, więc trzeba zadać sobie pytanie, czy możemy traktować tę grupę jako stałą część polskiego rynku pracy, czy nie, czy część wróci do Ukrainy, a część pojedzie do innych państw. Musimy określić, jaką politykę w stosunku do nich prowadzić będziemy w najbliższych miesiącach i latach.