



## Raport „W poszukiwaniu nowych możliwości. Migracje cyrkulacyjne między Białorusią a Polską, Słowacją i Republiką Czeską“

### Główne wnioski i rekomendacje

#### Zakres raportu

Migracja cyrkulacyjna (*circular migration*) obejmuje wiele różnych wzorów migracji. Choć nie ma zgody co do definicji migracji cyrkulacyjnej, powszechnie przyjmuje się, że charakteryzuje się ona tymczasowością, powtarzalnością, legalnością i kierunkowością, odznaczającą się tym, że dana osoba realizuje wybrany wzorzec migracji cyrkulacyjnej. W raporcie „[In search of new opportunities. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic](#)” autorzy koncentrują się na migracjach cyrkulacyjnych w celach zarobkowych oraz badają społeczne i ekonomiczne skutki migracji cyrkulacyjnych pomiędzy Białorusią a Polską, Słowacją i Czechami. Zasadniczym pytaniem analizy jest to, w jaki sposób zarządzanie cyrkulacyjną migracją zarobkową mogłoby, w dłuższej perspektywie, przyczynić się do optymalizacji zasobów pracy zarówno w kraju pochodzenia, jak i w krajach docelowych, przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw migrantów.

Raport „[In search of new opportunities. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic](#)” koncentruje się na najnowszych przepływach cyrkulacyjnych z Białorusi (2010-2019/2020). Tam, gdzie jest to istotne, omówiono również wybrane aspekty migracji cyrkulacyjnej z Ukrainy.

Kluczowe pytania, na które chcieli odpowiedzieć autorzy raportu to:

- Jakie są główne trendy imigracji zarobkowej (krótkookresowej i cyrkulacyjnej) obywateli Białorusi do Polski, Słowacji i Czech oraz trendy emigracji zarobkowej z Białorusi?
- Jakie są ogólne perspektywy gospodarcze badanych krajów i jakie są związane z tym potrzeby rynku pracy, zarówno obecne, jak i prognozowane?
- Jakie reakcje w zakresie polityki migracyjnej podjęło każde z badanych państw Grupy Wyszehradzkiej (V4)?
- Czy analizowane państwa zaangażowały się w jakąkolwiek formę współpracy w zakresie migracji cyrkulacyjnej?

Kluczowym pytaniem związanym z polityką jest to, czy krajowi decydenci uznają migrację cyrkulacyjną za istotne narzędzie optymalizacji zasobów pracy w Polsce, na Słowacji i w Czechach oraz stymulowania rozwoju na Białorusi. Może się to przejawiać na wiele sposobów i odnosić się zarówno do deklaracji politycznych, jak i do praktyki politycznej. Co więcej, kraje mogą zdecydować się na wprowadzenie zarządzania migracją wahadłową, wykorzystując takie instrumenty jak dwustronne umowy dotyczące migracji zarobkowej lub programy migracji cyrkulacyjnej, mogą też jednostronnie ułatwiać lub ograniczać takie przepływy, wprowadzając instrumenty specyficzne dla danego kraju.

Perspektywy zwiększenia migracji cyrkulacyjnej Białorusinów do badanych państw V4 zostały ocenione przy wykorzystaniu analizy SWOT. Aby odpowiedzieć na powyższe pytania kluczowe, autorzy zebrali i przeanalizowali odpowiednie dane administracyjne i statystyczne, a także dokumenty polityczne i prawne.



## Trendy cyrkulacyjnej migracji zarobkowej

Do niedawna Rosja była głównym krajem docelowym dla białoruskich migrantów. Ze względu na to, że atrakcyjność Rosji dla białoruskich migrantów zarobkowych spadła w ostatnich latach z powodu recesji gospodarczej w Rosji w latach 2014-2016 i deprecjacji rosyjskiego rubla, znaczna liczba białoruskich migrantów zarobkowych zmieniła kierunek migracji na zachodni.

Państwa V4, które doświadczają niedoboru siły roboczej, również zyskują na popularności jako potencjalne miejsca docelowe dla białoruskich migrantów. Według białoruskich statystyk, popularność Polski zaczęła wzrastać w 2016 r. Trend ten znajduje odzwierciedlenie również w polskich statystykach: tempo imigracji do Polski, zwłaszcza z Ukrainy, było wyjątkowo dynamiczne w latach 2014-2017; liczba obywateli Białorusi podejmujących pracę w Polsce również zaczęła rosnąć. Widoczne jest to w skali korzystania z uproszczonego systemu zatrudniania cudzoziemców w Polsce. W 2014 r. zarejestrowano zaledwie 4 017 oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy obywatelom Białorusi. Do 2017 r. liczba ta wzrosła ponad czternastokrotnie, osiągając poziom 58 046 zarejestrowanych oświadczeń. W latach 2018-2019 liczba Białorusinów przyjeżdżających do Polski w celach krótko- i długoterminowych, związanych z pracą i innymi, nadal rosta, co obrazuje liczba oświadczeń o powierzeniu pracy (zreformowany instrument ułatwiający pracę tymczasową). Nawet w czasie pandemii COVID-19 liczba zarejestrowanych oświadczeń ponownie wzrosła - do 78 905 w 2020 r., w porównaniu do 66 045 w 2019 r.

Według oficjalnych białoruskich statystyk, liczba specjalistów zatrudnionych w Republice Czeskiej zaczęła rosnąć w 2018 r. Czeskie dane odnotowują wzrost popularności wiz krótkoterminowych w celu zatrudnienia od 2019 r. (z około 200 do 300 miesięcznych wniosków o pobyt związany z zatrudnieniem). Jednak liczba obywateli Białorusi pracujących w Czechach jest nadal dość skromna w porównaniu z Polską - według najnowszych danych w 2018 r. całkowita liczba zatrudnionych Białorusinów wynosiła 4 654. Jeszcze skromniejsze są dane dotyczą Słowacji - choć liczba Białorusinów przebywających w tym kraju znacznie wzrosła w latach 2013-2019 (z 205 w 2013 r. do 508 w 2019 r.), to liczba przyjeżdżających na okres krótszy niż rok utrzymuje się na względnie stałym poziomie (średnio ok. 25 osób).

Najsilniejszymi czynnikami przyciągającymi białoruskich migrantów do krajów V4 są wyższe płace i ogólnie wysoki standard życia. Dużą rolę odgrywają możliwości rozwoju kariery zawodowej i uzyskania dobrego wykształcenia, objęcia lepszym systemem opieki społecznej i korzystania z wysokiej jakości usług medycznych. Nie bez znaczenia jest również obecność krewnych lub bliskich przyjaciół, a przynajmniej istnienie białoruskiej diaspory w kraju docelowym.

## Potrzeby rynku pracy

Od lat 90. XX w. każdy z badanych krajów V4 musi mierzyć się ze starzeniem się i zmniejszaniem się liczby ludności. W połączeniu z malejącym wskaźnikiem dzietności i rosnącą średnią długością życia, zasoby siły roboczej w tych krajach znacznie się skurczyły. Rosnący problem ograniczonej podaży siły roboczej miał miejsce wraz z dalszym spadkiem stopy bezrobocia w Polsce, na Słowacji i w Czechach. W rzeczywistości Republika Czeska ma jedną z najniższych stóp bezrobocia w Unii Europejskiej (UE) - w październiku 2020 r. wynosiła ona jedynie około 2,9%.

Bliska integracja krajów V4 z gospodarką całej UE oraz stosunkowo niskie koszty pracy zaowocowały w drugiej dekadzie XXI w. utrzymującym się wysokim tempem wzrostu gospodarczego w Polsce, Słowacji i Czechach. Biorąc pod uwagę niedawną stagnację gospodarki białoruskiej, różnica w PKB per capita między Białorusią a tymi krajami pogłębiła się. Ponieważ przewiduje się, że luka ta będzie się nadal



eúsav Ekonomický ústav SAV  
Institute of Economic Research SAS



powiększać, migracje stałe i czasowe Białorusinów w średnim okresie będą prawdopodobnie nadal rosnąć.

Rynki pracy badanych krajów V4 cierpią na niedobór pracowników w niektórych sektorach gospodarki. Imigracja zarobkowa jest częściowym (i tymczasowym) rozwiązaniem tego problemu. Jeśli chodzi o białoruskich migrantów cyrkulacyjnych, w Polsce wypełniają oni luki w podaży siły roboczej, zwłaszcza w takich sektorach jak transport i gospodarka magazynowa, produkcja czy budownictwo. Zdecydowana większość migrantów cyrkulacyjnych w Republice Czeskiej podejmuje prace niewymagające wysokich kwalifikacji, często bardzo wymagające fizycznie, w tym w sektorach wytwórczym i budowlanym. Oficjalne statystyki słowackie wskazują, że Białorusini są również zatrudniani głównie w tych zawodach, w których występują duże niedobory siły roboczej, takich jak kierowcy ciężarówek i specjaliści. Zatrudnienie Białorusinów na rynkach pracy Polski, Słowacji i Republiki Czeskiej wydaje się uzupełniać zatrudnienie obywateli tych krajów.

Przy odpowiednim zarządzaniu migracja cyrkulacyjna może pomóc Białorusi w radzeniu sobie z niektórymi wyzwaniami wynikającymi z ograniczonych wewnętrznych możliwości zatrudnienia młodych osób, zwłaszcza absolwentów uniwersytetów i szkół wyższych. W szczególności może ona zmniejszyć presję na białoruskim rynku pracy i wyposażyć migrantów w umiejętności i doświadczenie, które mogą być wykorzystane po powrocie do kraju pochodzenia. Dodatkowo, dzięki przekazom pieniężnym może pomóc zasilić budżet gospodarstw domowych migrantów. Jednocześnie, aby migracja cyrkulacyjna była trwała i korzystna dla obu stron, należy stworzyć na Białorusinom możliwości reintegracji, tak aby zrównoważyć silne czynniki przyciągające w kierunku stałej emigracji.

## Odpowiedzi polityczne

W przeciwieństwie do swoich odpowiedników na Słowacji i w Czechach, kolejne polskie rządy nie były do tej pory w stanie zdefiniować ogólnych celów w zakresie polityki migracyjnej, a co za tym idzie - nie stworzyły kompleksowych ram dla ułatwienia migracji cyrkulacyjnej, które integrowałyby różne obecnie stosowane środki. W styczniu 2021 r. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2017 roku pozostaje ostatnim dokumentem strategicznym przyjętym przez Radę Ministrów, wskazującym priorytety państwa w zakresie polityki migracyjnej. Stwierdza się w niej, że imigracja do Polski ma głównie charakter cyrkulacyjny, a migranci są zatrudniani w sektorach i na stanowiskach mniej atrakcyjnych dla obywateli Polski.

Jednocześnie Polska wypracowała najszerzy wachlarz rozwiązań politycznych i administracyjnych regulujących mobilność obywateli Białorusi i ich dostęp do krajowego rynku pracy. Reorientację migrantów białoruskich na zachód ułatwiło wprowadzenie konkretnych instrumentów polityki, takich jak uproszczony system zatrudnienia w Polsce oraz Karta Polaka. System uproszczony obejmuje dwa główne instrumenty: oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi oraz zezwolenia na pracę sezonową. Co istotne, oświadczenia zawierają silny element tymczasowości, a tym samym wspierają ruchy cyrkulacyjne pomiędzy Polską a krajami pochodzenia migrantów. Wprowadzone w 2006 r. oświadczenia są obecnie wydawane cudzoziemcom pochodzącym z Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy i uprawniają do pracy niesezonowej, ograniczonej do sześciu miesięcy w okresie 12 miesięcy. W przypadku oświadczeń nie są wymagane inne zezwolenia na pracę - potencjalny pracodawca rejestruje oświadczenie w lokalnym państwowym urzędzie pracy i przesyła kopię cudzoziemcowi, który składa wniosek o jedną z form legalnego pobytu, uprawniającą do zatrudnienia. Ponadto, wprowadzona w 2007 r. Karta Polaka, jako dokument potwierdzający polskie pochodzenie etniczne i uprawniająca do uzyskania zezwolenia na pobyt stały, oferuje swobodny dostęp do polskiego



ryнку pracy (jedynie niektóre stanowiska w sektorze publicznym są zastrzeżone dla obywateli polskich). Białoruś znajduje się w czołówce krajów pochodzenia posiadaczy Karty Polaka.

Choć rozmowy o ułatwieniach wizowych pomiędzy UE a Białorusią postępują powoli, to liczba krótkoterminowych wiz Schengen wydanych przez konsulaty państw V4 na Białorusi w latach 2010-2019 była dość znacząca - w niektórych latach przekraczała 300 tys. Różnice pomiędzy liczbą wiz wydanych przez Polskę, Słowację i Czechy były jednak dość znaczące. W 2019 r. polskie konsulaty w Brześciu, Grodnie i Mińsku wydały około 88% wiz Schengen (z wyłączeniem polskich wiz krajowych) wydanych przez konsulaty państw V4 (w tym Węgier) oraz około jednej trzeciej wszystkich wiz Schengen wydanych na Białorusi (216 759 z 643 474).

Czeska strategia migracyjna, przyjęta przez rząd w 2015 r. definiuje politykę migracyjną jako zestaw narzędzi do skutecznego regulowania migracji wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w celu zapewnienia odpowiedniego dopasowania podaży i popytu na czeskim rynku pracy. Jednocześnie dokument podkreśla, że taka migracja nie powinna prowadzić do stałego osiedlania się. W 2019 r. rząd czeski zadeklarował jako priorytet zapewnienie elastycznej reakcji na zmieniające się potrzeby krajowego rynku pracy poprzez wprowadzenie pewnych instrumentów ułatwiających tego typu przepływy. Wprowadzono nadzwyczajne wizy pracownicze oraz roczne kontyngenty kart zatrudnienia i wiz długoterminowych dla celów biznesowych. Dla Ambasady Republiki Czeskiej w Mińsku ustalono roczny kontyngent 1000 wniosków o wydanie kart pracy oraz 24 wnioski o wydanie długoterminowych wiz biznesowych.

Ani Polska, ani Czechy nie poświęciły migracji cyrkulacyjnej szczególnej uwagi w swoich dokumentach strategicznych. Migracja cyrkulacyjna nie jest również ważnym elementem strategii migracyjnej Słowacji. Przyjęta w 2011 r. z perspektywą do 2020 r. strategia Słowacji wzywa do wykorzystywania migracji czasowej i cyrkulacyjnej w celu zwalczania nielegalnej migracji i przyczyniania się do rozwoju państw trzecich. Ustawodawstwo dotyczące migracji cyrkulacyjnej na Słowacji pozostaje restrykcyjne i nie zawiera instrumentów, które mogłyby przyciągnąć potencjalnych imigrantów.

Władze białoruskie również nie opracowały kompleksowej strategii ani konkretnych przepisów regulujących migrację cyrkulacyjną. Jednocześnie władze informują, że prace nad strategią migracyjną trwają od 2018 r., co ma istotne znaczenie, biorąc pod uwagę kluczową rolę Białorusi w zapewnieniu trwałości migracji cyrkulacyjnej. Współpraca z państwami docelowymi mogłaby obejmować takie obszary, jak uznawanie dyplomów i kwalifikacji, reintegracja migrantów oraz wspieranie przedsiębiorczości migrantów.

### **Współpraca w zakresie migracji cyrkulacyjnej**

Współpraca instytucjonalna i prawna w zakresie migracji pomiędzy Białorusią a Polską, Słowacją i Czechami w zasadzie nie istnieje. Białoruś ma dobrze rozwiniętą współpracę w zakresie migracji zarobkowych z Rosją, podczas gdy Słowacja podpisała dwustronne umowy pracownicze z Kanadą, Nową Zelandią i Japonią, skupiając się głównie na wspieraniu mobilności młodzięży.

Polska ma kilka istotnych, wyraźnych i trwałych przewag nad Słowacją i Czechami jako miejsce docelowe dla migrantów cyrkulacyjnych z Białorusi. Najbardziej podstawową z nich jest łatwość dostępu do terytorium kraju, której towarzyszy stosunkowo liberalny system legalizacji pobytu i pracy. Kraj ten ma również najwyższy udział migrantów z obszaru postsowieckiego na swoim rynku pracy, a także opracował podstawowy zestaw instrumentów służących przyciąganiu i zatrzymywaniu pracowników migrujących z tego regionu geograficznego.



Jednocześnie szereg czynników może sprawić, że Republika Czeska i Słowacja staną się coraz ważniejszymi krajami docelowymi dla obywateli Białorusi. Po pierwsze, gospodarki badanych państw V4 nadal potrzebują zagranicznych pracowników aby zaspokoić popyt na swoje produkty i usługi. Po drugie, obecność ukraińskich migrantów zarobkowych w tych krajach V4 może ułatwić wejście i integrację nowych migrantów na czeskim i słowackim rynku pracy. Wreszcie, kraje te wyraziły zainteresowanie przyciągnięciem migrantów cyrkulacyjnych z Białorusi, a liczba posiadaczy różnego rodzaju wiz i zezwoleń wciąż rośnie.

Biorąc pod uwagę znaczne różnice pomiędzy agendami politycznymi badanych krajów, wypracowanie wspólnego stanowiska wobec migracji cyrkulacyjnej obywateli Białorusi byłoby wyzwaniem. Istnieją jednak pewne wspólne problemy, które muszą zostać rozwiązane w sposób zharmonizowany przez rządy tych państw. Autorzy raportu zidentyfikowali następujące obszary, w których istnieje pilna potrzeba interwencji:

- Proces wydawania wiz obywatelom Białorusi powinien być jak najprostszy i jak najbardziej przejrzysty.
- Biurokracja związana z migracją z Białorusi (uzyskiwanie zezwoleń na pracę i pobyt) powinna zostać ograniczona do minimum, dla dobra zarówno migrantów, jak i przedsiębiorców.
- Należy przyjąć i wdrożyć narodowe strategie migracyjne oparte na możliwie dokładnych prognozach gospodarczych oraz realistycznych ocenach przepływów migracyjnych i rozwoju demograficznego.
- Należy opracować przepisy regulujące migrację cyrkulacyjną, które uwzględniałyby interesy państw wysyłających i przyjmujących oraz migrantów.

Styczeń 2021

Raport powstał w ramach projektu „[CIRCMIGR – Improving circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and Czechia](#)” realizowanego przez:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, [www.case-research.eu](http://www.case-research.eu)

CASE Białoruś – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, [www.case-belarus.eu](http://www.case-belarus.eu)

Institute for Politics and Society, [www.politikaspolecnost.cz](http://www.politikaspolecnost.cz)

Institute of Economic Research, SAS, [www.ekonom.sav.sk](http://www.ekonom.sav.sk)

Youth Labour Rights, [www.ylar.by](http://www.ylar.by)

*The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.*