

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Agnieszka Dziemianowicz-Bąk – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Ewa Flaszyńska – Dyrektor Departamentu Rynku Pracy; Mikołaj Tarasiuk – Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Pracy Tel. 538117670 E-mail: cudzoziemcy@mriips.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 15-05-2024</p> <p>Źródło: Strategia (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności)</p> <p>Nr w wykazie prac UC46</p>
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Warunki dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy są obecnie określone głównie przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 475), jak również ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519, z późn. zm.).

Zatrudnienie cudzoziemca i wykonywanie pracy przez cudzoziemca w Polsce wymaga w zasadzie uzyskania przez polskiego pracodawcę zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz legalnego pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii lub Ukrainy zezwolenie na pracę poza „podklasami sezonowymi” może być zastąpione oświadczeniem o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanym do ewidencji oświadczeń. Zezwolenia i oświadczenia mogą służyć jako dokumenty uzasadniające wydanie wizy i wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonywania pracy. Przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, poza określeniem warunków wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przewidują udzielanie zezwoleń na pobyt czasowy w związku z pracą, które łączą w sobie funkcje zezwolenia na pobyt i zezwolenia na pracę. Czasowo, na podstawie przepisów ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, z późn. zm.), obywatele Ukrainy przebywający legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w tym korzystający z ochrony czasowej) mają swobodny dostęp do polskiego rynku pracy, z tym że podmiot powierzający wykonywanie pracy jest obowiązany powiadomić właściwy urząd w określony sposób o podjęciu pracy przez danego obywatela Ukrainy w terminie 14 dni od tego zdarzenia.

Przepisy określające warunki dostępu cudzoziemców do rynku pracy były wielokrotnie nowelizowane i uzupełniane, co utrudnia ich stosowanie.

W związku z powyższym zaistniała potrzeba kompleksowego uregulowania zagadnienia dostępu cudzoziemców do rynku pracy w oddzielnej ustawie.

Polska gospodarka, aby utrzymać swój rozwój, potrzebuje pracowników – także cudzoziemców o zróżnicowanym profilu pod względem umiejętności i kwalifikacji – pracowników wykonujących proste czynności, personel średniego szczebla, a także ekspertów w swoich dziedzinach. W ostatnim czasie pracodawcy jako jedno z głównych wyzwań dla dalszego rozwoju swoich firm wskazują coraz mniejszą dostępność nowych kadr, co uniemożliwia im konkurencyjność na globalnym rynku dóbr i usług. Jednocześnie, z badania „Barometr Ofert Pracy” przygotowywanego przez Katedrę Ekonomii i Finansów Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie oraz Biura Inwestycji i Cykli Ekonomicznych wynika, że w grudniu 2023 r. pojawiło się mniej nowych ofert pracy w porównaniu do grudnia 2022 r. Spadki najsilniej odczuwalne są w przypadku zawodów wysokotechnologicznych, najsłabiej zaś w przypadku prostych prac fizycznych. Pokrywa się to z wynikami badania „Monitoring procesów rekrutacyjnych na polskim rynku pracy” firmy Grant Thornton, która wraz ze swym partnerem technologicznym, firmą Element, gromadzi dane o polskim rynku pracy na podstawie ogłoszeń pojawiających się na 50 największych portalach rekrutacyjnych.

Jednocześnie, na podstawie prowadzonego od 2015 r. badania „Barometr zawodów”, będącego jednoroczną prognozą sytuacji w poszczególnych grupach zawodów, w 2024 r. deficyty kadrowe na poziomie całego kraju wystąpią w 29 zawodach (27 w 2023 r., 30 w 2022 r.).

W grupie zawodów deficytowych znalazły się zarówno te wymagające wysokich, jak i niższych kwalifikacji. Braki dotyczą zarówno sektora prywatnego jak i publicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski oraz negatywne trendy demograficzne w nadchodzącym czasie, można się spodziewać, że w perspektywie kilku lat nastąpi dalszy odpływ pracowników z rynku pracy. Zgodnie z danymi GUS w końcu grudnia 2012 r. liczba mieszkańców Polski w wieku produkcyjnym wynosiła 24 605,6 tys. osób. W końcu 2022 r. ich liczba spadła o 9,9% do poziomu 22 169,3 tys. osób. Zgodnie z prognozą GUS w najbliższych latach spadek liczby osób w wieku produkcyjnym będzie wolniejszy – w końcu 2032 r. ich liczba wyniesie 21 321 tys., czyli o 3,8% mniej niż

w końcu 2022 r. Jednak z tej liczby 46,3% będzie w wieku produkcyjnym niemobilnym (45–59/64), podczas gdy na koniec 2022 r. osoby w wieku niemobilnym stanowiły 38,7% populacji w wieku produkcyjnym.

Należy również pamiętać, że bezrobocie w Polsce utrzymuje się na rekordowo niskim poziomie. W końcu grudnia 2023 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 788,2 tys. osób bezrobotnych, czyli o 24,1 tys. (tj. o 3,0%) mniej niż w końcu grudnia 2022 r. W historii pomiaru, tj. od 1990 r., nie zanotowano niższego poziomu bezrobocia w grudniu. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu grudnia 2023 r. wyniosła 5,1% – w porównaniu do grudnia 2022 r. spadła o 0,1 punktu proc.

Odpowiedzią na deficyty kadrowe na rynku pracy staje się, oprócz aktywizacji zawodowej, wykonywanie pracy przez cudzoziemców, których liczba w polskiej gospodarce rośnie już od niemal dwóch dekad. Liczba cudzoziemców ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jeszcze 10 lat temu wynosiła ok. 100 tys., co stanowiło poniżej 1% wszystkich ubezpieczonych w ZUS, podczas gdy w 2023 r. było to już 1,13 mln osób tj. około 7% wszystkich ubezpieczonych.

Wzrost napływu cudzoziemców do pracy w Polsce widoczny jest już od dekady, gdy w 2014 r. został on wywołany głównie wybuchem wojny na Ukrainie. W tym czasie (do końca 2023 r.) liczba cudzoziemców ubezpieczonych w ZUS wzrosła o 1 milion. W latach 2018–2023 wydano ponad 13 mln zezwoleń legalizujących pracę cudzoziemca, z których 10 milionów dotyczyło obywateli Ukrainy.

Należy też podkreślić, że liczba wydanych zezwoleń na pracę (w tym zezwoleń na pracę sezonową), oświadczeń wpisanych do ewidencji oraz powiadomień dot. zatrudnienia obywateli Ukrainy nie jest tożsama z liczbą cudzoziemców, którzy pracują w Polsce. Zezwolenia na pracę lub oświadczenia stanowią podstawę do ubiegania się o wizę lub do przekroczenia granicy w ramach ruchu bezwizowego w celu wykonywania pracy. Samodzielnie nie uprawniają do pobytu na terytorium Polski.

W 2023 r. wydano łącznie 1 milion 923 tys. dokumentów legalizujących pracę cudzoziemca.

Liczba wydanych aktów legalizujących pracę cudzoziemca w latach 2018–2023

Rodzaj zezwolenia	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Razem
Oświadczenie	1 594 572	1 672 341	1 557 923	1 979 886	1 038 316	506 554	8 349 592
Zezwolenie na pracę	327 766	443 297	411 667	504 172	365 490	320 630	2 373 022
Zezwolenie na pracę sezonową	133 684	125 760	125 770	113 434	25 150	16 298	540 096
Powiadomienia	0	0	0	0	786 142	1 079 816	1 865 958
Suma końcowa	2 056 022	2 241 398	2 095 360	2 597 492	2 215 098	1 923 298	13 128 668

Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczących liczby cudzoziemców posiadających aktualne dokumenty legalizujące ich pracę w Polsce wynika, że łącznie we wszystkich procedurach (zezwolenia na pracę, oświadczenia i powiadomienia, zezwolenia na pracę sezonową) na koniec 2023 r. 1 milion 530 tys. cudzoziemców posiadało zalegalizowaną możliwość wykonywania pracy w Polsce – 261 tys. więcej niż na koniec 2022 r.

Liczba osób posiadających przynajmniej 1 ważny dokument legalizujący pracę cudzoziemca wg stanu na koniec roku i obywatelstwa (zezwolenia na pracę, oświadczenia i powiadomienia)*

Obywatelstwo	2020	2021	2022	2023
Ukraina	637 604	709 828	764 994	829 492
Białoruś	52 482	67 683	118 886	170 988
Gruzja	17 294	34 407	53 502	67 527
Indie	12 646	20 007	43 917	62 636
Uzbekistan	8 820	17 518	36 127	43 566
Nepal	11 539	14 164	24 173	43 327
Turcja	4 004	8 911	27 554	37 252
Filipiny	8 526	15 297	26 418	37 041
Bangladesz	7 555	10 056	16 495	34 332
Mołdawia	16 632	17 674	23 959	32 528
pozostałe	53 333	86 441	132 456	171 658
Razem	830 435	1001986	1 268 481	1530347
w tym powiadomienia dot. ob. Ukrainy	0	0	269 293	357424

*Zezwolenia na pracę sezonową kończą ważność najpóźniej z końcem roku kalendarzowego.

Dane dotyczące wydanych dokumentów nie są równoznaczne z wykonywaniem przez nich pracy w Polsce. Dokument

poświadczą legalność prawa do zatrudnienia, a nie samo wykonywanie pracy. W wielu przypadkach dochodzi bowiem do następujących sytuacji, które powodują niepodjęcie przez cudzoziemca pracy w Polsce:

- cudzoziemiec po otrzymaniu zezwolenia nie otrzymał wizy,
- cudzoziemiec po otrzymaniu zezwolenia nie zdecydował się na podjęcie pracy w Polsce,
- cudzoziemiec zakończył wcześniej pracę i opuścił terytorium Polski,
- cudzoziemiec został oddelegowany przez pracodawcę za granicę.

Zezwolenia na pracę cudzoziemca:

W 2023 r. złożono ponad 387 tys. wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemca. W tym samym czasie wojewodowie wydali 320 tys. zezwoleń na pracę (o 12% mniej niż w 2022 r.). Biorąc pod uwagę inne rozstrzygnięcia kończące postępowanie, wojewodowie wydali 7 tys. decyzji o odmowie wydania zezwolenia na pracę oraz 11 tys. decyzji o umorzeniu postępowania. W 2023 r. wydano również rekordową liczbę 91 tys. decyzji o uchyleniu zezwolenia na pracę – niemal 12 tys. więcej niż w 2022 r. Decyzje mogły dotyczyć wniosków złożonych w latach ubiegłych.

Średni czas postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca został znacznie skrócony w porównaniu do 2022 (57 dni) i wyniósł 42 dni. Jednocześnie zmniejszenie liczby składanych wniosków oraz skrócony czas postępowania przełożył się również na zmniejszenie liczby spraw nierozstrzygniętych. Rok 2023 zakończył się z 59 tys. spraw w toku. Najliczniej zezwolenia na pracę wydawano w urzędach w województwach: mazowieckim – 26%, łódzkim – 11%, małopolskim – 10% i śląskim – 10%.

Obserwowane zmniejszenie liczby składanych wniosków oraz liczby rozstrzygnięć spowodowane jest m.in.:

- wprowadzeniem rozwiązań prawnych umożliwiających obywatelom Ukrainy podejmowanie pracy w Polsce na podstawie powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy,
- wydłużeniem okresu wykonywania pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do 24 miesięcy (przepisy wprowadzone 29 stycznia 2022 r.),
- wpływem inwazji Rosji na Ukrainę, dokonanej w dniu 24 lutego 2022 r.
- gorszą sytuacją podmiotów zatrudniających i zmniejszeniem liczby składanych ofert.

Do momentu wybuchu pełnoskalowej wojny na Ukrainie obywatele tego Państwa byli najchętniej zatrudnianą przez pracodawców grupą narodową w każdej z 4 procedur. Wprowadzenie przepisów otwierających dla nich rynek pracy (jedyny wymóg to powiadomienie o zatrudnieniu) spowodowało przejście na uproszczone procedury – w 2023 r. 85% wniosków dot. obywateli Ukrainy dotyczy właśnie tej formy legalizacji zatrudnienia tj. powiadomienia o zatrudnieniu obywatela Ukrainy.

Jednocześnie wydłużenie okresu ważności oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi spowodowało zmniejszenie liczby wydawanych zezwoleń na pracę dla obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji oraz Mołdawii.

W 2023 r. widoczne było natomiast wzmożone zainteresowanie powierzaniem pracy obywatelom państw trzecich na podstawie zezwoleń na pracę z odległych regionów: Indie, Nepal, Filipiny, Bangladesz, Turcja, Kolumbia, Kazachstan, Wietnam.

Liczba zezwoleń na pracę wydanych w latach 2022–2023

Obywatelstwo	2022	2023	różnica	%
Indie	41 640	45 998	4 358	10%
Nepal	20 045	35 287	15 242	76%
Filipiny	22 557	29 154	6 597	29%
Uzbekistan	33 373	27 959	-5 414	-16%
Bangladesz	13 539	27 896	14 357	106%
Turcja	25 004	25 934	930	4%
Kolumbia	4 129	11 945	7 816	189%
Kazachstan	8 883	10 298	1 415	16%
Wietnam	5 908	9 854	3 946	67%

Indonezja	10 011	9 405	-606	-6%
Turkmenistan	11 919	8 779	-3 140	-26%
Azerbejdżan	7 769	8 206	437	6%
Pakistan	4 645	7 393	2 748	59%
Ukraina	85 074	7 298	-77 776	-91%
Kirgistan	8 051	6 487	-1 564	-19%
Białoruś	18 418	6 383	-12 035	-65%
Zimbabwe	815	5 017	4 202	516%
Tadżykistan	5 380	3 395	-1 985	-37%
Sri Lanka	1 627	3 174	1 547	95%
Chiny	2 233	2 618	385	17%
pozostałe	34 470	28 150	-6 320	-18%
Razem	365 490	320 630	-44 860	-12%

Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcovi:

W 2023 r. złożono ponad 521 tys. oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcovi a ponad 506 tys. spraw zakończyło się wpisem oświadczenia do ewidencji – dwukrotnie mniej niż w 2022 r..

Średni czas postępowania w sprawie wpisu oświadczenia do ewidencji w 2023 r. był rekordowo niski – wynosi on średnio jedynie 4 dni. Rok 2023 zakończył się bez zaległych postępowań i 31 grudnia pozostawało jedynie 2,1 tys. nierozstrzygniętych spraw.

W 2022 r. w 37% przypadków z 1 miliona 038 tys. oświadczeń wpisanych do ewidencji, na późniejszym etapie poinformowano o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca, w 2023 r. odsetek ten wynosił 34%. Wartość ta może wzrosnąć, gdyż informacje o niepodjęciu pracy przekazywane są z opóźnieniem – zgodnie z obowiązującymi przepisami w ciągu 7 dni od momentu planowanego rozpoczęcia pracy.

Poważny spadek w liczbie dokonanych wpisów do ewidencji oświadczeń nie jest przejawem złej sytuacji na rynku pracy, a spowodowany został czynnikami opisanymi w sekcji dot. zezwoleń na pracę, tj. wprowadzeniem rozwiązań umożliwiających pracę na oświadczeniu do 24 miesięcy (od 29 stycznia 2022 r.) oraz umożliwieniem pracy obywatelom Ukrainy na podstawie powiadomienia, a także agresją Rosji na Ukrainę. Należy też podkreślić, że w dniu 27 października 2022 r. obywatele Rosji zostali wykluczeni z możliwości korzystania z procedury uproszczonej.

Liczba oświadczeń wpisanych do ewidencji w latach 2022–2023

Obywatelstwo	2022	2023	Różnica	%
Białoruś	212 409	200 661	-11 748	-6%
Ukraina	610 824	175 433	-435 391	-71%
Gruzja	145 620	85 773	-59 847	-41%
Mołdawia	46 365	38 522	-7 843	-17%
Armenia	7 253	6 165	-1 088	-15%
Rosja	15 845	0	-15 845	-100%
Razem	1 038 316	506 554	-53 1762	-51%

W 2023 r. polscy pracodawcy, zatrudniając obywateli Ukrainy, skorzystali z procedury wpisu oświadczenia do ewidencji jedynie w 14% przypadków. Jednocześnie wydłużenie okresu ważności oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcovi z 6 miesięcy do 2 lat spowodowało zmniejszenie częstotliwości rejestracji oświadczenia oraz liczby składanych oświadczeń dla obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji oraz Mołdawii. W 2023 r. wpisano do ewidencji 506 tys. oświadczeń, a przed wspomnianymi zmianami, tj. w 2021 r., niemal 2 miliony.

Zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca:

W 2023 r. złożono 72 tys. wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę sezonową (dwukrotnie mniej niż w 2022 r. i 6

krotnie mniej niż 2021 r.).

Pośród nich 37 tys. dotyczyło obywateli Ukrainy, 6 tys. Nepalu, 5 tys. Indii, po 3 tys. Bangladeszu i Turcji. W tym samym czasie wydano jedynie 16 tys. zezwoleń na pracę sezonową (13 tys. dotyczyło obywateli Ukrainy).

Należy jednak zwrócić uwagę, że dzięki wprowadzeniu możliwości pracy na powiadomieniu (przepisami ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa) część rolników korzysta właśnie z tej formy legalizacji zatrudnienia cudzoziemców. Niemniej rolnictwo może odczuwać braki chętnych do pracy.

W 2023 r. umorzono niemal 39 tys. postępowań o udzielenie zezwolenia na pracę sezonową – zaznaczyć należy, że w 2022 r. wprowadzono mechanizm automatycznego umarzania spraw i odnotowano 64 tys. tzw. umorzeń z mocy prawa. W 2023 r. umorzono w ten sposób 37 tys. spraw. – liczby te mogą jeszcze wzrosnąć, gdyż umorzenie z mocy prawa następuje:

- po upływie 120 dni od dnia rozpoczęcia pracy określonego we wpisie do ewidencji wniosków,
- w dniu upływu terminu zakończenia pracy określonego we wpisie do ewidencji wniosków,
- w dniu 31 grudnia roku kalendarzowego, w którym cudzoziemiec miał wykonywać pracę.

Oznacza to, że okoliczności opisane powyżej spowodują z mocy prawa, a więc bez dokonywania jakichkolwiek czynności umorzenie postępowania.

Na koniec 2023 r. na rozpatrzenie czekało jeszcze 17 tys. wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę sezonową.

Jednocześnie w coraz większej liczbie branż, regionów i zawodów występują obecnie stałe niedobory pracowników. W związku z tym utrzymuje się duże zainteresowanie zatrudnianiem cudzoziemców, w szczególności ze względu na wyjątkowo niską stopę bezrobocia. Brak realnego zaspokojenia potrzeb rynku pracy wynika m.in. z problemów demograficznych w Polsce. Znaczna liczba wniosków lub oświadczeń jest jednak składana w związku z pozornym zamiarem zatrudnienia cudzoziemca. Ułatwienie legalnego wjazdu cudzoziemców na obszar Schengen, a tym bardziej organizowanie ich pracy w szarej strefie jest źródłem wysokich dochodów podmiotów zajmujących się tym procederem. Ze względu na duże zapotrzebowanie rynku pracy na pracowników podmioty pozornie powierzające wykonywanie pracy cudzoziemcowi są jednak trudne do identyfikacji. Ponadto obowiązujące przepisy dot. udzielania zezwoleń na pracę i przyjmowania (wpisywania do ewidencji) oświadczeń, umożliwiające wydawanie decyzji odmownych w takich przypadkach, są trudne do stosowania. Brakuje więc rozwiązań pozwalających skuteczniej zapobiegać nadużywaniu zezwoleń na pracę i oświadczeń w postępowaniach wizowych i przy przekraczaniu granicy. Cudzoziemcy korzystający z tych dokumentów podejmują często aktywność w szarej strefie w Polsce lub w innych państwach obszaru Schengen. Nie prowadzi to do zaspokojenia potrzeb uregulowanego rynku pracy, a zwiększa ryzyko migracyjne w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej.

Z wysoką liczbą wniosków o wydanie zezwolenia na pracę oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wiąże się wydłużenie czasu oczekiwania na rozpatrzenie wniosku lub oświadczenia oraz wysokie koszty działania urzędów załatwiających te sprawy. Wydanie przez wojewodę zezwolenia na pracę zajmuje przeciętnie około 50 dni, natomiast procedury realizowane przez powiatowe urzędy pracy w sprawach dotyczących zezwoleń na pracę sezonową i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w latach 2018–2023 zajmowały średnio 55 dni. Jest to jeden z głównych problemów zgłaszanych przez pracodawców i inwestorów zagranicznych. Wprowadzenie w projekcie ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy przesłanek obligatoryjnych odmowy wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz poważna rozbudowa systemu teleinformatycznego przyczynią się do skrócenia średniego czasu oczekiwania na wydanie decyzji w sprawie zezwolenia na pracę cudzoziemca.

Instytucje kontrolne oraz urzędy właściwe w sprawach zatrudniania cudzoziemców zwracają również uwagę na takie postaci naruszania lub obchodzenia przepisów dotyczących pobytu i pracy cudzoziemców, jak:

- 1) nadużywanie formuły tzw. outsourcingu w celu omijania ograniczeń związanych z zezwoleniami na pracę oraz regulacji dot. pracy tymczasowej, co często prowadzi do ciężkiego naruszania praw pracowników cudzoziemskich;
- 2) nadużywanie konstrukcji udziału w spółce z o.o., związanego z obowiązkiem powtarzających się świadczeń niepieniężnych lub konstrukcji akcji w prostej spółce akcyjnej związanej z obowiązkiem świadczenia pracy lub usług, co pozwala obchodzić przepisy dotyczące zezwoleń na pracę oraz ubezpieczeń społecznych;
- 3) korzystanie przez podmioty powierzające pracę cudzoziemcom z adresów biur wirtualnych, co utrudnia, a często wręcz uniemożliwia prowadzenie kontroli legalności pracy i pobytu cudzoziemców w Polsce przez Państwową Inspekcję Pracy i Straż Graniczną;
- 4) zaniżanie wymiaru czasu pracy i wynagrodzenia cudzoziemców w celu obniżenia zobowiązań podatkowych i w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Podsumowując, wskazać można następujące problemy wymagające rozwiązania:

- 1) nieprzejrzystość przepisów określających zasady dostępu cudzoziemców do rynku pracy, utrudniające funkcjonowanie pracodawców, cudzoziemców i właściwych organów administracji publicznej;

- 2) wydłużające się okresy prowadzenia niektórych postępowań;
- 3) naruszenia i nadużycia przepisów związanych z powierzaniem pracy cudzoziemcom.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W celu uporządkowania przepisów określających warunki dostępu cudzoziemców do rynku pracy oraz poprawy skuteczności tych przepisów rekomendowanym rozwiązaniem jest przyjęcie nowej ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy.

Wejście w życie nowej ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy jest częścią kamienia milowego nr A51G dla reformy A4.1 (Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy) przewidzianej w *Krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności* (KPO). Według KPO ustawa o **zatrudnianiu obywateli państw trzecich ma zmniejszać bariery administracyjne przy zatrudnianiu cudzoziemców. W opisie kamienia milowego przewidziano m.in. zwiększenie roli publicznych służb zatrudnienia w procesie wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, co uczyni ten proces bardziej efektywnym, oraz wprowadzenie pełnej cyfryzacji procedur związanych z uzyskaniem zezwolenia na pracę dla cudzoziemców.**

Zwiększenie roli Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) w procesie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (punkt (ii) z decyzji wykonawczej Rady).

Zwiększenie roli PSZ wynika z szeregu rozwiązań przewidzianych projektowaną ustawą o dostępie cudzoziemców do rynku pracy, w szczególności w zakresie oświadczeń o zatrudnieniu cudzoziemca.

- Projektu ustawy zakłada pozostawienie przepisów dotyczących oświadczeń o zatrudnieniu cudzoziemca. Powiatowe urzędy pracy, wpisując oświadczenia do ewidencji oświadczeń, przejmują znaczną część zadań właściwych organów administracji rządowej (tj. wojewodów) w zakresie legalizacji zatrudnienia cudzoziemców na okres do 24 miesięcy, co w praktyce już obecnie spowodowało zwiększenie roli powiatowych urzędów pracy w dopuszczaniu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Potwierdzają to dane statystyczne. W 2023 r. wydano 320 630 zezwoleń na pracę i wpisano do ewidencji 506 554 oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Należy przy tym pamiętać, że wielu cudzoziemców, będących obywatelami Ukrainy, wykonuje pracę na podstawie powiadomienia o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy, które jest rozwiązaniem doraźnym wprowadzonym w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. W 2023 r. pracodawcy złożyli 1,079 miliona powiadomień o powierzeniu wykonywania pracy obywatelowi Ukrainy. W przypadku decyzji o wygaszeniu rozwiązań przewidzianych ustawą pomocową tj. likwidacji przepisu o powiadomieniach będzie to mieć wpływ na większy wzrost liczby cudzoziemców wykonujących pracę na podstawie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy. Dane statystyczne pokazują, że to obywatele Ukrainy przed wybuchem wojny najliczniej korzystali z pracy na podstawie zarejestrowanego oświadczenia i tak dla przykładu w 2021 r. dla obywateli Ukrainy zarejestrowano 1 635 104 oświadczeń.
- Kolejnym rozwiązaniem, które znacząco zwiększy rolę PSZ w procesie wydawania zezwoleń na pracę jest możliwość określenia przez starostę listy zawodów i rodzajów pracy w których nie będą wydawane zezwolenia na pracę cudzoziemcom zamierzającym podjąć pracę na terenie danego powiatu. Przewiduje się, że obowiązek sporządzenia takiej listy powstanie w razie znacznego pogorszenia się sytuacji na lokalnych rynkach pracy, po uzyskaniu pozytywnej opinii Powiatowej Rady Rynku Pracy. Działania starosty będą miały bezpośredni wpływ na to, czy zostanie wydane zezwolenie na pracę dla cudzoziemca w określonym zawodzie.
- W projektowanych przepisach zakłada się, że Wojewódzkie Urzędy Pracy będą miały obowiązek dokonywania raz na 6 miesięcy analiz dotyczących oferowanych wynagrodzeń na lokalnych rynkach pracy i przekazywania ich ministrowi właściwemu do spraw pracy oraz powiatowym urzędów pracy. Zestawienia przygotowane na podstawie tych analiz będą podstawą do dokonania oceny – czy wynagrodzenie proponowane cudzoziemcowi w związku z ubieganiem się o zezwolenie na pracę lub o wpis oświadczenia do ewidencji oświadczeń, jest porównywalne do wynagrodzeń obywateli polskich wykonujących pracę na podobnym stanowisku. Obecnie powiatowe urzędy pracy i urzędy wojewódzkie indywidualnie oceniają wysokość wynagrodzenia korzystając z różnych źródeł w zakresie wysokości wynagrodzenia (brane są pod uwagę wynagrodzenia pracowników danego pracodawcy lub wynagrodzenia wskazane w ofertach pracy składanych do powiatowego urzędu pracy). Urzędnicy prowadzący postępowania w sprawach wydawania zezwoleń na pracę i oświadczeń często nie mają kompetencji do oceny wysokości wynagrodzenia oferowanego cudzoziemcowi, jeżeli jest ono wyższe od wynagrodzenia minimalnego dlatego przygotowanie aktualnych i kompleksowych danych dotyczących wysokości wynagrodzeń na lokalnych rynkach pracy znacząco zwiększy rolę PSZ (jakimi są: powiatowe urzędy pracy, wojewódzkie urzędy pracy oraz urzędy wojewódzkich) w procesie wydawania zezwoleń na pracę i rejestracji oświadczeń o zatrudnianiu cudzoziemców.
- Ostatnim już elementem, który składa się na realizację celu jakim jest zwiększenie roli PSZ to wprowadzone do

projekt ustawy przepisów, które będą zakładały utworzenie w powiatowych urzędach pracy, punktów dla cudzoziemców. Rozwiązanie takie będzie miało na celu wsparcie polegające na w pomocy prawnej i administracyjnej cudzoziemcom.

Należy zatem podkreślić, że zezwolenia na pracę czy oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy powinny prowadzić do zaspokojenia rzeczywistych potrzeb uregulowanego rynku pracy w Polsce. Przewiduje się także możliwość tworzenia przez publiczne służby zatrudnienia wyspecjalizowanych punktów wspierania cudzoziemców na rynku pracy, zarówno pracujących, jak i bezrobotnych (nie w formie odrębnego urzędu).

Projekt ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy powinien być oparty na takich samych podstawowych założeniach, jakie są przyjęte dla obowiązujących obecnie przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie zatrudniania cudzoziemców (swobodny dostęp do rynku pracy dla określonych grup cudzoziemców oraz ograniczone prawo do zatrudnienia/wykonywania pracy na warunkach określonych w udzielonym zezwoleniu na pracę cudzoziemca lub innym odpowiednim akcie administracyjnym).

Zasady dostępu cudzoziemców do rynku pracy powinny odpowiadać elastycznie na zmieniający się popyt na pracowników cudzoziemskich. Konieczne jest więc przyjęcie przepisów pozwalających na skuteczniejszą identyfikację podmiotów nadużywających procedur dot. dostępu do rynku pracy oraz ograniczenie występujących nadużyć. Identyfikacja podmiotów nadużywających procedur nie powinna mieć negatywnego wpływu na inne podmioty/przedsiębiorców.

Przesłanki udzielenia zezwolenia na pracę powinny zostać doprecyzowane i uzupełnione, aby ułatwić ich stosowanie i ograniczyć nadużycia. W szczególności przewiduje się:

1. Wprowadzenie obligatoryjnych przesłanek odmowy udzielenia zezwolenia na pracę, gdy przedsiębiorstwo pracodawcy zostało założone lub działa głównie w celu ułatwiania wjazdu obywatelom państw trzecich. Wojewoda odmówi wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, w przypadku gdy spółka nie prowadzi faktycznie żadnej działalności gospodarczej, a uzyskuje przychody wyłącznie z odpłatnego ułatwiania cudzoziemcom uzyskania dokumentów legalizujących ich pobyt i pracę w Polsce i strefie Schengen.
2. Wprowadzenie dodatkowych warunków udzielenia zezwolenia na pracę na wniosek podmiotów nowopowstałych lub korzystających z biur wirtualnych. Podmioty nowopowstałe to takie, które prowadzą działalność w okresie krótszym niż pełen rok podatkowy i nie składały do tej pory zeznań podatkowych, u których z uwagi na krótki okres prowadzenia działalności nie jest znana także liczba uchylonych przez Wojewodę zezwoleń na pracę cudzoziemca wydanych na ich rzecz i nie jest znana liczba powiadomień pracodawcy o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca. Podmioty korzystające z adresów biur wirtualnych to podmioty korzystające z usługi polegającej na udostępnieniu adresu zewnętrznego do rejestracji i odbioru korespondencji, pod którym zarejestrowane jest jednocześnie nawet kilkaset spółek i pod którym żadna z zarejestrowanych spółek nie prowadzi działalności gospodarczej. Obecnie dodatkowym utrudnieniem w prowadzeniu kontroli legalności pracy cudzoziemców przez Państwową Inspekcję Pracy i Straż Graniczną w podmiotach korzystających z adresów biur wirtualnych jest niemożliwość doręczenia zawiadomienia o wszczęciu kontroli oraz brak faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej przez kontrolowany podmiot pod wskazanym adresem tzw. biura wirtualnego (pod tym adresem zwykle znajduje się tylko punkt odbioru korespondencji).
3. Ograniczenie możliwości udostępniania pracowników pod pozorem tzw. outsourcingu pracowniczego. Obecnie podmioty prowadzące działalność w zakresie udostępniania pracowników omijają przepisy dotyczące pracowników tymczasowych oraz przepisy dotyczące agencji pracy tymczasowej, co prowadzi wielokrotnie do ciężkiego naruszania praw pracowników będących cudzoziemcami. Zgodnie z regulacjami zawartymi w projekcie ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy, udostępnianie pracowników – cudzoziemców będzie możliwe wyłącznie przez podmioty zarejestrowane jako agencje pracy tymczasowej.
4. Zastąpienie obowiązującej, nieefektywnej procedury tzw. testu rynku pracy (sprawdzanie czy na miejsce pracy, które ma zająć cudzoziemiec, jest możliwość zatrudnienia osoby bezrobotnej zarejestrowanej w urzędzie pracy) procedurą szybszą i efektywniejszą, stosowaną w odpowiednich przypadkach. Ze względu na utrzymujące się obecnie niskie bezrobocie, w Polsce jest niewiele zarejestrowanych osób bezrobotnych, które powiatowe urzędy pracy mogą skierować do pracodawcy składającego ofertę pracy w związku z zamiarem zatrudnienia cudzoziemca. Jednak sytuacja na rynku pracy jest zróżnicowana w różnych regionach Polski. Projekt ustawy wprowadza elastyczną procedurę, która pozwoli poszczególnym powiatom decydować w jakich zawodach i branżach ograniczyć możliwość powierzenia pracy cudzoziemcom na terenie tego powiatu i w jakim okresie – większa rola powiatów to również zwiększenie roli publicznych służb zatrudnienia.
5. Wprowadzenie przepisów pozwalających przeprowadzać skuteczne kontrole Straży Granicznej i Państwowej Inspekcji Pracy. Kontrole u podmiotów powierzających pracę cudzoziemcom będą mogły być przeprowadzane bez zapowiedzi, która ułatwia przygotowanie się podmiotu do poddania się kontroli, na przykład poprzez tworzenie dokumentów poświadczających rzekome zgodne z przepisami zatrudnianie cudzoziemców. Nie będzie także przeszkod, aby prowadzone były jednocześnie kontrole w zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców,

a także w innym zakresie przez dwie instytucje kontrolne – obecnie tylko jedna instytucja kontrolna może prowadzić kontrolę legalności cudzoziemców w danym okresie czasu.

6. Wprowadzenie przepisów zobowiązujących pracodawców do informowania pracowników cudzoziemskich o prawach im przysługujących w związku wykonywaną pracą czy możliwością zrzeszania się w związkach zawodowych. Obecnie brak świadomości cudzoziemców w zakresie obowiązujących w Polsce regulacji przepisów prawa pracy prowadzi do naruszania przez pracodawców ich praw pracowniczych.
7. Wprowadzenia przepisów dotyczących programów integracyjnych dla cudzoziemców m.in. pomoc w nauce języka polskiego. Obecnie brak znajomości języka polskiego wyraźnie ogranicza zarówno możliwości cudzoziemców na polskim rynku pracy, jak i możliwość ich integracji w polskim społeczeństwie. Obywatele Ukrainy w licznych przypadkach posiadają wysokie kwalifikacje uzyskane w kraju pochodzenia, jednak brak znajomości języka polskiego ogranicza im możliwość znalezienia w Polsce pracy zgodnej z posiadanym wykształceniem.

Ponadto przewiduje się doprecyzowanie przepisów określających zakres dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy związanych z zezwoleniem na pracę.

Doprecyzowane i uzupełnione powinny być również przepisy dotyczące oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Sankcje za nielegalne zatrudnienie cudzoziemców i przekazywanie nieprawdziwych danych dotyczących zatrudnienia cudzoziemców zostaną zaostrzone – wysokość kary grzywny będzie ustalana przez sąd proporcjonalnie do liczby nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców.

Przewiduje się pełną elektroniczną postępowania dotyczące zezwolenia na pracę cudzoziemca lub oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi oraz wykorzystanie systemów informatycznych do monitoringu wykorzystania zezwoleń i oświadczeń. Będzie to możliwe dzięki modernizacji rozwiązania teleinformatycznego, która szerzej jest opisana w projekcie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia.

Rozbudowa funkcjonalności systemu teleinformatycznego praca.gov.pl pozwoli na łatwiejszy kontakt podmiotów wnioskujących o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, zezwolenia na pracę sezonową oraz wpis oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń z urzędem wydającym powyższe zezwolenia. Zmiana sposobu kontaktowania się podmiotów powierzających pracę cudzoziemcom z urzędami za pomocą rozbudowy systemu teleinformatycznego znacząco skróci procedurę udzielania zezwoleń na pracę i pozwoli wyeliminować pojawiające się we wnioskach omyłki.

Pełna cyfryzacja procedury udzielania zezwoleń na pracę cudzoziemca pozwoli na lepsze gospodarowanie zasobami kadrowymi urzędów pracy niż w przypadku prowadzenia postępowań dotyczących legalizacji pracy cudzoziemców w sposób tradycyjny. Jedynie niewielka liczba urzędników zostanie skierowana do pomocy pracodawcom będącym osobami wykluczonymi cyfrowo w składaniu wniosków o wydanie zezwolenia na pracę drogą elektroniczną.

Rozbudowa funkcjonalności systemu teleinformatycznego będzie dużym wsparciem pracowników urzędów pracy, ułatwiając im badanie porównywalności oferowanego cudzoziemcowi wynagrodzenia za pracę do wynagrodzeń na lokalnym rynku pracy.

Instytucje dokonujące kontroli legalności pracy i pobytu cudzoziemców (takie jak Państwowa Inspekcja Pracy i Straż Graniczna) dzięki szynom komunikacyjnym otrzymają ułatwiony dostęp do baz danych dotyczących podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom, co przyspieszy wykonywanie kontroli legalności pracy i pobytu cudzoziemców i zniechęci pracodawców do nielegalnego powierzania pracy cudzoziemcom. Rozbudowa dostępnych w nowym systemie teleinformatycznym baz danych ułatwi podmiotom prowadzącym postępowania w sprawie legalizacji pracy cudzoziemców badanie wskazanych w ustawie przesłanek odmowy wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca – w szczególności dzięki możliwości sprawdzenia uprzedniej karalności pracodawcy. Stworzenie nowego systemu teleinformatycznego spowoduje znaczne przyspieszenie postępowań w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczeń do ewidencji. Projekt modernizacji rozwiązań teleinformatycznych jest szerzej opisany w projekcie ustawy o aktywności zawodowej.

Elementy rozwiązania teleinformatycznego wykorzystywane w procedurach związanych z zatrudnianiem cudzoziemców:

1. Portal praca.gov.pl umożliwi kontakt podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi z organem wydającym zezwolenie na pracę lub przyjmującym oświadczenie.
2. Wnioski o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpis oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń będą składane w postaci elektronicznej. Urzędnicy będą pomagać wnioskodawcom wykluczonym cyfrowo w składaniu wniosków i oświadczeń.
3. Cudzoziemiec będzie miał wgląd do swojego konta, będzie mógł sprawdzić, czy ma zezwolenie na pracę i czy

jest zgłoszony do ubezpieczenia społecznego oraz przekazać informacje dotyczące swojego zatrudnienia.

4. W ramach rozwiązania teleinformatycznego będą funkcjonowały aplikacje służące prowadzeniu postępowania – bazy danych, aplikacje do generowania dokumentów, szyny komunikacyjne do wymiany informacji z innymi systemami dziedzinowymi (Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Krajowej Administracji Skarbowej, Krajowego Rejestru Sądowego i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, Straży Granicznej, Państwowej Inspekcji Pracy, Krajowego Rejestru Karnego).
5. W ramach rozwiązania teleinformatycznego stworzona zostanie baza wynagrodzeń oparta na ofertach pracy zgromadzonych w Centralnej Bazie Ofert Pracy (CBOP), która pozwoli na wiarygodną ocenę, czy wynagrodzenie proponowane cudzoziemcowi jest porównywalne do wynagrodzeń oferowanych na lokalnym rynku pracy. W tworzonego systemu teleinformatycznym, w celu oceny czy oferowane cudzoziemcowi wynagrodzenia za pracę dostosowane jest do wynagrodzeń rynkowych, wykorzystany zostanie algorytm stworzony na podstawie dostępnych informacji. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że narzędzie to będzie miało charakter pomocniczy ze względu na fakt, że przy tego typu analizach dane zgromadzone w CBOP nie są wystarczające. Pracownik urzędu pracy, posiadający także wiedzę dotyczącą wynagrodzeń oferowanych na danym stanowisku pracy na lokalnym rynku pracy, będzie przy wsparciu systemu teleinformatycznego badał porównywalność wynagrodzenia wskazanego we wniosku o wpis oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń.
6. Dostęp do określonych danych zgromadzonych w systemach Państwowej Inspekcji Pracy, Straży Granicznej czy Krajowego Rejestru Karnego pozwoli na stworzenie skutecznego narzędzia wspierającego egzekwowanie zakazu wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca podmiotom ukaranym za nielegalne powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcom.
7. Decyzje wydawane w postępowaniach o wydanie zezwoleń na pracę cudzoziemców będą doręczane elektronicznie podmiotom powierzającym wykonywanie pracy cudzoziemcom oraz umieszczane na indywidualnym koncie cudzoziemca.
8. Rozwiązanie teleinformatyczne będzie zapewniać właściwym organom i instytucjom dostęp do bazy danych o wydanych decyzjach w sprawach zezwoleń na pracę cudzoziemca.
9. Za pomocą rozwiązania teleinformatycznego możliwa będzie weryfikacja, czy cudzoziemiec podjął i wykonywał pracę zgodnie z wydanym zezwoleniem na pracę lub oświadczenia dzięki gromadzeniu zawiadomień o podjęciu i zakończeniu pracy przez cudzoziemca oraz przetwarzaniu danych pobieranych z centralnego rejestru wizowego, rejestru przekroczeń granicy, systemów teleinformatycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego czy Krajowej Administracji Skarbowej.

Procedury administracyjne stosowane w związku z zatrudnianiem cudzoziemców, obejmujące złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę lub złożenie oświadczenia, gromadzenie dowodów w sprawie, wydanie lub uchylenie decyzji, postępowanie odwoławcze, powinny być prowadzone drogą elektroniczną. Pozwoli to prowadzić postępowania administracyjne efektywniej i szybciej, weryfikować faktyczne zatrudnienie cudzoziemca, ograniczać wyłudzenie wiz, wzmacniać ochronę cudzoziemców przed wyzyskiem oraz przeciwdziałać zaniżaniu standardów na rynku pracy.

Podsumowując, przewiduje się że proponowana ustawa spowoduje ograniczenie występujących nadużyć oraz usprawnienie procedur dotyczących powierzania pracy cudzoziemcom, w szczególności:

- 1) skrócenie przeciętnego czasu rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi;
- 2) zwiększenie liczby decyzji o odmowie wydania lub uchyleniu zezwolenia na pracę lub oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy, na początku obowiązywania projektowanej ustawy w związku z wprowadzeniem obligatoryjnych przesłanek odmowy wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca.

Rozwiązania dotyczące programów integracyjnych zawarte w projekcie ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy:

Projekt ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy zawiera przepisy o charakterze działań integracyjnych np. takie jak pomoc w nauce języka, w tym także osób podejmujących pracę, a nie tylko uczących się, kampanie integracyjne w Polsce, kampania w internecie w państwach pochodzenia cudzoziemców na temat ich praw i obowiązków. Projekt ustawy zawiera również przepisy dające możliwość tworzenia przez publiczne służby zatrudnienia wyspecjalizowanych punktów wspierania cudzoziemców na rynku pracy.

Obecnie jedynym programem integracyjnym wskazanym w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, z późn. zm.) jest indywidualny program integracji.

Zakres podmiotów objętych indywidualnym programem integracji obejmuje wyłącznie cudzoziemców, którzy:

- 1) uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą lub
- 2) przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o

cudzoziemcach.

Obecnie wielu cudzoziemców przebywających w Polsce nie może więc być objętych indywidualnym programem integracji, jednak również oni potrzebują wsparcia integracyjnego.

Polska prowadzi także programy integracyjne, które nie są wskazane w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i dostrzega potrzebę rozszerzenia ich zakresu. Należy tutaj wymienić na przykład otwarty nabór wniosków w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji 2021–2027. Powyższy nabór wniosków dotyczy tworzenia sieci Centrów Integracji Cudzoziemców (CIC) w oparciu o formułę One-Stop-Shop oraz wsparcia cudzoziemców w ramach kompleksowych projektów realizowanych przez władze lokalne i regionalne w całej Polsce. Dodatkowym programem integracyjnym wskazanym w przepisach ustawy są programy aktywizacyjne dla cudzoziemców uregulowane w art. 62d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Na tej podstawie powstał Resortowy Program Aktywizacyjny dla Cudzoziemców na lata 2022–2025 realizowany przez pierwszą edycję konkursu “Razem Możemy Więcej”. Program powyższy oferuje cudzoziemcom przydatne działania takie jak; nauka języka polskiego jako języka obcego przez cudzoziemców, doskonalenie zawodowe i przyuczenie cudzoziemców do podejmowania pracy w zawodach deficytowych na polskim rynku pracy.

Jeśli obecnie istniejące działania integracyjne, tak ograniczone finansowo i podmiotowo, dają wymiennie pozytywne rezultaty, to zwiększenie liczby programów integracyjnych i zwiększenie nakładów finansowych na te programy przyniesie Polsce zdolności absorpcji i integracji cudzoziemców, dla których Polska coraz częściej staje się krajem docelowym do osiedlenia się na stałe. Uregulowanie programów integracyjnych w przepisach ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy wydaje się być najlepszym wyborem. Migracja cudzoziemców do Polski ma w zdecydowanej większości wymiar ekonomiczny. Migranci przez dostępne narzędzia integracyjne powinni być nakierowywani na to, aby dzięki uzyskaniu znajomości języka polskiego i doskonaleniu zawodowemu stanowić istotny wkład w rozwój społeczny i gospodarczy Polski.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Zasady dostępu cudzoziemców do rynku pracy różnią się w państwach OECD/UE w zależności od potrzeb rynku pracy, prowadzonej polityki migracyjnej i możliwości zaspokajania popytu na pracę w oparciu o cudzoziemców mających swobodny dostęp do rynku pracy (w tym obywateli UE korzystających ze swobody przepływu pracowników). Coraz bardziej zauważalna jest konkurencja między państwami UE o pracowników z państw trzecich, zwłaszcza w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji.

Przykładowo w Szwecji pracodawca decyduje o tym, ilu cudzoziemców i w jakich zawodach chce zatrudnić. Test rynku pracy w Szwecji polega jedynie na publikowaniu ogłoszenia. W niektórych państwach (np. Szwecja, Holandia) stosuje się mechanizmy certyfikowania wiarygodnych pracodawców, którzy następnie mają możliwość korzystania z szybszych i/lub prostszych procedur. Tworzenie systemu certyfikowania wymaga jednak dodatkowych i niemałych nakładów finansowych, co może być szczególnie trudne dla mikro- i małych przedsiębiorców, którzy stanowią znaczną część pracodawców zatrudniających cudzoziemców w Polsce.

Większość najlepiej rozwiniętych państw UE koncentruje się na przyciąganiu cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach (stosując ułatwienia w zakresie m.in. prawa pobytu dla członków rodzin, instrumentów ułatwiających integrację itp.), gdyż mają zapewnione inne kanały dostępu do pracowników o niższych kwalifikacjach (m.in. mobilność w ramach UE, czy migracje uchodźcze). Ułatwienia dla wykwalifikowanych pracowników fizycznych wprowadzały w ostatnich latach takie państwa jak Niemcy (w 2020 r.). Polegały one m.in. na zwolnieniu z testu rynku pracy, czy wydłużeniu okresu pobytu w celu poszukiwania pracy (warunkiem jest posiadanie uznawanych w Niemczech kwalifikacji oraz znajomość lub podjęcie nauki języka niemieckiego).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Pracodawcy zatrudniający cudzoziemców	125 tys.	Dane MRPiPS na temat liczby pracodawców zatrudniających cudzoziemców posiadających aktualne zezwolenia na pracę wg stanu na dzień 31.12.2023 r. (System CeSAR)	Usprawnienie procedur zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Wyższe kary za nielegalne powierzanie pracy cudzoziemcom (z uwagi na zmianę zasad wymierzania kary za nielegalne powierzanie pracy cudzoziemcom przez sądy).
Cudzoziemcy podejmujący zatrudnienie w Polsce	954 tys.	Dane MRPiPS na temat liczby cudzoziemców posiadających	Usprawnienie procedur zatrudniania cudzoziemców w

		aktualne zezwolenia na pracę wg stanu na dzień 31.12.2023 r. (System CeSAR)	Polsce. Skrócenie czasu oczekiwania na wydanie zezwolenia na pracę.
Wojewodowie	16	Informacja ogólnodostępna	Usprawnienie procedur wydawania decyzji w sprawach zezwoleń na pracę dla cudzoziemców.
Powiatowe urzędy pracy	340	Dane MRPiPS	Usprawnienie procedur wydawania decyzji w sprawach zezwoleń na pracę sezonową oraz postępowania w sprawach oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.
Minister właściwy do spraw pracy	1	Informacja ogólnodostępna	Usprawnienie postępowań administracyjnych dotyczących zatrudniania cudzoziemców, prowadzonych w II instancji.
Podmioty kontrolujące legalność pracy cudzoziemców	2	Informacja ogólnodostępna	Możliwość prowadzenia kontroli niezapowiedzianych oraz możliwość prowadzenia kontroli przez dwa podmioty jednocześnie.
Organizacje pozarządowe zajmujące się integracją cudzoziemców	89,4 tys. organizacji pozarządowych, spośród których 210 wskazuje pomoc uchodźcom jako obszar działalności statutowej	Dane GUS	Umożliwienie organizacjom pozarządowym prowadzenia w sposób przejrzysty i skoordynowany działań integracyjnych.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny” oraz na platformie gov.pl.

Projekt zostanie przesłany do zaopiniowania w terminie 30 dni:

- na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022r. poz. 854):
 - Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych,
 - Forum Związków Zawodowych,
 - NSZZ “Solidarność”,
- na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2022 r. poz. 97):
 - Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej,
 - Konfederacji “Lewiatan”,
 - Związkowi Rzemiosła Polskiego,
 - Związkowi Pracodawców Business Centre Club,
 - Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców,
 - Federacji Przedsiębiorców Polskich,
 - Polskiemu Towarzystwu Gospodarcemu,
- na podstawie art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.) – Radzie Dialogu Społecznego,
- na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759, z późn.

pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania	Nie dotyczy.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Planuje się, że w tym samym czasie wejdą w życie dwie ustawy, tj. ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia oraz ustawa o dostępie cudzoziemców do rynku pracy (zastąpią ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Wiążą się one z modernizacją systemów teleinformatycznych udostępnianych przez ministra właściwego do spraw pracy, wykorzystywanych przez publiczne służby zatrudnienia. Koszty modernizacji systemów teleinformatycznych zostały oszacowane w OSR projektu ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia.</p> <p>Wydatki na modernizację systemów teleinformatycznych będą ponoszone w ramach inwestycji wspierających reformę rynku pracy – tak jak do tej pory ze środków Funduszu Pracy w ramach przyznanych limitów oraz z Instrumentu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności (UE). W KPO jest zabezpieczona kwota 35 mln EUR na ten cel. Ogólna kwota na inwestycje (A 4.1.1) wspierające reformę A4.1. „Efektywne instytucje na rzecz rynku pracy” zaplanowaną w KPO w Komponentcie A „Odporność i konkurencyjność gospodarki”, podkomponent A4. „Zwiększenie dopasowania strukturalnego, efektywności i odporności kryzysowej rynku pracy”, obejmujące modernizację systemów IT oraz szkolenia pracowników PSZ, wynosi 52 mln EUR.</p> <p>Aktualnie przez systemy można składać m.in. wnioski o wydanie zezwoleń na pracę cudzoziemców, wnioski o wydanie zezwoleń na pracę sezonową cudzoziemców oraz oświadczenia o powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom w postaci elektronicznej. Systemy umożliwiają również obsługę i przekazywanie zwrotnie do Klientów decyzji administracyjnych wydawanych przez urzędy pracy lub urzędy wojewódzkie w ww. sprawach. W procesach obsługi ww. wniosków i oświadczeń urzędy korzystają z usług elektronicznych umożliwiających pozyskiwanie danych z innych jednostek administracji publicznej zajmujących się obsługą pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium RP.</p> <p>Modernizacja systemów teleinformatycznych PSZ, zgodnie z przepisami projektu ustawy, będzie miała na celu zwiększenie poziomu elektronicznej obsługi zatrudniania cudzoziemców na terytorium RP.</p> <p>Koszty modernizacji systemów teleinformatycznych PSZ i rozwoju infrastruktury IT, planowane do poniesienia ze środków KPO, wynikające z projektu ustawy wyniosą łącznie ok. 1 400 000 zł, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 1 000 000 – 2024 r., – 400 000 – 2025 r. <p>Wejście w życie proponowanej ustawy zostanie sfinansowane w ramach limitu wydatków/kosztów ujętych w planie finansowym właściwej jednostki sektora finansów publicznych na dany rok, w tym w ramach środków na wynagrodzenia, i nie będzie stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki na ten cel.</p> <p>W związku z tym ustawa o dostępie cudzoziemców do rynku pracy nie generuje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu Państwa i JST.</p> <p>Koszty związane z bieżącym utrzymaniem i ewentualną modernizacją po wydatkowaniu środków z KPO będą ponoszone z bieżących środków przeznaczonych na utrzymanie systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw pracy.</p> <p>Ponadto w planie finansowym Funduszu Pracy stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej corocznie część środków Funduszu Pracy jest przeznaczana na systemy IT, które są przewidziane ustawą.</p> <p>Wydatki będą ponoszone – tak jak do tej pory ze środków Funduszu Pracy w ramach planu finansowego Funduszu Pracy na dany rok oraz z Instrumentu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności (UE).</p> <p>Koszt rozwoju usługi udostępniania danych z Krajowego Rejestru Karnego szacuje na poziomie od 200 do 300 tysięcy zł.</p> <p>Planowane programy integracyjne cudzoziemców mogą być finansowane ze środków Funduszu</p>											

	Pracy, jak również z innych źródeł takich jak Europejski Fundusz Społeczny czy Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowane rozwiązania mogą wpłynąć korzystnie na uzupełnianie niedoborów na rynku pracy, które od kilku lat stanowią jedną z najważniejszych barier rozwoju firm, w tym dużych przedsiębiorstw i będą się pogłębiać z powodu niekorzystnych trendów demograficznych, szczególnie silnych w populacji osób w wieku produkcyjnym, mobilnym.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowane rozwiązania mogą wpłynąć korzystnie na branże takie jak budownictwo, część usług, zbiór owoców, agencje pracy tymczasowej, których działalność jest obecnie silnie uzależniona od dostępności pracowników cudzoziemskich. Migranci podejmują często pracę w sektorach i zawodach najmniej atrakcyjnych dla obywateli Polski, gdzie kluczowe znaczenie ma utrzymanie niskich kosztów pracy (przy pogłębiających się trendach demograficznych problem może narastać). Proponowane rozwiązania mają na celu uproszczenie rekrutacji rolnikom i przedsiębiorcom zatrudniającym pracowników do prac sezonowych, przy jednoczesnym umożliwieniu długotrwałego zatrudnienia w pozostałych branżach opierających się w dużej mierze na pracy cudzoziemców.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak bezpośredniego wpływu – w tym brak wpływu na osoby starsze i niepełnosprawne.						
Niemierzalne		Projektowana regulacja przyczyni się do poprawy warunków dla rozwoju przedsiębiorczości przez łatwiejszą możliwość uzupełniania niedoborów kadrowych.						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
--	---

Komentarz:
Przewiduje się, że zmiany wprowadzone przepisami niniejszego aktu związane z elektronizacją procesu wydania zezwoleń na pracę uproszczą procedurę ich wydawania. Będzie to skutkowało skróceniem czasu załatwienia sprawy, zmniejszeniem liczby dokumentów.

Poprzez doprecyzowanie procedur wydawania zezwoleń na pracę – szczególnie dzięki wprowadzeniu przesłanek obligatoryjnych odmowy wydania zezwolenia na pracę, zmniejszy się liczba pracowników urzędów wojewódzkich koniecznych do prowadzenia postępowań w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca. Zezwolenia na pracę cudzoziemca będą uzyskiwać wyłącznie podmioty rzeczywiście zamierzające powierzyć pracę wskazanemu cudzoziemcowi.

Odnosząc się do zmiany przepisów dotyczących kontroli legalności pracy cudzoziemców – w projekcie ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy zawarty został przepis zmieniający ustawę prawo przedsiębiorców w zakresie możliwości prowadzenia kontroli u pracodawców przez dwa podmioty kontrolne jednocześnie. W projekcie powyższej ustawy zawarty jest także przepis zmieniający ustawę o Straży Granicznej – w zakresie umożliwienia prowadzenia niezapowiedzianych kontroli.

W latach 2018–2023 średni czas wydania decyzji w sprawie zezwolenia na pracę cudzoziemca wynosił 55 dni. Wobec planowanej znacznej rozbudowy systemu teleinformatycznego i wprowadzenia przesłanek obligatoryjnych odmowy wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca, oczekiwanym skutkiem będzie znaczne skrócenie czasu prowadzenia postępowania w sprawie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca.

Przepisy ustawy o dostępie cudzoziemców do rynku pracy wprowadzą ujednolicony, jakościowy i przejrzysty system integracji cudzoziemców oraz umożliwią organizacjom pozarządowym prowadzenie skoordynowanych działań integracyjnych cudzoziemców.

Dzięki wprowadzeniu działań integracyjnych cudzoziemcy będą lepiej wpasowywać się w potrzeby społeczno-gospodarcze Polski. Jednocześnie podniesienie średniego poziomu np. znajomości języka polskiego przez cudzoziemców jako języka obcego powinno ułatwić im komunikację w czasie procedur administracyjnych (legalizacja pobytu).

9. Wpływ na rynek pracy

Polski rynek pracy wymaga ciągłego uzupełniania podaży pracy cudzoziemców. Projektodawca szacuje, że w skali roku pracuje średnio w jednym momencie około 1 mln cudzoziemców (co może stanowić około 6% polskiego rynku pracy).

Proponowane rozwiązania mają na celu zwiększenie zarówno skali, jak i trwałości udziału migrantów zarobkowych na rynku pracy, co pozytywnie wpłynie bezpośrednio na cały system gospodarczy w Polsce, przekładając się na roczny wzrost PKB, tak jak to miało miejsce w ostatnich latach przy rosnącym udziale cudzoziemców na polskim rynku pracy. Migracje – zwiększając zasoby siły roboczej i wpływając na stopę bezrobocia zmieniają też strukturę czynników produkcji (większy wkład pracy). Wykwalifikowani migranci mają również duży wpływ na wzrost produktywności, o ile pracują zgodnie ze swoimi kwalifikacjami. Dodatkowo, migranci wspierają wzrost gospodarczy m.in. zwiększając poziom konsumpcji, obecnie już nie tylko podstawowych dóbr i usług, ale też coraz częściej inwestują w Polsce.

Przewiduje się, że zmiany wprowadzone przepisami niniejszego aktu pozytywnie wpłyną na wielkość zatrudnienia w podmiotach objętych oddziaływaniem regulacji z uwagi na proponowane rozwiązania ułatwiające powierzenie pracy cudzoziemcom przez pracodawców, przez ujednoczenie dokumentów dopuszczających do rynku pracy, zrównoważenie pracy instytucji stosujących przepisy o zatrudnieniu cudzoziemców, a tym samym przyspieszenie procedur.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe <input type="checkbox"/> inne:	<input checked="" type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	--

Omówienie wpływu	Projektowane rozwiązanie pozytywnie wpłynie na obszar informatyzacji w związku z pełną elektronizacją procedur legalizacji pracy cudzoziemca w Polsce.
------------------	--

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planuje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. W projekcie przewidziano przepisy przejściowe pozwalające na dostosowanie systemu teleinformatycznego do nowych przepisów w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

- 1) Porównanie statystyk dotyczących:
 - a) przeciętnego czasu trwania postępowań administracyjnych w sprawach zatrudnienia cudzoziemców,
 - b) liczb decyzji o wydaniu, odmowie wydania i uchyleniu zezwolenia na pracę lub oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy;
- 2) Porównanie statystyk i szacunków dotyczące udziału cudzoziemców w polskim rynku pracy;
- 3) Ewaluacja efektów wprowadzenia ustawy po 2 latach jej obowiązywania, uwzględniająca opinie partnerów społecznych i ekspertów.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Tabele z danymi statystycznymi dotyczącymi poziomu i charakterystyki zatrudnienia cudzoziemców.