

## UZASADNIENIE

Celem nowelizacji rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. Nr 155, poz. 919), jest zapewnienie obywatelom Armenii możliwości podejmowania pracy na zasadach przewidzianych w przepisie § 1 pkt 22 tego rozporządzenia.

Aktualnie przepis § 1 pkt 22 rozporządzenia, na podstawie którego obywatele wybranych państw mogą wykonywać w Polsce pracę bez zezwolenia na pracę, pod warunkiem zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi dotyczy obywateli pięciu państw, tj. Republiki Białoruś, Republiki Gruzji, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy<sup>1</sup>.

Przyłączenie Republiki Armenii do grona wymienionych powyżej pięciu krajów-beneficjentów tzw. „procedury uproszczonej” realizuje rekomendacje zawarte w dokumencie „Polityka Migracyjna Polski: stan obecny i postulowane działania”<sup>2</sup>. Jest też zgodne z postulatami odnośnie wspierania mechanizmów sprzyjających migracji zarobkowej o charakterze cyrkulacyjnym zawartymi w treści deklaracji o Partnerstwie na Rzecz Mobilności EU-Armenia, podpisanej w październiku 2011 roku, której sygnatariuszem jest także Rzeczpospolita Polska oraz z założeniami polskiej polityki zagranicznej (współpraca z krajami Partnerstwa Wschodniego, do których należy Republika Armenii).

Rozszerzenie możliwości podejmowania pracy na zasadach uproszczonych na obywateli Republiki Armenii postulowała też, w związku z przystąpieniem do Partnerstwa na Rzecz Mobilności, strona armeńska. Objęcie obywateli Gruzji i Mołdowy „procedurą uproszczoną” stanowiło część polskiej oferty w ramach Partnerstw na Rzecz Mobilności między UE a tymi krajami.

Rozszerzenie możliwości podejmowania pracy w Polsce na uproszczonych zasadach na obywateli kolejnego państwa jest również korzystne dla polskiego rynku pracy w kontekście przewidywanych zmian demograficznych, na skutek których krajowe zasoby siły roboczej mogą okazać się niewystarczające dla potrzeb polskiej gospodarki. Pomimo istnienia potencjalnego ryzyka wzrostu liczby osób wykorzystujących oświadczenia niezgodnie z przeznaczeniem, w opinii konsultowanych w tej sprawie organów, stopień zagrożenia nie jest znaczący.

Na podstawie § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. Nr 16, poz. 85, z późn. zm.), dla obywateli ww. 5 państw, zezwolenie na pracę może być wydane bez konieczności uzyskania informacji, o której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2, wydawanej przez starostę (tzw. test rynku pracy), jeśli w okresie bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę, cudzoziemiec ten wykonywał pracę dla tego samego podmiotu przez okres nie krótszy niż 3 miesiące na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy i spełnił określone w ww. przepisie warunki.

<sup>1</sup> W 2012 r. spośród zarejestrowanych ogółem oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom, na obywateli Ukrainy przypadało 91,77% (223671 oświadczeń), Mołdowy – 3,87 % (9421 oświadczeń), Białorusi – 3,13 % (7636 oświadczeń), Rosji – 0,67 % (1624 oświadczeń) oraz Gruzji – 0,57 % (1384 oświadczeń). Należy jednak pamiętać, że liczba zarejestrowanych oświadczeń przewyższa liczbę cudzoziemców, którzy faktycznie podjęli pracę w związku z zarejestrowanym oświadczeniem (rezygnacja części cudzoziemców z przyjazdu do Polski, odmowa wydania wizy przez konsula, wystawienie kilku oświadczeń dla tego samego cudzoziemca czy też niestawienie się cudzoziemca do pracodawcy).

<sup>2</sup> Dokument został przyjęty 31 lipca 2012 r. przez Radę Ministrów.

Przewiduje się, że rozporządzenie wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. Będzie to termin dłuższy niż 14 dni od dnia ogłoszenia, co wypełnia wymóg określony w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172). Wejście rozporządzenia w życie z początkiem roku ułatwi zbieranie i prezentowanie danych statystycznych dot. zatrudnienia obywateli Armenii. Przedłużenie *vacatio legis* pozwoli na to, by informacja o wprowadzonych zmianach dotarła do większej liczby zainteresowanych.

Projekt został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia został przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego celem zaopiniowania, zgodnie z § 12 ust. 3 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.). Komisja wyraziła opinię pozytywną.

Projekt rozporządzenia, nie zawierając przepisów technicznych ani wyłączających stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów w ramach Unii Europejskiej, nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt rozporządzenia nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu w trybie § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje rozporządzenie

Regulacje zawarte w projekcie rozporządzenia, odmienne od dotychczas obowiązujących, bezpośrednio dotyczą:

- podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom, w szczególności obywatelom Armenii,
- obywateli Armenii,
- starostów (powiatowych urzędów pracy) zajmujących się rejestracją oświadczeń podmiotów powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom oraz wydawaniem informacji o możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy,
- placówek konsularnych wydających wize na podstawie oświadczeń, w szczególności Ambasady RP w Erewaniu,
- wojewodów w związku z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców.

Pośrednio, nowe regulacje oddziaływać będą na obywateli polskich pracujących w zawodach popularnych wśród cudzoziemców.

### 2. Konsultacje społeczne

Projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji następującym partnerom społecznym:

- 1) NSZZ „Solidarność”;
- 2) Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych;
- 3) Business Centre Club - Związkowi Pracodawców;
- 4) Konfederacji Lewiatan;

- 5) Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) Związkowi Rzemiosła Polskiego;
- 7) Forum Związków Zawodowych.

NSZZ „Solidarność” i OPZZ zakwestionowały objęcie obywateli Armenii przepisami dotyczącymi oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy ze względu na wysoki poziom bezrobocia. Ze względu na niewielką liczbę obywateli Armenii, którzy będą korzystać z tych przepisów, można uznać, iż wpływ tej zmiany na poziom bezrobocia będzie niedostrzegalny.

Konfederacja Lewiatan postulowała wydłużenie dopuszczalnego okresu pracy określonej oświadczeniem do 24 miesięcy – postulat ten wykraczał poza zakres przedmiotowy nowelizacji.

Z uwagi na znaczenie objętych projektem rozwiązań dla sektora rolnego, budowlanego, handlu oraz pracy tymczasowej, a także dla organizacji zajmujących się problematyką cudzoziemską oraz współpracą pomiędzy Polską a Armenią, projekt został przekazany do konsultacji również:

- 1) Krajowej Izbie Gospodarczej;
- 2) Krajowej Radzie Izb Rolniczych;
- 3) Federacji Branżowych Związków Producentów Rolnych;
- 4) Krajowemu Związkowi Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych;
- 5) Związkowi Sadowników Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) Związkowi Zawodowemu Pracowników Rolnictwa w RP;
- 7) Polskiemu Związkowi Pracodawców Budownictwa;
- 8) Polskiej Izbie Przemysłowo-Handlowej Budownictwa;
- 9) Polskiej Izbie Handlowej;
- 10) Stowarzyszeniu Agencji Zatrudnienia;
- 11) Polskiemu Forum HR;
- 12) Ogólnopolskiemu Konwentowi Agencji Pracy;
- 13) Polsko-Armeńskiej Izbie Gospodarczej;
- 14) Fundacji Ormiańskiej KZKO;
- 15) Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic”;
- 16) Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej;
- 17) Fundacji „Ocalenie”;
- 18) Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć;
- 19) Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji.

Uwagi zgłosiło Stowarzyszenie Interwencji Prawnej oraz Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”. Wykraczały one jednak poza zakres nowelizacji.

Projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji również wojewodom z uwagi na ich kompetencje w zakresie wydawania zezwoleń na pracę.

Projekt został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem rozporządzenia w trybie określonym tą ustawą.

### 3. Wpływ aktu normatywnego na:

- a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie rozporządzenia nie spowoduje zwiększenia wydatków jednostek sektora

finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

Jako że ogólna przewidywana liczba pracodawców rejestrujących oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy obywatelom Armenii nie będzie znacząca, można przewidywać, że ewentualny wzrost nakładu pracy związanej z rejestracją takich oświadczeń będzie marginalny w skali kraju. Jednocześnie, również w niewielkim stopniu, zmniejszy się obciążenie pracą powiatowych urzędów pracy w zakresie wydawania informacji starosty dotyczącej możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy, jak również liczba postępowań związanych z zezwoleniami na pracę, prowadzonych przez wojewodów.

Spodziewane zwiększenie zainteresowania obywateli Republiki Armenii podejmowaniem pracy w Polsce (przewiduje się od 1-4 tys. oświadczeń rejestrowanych w pierwszych latach funkcjonowania procedury) i wydawanie większej liczby wiz będzie się wiązało ze wzrostem nakładu pracy Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Erewaniu.

Prawdopodobnie możliwość powierzania pracy obywatelom Armenii w związku z zarejestrowanym oświadczeniem spowoduje w początkowym okresie zmniejszenie liczby wydawanych dla tej grupy zezwoleń na pracę i, w konsekwencji, zmniejszenie dochodów budżetu państwa z tytułu wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie lub przedłużenie zezwolenia na pracę dla obywateli Armenii. Zgodnie z trendami obserwowanymi w przypadku Gruzji i Mołdowy, także w przypadku Armenii można spodziewać się, że w pierwszym roku funkcjonowania tzw. „procedury oświadczeń” liczba wydawanych zezwoleń zmniejszy się o ok. 30-50% w stosunku do roku poprzedniego. W 2012 r. złożono 499 wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla obywateli Armenii. W ciągu ostatnich lat liczba wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla obywateli Armenii również oscylowała wokół poziomu 500 rocznie. W przypadku zezwoleń na pracę dla obywateli Armenii, znacząco dominują zezwolenia typu A, wydawane na okres dłuższy niż 3 miesiące, dla których opłata wynosi 100 zł. Zatem wpływy z tego tytułu wyniosły w 2012 r. prawie 50 tys. zł. Spadek liczby wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla obywateli Armenii może spowodować zmniejszenie dochodów budżetu państwa o ok. 12-25 tys. zł. Jednakże obserwowana w przypadku obywateli innych państw objętych tą procedurą tendencja związana z funkcjonowaniem oświadczeń i ich wpływem na liczbę wydanych zezwoleń (po początkowym okresie spadku liczba zezwoleń na pracę rośnie) pozwala przypuszczać, że spadek dochodów budżetu w związku z mniejszą liczbą wydanych zezwoleń będzie miał charakter przejściowy. W następnych latach można spodziewać się, że liczba ta będzie rosła, wracając co najmniej do wcześniejszego poziomu. W związku z powyższym dochody budżetu państwa związane z wpłatą za złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę dla obywateli Armenii w pierwszym roku funkcjonowania oświadczeń mogą wahać się pomiędzy 25 – 35 tys. zł., zaś w latach następnych mogą wynieść powyżej 50 tys. zł.

Należy również zauważyć, że poziom dochodów budżetu państwa z tytułu wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie lub przedłużenie zezwolenia na pracę zależy od liczby rozpatrywanych wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla wszystkich cudzoziemców podlegających wymogowi posiadania zezwolenia na pracę, wśród których obywatele Armenii stanowią niewielki odsetek. Wzrost lub spadek dochodów budżetu państwa z tego tytułu nie będzie więc zależał od większej lub mniejszej liczby wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla obywateli Armenii, lecz od tego, czy ogólna liczba wniosków o zezwolenia na pracę będzie rosła, czy spadała, co z kolei będzie uzależnione od ogólnego zapotrzebowania pracodawców na pracę cudzoziemców.

Reasumując, ze względu na niewielki udział wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla obywateli Armenii w ogólnej liczbie wniosków o wydanie zezwolenia na pracę dla cudzoziemców, rozporządzenie nie spowoduje zmniejszenia dochodów budżetu państwa z

tytułu wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie lub przedłużenie zezwolenia na pracę dla cudzoziemca.

Ponadto dochody publiczne zostaną powiększone o wpływy z tytułu podatków dochodowych oraz składek na ubezpieczenia społeczne w związku z pracą obywateli Armenii na podstawie zarejestrowanego oświadczenia. Skala wpływów będzie uzależniona od wysokości ich wynagrodzeń i rodzaju umów, na podstawie których będą wykonywać pracę.

#### b) rynek pracy

Mimo utrzymującego się relatywnie wysokiego bezrobocia w Polsce, w kilku sektorach i regionach odczuwalny jest niedobór rąk do pracy. Wskazują na to rosnące liczby wydawanych zezwoleń na pracę i rejestrowanych oświadczeń. Biorąc pod uwagę, że liczba zarejestrowanych oświadczeń (243.736 w 2012 r.) znacznie przewyższa liczbę wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (39.144 w 2012 r.<sup>3</sup>), należy podkreślić, że oświadczenia są wykorzystywane przede wszystkim w sytuacjach, w których konieczne jest szybkie pozyskanie pracownika na relatywnie niedługi okres czasu.

Najwięcej oświadczeń zarejestrowały podmioty działające w rolnictwie – ponad 46,6% i w budownictwie – ponad 22,1 %, na kolejnych pozycjach znalazło się przetwórstwo przemysłowe – 6,7 % oraz podmioty powierzające pracę w usługach domowych – 3%.

Dotychczasowa praktyka stosowania przepisów rozporządzenia nie wskazuje na to, by możliwość powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom na podstawie uproszczonej procedury wpływała w sposób negatywny na liczbę ofert pracy zgłaszanej do powiatowych urzędów pracy, skalę aktywności zawodowej obywateli Polski, poziom bezrobocia oraz poziom wynagrodzeń. Cudzoziemcy podejmujący pracę w tym trybie podejmują pracę przede wszystkim w zawodach i na stanowiskach, które nie cieszą się popularnością wśród obywateli Polski czy państw UE/EOG.

Na podstawie przeprowadzonych analiz stwierdzono, że w przypadku Armenii liczba zarejestrowanych oświadczeń może wynieść w pierwszym roku przynajmniej 1-2 tys., a biorąc pod uwagę istnienie w Polsce (w odróżnieniu od Gruzji i Mołdowy) ormiańskich sieci migracyjnych, może być jeszcze wyższa (3-4 tys.). Stosunkowo niewielka liczba obywateli Armenii, którzy podejmą pracę w związku z zarejestrowanym oświadczeniem, również nie powinna zakłócić funkcjonowania rynku pracy w Polsce.

Należy jednak zwrócić uwagę, że zarówno w przypadku Mołdowy, jak i Gruzji, a więc państw o podobnych charakterystykach do Armenii, liczba rejestrowanych oświadczeń bezpośrednio po wprowadzeniu tego rozwiązania rosła (w przypadku Mołdowy wyniosła kolejno 2.747, 5.912 i 13.024 oświadczeń, zaś w przypadku Gruzji 453 i 1.774 oświadczeń). Natomiast w roku 2012 zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedzającego (9.421 oświadczeń w przypadku Mołdowy i 1.384 – Gruzji), prawdopodobnie w związku ze wzrostem bezrobocia, nadal pozostając jednak na znacznie wyższym poziomie niż w pierwszym roku funkcjonowania. W związku z powyższym należy się spodziewać, że również w przypadku obywateli Armenii liczba rejestrowanych oświadczeń wzrośnie bezpośrednio po wprowadzeniu takiej możliwości.

Możliwość legalnej pracy w związku z zarejestrowanym oświadczeniem może ponadto przyczynić się do zmniejszenia się liczby obywateli Armenii pracujących w Polsce w szarej strefie.

#### c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

---

<sup>3</sup> Rzeczywiste liczby pracujących cudzoziemców są najprawdopodobniej niższe, w związku z tym, że nie wszyscy cudzoziemcy decydują się ostatecznie na przyjazd do Polski, nie wszyscy też dostają wizy, czasami kilka oświadczeń lub zezwoleń dotyczy jednego cudzoziemca itp.

Projektowana nowelizacja rozporządzenia znosi obciążenia dla podmiotów zatrudniających cudzoziemców, zwłaszcza obywateli Armenii, poprzez zwolnienie – w zakresie określonym w projektowanym przepisie – z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę cudzoziemca. Nie wprowadza nowych obciążeń finansowych ani organizacyjnych dla przedsiębiorców w stosunku do aktualnego stanu prawnego. Rozwiązania zachowują mechanizm oświadczenia ze strony podmiotu powierzającego pracę, który nie pociąga za sobą konieczności przedstawiania dowodów potwierdzających okoliczności, jakich dotyczy oświadczenie.

Rozporządzenie nie będzie miało wpływu na funkcjonowanie rynku i nie będzie zakłócać mechanizmów konkurencji. Przedmioty regulacji nie stanowią bowiem kwestie konkurencji, monopolizacji, prywatyzacji, itp. Regulacje nie zmieniają także istoty funkcjonowania gospodarki oraz zadań i roli przedsiębiorców. W poszczególnych przypadkach, regulacje wynikające z rozporządzenia będą miały korzystny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców i na ich konkurencyjność – z uwagi na możliwość elastycznego pozyskania odpowiednich pracowników.

#### d) sytuację i rozwój regionalny

Rozporządzenie może mieć pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny poprzez zapewnienie możliwości łatwego dopływu pracowników zagranicznych na tereny cechujące się deficytem siły roboczej.