



Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyrer • Dariusz Kałan • Patryk Kugiel
Zuzanna Nowak • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Wpływ Brexitu na sytuację imigrantów ekonomicznych w Wielkiej Brytanii: implikacje dla Polski i polskich obywateli

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej może mieć negatywne konsekwencje ekonomiczno-społeczne zarówno dla obywateli UE mieszkających w Zjednoczonym Królestwie, jak i dla Brytyjczyków w krajach UE. Skala i charakter tego wpływu zależą od modelu przyszłych relacji Wielkiej Brytanii ze Wspólnotą oraz tempa osiągnięcia porozumienia w tej sprawie. Ograniczenie imigracji zarobkowej w wyniku Brexitu zaszkodzi jednak najbardziej brytyjskiej gospodarce i rynkowi pracy. Dla Polski natomiast – w obliczu negatywnych zmian demograficznych – perspektywa powrotu części imigrantów do kraju może być korzystna.

Brak gotowych rozwiązań dotyczących modelu relacji Wielkiej Brytanii z Unią Europejską po ewentualnym Brexicie będzie oznaczać niepewność nie tylko dla szeroko pojętego sektora biznesu, ale także dla ponad 3 mln imigrantów z UE zamieszkujących w Zjednoczonym Królestwie. Ponieważ najliczniejszą grupę w Wielkiej Brytanii stanowią obecnie Polacy (ponad 850 tys.), nie powinien dziwić niedawny wynik sondażu przeprowadzonego przez Uniwersytet w Edynburgu. Według sondażu to właśnie Polacy najbardziej popierają rozwiązania, które w przypadku Brexitu pozwoliłyby Wielkiej Brytanii utrzymać członkostwo przynajmniej w obszarze wspólnego rynku, a tym samym swobodę przepływu osób.

Paradoks Brexitu. Postulowane od długiego czasu przez brytyjskich eurosceptyków ograniczenie imigracji zarobkowej do Wielkiej Brytanii¹ może najbardziej zaszkodzić samemu Zjednoczonemu Królestwu, gdyż wpłynie negatywnie na wyrównywanie niedoborów kadrowych na rynku pracy i spowoduje wzrost kosztów zatrudnienia. W konsekwencji przełoży się to na spadek konkurencyjności brytyjskiej gospodarki, szczególnie regionu Londynu, którego rozwój oparty jest w dużej mierze na pracy imigrantów. Zgodnie z szacunkami Bloomberg Intelligence zmniejszenie poziomu imigracji o 100 tys. osób rocznie w wyniku Brexitu może doprowadzić do spadku brytyjskiego PKB o ponad 1% do 2020 r., czemu będzie towarzyszył stopniowy wzrost zadłużenia publicznego.

Brexit będzie miał też negatywne konsekwencje dla obywateli brytyjskich mieszkających w innych krajach UE. Może on np. utrudnić brytyjskim emerytom przebywającym na stałe w Hiszpanii, Francji czy we Włoszech (jest ich ok. 500 tys.) dostęp do usług publicznych, tj. służby zdrowia, a także pozbawić ponad 35 tys. Brytyjczyków możliwości pobierania zasiłków socjalnych w innych państwach UE.

Możliwe scenariusze. Z perspektywy samych imigrantów najbardziej optymistyczny scenariusz przewiduje, że pomimo Brexitu Wielka Brytania pozostanie członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i utrzyma otwarty rynek pracy dla obywateli UE. Jednak zarówno z prawnego, jak i politycznego punktu widzenia jest to rozwiązanie mało prawdopodobne, szczególnie w krótkim okresie. Po pierwsze, zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) państwo członkowskie może wystąpić z UE tylko „całkowicie”, czyli ze wszystkich obszarów integracyjnych, w tym wspólnego rynku. Po drugie, pozostanie w EOG oznaczałoby zgodę na swobodny przepływ osób, czyli jeden z najbardziej krytykowany przez brytyjskich eurosceptyków aspekt członkostwa w UE.

¹ K. Borońska-Hryniewiecka, *A Win-win situation? What to Make of the UK-EU Deal*, „PISM Strategic File”, nr 3 (84), luty 2016.

Drugą możliwością byłoby podpisanie przez Wielką Brytanię szeregu porozumień bilateralnych dotyczących m.in. swobody przemieszczania się osób z niektórymi państwami UE. To rozwiązanie jest również mało realne. Po pierwsze, negocjowanie osobnych umów byłoby bardzo czasochłonne, gdyż wymagałoby stworzenia indywidualnych zestawów regulacji. Po drugie, taka wybiórczość mogłaby spotkać się z oporem niektórych państw lub całej UE, która nie chciałaby pozwolić Wielkiej Brytanii na dzielenie krajów na bardziej i mniej uprzywilejowane, zwłaszcza po jej wyjściu ze Wspólnoty. Wreszcie, nawet gdyby do takich porozumień doszło, obejmowałyby one na zasadzie wzajemności tylko te państwa, w których przebywa wielu Brytyjczyków (tj. Hiszpanię, Francję czy kraje skandynawskie), co wykluczałoby Polskę.

Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem po Brexicie wydaje się zastosowanie przez Wielką Brytanię krajowych przepisów imigracyjnych dla obywateli UE, przy równoległym wypracowywaniu z Brukselą porozumienia dotyczącego nowych zasad dostępu Londynu do wspólnego rynku. W tym wypadku odzyskanie kontroli nad polityką imigracyjną nie będzie jednak trwałe, gdyż zarówno przystąpienie do EOG (przypadek norweski), jak i dostęp do wspólnego rynku na indywidualnych zasadach (przypadek szwajcarski) będą wymagały od Londynu ponownego otwarcia rynku pracy dla unijnych obywateli. Negocjacje w tej sprawie będą problematyczne dla obu stron i niekoniecznie muszą się zakończyć porozumieniem. David Cameron już zapowiedział, że nie wystarczy mu powielenie statusu Norwegii, która jako członek OEG nie ma prawa głosu w Radzie UE. Z drugiej strony, Unia – zmęczona poprzednimi negocjacjami z Wielką Brytanią i rozczarowana Brexitem – nie będzie skłonna oferować Londynowi modelu integracji *à la carte* i z pewnością nie zgodzi się na rozwiązania dyskryminujące obywateli UE.

Polscy obywatele po Brexicie. W przypadku trzeciego scenariusza martwić powinni się ci, którzy przybyli do Wielkiej Brytanii po 2012 r. Zgodnie z brytyjskim prawem imigranci, którzy przebywają na Wyspach legalnie przez okres powyżej pięciu lat, mogą ubiegać się o prawo stałego pobytu, co umożliwi im życie i pracę w Wielkiej Brytanii bez ograniczeń. Według brytyjskich danych dotyczących migracji pracowniczej w latach 2012–2015 ok. 400 tys. polskich obywateli otrzymało numer identyfikacji podatkowej (*national identification number, NINo*)². Z kolei zgodnie z International Passenger Survey rejestrującym osoby wjeżdżające do Wielkiej Brytanii od początku 2012 do końca 2015 r. na Wyspy przybywało średnio ok. 30 tys. Polaków rocznie³. Choć trudno precyzyjnie ustalić, ilu Polaków po Brexicie może nie kwalifikować się do stałego pobytu, należy szacować, że problem ten może dotyczyć 120–400 tys. osób. Będą one musiały aplikować o wizę na podstawie brytyjskich przepisów, a w przypadku odmowy otrzymają decyzję o opuszczeniu kraju.

W takim scenariuszu – biorąc pod uwagę, że odsetek Polaków, którzy chcą zostać w Wielkiej Brytanii na stałe, wzrósł w 2014 r. do 54% – należy liczyć się z występowaniem na drogę prawną szczególnie tych osób, którym do spełnienia warunków stałego pobytu niewiele brakuje, a wydalenie znacznie skomplikuje ich sytuację zawodową. Ponadto zastosowanie przez Wielką Brytanię surowych regulacji imigracyjnych nie nastąpi z dnia na dzień, lecz będzie wymagać uchylecia obowiązujących przepisów opartych na prawie unijnym. Odbędzie się to w trakcie negocjacji warunków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE na podstawie art. 50 TUE i może potrwać do dwóch lat.

Implikacje dla Polski. Zmiana brytyjskiej polityki imigracyjnej wobec obywateli UE po Brexicie może mieć przynajmniej dwie negatywne implikacje dla Polski. Po pierwsze, polskie „powroty do ojczyzny” mogą zmniejszyć wartość transferów finansowych z Wielkiej Brytanii, które opiewają na ok. 5 mld złotych rocznie i w pewnych obszarach kraju znacznie zwiększają rodzimą konsumpcję. Po drugie, problemem dla polskiej administracji może stać się los ok. 6 tys. studentów studiujących na brytyjskich uniwersytetach, dla których Brexit oznaczać będzie znaczny wzrost opłat za studia oraz pozbawienie ich możliwości dostępu do kredytów studenckich. To, na ile polski rząd będzie mógł wesprzeć takie osoby i jednocześnie zachęcić je do późniejszej pracy w Polsce, pozostaje sprawą otwartą.

Potencjalny Brexit może mieć także pozytywne implikacje dla Polski. Biorąc pod uwagę pogarszającą się sytuację demograficzną oraz niedobór wykwalifikowanych pracowników, perspektywa powrotu do kraju pracowników z doświadczeniem na konkurencyjnym rynku brytyjskim może być korzystna dla polskiej gospodarki. W dłuższym okresie Brexit zniechęci także potencjalnych przyszłych emigrantów do wyjazdu do Wielkiej Brytanii, gdzie będą ich czekać skomplikowane procedury wjazdu, a pozwolenie na pobyt zostanie obwarowane wymogami wysokiego kapitału własnego lub gwarancji zatrudnienia. Skala powrotów może jednak być niższa od oczekiwanej, gdy osoby zmuszone do opuszczenia Wielkiej Brytanii, zamiast powracać do Polski, podejmą decyzję o migracji do innego państwa członkowskiego UE, które – w ich przekonaniu – oferuje lepsze warunki bytowe. Biorąc pod uwagę bliskość geograficzną oraz brak bariery językowej, pierwszym wyborem może okazać się Irlandia.

Choć kampania zachęcająca Polaków do powrotu do kraju rozpoczęła się już wcześniej w ramach programu „Powroty”, w obliczu Brexitu wyzwaniem dla polskiego rządu będzie opracowanie bardziej kompleksowej polityki, która pozwoliłaby zapewnić jak najlepsze możliwości rozwoju kariery zawodowej i wykorzystania potencjału powracających imigrantów do wzmocnienia polskiej gospodarki. Warto się przy tym skupić na zachęcaniu Polaków do zakładania własnej działalności gospodarczej w oparciu o doświadczenia zdobyte w Wielkiej Brytanii. W tym celu stosowne byłoby przeprowadzenie przez odpowiednie instytucje przeglądu najlepszych praktyk stosowanych w innych krajach w zakresie reintegracji powracających emigrantów na rynku pracy.

² *Migration Statistics Quarterly Reports (2012–2015)*, British Office for National Statistics. Liczba przyznanych NINo nie odzwierciedla faktycznej liczby imigrantów ekonomicznych w Wielkiej Brytanii w danym okresie, gdyż obejmuje także osoby, które otrzymały NINo na bardzo krótki okres lub takie, które przybyły do Wielkiej Brytanii wcześniej, ale dopiero po jakimś czasie aplikowały o NINo.

³ *Ibidem*.