

*Jarosław Oczki\**

**TENDENCJE DEMGRAFICZNE, ZAPOTRZEBOWANIE  
NA ZAGRANICZNYCH PRACOWNIKÓW  
I POLITYKA IMIGRACYJNA KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

**1. WSTĘP**

Od lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia obserwuje się na świecie gwałtowne nasilenie procesów integracji gospodarczej. Objawiają się one wzrostem międzynarodowej wymiany handlowej, przepływów kapitału i siły roboczej. Procesy te powodują, że coraz większego znaczenia nabiera zagadnienie międzynarodowej konkurencyjności gospodarek. Do jednego z najważniejszych czynników determinujących konkurencyjność przedsiębiorstw zalicza się dostęp do wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz do elastycznej i relatywnie niedrogiej średnio i nisko wykwalifikowanej siły roboczej. Nie bez znaczenia dla kształtowania się tego zjawiska pozostają występujące w większości krajów wysoko rozwiniętych tendencje demograficzne: starzenia się i spadku liczebności populacji. Zmiany te mogą w długim okresie utrudniać zarządzanie systemami opieki społecznej (w szczególności typu składowego) i zdrowotnej – rosące potrzeby budżetowe i obciążenia nakładane na pracodawców mogą pogorszyć perspektywy rozwoju i pozycję konkurencyjną gospodarki.

Napływ zagranicznych pracowników może przyczynić się do złagodzenia skutków niedoborów siły roboczej, oraz niekorzystnych tendencji demograficznych występujących w krajach wysoko rozwiniętych. Z tego powodu rządy wielu państw starają się utrzymywać pożądaną wielkość i strukturę podaży pracy m.in. prowadząc odpowiednią politykę imigracyjną. Kraje zamożne mają ograniczone możliwości konkurowania z regionami rozwijającymi się wysokością kosztów pracy, dlatego starają się one akumulować znaczną ilość kapitału ludzkiego i podejmowane wysiłki koncentrują się przede wszystkim na pozyskiwaniu z zagranicy wykwalifikowanych pracowników.

---

\* Dr, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Pojawiają się jednak obawy o negatywny wpływ imigracji nisko wykwalifikowanych pracowników na rynki pracy. W kraju przyjmującym wywołany imigracją wzrost podaży siły roboczej może spowodować spadek płac (lub spadek dynamiki wzrostu płac) lub wzrost stopy bezrobocia przede wszystkim w pracochłonnych gałęziach gospodarki. Powyższe zagrożenia dotyczą w szczególności niewykwalifikowanych pracowników krajowych i przebywających już w kraju goszczącym obcokrajowców. Przez pracodawców efekty te traktowane są jako źródło potencjalnych korzyści – postrzegają oni imigrację jako szansę na obniżenie kosztów działania prowadzonych przez siebie przedsiębiorstw.

## 2. STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTW A IMIGRACJA

Jednym z głównych problemów demograficznych UE, podobnie jak wielu krajów wysoko rozwiniętych, jest spadek liczby ludności i starzenie się społeczeństw. W UE-15 dominują redystrybucyjne (składkowe) systemy emerytalne oparte na transferach płaconych przez aktywnych zawodowo na rzecz obecnych emerytów. Starzenie się społeczeństwa powoduje spadek liczby pracujących w stosunku do liczby osób pobierających świadczenia, co w perspektywie kilkunastu, kilkudziesięciu lat grozi niewydolnością systemu emerytalnego. Problem ten dotyczy w większym stopniu Europy i Japonii niż Ameryki Północnej.

Starzenie się społeczeństw jest wynikiem oddziaływania następujących czynników:

- wyżu demograficznego z lat powojennych;
- pogłębiającego się spadku wskaźnika dzietności kobiet zapoczątkowanego u schyłku lat sześćdziesiątych;
- ciągłego wzrostu średniej długości życia.

U najważniejszego partnera handlowego Polski – w Niemczech, problem starzenia się społeczeństwa nasila się (Independent Commission on Immigration to Germany, 2004). W kraju tym obserwuje się następujące tendencje demograficzne:

- spadek liczby dzieci przypadający na kobietę – obecnie wynosi on 1,35 (we wschodnich landach 1,1 (Ibid., s. 27)); odpowiedni wskaźnik dla Unii Europejskiej jest równy 1,45<sup>137</sup>, przy czym wartość gwarantująca

---

<sup>137</sup> Niemcy charakteryzują się jednym z najniższych wskaźników dzietności w UE-15. Najwyższy wskaźnik w UE-15 notuje się we Francji – 1,7; również relatywnie wysokie wartości obserwuje się w Zjednoczonym Królestwie i krajach skandynawskich. Najniższą dzietność zanotowano w Grecji – 1,3.

utrzymanie stałej liczby ludności wynosi 2,1. Ponad 30% niemieckich kobiet nie decyduje się na posiadanie dziecka (Ibid., s. 34).

- rosnąca średnia długość życia – obecnie kształtuje się ona na poziomie ponad 81,3 lat dla kobiet i 75,6 lat dla mężczyzn (Federal Statistical Office in Germany, 2004).

Oczekuje się, że odsetek osób w wieku powyżej 60 lat wzrośnie z obecnych 22% do 35-40% w 2050 r., w zależności od poziomu imigracji, a do 2035 r. połowa populacji przekroczy wiek 50 lat (Independent Commission on Immigration to Germany, 2004, s. 28). Niemcy charakteryzują się najwyższym wśród krajów UE-25 odsetkiem ludności w wieku powyżej 64 lat – 17,5% (European Communities, 2004) (w Polsce wskaźnik ten wynosi 12,8% i jest jednym z najniższych w Europie<sup>138</sup>). Oczekuje się, że liczba osób w wieku powyżej 60 lat przypadająca na sto osób w wieku 20-60 lat wzrośnie z 40 obecnie, do 80 w 2050 r., przy założeniu migracji netto na poziomie 100 tys. rocznie (Independent Commission on Immigration to Germany, 2004, s. 33).

Jednym ze sposobów złagodzenia spadku efektywności opartego na składkach niemieckiego systemu emerytalnego jest napływ imigrantów (R. Faini, J. De Melo, K.F. Zimmermann, 1999, s. 6). W wielu krajach wysoko rozwiniętych wskaźnik urodzeń w populacji imigrantów jest wyższy niż średnia dla całego społeczeństwa.

Imigracja nie może jednak służyć jako narzędzie eliminacji problemu starzenia się społeczeństw, przynajmniej z trzech powodów (OECD, 2003, s. 57):

- nie jest możliwa realizacja polityki imigracyjnej, która by pozwalała zachować pełną kontrolę nad strukturą wiekową imigrantów i emigrantów,
- wyższa stopa dzietności obcokrajowców szybko maleje wraz z wydłużaniem się pobytu w kraju goszczącym i imigranci upodabniają się z czasem do reszty społeczeństwa (K.F. Zimmermann, 2004, s. 22),
- ponieważ znaczna część imigrantów postanawia osiedlić się na stałe w nowym kraju, w populacji cudzoziemców również obserwuje się proces starzenia. Stosowane przez kraje rozwinięte w latach sześćdziesiątych XX w. programy mające na celu pozyskanie pracowników czasowych z państw rozwijających się nie zakończyły się powodzeniem – znaczna liczba przybyłych cudzoziemców pozostała w krajach zatrudnienia i sprowadziła swoje rodziny. W ostatnim czasie w niektórych państwach zaczęła się pojawiać nowa grupa obcokrajowców – emeryci. Szacuje się, że w 2010 r. w Niemczech będzie mieszkało około 1,3 mln cudzoziemców na emeryturze, a w 2030 r. około 2,8 mln. Starzenie się populacji imigrantów

---

<sup>138</sup> Najniższą wśród wszystkich krajów UE-25 wartość udziału osób najstarszych w populacji notuje się w Irlandii – 11,1% i Słowacji – 11,6%, zob. (European Communities 2004, s. 62).

będzie w najbliższych latach coraz większym problemem również w Belgii, Francji i Szwajcarii.

W niektórych krajach, np. we Francji, w Belgii, Szwajcarii, Szwecji i Holandii struktury wiekowe imigrantów są zbliżone do tych obserwowanych w rodzimych społeczeństwach, charakteryzuje je jedynie niższy udział osób w wieku powyżej 65 lat (jest to częściowo spowodowane większą liczbą naturalizacji osób w starszych grupach wiekowych). Podobieństwo struktur demograficznych wynika w tych przypadkach z wieloletnich tradycji migracyjnych oraz faktu, że znaczna część przybywających obcokrajowców osiedlała się w kraju docelowym na stałe. Na nieco inny rozkład wiekowy obcokrajowców w Niemczech i Austrii w dużym stopniu wpłynął stosunkowo niski wiek imigrantów z Europy Środkowej i Wschodniej. Najmniejszy udział cudzoziemców w starszym wieku w ogólnej ich populacji notuje się w państwach o relatywnie krótkiej historii imigracji: Finlandii, Norwegii i krajach Europy Południowej oraz w Zjednoczonym Królestwie.

### 3. SPADEK LICZEBNOŚCI POPULACJI

Jednym z niekorzystnych procesów demograficznych występujących obecnie w krajach Unii Europejskiej jest malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym. Jego konsekwencją jest pojawienie się i oczekiwane nasilenie się niedoborów siły roboczej w wybranych gałęziach gospodarek wielu krajów. Możliwe jest przeciwdziałanie temu zjawisku m.in. poprzez aktywizację biernej zawodowo siły roboczej, w tym szczególnie kobiet i absolwentów, oraz zwiększenie wieku emerytalnego. Jednym ze sposobów złagodzenia negatywnych skutków tego zjawiska może być również pozyskanie zagranicznych pracowników.

W wielu krajach imigracja ma istotny wpływ na wielkość populacji krajów docelowych. W wielu państwach członkowskich UE-15 napływ obcokrajowców był główną przyczyną wzrostu populacji w latach 1960-2000 – np. w Hiszpanii i Austrii, a w niektórych, np. w Niemczech i Włoszech, zapobiegł spadkowi liczby ludności (OECD, 2004, s. 16). Wyjątkiem jest Francja i Irlandia, gdzie notuje się ponadprzeciętnie wysoką dzietność (np. we Francji – 1,88). W 2000 r. występujące w ciągu ostatnich dziesięcioleci tendencje w krajach UE-15 uległy zmianie – stopa naturalnego przyrostu liczby ludności zaczęła wyraźnie rosnąć, co w połączeniu z dodatnią migracją netto doprowadziło do wzrostu populacji o 4% (OECD, 2003, s. 52).

Problem spadku liczby ludności dotyczy w znacznym stopniu Niemiec. Zakładając kontynuację bieżących tendencji migracyjnych i dzietności kobiet, populacja tego kraju zmniejszy się z 82 mln obecnie do 60 mln w 2050 r., a liczba zatrudnionych z 41 do 26 mln (Independent Commission on

Immigration to Germany, 2004, s. 26). Po 2010 r. liczba ludności będzie się zmniejszać średnio o 300 tys. rocznie, a po 2025 r. o 500 tys. rocznie (Ibid., s. 28). Kröhnert, van Olst i Klingholz przedstawiają szacunki, według których, przy założeniu stałej tendencji wydłużania się średniej długości życia i imigracji na poziomie 200 tys. rocznie, populacja Niemiec zmniejszy się do 2050 r. o 10 mln. Dla scenariusza zakładającego roczny napływ 100 tys. obcokrajowców oczekiwany spadek wynosi 16 mln, a dla zerowej imigracji – 30 mln. W tym ostatnim przypadku, jeżeli dodatkowo przyjmie się kontynuację obecnych trendów demograficznych, przewiduje się spadek liczby ludności Niemiec do 24 mln w 2100 r., tj. wielkości z początku dziewiętnastego stulecia (S. Kröhnert, N. van Olst, R. Klingholz, 2004, s. 4). Ocenia się, że nawet ewentualny wzrost imigracji z krajów EŚW po wprowadzeniu pełnej liberalizacji przepływu pracowników nie wystarczy, aby powstrzymać proces zmniejszania się populacji Niemiec (Independent Commission on Immigration to Germany, 2004, s. 36).

#### **4. ZAPOTRZEBOWANIE NA ZAGRANICZNYCH PRACOWNIKÓW W KRAJACH WYSOKO ROZWINIĘTYCH**

Występujące w wielu krajach wysoko rozwiniętych trendy demograficzne oraz niedobory wykwalifikowanej siły roboczej spowodowały w ostatnich latach wzrost zainteresowania zagranicznymi pracownikami. Niektóre państwa wprowadziły specjalne programy wspomagające imigrację pracowniczą wysoko wykwalifikowanych specjalistów zajmujących się wybranymi profesjami: informatyków, naukowców, lekarzy. Część z nich podjęła również starania w celu pozyskania z zagranicy pracowników o niższych kwalifikacjach – Stany Zjednoczone, Australia, Hiszpania i Grecja przyjmują corocznie znaczną liczbę pracowników do sektora rolnego; Włochy, Portugalia, Zjednoczone Królestwo oferują zatrudnienie pracownikom budowlanym, do opieki nad osobami starszymi i do pomocy w gospodarstwie domowym (OECD, 2004, s. 16). Szereg krajów zgłasza zapotrzebowanie na pracowników socjalnych, pielęgniarki, pracowników przemysłu przetwórstwa żywności, nauczycieli, techników komputerowych i elektroników (OECD, 2003, s. 67).

Wśród przyczyn występowania niedoborów siły roboczej wymienić należy:

- 1) niedostateczną mobilność zasobów pracy;
- 2) niedopasowania kwalifikacyjne na rynkach pracy (np. w Niemczech większość bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo to osoby nisko wykwalifikowane, podczas gdy gospodarka tego kraju zgłasza zapotrzebowanie przede wszystkim na wysokie kwalifikacje techniczne);

- 3) negatywny wizerunek niektórych zawodów i niska stawka płac zniechęcające do podjęcia zatrudnienia nawet krajowych bezrobotnych;
- 4) czynniki demograficzne;
- 5) szybki postęp techniczny;
- 6) cykliczne zmiany popytu na pracę;
- 7) wysoki stopień regulacji rynków pracy – przede wszystkim sztywność płac i układy zbiorowe.

Dla poszczególnych grup zawodowych można wskazać odmienne przyczyny występowania niedoborów siły roboczej: w przypadku specjalistów technologii informatycznych niedostatki wywołane są nagłym wzrostem popytu spowodowanym dynamicznym rozwojem branży komputerowej, natomiast braki personelu medycznego wynikają z niskiej atrakcyjności tego zawodu (trudne warunki pracy) i niewłaściwej polityki państw wysoko rozwiniętych, nie zapewniającej równowagi na rynku pracy w służbie zdrowia w długim okresie<sup>139</sup>.

Wyłączając Stany Zjednoczone, skala międzynarodowych migracji specjalistów komputerowych, personelu medycznego i nauczycieli w ujęciu absolutnym jest nieduża, jednak w niektórych państwach zagraniczni specjaliści stanowią istotny odsetek ogólnego poziomu zatrudnienia w określonych zawodach. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku pracowników służby zdrowia w Szwajcarii i Wielkiej Brytanii. W Niemczech notuje się wyższe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanego personelu medycznego niż specjalistów branży informatycznej, a w Stanach Zjednoczonych imigranci pracujący w służbie zdrowia stanowią dwa razy liczniejszą grupę niż specjaliści komputerowi (OECD, 2003, s. 67).

Obecnie większość przepływów siły roboczej ma charakter czasowy i sezonowy (OECD, 2004, s. 16). Zagraniczni pracownicy w krajach OECD, trafiają zwykle do sektora usług, szczególnie w Zjednoczonym Królestwie, Finlandii, Japonii, Holandii i Francji, w tym usług hotelarskich i gastronomicznych, np. w Hiszpanii i Niemczech. Znaczna ich liczba jest również zatrudniona w górnictwie i przemyśle przetwórczym – przede wszystkim w Japonii i Niemczech, budownictwie – np. w Grecji, Francji i Hiszpanii, handlu hurtowym i detalicznym – w Stanach Zjednoczonych, Holandii i Finlandii (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, <http://www.iza.org>, 2005).

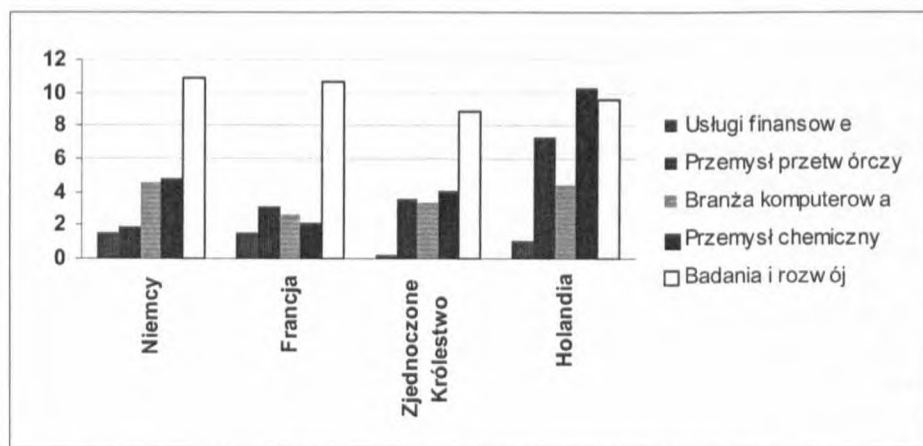
Wśród krajów uprzemysłowionych najniższy odsetek cudzoziemców notuje się w administracji publicznej (OECD, 2003, s. 63).

---

<sup>139</sup> W wielu krajach problem niedoboru pielęgniarek nie wynika z braku osób wykształconych w tym kierunku, ale z braku woli pielęgniarek podejmowania zatrudnienia w wyuczonym zawodzie na proponowanych warunkach.

Struktura sektorowa zatrudnienia obcokrajowców ma tendencję do upodabniania się do struktury charakterystycznej dla rodzimych pracowników. Dotyczy to przede wszystkim drugiego pokolenia imigrantów. Wciąż jednak notuje się większą koncentrację zagranicznych pracowników na stanowiskach wymagających nakładów nisko wykwalifikowanej siły roboczej. Pod tym względem dysproporcje są szczególnie widoczne w Austrii, Francji i Japonii. Odwrotną tendencję – większą niż przypadku rodzimych pracowników reprezentację imigrantów na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji, obserwuje się w Wielkiej Brytanii (Ibid., s. 64).

Bauer i Kunze analizują wyniki badania IZA International Employer Survey 2000 (Międzynarodowe Badanie Opinii Pracodawców przeprowadzone przez niemiecki instytut IZA) obejmującego firmy z branż zgłaszających największe zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą: chemicznej, komputerowej, finansów, badań i rozwoju oraz przemysłu przetwórczego, z Niemiec, Francji, Holandii i Zjednoczonego Królestwa (T.K. Bauer, A. Kunze, 2004). Wykres 1 prezentuje najważniejsze wyniki tego badania.



**Rysunek 1. Udział obcokrajowców wśród wysoko wykwalifikowanych pracowników w wybranych sektorach gospodarek Niemiec, Francji, Zjednoczonego Królestwa i Holandii**

Źródło: T.K. Bauer, A. Kunze, 2004, s. 18.

We wszystkich czterech krajach zdecydowanie najwyższym udziałem zagranicznych specjalistów charakteryzuje się branża „badania i rozwój” – w Niemczech i Francji – ponad 10%, w Zjednoczonym Królestwie – niemal 9% i w Holandii – 9,5%. Poza tym, wysoki odsetek wysoko wykwalifikowanych obcokrajowców notuje się w holenderskim przemyśle chemicznym – 10,3% i przetwórczym – powyżej 7%. Spośród obszarów działalności objętych

badaniem we wszystkich państwach najniższy odsetek imigrantów obserwowano w usługach finansowych.

W Niemczech najliczniejszymi grupami zawodowymi wysoko wykwalifikowanych pracowników krajowych są: inżynierowie, ekonomiści i specjaliści komputerowi, natomiast w przypadku obcokrajowców – kolejno: inżynierowie, specjaliści komputerowi i ekonomiści, przy czym wśród imigrantów spoza UE-15, w tym z krajów EŚW, najwięcej jest specjalistów komputerowych (Ibid., s. 6). Zagraniczni pracownicy trafiają zwykle w firmach do działów badań i rozwoju, marketingowych i komputerowych.

## 5. ALTERNATYWNE PODEJŚCIA DO POLITYKI IMIGRACYJNEJ

Procesom integracyjnym w gospodarce światowej w dziewiętnastym stuleciu i w latach sześćdziesiątych XX w., towarzyszyła masowa migracja. W latach sześćdziesiątych zanotowano szybki wzrost wolumenu wymiany handlowej pomiędzy krajami europejskimi przy jednoczesnym wzroście udziału cudzoziemców w zasobach siły roboczej – w Niemczech z 2% do 6%, we Francji z 6% do 8% i w Belgii z 5% do 7% (R. Faini, J. De Melo, K. F. Zimmermann, 1999, s. 5). Zacieśnianie współpracy gospodarczej w ciągu ostatnich dwudziestu lat wywołuje jednak mniej niż proporcjonalny wzrost międzynarodowych przepływów siły roboczej. Ograniczona międzynarodowa mobilność zasobów pracy w ostatnich dekadach wynika z odmiennego modelu polityki imigracyjnej państw uprzemysłowionych, które w tym okresie starały się ściśle kontrolować napływ cudzoziemców na krajowe rynki pracy. Tendencja ta była szczególnie widoczna w Europie, gdzie próbowano w ten sposób zapobiec nasilającemu się problemowi bezrobocia i wzrostu rozpiętości płacowych pomiędzy niewykwalifikowanymi i wysoko wykwalifikowanymi pracownikami (Ibid., s. 1).

Pojawienie się niedoborów siły roboczej skłoniło jednak rządy wielu krajów uprzemysłowionych do poszukiwania wysoko wykwalifikowanych pracowników za granicą. Kanada zmodyfikowała stosowany dotychczas służący selekcji imigrantów system punktowy w ten sposób, żeby odpowiadał nowym wyzwaniom rynku pracy. Wielka Brytania wprowadziła nowy typ wizy przyznawanej w oparciu o system punktowy, która umożliwia podjęcie pracy w tym kraju przez specjalistów wybranych zawodów. Podobne rozwiązania zaczęto stosować w Norwegii i Niemczech. W Niemczech obok systemu punktowego wprowadzono program oparty na kwotach dla specjalistów z branży komputerowej. Dodatkowo zaczęły obowiązywać regulacje ułatwiające podejmowanie pracy przez wysoko wykwalifikowanych pracowników, którym zaoferowano odpowiednio wysokie wynagrodzenie.



Polityki imigracyjne krajów OECD można rozpatrywać w czterech obszarach działań (OECD, 2003, s. 85):

- 1) instrumenty stosowane na poziomie narodowym i ponadnarodowym służące kontroli strumienia migracji,
- 2) narzędzia nakierowane na walkę z nielegalnym napływem i zatrudnieniem cudzoziemców,
- 3) instrumenty służące stymulacji integracji migrantów,
- 4) koordynacja międzynarodowa.

W niniejszym opracowaniu analizie poddano pierwszy i czwarty z nich.

W stosowaniu instrumentów służących kontroli napływu obcokrajowców poszczególne kraje przyjmują odmienne priorytety. Do najważniejszych z nich należą (Ibid., s. 21):

- wspieranie w szczególności imigracji pracowniczej – np. w Australii, Portugalii, Szwajcarii (na początku bieżącego stulecia we wszystkich trzech krajach udział pracowników w ogólnej liczbie imigrantów przekroczył 50%) i Wielkiej Brytanii. W 2000 r. liczba osób zaliczanych do tej kategorii wzrosła najbardziej w Stanach Zjednoczonych – o 88%, Szwecji – o 29%, Wielkiej Brytanii – o 25% i Danii – o 18%;
- stosowanie nieselektywnych regulacji imigracyjnych dających pierwszeństwo członkom rodzin dotychczasowych imigrantów (np. we Francji – udział osób przybywających do tego kraju w ramach łączenia rodzin w ogólnej liczbie imigrantów wyniósł niemal 80%);
- preferowanie uchodźców politycznych (w Szwecji i Norwegii ok. 40% ogólnej liczby imigrantów, w Danii – 24%);
- preferowanie bardziej zrównoważonych proporcji pomiędzy różnymi kategoriami nowych imigrantów (w Kanadzie).

W odpowiedzi na rosnący popyt na wysoko wykwalifikowanych pracowników w Zjednoczonym Królestwie wprowadzono ułatwienia dotyczące podejmowania pracy przez obcokrajowców: umożliwiono składanie aplikacji drogą elektroniczną, a zatrudniony na terenie tego państwa obcokrajowiec, w przypadku zmiany miejsca pracy w ramach danego sektora nie musi już występować o nowe pozwolenie na pracę (T.K. Bauer, A. Kunze, 2004, s. 7). W 2002 r. wydano 85 600 pozwoleń na pracę, głównie w branży komputerowej i służbie zdrowia<sup>140</sup>. W Irlandii liczba wydanych pozwoleń na pracę w 2001 r. wzrosła dwukrotnie w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła 36 400. Na początku bieżącego stulecia również Stany Zjednoczone zwiększyły limit wydawanych wiz H1B (wizy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników czasowych), a Kanada i Australia dopuściły większą imigrację w ramach ich systemów punktowych (Ibid., s. 7).

<sup>140</sup> W poprzednich latach wydawano w tym kraju znacznie mniej pozwoleń np. w 1999 r. legalną pracę podjęło 53400 cudzoziemców, por. (OECD, 2004, s. 29).

Ekonomiści zajmujący się migracjami z reguły rekomendują stosunkowo liberalne podejście do międzynarodowych przepływów siły roboczej. Faini, De Melo i Zimmermann argumentują, że prowadzenie restrykcyjnej polityki imigracyjnej nie jest racjonalne, między innymi dlatego, że jest ona nieefektywna, tj. nie prowadzi do spadku napływu cudzoziemców<sup>141</sup>. Jako alternatywę dla ograniczania imigracji instrumentami administracyjnymi autorzy proponują liberalizację wymiany handlowej z krajami rozwijającymi się. Dla uzasadnienia tego podejścia wskazano dwa argumenty (R. Faini, J. De Melo, K.F. Zimmermann, 1999, s. 2): po pierwsze, import dóbr pracochłonnych może być substytutem napływu nisko wykwalifikowanej siły roboczej; po drugie, wzrost wartości handlu zagranicznego może pobudzać proces konwergencji dochodowej w krajach relatywnie ubogich i prowadzić do spadku potencjału migracyjnego wynikającego z różnic płacowych. Jednak ani teoria międzynarodowych stosunków gospodarczych, ani badania empiryczne nie pozwalają jednoznacznie ocenić efektywności polityki handlowej jako narzędzia kontroli międzynarodowego przepływu pracowników (Ibid., s. 8)<sup>142</sup>. Z modelu Heckschera-Ohlina, na który powołuje się część autorów, wynika substytucyjna zależność pomiędzy handlem zagranicznym i migracją. Na gruncie teoretycznym można jednak dowieść tezy odwrotnej. Jeżeli występują różnice w poziomach zaawansowania technologicznego pomiędzy partnerami handlowymi i kraj zamożny stosuje bardziej wydajną technologię w sektorze pracochłonnym, to wyspecjalizuje się on w eksporcie wyrobów tego sektora, co prowadzi do wzrostu popytu na siłę roboczą w tej gałęzi oraz zwiększenia płac zatrudnionych w niej pracowników, i wpływa na wzrost, a nie spadek, potencjału migracyjnego z regionu ubogiego (Ibid., s. 9).

W innym opracowaniu Faini, Grether i de Melo wskazują, że przypadkiem, w którym z największym prawdopodobieństwem można oczekiwać substytucyjnej relacji pomiędzy handlem zagranicznym a migracją, jest liberalizacja wymiany handlowej pomiędzy regionem zamożnym (np. UE-15, Stanami Zjednoczonymi) i gospodarką o średnim poziomie dochodów (np. krajami EŚW, czy Meksykiem) (R. Faini, J.-M. Grether, J. de Melo, 1999). Wywołany liberalizacją przyrost eksportu wywoła w kraju o średnim poziomie dochodów wzrost kursu walutowego, co przełoży się na wzrost dochodów realnych i spadek potencjału migracyjnego. Odmienny scenariusz zrealizuje się

---

<sup>141</sup> Trudno jednak do końca zgodzić się z takim argumentem. Dane o imigracji do krajów wysoko rozwiniętych wskazują na występowanie silnej relacji pomiędzy skalą napływu cudzoziemców, a restrykcyjnością polityki imigracyjnej.

<sup>142</sup> Badanie zależności pomiędzy wymianą międzynarodową a migracjami przeprowadzili m.in. Collins, O'Rourke i Williamson. Autorzy analizują dane z okresu 1870-1940 i znajdują jedynie słabą komplementarną zależność pomiędzy migracjami i handlem zagranicznym oraz jeszcze słabszą substytucyjną relację pomiędzy przepływami kapitału i wymianą międzynarodową; por. (W.J. Collins, K. O'Rourke, J.G. Williamson, 1999, s. 227-260).

w przypadku kraju uboższego – niedostateczny poziom eksportu, jaki pojawi się w odpowiedzi na zniesienie barier celnych spowoduje spadek kursu walutowego i wzrost migracji. Faini, Grether i de Melo zalecają więc krajom wysoko rozwiniętym dążącym do ograniczenia imigracji liberalizację handlu zagranicznego raczej z partnerami o średnim poziomie dochodów niż najuboższymi. Dotychczasowe porozumienia integracyjne, np. NAFTA (Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu) i UE realizowane są zgodnie z powyższymi rekomendacjami.

Markusen i Zahniser (J.R. Markusen, S. Zahniser, 1999) dowodzą, że liberalizacja wymiany międzynarodowej i przepływów kapitału w ramach NAFTA może nie prowadzić do konwergencji dochodów niewykwalifikowanych pracowników (co przewiduje neoklasyczna teoria handlu międzynarodowego). Uwolnienie handlu w latach 1984-1994 spowodowało w Meksyku wzrost, a nie spadek, dysproporcji pomiędzy wynagrodzeniami najniżej i najwyżej zarabiających (Ibid., s. 279), w szczególności w regionie północnym, gdzie proces integracji ekonomicznej ze Stanami Zjednoczonymi jest najdalej posunięty. Amerykańskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Meksyku wywołują wzrost amerykańskiego eksportu dóbr, które są kapitałochłonne w USA i jednocześnie pracochłonne w Meksyku. Napływ tych towarów przyczynia się do pogorszenia sytuacji meksykańskiej niewykwalifikowanej siły roboczej. Popyt na wykwalifikowanych pracowników rośnie w obu krajach. Analiza zależności pomiędzy handlem i migracjami przeprowadzona na przykładzie Niemiec oraz głównych krajów pochodzenia niemieckiej imigracji: Hiszpanii, Portugalii, Grecji, Włoch i Turcji (J. Bruder, 2004) również nie potwierdza neoklasycznej teorii handlu międzynarodowego – wzrost obrotów handlowych pociągał za sobą zwiększenie (a nie zmniejszenie) napływu imigrantów.

## 6. NIEMIECKI PROGRAM REKRUTACJI ZAGRANICZNYCH SPECJALISTÓW

Autorzy najważniejszych opracowań na temat międzynarodowych przepływów osób zalecają rządowi niemieckiemu częściową liberalizację stosowanej obecnie polityki imigracyjnej (Independent Commission on Immigration to Germany, 1999). Niektórzy specjaliści rekomendują stosowanie selektywnej polityki opartej o system punktowy, podobnej do tych wykorzystywanych w Kanadzie i Nowej Zelandii<sup>143</sup>. Inni uważają takie

<sup>143</sup> Wyczerpujący opis stosowanych w Australii i Nowej Zelandii systemów punktowych wspomagających politykę imigracyjną przedstawiono w opracowaniu: (R. Winkelmann, 2001); kanadyjski program punktowy oraz jego efektywność opisano w pracy: (D. DeVoretz, 2001).

rozwiązanie za nieoptymalne i postulują prowadzenie polityki opartej na umowach dwustronnych, np. z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, które w ramach wyznaczonych limitów, pozwalałyby pracodawcom zatrudniać obcokrajowców o pożądanym kwalifikacjach (T. Bauer, K. F. Zimmermann, 1999).

W sierpniu 2001 r. wprowadzono w Niemczech program „zielona karta” oparty na kwotach dla specjalistów z branży komputerowej spoza UE-15, którzy mogą otrzymać pozwolenie na zatrudnienie do 5 lat. Większość wiz w ramach limitu przyznano absolwentom szkół wyższych o specjalizacji w dziedzinie technologii informatycznych, a resztę specjalistom komputerowym, którym zaoferowano zatrudnienie z rocznym wynagrodzeniem przekraczającym 51 tys. euro (OECD, 2004, s. 202). Podjęto również działania zmierzające do stworzenia wzorowanego na kanadyjskim systemu punktowego oraz ułatwienia podejmowania pracy przez wysoko wykwalifikowanych pracowników, którym zaoferowane zostały stanowiska z rocznym wynagrodzeniem przekraczającym 75 tys. euro (OECD, 2003, s. 22).

Według programu „zielona karta”, niemiecki pracodawca działający w branży wysokich technologii, który chce zatrudnić obcokrajowca musi wystąpić do urzędu pracy o pozwolenie na pracę. Urząd w ciągu tygodnia jest zobowiązany potwierdzić, że (H. Werner, 2002, s. 323):

- nie można znaleźć pracownika niemieckiego ani obywatela innego kraju UE-15, który podjąłby pracę na oferowanym przez firmę stanowisku;
- ubiegający się o zatrudnienie i zaakceptowany przez firmę obcokrajowiec kwalifikuje się do uczestnictwa w programie, tj. posiada dyplom szkoły wyższej o specjalizacji informatycznej lub telekomunikacyjnej albo poziom oferowanego mu wynagrodzenia przekracza minimalną wartość graniczną;
- proponowane przez pracodawcę warunki zatrudnienia nie odbiegają od tych, które obowiązują w przy zatrudnieniu pracownika krajowego o podobnych kwalifikacjach (w celu przeprowadzenia tego etapu weryfikacji konieczne jest dostarczenie przez firmę dokładnego opisu stanowiska pracy) (OECD, 2004, s. 202).

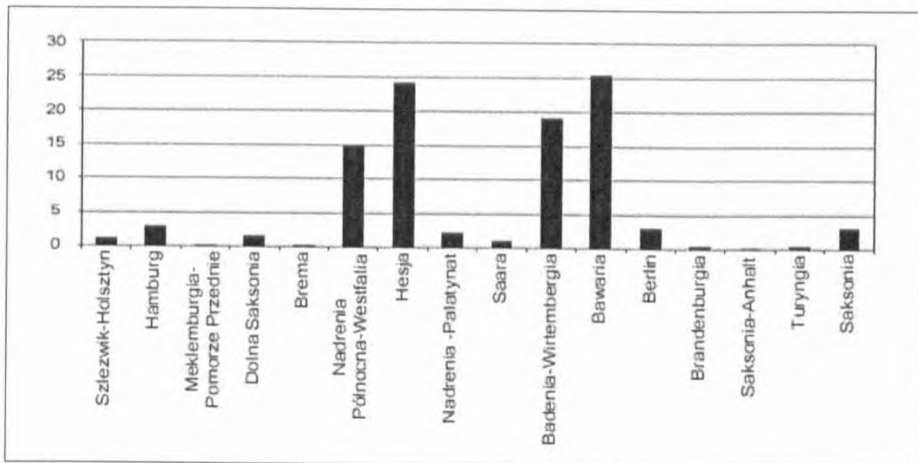
Obcokrajowiec, który otrzymał wizę w ramach programu ma prawo zmienić pracodawcę i w określonych przypadkach przejść na samozatrudnienie. Członkowie jego rodziny mogą uzyskać pozwolenie na pracę w Niemczech po roku trwania kontraktu (T.K. Bauer, A. Kunze, 2004, s. 9).

Większość specjalistów branży komputerowej, którzy otrzymali „zielone karty” pochodzi z Indii – niemal 25%, i terenu byłego Związku Radzieckiego – 13%. Istotny napływ zanotowano również z Rumunii – ponad 7%, byłej Jugosławii – 5% oraz Czech i Słowacji – razem 6,8% (Ibid., s. 21). Ponad jedna trzecia uczestników programu pochodziła z Europy Środkowej i Wschodniej. Do końca sierpnia 2003 r. w ramach systemu przydzielono 14 144 wiz, tj. mniej niż planowano (20 tys.) (Ibid., s. 9). 87,7% zrekrutowanych pracowników to

mężczyźni i około 15% stanowiły osoby, które uzyskały dyplom niemieckiej uczelni wyższej. 83,5% obcokrajowców zatrudniono na podstawie dyplomu potwierdzającego uzyskanie kwalifikacji w odpowiednim kierunku, a 16,5% na podstawie deklaracji firm o gotowości zatrudnienia poszczególnych osób na stanowisku z wynagrodzeniem rocznym powyżej progowej wartości 51 tys. euro.

W 2003 r. tempo napływu zagranicznych informatyków znacznie spadło – przeciętnie wydawano jedynie 200 „zielonych kart” miesięcznie. Uwzględniając nawet sześć tysięcy krajowych absolwentów kierunków informatycznych rocznie, tempo napływu specjalistów komputerowych z zagranicy należy uznać za zbyt niskie, aby w relatywnie krótkim czasie zaspokoić popyt pracodawców szacowany na około 75 tys. Przyczyną spadku dynamiki tej kategorii imigracji mogło być pogorszenie się koniunktury w branży komputerowej, w czasie którego około 7% posiadaczy „zielonych kart” straciło pracę. Pewne znaczenie mógł też mieć wzrost nastrojów antyimigracyjnych po zamachach terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych we wrześniu 2001 r.

Większość zagranicznych informatyków (około 93%) trafiło do zachodniej części Niemiec. Cztery landy: Bawaria, Hesja, Badenia-Wirtembergia i Nadrenia Północna-Westfalia przyjęły 84% ich ogólnej liczby. Około połowa uczestników programu „zielona karta” zatrudniona została w wielkich aglomeracjach: w Monachium, Frankfurtie, regionie Bonn i Kolonii (Ibid., s. 10). Wykres 2 przedstawia rozkład regionalny specjalistów branży IT przybywających do Niemiec w ostatnich latach.



**Rysunek 2. Rozkład regionalny przybywających do Niemiec specjalistów komputerowych w ramach programu „zielonej karty” (w %)**

## 7. ZAKOŃCZENIE

Prowadzenie odpowiedniej polityki imigracyjnej może przyczynić się do złagodzenia skutków niedoborów siły roboczej oraz niekorzystnych tendencji demograficznych: starzenia się społeczeństw i spadku liczby ludności występujących w krajach wysoko rozwiniętych. Dzięki stymulowaniu napływu zagranicznych pracowników możliwa jest poprawa warunków sprzyjających rozwojowi gospodarstwu w długim okresie.

Niektóre państwa wprowadziły specjalne programy wspomagające imigrację pracowniczą wysoko wykwalifikowanych specjalistów zajmujących się wybranymi profesjami: informatyków, naukowców, lekarzy. Część z nich podjęła również starania w celu pozyskania z zagranicy pracowników o niższych kwalifikacjach. Z jednej strony napływ wysoko wykwalifikowanych obcokrajowców daje możliwości tworzenia nowych, bardziej wydajnych miejsc pracy wymagających większych nakładów kapitału ludzkiego, z drugiej zaś, imigracja niewykwalifikowanych pracowników zapewnia krajowym przedsiębiorcom dostęp do niedrogiej i elastycznej siły roboczej.

Kraje zamożne posiadają ograniczone możliwości konkurowania z regionami rozwijającymi się wysokością kosztów pracy, dlatego podejmowane wysiłki koncentrują się przede wszystkim na pozyskiwaniu wykwalifikowanych pracowników z zagranicy w szczególności w dziedzinach, w których notowane są niedobory zasobów siły roboczej. Specjaliści zajmujący się badaniem imigracji rekomendują rządów tych państw prowadzenie polityki imigracyjnej opartej o system punktowy lub o umowy dwustronne, które w ramach wyznaczonych limitów, pozwalałyby pracodawcom zatrudniać obcokrajowców o pożądanym kwalifikacjach. Zdecydowana większość z nich opowiada się za bardziej liberalnym niż stosowane obecnie w większości krajów wysoko rozwiniętych podejściem do imigracji, mimo że część wyników badań empirycznych wskazuje na możliwość występowania negatywnego oddziaływania napływu nisko wykwalifikowanych cudzoziemców na poziom płac i zatrudnienia niewykwalifikowanych pracowników krajowych. Państwom kontynentalnej Europy zaleca się uelastycznienie rynków pracy, tak aby poziom zatrudnienia mógł łatwiej dostosowywać się do zmian popytu i podaży pracy.

Wprowadzone przez część dotychczasowych krajów członkowskich Unii Europejskiej okresy przejściowe, w czasie których dostęp środkowoeuropejskich pracowników do rynków pracy UE-15 będzie ograniczony, powinny być traktowane w sposób elastyczny, by niepotrzebne ich przedłużanie nie prowadziło do nadmiernego zakłócenia działania mechanizmów rynkowych i pogorszenia konkurencyjności rozszerzonej UE.

## SUMMARY

Falling birth rates, population ageing, declining labour force, and increasing demand for qualified workers result in labour shortages, especially in the wealthiest European countries. The qualification structure of domestic labour supply does not fully match the needs of companies and societies in the European Union. Company managers and policy makers agree that immigration can contribute to easing this problem. Employers seek not only highly educated foreign employees (engineers, IT specialists, surgeons, etc.), but also blue collar workers (mainly in construction and agriculture). Satisfying labour demand is particularly difficult in the largest European economy – Germany.

Different immigration policy options may facilitate the inflow of foreign workers. Governments of the United Kingdom, Ireland and Sweden decided to open up their labour markets to workers from Central and Eastern European new member countries in 2004. Some EU-15 countries preferred to temporarily limit freedom of labour inflows. In the future all restrictions will have to be phased out and all EU workers will enjoy the right to work and live in any member country. On the other hand, each EU country carries out its own immigration policy towards third countries. The policies differ significantly with regard to treatment of foreign white collar and blue collar workers, asylum seekers, and persons coming as family members of current immigrants. In the article some of the most popular immigration policy options were described and their effectiveness assessed. The conclusion is drawn, that the governments should adopt either point-based scheme or policy based on bilateral agreements that would take into consideration specific needs of domestic employers. Liberal policies are likely to be more beneficial for the host societies than restrictive ones. The case of German Green Card program aimed at attracting IT specialists from abroad was also analysed in more detail.

## BIBLIOGRAFIA

- Bauer T. (1997), *Native Wage Impacts of Foreign Labour: Further Evidence for Germany*, "Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Nr. 30, s. 652-656.
- Bauer T., Kunze A. (2004), *The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy*, IZA Discussion Paper no. 999.
- Bauer T., Zimmermann K. F. (1999), *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe*, Report for the UK Department for Education and Employment, London.
- Bruder J. (2004), *Are Trade and Migration Substitutes or Complements? – The Case of Germany 1970-1998*, paper prepared for European Trade Study Group Conference, Nottingham, 9-11 September 2004.
- Collins W.J., O'Rourke K., Williamson J.G. (1999), *Were Trade and Factor Mobility Substitutes in History?* w: R. Faini, J. de Melo, K.F. Zimmermann (red.), *Migration. The Controversies and the Evidence*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, s. 227-260.
- DeVoretz D. (2001), *Canadian Immigration. Economic Winners and Losers*, w: S. Djajić (red.), *International Migration. Trends, Policies and Economic Impact*, Routledge, London and New York.

European Commission (2003), *Commission Decision of 23 December 2002 implementing Council Regulation (EEC) no. 1612/68 as regards the clearance of vacancies and applications for employment*, Official Journal L005 of 10 January 2003.

European Commission (2001), Commission's proposal COM(2001)127 of 13 March 2001, item 21 of the conclusions.

European Commission (2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States. Analysis*, European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER Berlin and Milan.

European Communities (2004), *Eurostat Yearbook 2004. The Statistical Guide to Europe*, Luxembourg.

Faini R., De Melo J., Zimmermann K.F. (1999), *Trade and Migration: an Introduction*, w: R. Faini, J. de Melo, K.F. Zimmermann (red.), *Migration. The Controversies and the Evidence*, Cambridge University Press, s. 1-20.

Faini R., Grether J.-M., de Melo J. (1999), *Globalisation and Migratory Pressures from Developing Countries: a Simulation Analysis*, w: R. Faini, J. de Melo, K. F. Zimmermann (red.), *Migration. The Controversies and the Evidence*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, s. 190-220.

Federal Statistical Office in Germany (2004), *Press release, 17 November 2004*, <http://www.destatis.de/presse/englisch/pm2004/p4860022.htm>.

Haisken-De New J.P., Zimmermann K.F. (1999), *Wage and Mobility Effects of Trade and Migration*, w: M. Dewatripont, A. Sapir (red.), *International Trade and Employment: The European Experience*, Oxford University Press, s. 139-160.

Independent Commission on Immigration to Germany (2001), *Structuring Immigration, Fostering Integration*, <http://www.bmi.bund.de>.

Kohli U. (1999), *Trade and Migration: a Production Theory Approach*, w: R. Faini, J. de Melo, K.F. Zimmermann (red.), *Migration. The Controversies and the Evidence*, Cambridge University Press, s. 117-147.

Kröhnert S., van Olst N., Klingholz R. (2004), *Deutschland 2020. Die demografische Zukunft der Nation*, Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung, Berlin.

Markusen J.R., Zahniser S. (1999), *Liberalisation and Labour Migration: Theory with Applications to NAFTA*, w: R. Faini, J.-M. Grether, J. de Melo (red.), *Migration. The Controversies and the Evidence*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, s. 263-293.

Migration News, April 2004, vol. 11, no. 2.

Müller T. (1999), *Migration, Dual Labour Markets and Social Welfare in a Small Open Economy*, w: R. Faini, J. de Melo, K.F. Zimmermann (red.), *Migration. The Controversies and the Evidence*. Cambridge University Press, Cambridge UK, s. 151-184.

Oczki J. (2005), *Integracja Polski z Unią Europejską a zachodnie rynki pracy*, Wydawnictwo UMK, Toruń.

OECD (2003), *Trends in International Migration*, SOPEMI, Paris.



- OECD (2004), *Trends in International Migration*, SOPEMI, Paris.
- Stalker P. (2000), *Workers Without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration*, International Labour Organization.
- Werner H. (2002), *The Current „Green Card” Initiative for Foreign Specialists in Germany*, w: OECD, *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris.
- Winkelmann R. (2001), *Immigration Policies and Their Impact. The Case of New Zealand and Australia*, w: S. Djajić (red.), *International Migration. Trends, Policies and Economic Impact*, Routledge, London and New York, s. 1-20.
- Winkelmann R., Zimmermann K.F. (1993), *Ageing, Migration and Labour Mobility*, w: P. Johnson, K.F. Zimmermann (red.), *Labour Markets in an Ageing Europe*, Cambridge University Press, s. 255-283.
- Winter-Ebmer R., Zimmermann K.F. (1999), *East-West Trade and Migration: the Austro-German Case*, w: R. Faini, J. de Melo, K.F. Zimmermann (red.), *Migration. The Controversies and the Evidence*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, s. 298-327.
- Zimmermann K.F. (2004), *European Labour Mobility: Challenges and Potentials*, DIW Discussion Paper 460, Berlin, November 2004.
- Zimmermann K.F. (1994), *European Migration: Push and Pull*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Zimmermann K.F. (1995), *Tackling the European Migration Problem*, „Journal of Economic Perspectives”, no. 9, s. 45-62.

