

Maciej Duszczyk

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski*

***Konwergencja polityki imigracyjnej na świecie na
przykładzie analizy stosowania
wybranych instrumentów***

Streszczenie

Głównym celem tekstu jest pokazanie na przykładzie trzech instrumentów (testu rynku pracy, systemu punktowego oraz kontyngentów) zachodzącego na świecie procesu konwergencji polityki imigracyjnej stosowanej przez państwa przyjmujące imigrantów. Przedstawia on dorobek teoretyczny odnoszący się do polityki imigracyjnej i teorii konwergencji polityk imigracyjnych. Omawia też w szczególności wybrane instrumenty pod kątem ich efektywności oraz wpływu jaki ma konwergencja na powszechność ich stosowania. W tekście została także zaproponowana nowa typologia instrumentów polityki imigracyjnej.

Słowa kluczowe: polityka imigracyjna, konwergencja, test rynku pracy, systemy punktowe, kontyngenty.

Wstęp

W latach 2000–2012 nastąpiły na świecie zasadnicze zmiany w polityce imigracyjnej prowadzonej przez państwa, które przyjmowały w przeszłości lub obecnie licznych imigrantów. Spowodowane to było głównie potrzebą dostosowania działań prowadzonych

przez rządy poszczególnych państw, przede wszystkim do wyzwań wynikających z procesów demograficznych (potrzeba uzupełniania niedoborów na rynku pracy), ale również do rosnącej obawy przed napływem coraz większej liczby cudzoziemców, artykułowanej przez społeczeństwa państw imigracyjnych. W efekcie w wielu krajach podjęto decyzję o rezygnacji z niektórych instrumentów polityki imigracyjnej ukierunkowanych na przyciąganie cudzoziemców i zastąpienia ich przez inne, które uważane są za bardziej efektywne (przy założeniu, że lepiej będą one odpowiadać na zapotrzebowanie na rynku pracy, w tym nie będą tworzyć konkurencji dla pracowników krajowych). Przydatna przy wprowadzaniu zmian może się okazać teoria konwergencji polityk imigracyjnych pokazująca upodobnianie się do siebie działań prowadzonych przez poszczególne państwa przyjmujące cudzoziemców. Uwzględnienie dorobku badawczego w tym zakresie pozwoliłoby wykazać na ile stosowanie konkretnych instrumentów w danym państwie może być celowe, a w przypadku jakich działań nie przyniesie to spodziewanych efektów. Podstawowym założeniem niniejszej pracy jest pokazanie przydatności teorii konwergencji do planowania i analizowania polityki imigracyjnej. W tym celu wybrano trzy instrumenty polityki imigracyjnej, które są najczęściej stosowane przez państwa będące celem napływu cudzoziemców. Zostały one dodatkowo zanalizowane pod kątem ich efektywności, czyli prawdopodobieństwa uzyskania realizacji założonych celów.

Polityka imigracyjna oraz jej konwergencja na świecie i w Europie

Wszystkie państwa świata stosują różnego rodzaju instrumenty, które określają zasady wjazdu cudzoziemców oraz warunki, na jakich mogą oni przebywać na ich terytorium. Decydują również o warunkach nabycia obywatelstwa kraju przyjmującego przez imigrantów. Po uzyskaniu obywatelstwa przestają oni być podmiotem polityki imigracyjnej, stając się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa przyjmującego.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele różnych definicji polityki imigracyjnej. Jednym z głównych problemów jej analizy jest wymienne stosowanie przez wielu badaczy (Hollifield 1992; Massey 1999; Zolberg 2006; Hammar 2010) terminów „polityka imigracyjna” i „polityka migracyjna”. Wynika to głównie stąd, że większość badań była realizowana w państwach imigracyjnych, w których inne aspekty polityki migracyjnej (np. działania w zakresie migracji powrotnych, utrzymywanie kontaktów z diasporą czy transfer świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego) nie są zbyt często poruszane. Na podstawie literatury przedmiotu można w pewnym uproszczeniu przyjąć, że polityka imigracyjna jest w stosunku do terminu „polityka migracyjna” pojęciem węższym i obejmuje następujące obszary:

- politykę w zakresie wjazdu (np. polityka wizowa i kontrola graniczna) i pobytu cudzoziemców;
- politykę zachęcania/zniechęcania określonych kategorii cudzoziemców do przyjazdu do danego kraju, w tym w celu wykonywania zatrudnienia (selektywna polityka imigracyjna);
- politykę integracyjną (Duszczyk 2012).

Procesy globalizacyjne i integracyjne w świecie powodują, że polityki imigracyjne realizowane w poszczególnych modelach ekonomiczno-społecznych upodabniają się do siebie. Zjawisko to próbuje wyjaśnić teoria konwergencji polityk imigracyjnych stosowanych przez poszczególne państwa (Meyers 2002; Cornelius i Tsuda 2004). Konwergencja dokonuje się głównie poprzez przyjmowanie przez rządy państw regulacji międzynarodowych, które są uchwalane przez organizacje o zasięgu światowym. Można tu wskazać przede wszystkim Organizację Narodów Zjednoczonych i jej dwa podmioty: Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji i Międzynarodową Organizację Pracy. Innym czynnikiem konwergencji polityk imigracyjnych jest powtarzanie się ścieżek rozwoju ekonomiczno-społecznego poszczególnych państw i korzystanie z doświadczeń krajów, które wcześniej przyjmowały liczne grupy imigrantów i stawały się państwami imigracyjnymi.

Z najdalej idącą konwergencją polityk imigracyjnych mamy do czynienia w Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)¹ reguluje w bardzo szerokim zakresie kwestie związane z przyznawaniem prawa do wjazdu oraz pobytu obywateli państw trzecich na terytorium Wspólnoty². Jednocześnie państwa członkowskie mają swobodę w zakresie ustalania wielkości napływu obywateli przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek³. W praktyce oznacza to, że w ramach obszaru Schengen mamy do czynienia praktycznie z pełną harmonizacją polityki wizowej i azylowej, ale jednocześnie w przypadku instrumentów kierowanych do pracowników sezonowych czy pracowników wysoko wykwalifikowanych różnice są nadal znaczące. Poszczególne państwa, stosując różne instrumenty w zakresie stymulowania napływu cudzoziemców na ich terytorium, kierują się przy tym bardzo różnymi przesłankami. Można tu wskazać takie kwestie jak: czynniki historyczne, powiązania pomiędzy poszczególnymi krajami, stanowisko opinii publicznej, zapotrzebowanie ze strony pracodawców czy zachodzące i prognozowane procesy demograficzne. Zasadnicze różnice w polityce imigracyjnej uwidaczniają się przy analizie działań prowadzonych przez państwa europejskie oraz innych członków OECD. Można więc stwierdzić, że na świecie dokonuje się konwergencja polityk imigracyjnych, ale nadal pomiędzy poszczególnymi państwami pozostają znaczące różnice, szczególnie w zakresie instrumentów skierowanych do imigrantów zarobkowych.

Typologia instrumentów polityki imigracyjnej

Polityka imigracyjna prowadzona przez państwo jest realizowana za pomocą poszczególnych instrumentów. Dla potwierdzenia zachodzenia procesu konwergencji wskazane jest zanalizowanie prób, jakie podejmowane są w literaturze przedmiotu w zakresie typologii stosowanych przez różne państwa instrumentów polityki imigracyjnej. Przykładowo Christina Boswell, Silvia Stiller i Thomas Straubhaar podzielili instrumenty polityki imi-

¹ Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.

² TfUE, art. 67–80.

³ TfUE, art. 79 pkt 5.

gracyjnej, ukierunkowane głównie na zapotrzebowanie ze strony rynku pracy, na trzy grupy: odnoszące się do kapitału ludzkiego imigrantów, bazujące na potrzebach konkretnych branż oraz bazujące na potrzebach konkretnych pracodawców (Boswell, Stiller, Straubhaar 2004). W poszczególnych grupach znalazły się przykłady programów, których celem jest przyciągnięcie określonych grup cudzoziemców lub też przykłady instrumentów selekcji oraz procedur legalizacji pobytu (zob. tabelę 1).

Tabela 1. Typologia instrumentów stosowanych w polityce imigracyjnej według Boswella, Stiller i Straubhaara

Kryteria wyboru danego instrumentu	Instrument lub typ programu
Odnoszące się do kapitału ludzkiego imigrantów	<ul style="list-style-type: none"> • system punktowy • dostęp dla absolwentów • dostęp dla przedsiębiorców
Bazujące na potrzebach konkretnych branż	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp dla pracowników tymczasowych i sezonowych • szybka ścieżka wydawania zezwoleń na pracę w określonych branżach
Bazujące na potrzebach konkretnych pracodawców	<ul style="list-style-type: none"> • test rynku pracy (pozwolenia na pracę) • regularyzacje (zwane abolicjami) • stosowanie kryteriów dostępu uwzględniających określony poziom wynagrodzenia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Boswell, Stiller, Straubhaar 2004, s. 39.

W przypadku kapitału ludzkiego przywołani badacze wskazują na system punktowy jako instrument selekcyjny imigrantów pod kątem zapotrzebowania ze strony rynku pracy. Proponują również tworzenie specjalnych ścieżek dostępu do prawa pobytu i prawa do zatrudnienia dla przedsiębiorców oraz absolwentów uczelni umiejscowionych na terytorium danego państwa przyjmującego. Oznacza to branie pod uwagę przede wszystkim zapotrzebowania na pracowników o określonych kwalifikacjach płynącego ze strony rynku pracy.

Wskazują również na możliwe zapotrzebowanie ze strony konkretnych branż, w których brakuje pracowników krajowych (także tych mających dostęp do rynku pracy na podstawie pozwolenia lub swobodnego przepływu pracowników). Zakłada się, że niedobory na rynku pracy mają lub będą miały w najbliższym czasie chroniczny charakter. Pokazują oni dwie podstawowe możliwości pozyskiwania pracowników uzupełniających niedobory pracowników:

- tworzenie specjalnych uproszczonych procedur dostępu dla pracowników sezonowych (dotyczy to w szczególności rolnictwa, rekrutacja następuje przez pracodawców) oraz
- opracowanie kanałów szybkiej rekrutacji (np. na podstawie umów bilateralnych z państwami pochodzenia, rekrutacji dokonuje instytucja publiczna lub pracodawcy) w sytuacji, gdy w jakiejś branży wystąpi niedobór pracowników.

Możliwe jest również tworzenie instrumentów pod kątem zapotrzebowania pracodawców. Autorzy ekspertyzy wskazują, że ze względu na interes pracowników krajo-

wych konieczne jest utrzymywanie testu rynku pracy oraz zasady, że cudzoziemcy nie mogą podejmować zatrudnienia poniżej określonego wynagrodzenia (możliwe jest np. stosowanie wynagrodzenia średniego jako warunku otrzymania pozwolenia na pracę lub pobyt).

Na konieczność tworzenia instrumentów polityki imigracyjnej ukierunkowanych na pozyskiwanie wybranych grup cudzoziemców wskazują Klaus F. Zimmermann, Holger Bonin, René Fahr i Holger Hinte. Na podstawie instrumentów stosowanych przez Niemcy wskazują na konieczność tworzenia procedur pozyskiwania oraz przyznawania prawa do zatrudnienia cudzoziemcom, w przypadku których można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że bezproblemowo wpiszą się w rynek pracy. Wskazują oni na:

- okresowych imigrantów zarobkowych, na których występuje zapotrzebowanie na krajowym rynku pracy,
- pracowników firm międzynarodowych na kierowniczych stanowiskach i badaczy,
- studentów i stażystów,
- czasowych imigrantów zarobkowych, którzy mogą wypełniać doraźne luki na rynku pracy (Zimmermann i in. 2007).

Stworzenia typologii instrumentów polityki imigracyjnej podjęli się także Tito Boeri i Jan van Ours. Jako główne kryterium podziału uznali oni, podobnie jak inni badacze, zapotrzebowanie ze strony rynku pracy. Wymienili działania, jakie mogą być podejmowane w polityce imigracyjnej, tak aby z jednej strony zapewnić dostęp do rynku pracy cudzoziemcom, którzy mogą uzupełniać niedobory, z drugiej zaś unikać sytuacji wypierania pracowników krajowych przez imigrantów. Za najważniejsze uznali:

- wprowadzanie kwot (kontyngentów) ustalających maksymalną liczbę pozwoleń na pracę i pobyt wydawanych w danym roku;
- wprowadzanie systemów punktowych, w których punkty są przyznawane każdemu cudzoziemcowi składającemu wniosek, co jest oparte na ustalonych przez dany kraj kryteriach. Do najczęstszych należą: wykształcenie, znajomość języka, doświadczenie zawodowe;
- procedury biurokratyczne nakładane na imigrantów i chcących ich zatrudnić pracodawców. Liczba wymogów formalnych może stanowić o podejściu danego kraju do imigracji zarobkowej;
- przepisy dotyczące maksymalnej długości zatrudnienia cudzoziemca, czyli okresu na jaki jest wydawane pozwolenie na pracę i pobyt;
- procedury dotyczące nabywania obywatelstwa państwa przyjmującego, czyli określenie minimalnego okresu zamieszkiwania, po jakim można uzyskać obywatelstwo oraz ustalenie, czy fakt zatrudnienia może być czynnikiem przyspieszającym uzyskanie tego prawa (Boeri, van Ours 2011).

Hans Werner Sinn wskazuje na jeszcze jeden dodatkowy instrument niewskazany przez T. Boeriego i J. van Oursa, a mianowicie na możliwość używania systemu zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z założeniem H. Sinna, w przypadku kiedy część imigrantów jest zainteresowana uzupełnianiem swoich dochodów poprzez transfery z systemu zabezpieczenia społecznego kraju przyjmującego, aby temu przeciwdziałać możliwe jest czasowe

ograniczenie dostępu imigrantów do świadczeń socjalnych. Wpłyne to na ograniczenie nowych przyjazdów i wzrost migracji powrotnych. Może to jednak powodować opóźnienia w integracji cudzoziemców w państwie przyjmującym (Sinn 2004).

Odnosząc się do zaprezentowanych prób tworzenia typologii instrumentów polityki imigracyjnej, można wskazać, że wszystkie one potwierdzają zachodzący proces konwergencji w tym zakresie. Zdecydowanie na pierwsze miejsce wysuwa się bowiem kwestia dostępu do rynku pracy jako podstawowe kryterium prowadzonej polityki imigracyjnej, a więc i stosowanych instrumentów. Widać również poszukiwanie kompromisu pomiędzy otwartością (odpowiadanie na zapotrzebowanie pracodawców), a ochroną krajowego rynku pracy (obawy społeczne dotyczące odbierania przez imigrantów pracy krajowcom).

Konwergencja polityki imigracyjnej na przykładzie wybranych instrumentów

Analiza teoretyczna oraz badania doświadczeń państw imigracyjnych (Górny i in. 2010; Duszczyk 2012), pokazują, że wśród poszczególnych instrumentów można wskazać te, które są charakterystyczne dla stymulowania napływu poszczególnych kategorii imigrantów. Należy przyjąć, że to w ich przypadku dochodzi do najdalej idącej konwergencji. Jeśli bowiem dane państwo decyduje się na wprowadzenie do porządku prawnego konkretnego instrumentu, to najczęściej powody takiego działania są analogiczne jak w przypadku innych krajów (sprzyja temu także popularność tak zwanych dobrych praktyk oraz wymiana doświadczeń). Spośród wszystkich instrumentów polityki imigracyjnej można wskazać te, które były w przeszłości lub są obecnie stosowane najczęściej. Są to: test rynku pracy, systemy punktowe oraz kontyngenty. Jednocześnie należy stwierdzić, że nie w każdej sytuacji mogą i powinny być one stosowane. O przydatności danego instrumentu powinna decydować efektywność jego funkcjonowania rozumiana jako skuteczność realizacji celu, w jakim dany instrument jest wprowadzany, oraz zdolność do jego wprowadzenia poprzez mało rozbudowane procedury biurokratyczne, co powinno zapewnić łatwość jego stosowania.

Test rynku pracy

Najlepszym przykładem dla potwierdzenia teorii konwergencji jest test rynku pracy. Stosują go wszystkie państwa prowadzące selektywną politykę imigracyjną. Jego celem jest przede wszystkim sprawdzenie, czy cudzoziemiec ubiegający się o prawo do zatrudnienia i związanego z tym pobytu na pewno znajdzie pracę bez szkody dla lokalnego rynku pracy (tj. na oferowane miejsce pracy nie ma chętnego obywatela państwa przyjmującego). Taki test może być jedno- lub wieloetapowy oraz ma charakter wybitnie selektywny i wstępny. To na jego etapie dochodzi do rozstrzygnięcia, czy dany cudzoziemiec będzie mógł uzyskać zezwolenie na zatrudnienie, co jest niezbędne do uzyskania prawa do wjazdu do danego kraju. Takie podejście do testu rynku pracy prezentuje Martin

Ruhs, który definiuje go jako obowiązek nakładany na pracodawcę w celu praktycznego sprawdzenia, czy zatrudnienie cudzoziemca jest konieczne (Ruhs 2006). Natomiast Demetrios G. Papademetriou i Kevin O'Neil zaliczają go do instrumentów kontroli indywidualnej, czyli odnoszącej się do konkretnego przypadku zatrudnienia pracownika przez pracodawcę w danym zawodzie i na dany czas (Papademetriou i O'Neil 2004).

Rządy państw decydując się na rezygnację z testu rynku pracy w stosunku do określonych grup, pokazują swoje preferencje w prowadzonej polityce imigracyjnej. Imigranci zwalniani z obowiązku przechodzenia testu rynku pracy są traktowani jako szczególnie pożądani dla gospodarki danego kraju. Tak więc można stwierdzić, że zgodnie z teorią konwergencji poszczególne państwa, stosując test rynku pracy, korzystając z doświadczeń innych, decydują się jednocześnie na wyłączenie tych grup cudzoziemców, które z różnych powodów są uważane za pożądane na rynku pracy. W większości przypadków udogodnienia te są kierowane do pracowników wysoko wykwalifikowanych (np. Niemcy, Francja, Austria, Kanada, Australia), choć na przykład w Polsce z testu rynku pracy są zwolnieni pracownicy sezonowi z pięciu państw europejskich (Ukraina, Gruzja, Rosja, Mołdawia i Białoruś).

Efektywność stosowania testu rynku pracy powinna być mierzona poprzez jego skuteczność w zakresie zapobiegania zatrudnianiu cudzoziemców na miejscach pracy, które mogłyby zostać zajęte przez krajowców (gotowych do podjęcia zatrudnienia i spełniających wymagania określone przez pracodawcę) oraz stopniem jego biurokratyzowania. Test rynku pracy ma odpowiedzieć na pytania, w jakim stopniu zatrudnienie danego cudzoziemca jest konieczne i w jakiej mierze pracodawca upewnił się co do możliwości zatrudnienia pracownika, który bądź ma już prawo do pracy, bądź go nie potrzebuje. Jeżeli zachodzą uzasadnione podejrzenia, że możliwe jest zatrudnienie krajowca, zezwolenie nie jest wydawane. Jednocześnie należy wskazać, że w przypadku determinacji pracodawcy może on tak sformułować ofertę pracy (fikcyjnie poszukiwanie pracownika, tylko po to, aby uzyskać zgodę na zatrudnienie cudzoziemca), aby wykluczyć zatrudnienie, na przykład bezrobotnego, skierowanego z urzędu pracy. W tym sensie samo przeprowadzenie testu rynku pracy bez zaangażowania administracji w weryfikację faktycznych oczekiwań i potrzeb pracodawcy nie zabezpiecza przez substytucyjnym, wobec krajowców, zatrudnianiem cudzoziemców. Takie samo zastrzeżenie można mieć do obowiązkowych w wielu przypadkach procedur, zgodnie z którymi pracodawca musi wykazać, że dołożył wszystkich starań w celu zatrudnienia krajowca. Praktyka pokazuje bowiem, że warunki, jakie musi spełnić pracodawca, aby jego starania zostały uznane za wystarczające, są stosunkowo łatwe do spełnienia. Cała ta procedura przedłuża jednak w niektórych przypadkach otrzymanie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca, co może prowadzić do wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Należy zauważyć, że instrument ten może być efektywny i nie być zbyt dużym obciążeniem dla administracji publicznej praktycznie w przypadku każdego państwa. O ile jednak będzie stosowany tylko wobec wybranych grup zawodowych, w przypadku których monitoring rynku pracy pokazał, że duża grupa krajowców posiadających analogiczne lub zbliżone do cudzoziemców kwalifikacje jest bezrobotna i — co ważne — poszukuje

aktywnie pracy. System oparty na teście rynku pracy będzie również skuteczny, gdy od lat na danym rynku pracy obecne są niedobory, a więc można zeń zrezygnować w stosunku do cudzoziemców o pożądanym kwalifikacjach, którzy będą podejmować zatrudnienie na określonych stanowiskach pracy. Jednocześnie będzie on stosowany wobec innych imigrantów ubiegających się o pozwolenie na zatrudnienie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że powszechność stosowania testu rynku pracy, wynikająca z jego efektywności, i łatwość dostosowania do specyfiki danego państwa potwierdzają teorię konwergencji. W praktyce jednak korzystanie z teorii konwergencji powoduje, że testowi rynku pracy nie są poddawani pracownicy wysoko wykwalifikowani, co nie zawsze musi być racjonalne, choć na pewno łatwiejsze dla akceptacji opinii publicznej państwa przyjmującego imigrantów. W wielu przypadkach może się bowiem okazać, że zapotrzebowanie na cudzoziemców jest generowane przez sektory wymagające umiejętności manualnych lub predyspozycji psychologicznych. Można tu na przykład wskazać proste prace budowlane (hydraulika, glazurnictwo, parkieciarstwo) czy sferę opieki (opieka nad dziećmi, opieka długoterminowa).

System punktowy

Jednym z instrumentów weryfikacji przydatności potencjalnych imigrantów dla rynku pracy, zyskującym w ostatnich latach na popularności, jest system punktowy. Również w jego przypadku dochodzi do potwierdzenia teorii konwergencji w praktyce. Został on zapoczątkowany w Australii, ale szybko zaczął być wdrażany również w innych państwach (Kanada, Wielka Brytania, Austria, Czechy). Obecnie zaawansowane są prace nad jego wprowadzeniem na przykład w Niemczech. Opcję taką rozważał także w przeszłości rząd USA.

W pewnym uproszczeniu system punktowy polega na określaniu liczby punktów za daną cechę imigranta, która została uznana przez państwo przyjmujące za pożądaną. Uzyskanie prawa do wjazdu, pobytu i zatrudnienia jest możliwe dopiero po uzyskaniu określonej, minimalnej sumy punktów. Pomimo zasadniczej różnicy w modelach społeczno-ekonomicznych, jakie obowiązują w krajach, które zdecydowały się na wprowadzenie systemu punktowego, najczęściej stosowanymi kryteriami selekcji są: pożądaną kwalifikację, wykształcenie, wiek, doświadczenie zawodowe, znajomość języka, adaptacyjność, wysokość wynagrodzenia, podjęcie zatrudnienia w określonym regionie, kwalifikacje i doświadczenie uzyskane w kraju imigracji, umiejętności małżonka (Metcalf 2008; Zimmermann i in. 2007). Jednocześnie w wielu przypadkach nie wystarczy zdobycie określonej sumy punktów. Konieczne jest także uzyskanie pewnego minimum w określonych kategoriach (np. znajomość języka czy posiadanie oferty pracy).

Najbardziej dyskutowanymi problemami w przypadku systemu punktowego jest przyznawanie ludziom punktów za poszczególne cechy oraz zakres jego stosowania. Z jednej strony można go stosować jako instrument kierowany tylko do pracowników wysoko wykwalifikowanych, jednocześnie coraz częściej zdarza się, że system punktowy obejmuje całość polityki migracyjnej. Nie zmienia to jednak podstawy jego stosowania, czyli

przyporządkowania poszczególnym cechom odpowiedniej wartości liczbowej wyrażonej w punktach.

George J. Borjas dowodzi, że koncepcja wprowadzenia systemu punktowego w Stanach Zjednoczonych była podyktowana zachęcaniem do przyjazdu do tego kraju tych cudzoziemców, którzy wnosiliby największą pozytywną wartość dodaną do rozwoju amerykańskiej gospodarki (Borjas 1989).

Oczekiwanie pozytywnego wpływu na gospodarkę stało się podstawą wprowadzenia systemu punktowego w Kanadzie. Gary P. Freeman twierdzi, że miało to na celu uzupełnienie niedoborów na rynku pracy spowodowanych niedostosowaniem systemu kształcenia do potrzeb gospodarki oraz zapobieżenia negatywnym konsekwencjom przemian demograficznych, jakie miały ujawnić się w przyszłości (Freeman 1992).

Efektywność systemu punktowego powinna być mierzona poprzez sprawność w zakresie zapewnienia szybkiego uzupełniania niedoborów na rynku pracy dzięki zwiększeniu podaży pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, jeszcze przed formalnym wystąpieniem popytu ze strony pracodawców. Jednocześnie wprowadzenie tego systemu powinno zastępować inne, mniej efektywne, instrumenty polityki imigracyjnej. Efektywny system punktowy powinien także zapobiegać zjawisku bezrobocia wśród imigrantów.

Istotną zaletą systemu punktowego jest jego bardzo duża elastyczność. W krótkim czasie możliwa jest zmiana liczby punktów, po przekroczeniu której możliwe jest uzyskanie prawa do wjazdu. Pozwala to reagować na zmieniającą się sytuację na rynku pracy. Ponadto zmiany takie nie wymagają przeformułowania całego modelu polityki imigracyjnej. Jest on również bardzo przejrzysty dla potencjalnych imigrantów, którzy jeszcze w państwie pochodzenia przy praktycznie zerowych kosztach mogą dowiedzieć się, czy mają szansę uzyskać zgodę danego państwa na imigrację. Jednocześnie efektywność systemu punktowego jest uzależniona od sprawnie funkcjonującego monitoringu i prognozowania zmian na rynku pracy i określania zapotrzebowania na dane kategorie imigrantów. W przypadku popełnienia błędu może to skutkować wjazdem licznej grupy cudzoziemców, którzy w praktyce nie znajdują zatrudnienia lub utracą go po krótkim czasie.

System punktowy może być stosowany przez państwa o różnym stopniu atrakcyjności dla cudzoziemców. Pokazuje to, że konwergencja polityk imigracyjnych może zachodzić nie tylko w ramach państw o podobnym statusie migracyjnym, ale także znacząco różniących się skalą napływu. O ile jednak w państwach typowo imigracyjnych system punktowy może być stosowany do wszystkich kategorii cudzoziemców, o tyle w państwach emigracyjno-imigracyjnych powinien obejmować przede wszystkim pracowników wysoko wykwalifikowanych. W tym przypadku jednak warunki wjazdu i pobytu powinny być konkurencyjne w stosunku do przyjętych w innych bardziej atrakcyjnych migracyjnie państwach, co pozwoliłoby na uzyskanie przewagi nad nimi i zmianę tradycyjnych kierunków przemieszczenia się migrantów-specjalistów.

W praktyce jednak systemy punktowe nawet w państwach typowo imigracyjnych są ukierunkowane na pozyskiwanie pracowników wysoko wykwalifikowanych. Wyjątkami są Wielka Brytania i Austria, gdzie rządy zdecydowały się na zastosowanie systemu punkto-

wego nie tylko w przypadku pracowników wysoko wykwalifikowanych, ale dla większości kategorii imigrantów. Alexander Hijzen i Peter W. Wright twierdzą, że wprowadzenie w Wielkiej Brytanii w 2008 roku powszechnego systemu punktowego miało na celu ograniczenie imigracji tylko do tych cudzoziemców, którzy będą mogli bez problemu znaleźć zatrudnienie na tamtejszym rynku pracy (Hijzen, Wright 2010). Oznacza to w praktyce zastąpienie testu rynku pracy systemem punktowym. Należy przyjąć, że kiedy oczekiwania względem efektywności systemu punktowego się sprawdzą, będzie on wdrażany również w większym niż obecnie zakresie w innych państwach. Możliwa jest teoretycznie sytuacja daleko idącej konwergencji, w której wszystkie państwa migracyjne zdecydują się na wprowadzenie powszechnych systemów punktowych, stosując jednocześnie narodowe preferencje przejawiające się w różnej liczbie punktów przyznawanych za analogiczne cechy.

Kontyngenty

W odróżnieniu od testu rynku pracy i systemów punktowych kontyngenty są coraz rzadziej stosowane jako instrument polityki migracyjnej. W przypadku ich stosowania zachodząca konwergencja polityk migracyjnych skutkuje zmniejszaniem ich zakresu i popularności.

Stosowanie kontyngentów polega na określaniu liczby imigrantów, którzy w danym okresie mogą wjechać do danego kraju i podjąć w nim zatrudnienie. Najczęściej kontyngent określa się raz w roku, choć możliwe jest przyjmowanie innych rozwiązań, na przykład sezonowych (inna kwota na sezon letni i zimowy). Głównym problemem przy określaniu kontyngentów jest konieczność przewidzenia zapotrzebowania ze strony rynku pracy (pracodawców) na konkretną liczbę cudzoziemców o określonych kwalifikacjach. Jeśli kontyngent będzie zbyt mały, na rynku pracy pozostaną wolne miejsca pracy, co nie będzie korzystne dla gospodarki. Jeżeli sytuacja się powtarza, pracodawcy mogą zdecydować się na ograniczenie działalności lub jej przeniesienie do innego kraju, gdzie będą mieli dostęp do pracowników. W przypadku zbyt dużego kontyngentu możliwe jest wystąpienie zjawiska bezrobocia wśród imigrantów lub konieczność opuszczenia przez nich państwa przyjmującego z powodu niepodjęcia zatrudnienia. To negatywne doświadczenie może skutkować brakiem zainteresowania podjęciem zatrudnienia w kolejnych latach. Gil S. Epstein i Shmuel Nitzan (2006) wskazują na jeszcze inny problem. Ich zdaniem w proces negocjowania wielkości kontyngentu wpisany jest nieuchronny konflikt pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Pracownicy i imigranci z poprzednich pokoleń, obawiając się o swoje miejsca pracy, będą opowiadać się za jak najmniejszym kontyngentem. Pracodawcy natomiast, licząc na tańszych pracowników, będą optować za jak największą kwotą.

Douglas S. Massey i Kristin E. Espinosa, analizując amerykański system kontyngentów dla pracowników sezonowych z Meksyku, pokazują natomiast, że wielu konfliktów można uniknąć stosując tak zwane kontyngenty elastyczne. Rząd reguluje kwotę kontyngentu, analizując presję migracyjną oraz zapotrzebowanie lokalnych rynków pracy. Jest to jednak

działanie trudne i obarczone dużym ryzykiem popełnienia błędu (Massey, Espinosa 1997). Na problemy polityczne (trudność uzgodnienia wielkości kontyngentów w ramach państw członkowskich) związane z funkcjonowaniem systemu kontyngentów wskazała Komisja Europejska w swoim komunikacie z czerwca 2004 roku (*Badanie...*, 2004).

Efektywność systemu kontyngentów powinna być mierzona podobnie jak w systemach punktowych jako zdolność rządu danego państwa do zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników, którzy uzupełnialiby niedobory pracowników krajowych w określonym czasie. Elementem takiej oceny musi być także sprawność administracji w określaniu wysokości kontyngentu oraz w zakresie negocjowania konsensusu pomiędzy partnerami społecznymi, którzy powinni zgodzić się na kontyngent. Obserwacja zmian, jakie zachodzą w politykach imigracyjnych wielu państw, pokazuje, że wycofują się one ze stosowania kontyngentów, zastępując je innymi instrumentami, jak systemy punktowe czy rezygnacja z pozwoleń na pracę dla cudzoziemców w określonych branżach czy dla obywateli wybranych państw. Dzieje się tak, ponieważ efektywne funkcjonowanie systemu kontyngentów wymaga rozbudowania systemu prognostycznego lub też zbierania od pracodawców informacji o zapotrzebowaniu na pracowników cudzoziemskich w danym roku i na podstawie tego określania wielkości kontyngentu. Obie te praktyki są bardzo zawodne. Można również przyjąć, że wprowadzanie kontyngentu jest wyrazem braku wizji co do prowadzonej polityki imigracyjnej, a stosowanie tego instrumentu ma charakter odkładania rozwiązania problemu na później.

Można stwierdzić, że problemy związane ze stosowaniem kontyngentów skłaniają rządy do rezygnacji z funkcjonowania tego instrumentu w polityce imigracyjnej. Sprzyja temu również negatywna ocena instytucji międzynarodowych (choć w latach siedemdziesiątych XX wieku Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji promowała ten instrument). Dlatego też można założyć, że świadome korzystanie z teorii konwergencji spowoduje w niedalekiej przyszłości całkowitą rezygnację z systemu kontyngentów jako instrumentu polityki imigracyjnej i zastąpienie go przez inne, bardziej efektywne, działania. Wyjątkiem mogą być Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, które nie zamierzają rezygnować z systemu „zielonej karty”, który jest oparty na stałym rocznym kontyngencie.

Instrumenty polityki imigracyjnej — skala konwergencji i powszechność stosowania

Analiza omówionych instrumentów pokazuje ich różną rolę w potwierdzaniu istnienia konwergencji polityki imigracyjnej realizowanej przez różne państwa. Na tej podstawie możliwe jest zaproponowanie typologii poszczególnych instrumentów pod kątem wpływu zachodzącej konwergencji na ich stosowanie. Jej uzupełnieniem może być również podział uwzględniający powszechność, zakres oraz efektywność stosowanych instrumentów. Taki zabieg pokaże kierunek, w jakim będą podążać prawdopodobnie polityki imigracyjne poszczególnych państw. Propozycję takiej typologii zawiera tabela 2.

Tabela 2. Wybrane instrumenty polityki imigracyjnej

Typ instrumentu	Powszechność	Zakres	Efektywność	Konwergencja
<i>test rynku pracy</i>	bardzo często	w stosunku do większości cudzoziemców	średnia	utrzymanie <i>status quo</i>
<i>systemy punktowe</i>	często	w stosunku do pracowników wysoko wykwalifikowanych	wysoka	wzrost liczby państw stosujących instrument
<i>kontyngenty</i>	rzadko	w stosunku do pracowników sezonowych	niska	zmniejszenie liczby państw stosujących instrument

Źródło: Opracowanie własne.

Jak widać w tabeli 2, teoria konwergencji może być potwierdzana na różne sposoby. O ile upodobnianie się polityk imigracyjnych skutkuje rozwojem systemów punktowych, o tyle większość państw wycofuje się ze stosowania kontyngentów. W przypadku testu rynku pracy można założyć, że konwergencja powoduje potwierdzenie słuszności ich stosowania przez większość państw imigracyjnych i emigracyjno-imigracyjnych.

Wzrastająca popularność systemów punktowych wynika także z ich wysokiej efektywności. W przypadku odpowiedniego ich zaprojektowania mogą realizować cel uzupełniania okresowych i chronicznych niedoborów na rynku pracy, nie tworząc przy tym alternatywy dla zatrudniania pracowników krajowych. Jednocześnie należy przyjąć, że choć skala ich stosowania będzie rosła, to jednak będą one nadal ukierunkowane na pozyskiwanie pracowników wysoko wykwalifikowanych.

Najczęściej stosowanym instrumentem w polityce imigracyjnej pozostanie natomiast test rynku pracy, który jako jedyny sprawdza się w odniesieniu do różnych kategorii cudzoziemców. Prawdopodobnie jednak rosłać będzie liczba wyłączeń z konieczności przechodzenia testu rynku pracy jako wyraz preferencji danego państwa dla imigracji określonych grup cudzoziemców.

Problemy w stosowaniu systemu kontyngentów i ich niska efektywność potwierdzana zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej wskazuje, że ich rola w polityce imigracyjnej będzie maleć. Prawdopodobnie ze względu na niską efektywność ich funkcjonowanie zostanie ograniczone tylko do pozyskiwania pracowników sezonowych, koniecznych z powodu rosnącego zapotrzebowania na pracowników cudzoziemskich w określonych porach roku. Dotyczyć to będzie głównie rolnictwa i turystyki.

Zakończenie

Zmiany, jakie dokonują się w zakresie polityk imigracyjnych, są powodowane głównie wyzwaniem demograficznymi oraz obawami społecznymi. Jednocześnie istotnym czynnikiem pokazującym kierunek, w jakim podążają decyzje rządów, jest konwergencja, czyli proces upodabniania się polityk imigracyjnych stosowanych przez poszczególne państwa.

W jej wyniku rośnie przykładowo popularność systemów punktowych, spada zaś kontyngentów. Test rynku pracy potwierdza swój status najpopularniejszego instrumentu polityki imigracyjnej, który jest w różnym zakresie stosowany przez wszystkie kraje przyjmujące imigrantów zarobkowych. Należy założyć, że proces konwergencji nadal będzie postępował. Charakter tego zjawiska może przypominać upodabnianie się modeli społeczno-ekonomicznych, z jakim mamy do czynienia na świecie. Trudno jednak zakładać, że nawet w odległej przyszłości możliwa będzie pełna harmonizacja polityki imigracyjnej. Różnice pomiędzy poszczególnymi państwami, w tym w ramach państw o ugruntowanym statusie imigracyjnym, uniemożliwią stworzenie jednego modelu w tym zakresie. Można sobie natomiast wyobrazić powszechność stosowania systemów punktowych (na wzór Wielkiej Brytanii), gdzie będziemy mieli jednak do czynienia z różnicami w zakresie liczby punktów przyznawanych za poszczególne cechy, a będących odzwierciedleniem priorytetów danego rządu w prowadzonej polityce imigracyjnej.

Bibliografia

- Badanie...* (2004). *Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną*, COM (2004) 412 ostateczny, 4 czerwca.
- Boeri T., van Ours J. (2011). *Ekonomia niedoskonałych rynków*, wprowadzenie M. Góra. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Borjas G.J. (1989). *Economic Theory and International Migration*, „International Migration Review”, 23(3).
- Boswell Ch., Stiller S., Straubhaar T. (2004). *Forecasting Labour and Skills Shortages: How Can Projections Better Inform Labour Migration Policies?*, Hamburg Institute of International Economics, Ekspertyza dla Komisji Europejskiej, lipiec.
- Cornelius W.A., Tsuda T., Martin Ph.L., Hollifield J.F. (2004). *Controlling Immigration. A Global Perspective*, ed. Stanford: Stanford University Press.
- Duszczyk M. (2012). *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Wyd. Aspra JR.
- Epstein G.S., Nitzan S. (2006). *The struggle over migration policy*, „Journal of Population Economics”, 19 (4).
- Freeman G.P. (1992). *Migration Policy and Politics in the Receiving States*, „International Migration Review”, 26(4).
- Górny A., Grabowska-Lusińska I., Lesinska M., Okólski M. (red.) [2010]. *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hijzen A., Wright P.W. (2010). *Migration, trade and wages*, „Journal of Population Economics”, 23(4).
- Massey D.S., Espinosa K.E. (1997). *What's Driving Mexico–U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis*, „American Journal of Sociology”, 102(4).

- Metcalfe A. (2008). *Planned Evolution: A Strategic Approach to Immigration Policy*, Government Policy Evolution Conference, Canberra, 29–30 czerwca.
- Meyers E. (2002). *The causes of convergence in Western immigration control*, „Review of International Studies”, 28(1).
- Papademetriou D.G., O’Neil K. (2004). *Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., Ekspertyza przygotowana dla Komisji Europejskiej, lipiec.
- Ruhs M. (2006). *The potential of temporary migration programmes in future international migration policy*, „International Labour Review”, 145(1/2).
- Sinn H.W. (2004). *Migration, Social Standards and Replacement Incomes: How to Protect Low-income Workers in the Industrialized Countries Against the Forces of Globalization and Market Integration*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper nr 10798, wrzesień.
- Zimmermann K.F., Bonin H., Fahr R., Hinte H. (2007). *Immigration Policy and the Labor Market. The German Experience and Lessons for Europe*. Berlin–New York: Axel Springer.

Summary

The main purpose of the paper is to demonstrate, on the example of three instruments (labour market test, points-based system and quota), the process taking currently place globally, which consists in the convergence of immigration policies pursued by the immigrant-receiving states. The paper presents theoretical achievements related to immigration policy and the theory of immigration policies convergence. Moreover it discusses in detail selected instruments in terms of their effectiveness and the impact of the said convergence on universal nature of their application. The paper also puts forward a proposal for a new typology of immigration policy instruments.

Key words: immigration policy convergence, the labor market test, scoring systems, the tariff.