

Przegląd

Tendencje w migracji międzynarodowej:

SOPEMI – wydanie 2003

Overview

Trends in International Migration: SOPEMI – 2003 Edition

Polish translation

Przeglądy stanowią tłumaczenie fragmentów publikacji OECD.

Są dostępne bezpłatnie w księgarni internetowej pod adresem:

www.oecd.org/bookshop/

Niniejszy Przegląd nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

Roczny raport na temat „Tendencje w migracji międzynarodowej” stanowi analizę kierunków zmian w migracjach i polityce migracyjnej. Niniejsze, dwudzieste ósme wydanie, składające się z czterech części i aneksu statystycznego, porusza istotne kwestie związane z migracjami oraz przedstawia konkretne dane dotyczące 29 państw członkowskich OECD i wybranych krajów spoza OECD (państwa bałtyckie, Bułgaria i Rumunia).

Pierwsza część raportu *Tendencje w migracji międzynarodowej* za rok 2003 zawiera trzy rozdziały, które opisują najistotniejsze zjawiska zaobserwowane w latach 2001–2002. Pierwszy rozdział dotyczy zmian w ruchach migracyjnych i populacji ludności napływowej w krajach członkowskich OECD (I.A). Drugi rozdział skupia się na sytuacji imigrantów na rynku pracy (I.B). Natomiast trzeci rozdział stanowi przegląd polityk migracyjnych (I.C).

Pomimo pogorszenia się klimatu gospodarczego w niektórych krajach OECD, tendencja wzrostowa w migracji międzynarodowej odnotowana w połowie lat 90. utrzymała się w 2001 roku. Dane, dostępne częściowo dla roku 2002, wskazują na niewielkie spowolnienie tego trendu, jednak nie zapowiadają wyraźnego załamania. Migracja zarobkowa, zarówno o charakterze tymczasowym, jak i stałym, zauważalnie wzrosła w kilku krajach OECD. Wynika to częściowo z migracji specjalistów z zakresu informatyki i technologii komunikacyjnych, a także z sektorów ochrony zdrowia i edukacji. Migracja rodzinna nadal jednak stanowi najliczniejszą grupę napływową w kilku krajach OECD. Ostatnie dostępne dane dla roku 2002 dowodzą, że po kilku latach gwałtownego przyrostu napływ osób ubiegających się o azyl wzrasta w nieco mniejszym tempie.

Imigracja odgrywa znaczącą rolę w demografii kilku europejskich państw OECD (w szczególności Włoch i Hiszpanii) oraz wydatnie przyczynia się do równoważenia spadku liczebności populacji (na przykład w Niemczech). Wzrost liczby naturalizacji i środki podjęte w celu ułatwienia otrzymania obywatelstwa tłumaczą zjawisko rosnącej liczby imigrantów z rodzinami, osiedlających się w krajach przyjmujących. Jednocześnie w takich krajach osiedlenia jak Australia, Kanada, Stany Zjednoczone i Nowa Zelandia, międzypaństwowe badania porównawcze ujawniają w całości populacji wzrastający odsetek osób urodzonych zagranicą.

Obserwowane ostatnio tendencje odzwierciedlają także powracające w kilku krajach OECD zainteresowanie zatrudnianiem nowych pracowników–imigrantów. Starzenie się populacji oraz utrzymujący się brak równowagi na rynku pracy częściowo pozwalają wyjaśnić to zjawisko. Chociaż kontrola napływu ludności pozostaje jednym z priorytetów, liczne kraje należące do OECD starają się zachęcić do przyjazdu wykształconych i wysoko wykwalifikowanych pracowników z innych krajów, a także ułatwiają zagranicznym studentom dostęp do rynku pracy po zakończeniu nauki. Wprowadzone niedawno regulacje prawne dotyczące migracji zarobkowej mają stanowić odpowiedź na nowe zapotrzebowanie ze strony rynku pracy. Niektóre kraje zamierzają przyjąć pracowników o niższych kwalifikacjach, w szczególności z myślą o: rolnictwie (Stany Zjednoczone, Australia, Hiszpania i Grecja), budownictwie, opiece nad osobami starszymi oraz innych rodzajach działalności gospodarczej i usług związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego (Włochy, Portugalia i Wielka Brytania). Ten napływ przejawia się rosnącym udziałem tymczasowej migracji zarobkowej w całkowitej wielkości napływów („migracja tymczasowa” obejmuje pozwolenia krótkoterminowe, prace sezonową, tymczasowe przydziały w ramach międzynarodowych struktur korporacyjnych, staże i „pracę wakacyjną”).

W roku 2002 cudzoziemcy i imigranci stanowili istotny segment siły roboczej w kilku krajach OECD. W krajach osiedlenia (Australia, Kanada, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone) cudzoziemcy i imigranci stanowili między 15% a 20% ogólnej liczby zatrudnionych. Cudzoziemcy mieli także silną reprezentację na kilku europejskich rynkach pracy, takich jak Luksemburg (43,2% cudzoziemców w ogólnej liczbie zatrudnionych), Szwajcaria (21,8%) i, w mniejszym stopniu, Austria (9,9%), Niemcy (8,9%) i Francja (6,2%).

W 2002 roku w większości państw z grupy OECD cudzoziemcy i imigranci mieli mniejszy udział w ogólnej liczbie zatrudnionych niż obywatele danego kraju obcego pochodzenia. W porównaniu z obywatelami danego kraju różnica we wskaźniku zatrudnienia jest z reguły jeszcze większa w przypadku kobiet. W roku 2002 cudzoziemcy i imigranci częściej niż obywatele byli bezrobotni. Z wyjątkiem Kanady, USA i Irlandii spostrzeżenie to znajduje odbicie w rzeczywistości zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn, z tą tylko różnicą, że liczba bezrobotnych kobiet znacznie przewyższa liczbę bezrobotnych mężczyzn. Poziom bezrobocie wśród cudzoziemek we Francji, Belgii i Hiszpanii kształtuje się odpowiednio na poziomie 21%, 17,8% i 17%.

Pod względem rozkładu zatrudnienia w gałęziach gospodarki cudzoziemcy są licznie reprezentowani w budownictwie, hotelarstwie i cateringu, a także w usługach związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego. Oznacza to, że odsetek cudzoziemców pracujących w tych sektorach jest wyższy niż ich udział w ogólnej liczbie zatrudnionych. Rozkład zatrudnienia w poszczególnych gałęziach gospodarki różni się jednakże wyraźnie w zależności od kraju. Ponad 8,5% cudzoziemców w Hiszpanii pracuje w rolnictwie; 24,5% cudzoziemców w Austrii pracuje w górnictwie, wytwórstwie i przemyśle energetycznym; 30% w Portugalii – w budownictwie; 20% w USA – w handlu hurtowym i detalicznym; prawie 16,5% w Hiszpanii – w hotelach i restauracjach; 11% w Finlandii – w edukacji; 21% w Norwegii – w ochronie zdrowia i innych usługach socjalnych; 17% w Grecji – w usługach związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego.

Analiza zmian sytuacji zagranicznych pracowników na rynku pracy w ostatniej dekadzie pokazuje, że, pomimo zwiększenia zatrudnienia wśród cudzoziemców w ostatniej fazie wzrostu gospodarczego, pozostaje ona podatna na cykliczne załamania, przy czym niektóre podgrupy pracowników wykazują wyjątkową wrażliwość (np. kobiety oraz osoby młodsze i starsze). Ogólna poprawa sytuacji w zakresie zatrudnienia nie jest zatem wystarczająca dla zapewnienia cudzoziemcom trwałej integracji z rynkiem pracy.

W raporcie przedstawiono także zestawienie ostatnich zmian w polityce migracyjnej państw należących do grupy OECD. Jednym z trendów jest zwiększanie przez państwa OECD kontroli na granicach oraz wewnątrz kraju. Jest to z jednej strony związane z kwestiami bezpieczeństwa w kontekście ogólnoświatowej walki z terroryzmem, rozpoczętej po atakach z 11 września 2001 r. na Stany Zjednoczone, ale z drugiej strony jest to element walki z nielegalną migracją i organizacjami zajmującymi się przemytem oraz wyzyskiem ludzi. Niektóre kraje OECD wprowadziły nowe przepisy regulujące udzielanie cudzoziemcom pozwoleń na wjazd, prawa pobytu i pozwoleń na pracę (np. Dania, Niemcy, Portugalia i Grecja). Natomiast inne państwa zintensyfikowały działania ukierunkowane na przyspieszenie procedur rozpatrywania wniosków o azyl (Szwajcaria) lub podjęły kroki zmierzające do ograniczenia napływu imigrantów (np. Wielka Brytania czy Holandia).

Integrowanie imigrantów z rynkiem pracy oraz działania wspomagające nowo przybyłych stanowią jeden z priorytetów większości państw OECD, które przeznaczyły większe środki na doskonalenie znajomości języka kraju przyjmującego, szkolenia zawodowe wśród imigrantów i walkę z dyskryminacją. Kilka państw zainicjowało działania legislacyjne mające na celu zmianę

zasad otrzymywania obywatelstwa. Niektóre z nich ułatwiły procedury aplikacyjne (np. Luksemburg), a inne wprowadziły wobec osób starających się o naturalizację wymogi w zakresie lepszej znajomości języka i społeczeństwa kraju przyjmującego (zwłaszcza Holandia, Austria i Dania).

Wiele dyrektyw Unii Europejskiej ma na celu harmonizację polityki migracyjnej państw członkowskich. Przedmiotowe akty są związane z przyjęciem zharmonizowanych ram prawnych w odniesieniu do obywateli państw niebędących członkami UE. Zyskują one na znaczeniu, jako że odnoszą się do 10 nowych państw członkowskich w ramach *acquis communautaire* (dorobku prawnego Wspólnoty). Międzynarodowa współpraca w zakresie kontroli zewnętrznych granic UE została włączona do ogólnego planu harmonizacji polityki wizowej w celu usprawnienia przepływu informacji pomiędzy służbami granicznymi oraz w celu większego zaangażowania krajów rozwijających się.

Roczny raport *Tendencje w migracji międzynarodowej* za rok 2003 obejmuje także dwa specjalne rozdziały poświęcone kwestiom związanym z aktualnymi zmianami w charakterze migracji. Pierwsza z poruszonych kwestii dotyczy regionalnych aspektów migracji międzynarodowej, natomiast druga odnosi się do migracji międzynarodowej pracowników służby zdrowia (na przykładzie Republiki Południowej Afryki).

W niektórych krajach z grupy OECD powróciło zainteresowanie regionalnymi aspektami migracji międzynarodowej. Zwiększone zainteresowanie tą problematyką wynika między innymi z rosnącą rolą regionów w polityce migracyjnej, z dążenia do zapewnienia sytuacji, w której wszystkie odległe regiony kraju skorzystają z migracji międzynarodowej, a także z troski o potencjalne skutki koncentracji cudzoziemców lub imigrantów w dużych miastach oraz o ich integrację z rynkiem pracy i społeczeństwem.

Ten rozdział nie zmierza do omówienia wszystkich kwestii związanych z regionalnymi aspektami migracji. Jego celem jest raczej poszukiwanie odpowiedzi na pytanie „Gdzie mieszkają imigranci?”. Istnienie międzynarodowych różnic w „rozkładzie geograficznym” imigrantów wywołuje pytanie o czynniki, które wpływają na wybór przez imigrantów danego miejsca zamieszkania w kraju przyjmującym. Badania przeprowadzone w oparciu o dostępne dane pozwoliły stworzyć listę następujących determinantów wyboru dokonywanego przez imigrantów w kwestii miejsca zamieszkania: 1) atrakcyjność danego miejsca – w zakresie cech regionu (np. jakość usług, istnienie udogodnień) oraz szans na sukces gospodarczy, 2) obecność członków rodziny lub osób o tym samym pochodzeniu, 3) bliskość od miejsca przekroczenia granicy (a także nieduża odległość kraju przyjmującego od kraju pochodzenia). Indywidualne cechy imigrantów (kraj pochodzenia, przyczyna migracji, wiek w momencie migracji, długość pobytu) oraz cechy regionu docelowego również odgrywają istotną rolę.

Pewne fragmenty zawierają opis regionalnych programów migracyjnych w Australii i Kanadzie – krajach dążących do zapewnienia wszystkim regionom korzyści z migracji międzynarodowej. W szczególności położono nacisk na związki pomiędzy polityką rozwojową a polityką migracyjną. W opracowaniu podkreśla się wzajemne relacje pomiędzy rozwojem lokalnej gospodarki i regionalnymi aspektami migracji międzynarodowej. Wnioski są takie, że nawet jeśli polityka migracyjna jako taka nie rozwiąże problemu regionalnej nierówności, to może skutecznie zostać włączona do regionalnych programów rozwojowych.

W innym fragmencie omówiono – na przykładzie Republiki Południowej Afryki – skutki międzynarodowych migracji pracowników służby zdrowia. Podjęta została próba określenia metod działania, które mogłyby pomóc w zredukowaniu negatywnych skutków dla kraju pochodzenia i które sprzyjałyby lepszemu podziałowi korzyści z takiej migracji. Rozdział ten ukazuje faktyczne zagrożenia, które zaistniały w przypadku południowoafrykańskich pracowników ochrony zdrowia.

Poziom migracji międzynarodowej wysoko wykwalifikowanych pracowników istotnie wzrósł w latach 90. Jest ona najwyraźniej widoczna w zawodach związanych z nowymi technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi, ale wzrasta także wśród pracowników służby zdrowia. W szczególności w Republice Południowej Afryki, gdzie poziom migracji w ostatnich piętnastu latach stale obniżał się, międzynarodowa migracja pracowników służby zdrowia stanowi ważną kwestię.

Czynniki determinujące międzynarodową migrację pracowników służby zdrowia w dużym stopniu pokrywają się z czynnikami dotyczącymi wysoko wykwalifikowanych pracowników w ogóle i wywodzącymi się z kombinacji czynników wypychających i przyciągających. Należy przy tym uwzględnić również niektóre aspekty, które są bardziej typowe dla pracowników służby zdrowia. Są to między innymi płaca względna w kraju pochodzenia i pogarszające się warunki pracy w służbie zdrowia.

Niniejsze opracowanie dowodzi, że emigracja nie zawsze jest głównym problemem, z jakim borykają się systemy ochrony zdrowia w krajach rozwijających się. Jednak stanowi ona okoliczność utrudniającą ich funkcjonowanie. To oznacza, że polityka rządowa, m.in. w zakresie służby zdrowia, odgrywa kluczową rolę w promowaniu i usprawnianiu zarządzania zasobami ludzkimi. Rząd Republiki Południowej Afryki podjął niedawno szereg działań zmierzających do powstrzymania południowoafrykańskich pracowników przed wyjazdem i ułatwiających imigrację zagranicznym specjalistom. W raporcie został dokonany przegląd głównych reform, które zostały przeprowadzone w sektorze służby zdrowia, w tym: 1) wprowadzenia przymusowej pracy społecznej; 2) szkolenia; 3) polepszenia warunków pracy, włącznie z wynagrodzeniami; 4) bliższej współpracy międzynarodowej z największymi krajami docelowymi dla migracji pracowników południowoafrykańskiej służby zdrowia.

Na konkretnym przypadku RPA i w odniesieniu do kilku innych państw niniejszy raport ukazuje, jak ważne może być, zarówno na szczeblu narodowym kraju pochodzenia, jak i na poziomie międzynarodowym, wzmocnienie spójności polityki w zakresie migracji i dystrybucji środków pomocowych z przeznaczeniem na rozwój, w taki sposób, aby korzyści wynikające z międzynarodowego przepływu pracowników służby zdrowia były udziałem wszystkich krajów w stopniu sprawiedliwym i zrównoważonym.

Ostatnia część rocznego raportu *Tendencje w migracji międzynarodowej – wydanie 2003* zawiera szczegółowy opis aktualnych zmian w charakterze przepływów migracyjnych i polityce migracyjnej w 29 państwach członkowskich OECD oraz wybranych krajach spoza ODCE (państwa bałtyckie, Bułgaria i Rumunia). Ta część raportu omawia, w oparciu o krajowe dane statystyczne, przepływy imigracyjne i emigracyjne, a także zmiany dotyczące uchodźców i azylantów. Ponadto, została omówiona kwestia odsetka ludności napływowej i cudzoziemców w ogólnej populacji. Podkreślono również względną wagę przywiązywaną do konkretnych narodowości, wieku, płci oraz sposobu wjazdu. W uzasadnionych przypadkach podano wskaźniki naturalizacji.

W notkach na temat poszczególnych państw podano informacje na temat nowych uregulowań prawnych oraz działań podjętych przez dany kraj w odniesieniu do polityki migracyjnej. Zmiany tego rodzaju zachodzą w wielu obszarach, takich jak wydawanie cudzoziemcom zezwoleń na wjazd, udzielanie prawa pobytu czy integrowanie ze społeczeństwem kraju przyjmującego. Notki na temat poszczególnych państw omawiają także uregulowania prawne w zakresie azylu, praw uchodźców, naturalizacji i nielegalnej migracji.

Różnorodność systemów migracyjnych i prawodawstwa poszczególnych krajów znajduje odzwierciedlenie w rozbieżnościach statystyk migracyjnych i utrudnia porównywanie dostępnych danych. Aneks statystyczny, który podsumowuje tegoroczny raport, ma na celu poprawę porównywalności danych i opisuje źródła oraz metody stosowane do tworzenia statystyk migracyjnych. Tabele aneksu zostały podzielone na dwie grupy. Pierwsza podaje łączne statystyki pochodzące z dostępnych źródeł informacji oraz dane administracyjne na temat azylantów i naturalizacji. Natomiast druga przedstawia podobne dane dla poszczególnych krajów pochodzenia.

Niniejszy *Przegląd* stanowi tłumaczenie fragmentów poniższych dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych pod następującymi tytułami, angielskim i francuskim:

Trends in International Migration: SOPEMI – 2003 Edition

Tendances des migrations internationales: SOPEMI – Édition 2003

© 2003, OECD

Publikacje OECD oraz egzemplarze *Przeglądów* są dostępne w księgarni internetowej OECD pod adresem www.oecd.org/bookshop/

Należy wpisać „overview” (przegląd) w polu „Title search” na stronie księgarni internetowej lub wpisać angielski tytuł publikacji (Przeglądy są powiązane z oryginalnymi publikacjami w języku angielskim).

Za przygotowanie *Przeglądów* odpowiada Dział Praw Autorskich i Tłumaczeń,
Dyrektoriat do Spraw Publicznych i Komunikacji
e-mail: rights@oecd.org / faks: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Kopiowanie niniejszego *Przeglądu* jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.