



Agnieszka Piekutowska

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Zakład Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
piekutowska@uwb.edu.pl

SELEKTYWNA POLITYKA MIGRACYJNA UKIERUNKOWANA NA POZYSKANIE WYSOKO WYKWALIFIKOWANEJ KADRY A KONKURENCYJNOŚĆ PAŃSTWA PRZYJMUJĄCEGO

Streszczenie: Proces akumulacji kapitału ludzkiego, tak istotnego dla konkurencyjności gospodarki, napotyka na bariery: czasowe, finansowe czy wynikające z mobilności tego kapitału. Alternatywą może być imigracja wysoko wykwalifikowanej kadry. Szereg państw prowadzi politykę migracyjną ukierunkowaną na napływ specjalistów. Rodzą się stąd pytania: które państwa wygrywają w globalnym wyścigu o talenty i jakie polityki migracyjne są skuteczne w tym zakresie? Celem artykułu była odpowiedź na nie. Rozważania pozwalają wnioskować, że o ile system punktowy jest skuteczny w procesie akumulacji kapitału ludzkiego, to z punktu widzenia konkurencyjności gospodarek zarówno w krótkim, jak i w długim okresie najkorzystniejszy jest jednak system hybrydowy.

Słowa kluczowe: migracje, polityka imigracyjna, konkurencyjność.

JEL Classification: F22, F43.

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych czynników konkurencyjności gospodarek jest kapitał ludzki. W tym wymiarze warto zwrócić uwagę na migracje międzynarodowe w szczególności wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego. Pozostają one nie bez wpływu na państwa wysyłające i przyjmujące; w niniejszym artykule została przyjęta ta druga optyka. Szereg państw na świecie stosuje selektywną

politykę ukierunkowaną na pozyskanie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Selekcja w ramach polityki migracyjnej uznawana jest za część strategii wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Rodzą się w tym miejscu pytania, które państwa wygrywają na arenie międzynarodowej konkurencji o napływ specjalistów, a dalej, jakie polityki migracyjne są skuteczne w tym zakresie?

Celem artykułu jest analiza polityk imigracyjnych w kierunku konkurencyjności o napływ wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Analizie będą poddane dwa odmienne systemy – polityka migracyjna oparta na systemie punktowym oraz polityka opierająca się na teście rynku pracy. Jak zostanie wykazane, z punktu widzenia konkurencyjności gospodarek zarówno w krótkim, jak i w długim okresie najkorzystniejszy jest system hybrydowy łączący zalety dwóch wymienionych polityk migracyjnych.

1. Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju gospodarczego a imigracja

Czy dzięki imigracji państwa przyjmujące są bardziej konkurencyjne i odnotowują wyższy wzrost gospodarczy? Odpowiedź na to pytanie wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do teorii wzrostu¹. Należy przywołać zmodyfikowany model wzrostu Solowa (1956) – gdzie rola imigracji została najwyraźniej podkreślona. W modelu tym produkcja jest funkcją pracy i kapitału ludzkiego, mobilnych w wymiarze międzynarodowym i kapitału fizycznego, który – w założeniu - nie jest mobilny. Kraj przyciąga imigrantów, jeśli ma wyższy stosunek kapitału fizycznego do pracy, co oznacza wyższe płace. W takim modelu kluczowe dla wpływu imigracji na wzrost jest to, czy imigranci przynoszą wystarczająco dużo kapitału ludzkiego, aby zrównoważyć zmniejszenie relacji (stosunku) kapitału fizycznego do pracy w państwie przyjmującym. Jeśli poziom kapitału ludzkiego imigrantów jest wyższy niż obywateli państwa przyjmującego, dojdzie do przyspieszenia tempa wzrostu [Friedberg i Hunt, 1995, s. 39-40].

Ograniczeniem modelu jest założenie, że gospodarki są zamknięte (z wyjątkiem otwarcia na imigrację). Jednakże, przegląd teorii migracji i teorii wzrostu prowadzi do wniosku, że poziom kapitału ludzkiego imigrantów jest główną determinantą wpływu imigracji na gospodarkę państwa przyjmującego [Friedberg i Hunt, 1995, s. 40-42].

¹ Analiza konkurencyjności państw może być uznawana za szczególne podejście do analizy wzrostu gospodarczego, prawie wszystkie czynniki konkurencyjności są bowiem rozpatrywane jako zmienne modeli wzrostu gospodarczego, za: [Radło, 2008, s. 17-18].

Kapitał ludzki jest uznawany za jeden z głównych czynników rozwoju w ramach reorientacji współczesnej gospodarki, która polega na stopniowym przechodzeniu do gospodarki opartej na wiedzy (GOW). W ramach tej reorientacji zmieniają się czynniki rozwoju, którymi stają się m.in.: uczelnie wyższe i instytucje naukowo-nadawcze, infrastruktura informatyczna, a nadto pracownicy o wysokich kwalifikacjach. Wysoko wykwalifikowana siła robocza jest uznawana za podstawowy element społeczeństwa opartego na wiedzy i ma kluczowe znaczenie dla wspierania rozwoju gospodarczego i technologicznego [European Commission, 2016, s. 7]. Jednocześnie, zgodnie z prognozami do 2020 r. niedobór pracowników wysoko wykwalifikowanych wyniesie 38-40 milionów (co oznacza, że popyt nie zostanie zrealizowany w 13%) [Rango i Laczko, 2014, s. 10]. Wyzwaniem w tym zakresie stają się inwestycje w kapitał ludzki, przy czym część działań skierowanych do krajowej siły roboczej cechuje występowanie efektów dopiero w długim okresie. Alternatywą może być pozyskanie kapitału ludzkiego z zagranicy w ramach selektywnej polityki imigracyjnej.

Inwestycje w kapitał ludzki cechuje nie tylko długi okres oczekiwania na efekty, ale także wysokie koszty nakładów w tym zakresie. Powyższe stanowi kolejną z przesłanek rozważań, czy korzystniejsze jest inwestowanie w krajową naukę i szkolnictwo, czy może importowanie kapitału ludzkiego z zagranicy? Zdecydowana większość państw, uznając, że szkolnictwo i nauka stanowią jedno z zasadniczych zadań państwa nie rezygnuje z inwestycji w tym zakresie. Jednakże, strategia taka może okazać się ograniczona w swej skuteczności (w zakresie akumulacji krajowego kapitału ludzkiego). Skuteczność tę ogranicza mobilność kapitału ludzkiego. Poczynione inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego danego państwa mogą okazać się korzystne, ale nie dla państwa, który się ich podjął, a dla państwa, do którego wykształcony obywatel migruje [Straubhaar, 2000, s. 17]. Występowanie na szeroką skalę negatywnego zjawiska drenażu mózgow (*brain drain*) może skłaniać decydentów do zmniejszenia inwestycji w rozwój nauki w kraju. W takiej sytuacji możliwość importu kapitału ludzkiego – utrzymania pozytywnej migracji netto wysoko wykwalifikowanej kadry (*brain gain*) – może zyskiwać na atrakcyjności.

2. Polityka imigracyjna a pozyskiwanie wysoko wykwalifikowanych kadr

Istnieją dwa główne systemy selekcji imigrantów w ramach polityki migracyjnej. Pierwszy z nich oparty jest na popycie rynku pracy państwa przyjmującego. Stąd w ramach systemu wykorzystuje się np. testy rynku pracy. Drugi

system koncentruje się na akumulacji kapitału ludzkiego, a selekcja imigrantów opiera się głównie na systemach punktowych.

W ramach systemu punktowego – wprowadzonego w Kanadzie w 1967 r. [Beach, Green i Worswick, 2006, s. 8] – decyzja o prawie wjazdu na terytorium państwa uzależniona jest od liczby punktów uzyskanych przez imigranta w teście uwzględniającym takie cechy, jak wiek, wykształcenie, doświadczenie zawodowe czy umiejętności językowe. W ramach systemu punktowego nie występuje kojarzenie imigrantów z rodzimymi pracodawcami poszukującymi pracownika. Rola pracodawców w selekcji imigrantów jest ograniczona najczęściej jedynie do niewiążących konsultacji. Jednakże, w systemie punktowym może być uwzględnione kryterium posiadania stanowiska pracy w państwie przyjmującym, jednakże kryterium temu nie nadawana jest wysoka waga. Głównym celem systemów punktów jest selekcja imigrantów o cechach uznanych za niezbędne do realizacji długoterminowych celów państwa przyjmującego. Potrzeby te mogą uwzględniać np. wyzwania związane ze zmianami demograficznymi (co wyraża się w wadze kryterium wieku). W centrum zainteresowania systemów punktowych pozostaje jednakże dążenie do akumulacji kapitału ludzkiego w państwie przyjmującym, a priorytet nadany kryterium wykształcenia klarownie ilustruje nacisk na realizację tego celu. W rzeczywistości władze państwa przyjmującego stosują systemy punktowe w sytuacji, gdy krajowy system szkolnictwa wyższego nie jest w stanie zapewnić wystarczającej podaży wykwalifikowanej krajowej siły roboczej, niezbędnej dla rozwoju gospodarczego kraju [Papademetriou, Somerville i Tanaka, 2008, s. 10].

Główną wadą systemu punktowego jest to, że nie jest odpowiedzią na bieżące potrzeby pracodawców borykających się z problemem niezaspokojonego popytu na pracę. Dodatkowo, podnosi się, że selekcja imigrantów odbywa się jedynie na podstawie obserwowalnych cech z pominięciem tych nieobserwowalnych, jak postaw [Tani, 2014, s. 1], które obok wiedzy stanowią elementy składowe kapitału ludzkiego [Miciuła i Miciuła, 2015, s. 272]. Jednocześnie, doświadczenia państw, które stosują system punktowy (np. Kanada) wskazują na skuteczność w zakresie poprawy struktury (według wykształcenia) imigrantów [Beach, Green i Worswick, 2006, s. 32]. Z drugiej strony, inne państwa stosujące ten system (np. Australia w 1996 r.) zdecydowały się na uwzględnienie w swej polityce imigracyjnej podejścia bardziej ukierunkowanego na niedobory pracowników.

Problemy rodzimych pracodawców z zaspokojeniem potrzeb kadrowych są głównym celem kolejnego systemu selekcji imigrantów wykorzystującego np. testy rynku pracy czy deklarację pracodawcy o zamiarze zatrudnienia określone-

go cudzoziemca. Istotną rolę w selekcji imigrantów mają pracodawcy. W przypadku testu rynku pracy, pracodawca przed zatrudnieniem cudzoziemca musi udowodnić brak możliwości zatrudnienia na dane stanowisko pracownika krajowego (w związku z czym często zobligowany jest do przekazania informacji o wakacie do urzędu pracy, a dalej przeprowadzenia rekrutacji spośród zgłoszonym osób). Zatrudnienie imigranta może mieć miejsce w przypadku negatywnego wyniku rekrutacji, dzięki czemu zapewnia się pierwszeństwo w podjęciu zatrudnienia krajowej siły roboczej. Dość skomplikowana procedura testu rynku pracy może być ułatwiona poprzez tworzenie ogólnej listy zawodów deficytowych w danym kraju, w których zatrudnienie cudzoziemca nie wymaga każdorazowego testu rynku pracy. Jednakże, deficytowe zawody nie muszą obejmować jedynie tych, które wymagają wyższych kwalifikacji. Wraz z kształtowaniem się w wielu państwach rozwiniętych tzw. wtórnego segmentu rynku pracy, niedobory mogą występować także w branżach niewymagających wysokich kwalifikacji. Stąd system ten nie jest mechanizmem ukierunkowanym na kształtowanie struktury wykształcenia imigrantów, lecz ma odpowiadać bieżącym potrzebom pracodawców. Te zmieniają się w czasie, stąd system oparty na potrzebach rynku pracy ukierunkowany jest najczęściej na pozyskanie tymczasowej siły roboczej. Imigracja czasowa nie uwzględnia przyszłych i długoterminowych potrzeb gospodarki państwa przyjmującego, jak wyzwania demograficzne w związku ze starzeniem się społeczeństwa czy innowacyjność. Uznać jednak należy, że system oparty na potrzebach rynku pracy także zwiększa konkurencyjność państwa przyjmującego. Bezsprzecznie niezaspokojony popyt na pracę stanowi barierę wzrostu gospodarczego, prowadząc do presji na wzrost wynagrodzeń (w tempie często wyprzedzającym tempo wzrostu wydajności pracy, co rodzi inflację).² Alternatywą w takiej sytuacji może być imigracja zarobkowa.

Opisane po krótko systemy wskazują na odmienne cele, założenia, a także niedoskonałości. Co interesujące, są one przeciwstawne, stąd ich połączenie może zapewnić jednocześnie zaspokajanie bieżących potrzeb rynku pracy, jak i celów długoterminowych, w tym związanych z budową gospodarki opartej na

² Sytuacja taka wystąpiła np. w Polsce, m.in. w latach 2007-2008. Na skutek ożywionej akcesją do UE emigracji polskich obywateli liczba wolnych miejsc pracy przekroczyła w 2007 r. 200 tys. Badania wykazały, iż na przełomie 2007 i 2008 r. aż 89% badanych przedsiębiorstw miało problemy z rekrutacją pracowników. Konsekwencją problemów z zaspokojeniem popytu na pracę była zmiana pozycji zatrudnionych, która prowadziła do presji na wzrost płac. Od III kwartału 2004 r. wzrostowi płac nie towarzyszyło takie same tempo wzrostu wydajności, doszło więc do wzrostu jednostkowych kosztów pracy. W II kwartale 2008 r. tempo wzrostu jednostkowych kosztów pracy (w stosunku do roku poprzedniego) wyniosło 9,2%. Skutkiem była zwiększona w tym okresie inflacja [Piekutowska, 2015, s. 323].

wiedzy. Oba cele (i jednocześnie zalety dwóch omówionych systemów selekcji) łączy w sobie system hybrydowy. System ten może powstać poprzez uwzględnienie w ramach systemu punktowego w większym stopniu kryterium związanego z bieżącymi potrzebami rynku pracy państwa przyjmującego (jak jest to w Czechach, gdzie oferta pracy dla imigranta stanowi warunek wstępny aplikowania w ramach systemu punktowego). Tworzenie systemu hybrydowego może opierać się także na istniejącym systemie ukierunkowanym na potrzeby rynku pracy poprzez wprowadzenie kryterium wykształcenia (w szczególności w przypadku zmiany imigracji z tymczasowej na stałą). Dzięki selekcji opartej na systemie hybrydowym możliwe jest zapewnienie balansu sił rynkowych z jednej strony, a z drugiej – długoterminowych celów gospodarki związanych z akumulacją kapitału ludzkiego [Papademetriou, Somerville i Tanaka, 2008, s. 31-32].

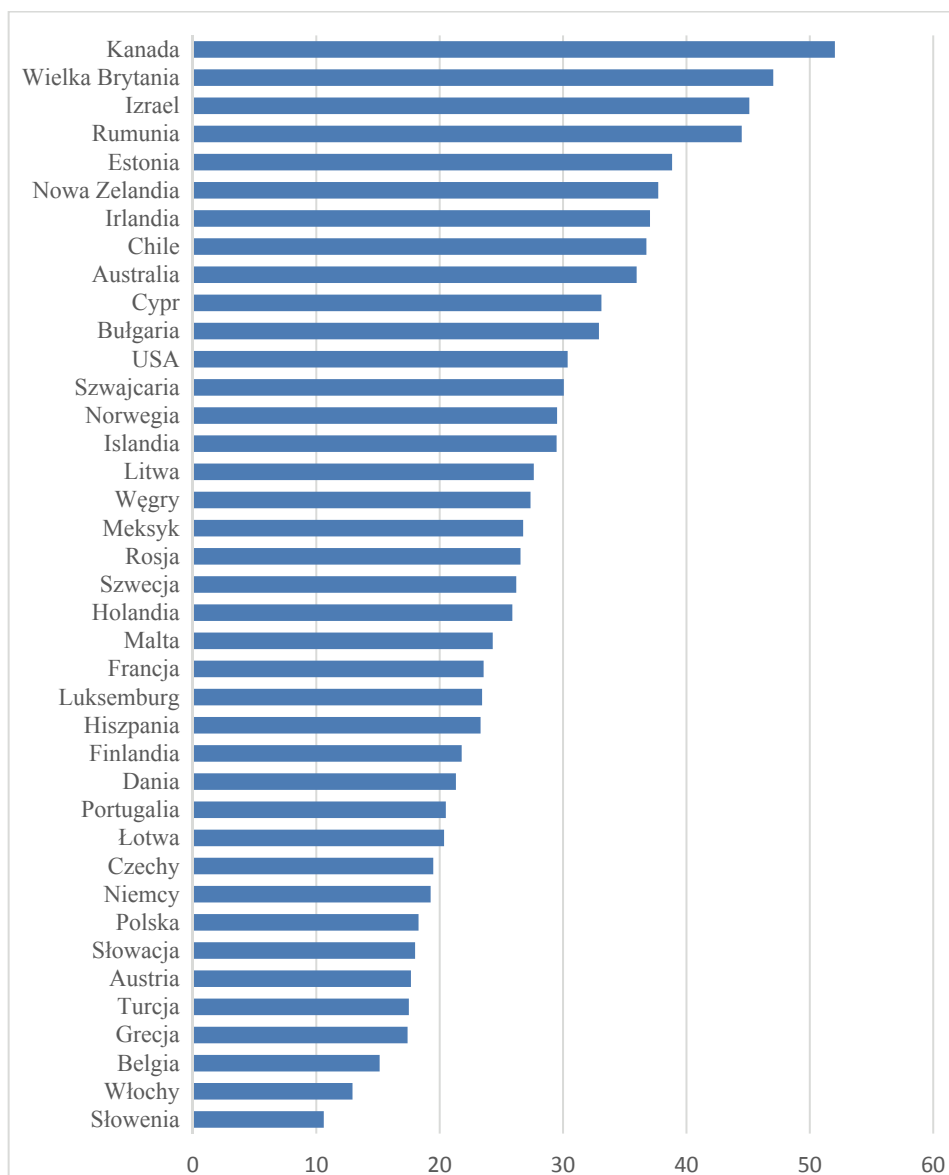
3. Konkurencja o napływ wysoko wykwalifikowanych kadr na arenie międzynarodowej

Szereg państw na świecie prowadzi selektywną politykę migracyjną, której celem jest napływ wysoko wykwalifikowanych imigrantów. Wyniki konkurowania państw w ramach tzw. globalnego wyścigu o talenty pozostają zróżnicowane (rys. 1).

Państwem o najwyższym udziale imigrantów z wykształceniem wyższym w całkowitej liczbie imigrantów (na poziomie 52%) jest Kanada. Miejsce drugie i trzecie zajmują kolejno Wielka Brytania i Izrael, gdzie udział imigrantów z wykształceniem wyższym stanowi odpowiednio 47% i 45% ogółu imigrantów w tych państwach.

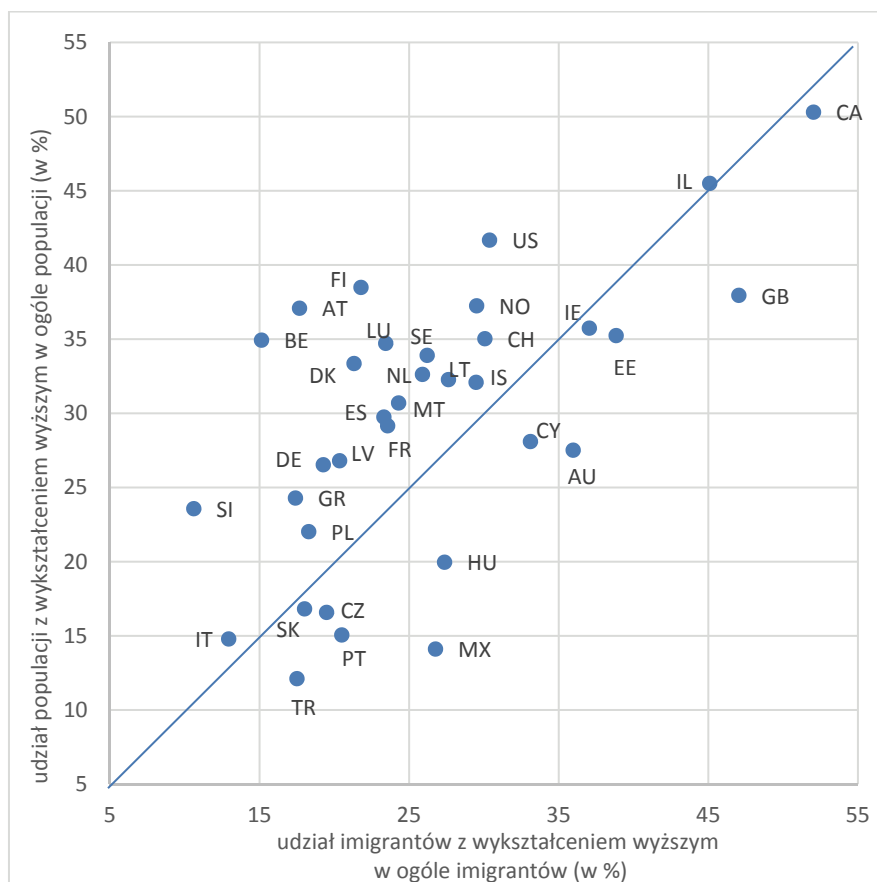
Jednocześnie, w wartościach bezwzględnych, konkurencję o napływ wykształconych imigrantów wygrywają Stany Zjednoczone (jednocześnie główne państwo przyjmujące na świecie) – w 2010 r. w kraju tym przebywało ponad 11 mln imigrantów z wykształceniem wyższym, w tym ponad 600 tys. imigrantów posiadało stopień naukowy doktora.

Co istotne, w części państw udział imigrantów z wykształceniem wyższym (w ogóle imigrantów) przekracza udział obywateli kraju z wykształceniem wyższym w ogólnej populacji (rys. 2), co oznacza, że struktura według wykształcenia imigrantów jest korzystniejsza niż struktura wykształcenia własnych obywateli. Sytuacja taka w 2010 r. dotyczyła m.in. Kanady, Wielkiej Brytanii czy Australii.



Rys. 1. Udział imigrantów z wykształceniem wyższym w ogóle imigrantów w wybranych państwach przyjmujących w 2010 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Database OECD on Immigrants...* [br.].



Rys. 2. Udział imigrantów z wykształceniem wyższym w ogóle imigrantów a udział obywateli z wykształceniem wyższym w wybranych państwach przyjmujących w 2010 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Database OECD on Immigrants...*, [br.].

Dodać należy, że Kanada, Wielka Brytania, ale także USA czy Niemcy są także importerami netto w zakresie migracji wysoko wykwalifikowanej kadry, tj. imigracja osób wykształconych przewyższa emigrację obywateli z wykształceniem wyższym [European Commission, 2016, s. 7].

Jednakże, w większości analizowanych państw (w tym w Polsce, w Finlandii, Luksemburgu czy Szwajcarii) udział imigrantów z wykształceniem wyższym (w populacji imigrantów) ustępuje udziałowi obywateli z wykształceniem wyższym w społeczeństwie danego kraju. Stanowi to wyzwanie, a znaczenia w tym zakresie nabiera polityka migracyjna państwa.

O ile wysokie zróżnicowanie wynagrodzeń specjalistów zachęca do ich migracji³, to migracje nie wystąpią, dopóki suwerenne państwa nie podejmą decyzji o otwarciu dostępu do swego terytorium (i rynku pracy) dla imigrantów. Część autorów twierdzi, że polityka migracyjna państw przyjmujących determinuje migracje⁴ określając nie tylko skalę napływu, lecz także wiek i strukturę wykształcenia imigrantów [Storesletten, 1998, s. 1]. Polityka migracyjna może także zachęcać migrantów o określonych cechach (np. zagranicznych przedsiębiorców) do pozostania w państwie przyjmującym i osiedlenia się [Brzozowski, 2017, s. 160].

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że imigracja (w ramach selektywnej polityki imigracyjnej) może stanowić istotny mechanizm w procesie budowy konkurencyjności państwa przyjmującego. Zaznaczyć jednak należy, że konkurencyjność ta powinna być ujmowana zarówno w krótkiej, jak i długiej perspektywie. Długoterminowy proces akumulacji kapitału ludzkiego nie może przysłonić realizacji działań w zakresie bieżących potrzeb rynku pracy. Stąd, o ile polityka migracyjna oparta na systemie punktowym wykazuje skuteczność w procesie akumulacji kapitału ludzkiego z pozytywnymi tego konsekwencjami dla konkurencyjności państwa w długim okresie, to powinna także uwzględniać możliwości rekrutacji pracowników zagranicznych w każdym segmencie rynku pracy, nie tylko tam, gdzie brakuje specjalistów. Konsekwencje w zakresie niedoboru pracowników (m.in. wzrost wynagrodzeń w tempie przewyższającym tempo wzrostu wydajności pracy) mają bowiem także negatywny wpływ na konkurencyjność państwa. Stąd w ramach selektywnej polityki migracyjnej, najbardziej korzystnym systemem selekcji uwzględniającym zarówno konkurencyjność państwa w krótkiej, jak i długiej perspektywie jest system hybrydowy uwzględniający możliwości łączenia krótko- i długookresowych celów gospodarczych państwa przyjmującego. Jednocześnie określenie ścisłego związku pomiędzy realizowanymi przez poszczególne państwa politykami migracyjnymi a strukturą migracji i konkurencyjnością gospodarek wykraczał poza ramy opracowania – mającego charakter eksploracyjny. Związek ten powinien być przedmiotem kolejnych badań, do których – być może – artykuł skłania.

³ Przykładowo, wynagrodzenia pielęgniarek w Australii są siedmiokrotnie wyższe niż na Filipinach (według PPP); księgowi na Sri Lance zarabiają sześć razy mniej niż księgowi w Wielkiej Brytanii, a lekarze w USA mają zarobki pięciokrotnie wyższe niż lekarze w Egipcie [Özden, 2015, s. 12].

⁴ Polityka migracyjna wpływa nie tylko na migracje specjalistów, ale także na migracje innych grup społecznych – np. studentów [Mihi-Ramírez, 2016, s. 122].

Literatura

- Beach Ch., Green A.G., Worswick Ch. (2006), *Impacts of the Point System and Immigration Policy Levers on Skill Characteristics of Canadian Immigrants*, "Queen's Economics Department Working Paper", No. 1115, s. 349-401.
- Brzozowski J. (2017), *Immigrant Entrepreneurship and Economic Adaptation: A Critical Analysis*, "Entrepreneurial Business and Economics Review", Vol. 5(2), s. 687-704.
- Database OECD on Immigrants in OECD and non-OECD Countries – DIOC (br.), <http://www.oecd.org/els/mig/dioc.htm> (dostęp: 7.09.2017).
- European Commission (2016), *Annexes to the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Skilled Employment*, SWD 194 final, Brussels.
- Friedberg R.M., Hunt J. (1995), *The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth*, "The Journal of Economic Perspectives", Vol. 9(2), s. 23-44.
- Miciuła I., Miciuła K. (2015), *Metody pomiaru wartości kapitału ludzkiego*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne”, nr 11, s. 269-280.
- Mihi-Ramírez A. (2016), *Trends in the International Academic Migration: A Case of Spain*, "Entrepreneurial Business and Economics Review", Vol. 4(1), s. 113-128.
- Özden Ç. (2015), *A Long Commute*, "Finance & Development", Vol. 52(1), s. 12-15.
- Papademetriou D.G., Somerville W., Tanaka H. (2008), *Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes*, Migration Policy Institute, Washington, DC.
- Piekutowska A. (2015), *Czy Polska potrzebuje imigrantów zarobkowych? Uwagi na tle dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] B. Koszel, D. Mierzejewski, Z. Popławski (red.), *Spoleczne oblicza Europy XXI wieku*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Piła, s. 317-330.
- Radło M.J. (2008): *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Uwagi na temat definicji, czynników i miar* [w:] W. Bieńkowski, Z. Czajkowska, M. Gomułka, B. Brocka-Palacz, J. Misala, M.J. Radło, M. Weresa, *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, Prace i Materiały, nr 284, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa.
- Rango M., Laczko F. (2014), *Global Migration Trends: An Overview*, International Organization for Migration, Geneva.
- Storesletten K. (1998), *Sustaining Fiscal Policy through Immigration*, Seminar Paper, No. 664, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Straubhaar T. (2000), *International Mobility of the Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange*, HWWA Discussion Paper, No. 88, Presidential Department, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg.
- Tani M. (2014), *Using a Point System for Selecting Immigrants*, IZA World of Labor, Vol. 24, IZA World of Labor, Bonn.

MIGRATION OF HIGHLY SKILLED WORKERS IN THE CONTEXT OF STATE COMPETITIVENESS

Summary: The process of accumulation of human capital (important for the competitiveness of the state) encounters barriers: in the scope of time, financial constraints or arising from human capital mobility. Alternative may be immigration of highly qualified staff. A number of countries have a migration policy aimed at influx of professionals. A few questions arise at this point: which countries win in the global race for talents and what migration policies are effective in this scope? The purpose of this article was to answer these questions. Considerations allow one to conclude that, while the point system is effective in the process of accumulation of human capital, the hybrid system is the most advantageous in terms of competitiveness both in the short and in the long run.

Keywords: migration, migration policy, competitiveness.